

Title: OED Précis no. 141 - Deux projets d'éducation au Yémen

Job number: 98F0708

Language: English

Translations: French

Country: Yemen

Input date: 8/5/99

Précis de l'OED

Précis 141

Deux projets d'éducation au Yémen

Les deux projets d'éducation exécutés dans les années 80 au Yémen avec un financement de la Banque ont réussi en partie. Ces projets, qui étaient les cinquième et sixième d'une longue série de projets appuyés par la Banque dans ce secteur, ont coïncidé avec la période difficile de l'unification, de la guerre du Golfe et de la récession. Ils ont néanmoins pu servir de point de départ à une expansion de la formation d'instituteurs pour l'enseignement primaire et à l'amélioration des programmes de formation, ce qui représente un résultat considérable pour un pays à faible revenu où il est souvent plus facile de construire des écoles que de faire des investissements de nature à déboucher sur des améliorations qualitatives.

Il ressort d'un rapport d'évaluation rétrospective des deux projets que, si les volets formation des instituteurs ont donné de bons résultats, les volets alphabétisation et formation professionnelle ont uniquement permis de mettre en place des infrastructures et équipements. Contrairement à ce qui était prévu, le projet n'a pas réussi à toucher les éléments les plus pauvres de la population, notamment les femmes des zones rurales. Le rapport conclut qu'un plus petit nombre de projets ou des projets plus simples, mettant davantage l'accent sur l'analyse sectorielle, auraient peut-être abouti à de meilleurs résultats. En outre, si l'on avait prêté davantage d'attention au suivi et à l'évaluation, ces projets auraient pu être économiquement plus efficaces et donner lieu à la formulation de politiques appropriées.*

Les défis

Au début des années 80, sur une population adulte de sept millions d'individus, le Yémen comptait 80 % d'analphabètes. Quatre-vingt pour cent des enseignants étaient des étrangers dont les salaires, en 1984, absorbaient 64 % du budget de l'éducation nationale. C'est dans ce contexte que, entre 1972 et 1995, la Banque mondiale a apporté un financement global de 202 millions de dollars à 17 projets d'éducation. Le cinquième et le sixième de ces projets, exécutés de 1983 à 1993, avaient pour objectifs de former des instituteurs pour l'enseignement primaire et de dispenser une formation à des adultes illettrés et sans qualifications.

Dès le départ, les projets se sont heurtés à d'énormes obstacles qui étaient en dehors de leur contrôle. Durant les années 80, la croissance démographique a été de 3,6 % par an, tandis que la population active progressait de 2,6 % et l'urbanisation de 7 % par an. Au milieu des années 80, le pays a commencé à ressentir les effets de la récession, de l'affaiblissement de la monnaie nationale et de la montée de l'inflation. C'est alors qu'a éclaté la guerre du Golfe : les travailleurs migrants yéménites et leurs familles sont rentrés chez eux, l'aide des pays arabes voisins a diminué et la pénurie de devises s'est accentuée. L'unification du pays, en mai 1990, a été source de troubles sociaux, économiques et administratifs.

En dépit de ce contexte particulièrement défavorable et des ressources très limitées du secteur de l'éducation, les projets ont réussi à offrir à un grand nombre de jeunes Yéménites la possibilité d'acquérir leur première formation d'instituteurs, et ils ont permis d'élaborer de nouveaux programmes et de nouveaux matériels didactiques à leur intention. Cela dit, le ministère de l'Éducation n'est pas en mesure de déterminer si les nouveaux programmes de formation sont véritablement

efficaces, quelles sont les économies réalisées et de combien de nouveaux instituteurs il a encore éventuellement besoin. Le rôle que la Banque a joué dans ces projets explique en partie ces problèmes.

Les projets

Le cinquième projet d'éducation, approuvé en 1983, avait deux objectifs : accroître le nombre des instituteurs yéménites, développer l'alphabétisation et la formation professionnelle des jeunes et adultes des zones rurales dans des métiers d'artisanat, tels que la menuiserie. Le sixième projet d'éducation, approuvé l'année suivante, avait les mêmes objectifs et visait plus spécifiquement à abaisser les coûts d'éducation en remplaçant des enseignants étrangers coûteux par des ressortissants yéménites et en améliorant les aptitudes du personnel enseignant de l'Institut national d'administration publique.

Ces projets étaient complexes et comportaient une multitude de volets : travaux de construction, fourniture d'équipement et de mobilier pour quatre écoles normales d'instituteurs ; assistance technique ; nouveaux centres de formation ; étude d'évaluation ; formation du personnel du projet ; études de préinvestissement et élaboration de plans pour de futurs projets. Le sixième projet visait aussi à créer un institut d'études pédagogiques supérieures.

Ces projets ont été achevés respectivement en 1992 et en 1993. Vers la fin du sixième projet, le gouvernement, avec l'approbation de la Banque, a utilisé les fonds non engagés pour acheter des équipements et des fournitures pour sept écoles supplémentaires, ce qui a encore tiré davantage sur les capacités d'exécution du secteur et privé d'autres volets du projet de certaines ressources.

Résultats

Formation d'instituteurs. Les deux projets ont servi à jeter les bases d'un renforcement durable de l'enseignement. Ils ont permis de dispenser une formation de qualité aux instituteurs, grâce à de nouveaux programmes de formation et à des matériels didactiques bien conçus et à la formation des instructeurs. Les écoles normales ont été toutes construites et équipées, mais elles n'ont pas toutes été implantées en zone rurale et elles ont accueilli moins de jeunes filles que prévu. Le programme de formation des instituteurs et les manuels pédagogiques ont été élaborés. Une série d'études utiles a été consacrée à la formation des instituteurs.

Le sixième projet a permis de construire un certain nombre d'établissements, mais pas de l'institut d'études pédagogiques supérieures. L'idée a perdu son sens dès lors que le ministère de l'Éducation a décidé de relever l'ensemble des écoles normales d'instituteurs pour le placer au niveau prévu pour cet institut. La création de ce dernier a alors été renvoyée à un projet ultérieur.

Les volets de *formation professionnelle de base* ont permis de construire les établissements de formation mais, pour un certain nombre de raisons, n'ont pas atteint leurs autres objectifs. L'emprunteur n'a pas défini de politique cohérente pour ce type de formation (qui n'a pas bénéficié de ressources pendant l'exécution des projets) et la demande est restée faible. En outre, la Banque n'a pas su évaluer la situation à temps pour empêcher un gaspillage de ressources, tandis que l'inefficacité et une mauvaise gestion ont remis en cause l'intérêt du gouvernement.

Les centres de formation de district ont été construits, mais pas toujours dans des zones accessibles aux pauvres. Dans plusieurs d'entre eux, les équipements n'étaient pas entièrement fonctionnels, et certains ne disposaient pas de services essentiels ou ont été repris par d'autres organismes. Au moment de l'évaluation, la majeure partie des membres du personnel n'avaient pas reçu leur salaire depuis deux ans et n'étaient pas à leur poste. La plupart des centres villageois ont été construits, mais les deux centres visités par la mission d'évaluation étaient fermés, tandis qu'un autre était inachevé.

Coûts de l'éducation. Les deux projets ont contribué à réduire les coûts de l'éducation en formant des instituteurs yéménites pour remplacer les enseignants expatriés. Cependant, il est impossible d'évaluer les économies réalisées, car les projets n'ont pas établi de données de référence adéquates sur les effectifs des instituteurs et n'ont pas non plus effectué de suivi des besoins du secteur et des progrès accomplis. En outre, il semble qu'on ait omis de tenir compte des coûts de fonctionnement et d'entretien des nouveaux établissements.

Leçons

Certains des problèmes auxquels se sont heurtés les deux projets sont dus à la volonté d'exécuter un trop grand nombre d'opérations successives. Cette volonté tenait elle-même à la grave pénurie de devises du pays et à la nécessité de former d'urgence des Yéménites. Une succession aussi rapide de projets se traduit souvent par une préparation et une conception inadéquates, un dialogue de politique trop bousculé, une insuffisance de suivi et d'évaluation, et le manque d'attention portée aux leçons du passé.

- *Les exigences des nouveaux projets et de leurs composantes, ainsi que le rythme de leur approbation, doivent être à la mesure des capacités globales des organismes emprunteurs — et en particulier des unités d'exécution — afin d'éviter que ceux-ci ne soient surchargés.* La Banque aurait dû faire une analyse pour déterminer s'il y avait lieu d'ajouter de nouvelles composantes dont l'intérêt était douteux. Elle aurait dû ralentir le rythme d'approbation des projets et s'abstenir de combiner des composantes totalement différentes les unes des autres en un même projet. Les ajouts apportés tardivement aux projets doivent être dûment justifiés par l'emprunteur et évalués par la Banque avant d'être approuvés.
- *La préparation des projets doit être adéquate et tenir compte des leçons de l'expérience.* La Banque n'a pas suffisamment préparé et évalué certains aspects des projets, notamment dans le cas de la formation professionnelle de base. Le quatrième projet a été approuvé moins d'un an après l'achèvement du projet précédent, et il était encore en cours lorsque le cinquième projet a été identifié. Cela n'a pas laissé le temps de réévaluer des stratégies antérieures qui n'étaient pas viables.
- *Le suivi et l'évaluation sont essentiels pour déterminer le degré de réalisation d'objectifs importants* tels que la réduction des coûts et l'amélioration de la qualité de l'enseignement. Les chefs de projet ont besoin de données de référence, d'objectifs spécifiques et d'indicateurs pour mesurer les progrès accomplis et évaluer les résultats obtenus. Par conséquent, la Banque aurait dû consacrer des ressources à la collecte de données de base et à l'élaboration d'un système de suivi et d'évaluation, et les informations reçues de ce système auraient pu servir à formuler des politiques et des stratégies.
- *La conception des projets doit reposer sur une analyse approfondie du sous-secteur et sur un dialogue avec les pouvoirs publics,* surtout si des projets précédents ont été conçus pour des

pays dans lesquels les conditions sont différentes. Le dialogue mené pendant la préparation d'un projet doit déboucher sur des accords fermes, de façon à encourager l'emprunteur à maintenir des politiques et stratégies favorisant la bonne exécution du projet.

** Rapport d'évaluation rétrospective : « Yemen : Fifth and Sixth Education projects », par Linda A. Dove. Rapport n° 15667, 28 mai 1996. À la disposition des administrateurs et du personnel de la Banque au Service de documentation interne et dans les centres d'information des régions. Précis rédigé par Stefano Petrucci.*

Les *Précis* de l'OED sont préparés par le Département de l'évaluation des opérations. Ils ont pour objet d'informer les professionnels du développement, tant dans la Banque qu'à l'extérieur, des conclusions et recommandations des évaluations. Les opinions exprimées dans les *Précis* sont celles du personnel de l'OED et ne sauraient être attribuées à la Banque mondiale ou à ses filiales. Ce document et d'autres publications de l'OED sont disponibles sur Internet : <http://www.worldbank.org/html/oed>. Prière d'adresser tous commentaires et questions au rédacteur en chef, OED, téléphone : 1-202/458-4497, télécopie : 1-202/522-3200, e-mail : eline@worldbank.org