

Etat des lieux du système de suivi-évaluation de l'ENF au Maroc

Jean-Pierre Jarousse

Ali Benddine

Juin 2013

Les documents présentés ici (Etat des lieux de l'ENF au Maroc, liste des indicateur du suivi évaluation de l'ENF, fichiers Outils et instruments, Guide Excel, Guide de présentation des formulaires) ont été élaborés en commun par les deux experts recrutés en binôme et réunis à Rabat pour la réalisation de l'activité 8 « Suivi et évaluation de l'éducation non formelle ».

Les termes de références des deux activités 8A et 8B précisait les activités à accomplir pour la proposition d'un système de suivi-évaluation dans un cadre relativement peu hiérarchisé entre un expert senior et un expert junior :

- **1^{ère} phase** : Examiner les mécanismes et processus actuels du suivi et de l'évaluation, avec consultations au niveau central et sur le terrain.
- **2^{ème} phase** : Dresser une liste d'indicateurs et des informations nécessaires, et élaborer un guide de suivi évaluation retraçant les indicateurs, outils de suivi-évaluation, canevas, calendrier et cheminement des rapports, rôle de chaque intervenant et interactions entre les différents intervenants.
- **3^{ème} phase** : Elaborer les instruments de collecte de données.

Dans ces mêmes TDR il était attendu de l'expert senior qu'il s'investisse « plus dans les phases 1 et 2 », ce qui suppose au moins implicitement qu'il consacre du temps à la phase 3, et de l'expert junior qu'il s'investisse dans les phases 2 et 3, et « plus particulièrement dans la phase 3 ». Pour accomplir son travail, l'expert junior devait cependant partager à minima avec l'expert senior la phase d'examen de l'état des lieux menant à la formulation d'un projet de dispositif.

Les deux experts ont choisi de travailler ensemble sur chacune des trois phases constatant rapidement que leur expertise était complémentaire et que cette complémentarité s'exerçait à toutes les phases du travail. L'expert senior a dans ce travail apporté sa connaissance de l'évaluation des systèmes d'enseignement, et notamment de sa familiarité avec la situation de l'éducation au Maroc, l'expert junior a apporté sa connaissance très fine de l'administration marocaine dont il a été un des acteurs.

En outre, sans que cela soit prévu initialement, il se trouve que les deux personnes recrutées se connaissaient de longue date et avaient eu, à plusieurs occasions, l'opportunité de travailler ensemble à la réalisation de recherches sur le fonctionnement de l'école au Maroc. Leur familiarité a immédiatement imposé ce travail en commun sur les trois phases du travail qui ont pu ainsi être menées à bien dans les délais initialement impartis.

Introduction

Le présent état des lieux du dispositif de suivi-évaluation de l'ENF au Maroc a pour objet de s'assurer que le travail que nous devons conduire sur le sujet se nourrisse d'une connaissance sérieuse de l'existant alors qu'il concerne un sujet relativement complexe à traiter dans un temps relativement court. Il ne se prétend pas totalement exhaustif mais il doit assurer un dialogue entre les consultants et la DENF visant à éviter des interprétations erronées sur les principaux faits et procédures concernées. Il est assurément l'étape incontournable de la révision ou de l'amélioration d'un système qui se loge à la frontière de nombreuses activités (contrôle, audit, évaluation,...).

Ce rapport est aussi le lieu d'une première esquisse méthodologique de ce que pourrait être un dispositif de suivi évaluation de l'ENF au Maroc. Le terme de suivi recouvre de nombreuses acceptions : la Direction en charge du secteur, la DENF est toute entière consacrée au suivi (des effectifs, des activités pédagogiques, des finances, du projet global de l'ENF,...). Ce qui semble faire défaut aujourd'hui, ce n'est évidemment pas ce suivi-là, c'est davantage un système facilitant les actions des différents partenaires (et ils sont relativement nombreux en l'occurrence) autour de l'accueil, sur la durée prévue des enfants non scolarisés et déscolarisés. Le type de suivi s'apparente à une structure d'incitation et de pilotage qui doit conduire à ce que chacun agisse en pleine responsabilité et dans les délais (très serrés) qui sont ceux de l'accueil d'une promotion de bénéficiaires.

Le texte présente trois parties :

- La première partie décrit le contexte de l'ENF au Maroc. Elle présente les missions de l'ENF et rappelle la manière dont celles-ci dépendent du fonctionnement de l'enseignement formel qui ne s'est pas toujours attiré ou retenu les enfants en âge de scolarisation.
- La seconde partie présente les différents programmes de l'ENF et leur évolution avec l'idée que le système de suivi doit concerner tous les programmes gérés par la DENF
- La troisième partie, méthodologique présente, après quelques considérations générales sur la question, les activités devant faire l'objet du suivi au sens où nous l'avons défini précédemment. Ceci permet en conclusion de dresser les caractéristiques que doit avoir ce dispositif et d'en présenter une esquisse en annexe.

1. le Contexte de l'ENF au Maroc

L'Education non formelle au Maroc a pour mission de faciliter l'insertion scolaire ou professionnelle des jeunes non scolarisés ou déscolarisés dont l'âge correspond à l'obligation scolaire. Cette mission se fait par l'organisation avec le concours d'Associations dans un cadre partenarial d'un cycle de formation de rattrapage/mise à niveau/rescolarisation permettant l'insertion des bénéficiaires dans l'école formelle ou la formation professionnelle « programme E2C », par l'accompagnement des insérés pour réussir leur intégration « programme ACS », cette insertion se fait aussi par une inscription (ou réinscription) directe auprès d'une institution scolaire (campagne de motivation et sensibilisation, « enfant pour enfant » et « caravane » ou. Dans le même esprit, des actions visant, à diminuer l'échec scolaire et prévenir les abandons au sein des classes ont été depuis 2006 placées sous l'autorité de l'ENF « programme de la veille éducative ».

De fait, la population cible de l'ENF au Maroc comprend, classiquement, les jeunes « en rupture » pour des raisons sociales, familiales ou personnelles, mais aussi, et là moins classiquement, les enfants encore nombreux que l'école formelle n'a pas su et ne sait encore pas attirer et surtout retenir (déscolarisés en cours cycles ou lors de la transition primaire-collège).

Cette population cible est numériquement importante, on parle de près de 900 000 jeunes non scolarisés dans la tranche d'âge qui correspond à l'obligation scolaire (Avis du CSE , 3/2009) (d'après nos propres calcul on serait sans doute plus près de 540 000 enfants pour les seuls 9-14 ans (la véritable cible de l'ENF) en appliquant à la population estimée pour 2012 l'évaluation obtenue par une étude nationale¹ qui a chiffré récemment à environ 15% de ce groupe d'âge la population des non scolarisés² (dont 320 000 déscolarisés précoces et 220 000 jamais scolarisés). Mais ce dernier chiffre demeure lui-même très important.

Cette situation s'explique par les difficultés (anciennes) de l'école formelle marocaine à scolariser et retenir à l'école tous les enfants, notamment en zone rurale où la distance à l'école pénalise fortement la scolarisation des filles. Une gestion de la carte scolaire relativement rigide (dispositif associant des écoles mères et des écoles satellites incomplètes plutôt que la création d'écoles à classe unique ou la multiplication de cours multigrades, ...), une offre d'accueil de qualité insuffisante au niveau du collège (internats, maisons d'accueil,...) alimentent depuis de nombreuses années ces arrêts scolaires précoces et constituent même parfois un frein à l'accès à l'école primaire³. Dans ce contexte, où l'on peut dire que ce sont alors plus souvent les écoles qui abandonnent les élèves que l'inverse, on comprend alors qu'il soit difficile à l'Etat d'imposer véritablement l'obligation scolaire aux familles, dont on reconnaît trop obligeamment les contraintes et l'attrait que représente pour

¹ Enquête nationale sur l'analphabétisme, la non scolarisation et la déscolarisation au Maroc

² On dispose en effet du chiffre des 0-14 ans estimés à 8,9 millions sur les 32,3 millions que compterait la population totale en 2012. En estimant proportionnellement (grossièrement) la population des 9-14 ans sur cette base on parvient à un chiffre de 3,6 millions et donc à une population cible de 0,533 millions (3,6 x 0,15).

³ Une enquête nationale sur la scolarisation en milieu rural avait montré par le passé que la distance au collège influait négativement sur la demande de scolarisation primaire en zone rurale (cf. les déterminants de la scolarisation en milieu rural....)

elles le travail des enfants. En l'absence de coercition, le comportement des familles est de fait fortement guidé par le coût d'opportunité de la scolarisation de leurs enfants et cela d'autant plus que les perspectives de gains, en raison des difficultés d'emploi actuelles et de la raréfaction des emplois publics, sont perçues comme étant de plus en plus faibles.

Cette situation conduit l'ENF au Maroc à traiter un problème de non scolarisation « de masse », avec un budget plus que modeste, davantage calibré à la prise en charge de situations marginales qu'au traitement d'un problème en partie structurel, quantitativement important et durable.

Les responsables de l'éducation formelle font un peu comme si tous les enfants non scolarisés ou déscolarisés étaient des enfants « spéciaux », inatteignables par les structures traditionnelles de l'éducation primaire et que seule la DENF peut prendre en compte, par son expérience de la collaboration avec des associations de la société civile dont la souplesse et la proximité au terrain (associations, ONG), facilitent le traitement de ces situations particulières. Par extension, la DENF semble devenue aujourd'hui dans le dispositif du MEN le cadre permettant d'expérimenter de nouvelles solutions de prise en charge des élèves en difficulté scolaire (accompagnement scolaire, prévention des abandons) mais aussi de gestion de situations réclamant une grande souplesse d'intervention (offre d'animateurs dans le cadre de pénuries d'enseignants dans le formel comme pour le programme Istidrak).

La gestion de l'éducation non formelle, comme celle de l'alphabétisation des adultes qui lui est associée dans l'administration marocaine, recourt à la mobilisation d'associations de la société civile pour l'offre de formation que les services centraux facilitent en fournissant des cadres pédagogiques (programmes, manuels, inspections...) et des moyens financiers permettant la gestion des projets (recrutements de personnels, gestion des programmes). Cette stratégie du « faire-faire » est relativement classique dans le domaine de l'alphabétisation et de l'éducation non formelle puisqu'elle correspond à l'idée que la non-scolarisation à l'âge scolaire obéit à de multiples causes, relativement complexes, et surtout hors d'atteinte du système formel et de ses modes de fonctionnement uniformes et rigides. Dans ce contexte, l'ENF a recours à des associations et des ONG à la fois pour prospecter et convaincre les familles de l'utilité de l'école mais aussi pour offrir aux enfants non scolarisés ou déscolarisés des préparations à la reprise d'études ou à l'insertion dans des formations professionnelles.

L'ENF au Maroc a adopté ce schéma et offre à des partenaires associatifs des modèles de formation (cours, manuels, formations...) dans différents domaines (réinsertion scolaire, insertion professionnelle, insertion sociale) leur permettant de développer une offre d'enseignement localement adaptée aux enfants non scolarisés et déscolarisés. Les associations assurent leur recrutement auprès des familles et prennent ainsi potentiellement en compte les attentes de leurs futurs bénéficiaires.

2. Les programmes de l'ENF au Maroc

Les deux activités « phares » de l'ENF qui sont l' « Ecole de la deuxième chance » (E2C) et Istidrak (rattrapage en arabe) forment **le premier programme de l'ENF**. Elles ont été regroupées dans le cadre du plan de développement stratégique du MEN 2013-2016 (projet 10) sous le titre de « Re-scolarisation et insertion des enfants en dehors du système éducatif ».

- L'Ecole de la deuxième chance est numériquement le principal mode d'accueil des enfants non scolarisés. Les formations qu'elle regroupe portent alternativement sur la réinsertion scolaire, l'accès à la formation professionnelle, et l'insertion sociale. Les formations à la réinsertion scolaire sont de très loin les plus fréquemment offertes (94 % des bénéficiaires selon une évaluation portant sur 8 AREF)⁴. En théorie les formations sont offertes sur 9 mois et pour un volume d'environ 860 heures ; selon le niveau initial des bénéficiaires les formations sont offertes sur 1 à 3 années ; elles offrent pour chaque année de cours l'équivalent en condensé de deux niveaux de l'éducation formelle. L'Ecole de la deuxième chance a accueilli 39 540 enfants en 2011-2012 dont une large majorité dans un cycle de réinsertion scolaire.

- Le programme Istidrak était à l'origine une opération ponctuelle de re-scolarisation directe gérée dans le cadre de l'éducation formelle (écoles formelles, enseignants du formel). Sur les 130 000 enfants cibles de l'opération initiale pendant l'année scolaire 2001/2002 Istidrak n'aura réussi à re-scolariser que 13 000 élèves (10%) du fait i) des difficultés rencontrées à mobiliser les enseignants (faible motivation) et ii) des faibles capacités montrées par ces derniers à recenser et convaincre les enfants de revenir à l'école. Sous sa forme originelle, le programme Istidrak s'est rapidement essouffé et il a continué sous une forme très différente de gestion par des associations du recrutement d'animateurs pour enseigner dans les classes formelles non pourvues. Dans le but d'éviter des non scolarisations en raison de la pénurie d'enseignants dans certaines zones géographiques, il a été demandé à l'ENF de combler ces manques en recrutant des animateurs par le biais d'associations partenaires. Ces animateurs enseignent alors dans le formel, le programme du formel, à des élèves déjà inscrits dans le formel. Le rattachement de ce programme à l'ENF se justifie sans doute par son caractère très temporaire mais aussi par l'expérience et la familiarité acquise par cette dernière dans la collaboration avec des associations privées et des ONG. En 2011-2012, 25030 enfants ont bénéficié du programme Istidrak et ont ainsi évité une déscolarisation liée à la pénurie d'enseignants de l'éducation formelle (cf. tableau 1).

⁴ Assistance technique en matière de contrôle, de suivi et d'évaluation des programmes de l'éducation non formelle conduits par les ONG, Rapport d'évaluation global, SANAD Consulting, 2012

Tableau 1 : effectif des bénéficiaires par programme 2011-2012

	Garçons	Filles	Total
E2C	18 982	20 558	39 540
Istidrak	14 513	10 517	25 030
total	33 495	31 75	64 570

De manière très pertinente et en prolongement de l'expérience Istidrak, la DENF pilote depuis quelques années en liaison étroite avec les responsables de l'éducation formelle (administration et écoles) des programmes qui ont pour objet de sensibiliser les acteurs et les familles aux questions de scolarisation, et notamment à l'obligation scolaire. **Ces activités forment le gros du second programme de l'ENF dans le plan stratégique 2013-2016 du MEN (la veille éducative) ;**

Présentation du programme de veille éducative

Programme préventif qui contribue à améliorer la performance du système scolaire et la qualité des apprentissages, en particulier en luttant contre les déperditions et l'échec scolaire des élèves en attaquant les facteurs inhérents à ces phénomènes. Il vise le renforcement des mécanismes de veille éducative au niveau des établissements scolaires primaires et collégial à travers : (i) la mobilisation et la sensibilisation des intervenants sur le phénomène de la non scolarisation et de l'abandon scolaire (child to child et caravane) et (ii) la lutte contre le redoublement et l'abandon scolaire.

Le programme de veille éducative se décline en deux sous programmes :

Le sous programme 1 : lutte contre l'abandon scolaire.

Il contient trois mesures : le suivi personnalisé, le soutien pédagogique et les sessions de lise à niveau, en plus de deux opérations de mobilisation et de sensibilisation : (i) le recensement des enfants non scolarisés ou déscolarisés dans le voisinage des écoles (Child to child) et (ii) la Caravane pour la mobilisation sociale pour la promotion de l'obligation scolaire (réinscription des enfants non scolarisés recensés).

L'opération « Child to Child » correspond à une enquête annuelle réalisée par les enfants des écoles et des collèges auprès d'autres enfants non scolarisés de leur voisinage. A priori tous les établissements du formel (primaire et collégial) sont sollicités (chacun d'eux reçoit 300 dh pour la reproduction des documents d'enquête). Il s'agit d'une opération de sensibilisation qui prend la forme d'un recensement des élèves non-scolarisés (identification, caractéristiques individuelles et familiales, mais aussi raisons de la non scolarisation) dont la base statistique est cependant discutable du fait de la participation très variable et non contrôlée des établissements.

Cette première opération de sensibilisation est ensuite suivie d'une opération de mobilisation nommée « Caravane pour la mobilisation sociale pour la promotion de l'obligation scolaire », financée de la même manière et pour le même montant que Child to Child) dont l'objet est la mobilisation des acteurs, les services locaux de l'état et des collectivités territoriales autour du phénomène de la non scolarisation et la réinscription immédiate des enfants non scolarisés à l'école ou au collège.

En 2011/2012, 137 766 ont été recensés lors de l'opération « Child to Child ». Près de 33 000 (32 762) enfants (ce qui équivaut à 27,6 % des recensés) ont été réinscrits immédiatement dans le cadre de « Caravane », 17005 dans le primaire et 15757 au niveau du collège

La DENF est dans son rôle de pilotage en développant ces actions de sensibilisation/mobilisation : elle implique doublement l'éducation formelle dont on a déjà dit qu'il était en partie responsable du problème, d'abord au niveau du terrain pour la réalisation concrète des actions de recensement des enfants non scolarisés et par le rappel au respect de l'obligation scolaire, et, ensuite, par les résultats du recensement qui mettent en évidence, même si le recensement n'est pas représentatif, l'importance du problème de sous-scolarisation au niveau local. Il y a là la possibilité de futurs projets au niveau des délégations et des régions impliquant de manière plus significative que par le passé l'objectif de scolarisation universelle pour tous.

Le sous programme 2 : accompagnement scolaire des insérés (ACSI) a pour principal objectif de prévenir le décrochage scolaire des anciens bénéficiaires de l'ENF selon leur différents niveaux d'insertion dans le formel mais aussi des populations les plus fragilisées dans la transition primaire/secondaire, notamment les jeunes filles du milieu rural. Ces deux activités d'accompagnement sont également mises en œuvre via le partenariat avec des associations. Les conventions de partenariat sont alors spécifiques à ce programme et distinctes de celles utilisées pour les autres programmes.

Outre ces programmes de sensibilisation/mobilisation directement liés à la promotion de réinscriptions immédiates, l'ENF assure dans le cadre de ce programme de « veille éducative » des actions de lutte contre les redoublements et l'abandon scolaire par le biais du suivi individualisé des élèves qui est destiné au repérage des élèves en difficulté, et par la mise en œuvre ciblé d'un soutien pédagogique par le biais d'associations) aux élèves présentant des risques d'échec scolaire.

Le suivi individualisé a pour principal support le « livret de suivi personnalisé » dont la disponibilité auprès des élèves est maintenant totale, même si son utilisation concrète doit être encore améliorée ; le soutien pédagogique correspond à un crédit d'heures par élève (30 h dans le primaire, 24 heures au collège). Il peut être réalisé par les enseignants eux-mêmes, pendant ou en dehors des heures de cours, mais aussi sur la base de partenariats avec des associations (aide aux devoirs par exemple).

Ces activités sont en très grande partie de la responsabilité opérationnelle de l'éducation formelle. L'ENF, après y avoir joué un rôle essentiel d'initiateur⁵, y exerce aujourd'hui une activité de suivi (sentinelle) au travers d'un suivi statistique de base qui sera repris dans le système statistique intégré de l'ENF. L'ENF peut cependant être encore amené à jouer un rôle actif à travers la réalisation d'une partie du soutien scolaire par des associations mais à ce jour il n'existe pas dans les documents et les publications de l'ENF d'information précise permettant d'apprécier l'importance de ce volet d'activité.

Le troisième et dernier programme de l'ENF concerne l'accompagnement scolaire des insérés (ACSI). Il a pour principal objectif de prévenir le décrochage scolaire des anciens bénéficiaires de l'ENF selon leur différents niveaux d'insertion dans le formel mais aussi des populations les plus fragilisées dans la transition primaire/secondaire, notamment les jeunes filles du milieu rural. Ces deux activités d'accompagnement sont également mises en œuvre via le partenariat avec des associations. Les conventions de partenariat sont alors spécifiques à ce programme et distinctes de celles utilisées pour les autres programmes.

Le programme était initialement un projet financé par la coopération espagnole comprenant 4 provinces : l'Oriental, Tanger-Tétouan, Sous Massa Draa et Taza Al Hoceima). Le gouvernement marocain a récemment décidé de financer en propre une extension sur une 5^{ème} Provinces (Er-Rachidia). Depuis quelques mois cependant il existe des incertitudes sur le prolongement du financement espagnol.

Les activités réalisées dans le cadre du programme sont regroupées sous 3 rubriques principales :

- L'encadrement de l'auto apprentissage
- La médiation
- Les activités parascolaires

A ces activités centrées sur les élèves s'ajoutent d'autres à destination des parents. En 2011-2012, le programme a concerné 3164 bénéficiaires dont un tiers (1044) dans le cadre de conventions passées avec des associations (29), les autres bénéficiaires ont été pris en charge dans le cadre de parrainages (2152 dont 2120 dans la seule région de Sous Massa Draa). Les 1044 bénéficiaires pris en charge par les 29 associations conventionnées ont été encadrés par 62 animateurs (17 bénéficiaires par animateur). En principe, le financement correspond à un montant annuel de 1000 DH par bénéficiaire couvrant l'ensemble des activités. Les accompagnateurs ont une obligation de service de 864 heures annuelles.

Les bénéficiaires peuvent être concernés par différentes activités comme en témoignent le fait que sur les 1044 enfants des associations conventionnées 890 ont participé à l'auto-apprentissage, 833 ont profité de médiation et 882 des activités parascolaires.

Tableau 2 : Répartition des bénéficiaires du programme accompagnement des réinsérés

.....

⁵ L'ENF est à l'origine de la conception du livret de suivi personnalisé de l'élève. Elle a également contribué à l'élaboration de méthodes d'intervention pour le soutien pédagogique.

	Total	Filles transition	Insérés E2C
Oriental	417	74	39
Tanger Tétouan	308	51	22
Sous Massa Draa	212	32	24
Taza Al Hoceima	107	10	24
	1044	167	109

Les statistiques disponibles sur ce programme ne permettent pas aisément de juger de son fonctionnement : elles repèrent les filles en transition vers le collège (167) et le suivi des élèves insérés après l'E2C (109) mais ne précisent pas d'où viennent les autres enfants considérés dans le programme (768) bien que ceux-ci soient très largement majoritaires (74 %). Il peut s'agir d'enfants provenant des réinscriptions immédiates liées à l'opération « Caravane » mais aussi d'enfants en difficulté repérés par les cellules de « veille scolaire » des établissements. De même, si l'on considère les 167 jeunes filles prises en charge dans le cadre de la transition primaire collège à ce niveau, peut-on en déduire en référence au chiffre de 791 bénéficiaires de cette catégorie publié dans le document de stratégie pour cette même année que les autres bénéficiaires (624) relèvent des actions de parrainage ?

Ces actions peuvent être considérées comme des expérimentations du soutien aux élèves en difficulté nécessaire à la prévention des redoublements et surtout des abandons, et pourraient préfigurer une politique plus générale dans le cadre de l'éducation formelle de lutte contre les difficultés scolaires des élèves les plus défavorisés qui ne trouvent pas dans leur famille un appui suffisant pour surmonter les problèmes rencontrés.

3. Le système de suivi-évaluation de l'ENF au Maroc

3.1 Quelques considérations générales sur le suivi-évaluation

Un dispositif de suivi se définit comme l'ensemble des procédures et des informations qu'il est nécessaire de mobiliser régulièrement pour piloter une entreprise, une politique (en définir les axes stratégiques et les objectifs), gérer efficacement au quotidien et dans la durée les actions entreprises et, enfin, rendre compte de l'atteinte des objectifs initialement fixés dans l'absolu et en regard des moyens mobilisés. Un tel dispositif vise à équiper les responsables de la politique du tableau de bord nécessaire à la prise de décisions, il propose les indicateurs et les alarmes permettant de s'assurer du bon fonctionnement des activités et d'identifier les difficultés éventuelles pour y remédier le plus rapidement possible.

Le choix du faire-faire comme principal mode de gestion des activités, associé à la déconcentration/décentralisation des activités administratives du MEN, rend le suivi des activités de l'ENF particulièrement complexe. Il existe de nombreux acteurs administratifs, hiérarchiquement emboîtés, mais avec des marges de manœuvre réelles à chacun des niveaux, un partenariat public-privé liant ces administrations et les associations partenaires, enfin une gestion réellement privée des associations elles-mêmes, qui contractent directement avec les personnes en charge des activités (animateurs, superviseurs,..). Ces associations sont loin

d'avoir les mêmes profils, la même taille, la même expérience et diffèrent donc l'une de l'autre dans leur propre capacité gestionnaire.

Dans le cas de l'ENF le premier acteur est évidemment la direction de l'ENF, La DENF, qui au sein du MEN, initie, impulse, finance, gère, les activités qui lui sont confiées et dont elle doit en outre rendre compte au niveau national. Hiérarchiquement, le second acteur de l'ENF est l'Académie régionale d'éducation et de formation (AREF), structure régionale décentralisée du MEN, qui reçoit les crédits de la DENF qui seront ensuite répartis au niveau de chacune des provinces qui composent la région. Au sein de chaque AREF on compte en effet plusieurs Délégations, qui seront les destinataires finales des crédits alloués à l'ENF. Ce sont ces Délégations qui sont en charge au niveau provincial de la mobilisation effective des associations et de la mise en place des conventions qui définiront contractuellement les activités à mettre en œuvre et leur financement.

Les associations forment, comme cela a été dit précédemment, un ensemble hétérogène. Les plus grosses structures offrent un grand nombre d'activités (alphabétisation, formation professionnelle, programmes sociaux et sportifs, programmes culturels,...) et disposent pour ce faire d'un personnel expérimenté y compris au niveau administratif, d'autres se spécialisent dans un petit nombre de programmes et fonctionnent autour d'un petit noyau de personnes, bien souvent le président et quelques bénévoles. Les plus grosses ONG sont habituées à gérer leurs programmes et à rendre des comptes à leurs bailleurs. Elles disposent pour ce faire de d'outils spécifiques et de procédures établies. Pour les autres associations et notamment les plus petites l'expérience de la gestion des programmes peut être faible de même que les moyens, financiers et surtout humains, pour mener à bien ces activités de suivi. Il est donc essentiel de prévoir un système de suivi qui épaulé et forme les plus petites associations à la gestion de leurs activités et à la production des informations nécessaires à l'appréciation de leurs résultats.

Pour l'éducation non formelle, compte tenu de son organisation particulière au Maroc, le système de suivi-évaluation doit établir une chaîne de partenariat entre les administrations concernées (et cela nous le verrons sans compter sur la seule obligation hiérarchique) et entre ces administrations et les associations. Le suivi ponctue la gestion des procédures usuelles (il permet de savoir où l'on en est des activités prévues) alors que l'évaluation dégage, à des moments clés, des résultats qui permettent de qualifier le fonctionnement de ces procédures. Cette qualification est surtout comparative, elle s'établit par rapport à une norme prédéfinie (ce qui est rare dans les domaines considérés ici) ou en termes d'évolutions (progression/régression) et de différences dans le temps et l'espace. Une évaluation plus analytique permet d'analyser des résultats en regards des activités mises en œuvre et de mesurer l'impact des composantes et du contexte de ces activités sur l'efficacité et l'efficience des processus considérés

Par exemple, la prise en charge des bénéficiaires de l'ENF obéit à une chronologie dont on verra ultérieurement qu'elle n'est pas suffisamment rigoureuse. Le vote du budget de l'éducation définit ce qui sera consacré à l'ENF et notamment aux activités à mettre en œuvre sur le terrain. Logiquement ce montant devrait correspondre à un volume d'activité défini en

accord avec des objectifs de prise en charge de la population cible. Celle-ci est relativement mal connue et le plus souvent les allocations budgétaires résultent d'arbitrages complexes entre de nombreux objectifs concurrents. La priorité donnée à l'éducation de base dans l'EPT a surtout bénéficié à l'éducation formelle où il est vrai des résultats importants ont été enregistrés.

Le Budget de l'ENF dans son ensemble correspond souvent à une pré-répartition entre les AREF qui mettront en œuvre la politique du MEN dans les 16 régions du Maroc. Les AREF présideront aux arbitrages entre les Délégations qui normalement recevront d'elles une délégation de crédit en début d'année civile autorisant ainsi le lancement de la phase de prospection des associations pour une contractualisation entre les associations et les délégation qui doit prendre place en juillet pour un démarrage effectif des cours en octobre. Que ce calendrier soit perturbé à un moment, à un échelon, et l'ensemble des activités en aval le seront, et finalement moins de personnes bénéficieront de l'ENF et/ou la durée des cours sera réduite, etc.

Le suivi doit permettre au fur et à mesure du déroulement de ces différentes étapes de savoir précisément où en sont chacune de ces procédures emboîtées, par AREF, par Délégation et par association. Le suivi de ce calendrier est important pour la DENF puisqu'il rend compte de la chronologie normale des événements qu'elle initie et contrôle. Il est également important pour chacun des partenaires qui à son échelon a les mêmes obligations. Des actions précises sont à conduire aux différentes étapes par les partenaires et chacun d'eux doit être comptable des retards enregistrés qui affecteront les actions des autres situés en aval. L'évaluation doit apporter à des étapes précises des résultats qui mesureront précisément les conséquences des actions entreprises et de leur plus ou moins bon fonctionnement.

La complémentarité entre suivi et évaluation évoquée précédemment renvoie à une vision relativement moderne de la gestion des activités. Dans de nombreux cas et notamment dans celui de l'éducation on a longtemps privilégié une « gestion par les moyens » en définissant a priori, sans évaluation quelconque, un modèle idéal d'école associée à un état donné des inputs (un bon maître, devant une classe à effectif réduit, dotés de matériel pédagogique en nombre suffisant,...) et des procédures pédagogiques définies (généralement celles transmises par les écoles normales). Le développement du système et sa gestion courante consiste alors à s'assurer de la disponibilité des dotations nécessaires. Le développement de l'évaluation des systèmes éducatifs a sérieusement remis en cause ce mode de pensée en révélant le lien relativement lâche entre les résultats et les moyens. De fait ceci ne veut pas dire évidemment que l'on peut éduquer sans moyen ou que l'on doive « préférer l'ignorance » pour reprendre un slogan aussi célèbre que simpliste, mais seulement qu'une augmentation des moyens ne garantit pas une amélioration du service de même qu'une procédure pédagogique quelle qu'elle soit ne donne a priori aucune assurance de résultat. Dans ce débat, le balancier a alors penché de l'autre côté et l'on a prôné le remplacement de la gestion par les moyens par une « gestion par les résultats ».

Pour les économistes en effet il existe une forte liaison positive entre moyen et résultat pour les seules institutions parvenues à l'efficacité c'est-à-dire obtenant la meilleure production

pour un coût donné. Cette situation n'est possible qu'en maîtrisant au mieux la technologie de production. Dans le domaine de l'éducation et de la formation la technologie de la production est mal connue et donc plutôt que gérer par les moyens il faut mieux valider les choix effectués (activités, organisation, ...) par une évaluation systématique des résultats. Ceci s'impose du fait de la méconnaissance a priori des bonnes pratiques mais aussi du fait de la complexité des activités elles-mêmes dont on aurait plus à tenter de percer toutes les relations et interactions en les considérant alors comme des boîtes noires. Cette attention portée aux résultats aurait en outre une action positive sur les comportements des acteurs en rendant plus « lisibles » les conséquences de toutes leurs activités (auto-régulation). On peut également considérer que cette attention portée aux résultats permettrait à terme, du fait de l'accumulation de données statistiques pertinentes, de progresser dans la connaissance des bonnes (des meilleures) pratiques et de mieux maîtriser la « technologie de production » nécessaire à l'amélioration des services de l'ENF.

Si l'on cherche à tirer les enseignements de ces débats sur la question qui nous intéresse, à savoir de réfléchir à un système de suivi-évaluation des actions de l'ENF, cela veut dire qu'il faut en effet conjuguer procédures et résultats et assurément ne pas se contenter d'une gestion par les moyens, quelle que soit la sophistication des procédures. Le domaine de l'ENF, plus encore que celui de l'éducation formelle est un domaine où la « technologie de production » est très mal connue. C'est dire que si toutes les initiatives sont intéressantes, leur valeur réelle doit surtout être appréciée ex post en considérant les résultats effectivement obtenus. Des procédures doivent définir ce qu'on attend de chaque partenaire à un moment donné, elles fixent le cadre des actions, mais les respecter n'est pas une assurance de succès. Il faut également en mesurer concrètement les résultats. La mesure des résultats est également un moyen de ne pas multiplier les procédures et de laisser une autonomie aux acteurs pour accomplir leurs tâches. L'autorégulation doit d'autant plus être visée qu'un système de procédures trop complexe perd de son efficacité et surtout qu'on a affaire à un partenariat public-privé où précisément le privé est directement responsable de la partie « activités », elles-mêmes peu standardisées.

3.2 Les formes du suivi de l'ENF au Maroc

Le suivi-évaluation de l'ENF se structure aujourd'hui en théorie autour de trois actions : i) l'évaluation interne réalisée par les administrations en charge du dossier (ENF, AREF et Délégations), ii) l'évaluation pédagogique réalisée par des inspecteurs de l'éducation formelle appointés pour ce travail complémentaire par l'ENF, iii) les audits externes, très centrés sur les questions financières, réalisés en principe chaque année sur les 16 AREF du Royaume. Faute de crédits suffisants, la dernière version de ces audits a été réalisée sur 8 AREF choisies pour la fréquence de leur problème dans le secteur de l'ENF. Ces audits externes, indépendants, sont très précis et soulignent les difficultés rencontrées par le suivi interne financier, administratif et pédagogique, difficultés sur lesquelles nous reviendrons tout au long de cette section.

La recherche d'un système de suivi-évaluation de l'ENF au Maroc a déjà fait l'objet de plusieurs études, le plus souvent pertinentes, sans qu'à ce jour on soit parvenu à un résultat

totale­ment satisfaisant. **La persistance des difficultés s'explique à notre avis par le fait que ces études se sont le plus souvent attachées à la description de nouveaux indicateurs sans considérer les défauts du système d'incitation des producteurs et des utilisateurs de ces données** et sans se préoccuper non plus de la formation des acteurs à l'utilisation de ces informations.

Ces études offrent un constat relativement détaillé des dysfonctionnements que quelques visites de terrain et une insertion au sein de la DENF ont rapidement confirmés. Le dispositif de suivi-évaluation de l'ENF au Maroc connaît d'abord de réels problèmes structurels, il connaît ensuite des problèmes de nature plus technique.

Au plan structurel, en premier lieu, le MEN, au niveau global et plus encore au niveau de ses structures décentralisées/déconcentrées, ne porte pas une grande attention à l'ENF, alors même que, nous l'avons déjà dit dans l'introduction du contexte, cette dernière intervient en grande partie pour corriger des imperfections propres à l'éducation formelle.

En second lieu, l'AREF semble relativement absente dans la chaîne administrative de gestion de l'ENF ; elle se contente d'une gestion financière du dossier, alors qu'elle est une instance de formalisation de la politique de scolarisation et a donc un rôle essentiel dans la poursuite de l'EPT. Cette faiblesse d'une prise en charge de la politique de l'ENF au niveau de la région est à l'origine de très nombreux retards dans les actions, la mise à disposition des fonds notamment, qui pénalisent lourdement le fonctionnement global de l'ENF. Si cette politique d'ENF était véritablement endossée au niveau régional, les choses se passeraient sans doute différemment. Grâce aux audits régionaux on constate que des délégations, des régions, parviennent à fonctionner dans des délais extrêmement courts attestant du fait que les retards observés ailleurs ne sont pas inéluctables. Le manque d'allant de l'AREF, ou de certaines AREF, affecte la mobilisation des Délégations, elle-même très inégale car davantage affaire de connaissances personnelles locales entre les acteurs que le résultat d'une **politique** provinciale et régionale.

Au plan du contenu, le dispositif de suivi-évaluation actuel est partiel. On a jusqu'alors privilégié l'analyse statistique plutôt que la production d'indicateurs de gestion, de pilotage du projet de formation des bénéficiaires. Ce que vise un tel dispositif c'est que toute l'organisation mise en place, et donc toute la chaîne du partenariat, concourent à la formation du plus grand nombre de bénéficiaires pendant une période suffisante pour aider à leur réinsertion effective. Les travaux sur le dispositif de suivi ont multiplié les propositions d'indicateurs sans les intégrer dans une chaîne de responsabilité et de décision qui en garantisse l'utilisation effective, voir même la production. **Le système de suivi-évaluation doit en effet responsabiliser chacun des acteurs et rendre visibles leurs actions dans la chaîne de partenariat, il faut donc considérer des procédures et des indicateurs qui permettent l'atteinte de ces objectifs.**

En outre, les indicateurs utilisés ne sont pas toujours très précis (dans leur définition et dans leur usage) alors que les données statistiques sur lesquelles ils se fondent sont parfois elles-mêmes peu fiables.

Pour ne prendre qu'un exemple, on peut constater que lors des lectures et des entretiens préparatoires à cet état des lieux la mission a eu le plus grand mal à comprendre les indicateurs de résultats des différentes activités mises en œuvre dans le cadre de l'ENF. Traditionnellement, et outre le nombre de bénéficiaires, on mesure les résultats des activités de formation destinée aux jeunes non-scolarisés et déscolarisés par le taux d'insertion (en formation générale ou professionnelle) en fin de programme. A ce niveau l'agrégation des bénéficiaires de l'E2C et d'Istidrak présentée dans tous les documents de la DENF n'est pas satisfaisant car on a là aujourd'hui deux programmes de nature très différente.

L'E2C est en effet une formation à l'insertion pour les enfants non scolarisés⁶; Istidrak est un programme qui concerne des élèves du formel et qui est destiné à éviter des abandons. La mesure de l'insertion est pertinente pour l'appréhension de l'efficacité du premier programme ; elle ne l'est évidemment pas pour le second, même s'il constitue à l'évidence un programme très important dans les nouvelles responsabilités de l'ENF, dans la mesure où il s'agit majoritairement d'enfants déjà insérés.

Dans ce même calcul on parle de taux d'insertion en rapportant des élèves insérés à l'ensemble des bénéficiaires mais en examinant la source de ces données on constate qu'elles proviennent du bilan de fin d'année réalisé par les inspecteurs auprès des associations et donc qu'elles sont basées sur la réussite aux examens préalables aux insertions organisées dans les écoles et les centres de formation professionnelles. Il ne s'agit donc pas à proprement parler d'insertion dans la mesure où les élèves admis à ces examens peuvent être refusés par les établissements auprès desquels ils ont candidaté ou avoir d'eux-mêmes décidé de mettre un terme à leur insertion. En associant indument l'insertion à la réussite aux tests d'insertion, on se prive de l'analyse de phénomènes qui ne se révèlent que dans les résultats finaux mesurés par le suivi de l'insertion définitive dans les établissements du formel. Sur ce plan, mais nous y reviendrons plus tard, il est préférable de parler dans le premier cas de taux de réussite aux test d'insertion ou de fin du primaire et de réserver le taux d'insertion à une mesure des insertions effectives pour lesquelles il est nécessaire de prévoir une collecte de données à la rentrée suivante.

Un autre exemple concerne les variations de résultats publiés pour de mêmes phénomènes que nous avons relevées dans deux rapports provisoires de suivi. La durabilité des insertions qui mesure le pourcentage des élèves insérés directement qui se maintiennent dans le système au terme d'une année varie de 53 % à 22 %. Si des investigations sérieuses sont nécessaires pour comprendre ces écarts, les échanges que nous avons pu avoir avec les collègues de la DENF, ont principalement fait état de données produites à des dates différentes mais surtout affectées de mauvais taux de retour de la part des AREF. Ceci montre les progrès qu'il est nécessaire d'accomplir pour tirer le meilleur partie des statistiques disponibles. Dans un système de suivi statistique performant i) on ne devrait pas pouvoir tolérer des résultats aussi différents sans que des explications soient apportées pour la compréhension de ces écarts ; ii) on ne devrait pas davantage accepter comme normal l'existence de non réponses de la part des AREF

⁶ Le taux d'insertion propre à l'E2C pour les bénéficiaires des activités conventionnées (36585 sur les 39540 inscrits) est de 37% (13 448).

concernant des résultats aussi cruciaux ; iii) enfin, même en acceptant le principe des non réponses, on ne devrait pas produire un indicateur national sur des données partielles mais produire un indicateur limité aux données disponibles en ajustant le dénominateur (les élèves insérés dans les AREF ayant donné des informations sur le maintien) au numérateur (les élèves maintenus).

Finalement, ce dernier exemple met également en lumière la nécessité d'équiper les équipes en charge du suivi-évaluation d'un minimum de connaissances statistiques et surtout analytiques autour des indicateurs qui seront choisis pour alimenter le dispositif.

Ces indicateurs, pour être utiles, doivent si possible être faciles à construire et interprétables sans aucune équivoque. Ils doivent être pertinents, c'est-à-dire répondre clairement à une question de gestion qui concerne un ou plusieurs acteurs de l'ENF. Ils doivent être fiables et donc être fondés sur des statistiques solides et non contestables. Avec l'objectif de définir un système de suivi-évaluation efficace, on doit aussi s'efforcer de viser un nombre limité d'indicateurs et de procédures. **La confusion entre le système de suivi et la production statistique descriptive ou analytique** (la recherche) doit être évitée le plus possible, même si cette dernière peut à plus long terme justifier une évolution du pilotage en précisant les limites d'indicateurs existants ou en justifiant par l'analyse du fonctionnement réel l'introduction de nouveaux indicateurs.

3.3 Les activités à considérer dans le futur système actuel du système de suivi-évaluation de l'E2C

Avant de proposer en annexe le dispositif de suivi-évaluation qui pourrait être développé, nous souhaitons dans cette section revenir sur les principales activités concernées par les programmes ENF mis en œuvre pas des ONG et des associations (programme de formation E2C, Istidrak, suivi des réinsérés,...). Méthodologiquement parlant, l'objectif est d'examiner les procédures de suivi actuelles, de lister les principales difficultés constatées le plus souvent (à la lumière des résultats des audits, et des quelques visites de terrain que nous avons pu conduire) et de proposer des améliorations à apporter au futur dispositif de suivi pour lever ou limiter ces difficultés. Dans cette première section nous détaillerons les procédures considérées dans le cadre de l'E2C qui constitue l'activité la plus emblématique de l'ENF en posant notamment les différents contours des relations financières, administratives et pédagogiques entre l'administration et les associations. Nous aborderons dans une seconde section, les particularités du suivi des autres programmes de l'ENF en référence à celui de l'E2C.

Un dispositif de suivi évaluation superpose le suivi de plusieurs catégories d'activités. Nous les considérerons ici tour à tour dans un souci de clarté de l'exposé en distinguant i) le suivi financier qui concerne la mise à disposition des fonds et les différentes procédures qui conduisent les bénéficiaires à justifier leur usage, ii) le suivi administratif (auquel nous associerons le suivi statistique) qui concerne les relations entre les administrations (principalement les délégations) et les associations partenaires (dossier de candidature, convention, rapports non financier, mais aussi éléments descriptifs et statistiques sur les associations et les bénéficiaires), et enfin iii) le suivi pédagogique qui assure l'encadrement de

terrain des administrations sur les animateurs et le contrôle des effectifs et de la conformité des cours.

Le suivi financier

Le suivi financier consacre les relations entre toutes les institutions impliquées dans l'ENF. Il concerne d'abord la budgétisation de fonds dévolus aux activités de la DENF dans le budget du MEN au cours du dernier trimestre de l'année $t - 1$, ensuite l'allocation des fonds au AREF par la DENF (à moins que les fonds destinés à couvrir les frais opérationnels de la DENF soient déjà ventilés par AREF au niveau de la préparation et du vote du budget), enfin la délégation de crédit des AREF aux Délégations qui clôt les activités financières proprement administratives. Ensuite, après conventionnement entre les délégations et leurs associations partenaires, une nouvelle étape de financement se met en place par laquelle les associations reçoivent par tranches (50% au démarrage effectif du projet suite à la réception d'un rapport de démarrage faisant état des listes des bénéficiaires, des centres de formation, et des animateurs..., 30% à mi-parcours après réception d'un rapport moral comprenant le suivi de l'assiduité des bénéficiaires, et un rapport financier justifiant les dépenses de la 1^{ère} tranche, et le solde de 20 % après remise et examen de justificatifs comprenant un rapport financier certifié, en plus du rapport bilan de l'activité dont l'insertion des bénéficiaires les résultats des examens) le financement de leurs activités prévu par la convention.

Si la première étape de budgétisation initiale (via la DENF ou directement au niveau des AREF) ne pose pas de problème et répond à une procédure budgétaire rodée, les autres étapes sont sources de nombreux dysfonctionnements et doivent être clairement identifiées dans le dispositif de suivi-évaluation.

La délégation de crédits des AREF vers les délégations ne devrait en principe pas poser de problèmes. Les crédits AREF étant pratiquement prévus lors de la préparation budgétaire en $t-1$, le virement effectif des fonds vers les délégations devrait pourvoir être effectuée avant le 1^{er} mai comme cela est prévu dans un « guide de procédures » de la DENF. A l'évidence, il faut à ce niveau des indicateurs de réalisation (année $t-1$) et de prévision/justification des crédits (années t et $t+1$) mais en même temps des indicateurs simples de résultats comme une mesure du retard (en jours ou semaines) de la délégation de crédits par rapport à la date de référence (30 avril). Ces indicateurs de retard en jours ou en semaines sont faciles à calculer et à manier. Numériques, ils se prêtent aisément au calcul de moyenne et de dispersion, ils sont décomposables en autant de retards intermédiaires qu'il existe de phases.

Le financement des associations suite à la signature des conventions obéit à priori à un calendrier précis qui coïncide avec les activités réalisées par les associations. La réception de la première tranche fixée à 50 % du montant total est prévue pour la fin décembre de l'année t . Ce versement est conditionné par la réception par la délégation du rapport de démarrage qui confirme les effectifs des bénéficiaires, le recrutement des animateurs et superviseurs,... La deuxième tranche (30%) est versée théoriquement avant la fin mars $t + 1$ et la troisième l'est en fin juillet après réception d'un rapport de bilan de la part de l'association.

Tableau 3 : activités à prendre en compte dans le suivi financier

Activité	Suivi existant	Difficultés	Amélioration suggérées	Suivi à mettre en place
Délégation de crédits ENF-AREF	Préparation budgétaire normale	RAS	Projets à définir au niveau des AREF et à consolider/arbitrer à la DENF dans préparation budgétaire	
Délégation de crédits AREF- Délégations	La délégation de crédit est prévue pour le mois de mars année T	Fréquents retards	S'assurer de la notification précoce des crédits	Indicateurs de procédures Indicateur de retard
Engagement/visa	L'engagement est la procédure qui matérialise le début de la procédure de financement. Le visa est nécessaire pour l'engagement de sommes importantes	Fréquents retards, rejets de dossiers incomplets,..	L'engagement devrait suivre le plus rapidement possible la délégation de crédits et ne pas causer de retard spécifique dans la chaîne administrative	Indicateur de retard
Attribution des crédits Délégation- Association . Tranche 1 (50%) . Tranche 2 (30%) . Tranche 3 (20%)	- Le suivi est assuré par la DENF dans le cadre de suivi des crédits délégués, la source en est l'AREF et les délégations. Le suivi est relevé aussi dans les rapports d'audit externe	Retards très importants qui se cumulent entre les différentes tranches	Se rapprocher rapidement du calendrier théorique	Indicateurs de procédures Indicateurs de retard pour chacune des phases et pour les obligations conventionnelles des associations (rapports)
Bilan financier et comptabilité analytique	Des données partielles sont collectées dans les audits	Peu d'analyses des coûts et de leurs déterminants	Prendre en compte le niveau de dépenses par bénéficiaire pour relativiser les mesures d'efficacité des différents programmes	Indicateurs du suivi financier (coûts unitaires et leur composants,...)

Pour toutes ces phases des collectes d'information permettent de décrire le bon fonctionnement des procédures. Comme cela a été défini plus haut on peut également mettre en place des indicateurs de retards concernant ces phases. Ces valeurs brutes de retard nous renseigneraient sur l'importance de la perturbation subies par les programmes ; comme valeurs numériques elles peuvent également être décomposées en plusieurs éléments constitutifs (retard initial relatif à la signature de la convention, retard lié au premier versement dont on peut mesurer la part propre à l'association en considérant le retard dans la réception du rapport de démarrage diminué du retard de signature de la convention...

Au terme du programme, il est nécessaire de concevoir une collecte de données permettant une comptabilité analytique des activités (dépense par bénéficiaires, dépense par insérés,...).

Le suivi administratif et statistique

Le second type de gestion à prendre en compte dans le dispositif de suivi-évaluation concerne le suivi administratif au sein duquel nous considérerons ici également le suivi statistique. Les activités à prendre en compte dans ce cadre concerne l'ensemble des activités relatives à la candidature des associations (appel à projet de la part de la délégation provinciale qui fait immédiatement suite à la délégation de crédits, constitution du dossier de candidature par les associations et sélection de ces dossiers par la délégation).

Selon les résultats des audits, on constate que l'appel à projet intervient parfois en retard, du fait du retard pris dans la délégation de crédits depuis les AREF mais aussi du fait d'un retard propre au service concerné de la délégation. Les délais de candidature (normalement de 45 jours après la publication de l'appel à candidatures) sont parfois fortement raccourcis. A l'évidence il faut dans cette phase préparatoire définir un indicateur de retard en référence à une date définie et un autre indicateur mesurant le délai accordé aux associations.

La constitution du dossier de candidature par les associations oblige à réunir un assez grand nombre de pièces pour vérifier la réalité des activités. On pourrait sans difficultés mettre en place une procédure d'accréditation pour plusieurs années permettant d'alléger cette phase.

La sélection effective des dossiers se fait à travers le travail d'un Comité d'éligibilité qui réunit des fonctionnaires de la délégation, des membres des collectivités territoriales et éventuellement des représentants d'associations non-candidates. Le comité peut se tenir en retard par rapport au chronogramme idéal soit du fait de retards accumulés aux étapes précédentes soit du fait du fonctionnement de la délégation.

Tableau 4 : activités à prendre en compte dans le suivi administratif

Activité	Suivi existant	Difficultés	Amélioration suggérées	Suivi à mettre en place
Appel à projet de la part de la délégation	Service ENF de la Délégation	calendrier d'appel à projets délai de candidature	Se rapprocher rapidement du calendrier théorique	Indicateur de retard Durée du délai
Dossier de candidature des associations	Service ENF/délégation	Grand nombre de pièces à produire	Réduire le nombre de pièces ou en limiter certaines à une accréditation valable pour plusieurs années	Accréditation auprès de la délégation
Sélection des associations Comité d'éligibilité	Service ENF/délégation	Calendrier	Accréditation pourrait alléger les procédures	Indicateur de retard
Signature des conventions	Service ENF/délégation Remontée AREF, DENF ?	Calendrier	Se rapprocher rapidement du calendrier théorique	Indicateur de retard
Rédaction de rapports justificatifs par les associations	Service ENF/délégation	Calendrier Nombre et contenu des rapports	Réflexion sur la pertinence de chaque rapport et de	Indicateur de retard pour les rapports qui conditionnent

			son contenu	des phases ultérieures
Production des statistiques concernant les associations et les effectifs des bénéficiaires	A réviser dans le cadre du projet de système d'information	Pertinence des statistiques collectées	Introduire des statistiques plus précises concernant les flux de bénéficiaires et leur insertion	Conception exploitation du système d'information qui se met en place

La signature de la convention marque le véritable point de référence des activités des associations. La prise en compte du retard est importante à ce stade et là également avec la possibilité de décompter les retards préalables de l'administration.

Au plan administratif, les associations ont à rédiger un relativement grand nombre de rapports dont certains seulement sont très stratégiques puisqu'ils conditionnent l'enclenchement d'une nouvelle phase (paiement notamment). Le premier de ces rapports est le rapport de démarrage qui fait le point sur les effectifs et les principaux éléments d'organisation des cours comme le nombre et le profil des animateurs, des superviseurs, ... Les associations ont ensuite à établir un rapport financier après chaque versement, rapports justifiant les dépenses supportées par les associations. Un rapport de bilan, faisant effectivement le point sur les flux annuels de bénéficiaires et leurs résultats mais aussi sur la justification de l'ensemble des dépenses de l'année, conditionne le versement du solde du financement conventionnel. Une réflexion approfondie sur l'intérêt et le contenu de chacun de ces rapports serait sans doute utile pour éviter la production et la collecte d'informations peu utiles.

La production de ces rapports est relativement lourde pour les associations et on peut imaginer que la signature de la convention devrait valoir engagement et de fait assurer la perception des deux premiers versements sans nouveau dossier ni justification des dépenses. Le rapport de bilan est évidemment essentiel pour justifier les dépenses engagées et mesurer les résultats des actions engagées mais les sanctions d'une mauvaise utilisation des fonds ou du non-respect des critères de perception de ces derniers devraient être repoussées à la campagne suivante. Au cours de cette réflexion on pourrait utilement évoquer la pertinence du critère de maintien d'un nombre minimal de bénéficiaires (15) et considérer qu'il pourrait être remplacé par une mesure de résultats finaux (nombre de bénéficiaires présentés/reçus aux examens de fin d'année par exemple). Le réajustement du financement en fonction de l'évolution du nombre de bénéficiaires est discutable dans la mesure où l'association en recrutant initialement un animateur supporte un coût fixe indépendant du nombre de bénéficiaires mais aussi par le risque de recrutement d'opportunité de nouveaux élèves en cours d'année que peuvent provoquer d'éventuels abandons.

Au titre de la gestion administrative, on peut considérer également comme activité la production de statistiques par les associations et les administrations qui devront alimenter le nouveau le système d'information de la DENF. Nous avons déjà discuté de la non pertinence de l'indicateur actuel d'insertion des bénéficiaires qui devra à l'avenir être décomposé entre un taux de réussite aux examens d'insertion et un taux effectif d'insertion en considérant cette fois la part de ceux qui s'insèrent effectivement à la rentrée scolaire parmi ceux ayant obtenu

les examens. On pourrait de même rendre plus précise la mesure des effectifs et de taux de rétention en raison des sorties et entrées en cours de cycle en décomposant sur l'année les inscriptions initiales, les entrées en cours d'année, les abandons en cours d'année (et le nombre de bénéficiaires présents en fin d'année à titre de vérification car il peut être déduit des 3 données précédentes).

Le suivi pédagogique

Le suivi pédagogique est assuré en principe par des inspecteurs de l'éducation primaire volontaires rattachés auprès des délégations. Nous avons pu constater lors de notre visite de terrain qu'il n'en était pas toujours ainsi et notamment que des inspecteurs du secondaire et des inspecteurs d'orientation pouvaient effectivement assurer ce rôle. L'encadrement pédagogique est rythmé autour de trois visites :

- la visite « diagnostique » qui doit en théorie intervenir rapidement après le début des cours, et permettre à la délégation de s'assurer de la conformité des effectifs et du profil de l'animateur. Cette visite connaît souvent des retards.
- La visite « d'accompagnement » est une visite véritablement pédagogique, elle porte sur le suivi du programme, les capacités professionnelles de l'animateur, la gestion du groupe de bénéficiaires. Cette visite connaît de fréquents retards par rapport au calendrier théorique.
- La visite de « bilan » qui vise à vérifier les effectifs de fin d'année, de s'assurer du sort des bénéficiaires en fin d'année et notamment de la passation des examens vers le formel ou la formation professionnelle. Comme la précédente, cette visite peut ne pas être effectuée à temps lorsque les charges des inspecteurs dans le formel sont trop lourdes à assumer.

Tableau 5 : activités à prendre en compte dans le suivi pédagogique

Activité	Suivi existant	Difficultés	Amélioration suggérées	Suivi à mettre en place
1 ^{ère} visite de l'inspecteur « diagnostique »	Questionnaire Rapport à la délégation	Calendrier Contenu du questionnaire Pas de retour à l'association	Strict respect calendrier de la 1 ^{ère} visite Révision du support de la visite avec retour association et statistiques	Indicateur de retard Révision des statistiques sur les bénéficiaires
2 ^{ème} visite de l'inspecteur « accompagnement »	Questionnaire Rapport à la délégation	Calendrier Réalité de la visite Contenu du questionnaire Pas de retour à l'association	Révision support du rapport avec retour association	Indicateur « activité pédagogique » et appréciation inspecteur Statistiques flux
3 ^{ème} visite de l'inspecteur « bilan »	Questionnaire Rapport à la délégation	Calendrier Réalité de la visite Contenu du	Révision support du rapport avec retour association	Indicateur « capacité pédagogique

		questionnaire Pas de retour à l'association	et statistiques	animateur » Statistiques flux et réussite aux examens
--	--	---	-----------------	--

Chacune de ces visites est l'occasion de la rédaction d'un rapport qui outre des considérations pédagogiques permet également la collecte des données concernant les effectifs, et la présence des bénéficiaires, le type et la qualité des équipements et de locaux, et des éléments plus spécifiques à chaque type de visite. Ces dernières informations font malheureusement souvent l'occasion de questions ouvertes, difficiles à coder et de fait certainement peu exploitées en matière de suivi⁷. Il existe en particulier aucun retour du produit des rencontres entre l'animateur et l'inspecteur vers les associations, retour qui pourrait permettre à ces dernières de mieux gérer leur personnel enseignants (recrutement, formation, ...). Il y aurait un travail utile à ce niveau à accomplir avec une équipe d'inspecteurs expérimentés de manière à intégrer au rapport certaines questions fermées ou partiellement fermées (avec la possibilité de réponses correspondantes à l'absence d'avis ou la méconnaissance du problème) permettant de collecter d'utiles informations sur la perception par les inspecteurs i) des qualités professionnelles de l'animateur, ii) de la pertinence de ses cours, iii) du sérieux avec lequel il applique les programmes, iv) etc. A côté des données strictement pédagogiques, mais aussi en lien avec ces dernières, ces données pourraient ainsi être exploitées au niveau des délégations mais aussi des AREF et de l'administration centrale, mais aussi transmises aux associations.

3.4 Le dispositif de suivi-évaluation des autres programmes de l'ENF

Le dispositif de suivi-évaluation d'Istidrak se confond avec celui de l'E2C alors qu'il obéit probablement à des modalités légèrement différentes et qu'il conduit à des résultats très spécifiques. Si en théorie la relation entre les associations et les délégations repose pour ce programme comme pour l'E2C sur un appel à projets de ces dernières, dans les faits, s'agissant d'une situation d'urgence (combler l'absence d'enseignants), l'activité d'Istidrak se négocie plus souvent par des contacts directs entre les partenaires. En outre, les activités ne commencent que très rarement avant l'aval complet des autorités et donc les remplacements débutent rarement avant décembre, lorsque tous les éléments légaux sont en place. Dans cette situation où ce sont les délégations qui sollicitent des associations dont les bénéficiaires à assurer un rôle d'intermédiaire dans la fourniture de remplaçants sont modestes on peut penser que l'administration est susceptible de fonctionner plus rapidement. Pour toutes ces raisons le dispositif de suivi-évaluation d'Istidrak ne pourra pas se caler complètement sur celui de l'E2C en termes de calendrier même s'il importera comme nous le verrons de profiter du premier dispositif pour alimenter le second.

Les activités de la « veille éducative » qui passent par les administrations déconcentrées de l'éducation nationale (Child to child et Caravane) font l'objet de rapports assez détaillés mais

⁷ Ces rapports sont largement exploités au plan pédagogique au sein de la DENF et font l'objet de publications analytiques de synthèse stimulant la réflexion pédagogique propre à l'ENF et à son public.

dont l'intérêt est relativement discutable. L'analyse statistique du recensement Child to Child ne se base pas sur des données statistiques représentatives et ce qui importe davantage, la mobilisation effective des établissements et des personnels du formel, devrait tenir en peu de mots mais surtout retourner les responsables nationaux et régionaux de l'éducation.

Les autres activités de la veille éducative (gestion du livret de suivi individualisé des élèves, soutien pédagogique) sont mis en œuvre par l'éducation formelle, qui en assure la quasi intégralité, et suivis par l'éducation non formelle. Il est cependant nécessaire que l'ENF collecte quelques indicateurs de base sur ces sous programmes pour remplir le rôle de « sentinelle » de la lutte contre les redoublements et les abandons qui lui a été confiée dans le cadre du plan d'urgence. En revanche, il serait évidemment très utile de connaître avec plus de précisions les interventions en matière de soutien pédagogique réalisées par des associations conventionnées.

Tableau 6 : activités à prendre en compte dans le suivi des autres programmes de l'ENF

Programme/Activité	Suivi existant	Difficultés	Amélioration suggérées	Suivi à mettre en place
Istidrak	Se confond avec le suivi de l'E2C tel qu'il a été décrit précédemment	On ne tient pas compte de la spécificité de ce programme	Proposer dans le suivi des indicateurs spécifiques au fonctionnement et aux résultats d'Istidrak	Postes vacants après la rentrée Nb d'animateurs recrutés pour les remplacements Nb de vacataires
Veille éducative -sensibilisation / mobilisation - lutte contre les redoublements et les abandons	Des rapports spécifiques sont produits sur les deux activités Child to Child et Caravane La lutte contre les redoublements et les abandons est largement assurée au plan opérationnelle par le formel	Beaucoup d'énergie et de moyens consacrés à la relation de ces deux opérations Manque de visibilité de ces activités au sein de l'ENF	Mettre en place un suivi plus léger et plus opérationnel	Publicité à faire sur le décompte des établissements engagés et le nombre de bénéficiaires (recensés et réinscrits) Détailler davantage la partie ENF (convention pour le soutien pédagogique)
Accompagnement des insérés	Pris en compte dans les statistiques du bilan ENF	Statistiques publiées sont assez incomplètes et ne permettent pas de percevoir les différentes activités	Rendre les statistiques plus explicites	Nb de bénéficiaires par activité distinguant partenariat et parrainage

L'accompagnement scolaire des insérés et de la transition primaire/collège forme le dernier programme de l'ENF. Le suivi pourrait être amélioré sensiblement et même s'il doit être proportionné à la modestie des activités. Comme nous l'avons vu précédemment le suivi statistique est imprécis et surtout donne beaucoup de détail sur des sous populations peu nombreuses alors qu'il ignore des populations beaucoup plus importantes.

Surtout, il importe à ce niveau de bien faire ressortir ce qui ressort d'activités de partenariat de ce qui ressort d'activité de parrainage.

Conclusion

Cet examen global des différentes logiques de gestion complémentaires qui traversent les programmes de l'ENF, mais aussi la mention des difficultés rencontrées concrètement, permettent de proposer les contours d'un dispositif de suivi-évaluation pour l'ensemble des activités de l'ENF gérées par le biais d'associations.

- En premier lieu ce dispositif doit s'appuyer sur une logique chronologique qui permet de mesurer et rendre transparent les retards qui affectent aujourd'hui toutes les activités administratives, financières et pédagogiques.
- En second lieu cette chronologie doit enchaîner temporellement les différentes activités à suivre, qu'elles soient administratives, financières ou pédagogiques.
- En troisième lieu le dispositif doit s'appuyer sur des indicateurs précis, en nombre limité, simples à produire et à interpréter. Ces indicateurs doivent systématiquement avoir une fonction d'alerte ou de mobilisation/responsabilisation (ce n'est pas de la collecte statistique). Ils feront sans doute l'objet d'une collecte parallèle à celle des statistiques du secteur dans la mesure où leur calcul, leur inscription à un tableau de bord ou autre document, leur cheminement administratif, feront parties intégrantes du suivi.
- En quatrième lieu, ce dispositif doit responsabiliser et impliquer les responsables des délégations et des AREF et devenir ainsi partie prenante de la politique EPT à ces différents échelons du MEN. Pour cela, il est nécessaire de prévoir des réunions provinciales et régionales lors des différentes phases des activités qui seront formalisées par des PV signés et exploités au niveau de l'administration centrale.
- En cinquième lieu, ce dispositif correspondra approximativement à l'état actuel des procédures. Il devra être rapidement amendé par le produit des réflexions qui devront être conduites sur les exigences administratives à l'égard des associations (documents, accréditation, rapports,...) et sur les questionnaires relatifs aux 3 inspections pédagogiques.
- En sixième lieu, en lien avec l'amélioration et la rationalisation du système statistique, des évaluations de long terme pourront compléter ce suivi-évaluation en analysant les questions de fond que sont la pertinence des modèles et des outils pédagogiques, la durabilité et la profitabilité de long terme de l'ENF hors réinsertion ou avec insertion.

Annexe : présentation d'un projet de dispositif de suivi-évaluation de l'E2C

Calendrier	Phase/action	Contenu exigé	Elément attendu	Indicateur	initiateur	Destinataires	statistiques
Février _t	Rapports Child to Child		Recensement Des non scolarisés (par type ?) Désko ou jamsco Rapport délégations Rapport national le 30 Juillet	.Nb d'enfants à scolariser Par délégation et AREF .Comparaison avec bénéficiaires ENF dans la zone en t-1	Responsable de C to C	Délégation AREF DENF Associations pressenties pour leurs investigations	Fichier des enfants recensés
Avant le 1 ^{er} Mai _t	Délégation de crédits	. Délégation du crédit par AREF . Réception du crédit à la délégation	Information sur les moyens dont disposeront les délégations	.Montant disponible .Comparaison avec montant t-1	AREF	Délégations	
Du 1 ^{er} au 30 mai 15 Mai _t	Appel à projets	. Critères d'octroi de contribution . Procédures et éléments du dossier . Date limite de dépôt des projets	Préparation de leur projet par les associations	Retard en semaine par rapport à la date de référence	Délégation	Autres délégations AREF DENF	
Avant le 15 juin	Constitution et dépôt du dossier de demande	. Copie de statuts . Copie du PV de la dernière assemblée générale . Copie du dernier rapport moral et financier . Liste des projets réalisés (y compris montants dont publics) . Fiche technique sur l'ONG . Fiche projet ONG	Dépôt du dossier à temps par l'association	Retard en semaine par rapport à la date de référence	Association	Délégation	
Du 30 mai	Tenu du Comité	Composé d'agents de	Sélection des projets	Retard en semaine par rapport à la	Délégation	Associations	Fichier des

au 15 Juin t	d'éligibilité	la délégation de représentants des autorités locales PV de sélection	retenus	date de référence		Autres délégations AREF	associations Voir avec SI
Du 30 juin au 15 juillet t	Signature des conventions	. Préparation des conventions . Signature des conventions	Signature des conventions avec les associations retenues	Retard en semaine par rapport à la date de référence	Délégation	Associations Autres délégations AREF	
Fin juillet t	Comité régional de suivi-évaluation : rapport de « préparation » reprenant et commentant brièvement les indicateurs précédents pour faire le point sur les perspectives et les procédures préparatoires				Délégation et comité de suivi	Réunion Délégation et AREF PV et rapport concis AREF à la DENF	Fichier suivi délégation/AREF
Du juillet au 1 ^{er} septembre	Engagement de la contribution (soumission pour Visa)	. Préparation de l'état d'engagement . Envoi pour Visa CED Avec : -Décision octroi des contributions _Décision de désignation du Comité d'éligibilité -PV du comité d'éligibilité - Convention de partenariat		Retard en semaine par rapport à la date de référence			
1 ^{er} au 30 Septembre t	Inscriptions		Inscription des bénéficiaires	. tableau des inscrits (nb par âge, sexe, milieu, niveau scolarisation, type de cours,...) Ou remplissage base de données inscrits	Associations	Délégations qui enverront les données compilées aux AREF AREF envoient DENF	Fichier des inscrits Caractéristiques individuelles et sociales Niveau scolaire antérieur Projet post ENF
Septembre t	Formation des		Prise en charge de la	.nb animateurs formés	Délégation	Autres délégations	Fichiers

	formateurs		formation des animateurs			AREF DENF	animateurs
13 octobre t	Début des cours		Journée nationale de l'alphabétisation et de l'éducation non formelle	Retard en semaine par rapport à la date de référence	Associations	Délégation Autre délégation AREF DENF	
Du 30 octobre au 13 décembre t	Rapport de démarrage	. liste des bénéficiaires . liste des animateurs avec contrat d'engagement . liste des superviseurs avec contrat d'engagement . liste des centres de formation . emplois du temps	Confirmation des inscriptions par associations et démarrage des cours	Retard en semaine par rapport à la date de référence	Association	AREF DENF	Fichier des inscrits Caractéristiques individuelles et sociales Niveau scolaire antérieur Projet post ENF Lien fichiers assoc. et fichier animateurs
Avant le 13 décembre t	Ordonnancement et paiement de la première tranche	. Bordereau d'émission . ordonnance ou mandat de paiement .avis de crédit . original et copie convention . état d'engagement visé CED .original et une copie de la décision d'octroi visée par le CED . PV du comité d'éligibilité . Etat de liquidation de la première tranche	Activités à mettre en œuvre pour le paiement effectif de la première tranche	Retard en semaine par rapport à la date de référence	délégation	Association	
	réception première tranche (50%)		Versement de la première tranche de la subvention (conditionné à la réception par la délégation du rapport de	Retard en semaine par rapport à la date de référence- le retard en semaine du rapport de démarrage	Association	Délégation AREF	

			démarrage)				
Du 13 octobre au 30 décembre _t	Première visite Inspecteur	Visite diagnostique		.Retard en semaine par rapport à la semaine de référence . liste des « entrées » et des « sorties » .tableau évaluation des animateurs	Délégation	AREF Retour association	
30 janvier _{t+1}	Rapport de « démarrage » reprenant et commentant brièvement les indicateurs précédents pour faire le point sur les phases du démarrage des actions				Délégation et comité de suivi	Réunion délégations et AREF PV rapport concis AREF à la DENF	Fichier suivi délégation/AREF
Avant le 1 ^{er} mars _{t+1}	Rapport pédagogique et financier pour la première tranche	.Rapport financier .Rapport pédagogique .Liste effective des bénéficiaires		.Retard en semaine par rapport à la semaine de référence . liste des « entrées » et des « sorties »	Association	Délégation AREF	association
Avant le 31 mars _{t+1}	Ordonnancement et paiement de la deuxième tranche (30%)	. bordereau d'émission . ordonnance ou mandat de paiement .avis de crédit . état de liquidation .copie décision d'octroi		Retard en semaine par rapport à la semaine de référence-retard-retard par rapport à la semaine de référence de la première tranche	Délégation	Association AREF	
Du 1 ^{er} janvier à 31 mars _{t+1}	2 ^{ème} visite inspecteur	Visite d'accompagnement		Retard en semaine par rapport à la semaine de référence . liste des « entrées » et des « sorties »	Inspecteur	Délégation Association AREF DENF	
30 Juin _{t+1}	3 ^{ème} visite inspecteur	Visite de « bilan »	Bilan dressé par inspecteur . évaluations . présentés insertion .effectivement insérés	. Retard en semaine par rapport à la semaine de référence . liste des « entrées » et des « sorties » Bilan insertion	Inspecteur	Délégation Association AREF DENF	Complément au fichier des inscrits avec variables de parcours et de résultat
Juillet _{t+1}	rapport de synthèse (bilan du projet) certifié	Rapport financier sur les 80 % dépensés Rapport pédagogique avec :		Taux de réussite Taux de déperdition (sorties/(inscrits+entrées))*100	Association	Délégation AREF DENF	

		Nb inscrits initiaux Nb entrées Nb sorties Taux d'insertion		Taux d'insertion par type = Insérés (scol/(inscrits+entrées- sorties))*100 Insérésprof=(prof/(inscrits+entrées- sorties))*100			
30 juillet _{t+1}	Rapport « bilan » reprenant et commentant brièvement les indicateurs précédents pour faire le point sur les résultats des activités				Délégation	Réunion délégations et AREF PV rapport concis AREF à la DENF	Fichier suivi délégation/AREF
30 Juillet _{t+1}	Paiement de la 3ème tranche de la subvention (20%)	. Bordereau d'émission . ordonnance ou mandat de paiement .avis de crédit . Etat de liquidation .copie de la décision d'octroi		. Retard en semaine par rapport à la semaine de référence			