

Liban

Etude de réorganisation et de modernisation de l'administration du Ministère de l'éducation

Tome I

SCHEMA DIRECTEUR ET PLAN D'ACTION

(LEB/73/001)

Rapport établi à l'intention du Gouvernement du Liban
par l'Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture
avec la collaboration de SEMA - METRA International

Unesco

Paris, mars 1974

ETUDE DE REORGANISATION ET DE MODERNISATION
DE L'ADMINISTRATION DU MINISTERE DE L'EDUCATION

SCHEMA DIRECTEUR ET PLAN D'ACTION

S O M M A I R E

	<u>pages</u>
<u>CHAPITRE 1</u> - INTRODUCTION	1.
<u>CHAPITRE 2</u> - LES OBJECTIFS	4.
<u>CHAPITRE 3</u> - OBSERVATIONS SUR LA SITUATION ACTUELLE	10.
31. Aspects du système éducatif	10.
32. Observations sur les structures	11.
33. Observations sur les dispositifs administratifs	13.
<u>CHAPITRE 4</u> - IDEES DIRECTRICES DE REFORMES	15.
41. Structures	15.
411. Amélioration des relations entre organes de réflexion, prévision, conception et organes d'exécution	15.
412. Rapprochement de l'enseignement officiel et de l'enseignement privé	16.
413. Distribution claire et précise des responsabilités en matière de coût	17.
414. Amélioration de la gestion des bâtiments et des équipements	18.
415. Amélioration du rendement du système éducatif	19.
416. Eviter une trop grande concentration des décisions	21.
417. Amélioration de la collecte, de la mémorisation et du traitement des informations	22.
418. Organigramme proposé	22.
419. Observations sur les fonctions de chacun des constituants principaux de la structure	24.

	<u>pages</u>
42. Dispositifs administratifs	30.
421. Gestion des Personnels	30.
422. Gestion des Equipements	36.
423. Gestion des Elèves	42.
424. Finances - Contrôle de gestion	42.
43. Possibilités de traitements informatiques	49.
431. Généralités	49.
432. Présentation des applications	52.
433. Eléments de choix de la configuration	59.
<u>CHAPITRE 5</u> - ACTIONS A ENTREPRENDRE - PROGRAMME DIRECTEUR	61.
51. Structures et Liaisons	61.
52. Contrôle de gestion	64.
53. Amélioration et modernisation des systèmes de gestion	66.
54. Planning général	68.

<u>ANNEXES</u>	
1. LES OBJECTIFS	72.
2. ASPECTS DU SYSTEME EDUCATIF	78.
3. OBSERVATIONS SUR LA SITUATION ACTUELLE : STRUCTURE	96.
4. OBSERVATIONS SUR LA SITUATION ACTUELLE : DISPOSITIFS ADMINISTRATIFS	103.

CHAPITRE 1 - INTRODUCTION

1. INTRODUCTION

Ce document présente l'étude diagnostique et le plan directeur de réorganisation et de modernisation du Ministère libanais de l'Education Nationale.

Cette étude fournit le plan des actions à entreprendre en vue d'améliorer la "logistique" du Ministère et d'assurer ainsi une plus grande efficacité au système éducatif. En revanche, elle n'a pas pour but une réforme des méthodes pédagogiques et des programmes d'enseignement.

L'examen de l'ensemble du système éducatif a été effectué ; l'enseignement privé, particulièrement important au Liban, n'a donc pas été oublié. Cependant, s'il était nécessaire de se préoccuper entre autres du rôle d'orientation, de coordination, d'aide, de contrôle dévolu à l'administration centrale, il n'appartenait pas à cette étude d'examiner les problèmes de gestion des divers organismes d'enseignement privé.

Dans un premier temps, ce rapport fournit une analyse et une explicitation des objectifs de l'Education Nationale (chapitre 2). A ce stade, quelques difficultés ont été rencontrées pour cerner les objectifs généraux.

Plutôt que d'évoquer certaines situations extrêmes reposant sur certains scénarios, ce document part d'objectifs généraux plus réalistes et définit des sous objectifs concrets susceptibles de constituer un consensus entre les divers responsables intéressés - (voir en annexe 1, les commentaires détaillés des objectifs.) -

Dans un deuxième temps, l'organisation actuelle du Ministère a été confrontée aux objectifs (chapitre 3). Cette démarche a permis de dégager les points forts et les points faibles du système de gestion selon la plus ou moins bonne possibilité de satisfaction des objectifs présents et futurs. L'analyse de la situation actuelle a été réalisée en considérant successivement :

- certains aspects du système éducatif
- les structures
- les procédures administratives

Pour plus de clarté, le texte principal présente les synthèses des appréciations tandis que les commentaires plus détaillés sont renvoyés en annexe (annexes 2, 3 et 4).

Dans la phase suivante (chapitre 4), ce document présente les idées directrices des réformes à entreprendre. Les structures sont abordées en premier lieu et ensuite, les procédures, les "outils de gestion". En effet, il est nécessaire d'avoir une vue claire des solutions souhaitables de structure pour esquisser convenablement le système de gestion et, en particulier, le réseau de collecte et de traitement d'informations correspondant.

Au niveau des structures comme des procédures, la cohérence des systèmes nécessaires a été recherchée. L'étude a permis de définir le degré de sophistication des outils de gestion à élaborer en même temps que les divers stades d'évolution souhaitable de ces outils; en particulier les moyens humains pour effectuer les études détaillées et les mises en oeuvre ont été déterminés.

Cependant, l'étude de certains sous systèmes a été approfondie: ceux qui paraissaient devoir être traités sur ordinateur à plus ou moins court terme; c'est ainsi qu'ont été considérés le management du personnel (constitution du fichier personnel, paye, mutation, affectation, inspection,...), le management des élèves, le fichier des établissements, la constitution d'une "banque des données". Ces divers aspects du traitement automatisé ont été reportés dans le tome 2 pour garder une homogénéité, un équilibre convenable du texte de base du rapport.

Sur la base des idées directrices énoncées, la définition des actions à entreprendre a été ensuite abordée. Elle a permis la détermination des groupes de travail à constituer et des missions qui leur seraient confiées.

Un planning général des travaux à effectuer présente ensuite la synthèse des plannings partiels de chaque mission (analyse des critères d'urgence). Ce planning général est valable pour plusieurs années; il constitue donc le programme directeur des travaux de modernisation et de réorganisation du Ministère de l'Education Nationale.

Il faut cependant noter que la précision est plus grande sur les actions à engager à court terme qui se regroupent autour de trois axes principaux :

- les structures, fonctions et liaisons,
- le contrôle de gestion et en premier lieu le contrôle des coûts,
- le réseau d'information.

L'UNESCO tient à remercier les divers responsables intéressés qui ont facilité les tâches d'analyse et qui ont pu participer à cette étude.

Nous remercions particulièrement :

- . Monsieur le Ministre de l'Education Nationale,
- . Monsieur le Directeur Général de l'Education Nationale et ses collaborateurs,
- . Monsieur le Président du Centre de Recherche et de Développement pédagogique,
- . Monsieur le Président du Conseil exécutif des Grands Projets et ses collaborateurs,
- . Les responsables de l'Inspection centrale pédagogique,
- . Les responsables intéressés de la Fonction publique et du Ministère du Plan.

CHAPITRE 2 - LES OBJECTIFS

2. LES OBJECTIFS

GENERALITES.

Une organisation n'a pas de valeur en soi, elle n'a de valeur que par rapport aux objectifs qui lui sont fixés. Avant d'étudier les structures et procédures de gestion du Ministère et de faire des propositions de réforme, il convient donc d'analyser les objectifs de l'Education Nationale au Liban, et c'est en fonction de cette analyse que l'on pourra formuler des observations sur l'état actuel et en dégager les réformes à entreprendre.

Nous considérons les objectifs comme un ensemble cohérent et complet qui traduit les finalités de l'organisme. Cet ensemble part des objectifs les plus généraux et aboutit aux objectifs pratiques et aux facteurs de succès qui doivent servir de guides à tout plan d'action.

Au cours de notre analyse nous avons exploité les objectifs de l'Education Nationale Libanaise à partir des entretiens que nous avons eu avec les principaux dirigeants intéressés et des documents que nous avons consultés (par exemple le Plan Sexennal de Développement). Naturellement, ce travail demande encore à être clarifié et approfondi, ce que nous ne pouvons pas faire dans le cadre de cette étude.

Tel quel, le graphe des objectifs retenus nous paraît cependant suffisant pour effectuer notre analyse des points forts et faibles du système actuel et pour définir les caractéristiques essentielles du système à obtenir.

Les objectifs sont présentés de façon synthétique dans les graphes des figures 1 à 5. Pour la commodité de la présentation, nous avons adopté une numérotation décimale des objectifs, l'objectif 23 étant le 3e sous-objectif de l'objectif principal 2. Il est bien évident qu'au cours d'études sectorielles détaillées on devra considérer une décomposition beaucoup plus poussée des objectifs considérés.

Les commentaires sur ce graphe sont reportés en annexe 1.

FIGURE 1 - LES OBJECTIFS GENERAUXVis-à-vis des individus

1

SATISFAIRE LA DEMANDE D'ENSEIGNEMENT :

- GENERALISER LE PRIMAIRE
- OUVRIR L'ACCES DES AUTRES NIVEAUX A TOUS CEUX QUI LE DESIRENT ET LE PEUVENT

2

DONNER AUX ELEVES UNE FORMATION QUI LEUR PERMETTRA LA MEILLEURE INTEGRATION DANS LA VIE ACTIVE COMPATIBLE AVEC LEURS DESIRS ET LEURS CAPACITES

Vis-à-vis de la collectivité

3

DONNER A TOUS UNE
EDUCATION CIVIQUE, SOCIALE
ET HUMAINE

4

FOURNIR LA MAIN D'OEUVRE QUALIFIEE
CORRESPONDANT AUX BESOINS ECONOMIQUES
ET SOCIAUX DU PAYS

FIGURE 2 -

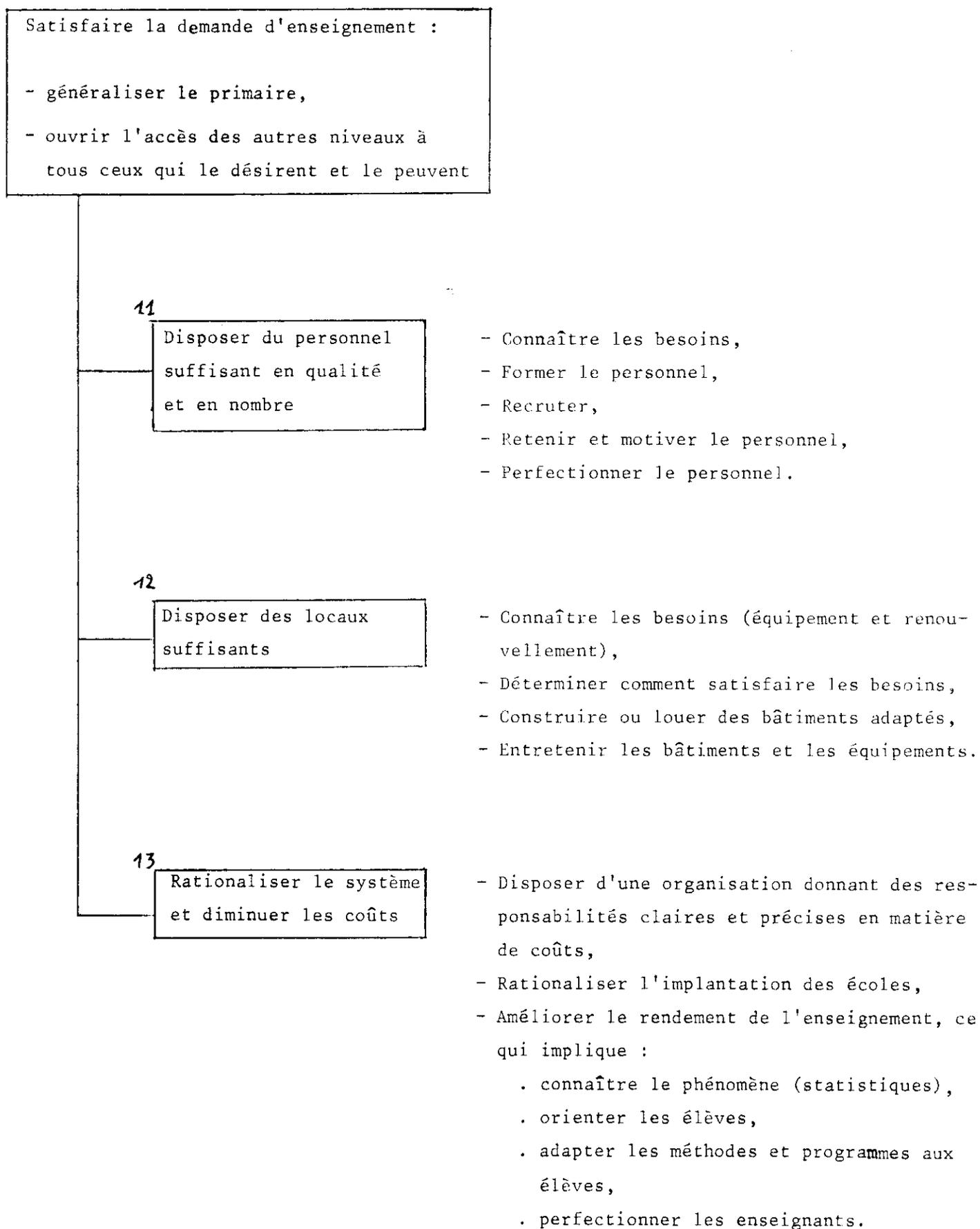


FIGURE 3 -

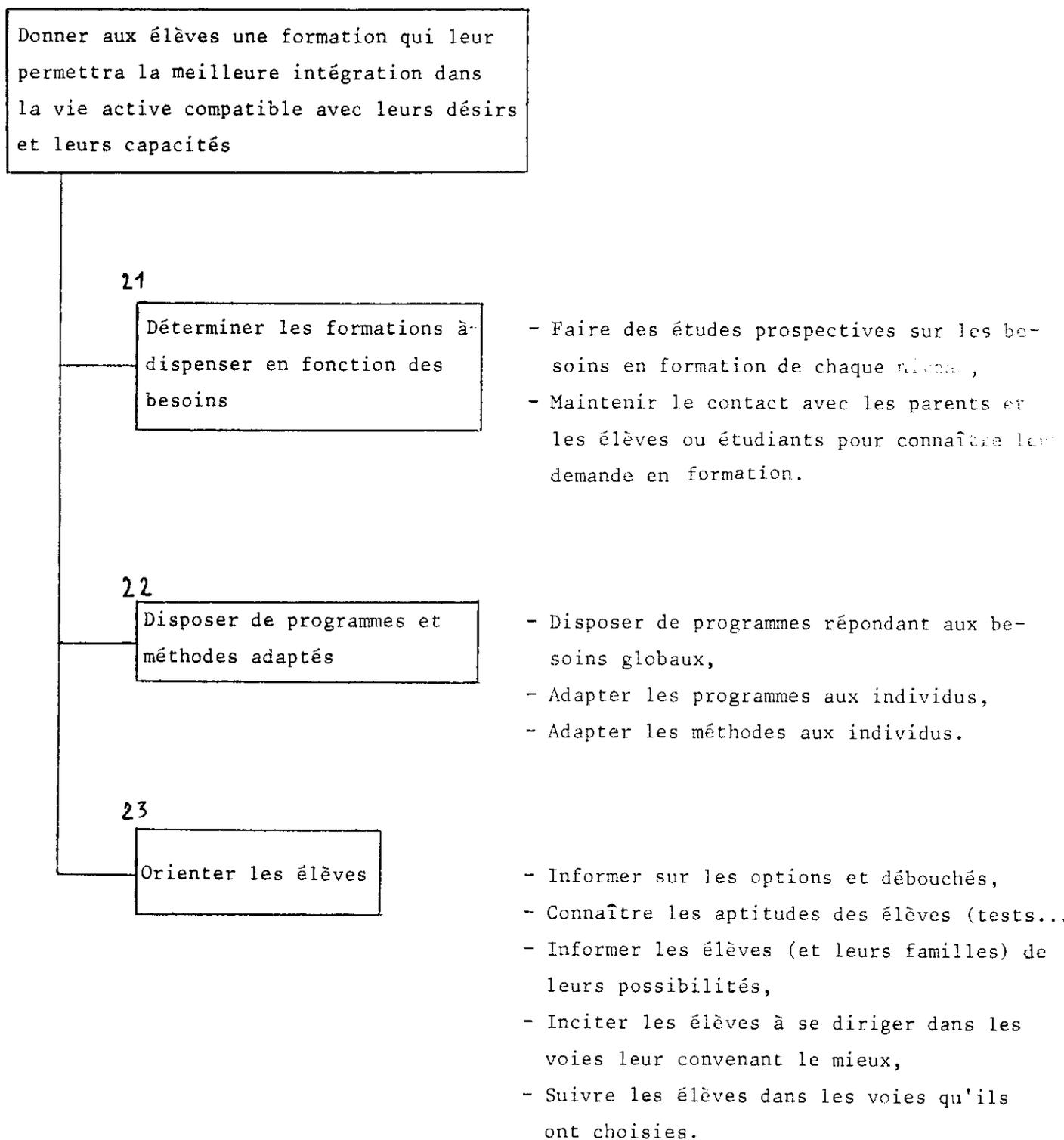


FIGURE 4 -

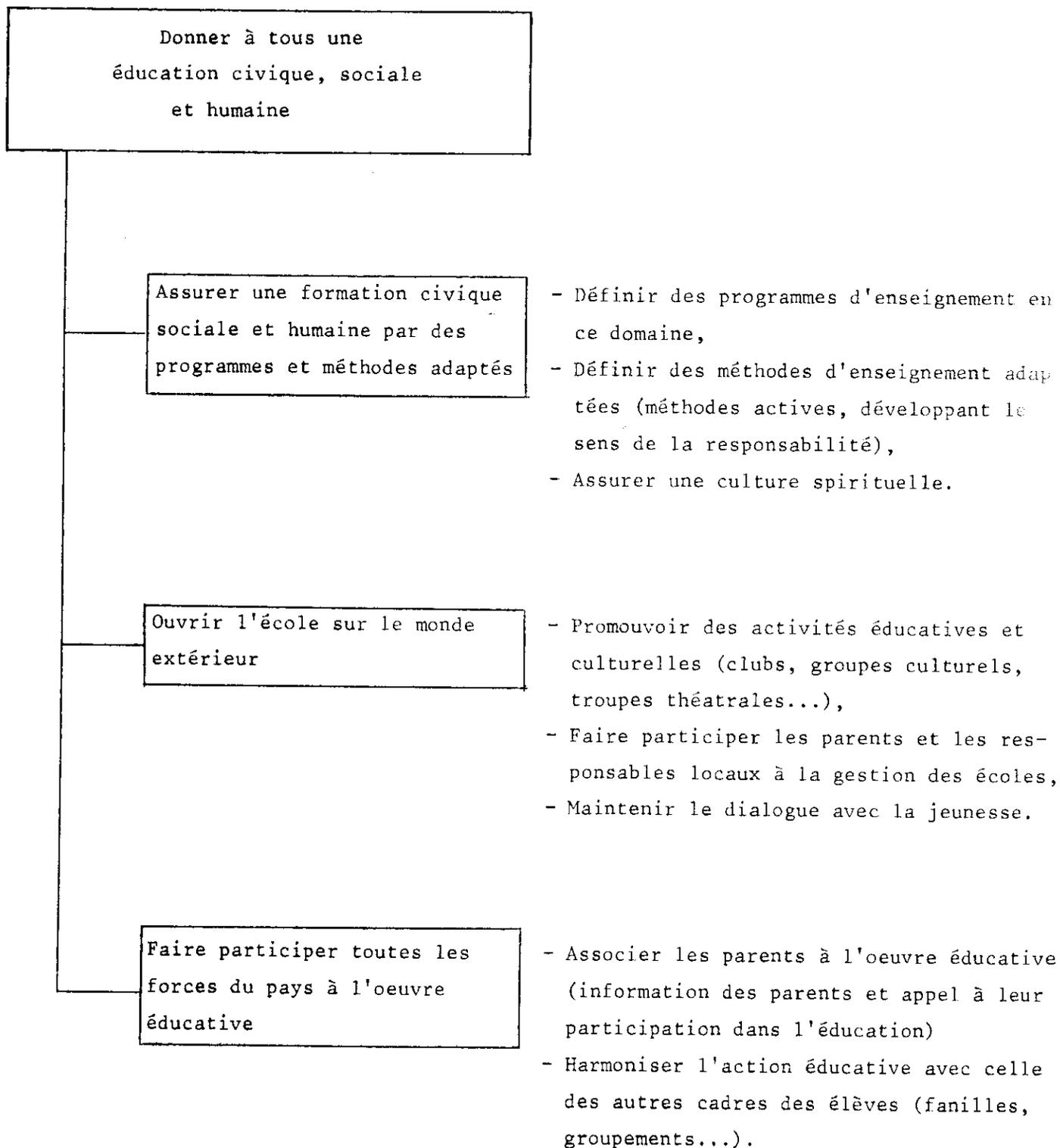
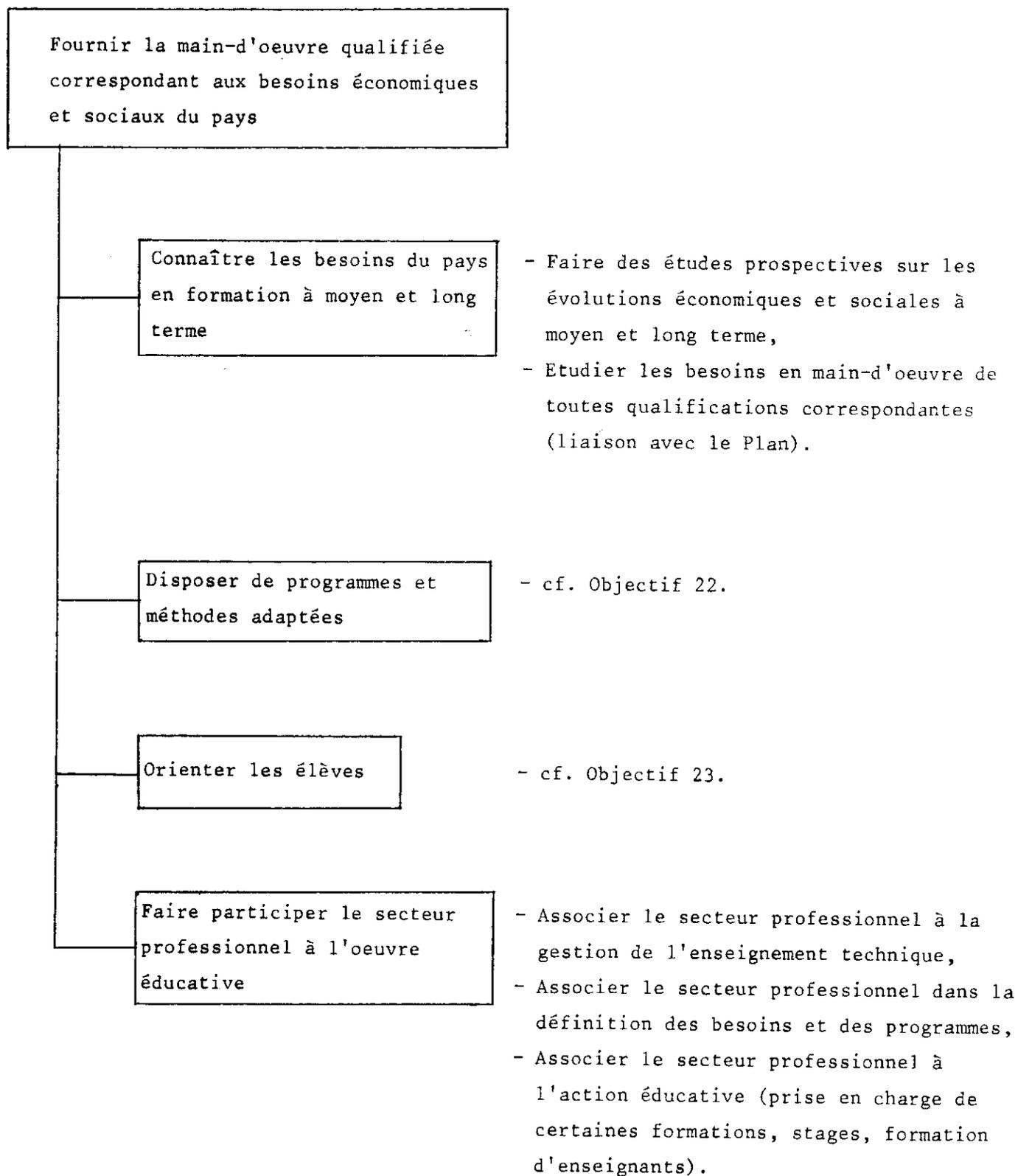


FIGURE 5 -



CHAPITRE 3 - OBSERVATIONS SUR LA SITUATION ACTUELLE

3. OBSERVATIONS SUR LA SITUATION ACTUELLE

Nous présentons ci-dessous les 3 fiches de synthèse suivantes :

- aspects du système éducatif,
- observations sur les structures,
- observations sur les dispositifs administratifs.

On trouvera en annexe des commentaires plus détaillés de ces phases d'analyse.

31. Aspects du système éducatif. (cf. annexe 2)

Nous présentons ici une synthèse des remarques que nous avons été amenés à formuler en comparant les aspects essentiels du système éducatif libanais aux objectifs présentés dans le chapitre 2. Le détail de ces remarques fait l'objet d'une analyse plus détaillée que l'on pourra consulter à l'annexe 2.

Le système éducatif libanais se caractérise par l'important effort consenti dans le budget du pays pour l'Education Nationale. Cet effort permet à l'Etat en particulier :

- de former, puis perfectionner son personnel enseignant,
- d'engager un projet de regroupement des écoles qui, s'il est bien et complètement appliqué, augmentera l'efficacité de l'enseignement tout en diminuant les coûts unitaires,
- de s'équiper pour mettre au point des programmes et des méthodes pédagogiques mieux adaptés aux besoins.

Ces efforts importants constituent un point fort du système éducatif libanais. Il convient cependant qu'il se dote des moyens nécessaires pour en mesurer et en assurer l'efficacité. Le contrôle des coûts de l'enseignement est en effet insuffisant. Un meilleur système de contrôle des coûts devrait permettre, entre autre, l'affectation des crédits nécessaires et suffisants aux seules actions efficaces.

On constate depuis quelques années un très grand nombre de demandes de mutation émanant du corps enseignant. Ce phénomène traduit un malaise important. Le

personnel n'est pas assez motivé pour effectuer son travail dans les conditions les plus souhaitables. L'éducation est une oeuvre de longue haleine qui s'accommode mal des mutations fréquentes d'un personnel peu motivé par son travail. Les raisons de cet état de fait tiennent probablement en partie à l'existence d'un système de rémunération "à l'ancienneté" ne tenant pratiquement pas compte des performances individuelles. Une étude approfondie du statut du personnel enseignant et tout particulièrement des problèmes de rémunération devrait permettre des améliorations considérables de la motivation de ce personnel.

Le taux de doublement des élèves est particulièrement élevé. Ce phénomène semble provenir entre autres d'une faiblesse du système éducatif dans le domaine de l'orientation scolaire. Beaucoup reste à faire sur ce point.

Enfin, si la formation du personnel enseignant fait actuellement l'objet d'actions importantes, on ne peut que souligner l'insuffisance de formation aux travaux administratifs et de gestion. L'efficacité du personnel administratif serait grandement améliorée par une formation et un perfectionnement continu, adapté à ses besoins.

32. Observations sur les structures. (cf. annexe 3)

Les remarques présentées dans ce chapitre constituent une synthèse des points forts et des points faibles de la structure par rapport aux objectifs décrits dans le chapitre 2. L'analyse détaillée de ces points forts ou faibles se trouve en annexe 3.

La structure actuelle permet d'assurer un grand nombre de fonctions. Elle résulte toutefois d'un grand nombre d'actions de réorganisation qui n'ont pas toujours été ajustées entre elles. Une homogénéité et une cohérence les plus complètes possibles sont pourtant nécessaires au bon fonctionnement et à l'efficacité de tout organisme.

Il convient donc de rechercher avant tout une amélioration des relations entre les organes de réflexion, prévision, conception et les organes "d'exécution". Il faut éviter de concevoir des programmes ou méthodes qui, même s'ils sont satisfaisants, risquent d'échouer dans leur application à cause de l'absence de coordination conception -exécution.

Une grande partie de l'enseignement est assurée au Liban par des établissements privés. Le Ministère de l'Education Nationale possède une Direction de

l'Enseignement privé. Cependant il apparaît trop comme un Ministère du seul enseignement officiel. Il semble souhaitable qu'un rapprochement entre les deux catégories de diffusion de l'enseignement s'opère, et que le Ministère en constitue l'un des promoteurs les plus actifs.

L'organisation actuelle ne permet pas une distribution claire des responsabilités en matière de coût. Plusieurs organismes ou services agissent sur le coût d'un même élément. On peut citer deux exemples de ce fait :

- le coût du personnel enseignant dépend de chacune des Directions qui l'utilisent et du Centre Pédagogique pour la Recherche et le Développement qui le forme.
- le coût des bâtiments scolaires dépend de chaque Direction d'enseignement concernée, des unités de projet éventuelles (projet de regroupement des écoles), de chaque Directeur d'école pour l'entretien courant, du Ministère des Travaux Publics, etc...

Il est indispensable que la nouvelle structure distribue des responsabilités claires en matière de coût pour que chaque Directeur, chaque chef de Service puisse mesurer sa contribution et la contribution de ses subordonnés au meilleur rapport coût-efficacité de l'enseignement.

L'insuffisance qualitative des bâtiments scolaires est un phénomène très souvent souligné. Il faut noter à ce sujet que la structure du Ministère n'offre pas de réponse satisfaisante à ce problème. Il n'existe pas d'organisme unique et permanent chargé de la conception des normes scolaires, de la réalisation (ou de la location) des immeubles scolaires, de l'équipement des locaux et de leur entretien.

L'amélioration du rendement du système éducatif passe, on l'a déjà vu (cf. § 31), par une meilleure orientation des élèves. La structure actuelle doit réserver une plus large place aux organismes d'orientation et leur action doit être renforcée.

Les prévisions sont encore insuffisantes. Il faut renforcer les organes chargés de la planification tout en évitant de distraire leur action dans les problèmes de gestion courante. Est-il souhaitable que le Centre Pédagogique pour la Recherche et le Développement gère les écoles normales ? Ne doit-il pas dans ce domaine se limiter à concevoir des programmes ou méthodes éducatives puis à vérifier le bien fondé des solutions qui auront été mises en oeuvre ?

Il faut remarquer enfin l'extrême concentration des décisions qui remontent trop souvent jusqu'au niveau le plus élevé. Une grande partie du travail effectué par les Directeurs du Ministère pourrait être attribué à des échelons moins élevés (éventuellement régionaux). Parallèlement à cette déconcentration, il serait nécessaire de renforcer le suivi et le contrôle du système éducatif. Aucun corps de conseillers pédagogiques interne au Ministère n'existe, ce qui constitue une grave carence car les échelons locaux sont souvent laissés à eux mêmes durant la plus grande partie de l'année.

D'une façon générale, nous observons que la structure actuelle est caractérisée moins par l'inexistence ou l'insuffisance de certaines fonctions que par la faiblesse de leurs liaisons et de leurs relations avec leur environnement.

Il appartiendra aux nouvelles structures, comme nous le verrons dans le prochain chapitre, de palier en premier lieu à cette situation.

NOTA : voir à la fin de l'annexe 3 l'organigramme actuel du Ministère.

33. Observations sur les dispositifs administratifs. (cf. annexe 4)

L'analyse des dispositifs administratifs a été menée selon le même principe que l'analyse de la structure. On retrouve donc dans ce chapitre une synthèse des remarques que nous avons à formuler. Le détail est fourni à l'annexe 4.

On a déjà vu (cf. § 31 et 32) que le contrôle des coûts était un problème important pour l'Education Nationale. Il n'existe pas actuellement de dispositif de contrôle simple et efficace dans ce domaine. D'une façon plus générale, la mise en place d'un système de mesure coût-efficacité semble indispensable; on pourra ici s'inspirer des expériences telles que le PPBS (Planning, Programming, Budgeting System) ou tout simplement les comptabilités de gestion des administrations américaines ou européennes.

Les procédures administratives longues et fastidieuses nécessitent souvent le recours à une grande quantité de documents ou dossiers. De plus, bon nombre de travaux demandent, pour être réalisés correctement, un faisceau d'informations complet et facilement accessible. Dans ce but, on peut regretter l'absence :

- d'un fichier personnel pour toutes les opérations courantes de gestion du personnel, y compris la paye ainsi que la réalisation des statistiques,

- d'un fichier immeubles et équipement pour le contrôle des normes scolaires, le suivi de l'équipement et de l'entretien des locaux et la réalisation des statistiques correspondantes.
- d'un fichier élèves pour l'orientation des élèves, le suivi de leur carrière scolaire, l'organisation et la gestion des examens et des diplômes, éventuellement le suivi de leur carrière post scolaire et la réalisation des statistiques.

Parallèlement à la constitution des fichiers personnel, immeubles et équipement et élèves, il semble souhaitable de faire appel à des moyens informatiques pour résoudre un grand nombre de traitements à caractère répétitif ou statistique. Le Ministère utilise des moyens manuels et souvent artisanaux pour résoudre des problèmes relevant de procédés évolués et mécanisés (exemple la paye du personnel). L'efficacité du système de statistiques pourrait être grandement améliorée si l'on utilisait directement les informations en fichier au lieu de faire appel aux questionnaires multiples qui rebutent ceux qui doivent les remplir et dont les réponses ne sont souvent ni rapides, ni fiables, ni complètes, ni cohérentes.

On doit réserver une grande place aux banques de données servant aussi bien aux besoins de la gestion courante qu'aux études ponctuelles ou statistiques diverses. Les divers utilisateurs possibles d'une catégorie d'informations disposent ainsi d'une base unique de données.

Toutefois, l'écart entre le système manuel actuel et les systèmes informatiques souhaitables est très important. Il faut se garder de passer trop rapidement d'un système à l'autre et, tout autant que la définition du système futur idéal, les modalités de transformation progressive du dispositif administratif retiendront toute notre attention.

CHAPITRE 4 - IDEES DIRECTRICES DE REFORMES

4. IDEES DIRECTRICES DE REFORMES

Nous abordons dans ce chapitre la définition des idées directrices constituant la base des études détaillées nécessaires.

Le programme général de ces études est présenté dans le chapitre 5.

Il est évident que ces idées directrices devront être approuvées par les responsables intéressés avant que les études sectorielles puissent être engagées, sauf si ces dernières devaient apporter des éléments complémentaires de décisions.

41. "Structures"

On se gardera bien de considérer les propositions contenues dans ce paragraphe comme suffisantes pour mettre en place immédiatement des nouvelles structures. Une étude beaucoup plus longue et détaillée sera nécessaire, comme nous le soulignons dans le chapitre 5.

Nous ne définissons ici que les principes généraux des nouvelles structures qui doivent satisfaire les objectifs assignés au Ministère de l'Education Nationale.

Ces structures doivent, en particulier, apporter une solution aux points faibles constatés dans l'étude de l'état actuel (cf. chapitre 32.). Nous allons donc reprendre une à une les remarques formulées au chapitre 32. en indiquant à chaque fois les diverses solutions que nous apportons et leurs variantes possibles. Un organigramme schématisera ensuite la synthèse de ces idées de base.

411. Amélioration des relations entre organes de réflexion, prévision, conception et organes d'exécution

Pour créer des relations efficaces et stables entre ces divers organes, il est indispensable de placer à leur tête une autorité unique, stable, indépendante des éventuels changements ministériels.

Nous proposons donc la création d'un poste de Secrétaire Général, haut fonctionnaire responsable de l'ensemble de l'Administration du Ministère, du Centre Pédagogique pour la Recherche et le Développement, et de tout autre organisme futur pouvant disposer d'une plus ou moins grande autonomie. En outre, cinq postes de Chefs de Service régionaux sont à créer. Ils correspondront aux cinq Mohafazats du Liban. Une de leurs missions importante sera, en effet, d'assurer la bonne transmission des informations entre les organes centraux (Administration Centrale et Centre Pédagogique pour la Recherche et le Développement) et les établissements d'enseignement.

Cette transmission d'informations sera réalisée de l'échelon central vers l'échelon local et vice-versa.

Ces Chefs de Service seront chargés de l'animation de l'enseignement dans leur région et disposeront de conseillers pédagogiques.

On peut imaginer une variante qui consiste à affecter les conseillers pédagogiques de l'enseignement secondaire sous l'autorité directe du Directeur correspondant.

412. Rapprochement de l'enseignement officiel et de l'enseignement privé

Le rapprochement de l'enseignement officiel et de l'enseignement privé doit être réalisé au niveau le plus haut.

On peut proposer la création d'un Conseil National de l'Education nommé par le Conseil des Ministres. Ce Conseil, composé des représentants des principales forces du pays et, en particulier, de représentants de l'enseignement officiel et de l'enseignement privé, serait un organisme consultatif présidé par le Ministre de l'Education Nationale. Ce Conseil serait un organisme stable, renouvelable seulement selon une périodicité fixe, donc indépendante des remaniements ministériels. Son rôle essentiel serait de veiller à la continuité, à l'homogénéité, à l'harmonie, à l'adéquation aux besoins des efforts d'éducation au Liban.

Outre la création d'un Conseil National de l'Education, on peut envisager :

- soit de maintenir la Direction de l'enseignement privé telle quelle,

- soit de supprimer cette Direction en répartissant les fonctions correspondantes dans les Directions spécialisées par type d'enseignement :
 - . Direction de l'Enseignement primaire,
 - . Direction de l'Enseignement moyen,
 - . Direction de l'Enseignement secondaire,
 - . Direction de l'Enseignement technique, etc...

Cette seconde solution présente l'avantage de mieux prendre en compte les objectifs assignés à l'enseignement privé. Mais il semble opportun, avant décision, d'examiner en détail les conséquences d'un éclatement de la Direction de l'Enseignement privé. On pourrait penser qu'il vaut mieux dans l'immédiat que le privé participe aux études du Centre Pédagogique pour la Recherche et le Développement, qu'il en retire les premiers fruits avant d'envisager un rapprochement plus important des deux types d'enseignement.

Pour l'instant, on ne retiendra la seconde solution qu'à titre de variante.

413. Distribution claire et précise des responsabilités en matière de coût

Il est essentiel de distribuer d'une façon claire les responsabilités relatives aux principaux postes du budget de l'Education Nationale :

- Coût du personnel (enseignants et administratifs) et de sa formation,
- Coût des bâtiments et de l'équipement scolaires.

Les responsabilités, en matière de personnel, seront attribuées à des Directions spécialisées par type d'enseignement :

- Direction de l'Enseignement primaire,
- Direction de l'Enseignement moyen,
- Direction de l'Enseignement secondaire,
- Direction de l'Enseignement technique.

Ces solutions offrent d'autant plus d'intérêt qu'on envisage l'utilisation de l'informatique. Les "cellules" intéressées constituent les interfaces entre, d'une part, le personnel géré et, d'autre part, les responsables opérationnels et le centre informatique.

Chacune de ces Directions prendra en charge directement ou indirectement la distribution de la formation des personnels correspondants.

Les écoles normales seront donc placées sous la responsabilité du Directeur de l'Enseignement concerné.

Il paraît, en effet, sage que les programmes de formation ou de perfectionnement des enseignants étant conçus, par ailleurs, comme des éléments du système pédagogique, soient mis en oeuvre dans les Directions opérationnelles.

Pour l'enseignement primaire, on pourra imaginer une variante qui consiste à affecter les écoles normales aux Chefs de Service régionaux. Cette solution qui déconcentre davantage les responsabilités présente, en outre, l'avantage de décharger le Directeur de l'Enseignement primaire d'une importante partie de travail.

Les diverses responsabilités en matière de bâtiments et d'équipements scolaires sont à attribuer à un organisme unique à créer. Toutefois, pour des projets importants tels que le projet de regroupement des écoles, la solution des unités de projet indépendantes de la structure du Ministère présente trop d'avantages (en particulier : la souplesse de fonctionnement) pour qu'on l'abandonne. Dans un tel cas, l'unité de projet apparaît comme un "fournisseur" de l'organisme chargé des bâtiments et équipements.

Le nouvel organisme que l'on créera constituera soit un Service du Ministère, soit un ensemble relativement indépendant, mais restant dans tous les cas sous la dépendance du Secrétaire Général.

414. Amélioration de la gestion des bâtiments et des équipements

La majeure partie des locaux scolaires est actuellement louée.

Dans son projet de regroupement des écoles, l'Etat libanais tend à remplacer les locaux loués par des bâtiments neufs mieux adaptés dont il sera propriétaire.

Cependant, les responsabilités du propriétaire créent un certain nombre de contraintes et, en particulier, la gestion des équipements et le suivi de l'entretien des immeubles.

C'est pourquoi, compte tenu de l'importance que prendra le problème des investissements immobiliers dans les années à venir, nous avons préconisé la création d'un organisme chargé du suivi de la construction des locaux et du suivi de l'ensemble des problèmes de location des bâtiments dont l'Etat n'est pas propriétaire.

Un tel regroupement de ces diverses fonctions est surtout justifié par des raisons de technicité.

Cet organisme permettra, en outre, une définition plus claire des responsabilités en matière de coût (cf. § 413.).

415. Amélioration du rendement du système éducatif

L'amélioration du rendement du système éducatif passe, on l'a déjà vu entre autre, par une meilleure orientation des élèves.

L'analyse des besoins et la conception des techniques permettant une meilleure orientation doivent être assurées par le Centre Pédagogique pour la Recherche et le Développement.

En revanche, la réalisation pratique des procédures d'orientation pourrait être assurée par le Chef de Service régional.

On créerait ainsi, au niveau régional, un organe dépendant de ce Chef de Service. Il serait chargé de l'application de la politique d'orientation et du recueil des informations permettant la conception de cette politique. Ces organes, que l'on pourrait appeler Bureaux de l'orientation scolaire, faciliteraient l'action du Centre Pédagogique en appuyant sur le concret et en faisant passer dans les faits toutes les études menées par le Centre dans ce domaine.

Une variante de cette solution peut consister à créer un Service de l'Orientation à l'échelon central. Ce Service serait alors rattaché à la Direction d'Enseignement concernée. Nous préférons, toutefois, la première solution qui favorise les échanges d'informations entre le milieu scolaire et l'Administration Centrale, et permet une plus grande animation de l'Education Nationale à l'échelon local.

Pour améliorer le rendement du système éducatif, il ne suffit pas d'avoir et de mettre en place une bonne politique d'orientation scolaire. Il faut aussi contrôler l'efficacité du corps enseignant et des moyens mis à sa disposition, conseiller tel ou tel professeur sur tel ou tel point faible qu'il doit corriger, et d'une façon plus générale proposer toutes améliorations qui semblent souhaitables.

Ce rôle pourrait être efficacement assuré par une équipe de conseillers pédagogiques, internes au Ministère, complétant l'action de l'inspection pédagogique centrale.

Nous proposons donc la création :

- d'une équipe de conseillers pédagogiques de l'enseignement secondaire dépendant directement du Directeur de l'Enseignement concerné,
- de cinq équipes de conseillers pédagogiques de l'enseignement primaire et moyen dépendant de chacun des cinq Chefs de Service régionaux.

Pour cette deuxième catégorie de conseillers pédagogiques, on peut imaginer une variante qui consiste à les rattacher directement au Directeur de l'enseignement correspondant.

Cette solution que nous ne rejetons pas formellement nous semble tout de même inférieure dans la mesure où elle renforce la concentration de ce Ministère, alors que l'on doit rechercher plus de vie dans les organes locaux, des relations plus directes avec les parents d'élèves et élèves.

Quelle que soit la solution retenue pour le Conseil Pédagogique, il est indispensable que les Conseillers soient associés, selon des modalités

qui restent à définir, à la conception des programmes et méthodes pédagogiques élaborés par le Centre ; cette participation aux études menées par le Centre favorisera l'impact de ces études : elle améliorera donc l'efficacité même du Centre et combattra ainsi son risque d'isolement.

416. Eviter une trop grande concentration des décisions

On parle souvent de la très grande concentration du Ministère de l'Education Nationale. Et pourtant, il est frappant de constater que bon nombre d'écoles sont laissées à elles-mêmes pendant une grande partie de l'année, que le personnel de l'Administration Centrale n'effectue aucune visite dans ces écoles et que les Inspecteurs, très actifs mais trop peu nombreux, n'ont pas beaucoup de temps à consacrer au problème de chaque école.

La superficie du Liban et son réseau de communication ne semblent pas constituer une contrainte fondamentale conduisant à découper l'Administration Centrale en autant de sous-ensembles qu'il y a de régions.

La déconcentration ne doit donc pas avoir pour but un émiettement de l'Administration dans les régions ; elle doit, au contraire, favoriser les échanges entre les organismes locaux et centraux et la vie de chacun de ces organismes.

C'est pourquoi, le rôle des Chefs de Service régionaux et des bureaux correspondants sera essentiellement de maintenir le contact avec les établissements, de recueillir des informations émanant de ceux-ci (dans de bonnes conditions de rapidité et de fiabilité), d'animer et coordonner les actions dans les domaines de l'orientation des élèves et du Conseil Pédagogique.

Parallèlement, ils pourront être chargés de travaux administratifs divers, mais ceci ne doit pas constituer l'essentiel de leur mission.

C'est, en définitive, des Chefs de Service et de leurs collaborateurs que dépendra la bonne circulation des informations entre les organismes locaux (établissements d'enseignements) et les organismes centraux (Administration Centrale et Centre Pédagogique).

417. Amélioration de la collecte, de la mémorisation et du traitement des informations

Il apparaît indispensable de constituer progressivement une "banque de données" "unitaire" et homogène dans laquelle pourront "puiser" les divers Services intéressés.

Cette "banque" pourra être "magnétique" dans l'optique de l'utilisation des systèmes informatiques, mais elle pourrait provisoirement et partiellement être constituée de certains fichiers manuels.

D'autre part, dans les périodes de changement rapide que nous vivons, il est souhaitable de disposer d'un Service organisation et informatique capable d'assurer en permanence l'adéquation aux besoins de l'ensemble du système de gestion de l'éducation nationale.

418. Organigramme proposé

L'organigramme présenté à la fin du paragraphe rassemble nos propositions essentielles de réforme de la macro-structure du Ministère de l'Education Nationale. La description succincte des fonctions de chacun des organismes est fournie dans le paragraphe 419.

Toutefois, et nous l'avons déjà souligné à plusieurs reprises, plusieurs variantes sont possibles par rapport au schéma-type. Ces variantes sont repérées sur l'organigramme présenté dans ce rapport ; nous en indiquons ci-dessous le contenu :

(1) Direction de l'Enseignement privé

On peut envisager un éclatement des fonctions exercées par cette Direction entre les quatre Directions d'enseignement. Cette solution favorise le rapprochement de l'enseignement privé et de l'enseignement officiel.

(2) Direction Générale de l'Enseignement

Nous avons proposé dans la solution de base un poste de Directeur Général de l'Enseignement chargé de la supervision de tous les Directeurs

d'Enseignement et des Chefs de Service Régionaux. Il semble en effet judicieux de seconder le Secrétaire Général pour lui éviter de se disperser en face d'un trop grand nombre d'interlocuteurs directs. Cependant la présence d'un Directeur Général peut éloigner le Secrétaire Général des problèmes concrets qui se posent aux Directions d'Enseignement et aux Chefs de Service Régionaux. C'est pourquoi nous proposons, à titre de variante, la suppression du poste de Directeur Général de l'Enseignement.

(3) Conseillers Pédagogiques

Nous avons proposé la création d'équipes de conseillers pédagogiques au niveau de chaque région. Cependant, il peut s'avérer difficile, voire impossible au début, d'affecter dans chaque région un nombre suffisant de conseillers pédagogiques compétents. C'est pourquoi, nous proposons une variante de transition qui consiste à placer ces conseillers sous l'autorité du Directeur d'enseignement concerné (Directeur de l'Enseignement Primaire ou Directeur de l'Enseignement moyen). Cette solution présente toutefois l'inconvénient de ne pas associer suffisamment le Chef de Service Régional à l'animation de l'enseignement.

(4) Ecoles Normales

On peut envisager la supervision directe des Ecoles Normales par les Directeurs d'Enseignement concernés. Cette solution présente l'inconvénient de surcharger les Directions correspondantes.

(5) Bureau de l'Orientation scolaire

On retrouve ici les mêmes remarques que pour la mise en place de conseillers pédagogiques : il peut, en effet, s'avérer difficile de créer d'emblée un bureau de l'orientation scolaire dans chaque région. Une variante peut donc consister à placer ces conseillers sous l'autorité du Directeur d'enseignement concerné.

Il faudra toutefois se garder d'adopter une structure comprenant à la fois toutes les solutions proposées en variante concernant les conseillers pédagogiques, les écoles normales et les bureaux de l'orientation scolaire.

En effet, une telle structure enlèverait au Chef de Service régional le suivi des conseillers pédagogiques, des écoles normales et du bureau de l'orientation scolaire. Les fonctions de ce Chef de Service seraient très réduites et le rôle d'animateur régional qui est essentiel ne pourrait plus être assuré.

(6) Solution transitoire mixte

Comme solution transitoire, on peut envisager que les groupes de fonctions évoqués ci-dessus (conseillers pédagogiques, écoles normales et orientation) soient attribués :

- d'une part, aux Chefs de Service régionaux des Mohafazats de Beyrouth, et du Mont Liban, ou même d'un seul Mohafazat pilote,
- d'autre part, provisoirement, aux Directions opérationnelles d'enseignement pour les autres cas.

419. Observations sur les fonctions de chacun des constituants principaux de la structure

La description des fonctions que nous fournissons ci-dessous doit être considérée comme le point de départ d'une définition plus précise qui fera l'objet de l'étude détaillée ultérieure.

Nous traçons donc ici les traits dominants, les axes principaux des fonctions de chacun des principaux organes de la structure. Nous ne présentons pas ici les fonctions des unités pour lesquelles aucune modification importante n'est envisagée à court terme : Direction de la Jeunesse et des Sports, Université Libanaise, etc...

- Conseil National de l'Education.

Ce Conseil, nommé par le Conseil des Ministres, est composé de représentants des principales forces représentatives du pays ; il est renouvelable selon une périodicité fixe, indépendante des remaniements ministériels. Son rôle est essentiellement consultatif.

En effet, il donne son avis sur les grandes orientations du Ministère. Il peut également proposer des modifications de la politique d'éducation nationale.

Une variante importante consisterait à renforcer le pouvoir de ce conseil qui pourrait, dans un cas limite, exercer un droit de veto sur toute modification de la macro-structure du Ministère.

Il pourrait aussi exercer ce droit sur tout projet fondamental de refonte du système d'enseignement (changements de programmes pédagogiques).

On peut, en outre, renforcer le rôle de ce Conseil en lui confiant plus particulièrement le suivi de la politique d'orientation de l'éducation nationale.

- Monsieur le Secrétaire Général

Monsieur le Secrétaire Général est un haut fonctionnaire qui dirige l'ensemble de l'administration et des établissements du Ministère de l'Education Nationale, ainsi que les principaux organismes rattachés.

La direction de ces organismes peut être assurée de la façon suivante :

- . le Président du Centre Pédagogique et de l'organisme chargé des problèmes équipement est le Secrétaire Général
- . il est institué pour chacun de ces organismes, un Conseil d'Administration, dont font partie le Secrétaire Général et l'ensemble des Directeurs du Ministère.

- Centre Pédagogique pour la Recherche et le Développement

Le Centre Pédagogique est essentiellement un organe de réflexion, conception, orientation et prévision au service du Ministère. Il ne doit pas prendre lui-même les décisions relatives à l'application de ses études ou recherches. Ces décisions relèvent de l'Administration concernée du Ministère.

Il ne doit pas être perturbé par des tâches d'exploitation ou d'administration qui le distrairaient de ses missions essentielles.

En dehors des tâches de décision, nous avons envisagé le maintien des fonctions actuelles du Centre Pédagogique dans leurs grandes lignes. Toutefois, par rapport à la situation présente, nous avons prévu deux axes principaux de modifications :

- . le renforcement du rôle du Centre dans la stratégie d'évolution du système éducatif libanais (planification, prévision, orientation) en lui donnant une plus grande possibilité d'appuyer ses réflexions

et ses actions sur le concret (Bureaux d'orientation et Conseillers pédagogiques régionaux, liaisons facilitées avec les Directions spécialisées d'enseignement, banque de données, informatique, ...),

- . l'affectation du suivi administratif des Ecoles Normales aux Directions d'enseignement ou Chefs de Services régionaux concernés.

Pour mieux exercer ses fonctions, les liaisons du Centre avec son environnement libanais (en particulier : l'enseignement libre) ou étranger seront favorisées.

- Organisme chargé des problèmes d'équipement (bâtiments, matériel)

Cet organisme constituera :

- . soit une Direction du Ministère,
- . soit un organe doté d'une autonomie administrative et financière. Cette solution semble préférable car elle doit, en principe, apporter des simplifications de procédures et, d'une façon plus générale, une plus grande efficacité. Toutefois, elle n'est acceptable qu'à condition que le Secrétaire Général exerce une autorité hiérarchique directe sur l'organisme chargé des problèmes d'équipement.

Les principales fonctions à remplir par cet organisme sont les suivantes :

- . définition des normes relatives aux constructions et au matériel scolaire,
- . définition des programmes de constructions et suivi de leur réalisation,
- . définition des normes et programmes d'entretien, et suivi de leur réalisation,
- . réalisation des opérations matérielles de location de bâtiments et contrôle de l'état de ces bâtiments,
- . mesure du coût des équipements scolaires par type d'enseignement, par région, par établissement, selon les formules choisies (en particulier : état propriétaire ou locataire).

En outre, on pourrait envisager de confier à cet organisme l'exécution proprement dite des travaux d'entretien.

Cette solution, qui présente l'avantage de doter le Ministère de ses propres équipes d'entretien, doit être envisagée avec prudence, car de nombreux exemples peuvent en souligner la relative inefficacité.

- Direction de l'enseignement privé

Outre ses fonctions actuelles, cette Direction bénéficiera d'un plus grand nombre de contrôleurs affectés essentiellement au suivi des écoles libres subventionnées.

N.B. : Nous rappelons qu'une variante, qui semble préférable à moyen terme, consiste à répartir les fonctions exercées par cette Direction dans les Directions d'enseignement spécialisées.

- Service des affaires administratives, financières et comptables

Ce Service assurera les opérations administratives courantes de gestion des crédits (tenue de la Comptabilité budgétaire), de gestion du personnel (paie, avancements, congés, tenue des fichiers et dossiers du personnel enseignant et administratif), de contentieux et toutes affaires administratives courantes.

- Service Organisation et Informatique

Ce Service effectuera des études d'organisation destinées à rechercher constamment et mettre en place les procédures administratives et les outils de gestion les mieux adaptés aux besoins et à leur évolution plus ou moins rapide.

En particulier, dans le domaine de l'informatique, ce Service entreprendra les études d'analyse et de programmation, il testera les programmes et en assurera la maintenance.

Dans l'hypothèse où un ordinateur serait installé au Ministère, ce Service sera en outre chargé de l'exploitation mécanographique.

Dans l'hypothèse où le Ministère utiliserait un ordinateur extérieur, ce Service assurera la liaison avec l'organisme chargé de l'exploitation mécanographique.

- Service des Examens

Le Service des Examens sera chargé :

- . de l'organisation matérielle de tous les examens, y compris ceux relatifs à l'enseignement technique, à l'exclusion des examens concernant l'enseignement supérieur,
- . de la préparation de la paie des surveillants et correcteurs,
- . de la collecte et de la consolidation des résultats,
- . de la délivrance des attestations de réussite.

- Directions d'enseignement spécialisées

Ce sont les Directions opérationnelles suivantes :

- . Direction de l'Enseignement primaire,
- . Direction de l'Enseignement moyen,
- . Direction de l'Enseignement secondaire,
- . Direction de l'Enseignement technique.

Chacune de ces Divisions s'occupe, pour le personnel enseignant qui les concerne :

- . du recrutement,
- . des affectations,
- . des mutations,
- . de la formation et du perfectionnement.

Toutefois, dans ce dernier domaine, de larges responsabilités pourront être déléguées aux Chefs de Service régionaux qui pourront superviser les conseillers pédagogiques et écoles normales relatifs aux enseignements primaire et moyen. En revanche, le Directeur de l'enseignement secondaire dirigera lui-même les conseillers pédagogiques de l'enseignement secondaire et l'Ecole Normale Supérieure.

Ces Directions étudieront les besoins en formation du personnel. Elles seront responsables du coût du personnel enseignant dont elles disposent : rémunérations, formation, frais divers.

Dans certains domaines particuliers (exemple : bâtiments, matériel pédagogique), elles seront associées à la définition des besoins et aux réflexions consécutives.

Elles ne s'occuperont pas de l'administration des bâtiments loués (exemple : règlements des loyers). Ce problème sera traité par l'organisme chargé de l'équipement.

- Chefs de Service régionaux

Les Chefs de Service régionaux auront la mission très importante d'animer et coordonner les efforts d'éducation à l'intérieur de leur région.

Ils s'occuperont plus particulièrement du suivi des établissements d'enseignements primaires et moyens, des enseignants correspondants, et des liaisons avec les élèves et leurs parents.

Pour mener à bien cette action, ils rendront fréquemment visite aux établissements et seront secondés dans cette tâche par les conseillers pédagogiques.

Ils exerceront un rôle important dans la formation des enseignants (suivi des Ecoles Normales) et l'orientation scolaire (Bureau de l'Orientation Scolaire).

Ils seront, enfin, les interlocuteurs directs des Directions d'enseignement spécialisées.

D'une façon générale, ils ont la charge de favoriser les flux d'informations dans les deux sens.

42. Dispositifs administratifs

Nous examinons maintenant les idées directrices concernant les divers dispositifs administratifs nécessaires.

Au niveau de ces orientations, nous sommes amenés à considérer séparément les grands groupes d'éléments gérés :

- gestion des personnels
- gestion des bâtiments et équipements
- gestion des élèves
- gestion financière et comptable.

Pour la commodité de nos exposés, nous examinons dans un paragraphe suivant (§ 43) les parties automatisables de ces dispositifs.

421. Gestion des personnels

a) La fonction Personnel

La fonction Gestion du Personnel est primordiale et doit être envisagée dans toute son ampleur, quelle que soit l'évolution du système éducatif.

Cette fonction a de multiples aspects que nous allons examiner. Elle n'est pas en effet exercée uniquement par l'unité administrative centrale, mais plusieurs autres unités, hiérarchiques ou fonctionnelles, ont à y jouer un rôle primordial.

Nous avons brièvement indiqué dans le premier chapitre les objectifs en matière de gestion des personnels.

L'objectif le plus général est de permettre au Ministère de disposer constamment du personnel dont il a besoin en quantité et en qualité. Ceci s'applique aussi bien au personnel enseignant qu'au personnel administratif.

Les objectifs pratiques sont les suivants :

- Connaître les besoins

En fonction de l'évolution projetée des objectifs, des méthodes, des matières enseignées, il faut déterminer le nombre et le profil des enseignants qui seront nécessaires dans quelques années.

Parallèlement, il faut déterminer l'évolution prévisible du marché de l'emploi pour prévoir quelles devront être les conditions de recrutement à l'horizon fixé, et permettre ainsi la mise en place des moyens nécessaires.

- Former les enseignants

Compte tenu des besoins qualitatifs et quantitatifs et des conditions prévues, il faut définir les filières de formation des futurs enseignants, les mettre en place et former ces enseignants potentiels.

- Recruter

Il s'agit de satisfaire les besoins immédiats en enseignants (pour l'année en cours s'il y a des postes vacants, ou pour la prochaine rentrée scolaire).

Il faut tout d'abord déterminer de façon précise quels seront les besoins à satisfaire, ensuite pourvoir tous les postes, d'abord avec le personnel existant (ce qui pose l'important problème de l'adaptation entre les aspirations individuelles et les besoins du Ministère), ensuite avec les nouveaux enseignants issus des cycles de formation et, enfin, par recrutement extérieur pour le complément.

- Retenir les enseignants et les motiver

Il faut assurer à la carrière enseignante un caractère attractif par certains avantages (rémunération, avancement, oeuvres sociales, retraites, contrôler les performances des enseignants, assurer une juste rémunération de la qualité professionnelle, effectuer une gestion qui satisfasse le personnel).

- Perfectionner le personnel

Il faut contrôler la qualité des enseignants, connaître leurs besoins de perfectionnement, leur donner des conseils, organiser des recyclages, des stages,.....

- Satisfaire les besoins en personnel administratif et gérer ce personnel

On retrouve pour le personnel administratif les mêmes objectifs pratiques.

b) Les composantes de la fonction personnel

L'analyse ci-dessus met donc en évidence les différentes sous-fonctions suivantes :

- prévision
- rémunération
- développement des ressources humaines
- formation
- relations internes (accueil, relations sociales, informations, affectations,...)
- relations externes (connaissance et action sur le marché de l'emploi, recrutement,...)

c) Distribution des fonctions de gestion

Chaque sous-fonction venant d'être explorée doit être distribuée dans un ou plusieurs organes de la structure envisagée.

On distingue dans cette structure :

- des unités chargées plus particulièrement de la réflexion et de la conception ;
- une ligne "opérationnelle" responsable, entre autres, du bon emploi du personnel (représentée par les Directions d'enseignement,...) ;
- une unité administrative chargée de mener à bien les procédures administratives (avec l'assistance éventuelle d'un centre de calcul).

- Les unités "fonctionnelles" de réflexion sont :

- . l'unité responsable de la prévision, qui traitera des problèmes de prévision de personnel dans le cadre de ses études de planification-programmation.

Dans ce cadre, elle concevra et mettra au point les méthodes et programmes de formation et de perfectionnement des enseignants.

. une unité chargée de concevoir les politiques en matière de personnel et d'assister la hiérarchie pour tous les problèmes de relation avec le personnel. (Cette fonction peut être coordonnée par l'unité dite administrative en liaison avec la Fonction Publique).

- La ligne "opérationnelle" est directement responsable de l'application des politiques en matière de personnel. Dans un établissement d'enseignement, le chef du personnel est le chef d'établissement. De nombreuses fonctions : accueil, contrôle, évaluation du potentiel et des besoins de formation, information, sont remplies par le chef d'établissement. Aux niveaux central et régional, seront prises les décisions impliquant une coordination générale entre les établissements, recrutements, affectations, mutations. C'est la Direction responsable des établissements d'enseignement, en liaison avec les responsables généraux, qui prendra ces décisions.
- L'unité administrative exécutera les procédures administratives consécutives aux décisions prises par la ligne opérationnelle et conformément à la réglementation.

d) Procédures de gestion

Le système administratif doit répondre aux problèmes actuels et à ceux qui vont surgir dans un proche avenir.

Nous avons distingué deux ensembles :

- l'administration proprement dite
- la formation permanente du personnel.

Le système de gestion administrative

Les procédures essentielles de l'administration du personnel sont :

- les recrutements
- les congés
- les avancements
- les mutations
- les fins de carrières.

Dans l'exécution de ces procédures, on doit tenir compte de l'aide que peut apporter l'informatique. Nous proposons par ailleurs des systèmes informatiques pour la paye, les mutations et pour le fichier du personnel, ce qui allègera la tâche des "cellules" gestionnaires sans toutefois supprimer leur intervention (voir § 43 et annexes).

Les cellules préparent le travail des unités techniques, par exemple : liste des promouvables pour les avancements ; elles s'aideront pour cela du fichier du personnel. Une fois les décisions prises, les cellules procèdent à la mise à jour des situations administratives, mettent à jour le fichier du personnel, informent les intéressés et tous les services concernés, établissent des récapitulatifs et des statistiques.

Toutes les procédures n'impliquant pas d'avoir une vue d'ensemble de la situation, sont susceptibles d'être déconcentrées soit aux niveaux des Directions centrales opérationnelles, soit au niveau régional. Cette déconcentration aura divers avantages : elle rapprochera le personnel de l'administration, facilitera et simplifiera l'administration, accroîtra la responsabilité et l'efficacité des responsables locaux et centraux.

Le système de gestion de la formation permanente

Il est indispensable d'organiser de façon systématique la fonction permanente du personnel, c'est pourquoi nous proposons la mise en place d'un système de gestion de la formation assurant une collecte et une circulation correctes des informations nécessaires à la prise de décision en ce domaine et à l'évaluation des résultats.

Les unités intervenant dans la formation sont :

- la ligne "opérationnelle" (Directions d'enseignements et Services régionaux) dont dépendent les individus, qui déterminera les besoins de formation, qui choisira en fonction du budget et des possibilités offertes les actions de formation les mieux adaptées à chacun, qui appréciera les résultats ;
- l'unité chargée du Développement (Centre Pédagogique pour la recherche et le développement) qui synthétisera les besoins de formation, déterminera

les méthodes et programmes les mieux adaptés, et en testera le bien fondé et l'efficacité ;

- les organismes ou unités chargés de diffuser la formation qui peuvent être comme déjà dit rattachés à la ligne opérationnelle, ou extérieurs tout en étant contrôlés par ces derniers.

Pour assurer le succès de la formation, il faut que les responsabilités en ce domaine soient attribuées au niveau le plus proche des individus, que ceux-ci puissent participer à l'explicitation des besoins et au choix des actions, que les objectifs de chaque action de formation soient clairement définis et que les résultats en soient évalués.

Les moyens à mettre en place pour le fonctionnement du système de gestion sont essentiellement :

- un fichier pédagogique qui contiendra pour chaque individu :
 - . une fiche d'évaluation du potentiel de l'individu,
 - . une fiche d'évaluation des performances (rassemblant les appréciations des chefs d'établissement, des inspecteurs et des conseillers pédagogiques),
 - . une fiche "actions de formation" qui enregistrera les actions de formation dont a bénéficié l'individu, les objectifs de chacune d'elles, les résultats obtenus,
 - . une documentation diffusée sur les méthodes disponibles.

Dans ses grandes lignes la procédure consistera tout d'abord en la définition des besoins de formation par les supérieurs hiérarchiques de l'individu (chefs d'établissements) avec l'aide des inspecteurs et conseillers, et si possible, la participation de l'individu lui-même. Elle consistera en une comparaison entre le potentiel de l'individu (fiche d'évaluation du potentiel), ses performances (fiche d'évaluation des performances), les fonctions de l'intéressé.

Le choix des méthodes les mieux adaptées à chacun sera fait par les supérieurs hiérarchiques en fonction des possibilités offertes (stages, séminaires, etc.).

La fiche "actions de formation" sera alors renseignée en précisant les objectifs.

Après la diffusion de la formation, le contrôle des résultats sera effectué par les chefs d'établissements, les inspecteurs et les conseillers pédagogiques. L'appréciation des résultats sera notée sur les fiches "actions de formation" et "évaluation du potentiel". Cela servira également au perfectionnement des méthodes de formation.

422. Gestion des équipements

a) Importance du problème

La situation actuelle se caractérise par une mauvaise adaptation des équipements existants aux besoins de l'éducation, particulièrement dans le primaire et le complémentaire (voir chapitre 31 et annexes).

Pour faire face à la croissance des besoins et pour appliquer le programme de regroupement des écoles qui a été décidé, un très important programme de construction est prévu pour le primaire et le complémentaire au cours du plan sexennal.

En fonction de l'importance de l'effort prévu, il est particulièrement urgent de mettre l'accent sur le problème de la gestion des équipements et de se doter des moyens nécessaires pour réaliser les programmes fixés.

b) Le rôle de la fonction équipements

Rappelons que la fonction équipements couvre aussi bien les bâtiments que le matériel et concerne les immobilisations nouvelles et l'entretien.

Les objectifs de la fonction équipements telsqu'ils sont présentés dans le chapitre 2 sont :

- mettre à la disposition du Ministère les moyens matériels dont il a besoin, ce qui implique :
 - . de définir les besoins,
 - . d'étudier la façon de satisfaire ces besoins (normes de construction, méthodes, responsabilité du Ministère dans la construction),

- . de réaliser, c'est-à-dire construire les immeubles et les équiper,
- . d'entretenir.

Ceci correspond à quatre fonctions essentielles :

- . prévisions,
- . études,
- . lancement et suivi des réalisations,
- . maintenance.

c) Principes généraux de l'organisation à envisager

Pour la réalisation de l'important programme prévu, plusieurs solutions peuvent être envisagées. Le Ministère peut choisir de ne pas réaliser lui-même, mais de faire construire par des organismes extérieurs (ou personnes privées) et de leur louer les immeubles (ou de les acquérir sous une autre forme telle que crédit-bail). Au contraire, le Ministère peut choisir que les bâtiments soient effectivement sa propriété. Il peut alors décider de se charger directement des réalisations de déléguer le suivi et le contrôle technique des réalisations à un organisme extérieur.

Il semble que le Ministère se soit orienté vers la réalisation, par lui-même, des constructions nouvelles, mais les autres solutions ne devraient pas être rejetées a priori et pourraient donner lieu à des études plus approfondies, au moins pour une partie du programme.

Dans tous les cas, le Ministère doit garder la maîtrise d'ensemble de la réalisation du programme. Il doit s'assurer que les bâtiments construits répondent aux objectifs qualitatifs et quantitatifs adoptés.

Les fonctions de prévision et de conception restent ainsi entièrement de la responsabilité du Ministère. La fonction de lancement et de suivi des réalisations doit être toujours assurée. En outre, il reste toujours la fonction de maintenance qui ne peut être déléguée (mais elle peut être déconcentrée, voir avantageusement sous-traitée à l'extérieur).

En ce qui concerne la structure, nous avons déjà prévu la création d'un organisme regroupant les différentes fonctions précitées.

Au niveau des procédures, nous n'insisterons pas dans cet avant-projet sur les fonctions de conception, prévision et étude, qui devront être abordées dans les études détaillées ultérieures.

Nous soulignons cependant deux points qui nous paraissent essentiels : d'une part, suivi et coordination des réalisations sous tous leurs aspects (bâtiment, matériel, personnel, méthodes), d'autre part, maintenance du patrimoine existant.

Quelle que soit la politique suivie en matière de réalisations immobilières, le Ministère doit pouvoir contrôler que les établissements seront prêts en temps voulu, et coordonner l'action des différents organes devant intervenir pour que l'établissement puisse effectivement fonctionner. (Personnel, Matériel, ...). Il est donc nécessaire que soit tenu au niveau central un planning complet de toutes les opérations, qui permette de définir les priorités et assure que tout soit prêt à temps.

En ce qui concerne la maintenance, nous n'avons pas besoin d'insister sur son importance. Le "Petit entretien" doit être le plus possible décentralisé (des crédits de fonctionnement des établissements devant être prévus en conséquence). La gestion des travaux plus importants doit être effectuée à un niveau supérieur, soit Mohafazat pour le primaire essentiellement, soit administration centrale. Pour l'évaluation correcte des besoins et la planification des opérations, le niveau central doit conserver une part importante de responsabilité et disposer des moyens nécessaires. Il s'agira essentiellement d'un fichier des établissements qui, d'ailleurs, pourra servir pour d'autres usages.

Planning central

L'administration centrale doit disposer d'un outil lui permettant de suivre de façon systématique l'avancement des réalisations. Ce planning central doit synthétiser les plannings élémentaires des différents services.

Plannings élémentaires

Chaque service, chargé de l'étude et de la réalisation des éléments constitutifs des systèmes pédagogiques et administratifs, doit définir un planning :

- équipement,
- matériel,
- organisation du système de gestion,
- méthodes pédagogiques et programmes.

Pour les constructions, le planning tiendra compte des plannings existant aux niveaux inférieurs : architectes, entreprises. Ces plannings pourront être imposés contractuellement. Il s'agira de définir les informations nécessaires à chaque planning, compte tenu des préoccupations différentes de chaque niveau, afin que l'on puisse avoir au niveau central, grâce à des regroupements d'informations et au choix d'opérations caractéristiques une vue d'ensemble des réalisations.

De la même façon, il faudra définir un planning du recrutement, de la formation et de la mise en place du personnel. Ce planning devra tenir compte des différentes catégories d'agents administratifs et enseignants de différents cadres.

Unité centrale responsable du planning global

Une unité centrale sera chargée d'intégrer les divers plannings élémentaires se rapportant aux constructions, au matériel, aux hommes, aux procédures, dans un planning général permettant notamment :

- d'harmoniser et de coordonner les programmes élémentaires tant en ce qui concerne l'étude que la mise en place des différents éléments ;
- de contrôler l'avancement des réalisations et de mesurer les écarts entre les réalisations et les prévisions ;
- d'informer les responsables sur l'avancement des travaux et sur les conséquences des retards éventuels ainsi que de les aider à prendre les mesures correctives nécessaires.

Il ne s'agit pas pour ce service d'établir un planning détaillé des tâches à exécuter mais de prévoir à quel moment et sous quelle forme les principales décisions devront être prises, d'indiquer les ajustements en cours d'action pouvant faciliter le respect du délai global. Cette unité devra choisir parmi les plannings élémentaires des opérations caractéristiques, opérations-phases

ou clignotants, permettant l'élaboration d'un planning d'ensemble simplifié. La totalité de ces opérations-peares sera articulée suivant une méthode à déterminer, PERT par exemple, de façon à matérialiser les interdépendances sous forme de liaison logique.

Le fichier des établissements

Pour la bonne utilisation et la bonne gestion des bâtiments, il est indispensable d'avoir un fichier rassemblant toutes les informations qui les caractérisent.

Divers services du Ministère ont besoin de connaître de temps à autre, de façon plus ou moins détaillée, certaines caractéristiques d'un bâtiment ou d'un groupe de bâtiments. Ces informations sont alors recherchées au coup par coup, avec une inévitable perte de temps, d'efficacité et, bien souvent parfois, de précision. L'existence d'un fichier soigneusement tenu à jour permettrait de disposer de toutes les informations dont on pourrait avoir besoin rapidement et sûrement. (Ce qui n'est pas contradictoire avec la tenue d'un tel fichier sur ordinateur à plus ou moins long terme).

Les principales utilisations d'un tel fichier seraient :

- les statistiques sur les bâtiments ; périodiquement on pourra avoir toutes les statistiques utiles sur les bâtiments pouvant servir de base aux études prospectives et à l'établissement des futurs plans de construction ;
- l'entretien des bâtiments ; le fichier des bâtiments permettra d'obtenir de façon globale les besoins financiers nécessaires compte tenu des normes de coût, de l'âge des bâtiments et de leur type ;
- l'évaluation des capacités d'accueil des établissements, en externat et en internat, pour utiliser au mieux les capacités existantes face aux besoins (préparation des rentrées scolaires) ;
- analyse du patrimoine ; le fichier doit fournir les éléments de base sur la situation des bâtiments : état des bâtiments, bâtiments vétustes ou inadaptés à remplacer, bâtiments susceptibles d'extension,...

Le fichier contiendra la description complète des bâtiments :

- situation,
- âge des bâtiments,
- nombre, nature et capacité des locaux,
- coûts des constructions (coût spécifique et coût total),
- coût et nature des principales opérations d'entretien effectuées.

Pour constituer ce fichier, il faudra d'abord procéder à un recensement complet des bâtiments. On pourra procéder par catégorie d'établissements (primaires, complémentaires, secondaires,...). Il faudra faire une distinction dans les fiches entre les bâtiments appartenant au Ministère ou ceux dont il assume complètement la charge et ceux qui sont loués. Cette opération ne devrait pas à l'heure actuelle présenter encore trop de difficultés, mais elle deviendra de plus en plus lourde à mesure que s'accroîtra le patrimoine du Ministère.

Toute modification dans un bâtiment donnera lieu à une mise à jour du fichier. Ces modifications peuvent être :

- une nouvelle construction,
- le déclassement d'une construction existante,
- une modification dans une construction,
- un changement d'affectation sans autre modification,...

Une procédure devra être mise en place, pour que les mises à jour soient communiquées en temps voulu à l'organe responsable de la tenue du fichier et soient correctement enregistrées.

Moyennant ces précautions dans la mise à jour, le fichier est un instrument susceptible de rendre de très grands services et d'alléger les tâches administratives des établissements et de l'administration centrale.

423. Gestion des élèves

A court et moyen termes, nous n'envisageons pas de créer un système intégré, fondé sur l'utilisation d'une banque de données permettant de suivre (en particulier nominativement) la carrière d'un élève. Par contre, nous prévoyons d'améliorer certaines procédures par utilisation de l'informatique, C'est le cas de l'organisation des examens.

Nous renvoyons pour cela aux paragraphes et annexes concernant les traitements informatiques.

424. Finances - Contrôle de gestion

Introduction

Le budget de l'Education Nationale représente une part sans cesse croissante du budget de l'Etat.

Les dépenses publiques d'éducation représentent de l'ordre de 20% du budget de l'Etat et 3% du produit intérieur brut. Leur croissance relative est très importante, elles croissent près de deux fois plus vite que le PIB ou que les ressources de l'Etat.

Cela donne une mesure de l'effort que l'Etat fournit et fournira probablement dans l'avenir en ce domaine. Il faudra donc éviter le gaspillage et obtenir de ce budget accru une efficacité à la mesure de l'effort fourni.

Nous avons déjà souligné l'importance du contrôle des coûts qui pourra porter sur deux domaines :

- l'analyse financière tendant à mieux déterminer les coûts à différents niveaux et à définir les bases d'une meilleure gestion des crédits par l'établissement de normes de coûts unitaires prévisionnels ;
- le contrôle de gestion définissant des responsabilités claires et fournissant les éléments économiques et financiers permettant à chaque responsable de mieux gérer le domaine dont il a la charge.

Naturellement, le budget de l'Etat est soumis à des règles de gestion extrêmement précises, la comptabilité de l'Education Nationale doit suivre le cadre fixé par la comptabilité publique et il n'est pas question de réformer ce système qui répond d'ailleurs à des préoccupations fondamentales de bon emploi des fonds publics. Mais il doit être complété sur certains points dans une optique "gestionnaire".

Analyse financière

Principes généraux

L'objectif du système d'analyse financière à mettre en oeuvre est de fournir les éléments permettant un contrôle de la gestion financière des diverses unités et une meilleure programmation des actions à entreprendre.

Pour cela, seront calculés, à partir de la comptabilité du Ministère, éventuellement complétée sur certains points, et des comptabilités des établissements et organismes décentralisés, des indicateurs ou ratios caractéristiques de la gestion financière des unités (unités du service central, administration locale, établissements), et des coûts spécifiques caractérisant certaines activités.

Ces indicateurs permettront, après analyse, de juger de l'action, dans le domaine financier, des unités responsables, d'apprécier leur efficacité et de décider, après étude, des mesures de redressement qui s'imposent.

Ces indicateurs permettront également aux responsables de l'administration centrale ou des unités, de mieux programmer leur action. En premier lieu, pour la préparation du budget, l'utilisation de valeurs moyennes, de normes ou de valeurs "objectifs", permet de cerner les coûts prévisionnels avec précision en fonction des objectifs que l'on s'est fixé. Pour les études de planification, on peut étudier en détail l'impact financier des grandes options retenues en utilisant comme base les éléments tirés de cette analyse financière. Enfin, pour les études de rationalisation des choix budgétaires (RCB ou PPBS), on disposera des éléments de coûts permettant d'apprécier les diverses variantes.

En effet, avant d'évoluer vers l'utilisation de méthodes du type PPBS, il est impérieux que le système d'information du Ministère permette de disposer de données fiables sur les coûts élémentaires des activités. Cela suppose que l'on ait donc défini au préalable : les activités, les unités de mesure des activités, les moyens de mesure des "quantités réalisées" par unité, et leur coût.

Détermination des indicateurs

La détermination précise des indicateurs ou ratios à retenir demande une étude de détail qui sort du cadre de cet avant-projet. On peut cependant donner quelques exemples de ce qu'ils pourraient être :

- dans le domaine de la gestion des élèves :
 - . analyse des coûts de formation d'un élève, détaillée en fonction des étapes du système éducatif,...
 -
- dans le domaine du personnel :
 - . coût d'un professeur
 - . coût de la formation d'un enseignant
 - . coût d'un recrutement
 - . coût unitaire de la formation permanente
 -
- dans le domaine des équipements :
 - . coût d'un établissement
 - . coût d'une salle de classe
 - . coût par m² d'un établissement
 - . coût de l'équipement d'une salle de science
 -

Les indicateurs seront calculés à divers niveaux, correspondant aux divers niveaux de responsabilité concernés : établissement, groupe d'établissement, unité du service central responsable de cet ensemble.

L'établissement de ces statistiques financières devra faire appel aux possibilités de l'informatique. Cela serait facilité si toute la comptabilité était tenue sur ordinateur, il faudrait cependant introduire les dépenses en provenance des établissements.

Analyse

L'analyse des indicateurs se fera à plusieurs niveaux.

Chaque chef d'unité aura connaissance des indicateurs le concernant, qui traduisent effectivement les résultats de son activité, qu'il en soit totalement ou partiellement responsable. Il aura également les valeurs moyennes (ou les normes ou les objectifs) de ces indicateurs pour l'ensemble des unités semblables à celles dont il a la charge (unités appartenant à un même groupe, par exemple les établissements d'enseignement secondaire d'effectifs similaires). Il pourra ainsi situer son action et analyser les indicateurs le concernant (en étant, de cette façon, placé dans les conditions lui permettant de prendre ou de proposer les décisions d'amélioration nécessaires).

Les indicateurs d'un ensemble d'unités semblables seront donnés au responsable hiérarchique de cet ensemble, par exemple : chef de service régional.

Pour les niveaux supérieurs du Ministère, ne seront fournis que des indicateurs globaux permettant d'avoir une vue d'ensemble de la gestion financière des grandes unités.

Chacune devra procéder à l'analyse des indicateurs qui lui sont fournis, rechercher les causes des écarts par rapport aux normes et aux objectifs et prendre (ou faire prendre) les mesures d'amélioration nécessaires.

L'analyse des indicateurs repose essentiellement sur des comparaisons.

On étudiera par exemple l'évolution d'un même indicateur au cours du temps. On verra ainsi (en se référant à certains indices économiques : indice des prix, indice PIB,..) l'amélioration ou la dégradation relative de certains secteurs.

On comparera les valeurs prises par les indicateurs relatifs à des unités semblables.

La comparaison de la valeur moyenne de certains indicateurs pour des ensembles différents permettra de déterminer l'efficacité globale de ces ensembles et le coût moyen comparatif des différents systèmes d'enseignement.

Contrôle de gestion

Principes généraux du système

Le système d'analyse financière est relativement simple dans son principe et dans sa mise en oeuvre, et il permet déjà d'assurer un bon contrôle de la gestion financière des unités. Il reste cependant assez global et ne permet pas de détecter et de corriger rapidement une mauvaise situation. Pour parvenir à une gestion financière vraiment efficace, il faudrait s'orienter vers un véritable contrôle de gestion. Le système d'analyse financière gardera néanmoins sa valeur, d'une part pour certaines unités où ne se justifie pas la mise en place d'un contrôle de gestion (par exemple les établissements primaires et secondaires) et, d'autre part pour fournir les éléments statistiques nécessaires à la préparation des plans et des budgets.

Dans le contrôle de gestion, chaque gestionnaire est rendu responsable de l'atteinte d'objectifs bien déterminés et dispose pour ce faire d'un budget défini. Il dispose par ailleurs des outils nécessaires pour maîtriser sa gestion : tableaux de bord, comptes de gestion ; outils qui servent d'autre part à ses supérieurs pour effectuer un contrôle a posteriori de son action.

Le contrôle de gestion s'inscrit dans une certaine mesure dans le cadre d'une gestion par objectif. Chaque gestionnaire doit avoir un domaine d'action bien défini. Une fois les objectifs et budgets correspondants définis, il est responsable de l'atteinte des objectifs. Chaque gestionnaire doit ainsi disposer d'une assez large autonomie, dans le cadre de la réglementation existante et sans que ses supérieurs cessent d'exercer un contrôle efficace (mais a posteriori) de son action.

La structure prévue est adaptée à l'exercice du contrôle de gestion. Elle est conçue dans le détail en termes d'objectifs et de fonctions conduisant à une répartition claire des responsabilités.

Les tableaux de bord

Les tableaux de bord fourniront à une périodicité déterminée, un certain nombre de renseignements de nature physique ou économique qui doivent permettre à chaque responsable de suivre l'évolution de son activité et de son environnement pour être ainsi à même de prendre de bonnes décisions.

Par exemple, le tableau de bord du responsable de la fonction équipements pourra contenir des renseignements comme ceux-ci :

- nombre de chantiers en cours,
- nombre de chantiers en retard classés par importance des retards,
- prix moyen de la construction,
- taux de consommation du budget de construction,
-

Pour que les gestionnaires puissent apprécier la signification des valeurs indiquées, elles seront comparées avec des normes, des prévisions ou des objectifs. L'évolution au cours du temps de ces valeurs sera par elle-même très instructive.

Les comptes de gestion

Les comptes de gestion fourniront périodiquement un état des dépenses (et éventuellement des recettes) de l'unité, décomposé en ses postes principaux. Ces dépenses seront comparées aux prévisions qui auront été définies en début d'année, ce qui mettra en évidence des écarts de gestion (en plus ou en moins) qui serviront au responsable à contrôler sa gestion. Les écarts devront être analysés soigneusement pour déterminer leur origine et des mesures de redressement pourront alors être définies.

Il y aura des comptes de gestion pour les unités de chaque niveau hiérarchique. Les tableaux de gestion des unités de niveau supérieur intègrent

et synthétisent les informations contenues dans les tableaux de gestion des unités immédiatement subordonnées (avec, éventuellement, des tableaux particuliers pour leurs propres dépenses). Les responsables ont ainsi les moyens de contrôler leur propre gestion. Ils disposent des éléments de synthèse pour le contrôle de la gestion de leurs subordonnés. Ils pourront demander à ceux-ci des explications sur les écarts constatés et sur les décisions prises ou envisagées pour améliorer la situation.

Ce système nécessite qu'en plus de la comptabilité habituelle de l'administration soit tenue une comptabilité de gestion, imputant les dépenses par destination et par unité gestionnaire.

La mise en place d'un tel système peut être progressive car il devra être au départ simple et rapidement assimilable pour les utilisateurs des divers niveaux.

43. Possibilité de traitements informatiques

431. Généralités

Les besoins du Ministère de l'Education Nationale et des Beaux-Arts en matière d'informatisation doivent être considérés en tenant compte :

- de la lourdeur de certains traitements manuels et de leur caractère répétitif ; la paye du personnel enseignant et administratif en est un exemple ;
- du délai, le plus court possible devant s'attacher à la réalisation de certains travaux qui ne peuvent cependant souffrir de négligences : citons par exemple la mutation des enseignants, l'organisation des examens,...
- de la nécessité de posséder un outil centralisé et commode d'accès permettant notamment de donner à la demande des informations nécessaires à la gestion courante du ministère : des fichiers centraux relatifs au personnel, aux établissements scolaires, voire aux élèves, seraient une aide précieuse pour les services administratifs du Ministère ;
- de la nécessité de constituer une banque de données, s'enrichissant progressivement et permettant, par des études statistiques, d'orienter ou de préparer les décisions engageant le futur.

En fait, on peut ainsi disposer d'une banque unique de données satisfaisant de façon cohérente aussi bien les services chargés des recherches (prévisions, stratégie d'évolution, etc..), que ceux chargés de "l'exploitation" (lignes opérationnelles).

Les traitements à mécaniser que nous retenons portent sur :

- le management du personnel :
 - . constitution d'un fichier du personnel,
 - . la paye,
 - . les mutations,
 - . les affectations,
 - . les inspections et les conseils pédagogiques ;

- le management des élèves :
 - . organisation des examens,
 - . constitution d'un fichier des élèves à partir de la 3^e ;
- le management des établissements :
 - . ébauche d'un fichier des établissements scolaires ;
- l'amorce d'une banque de données.

Bien que ces applications nous semblent souhaitables, tout ne peut cependant être fait en même temps et des priorités doivent être fixées : elles doivent tenir compte :

- des besoins les plus urgents à satisfaire : ils ne peuvent être établis qu'en accord avec les services intéressés ;
- des interactions que les divers traitements peuvent avoir les uns sur les autres, notamment au niveau des fichiers centraux.

Une description détaillée de chaque application est donnée en annexe 5. Cette description est à considérer comme un avant-projet et son contenu doit en être discuté avec les services intéressés. Il doit être particulièrement tenu compte d'une manière précise des charges de travail respectives de chaque phase en traitement manuel et en traitement informatique, ainsi que des possibilités nouvelles de traitement que l'informatique peut apporter, afin d'établir pour chaque application le projet le mieux adapté aux besoins des utilisateurs. Des ordres de grandeur de volume de traitement, de taille de fichier, etc... sont donnés dans ces annexes afin d'aider à ce travail : ils peuvent être sensiblement modifiés dans le projet définitif.

L'avancement des travaux de mécanisation doit tenir compte également des possibilités et des contraintes de réalisation :

- nécessité de ne pas aller trop vite dans le processus d'informatisation. Ceci doit permettre aux divers responsables du Ministère et des établissements scolaires de passer progressivement de la phase de traitement manuel à la phase de traitement informatique. Ils seront ainsi à l'abri

grâce à une action de formation adoptée, de profiter pleinement des nouvelles ressources et facilités de gestion que chaque progrès de l'informatisation doit leur apporter ;

- nécessité de constituer au niveau du Ministère une équipe d'informaticiens adaptée aux besoins et compétence : leur connaissance des problèmes du Ministère se rapportant aux applications dont ils auront la charge est aussi importante que leur connaissance en informatique pour une bonne réussite de l'opération : il y aura donc lieu de prévoir pour eux une période de prise avec les services concernés ;
- profiter, autant que possible, des ensembles informatiques sous-utilisés existant dans d'autres ministères tout en se réservant la possibilité à moyen ou long terme, si l'ampleur des travaux mécanisés l'exige, de constituer un ensemble informatique au Ministère lui-même. Ceci implique que les travaux de programmation et de constitution de fichiers déjà réalisés pourraient être réutilisés sans retouches majeures (modularité, formalisation convenable des dossiers d'analyse-programmation, convertibilité de programmes, etc...).

°

°

°

NOTA BENE : Nous tenons à remercier toutes les personnes que nous avons rencontrées au cours de notre étude au Ministère de l'Education Nationale pour leur active collaboration et particulièrement le Docteur JOUBRAN pour le précieux concours qu'il nous a apporté.

432. Présentation des applications

Une description détaillée de chaque application est donnée en annexe 5. Elle comprend pour chaque application :

- l'état du problème,
- la description du système proposé,
- la liste des fichiers utilisés avec une estimation de leur volume,
- la liste des informations d'entrée,
- la liste des informations de sortie avec une estimation de leur importance.

Des schémas de traitement informatique sont en outre donnés pour certaines applications.

Dans ce paragraphe, seule une présentation générale de l'application est donnée en indiquant ses liens avec les autres applications.

1°) Fichier du Personnel

Le but de ce fichier est de constituer un outil de gestion qui rassemblera pour chaque personnel des informations le concernant et dont la connaissance est nécessaire au fonctionnement des divers services du Ministère pour :

- des travaux de gestion courante : les interrogations de ce fichier se feront à la demande des services au fur et à mesure de leurs besoins, selon une procédure à déterminer. Etant ainsi une source de renseignements centralisés, il pourra être une aide efficace dans l'accomplissement des tâches administratives non mécanisées ;
- les applications mécanisées : paye, mutations, etc.. ;
- établir éventuellement des études statistiques sur le personnel.

Ce fichier comportera des informations relatives à :

- l'état-civil et la situation familiale ;

- la situation professionnelle ;
- la capacité d'enseignement et les diplômes obtenus ;
- la qualité du travail fourni ;
- la rémunération ;
- etc ...

Sa structure sera ouverte, c'est-à-dire qu'il pourra accueillir pour une personne donnée autant d'informations que nécessaire au fur et à mesure de leur connaissance.

Son existence est indispensable au traitement mécanisé de la paye, des mutations, des affectations, des inspections, des conseils pédagogiques de l'organisation des examens.

Certaines informations contenues dans ce fichier peuvent être nécessaires à une application et non à un autre. Par exemple, les informations relatives à la rémunération sont indispensables pour le traitement de la paye mais ne sont d'aucune utilité pour les autres applications.

La constitution de ce fichier qui représente un travail important de collecte et d'entrée de données, peut donc se faire progressivement au fur et à mesure de l'avancement des travaux d'analyse et programmation des autres applications.

2°) La paye

La paye du personnel dont les procédures sont actuellement bien fixées ne doit pas poser de problèmes particuliers pour être mécanisée. L'informatique peut dans ce domaine apporter rapidement un allègement important des tâches administratives.

Le fichier personnel étant préalablement mis à jour, l'ordinateur calculerait et éditerait chaque mois les bordereaux de paye à transmettre aux bureaux payeurs intéressés et au Ministère des Finances. Pourraient également être édités :

- les mandats à viser par le Ministère des Finances ;
- des Etats paye personnel destinés aux chefs d'établissements et permettant à ceux-ci, notamment, d'indiquer pour la paye suivante la mise à jour à faire sur le fichier.

Un fichier statistiques paye (banque de données) pourra être constitué en vue de l'établissement de statistiques portant sur le coût du personnel pour les divers établissements.

La mécanisation de la paye porterait dans un premier temps sur les personnels titulaires et contractuels : les personnels journaliers, peu nombreux et sujets à de nombreux cas particuliers, pourraient continuer semble-t-il à avoir une paye faite à la main.

La mécanisation de la paye suppose la constitution préalable du fichier du personnel et du fichier des établissements pour les informations nécessaires à la paye.

3°) Les mutations

Il s'agit, chaque année, de traiter les demandes de mutations faites par les personnels enseignants en tenant compte de priorités attribuées à chaque enseignant, en fonction de critères nombreux et portant sur des éléments tels que : état familial, état de santé, lieu de résidence, diplômes obtenus, ancienneté, poursuite d'études universitaires, etc...

Environ 2.000 mutations sont réalisées chaque année pour 6.000 demandes.

La mécanisation des mutations doit permettre :

- de traiter rapidement les demandes de mutation et d'avertir les enseignants dès le mois de juillet du résultat les concernant ;
- de tenir compte aussi complètement que possible des critères de priorités et de leur poids respectif ;
- d'accroître le nombre de demandes satisfaites en permettant aux enseignants d'indiquer plusieurs établissements où ils désirent être mutés avec un ordre de préférence.

Les demandes de mutations visées par les chefs d'établissements, sont prises en compte en ordinateur, les enseignants étant classés suivant les critères de priorités.

Par ailleurs, est constitué un fichier des besoins en enseignants par cycle, matière et langue d'enseignement des établissements (postes vacants, postes créés,...). Une comparaison pas à pas des demandes et des besoins est réalisée dans l'ordre de classement des enseignants et en tenant compte si possible de leur préférence dans le cas où ils ont fait leur demande pour plusieurs établissements : une comparaison est établie pour l'établissement d'ordre de préférence 1, puis d'ordre de préférence 2, etc.. (3 établissements possibles plus une zone d'établissement). Dès qu'un enseignant voit sa demande satisfaite, le fichier des besoins est mis à jour et la comparaison continue pour les autres enseignants jusqu'à inadéquation entre les demandes et les besoins.

Seront édités :

- diverses listes de mutations à l'intention de l'administration centrale, des établissements scolaires ;
- les avis de mutation et de non-mutation à l'intention des enseignants concernés ;
- un état des besoins en enseignants des établissements après les mutations.

Le fichier du personnel sera mis à jour et un fichier statistique (banque de données) des mutations sera constitué.

Le traitement mécanisé des mutations nécessite la constitution préalable des fichiers personnels et établissements pour les informations qui lui sont nécessaires.

Cependant, la logique de traitement des mutations est indépendante de l'existence des deux fichiers indiqués ci-dessus. Ils sont seulement nécessaires :

- pour contrôler les informations d'entrée et de sortie des données de mutation ;

- pour éditer d'une manière complète et concise les résultats du traitement.

Dans un premier temps, le traitement mécanisé des mutations semble être urgent et sa logique est bien définie à l'exclusion des critères de priorités et de leur poids respectif. On peut donc envisager de lancer, dès que possible, cette application avec des contrôles manuels en entrée et une édition sommaire des résultats à l'intention des services gestionnaires intéressés.

4°) Les affectations

Les mutations étant réalisées, il est procédé à l'affectation des nouveaux enseignants dans les établissements scolaires présentant encore des besoins en enseignants.

Un traitement analogue à celui des mutations peut être envisagé.

Les nouveaux enseignants indiqueraient les établissements ou zones dans lesquels ils préféreraient être affectés. Ils seraient classés en fonction de critères de priorité à définir, et affectés dans les établissements en tenant compte des besoins, de leur ordre de priorité et de leur préférence.

5°) Les Inspections et les Conseils pédagogiques

Les inspections et conseils pédagogiques portent, d'une part sur les établissements, d'autre part sur les enseignants. Le nombre actuel des inspecteurs est relativement réduit et il leur est difficile de visiter chaque année tous les établissements et de juger chaque enseignant. Il y a donc lieu d'organiser les tournées d'inspections afin qu'elles portent sur les points les plus sensibles et ensuite d'enregistrer les résultats de ces inspections.

Nous avons prévu par ailleurs que le rôle des inspecteurs soit appuyé et complété par des conseils pédagogiques.

L'informatique peut aider à l'organisation des tournées des uns et des autres en indiquant par exemple :

- les établissements ou les enseignants non visités depuis tant d'années ;
- les établissements ou les enseignants pour lesquels les résultats de la dernière visite étaient hors des normes habituelles (soit très bons, soit très mauvais) et pour lesquels une deuxième visite semble être nécessaire.

Les résultats des visites sont pris en compte sur les fichiers du personnel et des établissements.

6°) Organisation des examens - Constitution d'un fichier des élèves

Il s'agit de l'organisation des 2 sessions annuelles du Brevet et des Baccalauréats (1ère et 2ème parties) pour lesquels au total environ 60.000 élèves sont candidats à la première session.

Cette organisation implique de l'administration centrale :

- a) le contrôle de l'aptitude de l'élève à subir l'examen ;
- b) la répartition des élèves dans les salles des centres d'examens et leur convocation ;
- c) le choix et la convocation des surveillants ;
- d) le choix et la convocation des correcteurs ;
- e) la paye des surveillants et correcteurs ;
- f) l'établissement pour les élèves des attestations de réussite ou d'échec (Bacs 1ère et 2ème parties).

Pour chacun de ces points, à l'exception sans doute de la paye des surveillants et correcteurs dont le traitement manuel ne semble pas être lourd, la mécanisation peut :

- soit traiter entièrement le problème : c'est le cas de la répartition des élèves dans les salles et leur convocation, ou de l'établissement des attestations ;
- soit apporter une aide à la décision : c'est le cas des autres points.

Un fichier des élèves serait constitué dès la classe de 2ème afin de permettre le traitement mécanographique de l'organisation des examens.

Ce fichier ainsi constitué pourrait également constituer une banque de données et servir à faire des études statistiques sur la scolarité des élèves dans le secondaire : taux et recherche des causes de réussite, de doubléments, d'abandon. Transfert entre établissements - Taux de réussite des établissements - Calcul de moyennes des notes obtenues par matière et par établissement, etc... avec des comparaisons sur plusieurs années pour dégager les évolutions.

Pour traiter les points énoncés ci-dessus il est nécessaire de disposer de fichiers :

pour le point a : fichier des élèves

pour les points b et f : fichier des élèves et fichier des établissements

pour les points c et d : fichier du personnel.

7°) Fichier des établissements

Il s'agit de constituer progressivement un fichier centralisé des établissements sur lequel seraient portées toutes les informations nécessaires à leur gestion et à celle de leurs équipements ou à d'autres traitements tels que, par exemple, les mutations ou l'organisation des examens.

Dans cette phase d'étude, un fichier des établissements ne comportant que les informations nécessaires à la réalisation des autres traitements mécanisés nous paraît être constituable rapidement et d'une utilité certaine. C'est dans cette voie que nous avons abordé en annexe la description de ce fichier en ne retenant que des informations :

- d'ordre général (adresse, langue d'enseignement, sexe des élèves, ...)
- relatives aux locaux (nombre de salles, capacité d'accueil, ...)
- relatives aux postes d'enseignants.

Ce premier fichier pourra très bien dans l'avenir, si les besoins s'en font sentir, être étendu et prendre en compte des informations relatives par exemple à l'état des locaux, à leur équipement, à leur recours en équipement, etc...

8°) Banque de données

Des statistiques scolaires portant sur les enseignants et les élèves sont établies périodiquement d'une manière rigide à partir de questionnaires remplis notamment par les chefs d'établissements. Ces questionnaires reprennent parfois, pour une bonne part, des informations déjà détenues à l'administration centrale.

La constitution d'une banque de données sur fichier magnétique à partir :

- des informations recueillies pour des applications informatiques existantes (par exemple les informations contenus dans le fichier du personnel) ou gérées par elles (par exemple les résultats des mutations),
- d'informations complémentaires recueillies sous forme de questionnaire et dont l'analyse est nécessaire pour des études statistiques définies,

doit permettre en s'enrichissant progressivement de faire des études comparatives sur plusieurs années et de faire ressortir les évolutions :

- soit lors de l'édition des documents statistiques annuels ;
- soit lors de demandes particulières qui pourront être dans la plupart des cas satisfaites aisément, les données de base étant disponibles sur fichier.

433. Eléments de choix de la configuration

Le démarrage des différentes applications présentées ci-dessus se faisant progressivement, il ne sera pas possible du moins dans un premier temps, d'utiliser à temps plein un ordinateur.

De nombreux équipements informatiques existant à Beyrouth dans divers Ministères et étant sous-utilisés, il paraît souhaitable d'étudier si leur configuration et leur temps disponible pourraient se prêter aux applications projetées par le Ministère de l'Education Nationale. Une étude analogue pourrait d'ailleurs être menée auprès des divers centres de traitement à façon.

Le matériel informatique nécessaire aux traitements des applications du Ministère doit être composé d'un ordinateur de gestion, de taille moyenne, équipé de dérouleurs de bandes dont la capacité permet d'accueillir des fichiers de grande taille comme le fichier du personnel et de stocker des données pour des traitements statistiques ultérieurs, et d'unités de disque dont la rapidité et la souplesse d'accès se prêtent au traitement complexe de certaines applications.

Il est de ce fait prématuré de donner actuellement une configuration précise. Cependant, on observe dans des organisations similaires et pour donner un ordre de grandeur des configurations du type suivant : ordinateur de taille mémoire centrale 64 K environ ; 2 à 3 dérouleurs de bandes rapides et 3 à 4 unités de disques. Mais il semble qu'une telle configuration aurait un taux de charge insuffisant dans le cas où elle serait seulement utilisée par le Ministère pour les applications citées dans ce document.

Il faudrait donc, dans une étude plus détaillée, envisager les regroupements de traitements possibles avec d'autres Administrations.

5 - ACTIONS A ENTREPRENDRE - PROGRAMME DIRECTEUR

Dans le chapitre précédent, nous avons énoncé les idées directrices des réformes nécessaires concernant les structures et les systèmes de gestion. Sur les bases de ces idées directrices de réformes, nous examinons maintenant les actions à entreprendre pour effectuer les études détaillées et les mises en oeuvre correspondantes. Nous regroupons les actions envisagées autour de trois axes principaux que nous examinons successivement ci-dessous.

51. Structures et Liaisons

Il s'agira d'abord de mettre au point une "macro-structure" à partir de celle qui est présentée dans ce rapport.

Une fois l'organigramme général adopté, il conviendra de mettre au point dans le détail ces structures et de les mettre en place.

Concrètement, pour la structure adoptée, seront déterminées des "fiches de mission" et des fiches de poste.

Les "fiches de mission" d'un organe donnent à son personnel une vue générale et synthétique de son activité, de ses buts et moyens à long terme, assurant ainsi une meilleure convergence des efforts. Le rôle de l'organe y est analysé par rapport à son entourage. La définition de la mission résulte d'une réflexion critique sur sa raison d'être, sa position dans l'administration et ses relations avec les autres organes.

La définition de la mission d'un organe donné fournit le cadre de référence nécessaire à l'analyse des fonctions des membres qui le composent.

Les fiches de poste définiront le domaine d'activité dans les limites duquel le responsable considéré est libre d'agir. On décrira d'abord de façon générale le domaine d'activité qui est confié à l'intéressé, la nature des responsabilités qui caractérisent particulièrement la fonction de l'intéressé.

On fera apparaître clairement dans quel domaine l'intéressé peut et doit prendre des décisions et des initiatives, dans quelles limites et dans quelles conditions il dispose de l'autorité. Un poste de cadre se définit moins par un ensemble de tâches à accomplir que par sa contribution à des résultats finaux désirés. Tant que la structure n'est pas sensiblement modifiée, ces contributions ont un caractère permanent. (Une finalité définit le "quoi" d'un poste et non pas comment accomplir quelque chose). Mais une définition de finalité est inutile si son imprécision interdit qu'une réalisation lui soit ultérieurement comparée.

C'est pourquoi il sera nécessaire de déterminer les critères selon lesquels on jugera la "performance" d'un responsable dans chacune des finalités de son poste. C'est à partir de normes de performances que le titulaire d'un poste et son supérieur auront à apprécier la performance accomplie.

Si la performance n'atteint pas le niveau assigné, si l'intéressé est passable ou marginal, il devra s'améliorer ; s'il est satisfaisant, il voudra s'améliorer ; l'objectif devient cette amélioration (action de formation).

On voit que l'évaluation de la performance passée et l'établissement d'objectifs pour la performance future font partie du même processus qui devrait être une révision concertée des performances. Il s'agit d'établir des objectifs personnels de manière à trouver les axes de marche et des procédés individualisés qui soient en plus bénéfiques pour l'administration et pour l'intéressé. Du fait que pour chaque finalité l'évaluation d'une performance passée implique que l'on rapproche cette performance d'une norme, l'établissement des objectifs en est le prolongement naturel et immédiat. On déduit facilement que les tableaux de bord sont, pour un poste donné, la synthèse par finalité des critères de mesure, des normes de performance, des objectifs et des résultats. Mais on conçoit aussi que de tels tableaux de bord ne peuvent être tenus que si on dispose d'un réseau d'informations adéquat, entre autres, d'une comptabilité de gestion, plus généralement, d'un "contrôle" de gestion.

La mission envisagée comprend donc :

- la détermination des fiches de mission par organe ;
- la détermination des fiches de poste ;
(jusqu'au niveau du chef de section inclus, les niveaux inférieurs étant traités dans les instructions de fonctionnement résultant des études de procédures administratives) ;
- les éléments de Tableau de bord
(à commencer par celui de Monsieur le Ministre).

Dans le cadre de cette mission, on examine les informations devant figurer au tableau de bord mais on ne détermine pas comment ces informations seront obtenues. C'est dans le cadre d'autres missions, comme nous allons le voir plus loin, que les procédures de collecte, de traitement, de transmission, des données, seront étudiées. En d'autres termes, la définition du contenu des tableaux de bord constitue le "cahier des charges" des besoins en informations de chaque responsable pour assurer ses diverses fonctions de gestion (prévisions, décisions, contrôle, etc..).

Il semble souhaitable que les travaux envisagés soient effectués par un groupe opérationnel comprenant :

- d'une part des agents de l'administration ;
- d'autre part des consultants libanais et étrangers.

Ce groupe opérationnel travaillerait très étroitement avec les responsables intéressés de la hiérarchie pour la détermination de la fiche de poste de ces derniers et de celles de leurs collaborateurs directs.

On peut envisager, soit que les membres du groupe travaillent très directement dans l'élaboration des fiches de poste, soit qu'ils jouent un rôle d'animateur en aidant les divers responsables de la hiérarchie à élaborer eux-mêmes leurs fiches.

Dans le cas présent, nous pensons qu'il est préférable d'envisager la première formule, étant entendu que, de toute manière, les analystes travaillent en liaison avec les responsables intéressés. Les analystes ont ainsi un rôle plus directif, associé à un rôle de formateur.

Le groupe opérationnel serait composé de :

- un à deux agents de l'administration ;
- deux consultants (dont un libannais) ;
- un Directeur d'exploitation et un senior-consultant chargés de l'animation du groupe.

Avec un tel groupe, la mission considérée s'étendrait sur une période de 6 à 8 mois.

52. Contrôle de gestion

Nous considérons d'abord le système de contrôle de gestion car il constitue un sous-système du système de gestion particulièrement important.

Le groupe chargé de ce problème aurait pour mission :

- la détermination d'une structure budgétaire et comptable homogène ;
- la mise au point du système comptable et, en particulier, d'une comptabilité d'exploitation (procédures comptables) ;
- la mise au point des procédures de prévisions à long terme et à court terme (budget) ;
- la mise au point des procédures d'analyse des coûts ;
- l'amorce d'un système PPBS et en particulier l'examen des possibilités de calcul de coût/efficacité au service de l'organe de recherche et de planification ;
- la mise en place d'une cellule de contrôle de gestion ;

- l'élaboration d'un programme de formation des gestionnaires ;
- le lancement d'actions tests dans un échantillon couvrant les 3 niveaux de la structure (établissements, régions, services centraux) ;
- le programme de généralisation du système.

Pour réaliser ces travaux, il faut envisager une première étape excluant les actions tests et la définition du programme de généralisation et une deuxième étape concernant ces deux dernières phases.

Pour mener à bien la première étape, le groupe de travail nécessaire devrait avoir la composition suivante :

- un cadre de l'administration (membre du service organisation et informatique à créer) ;
- deux consultants (dont un Libanais) ;
- un directeur d'exploitation et un senior consultant, chargés de l'animation du Groupe.

Dans la deuxième étape, l'équipe aurait la même composition, mais les deux consultants n'interviendraient que par intermittence. Par contre, le cadre du Service Organisation du Ministère serait plus complètement impliqué.

Une troisième étape de généralisation est à prévoir, le Service d'Organisation et Informatique prendrait en charge ces travaux avec, si nécessaire, une assistance des consultants.

Compte tenu de ces diverses compositions les durées à prévoir sont les suivantes :

- Etape 1 5 à 6 mois
- Etape 2 environ 6 mois
- Etape 3 environ 12 mois

53. Amélioration et modernisation des systèmes de gestion.

(traitement des informations)

Nous rassemblons sous cette rubrique un ensemble de missions dont la cohérence doit être assurée et qui peuvent être accomplies, si nécessaire, plus ou moins simultanément.

Nous avons considéré à part (dans le paragraphe précédent), le système particulier du Contrôle de gestion. Nous considérons donc ici les outils de gestion intéressant essentiellement :

- la gestion des personnels ;
- la gestion des équipements ;
- la gestion des élèves ;
- le système d'information nécessaire aux organes de planification
(en complément de celui découlant du contrôle de gestion).

Pour ces domaines, on pourrait envisager l'intervention de groupes opérationnels chargés aussi bien de l'Organisation en milieu humain que de l'analyse fonctionnelle des traitements à automatiser.

Les mêmes groupes assureraient ensuite la mise en place des nouveaux systèmes en milieu humain (instructions détaillées, formation des agents intéressés et mise en place des nouvelles procédures), tandis que pour les travaux informatiques, un groupe d'analyse et de programmation intervient sur la base des premières études.

Mais pour assurer la cohérence dont nous avons déjà parlé, et compte tenu de l'intérêt d'envisager des traitements informatiques à court terme, il nous paraît préférable d'élaborer un Projet d'ensemble de ces problèmes. Ce sera la première étape de cette mission.

Le groupe chargé de cette étape sera ainsi mieux placé pour :

- avoir une vue d'ensemble sur les moyens informatiques à utiliser ;
- assurer en progressivité des solutions (c'est-à-dire l'utilisation éventuelle de solutions transitoires manuelles, voire informatiques).

Il est bien évident que ce Projet doit aboutir à une analyse fonctionnelle nécessaire pour les traitements informatiques. Il sera donc détaillé et contiendra en particulier la description et le dimensionnement des diverses informations utilisées, la définition des supports d'entrée et des états de sortie de l'ordinateur, la logique et le découpage des traitements (aussi bien en milieu humain que sur ordinateur). Un paragraphe particulier au projet quantifiera les besoins en moyens informatiques.

C'est à partir de ce Projet que les équipes d'analyse-programmation pourront travailler à la mise sur ordinateur des applications (programmes, tests).

Pour l'exploitation de ces traitements des opérations importantes de création de fichiers sont à prévoir (fichier du personnel, fichier des équipements) ; elles exigeront de disposer d'équipes temporaires chargées de la collecte des informations de base.

Pour réaliser la première étape (Projet) le groupe opérationnel à prévoir est la suivante :

- un cadre de l'administration de formation informatique, rattaché au Service Organisation et Informatique ;
- 3 consultants Organisateur-Informaticiens ;
- un Directeur d'exploitation et un senior consultant chargés de l'animation du groupe ;
- l'assistance d'experts spécialistes (soit dans les fonctions intéressées, soit dans tels aspects de traitements informatiques plus ou moins sophistiqués en faisant appel à des packages spécialisés pouvant être acquis par le Ministère).

La durée de cette étape serait alors de 4 à 5 mois.

Les étapes de programmation pourraient être menées simultanément par des équipes séparées mais nous pensons qu'il est indispensable d'adopter une démarche progressive en tenant compte des urgences liées aux besoins de l'administration.

Le planning de cette programmation sera établi de façon détaillée à la fin de la première étape. On peut cependant estimer que ces mises en place s'échelonnent sur une durée de 2 à 3 ans.

54. Planning général

On consultera à la fin de ce paragraphe le planning général des actions à entreprendre.

Il est de toute façon indispensable de commencer par la mission 1 "Structure".

Lorsque la "macro-structure" sera définitivement adoptée, c'est-à-dire à peu près au milieu de la mission 1, les missions 2 et 3 peuvent être simultanément abordées.

On obtient un planning "minimum" correspondant au graphique qui suit. Toutefois, il est préférable d'aborder la mission 2 (contrôle de gestion) comme la mission 3 quand tous les besoins en information auront été définis à l'issue de la mission 1. Dans cette seconde hypothèse, le délai calendaire global serait allongé de 3 mois.

Par ailleurs, pour des raisons d'assimilation, la mission 2 pourrait être décalée dans la mesure où certains problèmes automatisables prévus à la mission 3 seraient jugés plus urgents. Dans un tel cas, on obtient une solution qui correspond au 2ème graphique.

Du point de vue de la composition des équipes, on peut faire les remarques suivantes :

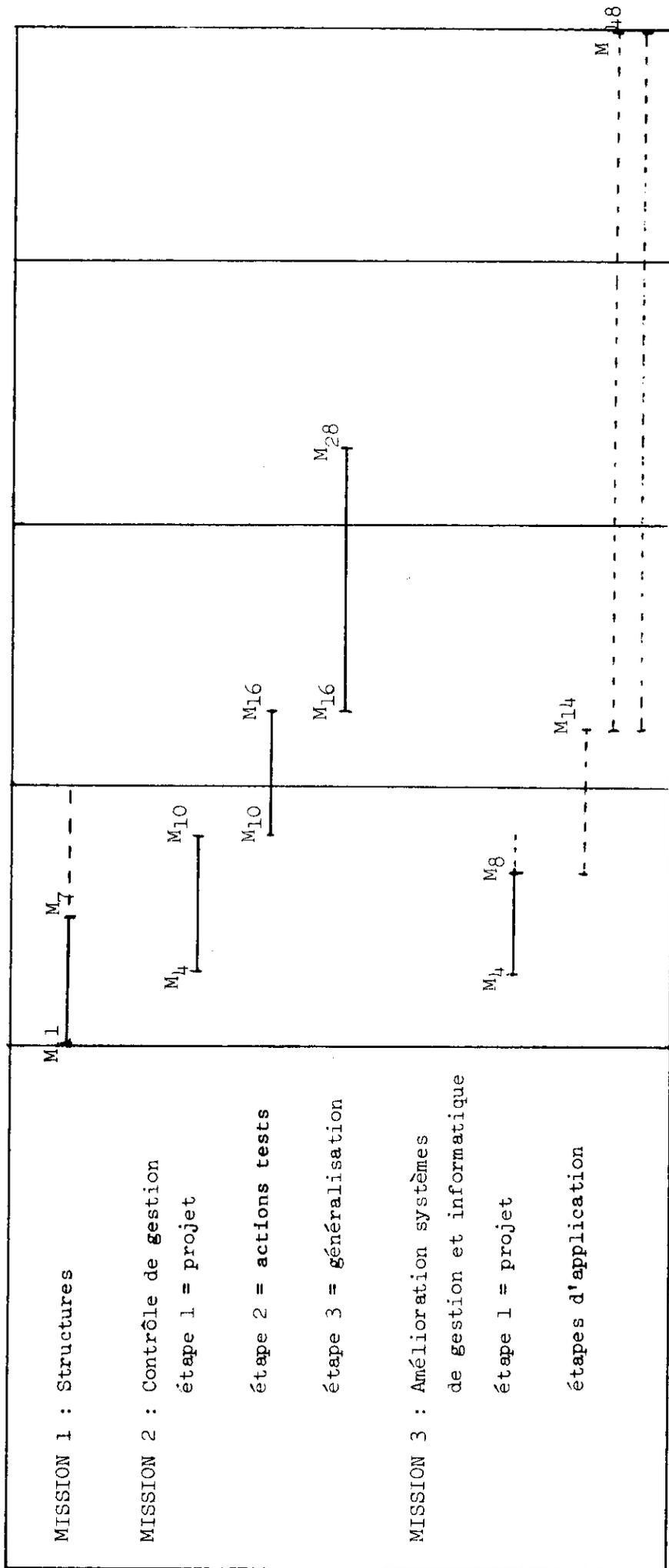
- les organisateurs ou analystes des Services Organisation et Informatique de l'Administration sont différents dans chacune des missions ;
- le consultant Directeur d'exploitation est le même pour les 3 missions ;
- il en est en principe de même pour le senior consultant mais on peut envisager une variante ; un senior consultant s'occuperait de la mission 1 (structure) et apporterait une contribution légère aux missions 2 et 3,

tandis que un 2ème consultant serait chargé des missions 2 et 3 ;

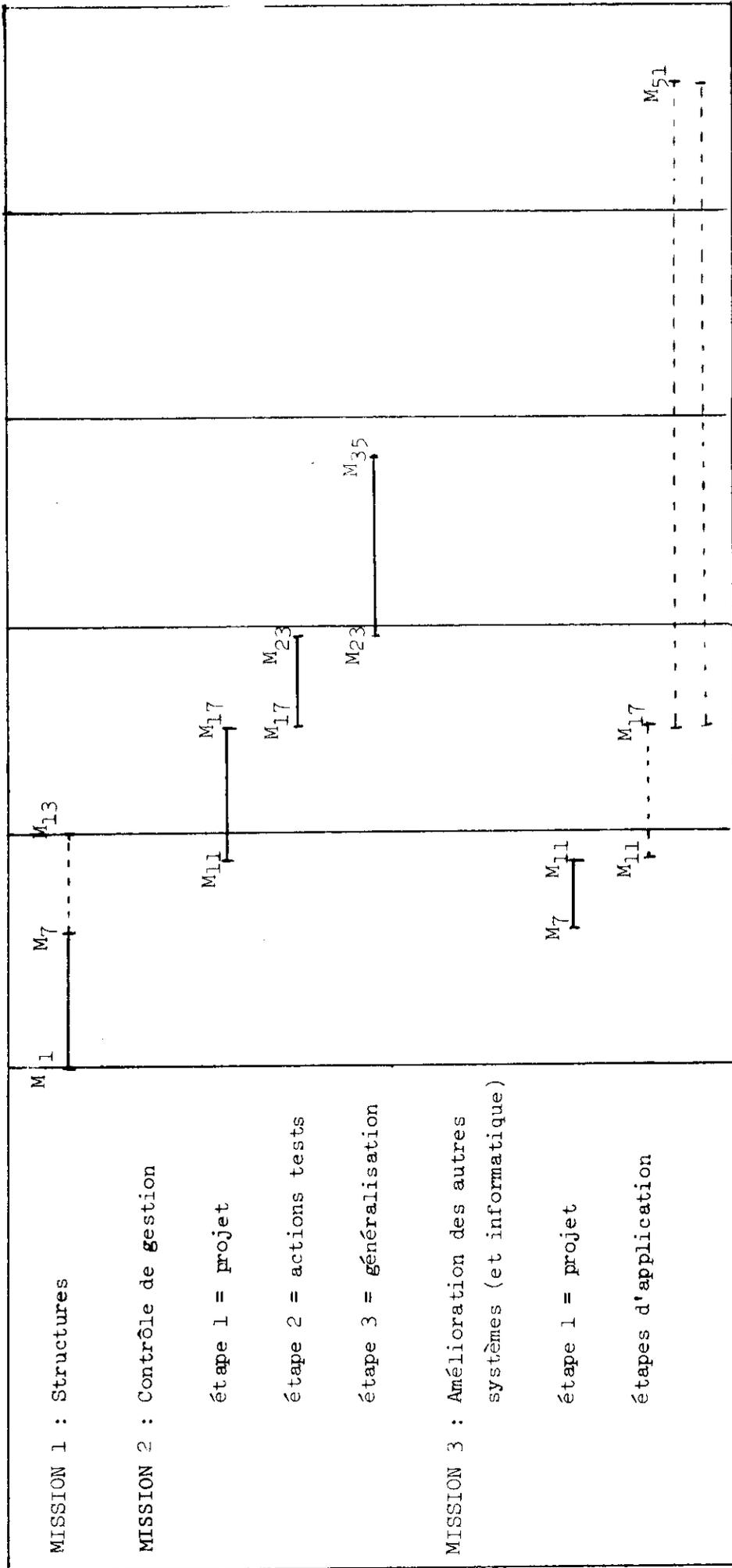
- en principe, il n'y a pas de raisons fondamentales imposant que les consultants des 3 missions soient les mêmes ;
 - pour ce qui est de l'analyse-programmation, une équipe minimum d'agents de l'administration est à constituer au sein du Ministère lui-même (Service Organisation et Informatique) même si les traitements sont effectués sur un ou des ordinateurs extérieurs au Ministère (Autre Administration - Service Bureau de constructeurs, etc..).
- L'appoint de programmation, puisqu'il s'agit d'une pointe de charge, peut évidemment être demandé à l'extérieur.

PLANNING GENERAL : ACTIONS A ENTREPRENDRE

Légende : M_1 = mois 1 M_2 = mois 2 etc..... M_{16} = mois 16



PLANNING GENERAL : ACTIONS A ENTREPRENDRE



ANNEXE 1 - LES OBJECTIFS

ANNEXE 1 - LES OBJECTIFS

Commentaire de la Figure 1. : Objectifs généraux.

Les objectifs globaux de l'Education Nationale au Liban tels qu'ils nous sont apparus peuvent s'analyser d'un double point de vue :

- objectifs vis-a-vis des individus;
- objectifs vis-à-vis de la collectivité.

Ces deux aspects sont complémentaires et étroitement liés.

Objectifs vis-à-vis des individus.

L'enseignement est d'abord fait pour l'individu. Il doit permettre à chacun d'acquérir le niveau de développement intellectuel et de connaissances maximum compatible avec ses possibilités et ses desiderata et favoriser ainsi son épanouissement.

Ceci implique les deux grands objectifs indiqués :

objectif 1 qui représente l'aspect quantitatif,

objectif 2 qui représente l'aspect qualitatif. L'Education Nationale doit assurer un enseignement de qualité qui réponde aux besoins des individus et qui qui les prépare à la meilleure intégration possible dans la société.

Objectifs vis-à-vis de la collectivité.

Satisfaire les besoins des individus ne peut être la seule finalité assignée au système éducatif. L'Education Nationale a une fonction à remplir vis-à-vis de la collectivité prise dans son ensemble : former des hommes qui assureront un fonctionnement harmonieux de la société et contribueront au développement économique et social du pays.

Objectif 3. Le fonctionnement harmonieux de la société repose sur des citoyens conscients, libres, responsables, respectueux des valeurs de liberté et de tolérance qui fondent la société libanaise. l'enseignement ne doit pas se contenter d'inculquer des connaissances et d'exercer l'intelligence, mais il

doit jouer un véritable rôle éducatif développant le sens civique, les qualités morales, la responsabilité... Il doit compléter et harmoniser l'éducation reçue dans la famille et les autres groupements auxquels peut appartenir l'élève.

Objectif 4. L'enseignement doit permettre à l'économie du pays de trouver le personnel qualifié de tous les niveaux dont elle a besoin pour se développer. Le développement économique d'un pays est étroitement dépendant de la qualification de la population. Pour assurer un développement qui permettra à tous de vivre dans de bonnes conditions, il faut diffuser la meilleure instruction et la mieux adaptée au plus grand nombre.

Commentaire de la Figure 2 : objectif I. Satisfaire la demande d'enseignement.

D'un point de vue quantitatif, l'Education Nationale Libanaise doit mettre à la disposition de la population les moyens humains et matériels suffisants pour satisfaire la demande d'enseignement.

Cela implique que l'on dispose de locaux suffisants et du personnel nécessaire en qualité et quantité. Mais l'effort financier que cela demande est tel que l'on doit rechercher la meilleure utilisation des crédits disponibles en rationalisant le système et en diminuant les coûts.

Objectif II. Le problème du personnel est prioritaire pour l'Education Nationale. Une bonne gestion assurant la satisfaction du personnel et le motivant dans son travail est nécessaire. Le perfectionnement du personnel (élévation du niveau d'ensemble, formation aux nouvelles méthodes pédagogiques...) est très important.

Objectif I2. Les besoins en construction sont importants à tous les niveaux. Une véritable politique en la matière est nécessaire. Elle doit respecter les objectifs pratiques indiqués, en particulier il faut souligner l'importance de la détermination des moyens de faire face aux besoins (définition de normes, construction par le Ministère ou appel à un organisme extérieur, propriété ou location, coûts de construction, adaptation des locaux...).

Objectif I3. C'est une des préoccupations majeures du Ministère et qui a des répercussions sur tous les autres objectifs. Des mesures sont déjà prises en ce sens et d'autres sont en cours d'étude.

Une première mesure consiste en la rationalisation de l'implantation des écoles. Elle peut être recherchée par exemple dans un regroupement des écoles primaires, ce qui est en cours actuellement, ou dans une coordination des constructions avec l'enseignement privé, ou par d'autres moyens à définir.

L'amélioration des coûts de l'enseignement suppose également une amélioration du rendement du système. Le taux de redoublement est très important particulièrement dans l'enseignement primaire et l'enseignement moyen ce qui conduit à une mauvaise utilisation des moyens disponibles. Des efforts de diverses natures sont à faire en ce domaine, certains ayant déjà été étudiés et entrepris.

Enfin le système de gestion doit être tel que les crédits disponibles soient bien utilisés. Cela doit être recherché en attribuant des responsabilités précises en matière de coûts.

Commentaire de la Figure 3 : objectif 2 : Donner aux élèves une formation correspondant à leurs besoins.

D'un point de vue qualitatif il s'agit de savoir quel enseignement dispenser ? Quelles filières de formation offrir pour satisfaire la demande ? Quels niveaux de formation donner aux élèves pour qu'à la sortie de l'école ils puissent s'intégrer aisément dans la vie active ? Comment développer au mieux les potentialités de chacun ?

Il y a d'abord un problème de détermination des besoins, ensuite d'adaptation des programmes et méthodes à ces besoins et aux élèves, enfin il faut guider les élèves pour qu'ils profitent au mieux des possibilités offertes.

Objectif 21. La détermination de la demande de formation de la part des individus est délicate car elle est rarement perçue avec clarté. Elle doit tenir compte des besoins effectivement exprimés, mais aussi des besoins économiques et sociaux du pays, ce que nous verrons de façon plus précise en examinant l'objectif 4, et de tout l'environnement auquel pourront se trouver confrontés les élèves après leur sortie de l'école. Des comparaisons internationales pourront être faites pour déterminer les niveaux et les filières de formation.

Objectif 22. La demande d'enseignement étant déterminée, il faut disposer de programmes et méthodes permettant de la satisfaire. Les programmes sont conçus en fonction des niveaux à atteindre, mais aussi en fonction des individus pour permettre à chacun de bénéficier de l'enseignement selon ses possibilités. L'enseignement doit s'adapter aux individus et non l'inverse. Il faut diversifier les filières de formation, développer des méthodes modernes et efficaces, constituer des groupes de niveau ...

Objectif 23. Il faut aider les élèves à s'orienter au mieux de leurs possibilités. Cette orientation doit naturellement respecter la liberté individuelle. Elle est essentiellement fondée sur l'information des élèves et de leurs parents sur les secteurs leur offrant le plus d'avenir et sur leurs possibilités. Enfin, il faut pouvoir suivre les élèves pour mieux les guider et également améliorer la qualité des méthodes d'orientation.

Commentaire de la Figure 4 : objectif 3. Donner une éducation civique, sociale et humaine.

Objectif 31. Une condition pour faire cette éducation des citoyens est naturellement d'inclure cette formation dans les matières d'enseignement.

Mais le rôle éducatif de l'école est plus large que la simple acquisition de connaissances. Au niveau des méthodes, l'enseignement doit faire appel à la participation et à la responsabilité des élèves ce qui les formera à leur rôle futur.

Objectif 32. Ce rôle éducatif dépasse le cadre de l'école. C'est bien souvent par des activités annexes à l'enseignement que se fera cette éducation. On doit promouvoir des activités culturelles (clubs, groupes culturels, troupes théâtrales) auxquelles participeront les élèves et où ils pourront former leur personnalité.

Cette ouverture de l'école sur la collectivité se traduit également en faisant participer les parents et les responsables locaux au fonctionnement des écoles, les élèves étant ainsi mieux pris en charge.

Cette éducation se fera également en maintenant le dialogue avec les élèves, en tenant compte de leurs aspirations, en les invitant à s'exprimer et à prendre des responsabilités.

Objectif 33. Le Ministère cherche à faire en sorte que les parents participent et prolongent l'action éducative de l'école, en les informant, en leur montrant l'intérêt qu'il y a à aider leurs enfants, en faisant appel à leur participation.

Mais l'éducation ne se fait pas qu'à l'école. En dehors de la famille, beaucoup de mouvements participent à l'éducation des élèves. Une certaine harmonisation est nécessaire et c'est un des objectifs du Ministère de la réaliser.

Commentaire de la Figure 5 : objectif 4. Fournir la main-d'oeuvre nécessaire au pays.

Cet objectif rejoint l'objectif 2 dont il constitue dans une certaine mesure un élément. Cependant il est plus directement centré sur le caractère pratique de la formation et sur les résultats à en attendre.

Objectif 41. Il doit être rapproché de l'objectif 21. Il faut par des études prospectives déterminer dans leurs grandes lignes les orientations à donner à l'enseignement et les niveaux à fournir. Cela pourra être fait de façon plus précise pour les formations techniques qui doivent préparer directement à la vie professionnelle. Ces études sont à faire en liaison avec les organismes centraux de planification.

Objectif 42. Cet objectif est à rapprocher de l'objectif 22. Il concerne plus directement les enseignements professionnels qui doivent répondre directement aux besoins.

Objectif 43. Identique à l'objectif 23.

Objectif 44. Le secteur professionnel peut être, suivant les cas, associé à la gestion de l'enseignement ou se voir directement confié certaines formations spécifiques. Dans tous les cas il doit aider à la définition des besoins et à la mise au point des enseignements. Il doit aussi participer dans la mesure de ses moyens à la diffusion de l'enseignement en organisant des stages, par exemple, ou en fournissant des professeurs ou des moniteurs etc...

Un autre aspect, pour l'enseignement supérieur, est celui de la liaison université-industrie qui doit permettre à l'université d'être plus ouverte sur les besoins économiques du pays et à l'industrie de bénéficier de l'apport intellectuel des chercheurs et professeurs de l'université.

ANNEXE 2 - ASPECTS DU SYSTEME EDUCATIF

ANNEXE 2 - ASPECTS DU SYSTEME EDUCATIF
--

Pour apprécier concrètement le système éducatif libanais, il est nécessaire de définir les différents éléments quantitatifs et qualitatifs qui le caractérisent. Ainsi, pour pouvoir estimer le degré d'efficacité de ce système éducatif, il est nécessaire d'évaluer dans quelle mesure les principaux facteurs du processus d'éducation (moyens, personnel, contenu de l'enseignement, méthodes, etc...) permettent de satisfaire les objectifs de l'Education Nationale.

2.1- Objectif 11. Disposer du personnel suffisant en qualité et en nombre.

- Connaître les besoins.

Selon les propositions du Projet de Regroupement scolaire, la capacité moyenne d'accueil d'une classe sera de 40 élèves au lieu de 24 comme il en est dans la situation actuelle. Le secteur public scolarisera alors des effectifs plus importants avec un personnel enseignant et administratif plus réduit en valeur relative (cf. Tableau 3).

Si l'évolution se fait dans le sens de la situation actuelle (l'année 1970 étant considérée comme année de base), les besoins en personnel enseignant et d'administration seraient plus grands (cf. Tableau N° 4 et N° 4 bis).

L'enquête sur les étudiants inscrits et diplômés au Liban, 1964-65 à 1970-71 permet de disposer des premiers matériaux en vue de préparer une certaine programmation des ressources humaines. Par rapport à 1970, les diplômables de l'Université Libanaise passent (en 1974) de l'indice 100 à l'indice 136. Les libanais diminuent de 10 à 20 % dans la catégorie B (droit, sciences administratives et économiques) et la catégorie C (science et architecture), mais augmentent de plus de 40 % dans la catégorie A (disciplines littéraires et artistiques). Les diplômables libanaises augmentent de 136 % en catégorie A, de 14 % en catégorie C et diminuent légèrement de 7 % en catégorie B. (cf. Tableau N° 5 et N° 5 bis).

- Former le personnel.

Au Liban, la formation des maîtres se fait au niveau des écoles normales primaires pour l'enseignement général primaire, de l'école normale moyenne récemment créée pour l'enseignement moyen, de l'Ecole Normale Supérieure pour les écoles publiques secondaires et des écoles normales sportives.

La formule adoptée par l'Etat est de contrôler par des examens et diplômes de fin d'études l'accès aux différentes branches de l'enseignement. Une sélection intervient au niveau des concours d'entrée aux écoles normales; des établissements privés et officiels recueillent cependant les candidats qui manquent de qualification (63 % des instituteurs du secteur officiel ne sont pas formés pour l'enseignement).

Une faiblesse existe dans les écoles secondaires (cf. Tableau 3) d'où le recours parfois au service des contractuels et d'autres diplômés que ceux des écoles normales. L'équilibre entre la formation et les besoins est rompu parfois. **La formation du personnel doit être déduite de la nature des activités** proposées. Les tâches ne peuvent être définies indépendamment des hommes qui doivent les assumer. La formation des maîtres doit se faire dans la ligne des réformes prévues. Celles-ci étudiées par le Centre chargé actuellement de la formation des maîtres, restent distribuées essentiellement par les écoles normales.

Quant à la formation du personnel administratif, elle ne leur permet pas de mener à bien les fonctions dont ils sont chargés. Les différents employés ne suivent pas les techniques modernes de gestion. Il n'existe pas à l'heure actuelle d'organisme chargé de la formation du personnel administratif. Celle-ci relève du chef hiérarchique de l'intéressé.

- Recruter.

La politique actuelle suivie diffère selon qu'il s'agit de personnel administratif ou du personnel enseignant. Les fonctionnaires sont recrutés sur concours de la Fonction Publique, l'approbation du recrutement ne peut être obtenu sans l'accord successif d'organismes tels le Ministère de l'Education, la Fonction Publique, la Chambre des Députés. Cette procédure peut provoquer souvent des retards. Seul le personnel subalterne peut être recruté en dehors de cette procédure.

L'Etat rencontre une difficulté de recruter les enseignants en nombre et surtout en qualification correspondant aux besoins. Les milieux de recrutement sont l'Université, les écoles normales; le recrutement dans certaines universités est peu démocratique : prix des études très élevé, domination de culture littéraire à l'Ecole Normale Supérieure au moment où le développement économique et industriel s'accélère dans le pays. Les prévisions des diplômables de l'Ecole Normale Supérieure indiquent toutefois une diminution des sortants de cette école (cf. Tableau N° 6), de 134 en 1970-71 pour les lettres à 46 en 1973-74, et de 76 en 1970-71 pour les sciences à 25 en 1973-74.

- Retenir et Motiver le personnel.

L'augmentation de plus en plus grande des demandes de transfert des enseignants pose un gros problème au Ministère de l'Education (en 1970, 40 % des instituteurs ont demandé leur transfert). S'ajoute à ceci, le fait que l'Etat ne suit aucun mode d'incitation et de sensibilisation permettant de retenir le personnel (excepté le facteur d'ancienneté pour le traitement du personnel). Il faut remarquer qu'il n'y a pas d'organisme chargé de s'occuper des cas sociaux qui peuvent se présenter; les conditions sociales et économiques sont parfois telles que l'école ne peut retenir son personnel comme elle le voudrait.

- Perfectionner le personnel.

Il serait inquiétant que le personnel formé ne soit pas capable de s'adapter à l'évolution de sa fonction. La mise en place de sessions de recyclage et de perfectionnement est une chose à laquelle l'Etat attache de plus en plus d'importance et d'attention.

Pour les différents cycles et niveaux d'enseignement, des sessions de perfectionnement sont organisées, soit par le Centre, soit par les Directions de l'enseignement intéressées, et ceci en collaboration avec des organisations internationales : en 1971, une session de formation de jardinières, en collaboration avec l'UNICEF; en 1972, une autre session groupant 300 stagiaires organisée par la Direction de l'Enseignement Primaire, en 1973, une session groupant 400 institutrices de l'enseignement public et 221 de l'enseignement privé organisée par le Centre qui a de même assuré en collaboration avec la Mission culturelle française le recyclage de 75 instituteurs de l'enseignement public dans la langue française.

D'autres sessions sont prévues par l'Etat en vue d'initier le personnel enseignant aux méthodes et programmes d'enseignement.

2.2- Objectif 12. Disposer de locaux suffisants.

- Connaître les besoins et déterminer comment les satisfaire.

Le dispositif administratif du Ministère de l'Education Nationale Libanais a absorbé en dix ans une forte augmentation des effectifs scolaires (les effectifs des écoles primaires et complémentaires officielles ont plus que doublé au cours des années 1960-61 à 1970-71, passant de 119807 à 248323 élèves).

Dans sa politique actuelle, l'Etat a déterminé les besoins quantitatifs en locaux. Il prévoit, dans son Projet de Regroupement des écoles, un réseau d'écoles modernes primaires et moyennes qui serait créé dans les centres urbains et les villages centres. La capacité d'accueil est de 380 000 élèves pour le primaire et de 150 000 pour le moyen. Pour accueillir ces effectifs, l'Etat a besoin de 697 écoles dans le primaire et de 290 écoles dans le moyen. La répartition des écoles dans les régions du pays est donnée dans le tableau N°1. De nouvelles normes pour les bâtiments des écoles du projet sont adoptées officiellement par l'Etat :

- a) une nouvelle conception de l'école qui sera un centre d'Education et de formation et un centre socio-culturel;
- b) la définition de la taille des écoles prend en considération la séparation des écoles moyennes des écoles primaires et secondaires;
- c) la superficie des terrains est fonction de la taille des écoles : 10 m² par élève (en dehors des grandes agglomérations urbaines);
- d) les distances entre les écoles proposées et les localités qu'elles desservent ne dépassent pas les normes établies par l'UNESCO;
- e) faire participer le secteur privé subventionné et payant, la part réservée à l'enseignement privé primaire dans le projet initial étant de 244 000 places, dont 168 000 dans le privé payant.

Quant aux locaux de l'enseignement technique et professionnel, le plan sexennal 1972-78 prévoit l'extension du réseau ainsi qu'une diversification des spécialités. La capacité unitaire d'accueil étant de 600, de 800 ou de 1 000 élèves selon le niveau et le nombre de spécialités.

Du point de vue qualitatif, d'après une étude faite en 1970 conjointement par le Ministère de l'Education et le Ministère du Plan sur l'adéquation de l'école à ses buts pédagogiques, il s'est avéré que :

- 86 % du total des écoles officielles primaires et complémentaires sont des bâtiments ordinaires, à l'origine des maisons d'habitation (sur 1284 écoles primaires et complémentaires, il n'y a que 118 bâtiments scolaires, et 60 bâtiments partiellement scolaires.)
- 73 % des élèves sont dans des bâtiments ordinaires, 10 % dans des bâtiments partiellement scolaires, et 17 % dans des bâtiments scolaires.

- 6 % seulement des salles de classe sont considérées comme spacieuses, 24 % moyennes et 70 % exigües ayant moins de 30 M2 de superficie.
- 90 % de ces écoles ne disposent pas de cours, de préaux et de facilités de sport (cf. Tableau N°2).

Contrairement aux locaux de l'enseignement primaire, ceux de l'enseignement secondaire et technique sont dans l'ensemble spacieux. La superficie des locaux de l'enseignement technique a passé de 12.000 m2 en 1961 à 72.000 m2 en 1971.

Quant à la situation des locaux administratifs, elle se caractérise par une pénurie générale. Les employés effectuent leur travail dans de mauvaises conditions : bureaux étroits, équipement mal adapté au travail effectué, etc...

- Construire ou louer des bâtiments adaptés.

Sur 1272 écoles officielles, l'Etat n'est propriétaire que de 185 bâtiments et les municipalités de 38; 423 d'entre elles sont mises à la disposition des municipalités par des particuliers ou des institutions et les 626 autres sont en location. Une étude des écoles propriété de l'Etat indique que, sur les 185 bâtiments, 42 sont en bon état, et 61 ont besoin d'agrandissement et de réparation. Le reste devant être abandonné. Le réseau d'écoles proposé dans le Projet n'est donc pas à construire en entier. En première étape, l'Etat prévoit la construction de 63 écoles (39 primaires et 24 moyennes) dont le financement devrait être assuré par un prêt de la BIRD.

Cependant, la location des bâtiments continue vu qu'il y a au Liban une demande de l'enseignement de plus en plus importante.

Le coût de la construction des écoles s'éleverait à 267 millions de L.L.

- Entretien des bâtiments et les équipements.

La procédure actuelle laisse la responsabilité de l'entretien aux chefs d'établissement. Les crédits accordés à la Division Entretien et Equipements dans le Budget de l'Education de l'année 1973-74 est de 60 000 L.L. On peut se demander si cette part est suffisante pour assurer un entretien efficace (cf. Tableau N°2).

L'entretien quotidien des bâtiments (achat des produits d'entretien par exemple)

est effectué par les établissements eux-mêmes sur les crédits reçus. Les demandes des petites réparations faites par les enseignants ou les élèves sont résolues par la "Caisse" de l'école et une participation de l'élève lui-même. Les grosses réparations dépassant les possibilités de la Caisse de l'école sont transmises par celle-ci à l'Administration Centrale qui décide des travaux à exécuter.

Quant à l'équipement de l'Administration et une partie des écoles, il relève de la section des Fournitures de la Direction des Services Communs qui a de fréquentes relations à ce niveau avec l'Enseignement Technique. En général, la procédure se fait par adjudication annuelle. Les appels d'offres étant lancés par les directions intéressées. Les procédures légales et administratives étant à la charge des Services Communs.

Dans l'état actuel des choses, aucune inspection systématique des bâtiments n'existe (l'inspecteur réussit à peine à visiter une fois l'an l'école, en outre il a en charge plus de 500 enseignants).

2.3- Objectif 13. Rationaliser le système et diminuer les coûts.

- Disposer d'une organisation donnant des responsabilités claires et précises en matière de coût.

Le Ministère de l'Education Nationale est actuellement l'un de ceux dont les responsabilités sont les plus diverses (enseignement, construction, location, recherche, etc...). La procédure actuelle ne permet pas de savoir à quelles règles ou normes obéissent les répartitions du budget de ce Ministère. Les crédits attribués à certains chapîtres ne correspondent pas toujours aux besoins réels (77 % du coût de l'enseignement vont au personnel enseignant, et 23 % aux autres chapîtres : loyers, équipements, entretien et divers). Les chefs d'établissement ne sont pas associés à la préparation du Budget du Ministère. Les achats sont effectués au niveau central par appel d'offre et d'adjudication.

Une utilisation rationnelle des dépenses doit avoir lieu afin de faire face à la demande de scolarisation et d'élever le niveau de l'enseignement. Il est apparu que le budget de l'Education Nationale représenterait 35 % de l'ensemble du budget de l'Etat si ce développement incontrôlé continue. Le coût de l'enseignement au Liban est très élevé (coût année/élève en 1968-69 par cycle était de 252 pour le primaire, de 541 pour le moyen, de 675 dans le secondaire et de 2 130 dans l'Enseignement normal), le ratio élèves/maîtres est de 19. Tout ceci est du

gaspillage que le Liban ne peut pas se permettre (un coût moyen par élève dépassant le double des dépenses récurrentes annuelles par élève).

Il s'agit donc de rationaliser l'attribution des crédits par chapitre, les montants de la scolarité en vue de leur stabilisation et de leur réduction éventuelle (secteur privé payant), les divers autres frais scolaires, les nouvelles constructions, etc... Le Projet de Regroupement scolaire pourra apporter un premier remède à cet état de fait (élever le ratio élèves/maîtres de 19 à 35-40, assurer un usage optimum des équipements scolaires,...)

- Rationaliser l'implantation des écoles.

Dans le Projet de Regroupement des écoles, des normes sont suivies quant à la localisation et la construction des écoles prévues :

- la population résidente dans chaque localité et la localisation actuelle des écoles officielles et privées et payantes et subventionnées sont prises en considération,
- les effectifs scolaires par niveau d'enseignement pour l'an 1970-71, les prévisions démographiques et les prévisions des effectifs scolaires,
- le réseau routier et les distances entre les localités (les normes considérées ne dépassent pas celles établies par l'UNESCO),
- Le réseau de polarisation,
- une utilisation optimale des ressources humaines dans le secteur de l'éducation.

- Améliorer le rendement de l'enseignement.

La productivité d'un système d'enseignement est déterminée par le phénomène des déperditions scolaires qui reflètent des inadaptations diverses du processus pédagogique. Au Liban, les redoublements et les retards scolaires sont dans des proportions élevées : dans l'enseignement primaire, 53 % seulement des élèves ont entre 5 et 11 ans, le nombre d'élèves ayant terminé le cycle s'est élevé à 45 % du nombre moyen annuel des élèves admis durant les 5 années de ce cycle; en 1969-70, 34 % seulement des élèves de la 4e année du cycle complémentaire sont en âge normal, et 37 % des élèves du secondaire.

Vu ces phénomènes, ainsi que les coûts élevés de chaque type d'enseignement, la sélectivité du système, le mauvais état et le manque d'équipement des bâtiments

scolaires, des mesures sont à prendre afin de remédier à ces déficiences (élimination progressive des redoublements, des critères de promotion, un renforcement de l'éducation spéciale...). Dans la politique actuelle de l'Etat, le Projet de Regroupement Scolaire, les sessions de perfectionnement des maîtres, la révision des programmes par le Centre constituent un point fort susceptible d'améliorer le rendement et l'efficacité de l'enseignement.

2.4 - Objectif 21. Déterminer les formations à dispenser en fonction des besoins.

- Faire des études prospectives sur les besoins en formation de chaque niveau.

La situation du système éducatif au Liban fait face à un accroissement démographique de 2,8 et une demande sociale de l'enseignement de plus en plus grande (plus de 1/3 de la population résidente, soit 714 300 personnes poursuivaient en 1970-71 des études, dont 505 000 dans les écoles primaires, 181 300 dans les écoles complémentaires et secondaires, et le reste soit 28 000 poursuivaient des études universitaires). Le taux brut de scolarisation étant de 33,6 %. Ceci amène l'Etat à une énorme tâche qui absorbe une part croissante de son budget de fonctionnement ainsi que des ressources matérielles et humaines de l'économie, et implique une progression des dépenses d'Education Nationale plus que proportionnelle à l'augmentation du revenu national. Une raison pour devoir faire des études prospectives sur les besoins en formation, besoins quantitatifs et contenu des besoins qualitatifs de formation. La politique actuelle de l'Etat met en oeuvre un cadre institutionnel des études prospectives : construction de locaux, création d'une école normale moyenne, mise en place d'une pédagogie nouvelle, révision des programmes, etc... Mais c'est dans le domaine des débouchés offerts aux différents "produits" de l'éducation et sur les prévisions des disciplines dans lesquelles la formation doit avoir lieu, que doit porter l'étude. Les places nécessaires à l'accueil des effectifs nouveaux attendus sont prévues dans le Projet de Regroupement scolaire. Les prévisions doivent être faites en fonction de la demande des familles, des possibilités des enfants et des besoins de l'économie.

D'après l'enquête sur la Population Active au Liban, seul 27 % de la population totale du pays sont actifs. Il y aurait 28 500 diplômés de niveau universitaire, 71 000 bacheliers, 132 000 détenteurs du brevet ou son équivalent et 301 000 du certificat d'études primaires; la plupart des diplômés au Liban n'ayant fait que des études générales sans une spécialisation dans une étude déterminée. 29,4 % des libanais ayant un emploi sont sans instruction. Quant au contenu des besoins quantitatifs de formation, il s'agit de savoir les formations acquises par telle ou

telle catégorie de diplômés avec le contenu des qualifications requises dans l'exercice des professions vers lesquelles ils s'orientent. Une étude prévisionnelle des besoins numériques de l'économie du pays permettrait de dessiner les grandes lignes d'une politique générale relative au contenu de la formation professionnelle et technique (cf. Tableau N° 7).

- Maintenir le contact avec les parents et les élèves pour connaître leur demande en formation.

Au Liban, la structure de base du système d'enseignement est l'école. Celle-ci demeure de notre temps un univers clos à cause de l'absence complète d'échanges entre elle les élèves et leurs parents. La participation à la gestion de l'établissement scolaire est revendiquée dans le secteur privé (formation de Fédérations de Parents d'élèves) et à l'Université. Au niveau de l'école officielle, le Liban n'a pas de liens organiques entre le milieu scolaire et le milieu familial. Aucune orientation scolaire ni professionnelle n'a lieu, aucun échange permanent et ouvert avec les parents, et ceci ne fait qu'agrandir l'écart entre ce que l'école produit et ce dont la société a besoin.

2.5- Objectif 22. Disposer de programmes et méthodes adaptés.

Dans les objectifs assignés au système éducatif libanais par le Plan sexennal de Développement, il semble que l'action éducative comporte les trois principes suivants : l'action éducative est une socialisation morale, intellectuelle et technique. Ces principes annoncés commencent à apparaître dans la pratique par le rôle que joue le Centre à cet égard. Il ne s'agit pas de bouleverser complètement les programmes antérieurs pour mieux les adapter à l'élève, mais de les utiliser dans un autre esprit, comme sources d'exercice plutôt que comme acquisitions immuables. Il faudrait de même une transformation de la méthode d'enseigner. Les méthodes traditionnelles (l'instruction par un ou plusieurs maîtres déterminés regroupant tout le long de l'année les mêmes élèves) sont de moins en moins employées. Le Centre prend à sa charge la révision des programmes (analyse du livre de français, l'arabe fondamental...) et entreprend des études sur les nouvelles méthodes pédagogiques liées au livre scolaire, les méthodes audio-visuelles sont de plus en plus utilisées dans les écoles normales, la radio, la télévision, etc... Dans sa conception des nouvelles écoles du Projet de Regroupement Scolaire, l'Etat conçoit celles-ci comme des centres socio-éducatifs.

De telles transformations peuvent rencontrer des résistances au niveau des enseignants qui longuement formés devraient alors considérer toutes les connaissances y compris les siennes propres comme révocables, mais cette difficulté semble s'effacer grâce aux sessions de perfectionnement et de recyclage dont il a déjà été question.

2.6- Objectif 23. Orienter les élèves.

L'observation des différents niveaux de qualification conduit à penser qu'il n'existe au Liban aucune orientation professionnelle de l'élève. Les personnes exerçant une profession technique ou libérale, les directeurs et cadres supérieurs sont généralement les plus instruits (28 % sont universitaires et plus de la moitié ont un niveau supérieur ou égal au niveau du baccalauréat). Cependant, certains d'entre eux ont un niveau inférieur ou égal au certificat d'études primaires, et même sont sans instruction. (cf. Tableau N° 8). Le personnel administratif de la population active est constitué en majorité de diplômés du niveau du complémentaire (56 %) et du primaire (21,4 %). Le niveau de l'éducation est nettement plus bas dans les autres professions.

Ceci pose le problème de l'existence d'un déficit en main-d'oeuvre qualifiée, déficit dû à l'absence totale de l'orientation professionnelle de l'élève d'une part, et d'autre part à l'absence de statistiques concernant la demande sur le marché du travail.

Quant à l'orientation scolaire de l'élève, elle a lieu dans certains établissements privés par le recours aux services des psychologues scolaires et de leurs assistants. Ceux-ci aident l'élève et ses parents à détecter ses aptitudes et capacités et lui permettent d'une certaine manière de choisir la formation et la voie qui correspondent le mieux à ses capacités. Ceci manque totalement au niveau de l'école officielle où l'orientation scolaire est réduite à la possession d'un dossier scolaire de l'élève dans lequel sont consignés des renseignements portés par lui au niveau de son milieu social et familial et parfois, lorsqu'il s'agit d'un transfert à une école privée d'appréciation portées sur sa carrière scolaire. Ce dossier suit l'élève au fur et à mesure de ses changements d'établissement qui se produisent notamment dans les cycles ou dans les écoles privées.

Pour l'attribution de bourses, seuls les résultats scolaires sont pris en considération. Les bourses d'enseignement supérieur sont allouées en fonction notamment de l'orientation choisie par le futur étudiant.

2.7- Objectif 31. Assurer une formation civique, sociale et humaine par des programmes et méthodes adaptés.

La formation civique fait partie intégrante de toute politique éducative.

2.8- Objectif 32. Ouvrir l'école sur le monde extérieur.

- Promouvoir des activités éducatives et culturelles.

Le Plan Sexennal prévoit pour les équipements éducationnels et sportifs un investissement de l'ordre de 5 millions de L.L., l'utilisation des aménagements sportifs prévus dans le cadre du programme de construction des nouveaux établissements scolaires, la construction d'une école de moniteurs, la réorganisation de la Bibliothèque Nationale et la construction d'un bâtiment pour le Conservatoire National de Musique. L'action du Ministère de l'Education semble être très limitée dans ce domaine; subventions de quelques associations, distribution de certains prix annuels à des écrivains ou artistes... L'on ne voit vraiment pas si le Ministère adopte une politique visant à développer chez l'individu le sens de l'art et l'amour du patrimoine libanais. Dans son budget de 1973, l'Education Nationale attribue 15 061 500 L.L. au chapitre Subventions sociales et culturelles.

Il faut souligner le programme du Centre Pédagogique qui envisage l'organisation d'expositions, une bibliothèque de projections éducatives, des unités ambulantes, des excursions pédagogiques.

- Faire participer les parents et les responsables locaux à la gestion des écoles.

La participation à la gestion de l'école est revendiquée dans beaucoup de pays, généralement par les futurs utilisateurs des élèves, par leurs parents, par le personnel administratif et surtout par les élèves (le dernier aspect constitue l'une des plus importantes nouveautés de notre temps). Le Liban ne connaît pas cette participation, ni parents, ni responsables locaux ne sont associés à la fixation des programmes, des horaires, du recrutement des enseignants, etc ... la seule participation se fait dans le domaine du contrôle et de l'inspection périodique du traitement du personnel, des congés et encore, cela arrive souvent jusqu'à l'administration centrale. Seul le chef d'établissement scolaire est responsable de la direction de son école, l'action des responsables locaux se limite à certaines formalités ou demandes de transfert d'enseignants, ou demandes de congé.

2.9 - Objectif 33. Faire participer toutes les forces du pays à l'oeuvre éducative.

Au Liban, les forces politiques et religieuses semblent être associées à l'oeuvre éducative. Ce système d'enseignement, s'il est bien appliqué, peut faire bénéficier chaque individu d'une prestation d'enseignement maximale, compte tenu de ses possibilités intellectuelles et de ses goûts et tendances.

2.10 - Objectif 41. Connaître les besoins du pays en formation à moyen et long terme.

Il s'agit de prévoir quelles seront les qualifications qu'exigera l'économie libanaise. L'absence de statistiques concernant l'emploi rend difficile la connaissance de l'offre et de la demande sur le marché du travail. Toutefois, on estime que, durant les quelques dernières années, le nombre annuel des demandes d'emplois supplémentaires s'est situé entre 20 000 et 25 000. Du côté de l'offre, le nombre de nouveaux emplois que peuvent offrir l'industrie ou les services ne peut dépasser 20 000 (Plan Sexennal), (revoir 3.14 Objectif 2.11).

Les études sur l'adaptation quantitative et qualitative de la formation à l'emploi n'ont pas été menées. Seules les enquêtes sur la Population Active et sur les étudiants diplômés de l'enseignement supérieur peuvent représenter les matériaux susceptibles de permettre des prévisions sur le marché du travail. Toutefois, cette démarche qui reposera sur l'extrapolation des tendances passées soulève de nombreuses difficultés qui tiennent à l'incertitude affectant les prévisions du niveau et de la structure professionnelle future de l'emploi, et à la définition des correspondances entre les types de formation et les types d'activité professionnelle.

2.11 - Objectif 42. Disposer de programmes et méthodes adaptés.

(Revoir 3.25 Objectif 22)

2.12 - Objectif 43. Orienter les élèves.

(Revoir 3.26 Objectif 23)

2.13 - Objectif 44 - Faire participer le secteur professionnel à l'oeuvre éducative.

Le type d'enseignement suivi au Liban conditionne pour une large part le niveau d'entrée dans la vie professionnelle : à 15 ans, les uns sont sur le point d'entrer au travail sans aucune qualification, d'autres entreprennent une formation professionnelle courte et deviendront qualifiés, d'autres encore suivront une formation professionnelle plus longue qui leur donnera vers 19 ans une qualification de technicien ou de cadre moyen, d'autres enfin restent dans l'enseignement général et sont destinés à recevoir une formation universitaire.

T A B L E A U X

Tableau N° 1 : Réseau des écoles du Projet de Regroupement Scolaire.

MOHAFAZAT	ECOLES PRIMAIRES	ECOLES MOYENNES	TOTAL
Grand-Beyrouth	75	22	97
Mont-Liban	152	76	228
Liban-Nord	180	71	251
Liban-Sud	164	69	233
Bekaa	126	52	178
Total	697	290	987

Tableau N° 2 : Bâtiments scolaires et annexes (écoles primaires et moyennes)

ANNEE	Salles de Classe			Cours		Préaux	
	Spacieuses	moyennes	étroites	suffisantes	inexistantes	suff.	inex.
1969-1970	4 %	28 %	68 %	30,4 %	46,4 %	9,5 %	80,6 %
1970-1971	5 %	25 %	70 %	33,04 %	45 %	9,3 %	81,3 %
1971-1972	5,5 %	26,5 %	68 %	33,2 %	45,7 %	9,4 %	80,8 %

Tableau N° 3 : Besoins en Personnel dans l'hypothèse du regroupement des écoles.

Année Scolaire	Personnel Enseignant	Personnel administratif	TOTAL
1972-73	8 345	1 001	9 346
1973-74	10 155	1 219	11 374
1974-75	10 767	1 292	12 059
1975-76	11 166	1 340	12 506
1976-77	11 392		
1977-78	11 897		

Tableau N° 4 : Effectifs à scolariser dans le sens de la situation actuelle.

Groupes d'âge Année scolaire	Groupes d'âge			
	5 - 11 ans	12 - 16 ans	16 - 19 ans	5 - 19 ans
1970-71	53 556	27 523	17 920	98 999
1971-72	54 874	28 722	18 778	102 374
1972-73	56 190	22 912	19 626	105 728
1973-74	57 507	31 112	20 474	109 093
1974-75	58 827	32 309	21 334	112 490
1975-76	60 151	33 511	22 178	115 840

Tableau N° 4 bis : Besoins en Personnel dans le sens de la situation actuelle.

Année scolaire	Maîtres	Personnel administratif	Total
1971-72	10 100	1 475	11 575
1972-73	10 410	1 520	11 930
1973-74	10 720	1 565	12 285
1974-75	11 020	1 609	12 629
1975-76	11 330	1 654	12 984
1976-77	11 650	1 700	13 350
1977-78	11 950	1 745	13 695

Tableau N° 5 : Diplômés libanais 1970 et diplômables libanais 1974 (répartition en 3 catégories)

CATEGORIE	Nombre		Indice 1974, base 100=1970		Moyenne
	1970	1974	Femmes	Hommes	
A	273	489	236	142	179
B	178	163	93	91	92
C	191	221	240	80	116
TOTAL	642	873	214	106	136

Catégories : A = disciplines littéraires et artistiques

B = droit, sciences administratives, économiques

C = Sciences, architecture.

Tableau N° 5 bis : Prévisions des diplômables de l'Université Libanaise des années 1971 à 1974.

NOMBRE (Libanais et autres)	1971	1972	1973	1974
Prévision inférieure	4 330	4 510	5 325	5 695
Prévision supérieure	4 485	4 750	5 540	5 830
Moyenne arrondie	4 410	4 630	5 430	5 830
% par rapport à 1969-70 = 100				
Prévision inférieure	119	124	147	157
Prévision supérieure	124	131	153	164
Moyenne	121	128	150	161

Tableau N° 6 : Faculté de Pédagogie. Prévisions des diplômables 1970-71 à 1973-74.

	1970-71	1971-72	1972-73	1973-74
Lettres	134	166	40	46
Sciences	76	65	21	25
Total autres sections (y compris ceux de la Fac de Pédagogie.	708	808	775	926

Tableau N° 7 : Répartition des résidents âgés de 25 ans ou plus suivant le niveau de l'éducation acquise (en %).

Niveau de l'éducation	Beyrouth	Banlieue de Beyrouth	Autres villes	zones rurales	Liban entier
	Sexe masculin				
1) sans instruction	22,1	26,5	35,9	40,1	32,1
2) inférieur au primaire	26,8	40,7	34,9	44,5	37,9
3) Primaire	15,3	15,3	12,9	6,8	11,6
4) Complémentaire	11,7	8,2	6,9	4,0	7,3
5) Secondaire	11,7	5,4	5,2	3,1	6,0
6) Universitaire	12,4	3,9	4,2	1,5	5,1
7) Total	100	100	100	100	100
	Sexe féminin				
1) sans instruction	40,6	54,0	57,0	72,7	58,6
2) inférieur au primaire	18,3	24,0	22,5	18,4	20,1
3) Primaire	14,5	11,4	11,1	5,5	9,8
4) Complémentaire	14,0	6,5	6,4	2,4	6,7
5) Secondaire	9,6	3,1	2,4	0,8	3,7
6) Universitaire	3,0	1,0	0,6	0,2	1,1
7) Total	100	100	100	100	100

Tableau N° 8 : Niveau d'éducation des résidents ayant un emploi suivant leur profession (en %).

Profession principale	sans instruction	inférieur au primaire	Primaire	complémentaire	Secondaire	Univer. sitaire	Total
Prof. techniques & libérales	1,0	6,2	9,2	29,5	25,3	28,8	100
Directeurs et cadres sup.	3,3	22,7	12,0	16,1	18,3	27,3	100
Pers. Administratif	1,7	16,0	21,4	31,4	24,2	5,3	100
Pers. Commercial	22,1	37,6	19,1	11,3	7,2	2,7	100
Travailleurs spécialisés dans les services	41,9	34,5	16,7	4,9	1,7	0,3	100
Agriculteurs, éleveurs pêcheurs	59,2	34,1	5,4	1,0	0,2	0,1	100
Travailleurs non agricoles	29,3	48,0	18,3	3,5	0,8	0,1	100
Indéterminés et forces armées	14,1	46,6	25,6	8,9	2,6	2,2	100

ANNEXE 3 - OBSERVATIONS SUR LA SITUATION ACTUELLE = STRUCTURE

ANNEXE 3 - OBSERVATIONS SUR LA SITUATION ACTUELLE = STRUCTURE

par rapport aux objectifs du Ministère, les points forts et les points faibles de la structure apparaissent de la façon suivante :

3.1- Objectif 11. Disposer du personnel suffisant en qualité et en nombre.

- Connaître les besoins.

La connaissance des besoins quantitatifs en personnel dépend essentiellement du réseau de statistiques (cf. § 422)*; les besoins qualitatifs, eux, peuvent être plus ou moins bien connus selon que la structure favorise plus ou moins la transmission d'informations.

Dans le cas du Ministère, les besoins du personnel en formation, perfectionnement, méthodes pédagogiques sont souvent bien perçus au niveau des chefs d'établissements. Cependant, en l'absence de relais efficace à un niveau intermédiaire (par ex. Mohafazat), les informations correspondantes parviennent difficilement à l'échelon central : certains chefs d'établissements ne rencontrent pratiquement jamais les représentants centraux ou régionaux de l'Administration du Ministère.

- Former le personnel.

La formation du personnel est actuellement distribuée essentiellement par les écoles normales. Cette formation est conçue à l'échelon central par le Centre Pédagogique pour la Recherche et le Développement. Du fait de l'absence de relais efficace dans la transmission des informations issues des établissements, cette formation ne peut pas répondre totalement aux besoins exprimés "à la base".

- Recruter.

La structure du Ministère semble bien adaptée au problème posé par le recrutement du personnel.

* Il importe donc que les Services chargés des statistiques de l'Education Nationale établissent de bonnes et fructueuses relations avec leurs homologues des autres Ministères (en particulier le Ministère du Plan).

- Retenir et motiver le personnel.

Le Ministère éprouve de grandes difficultés dans ce domaine, liées en grande partie à des problèmes d'affectation et d'avancement que nous traitons par ailleurs. Sur le plan de la structure, le personnel sent bien qu'il fait partie d'un établissement d'enseignement mais il ne perçoit pas toujours les relations de son établissement avec les autres organismes de l'Education Nationale. On doit rechercher plus de mouvement et de vie, plus d'échanges entre cellules. L'information doit circuler aisément. Le relais intermédiaire dont nous avons déjà souligné la nécessité apparaît ici comme un animateur régional et un coordinateur.

- Perfectionner le personnel.

Le perfectionnement du personnel est en amélioration constante (sessions de formations par exemple en liaison avec l'UNICEF et d'autres organismes intermédiaires). Toutefois, il demeure insuffisant : souvent, le personnel des établissements doit enseigner des programmes nouveaux alors qu'il n'y a pas été préparé. Ce phénomène provient essentiellement de l'absence de coordination systématique entre les actions du Centre Pédagogique pour la Recherche et le Développement et celles de l'Administration du Ministère.

3.2- Objectif 12. Disposer des locaux suffisants.

- Connaître les besoins et déterminer comment les satisfaire.

Sous leur aspect qualitatif, les besoins en locaux sont en général bien perçus par l'Etat et en particulier par les chefs d'établissements qui connaissent et sont capables d'expliquer les avantages et les inconvénients relatifs à la conception de leurs locaux. Toutefois, il ne semble pas que l'expérience acquise dans ce domaine soit exploitée à fond; la transmission de l'information se réalise mal entre les échelons décentralisés et l'échelon central qui doit établir les normes de construction.

Sous leur aspect quantitatif, les besoins en locaux sont perçus au moyen de statistiques. Ces statistiques, assez complètes pour l'enseignement officiel, se révèlent insuffisantes pour l'enseignement privé. Les besoins quantitatifs en locaux sont donc perçus de façon partielle. Ce phénomène est dû, en grande partie, à la qualité médiocre des communications entre le Ministère et l'enseignement privé. Le Ministère apparaît souvent comme un Ministère de l'enseignement officiel et non comme le Ministère de l'ensemble de l'Education Nationale.

- Construire ou louer des bâtiments adaptés.

La plus grande partie des bâtiments scolaires (environ 80 %) est actuellement louée. Cette solution apparaît à première vue comme un point fort car elle laisse au secteur privé le soin d'investir tandis que l'administration peut alors choisir ce qui lui convient le mieux sur le marché.

Toutefois, dans le cas d'une forte progression des besoins en bâtiments scolaires, le marché locatif peut s'avérer insuffisant en quantité et surtout en qualité.

Le Ministère ne dispose pas actuellement d'un organisme capable de préparer les choix entre les diverses solutions possibles et en particulier :

- stimuler l'investissement privé en bâtiments scolaires,
- construire directement les locaux.

Cet organisme chargé de coordonner la politique immobilière de l'Education Nationale est à créer.

- Entretenir les bâtiments et les équipements.

Compte tenu de leur âge moyen et de leur conception, les bâtiments sont en général entretenus de façon satisfaisante, et ceci, essentiellement grâce à l'esprit d'initiative des chefs d'établissements correspondants. Cependant, on rejoint ici la même remarque que précédemment car il n'existe pas actuellement d'organisme chargé de la coordination de la politique d'entretien du Ministère et de son exécution au meilleur coût.

Si le Ministère entreprend de construire lui-même ses locaux, son organisation actuelle apparaît sous-structurée pour faire face aux multiples problèmes d'entretien et d'équipement du patrimoine scolaire.

3.3- Objectif 13. Rationaliser le système et diminuer les coûts.

- Disposer d'une organisation donnant des responsabilités claires et précises en matière de coût.

La structure actuelle du Ministère ne distribue pas en général des responsabilités claires en matière de coût.

On peut citer des exemples dans deux domaines où l'on observe des dépenses importantes :

- la formation est conçue et distribuée par des organismes dépendant du Centre Pédagogique tandis que l'utilisation (bonne ou mauvaise) de cette formation dépend d'une Direction générale du Ministère.
- les bâtiments peuvent être soit loués, soit achetés par le Ministère. Les problèmes de location sont suivis par l'Administration du Ministère tandis que les problèmes de construction sont suivis par un organisme extérieur au Ministère.
- Rationaliser l'implantation des écoles.

Le Ministère a entrepris ou fait entreprendre des études sur ce point qui apparaît donc à priori comme un point fort du Ministère. Toutefois, on peut ici regretter que des relations insuffisantes entre l'enseignement privé et l'enseignement officiel n'aient pas entraîné une action concertée dans ce domaine.

- Améliorer le rendement de l'enseignement.

Le taux actuel de "doublants" est important. Un effort particulier doit donc être fait pour orienter au mieux les élèves et adapter les programmes et méthodes. La structure actuelle dispose d'un organisme de conception de l'orientation : le Centre Pédagogique : l'action du Centre devrait être renforcée dans ce domaine.

3.4- Objectif 21. Déterminer les formations à dispenser en fonction des besoins.

- Faire des études prospectives sur les besoins en formation de chaque niveau.

On retrouve ici les observations formulées au § 322. Toutefois, il faut souligner l'existence du Centre Pédagogique pour la Recherche et le Développement qui est conduit et animé par des cadres dynamiques et qui a la possibilité de faire appel à toute personne compétente pour étudier un problème donné.

- Maintenir le contact avec les parents et les élèves pour connaître leur demande en formation.

Ce contact est insuffisamment assuré au niveau des établissements. En outre, un renforcement des contacts parents - organes centraux apparaît souhaitable.

3.5- Objectif 22. Disposer des programmes et méthodes adaptés.

Par rapport aux trois facteurs de succès correspondant à cet objectif, l'existence d'un organisme dynamique : le Centre Pédagogique pour la Recherche et le Développement, apparaît comme un élément très favorable. De bonnes chances existent pour que, à terme, les méthodes et programmes les plus efficaces et les plus adaptés soient mis en place dans l'Education Nationale Libanaise. Cependant, il faudrait que les études du centre s'appuient au maximum sur les informations issues "du terrain" et, un fois encore, nous retrouvons la nécessité de l'existence d'un organisme relais coordinateur entre les établissements d'enseignement et les échelons centraux.

3.6- Objectif 23. Orienter les élèves.

Les responsables d'établissements scolaires et le corps enseignant correspondant sont en principe les mieux placés pour connaître les aptitudes des élèves, les informer ainsi que leur famille sur leur possibilités et les inciter à se diriger dans les voies qui leur conviennent le mieux; ils s'acquittent de cette tâche au mieux de leurs possibilités. Toutefois, l'impact de cette action serait amélioré si les chefs d'établissements étaient soutenus par une unité (ou service) chargée de l'orientation qui fournirait des méthodes d'analyse des capacités des élèves (tests) et informerait sur les options et débouchés possibles.

On remarque en outre que les élèves ne sont pas actuellement suivis dans les voies qu'ils ont choisies, ce qui ne permet pas de juger sur le bien fondé de l'orientation qui leur a été conseillée.

L'organisme chargé de l'orientation des élèves devrait donc s'occuper du suivi des élèves dans les voies qu'ils ont choisies.

3.7- Objectif 31. Assurer une formation civique sociale et humaine par des programmes et méthodes adaptés.

Sur le plan de la structure aucune observation n'est à faire sur ce point.

3.8- Objectif 32. Ouvrir l'école sur le Monde extérieur.

- Promouvoir des activités éducatives et culturelles.

On trouve ici sur le plan de la structure un point fort du Ministère qui dispose dans ce domaine d'un certain nombre d'organismes (Direction de la Jeunesse et des Sports, Centre Pédagogique, Conservatoire National de Musique, Bibliothèque Nationale, ...). Toutefois, on pourrait encore améliorer la situation actuelle en augmentant l'impact culturel des chefs d'établissements et de leurs collaborateurs dans les régions éloignées de Beyrouth. Ceux-ci participeraient ainsi davantage à l'animation culturelle sur place (séances de projection, suivi de clubs sportifs, activités extra scolaires diverses, etc...)

- Faire participer les parents et les responsables locaux à la gestion des écoles.

Ceci n'est possible que dans une optique de déconcentration des travaux exécutés par le Ministère.

- Maintenir le dialogue avec la jeunesse.

Une fois de plus, le chef d'établissement et les professeurs apparaissent comme les interlocuteurs privilégiés de la jeunesse. Le Ministère doit aider son personnel dans cette action en analysant les problèmes posés et en proposant des solutions. Ceci n'est actuellement qu'imparfaitement réalisé en raison de la difficulté de transmission des informations déjà soulignée par ailleurs.

3.9- Objectif 33. Faire participer toutes les forces du pays à l'oeuvre éducative.

Cet objectif est essentiel car l'éducation est une oeuvre de longue haleine. Il importe donc que les orientations prises ne soient pas fréquemment remises en question, car une action désordonnée engendre souvent l'inefficacité. C'est pourquoi il semble souhaitable d'associer toutes les forces représentatives du pays à l'oeuvre éducative et ceci jusqu'au plus haut niveau du Ministère. Ceci est actuellement réalisé au moyen de réunions ou rencontres, le plus souvent informelles au niveau des responsables du Ministère. Toutefois, il y aurait intérêt à renforcer le phénomène ce qui aurait pour premier effet de rapprocher l'enseignement privé et l'enseignement officiel et de créer des possibilités de réflexion et d'action concertées entre ces deux entités.

3.10- Objectif 41. Connaître les besoins du pays en formation à moyen et long terme.

Sur le plan de la Structure, on observe un point fort face à cet objectif. En effet, le Centre Pédagogique pour la Recherche et le Développement est bien placé pour faire toutes études prospectives en liaison avec le Ministère du Plan (en particulier la Direction Centrale des Statistiques).

3.11- Objectif 42. Disposer de programmes et méthodes adaptés.

Ce problème est déjà traité au § 25. On peut souligner ici un point fort lié à l'existence d'une Direction de l'Enseignement technique tournée vers la satisfaction des besoins en main-d'oeuvre du pays.

3.12- Objectif 43. Orienter les élèves.

cf. § 36.

3.13- Objectif 44. Faire participer le secteur professionnel à l'oeuvre éducative.

Le secteur professionnel est en général peu associé à la gestion de l'enseignement technique, à la définition des besoins et programmes, à l'action éducative. Toutefois, un pas important a été effectué dans ce domaine puisque certains enseignants de l'enseignement technique sont des professionnels du secteur privé. La structure apparaît actuellement bien adaptée à la participation du secteur privé à l'enseignement technique.

ANNEXE 4 - OBSERVATIONS SUR LA SITUATION ACTUELLE :
DISPOSITIFS ADMINISTRATIFS

ANNEXE 4 - OBSERVATIONS SUR LA SITUATION ACTUELLE : DISPOSITIFS ADMINISTRATIFS

Par rapport aux objectifs du Ministère, les points forts et les points faibles de la structure apparaissent de la façon suivante :

4.1 Objectif 11. Disposer du personnel suffisant en qualité et en nombre.

- Connaître les besoins.

Comme pour les locaux scolaires, le dispositif administratif actuel permet la réalisation tous les deux ans d'un grand nombre de statistiques relatives au personnel de l'Education Nationale.

Toutefois, les collectes d'informations sont insuffisantes dans un certain nombre de domaines et, en particulier :

- évaluation du potentiel du personnel,
- évaluation des performances du personnel,
- mesure des résultats des actions de formation et de perfectionnement.

En outre, le Ministère ne dispose pas de document ou fiche synthétique contenant tous les renseignements principaux relatifs à chaque agent.

La solution tient dans la création d'un fichier personnel servant à la fois à la gestion courante des agents du Ministère, au suivi des problèmes de formation et de développement des ressources humaines et à la production des statistiques.

- Former le personnel.

Le Ministère dispose actuellement d'écoles normales ce qui lui permet de former un grand nombre d'enseignants.

Toutefois, aucun dispositif administratif d'analyse des résultats des actions de formation n'existe. D'une façon générale, aucun système d'analyse coût-efficacité n'est mis en place dans ce domaine. Le Ministère apparaît donc insuffisamment équipé pour suivre et contrôler le coût et l'efficacité des actions de formation.

- Recruter, retenir et motiver le personnel.

D'une façon générale, un important turn over traduit le peu d'attrait de la population libanaise pour la profession d'enseignant.

Le remède principal à cette mauvaise situation analysée dans le § 31 tient dans la mise en place d'une politique de personnel nouvelle en particulier dans les domaines du statut et des rémunérations.

Le dispositif administratif doit permettre une bonne analyse de la situation. Ici encore la création d'un fichier personnel s'impose.

- Perfectionner le personnel.

La qualité de l'enseignement vaut, pour une grande part sinon pour l'essentiel par la qualité du personnel enseignant.

Les enseignants reçoivent souvent une formation initiale satisfaisante, mais ils continuent ensuite fréquemment leur carrière sans apport complémentaire. Le dispositif actuel ne permet pas de savoir rapidement qui est où, quelle est son efficacité, quelles sont ses faiblesses et quels remèdes y apporter. Une fois de plus, la création d'un fichier personnel s'impose. Ce fichier facilitera le déclenchement d'actions de perfectionnement, la désignation des personnes concernées, la mesure du résultats des actions entreprises.

4.2- Objectif 12. Disposer de locaux suffisants.

- Connaître les besoins et déterminer comment les satisfaire.

La connaissance des besoins est actuellement perçue à l'aide de statistiques. Ces statistiques sont souvent incomplètes car un grand nombre d'informations relatives à l'enseignement privé ne sont pas recueillies. En outre, ces statistiques ont une périodicité trop faible (tous les deux ans) pour permettre une bonne gestion des équipements. La meilleure solution consiste en la création d'un fichier immobilier régulièrement mis à jour et contenant toutes les informations relatives aux locaux et aux équipements ou matériels qu'ils contiennent.

- Construire ou louer des locaux adaptés.

Le Ministère loue actuellement une grande partie des locaux d'enseignement. Cette solution peut être considérée comme un point fort dans la mesure où elle décharge l'éducation Nationale d'une grande partie de travaux de gestion d'immeubles qui n'ont que peu à voir avec l'enseignement. Toutefois, il ne faut pas que cette solution entraîne des coûts d'enseignement importants et un non respect des normes scolaires. La création d'un fichier des immeubles permettrait de contrôler le respect des normes scolaires en matière de bâtiments. Il est difficile de suivre la gestion d'un bâtiment en l'absence d'informations assez complètes sur lui.

- Entretien des bâtiments et les équipements.

En règle générale, l'entretien est réalisé à l'initiative des chefs d'établissements. Il n'existe pas de politique globale de l'entretien au niveau central.

Ici encore, la mise en place d'un fichier immobilier apparaît indispensable, car comment définir une politique d'entretien et contrôler sa mise en oeuvre si on ne connaît pas entre autres l'état de chacun des locaux, la date et le contenu des dernières opérations d'entretien, les noms ou raisons sociales des fournisseurs correspondants, les prix pratiqués, etc...

4.3- Objectif 13. Rationaliser le système et diminuer les coûts.

- Disposer d'une organisation donnant des responsabilités claires et précises en matière de coût.

Nous avons vu (cf. § 33) que les responsabilités actuelles ne sont pas distribuées de façon claire et précise en matière de coût. Parallèlement, aucun dispositif de contrôle des coûts au niveau des responsables n'est mis en place.

Or, l'enseignement libanais coûte très cher si on le compare aux possibilités du pays traduites dans le budget.

L'absence d'un système de contrôle des coûts apparaît comme une lacune majeure du dispositif administratif actuel.

Ce système devrait permettre à chaque responsable :

- de faire des prévisions,
 - d'en discuter avec sa hiérarchie,
 - de mesurer les résultats, donc les écarts par rapports aux prévisions,
 - de discerner les secteurs où des actions correctives sont nécessaires.
- Rationaliser l'implantation des écoles.

Les statistiques sont actuellement insuffisantes parce qu'incomplètes pour les écoles privées. Il est donc difficile de concevoir un projet de rationalisation de l'implantation des écoles qui tienne compte de l'enseignement privé.

Les statistiques scolaires doivent être conçues de telle façon que les responsables de l'enseignement privé trouvent leur intérêt dans la communication au Ministère des informations correspondantes.

- Améliorer le rendement de l'enseignement.

Il est difficile d'améliorer le rendement si l'on ne connaît pas les raisons de sa faiblesse. Il faut remarquer qu'une bonne exploitation des statistiques actuelles permettrait d'avancer grandement dans ce domaine.

Beaucoup reste à faire dans le domaine de l'orientation des élèves. Il n'existe actuellement aucun fichier exploitable en vue d'une meilleure orientation. Un fichier élèves conçu dans ce but s'avère donc nécessaire.

4.4- Objectif 21. Déterminer les formations à dispenser en fonction des besoins.

Le système actuel ne permet la prise en compte exhaustive des besoins exprimés à la base. Le risque est grand de concevoir les études en se coupant du concret. L'absence de fichier formation est ici une lacune. Ce fichier formation pourrait être intégré au fichier élèves dont nous parlons précédemment.

Le dispositif administratif actuel peut permettre dans des conditions satisfaisantes le maintien du contact avec les parents, élèves et étudiants pour connaître leur demande en formation.

4.5- Objectif 22. Disposer de programmes et méthodes adaptés.

Il faut ici essentiellement pouvoir adapter les programmes et méthodes aux besoins des individus. Un fichier élèves conçu dans ce sens faciliterait ce travail; ce fichier fait actuellement défaut.

4.6- Objectif 23. Orienter les élèves.

L'orientation des élèves constitue l'un des points clé de l'éducation. Le Ministère doit se doter d'un système administratif performant lui permettant de mieux évaluer les possibilités des élèves et leurs désirs d'orientation.

Des études sont actuellement entreprises : la mise en place dans un fichier élèves des informations relatives à l'orientation apporterait un soutien précieux.

Le suivi des élèves dans les voies qu'ils ont choisies peut être réalisé de façon statistique. Les statistiques actuelles permettent de mesurer certains flux. Toutefois, elles ne sont pas toujours conçues comme un outil de travail permettant d'effectuer des recherches ou études approfondies. L'amélioration du dispositif de statistiques faciliterait les études et recherches menées par les organismes spécialisés du Ministère et, en particulier, par le Centre Pédagogique pour la Recherche et le Développement.

4.7- Objectif 31. Assurer une formation civique, sociale et humaine par des programmes et méthodes adaptés.

La part prise par le dispositif administratif dans la satisfaction de cet objectif est infinie. Il n'y a donc rien à signaler ici sur ce point.

4.8- Objectif 32. Ouvrir l'école sur le monde extérieur.

Des possibilités d'ouverture existent actuellement. On peut citer pour l'exemple le cas d'établissements scolaires disposant d'appareils de projection cinématographique qui sont sous-employés ou pas employés du tout faute de films. Un inventaire de tout le matériel éducatif et culturel devrait être fait. Il servirait de base à la création d'un fichier "équipement" qui serait ensuite, périodiquement mis à jour. Les moyens dont dispose le Ministère pourraient être utilisés au

profit des élèves et, aussi, au profit des collectivités locales où sont situées les écoles.

4.9- Objectif 33. Faire participer toutes les forces du pays à l'oeuvre éducative.

Comme l'objectif 31, la part prise par le dispositif administratif dans la satisfaction de cet objectif est infime. Il n'y a donc rien à signaler sur ce point.

4.10- Objectif 41. Connaître les besoins du pays en formation à moyen et à long terme.

La connaissance des besoins passe par l'élaboration d'un ensemble de statistiques complet. Ces statistiques doivent être établies en liaison avec le Ministère du Plan. Cet objectif est, en général, sur ces deux points, assez bien réalisé, et ceci est à mettre au crédit des organismes chargés de ce problème pour l'Education Nationale. Toutefois, des améliorations du dispositif de statistiques sont possibles. Ces statistiques sont en effet relativement imprécises pour l'enseignement privé et leur périodicité (tous les 2 ans) ne permet pas de corriger rapidement les écarts par rapport aux prévisions.

4.11- Objectifs 42 et 43.

Ces objectifs sont identiques aux objectifs 22 et 23. Ils ont fait l'objet des paragraphes 45 et 46.

4.12- Objectif 44. Faire participer le secteur professionnel à l'oeuvre éducative.

Pour que le secteur professionnel puisse participer à l'oeuvre éducative, il faut que l'Education Nationale se dote du moyen de connaître ce secteur.

Les entreprises qui peuvent participer à la formation des élèves ou des enseignants doivent être connues et répertoriées.

Ceci est surtout important pour l'enseignement technique et l'Université qui doivent éviter de se couper de la vie professionnelle afin de fournir au Liban la main-d'oeuvre qui correspond aux besoins économiques et sociaux du pays.