



National Library
of Canada

Bibliothèque nationale
du Canada

Canadian Theses Service

Service des thèses canadiennes

Ottawa, Canada
K1A 0N4

NOTICE

The quality of this microform is heavily dependent upon the quality of the original thesis submitted for microfilming. Every effort has been made to ensure the highest quality of reproduction possible.

If pages are missing, contact the university which granted the degree.

Some pages may have indistinct print especially if the original pages were typed with a poor typewriter ribbon or if the university sent us an inferior photocopy.

Reproduction in full or in part of this microform is governed by the Canadian Copyright Act, R.S.C. 1970, c. C-30, and subsequent amendments.

AVIS

La qualité de cette microforme dépend grandement de la qualité de la thèse soumise au microfilmage. Nous avons tout fait pour assurer une qualité supérieure de reproduction.

S'il manque des pages, veuillez communiquer avec l'université qui a conféré le grade.

La qualité d'impression de certaines pages peut laisser à désirer, surtout si les pages originales ont été dactylographiées à l'aide d'un ruban usé ou si l'université nous a fait parvenir une photocopie de qualité inférieure.

La reproduction, même partielle, de cette microforme est soumise à la Loi canadienne sur le droit d'auteur, SRC 1970, c. C-30, et ses amendements subséquents.

ANALYSE CRITIQUE DE LA PLANIFICATION
DE L'ÉDUCATION DANS LES PAYS EN
VOIE DE DÉVELOPPEMENT: LE CAS DU BURUNDI

Par
Jacques Niyongabo

Thèse de Maîtrise présentée à
la Faculté d'Éducation de
l'Université d'Ottawa

Ottawa, Canada



NOTICE

The quality of this microform is heavily dependent upon the quality of the original thesis submitted for microfilming. Every effort has been made to ensure the highest quality of reproduction possible.

If pages are missing, contact the university which granted the degree.

Some pages may have indistinct print especially if the original pages were typed with a poor typewriter ribbon or if the university sent us an inferior photocopy.

Reproduction in full or in part of this microform is governed by the Canadian Copyright Act, R.S.C. 1970, c. C-30, and subsequent amendments.

AVIS

La qualité de cette microforme dépend grandement de la qualité de la thèse soumise au microfilmage. Nous avons tout fait pour assurer une qualité supérieure de reproduction.

S'il manque des pages, veuillez communiquer avec l'université qui a conféré le grade.

La qualité d'impression de certaines pages peut laisser à désirer, surtout si les pages originales ont été dactylographiées à l'aide d'un ruban usé ou si l'université nous a fait parvenir une photocopie de qualité inférieure.

La reproduction, même partielle, de cette microforme est soumise à la Loi canadienne sur le droit d'auteur, SRC 1970, c. C-30, et ses amendements subséquents.

ISBN 0-315-60571-5



UNIVERSITÉ D'OTTAWA
UNIVERSITY OF OTTAWA

RECONNAISSANCE

Il m'est un agréable devoir d'exprimer ici ma profonde gratitude à toute personne qui, de près ou de loin, a contribué à la mise au point de ce travail.

Mes remerciements s'adressent particulièrement au Professeur Pierre Michaud qui, malgré ses multiples obligations, a bien accepté de consacrer son temps à la direction de cette étude. Elle est le fruit de sa disponibilité et de ses conseils très enrichissants. Que le professeur Michel Saint-Germain et les autorités du Ministère de l'Enseignement Primaire et Secondaire et celles du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique du Burundi trouvent ici mes sincères remerciements pour avoir mis à ma disposition des documents combien précieux. À Madame Chantal St-Louis qui y a apporté tout son savoir technologique, je dis merci.

CURRICULUM STUDIORUM

Né en 1951 à Rutovu en province de Bururi (Burundi), Jacques Niyongabo est détenteur des diplômes de Candidature en psychologie et de Licence en Sciences de l'Éducation délivrés par l'Université du Burundi respectivement en 1975 et en 1977. De plus, il dispose d'un certificat de formation approfondie en planification de l'éducation organisé en 1982-1983 par l'Institut International de planification de l'Éducation de l'UNESCO à Paris.

À ma chère Digne Béatrice

À mes deux enfants, Trésor
Lionel et Marlène Colombe

Je dédie cette thèse.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES	vii
ABRÉVIATIONS RELATIVES À L'ORGANISATION DE L'ENSEIGNEMENT ...	xi
CHAPITRE I - LA PROBLÉMATIQUE DE LA PLANIFICATION DE	
L'ÉDUCATION	1
INTRODUCTION	2
TERMINOLOGIE	4
Planification	4
<u>Définition</u>	4
<u>Concepts Connexes</u>	5
<u>Caractères Généraux</u>	7
<u>Typologie de la Planification</u>	9
Éducation	12
LE CONTEXTE DE LA PLANIFICATION EN AFRIQUE	14
Le Contexte Colonial	14
Le Contexte Contemporain	20
LE PROBLÈME DE RECHERCHE	30
Définition	30
Justification	30
Les Limites de la Recherche	31
CHAPITRE II - LES THÉORIES ET LES MODÈLES DE PLANIFICATION ..	33
INTRODUCTION	34
LES THÉORIES QUI ONT INSPIRÉ LES MODÈLES DE	
PLANIFICATION	36

Les Théories Économiques	36
<u>La Théorie du Capital Humain</u>	36
<u>La Théorie de la Segmentation</u>	38
Les Théories Sociologiques	42
Les Théories Organisationnelles	44
LES MODÈLES DE PLANIFICATION DE L'ENSEIGNEMENT	58
Classification de l'OCDE (1983)	59
<u>Les Modèles Conçus Exclusivement pour le</u> <u>Secteur de l'Enseignement</u>	59
<u>Les Modèles Conçus Exclusivement pour le</u> <u>Secteur de la Main-d'Oeuvre</u>	61
<u>Les Modèles qui Mettent le Secteur de</u> <u>l'Enseignement en Rapport avec d'Autres</u> <u>Secteurs Sociaux</u>	61
Classification de Maunoury (1972)	64
<u>Les Techniques Successives</u>	64
<u>Les Techniques Simultanées</u>	64
<u>Les Modèles de Cohérence</u>	65
<u>Les Modèles d'Optimum</u>	66
Les Cinq Modèles d'Analyse du Système de D'Hainault (1982)	70
<u>Présentation du Modèle d'Analyse Fonctionnelle</u> <u>du Système (D'Hainault, 1982)</u>	76
<u>Les Caractères Propres à une Fonction</u> <u>et à ses Organes</u>	76
<u>Analyse des Ressources</u>	80
<u>Études des Interactions et de la</u> <u>Cohérence</u>	80

CHAPITRE III – ANALYSE CRITIQUE DE LA PLANIFICATION DE	
L'ÉDUCATION AU BURUNDI	83
INTRODUCTION	85
LE CONTEXTE DE LA PLANIFICATION DE L'ÉDUCATION AU	
BURUNDI	87
L'Environnement du Système Éducatif	87
<u>Cadre Géographique et Historique Colonial</u>	87
<u>Le Système Politique et Administratif</u>	
<u>Contemporain</u>	94
<u>Aspects Démographiques et Économiques</u>	96
<u>Les Contraintes au Développement Socio-</u>	
<u>Économique</u>	107
Le Système Éducatif	111
<u>Considérations sur la Réforme de 1973</u>	112
<u>Objectifs Globaux d'Éducation et Stratégies</u>	
<u>de Mise en Oeuvre</u>	115
<u>Organisation et Caractéristiques Principales</u>	
<u>du Système</u>	117
ANALYSE FONCTIONNELLE DU SYSTÈME DE PLANIFICATION	135
Les Caractères Propres à la Planification et à	
ses Organes	135
Analyse des Ressources	152
ANALYSE DES INTERACTIONS ET DE LA COHÉRENCE	152
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	163
BIBLIOGRAPHIE	171
ANNEXES	180

LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES

	Pages
<u>Tableaux</u>	
Tableau 1. Effectifs scolaires pour 100 000 habitants - Afrique Coloniale, 1960	19
Tableau 2. Objectifs de scolarisation exprimés en pourcentage par niveau d'enseignement	22
Tableau 3. Évolution de la scolarisation pour l'ensemble de l'Afrique, 1960-1980	23
Tableau 4. Taux annuel moyen d'accroissement des effectifs scolaires, Afrique, 1960-1965 à 1975-1980	24
Tableau 5. Taux de croissance annuel moyen des dépenses publiques d'enseignement (à prix constants) ...	28
Tableau 6. Les diverses théories du management (Miles, 1975)	46
Tableau 7. Distribution des emplois du secteur moderne et du secteur non structuré par branche d'activité (1980)	98
Tableau 8. Répartition des emplois créés au cours du IVe plan quinquennal de développement économique et social, 1983-1987, entre secteur structuré et secteur non structuré	99
Tableau 9. Investissements fixes par branche d'activité ..	101
Tableau 10. Principaux indicateurs économiques au cours du IVe plan	104

Tableau 11.	Répartition sectorielle des investissements du IVe plan (en Mns FBU aux prix de 1981)	106
Tableau 12.	Répartition des élèves selon le sexe, par type et degré d'enseignement, années scolaires 1976-1977, 1981-1982 et 1986-1987	123
Tableau 13.	Répartition des étudiants de l'Université du Burundi entre facultés et instituts, selon les statistiques scolaires 1986-1987	124
Tableau 14.	Effectifs scolaires et dépenses d'enseignement, année scolaire 1987-1988	125
Tableau 15.	Coût unitaires par niveau et type d'enseignement et selon la source de financement, en prix courants de 1983	126
Tableau 16.	Dépenses d'investissement de 1983 à 1986 selon la source de financement (en millions de FBU aux prix constants de 1981)	127
Tableau 17.	Nombre d'années théorique et réel comparé au coût unitaire par cycle d'étude, année 1984 ...	128
Tableau 18.	Taux de promotion, de redoublement et d'abandon, observés dans les écoles primaire publiques et privées entre 1985-1986 et 1986-1987	129
Tableau 19.	Nombre de salles de classe, de personnel administratif et enseignant et effectifs scolaires, 1982-1987 (Ziarati, 1989)	147
Tableau 20.	Population scolarisée (7 ans et plus) au cours du IVe plan	148

Tableau 21	Nombre de salles de classe, de personnel administratif et enseignant, et effectifs scolaires, 1982-1987 (Bureau de la Planification de l'Éducation)	148
Tableau 22.	Dépense de fonctionnement du Bureau de la Planification de l'Éducation	154

Tableaux en annexe

Tableau 1.	Taux de croissance annuels en pourcentage par province et par sexe entre le 16.8.1979 et le 16.8.1984 et entre le 16.8.1984 et le 16.8.1989	179
Tableau 2.	Population par sexe et groupe d'âge au 1er janvier des années 80 à 1989, total du pays ...	180

Figures

Figure 1.	Croissance des effectifs par degré d'enseignement en indices par région (1960-1980, 1960 = 100)	25
Figure 2.	L'environnement du système éducatif	71
Figure 3.	Carte représentant la situation géographique du Burundi en Afrique (Gahama, 1983)	84
Figure 4.	Carte administrative du Burundi actuel	86
Figure 5.	Les régions naturelles du Burundi sous administration belge (Gahama, 1983)	90

Figure 6.	Organigramme du Ministère de l'Éducation Nationale	118
Figure 7.	Organisation de l'enseignement	119
Figure 8.	Reconstitution de la cohorte fictive à partir des taux de promotion et de redoublements observés entre 1985-1986 et 1986-1987	130

Figures en annexe

Figure 1.	Organigramme du Ministère de l'Enseignement Primaire et Secondaire	183
Figure 2.	Organigramme du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique	184

**ABRÉVIATIONS RELATIVES À L'ORGANISATION
DE L'ENSEIGNEMENT**

U.B.	Université du Burundi
I.S.A.	Institut Supérieur d'Agriculture
I.S.T.A.U.	Institut Supérieur des Techniciens de l'Aménagement et de l'Urbanisme
E.S.C.O.	École Supérieur de Commerce
E.J.	École de Journalisme
E.P.J.	École de Police Judiciaire
E.C.O.S.O.	École Sociale
E.N.E.F.A.	École Normale d'Économie Familiale
École des T.P.	École des Travaux Publics
E.T.S.	École Technique Secondaire
E.S.T.A.	École secondaire des Techniques Administratives
E.T.G.	École Technique de Gestion
E.T.S.A.	École Technique Secondaire d'Art
I.T.A.B.	Institut Technique Agricole du Burundi
E.N.T.	École Nationale des Télécommunications
E.N.P.	École Nationale des Postes
C.F.P.T.A.M.	Centre de Formation du Personnel Technique de l'Aéronautique et de la Météorologie
E.A.	École d'Agriculture
E.F.I.	École de Formation des Instituteurs
A.P.	Année Pédagogique
L.M.	Lettres Modernes
Sc.	Scientifique.

INTRODUCTION

La planification de l'éducation est reconnue depuis les années 50 comme une exigence du développement économique et social, aussi bien dans les pays développés que dans les pays en voie de développement.

Dès le début des années 60, l'Unesco organisa des conférences régionales, respectivement à Karachi (1960) pour l'Asie, à Addis-Abeba (1961) pour l'Afrique et à Santiago (1962) pour l'Amérique Latine. Les responsables de l'époque ratifièrent sans réserve les plans de développement de l'éducation proposés par l'institution internationale, des plans qui fixaient notamment la scolarisation primaire universelle en 1975 pour l'Amérique Latine et en 1980 pour l'Afrique et l'Asie (Thomas, J., 1975). En date du 12 juillet 1962, la Conférence Internationale sur l'Instruction publique tenue à Genève, adoptait une série de recommandations relatives à la planification, spécifiant sa portée, les organes à mettre en place, l'élaboration des plans d'éducation, leur adoption et leur application, la formation du personnel et la nécessité d'une collaboration internationale. La conférence recommandait notamment:

"que chaque Ministère de l'Instruction publique dispose d'un organe, quelqu'en soit l'appellation, qui soit responsable de la planification... En plus des initiatives qui lui seraient propres, l'organe responsable de la planification devrait avoir pour fonctions de coordonner et d'utiliser les travaux d'autres organismes ayant déjà fait leurs preuves". (Unesco, Cie, Recommandations, 1934-1977, p. 270).

Ainsi, des cellules ou des services de planification furent créés au sein des Ministères d'Éducation de beaucoup de pays, dont le Burundi. En mettant en place de telles structures, on espérait que la planification servirait de cadre de référence à la fixation des priorités et des objectifs d'éducation; qu'elle orienterait l'expansion du système en fonction des besoins clairement définis et qu'elle permettrait une utilisation rationnelle des ressources affectées à l'éducation. Implicitement, on pensait pouvoir mettre en exécution les plans de Karachi, d'Addis-Abeba et de Santiago. Pour de multiples raisons, il n'en a pas été ainsi. La planification n'a pas été l'élément moteur du développement de l'éducation dans les pays en voie de développement.

L'objectif de l'étude est de jeter un regard critique sur la planification de l'éducation dans les pays en voie de développement, et plus précisément sur le fonctionnement de la planification dans le contexte actuel du développement de l'éducation du Burundi. En effet, engagé dans un processus de scolarisation primaire universelle depuis le début des années 80, le pays est confronté au problème d'accès aux autres niveaux d'enseignement. Pour faire mieux comprendre les dysfonctionnements de la planification de l'éducation au Burundi, l'approche se veut systémique, globale. L'étude, de nature descriptive, comporte trois chapitres. Le premier chapitre pose la problématique de la planification de l'éducation dans les pays en voie de développement en référence à l'Afrique qui sert de cadre opérationnel. Il aboutit à la

définition du problème de recherche et à la formulation des limites de la recherche.

Le deuxième chapitre concerne les théories et les modèles de planification: d'une part les théories d'inspiration économique, sociologique et organisationnelle et, d'autre part, la classification des modèles de planification d'après l'OCDE (1983) et Maunoury (1972). Ici, on présente aussi les cinq modèles d'analyse du système de Louis D'Hainaut (1982) en explicitant davantage son modèle d'analyse fonctionnelle du système qui constitue le cadre méthodologique du présent travail.

Le troisième chapitre est centré sur l'analyse critique de la planification de l'éducation au Burundi. Il décrit d'abord le contexte de la planification de l'éducation au Burundi, en cernant d'une part l'environnement historique, géographique, politique, administratif, démographique et économique en étroite relation avec le système éducatif et, d'autre part, le système éducatif lui-même. Ensuite, s'inspirant du modèle de D'Hainaut, il établit les caractères propres à la planification et à ses organes avant d'analyser ses ressources, les interactions et la cohérence. En définitive, le cas du Burundi illustre la complexité du système de planification des pays en voie de développement dont les ressources sont limités et dont l'expansion du système éducatif est largement dépendante du financement externe. Cependant, l'approche adoptée ne donne qu'une vision globale du fonctionnement de la

planification. Elle ne renferme pas en soi de principe explicatif. Elle laisse donc un champ ouvert à d'autres études qui tenteraient de cerner tel ou tel aspect du système de planification dans un contexte particulier dans la mesure où le Burundi n'est pas le reflet ou une copie conforme de tous les pays en voie de développement. Il possède des caractéristiques propres qui habillent d'une façon ou d'une autre son système de planification.

CHAPITRE I

LA PROBLÉMATIQUE DE LA PLANIFICATION DE L'ÉDUCATION

INTRODUCTION

Ce premier chapitre a pour but de spécifier d'abord les concepts de planification et d'éducation, de cerner ensuite le contexte de la planification de l'éducation dans les pays en voie de développement, en référence surtout à l'Afrique qui sert de cadre opérationnel. Il cherche aussi à définir le problème de recherche et à formuler d'une part les questions auxquelles l'étude devrait tenter de répondre et les limites de la recherche.

La terminologie, axée essentiellement sur le concept de planification, définit le concept même de planification et le distingue des autres concepts qui lui sont étroitement liés tels que la politique, la prévision, le projet et le programme. Elle spécifie les caractères généraux de la planification de l'éducation qui sont communs à toute planification, à savoir l'optimisation et la cohérence et reprend deux typologies de la planification: celles de Lê Thành Khôi (1974) et de Soumelis (OCDE, 1983).

L'analyse du contexte de la planification de l'éducation dans les pays en voie de développement montre globalement que l'évolution des systèmes éducatifs n'a pas suivi un schéma linéaire qu'on avait observé dans les pays dits développés.

Dans le cas spécifique de l'Afrique, on peut distinguer deux contextes différents mais étroitement liés: le contexte colonial et le contexte contemporain. L'analyse du contexte colonial fait ressortir que l'introduction de l'école coïncide avec la pénétration de l'islam et du christianisme en Afrique au 16^e siècle (Lê Thành Khôi, 1971).

Particulièrement, l'objectif des missionnaires était de donner une

instruction rudimentaire juste suffisante pour rendre les idées chrétiennes compréhensibles et entraîner ainsi le rejet des pratiques et des croyances considérées comme barbares ou païennes (Lê Thành Khôi, 1971). L'oeuvre poursuivie pendant la période coloniale s'inscrit dans le cadre de la politique de chaque système colonial. En général, les systèmes éducatifs hérités de la colonisation étaient un décalque au rabais de celui de la métropole du point de vue des contenus, des structures et des méthodes d'enseignement, leur but étant de produire un personnel subalterne local très réduit, nécessaire pour la bonne marche de l'administration coloniale.

Après accession des pays à l'indépendance, les divers niveaux d'enseignement ont enregistré une expansion sans précédent. Elle s'explique par la grande pénurie de cadres formés léguée par les régimes coloniaux, la pression sociale en faveur de l'instruction et le rôle des organisations internationales. Cependant, cette expansion n'est qu'apparente. Malgré la mise en place des structures de planification de l'éducation, de nombreuses distorsions persistent. Le cas de l'Afrique reste préoccupant (UNESCO, 1984).

TERMINOLOGIE

Afin d'assurer la rigueur de ce travail, il incombe de spécifier d'abord les concepts de planification et d'éducation.

Planification

Définition

Dans "Dictionnaire actuel de l'éducation", Renald Legendre (1988) définit la planification comme étant un processus décisionnel dans lequel des orientations et un plan d'action logique et ordonné sont déterminés à priori en tenant compte des besoins, des objectifs, des personnes, des ressources et des opérations impliquées dans la réalisation ultérieure des buts.

Planifier c'est organiser selon un plan et établir des relations entre des objectifs, des opérations et des ressources (Legendre, 1988). Selon Lê Thành Khôi (1974) un plan est un ensemble de dispositions arrêtées en vue de l'exécution d'un projet. Il s'agit d'un ordonnancement temporel et d'une description des activités et des ressources qui seront nécessaires à l'atteinte d'un ou plusieurs objectifs (Legendre, 1988).

Le plan se définit par deux termes: les objectifs et les moyens. Le terme planification est généralement réservé à l'action d'unités macro-économique: secteur, région et nation. Dans ce sens, elle consiste à coordonner le développement des diverses branches de l'activité nationale (dans les pays socialistes) ou à rendre compatibles les projets des divers agents économiques (dans les pays capitalistes) en vue d'intérêts collectifs (Lê Thành Khôi, 1974; Caire, G., 1967).

Concepts Connexes

Bien que conceptuellement très liés, la planification se distingue de la politique, de la prévision, du projet et du programme.

La politique

La politique consiste en un ensemble de principes et d'objectifs généraux indiquant la ligne de conduite qui fournissent la base de la planification détaillée et de l'action effective (Legendre, 1988). La planification consistera donc, en tant que technique, à traduire les objectifs généraux en objectifs précis pour une période donnée. Selon Lê Thành Khôi, entre la politique et la planification se place la stratégie, un terme emprunté au domaine militaire et qui désigne l'art de déterminer l'ampleur et l'ordre des opérations à mener en vue de réaliser des buts préalablement fixés, en tenant compte du temps et de l'incertitude. Les éléments constitutifs d'une stratégie doivent être interreliés en un tout cohérent (Legendre, 1988). D'une certaine manière, la stratégie est un plan, elle comprend à la fois les décisions amenant la conception du plan ainsi que les moyens à mettre en oeuvre. Elle implique donc la confrontation des voies différentes pour atteindre un même but.

La prévision

Prise dans un sens absolu, la notion de prévision signifie formulation d'un pronostic à court et à moyen terme sur base de tendances passées. Dans ce cas, on parlera de projection. Legendre distingue la planification projective de la planification prospective. Selon lui, la planification traditionnelle est essentiellement projective. Elle part de l'inventaire des ressources et des moyens disponibles pour aboutir, à postériori, à la détermination des buts, dont l'horizon temporel est

habituellement rapproché. La planification prospective elle, commence par s'interroger sur les fins et les objectifs lointains d'un système; précisant graduellement ceux-ci, elle détermine ensuite des buts, des stratégies et des ressources disponibles en fonction d'un horizon temporel qui se rapproche de plus en plus du présent. Le cheminement prospectif part donc des fins idéales pour déboucher sur les ressources disponibles, tandis que la planification projective suit le cheminement inverse et ne dépasse pas l'horizon temporel limité des buts. Dans un sens large, la prévision est conditionnelle, c'est-à-dire, qu'elle repose sur des hypothèses relatives à l'évolution scientifique et technique, l'accroissement démographique, les conflits économiques et sociaux (Lê Thành Khôi, 1981). La prévision reste un moyen pour influencer sur l'avenir. Elle n'est pas de l'action. Comme le souligne Coombs (1970), la planification pourrait elle aussi représenter une action purement formelle dans la mesure où elle reste sur papier et n'est pas appliquée. Mais ce cas mis à part, la planification est un acte de décision visant agir sur le futur (Lê Thành Khôi, 1981). Elle est un ensemble d'objectifs et de moyens destinés à les atteindre dans une période donnée. La planification détermine les moyens pour atteindre ses objectifs; elle intègre donc la prévision alors que l'inverse n'est pas vrai (Lê Thành Khôi, 1981).

Le projet et le programme

Lê Thành Khôi distingue le concept de projet en tant qu'ensemble technique de travaux mis en oeuvre pour un objectif précis et le programme qui est un ensemble de projets liés entre eux (ex.: programme de développement rural) ou tout simplement une suite d'opérations prévues

pour obtenir un résultat déterminé (ex.: programme de formation de main-d'oeuvre, de construction scolaires, de formation des maîtres, de production du matériel pédagogique, etc.).

La planification se présente comme un processus décisionnel qui consiste en une analyse systématique et rationnelle du développement de l'éducation, son but étant de mettre l'éducation à même de satisfaire de manière plus efficaces aux besoins et aux objectifs des individus (les étudiants) et de la société (Coombs, 1970).

Caractères Généraux

La planification de l'éducation obéirait à des principes communs à toute planification mais ses traits y introduisent des nuances importantes (Lê Thành Khôi, 1974). Ces principes sont l'optimisation et la cohérence.

L'optimisation

Par définition, la planification est un effort de rationaliser le processus de développement de l'enseignement. Elle vise, à l'aide de méthodes et de techniques appropriées, à déterminer le meilleur emploi des ressources, dans les conditions existantes et prévisibles, pour la réalisation des objectifs fixés (Lê Thành Khôi, 1974). C'est dans ce sens que l'entend aussi Renald Legendre (1988) pour qui il s'agit d'une action de susciter le meilleur rendement souhaitable d'une situation, d'un objet, d'une communication, d'une activité ou d'une personne. On parlerait ainsi de l'optimisation du système éducatif en vue d'une meilleure utilisation possible des ressources humaines, matérielles et financières. Mais comment déterminer le meilleur emploi des ressources? Ce problème serait plus difficile à résoudre en éducation que dans

d'autres domaines. Selon Lê Thành Khôi, l'optimum en économie peut être, selon la philosophie politique du gouvernement et la conjoncture, la maximisation du produit national et par tête, le plein emploi, l'égalisation de la répartition des revenus, l'équilibre. Il s'agit donc de rendre optimal une fonction de valeur (Caire, G., 1967). En éducation, l'optimum est susceptible de plusieurs interprétations qui ne coïncident pas nécessairement. L'optimum pour l'individu serait par exemple le plein épanouissement de ses facultés. Au niveau de la société globale on peut retenir deux conceptions: la première, en usage d'abord en U.R.S.S., est que l'éducation doit répondre aux besoins de main-d'oeuvre nécessaire à l'économie. C'est en fonction de ces besoins, établis eux-mêmes d'après les perspectives de développement socio-économique, qu'on détermine les contingents d'admission dans les différents niveaux et types d'enseignement, les recrutements d'enseignants et la construction de locaux. La deuxième, issue des auteurs américains (Schultz, 1963; Becker, 1964) avance comme critère d'optimisation le taux de rendement: l'enseignement est considéré comme un investissement qui rapporte des bénéfices (les revenus de l'individu); ces bénéfices sont comparés aux coûts, y compris le manque à gagner.

Le rapport est comparé à celui d'autres investissements économiques et sociaux et la situation optimale se réalise par l'égalisation des différents taux de rendement. Cette comparaison peut aussi se faire à l'intérieur du système éducatif entre les différents niveaux et types d'enseignement. Cependant, tel que l'affirme Jean-Claude Eicher (1974), le mode de mesure utilisé pour le calcul du taux de rendement individuel ne peut s'appliquer sans profondes corrections à celui du rendement

social pour trois raisons principales: la contribution d'un individu à la production ne correspond pas toujours à son gain; le manque à gagner ne correspond pas nécessairement au manque à produire; l'éducation produit des effets sur d'autres individus que celui qui la conçoit.

La cohérence

Le système éducatif constitue un tout dont les divers éléments sont interdépendants. La cohérence signifie harmonie dans les objectifs à atteindre ainsi que dans les moyens et stratégies de mise en oeuvre. Elle est interne ou externe, quantitative ou qualitative. On parlera de cohérence interne quand on considère le fonctionnement du système par rapport à lui-même (structure, contenu, méthodes, programmes, rendement en terme de promotion, de redoublement et d'abandon, etc.) et de cohérence externe du système dans ses rapports avec l'environnement externe, c'est-à-dire politique, économique, social, etc.

Typologie de la Planification

Deux typologies de la planification prévalent dans la littérature spécialisée: celles de Lê Thành Khôi et Soumelis.

Typologie de Lê Thành Khôi (1974)

Selon Lê Thành Khôi, on peut classer les plans selon leur pouvoir de contrainte, selon leur domaine, leur durée et la nature du projet.

Selon le pouvoir de contrainte, on peut opposer la planification impérative à la planification indicative (G. Caire, 1967; Lê Thành Khôi, 1974). La première est à base de directives à caractère obligatoire et suppose la propriété des moyens de production par l'État. La seconde, qui ne dispose pas de ce pouvoir, se contente de donner aux agents économiques des indications sur les buts jugés nationalement souhaitables

et les incite à les réaliser par les mécanismes financiers et la diffusion de l'information. Dans le domaine de l'éducation, la planification ne peut être qu'indicative. Parce que si tout État socialiste ou capitaliste peut déterminer et réaliser les objectifs de développement du système d'éducation tels que ceux relatifs aux constructions scolaires, aux structures, aux programmes, etc., il y en a d'autres sur lesquels il a moins de prise, notamment ceux des individus, les admissions, les sorties, etc.

Selon le domaine, la planification est intégrale si elle porte sur l'ensemble du système éducatif. Elle sera considérée comme partielle si elle ne vise qu'un seul secteur ou une partie du système éducatif.

Selon la durée du projet la planification peut être à court terme (une année scolaire), à moyen terme (3 à 5 ans) ou à long terme (10 à 15 ans).

Selon la nature, on peut distinguer la planification quantitative de la planification qualitative. La première consiste généralement à évaluer à chaque niveau les effectifs à scolariser, le nombre d'écoles à construire et de maîtres à recruter, les fonds à y consacrer, etc. La seconde aborde le problème de contenu et la structure des programmes, les méthodes d'enseignement, la nature de la formation à donner aux enseignants, etc.

Typologie de Soumelis (OCDE, 1983)

Se basant sur le principe que les méthodes de planification diffèrent selon le niveau auquel les décisions sont prises, c'est-à-dire, suivant leur nature et selon l'activité effective, Soumelis (1983) distingue quatre sous-systèmes de prises de décisions et partant quatre

sous-systèmes ou niveau de planification. Les décisions sont de nature normative, stratégique, opérationnelle ou administrative. D'une façon générale, précise l'auteur, les décisions normatives concernent ce qui devrait être fait, les décisions stratégiques ce qui pourrait être fait (à un moment et sous une forme donnée), les décisions opérationnelles ce qui sera fait (à un moment et sous une forme donnée) et les décisions administratives ce qui est en train de se faire. Selon cette typologie de nature fonctionnelle:

La planification normative consisterait à aider les personnes chargées d'élaborer la politique éducative dans la formulation des principes généraux compatibles avec l'échelle de valeurs de la société et avec ses besoins actuels et à prévoir ainsi que dans le choix d'un ensemble d'objectifs généraux et de normes de comportement, avec les valeurs dont ils s'inspirent, un choix qui est destiné à aider le système à atteindre ses objectifs.

La planification stratégique (ou par programme) découle de la précédente et aura pour fonction, la recherche et la sélection. En d'autres termes, il faut rechercher les divers programmes qui pourraient convenir et choisir parmi ceux-ci à l'aide de certains critères, ceux qui semblent former la stratégie la meilleure. Elle couvre des aspects aussi divers que réunir et analyser une grande masse de données sur les résultats enregistrés et la capacité du système, sur les besoins d'éducation présents et à prévoir, les besoins socio-économiques, la capacité de financement du système éducatif, etc., en tenant compte des hypothèses d'évolution démographique, des progrès techniques et de l'évolution des valeurs, du contexte politique et économique, etc.

La planification opérationnelle concerne ce qui sera fait réellement dans l'immédiat.

La planification administrative concerne ce qui est en train de se faire et consiste plutôt à superviser qu'à planifier.

Il y a lieu de dire qu'en rapport avec l'horizon temporel, la planification normative et stratégique sont à long terme. La planification opérationnelle se situe dans le court terme et relève de la tactique.

Éducation

Legendre fait remarquer qu'éthymologiquement, le terme éducation vient du mot Latin "educacio" qui, au 16e et 17e siècles, était étroitement lié au concept de nourriture. Il serait utilisé pour la première fois en 1498 en français et en 1530 en anglais.

L'auteur donne quatre sens au concept d'éducation: a) l'acquisition de bonnes manières; bonne conduite en société, formation et information reçues par une personne pendant ses années d'études; b) l'acquisition d'un ensemble de valeurs, de concepts, de savoirs et de pratiques dont l'objet est le développement de l'être humain et de la société; c) le développement harmonieux et dynamique chez l'être humain de l'ensemble de ses potentialités (affectives, morales, intellectuelles, physiques, spirituelles, etc.); développement du sens de l'autonomie, de la responsabilité, de la décision, des valeurs humaines et du bonheur chez la personne; transformation dynamique, positive et continue de la personne; d) la mise en place d'un système ouvert, composé de ressources, d'activités et de connaissances, lui appartenant en propre ou tirées des

autres savoirs fondamentaux et appliqués; dont le but est de permettre aux êtres humains de développer au maximum leurs dispositions et d'atteindre progressivement l'autonomie dans la recherche du sens de leur existence et de leur environnement. Ce dernier sens cadre mieux avec l'objet de la présente recherche.

Selon André Page (1971), l'éducation est toute action de formation portant sur les enfants, les adolescents et les adultes et qui a pour résultat l'ensemble des habiletés intellectuelles ou manuelles qui s'acquièrent et l'ensemble des qualités morales qui se développent.

De ce point de vue, il est possible d'opposer deux types d'éducation: l'éducation formelle assurée au sein d'une institution scolaire et universitaire et l'éducation informelle toute forme d'éducation ou de formation diffuse par le milieu extra-scolaire. Cette distinction revêt une importance particulière dans le contexte des pays en développement où l'accès à l'éducation formelle reste un problème controversé.

LE CONTEXTE DE LA PLANIFICATION EN AFRIQUE

Il ressort de l'analyse ci-après que contrairement à ce qu'on avait observé dans les pays développés, on ne remarque pas une évolution lente et linéaire des trois niveaux d'enseignement dans les pays en voie de développement. De plus, dans l'ensemble, les objectifs des plans fixés au début des années 60 n'ont pas été atteints; des distorsions persistent et le cas de l'Afrique reste le plus préoccupant. L'analyse se veut globale dans une perspective historique. On distinguera deux contextes différents et étroitement liés: le contexte colonial et le contexte contemporain.

Le Contexte Colonial

Une analyse historique de l'évolution de l'éducation dans le monde montre que l'expansion de l'enseignement dans les pays en voie de développement n'a pas suivi le même schéma comme dans les pays développés.

Ainsi, Ivan T. Berend (1984) situe l'introduction de l'éducation de masse gratuite et obligatoire en Europe de la fin du 17^e siècle au 19^e siècle. C'est Comenius qui, le premier, préconise une école commune à tous, sans distinction de sexe et origine sociale, vers le milieu du 17^e siècle (Encyclopaedia Universalis, Vol. 5, p. 963). Cette école commune à tous se limitera au niveau primaire durant trois siècles.

Jusqu'à la fin du 19^e siècle, les études secondaires resteront sélectives et destinées aux enfants dont les familles peuvent se passer plus longtemps de leur travail et consacrer à leur éducation un plus grand nombre d'années (Encyclopedia Universalis, Vol. 5). La prolongation de la scolarité obligatoire au niveau secondaire se réalise au cours de la première moitié du 20^e siècle tandis que l'enseignement

supérieur commencera à se transformer en une éducation de masse, ouverte aux jeunes de 18-19 ans et aux adultes, depuis les années '50.

Cette évolution du système d'enseignement s'explique surtout par la pression sociale en vue de démocratiser l'institution scolaire. La masse populaire jusque-là défavorisée voyait dans l'éducation un moyen d'ascension sociale et d'accroissement des revenus. De plus, l'industrialisation et le développement scientifique et technologique nécessitaient une main-d'oeuvre hautement qualifiée en nombre suffisant.

Dans les pays en voie de développement, on n'observe pas ce schéma d'évolution lente et linéaire des systèmes éducatifs. Historiquement d'abord, il importe de noter que dans le cas spécifique de l'Afrique Tropicale par exemple, l'introduction de l'école coïncide avec la pénétration de l'islam et du christianisme au 16e siècle (Lê Thành Khôi, 1971). Particulièrement, l'objectif des missionnaires était de donner une instruction rudimentaire juste suffisante pour rendre les idées chrétiennes compréhensibles et entraîner ainsi le rejet des pratiques et des croyances considérées comme barbares ou païennes. Elle visait surtout une transformation morale et religieuse fondée sur le modèle occidental plutôt qu'un véritable enseignement.

L'oeuvre poursuivie pendant la période coloniale s'inscrit dans le cadre de la politique indigène de chaque système colonial. Selon Lê Thành Khôi (1971), on observe les tendances suivantes:

Dans les territoires français, c'est une politique d'assimilation dont le but est de faire acquérir à une petite élite indigène les caractéristiques culturelles françaises par la transplantation du modèle métropolitain. L'enseignement est assuré en français, les programmes

s'inspirent de ceux de la métropole, le système est uniforme, centralisé et hiérarchisé comme en France, mais les structures ne sont pas les mêmes ni les diplômes équivalents. C'était un enseignement au rabais à caractère utilitaire, se limitant jusqu'en 1945 au niveau des écoles primaires et professionnelles. D'une durée de 6 ans maximum, l'enseignement primaire délivrait le certificat d'études primaires. Au chef-lieu de chaque colonie, il existait une école primaire supérieure conduisant en 3 ans au diplôme d'études supérieures qui donnait accès aux emplois administratifs et aux écoles professionnelles d'instituteurs infirmiers, pharmaciens, vétérinaires, agronomes, etc. Progressivement, ces écoles primaires supérieures seront transformées en collèges classiques ou modernes et les écoles professionnelles en collèges techniques et centres d'apprentissage. L'enseignement supérieur voit le jour avec les Instituts des Hautes Études de Tananarive (1948) et de Dakar (1950), l'Université de Dakar (1957) et le Centre Supérieur d'Abidjan (1958).

Contrairement à cette politique française d'administration directe, le système britannique est indirect et tend à reconnaître les particularités des traditions locales et à y adapter l'enseignement. Ainsi on y trouve une grande diversité des structures selon les caractéristiques raciales, religieuses ou économiques des régions. L'administration coloniale encourage l'effort privé, c'est-à-dire les missionnaires. Le deuxième trait est le souci d'adapter l'enseignement au milieu. Citant un rapport officiel établi en 1925 intitulé "Education Policy in British Tropical Africa", Lê Thành Khôi (1971) note que

"l'éducation doit être adaptée à la mentalité, aux aptitudes, aux occupations et aux traditions des divers peuples, conservant autant que possible tous les éléments solides et sains du réseau de leur vie sociale, les adaptant quand cela est nécessaire aux nouvelles circonstances et aux idées progressives". (p. 18)

Comme la politique française, la politique britannique vise, elle aussi, la formation des cadres auxiliaires tout en insistant sur le fait que l'enseignement doit promouvoir le progrès de la communauté toute entière grâce à l'amélioration de l'agriculture, au développement des industries indigènes, à l'amélioration de la santé, etc. Après la seconde guerre mondiale, apparaît l'idée d'un enseignement qui doit conduire progressivement les Africains au "self-gouvernement". Et c'est peu après 1945 qu'ont été fondés les premiers University Colleges: ceux de Khartoum au Soudan (1947), d'Ibadan au Nigeria (1948), etc.

Dans les colonies belges, la politique était caractérisée par une forte orientation paternaliste et utilitaire. L'enseignement était volontairement réduit car on n'envisageait pas la formation d'une élite capable d'accéder à des postes de responsabilité (Lê Thành Khôi, 1971).

Comme dans les autres pays colonisés, le système est très sélectif et déséquilibré. À titre d'exemple, le rapport Fulreac (1958) intitulé "Problème de l'enseignement dans le Ruanda-Urundi" (actuellement Rwanda-Burundi) précise qu'au terme de l'école primaire, (5 ans) l'enfant arrêta ses études ou au mieux, trouvait place dans une école artisanale ou atelier d'apprentissage. Le principe était que les classes non sélectionnées ne pouvaient pas mener au-delà. En 1958, selon ce rapport, les effectifs se répartissaient comme suit pour l'ensemble du territoire:

1re année:	110.336
2e année:	65.256
3e année:	45.557
4e année:	27.774
5e année:	17.712
6e année:	3.342

Des 3.342 environs inscrits en 6e, la moitié pouvait trouver place dans l'enseignement secondaire et professionnel, les autres se voyant par la force des choses renvoyés aux collines et aux tâches agricoles. L'enseignement secondaire général organisé en humanités classiques et modernes de 6 ans sur le modèle belge se développera petit à petit à partir de 1948. Pour l'ensemble de la colonie, l'Université de Lovanium et celle d'Elizabethville (toutes les deux au Congo-Belge actuellement Zaïre) ouvriront leurs portes respectivement en 1954 et en 1956.

D'une façon donc générale, les système éducatifs hérités de la colonisation constituaient un décalque au rabais de ceux des métropoles du point de vue des méthodes, des contenus et des structures d'enseignement. Leur but était de produire un personnel subalterne local pour la bonne marche de l'administration coloniale.

Parallèlement au système scolaire classique organisé par le pouvoir coloniale, il existait une éducation informelle diffuse par le milieu où évoluait l'enfant. Elle embrassait tous les aspects de la vie tels que perçus par le groupe c'est-à-dire, en fonction des besoins du milieu de l'enfant. (Moumouni, A., 1964; Erny, P., 1972). Bien qu'elle n'était pas systématique ni organisée au niveau national, elle était utilitaire et préparait l'enfant à exercer ses fonctions d'adultes: éducation et

instruction restaient étroitement liées. Cependant, dans un monde en perpétuelles transformations socio-économiques et technologiques, ce type d'éducation portait en elle-même ses propres limites. Tel que le souligne Lê Thành Khôi (1971), étant liée au contexte économique et social du milieu, elle ne pouvait porter ses fruits que dans un cadre restreint d'une économie agraire et d'une société où les métiers se transmettent de père en fils, où la technique évolue peu, où la spécialisation est artisanale et l'apprentissage du métier possible sur place.

Du point de vue de la scolarisation, l'auteur estime que la situation se présentait telle que décrite au tableau 1 pour l'ensemble de l'Afrique coloniale à la veille de l'indépendance (1960).

Tableau 1

Effectifs scolaires pour 100 000 habitants - Afrique coloniale - 1960

	Primaire	Secondaire	Supérieur
Pays d'influence anglaise	6.200	740	14
Pays d'influence française	4.400	260	15
Pays d'influence belge	10.500	230	6

Ce développement déséquilibré des différents niveaux d'enseignement se manifeste à chaque degré d'enseignement, et au sein d'un même pays cela cache des disparités d'ordre structurel entre garçons et filles, entre régions, et entre groupements ethniques ou raciaux. Il y a donc

lieu de dire avec Jean Thomas (1975) qu'un enseignement importé avec les meilleures intentions ne répond ni aux structures sociales, ni aux traditions culturelles, ni aux besoins économiques, ni aux aspirations nationales ni à celles des individus qu'il dessert.

Le Contexte Contemporain

Au cours des premières années qui ont suivi les indépendances, un effort particulier a porté sur l'expansion des effectifs scolaires à tous les niveaux. Trois facteurs semblent expliquer ce phénomène.

a) La grande pénurie des cadres moyens et supérieurs léguée par la colonisation. Comme indiqué précédemment, les régimes coloniaux visaient sans exception la formation d'un personnel subalterne en nombre réduit selon les besoins de l'administration.

b) La pression sociale en faveur de l'instruction. La décolonisation aidant, les parents prennent de plus en plus conscience du lien étroit entre instruction et ascension sociale, entre éducation et revenu. Plus que dans la structure de l'éducation traditionnelle, l'école est perçue comme un moyen de réussite sociale.

c) Les organisations internationales, en référence aux théories économiques du développement (ex.: théorie du capital humain) ont incité et aidé les gouvernements à investir dans le secteur de l'éducation. L'on avait la conviction que l'éducation est un facteur d'accélération du développement. Ainsi, comme souligné précédemment, dès le début des années '60, l'UNESCO organisa successivement quatre conférences régionales, la première à Karachipour l'Asie (1960), la deuxième à Addis-Abeba pour l'Afrique (1961) et les deux dernières en 1962, à Tokyo

pour le Japon et à Santiago pour l'Amérique Latine. Des plans de développement de l'éducation pour chacune des régions furent ratifiés.

Reprenant systématiquement les recommandations de la conférence des États africains sur le développement de l'éducation en Afrique, tenue à Addis-Abeba du 15 au 25 mai 1961, Dragoljub Najman (1972) note:

- 1 - Que les objectifs du plan à long terme (1961-1980) soient les suivants: a) l'enseignement primaire sera universel, gratuit et obligatoire; b) l'enseignement du second degré sera dispensé à 30 % des enfants ayant achevé leurs études primaires; c) l'enseignement supérieur sera dispensé, le plus souvent en Afrique même, à environ 20 % des jeunes gens qui auront achevé leurs études secondaires; d) l'on s'efforcera constamment d'améliorer la qualité des écoles et des universités africaines.
- 2 - Que les objectifs à court terme (1961-1966) soient les suivants: a) le nombre des inscriptions dans l'enseignement primaire s'accroîtra chaque année d'une fraction de 5 % des enfants ayant l'âge de la scolarité obligatoire, ce qui portera le taux d'inscription dans l'enseignement primaire de 40 % à 51%; b) le taux d'inscription dans l'enseignement secondaire de 3 à 9%; c) la formation des maîtres à tous les niveaux recevra une attention particulière, de même que les programmes d'éducation des adultes.

Par rapport à la population les groupes d'âge correspondant à ces objectifs furent exprimés selon les divers niveaux d'enseignement comme au tableau 2.

Tableau 2

Objectifs de scolarisation exprimés en pourcentage par niveau d'enseignement

	1960-1961	1965-1966	1970-1971	1980-1981
1er degré	40	51	71	100
2e degré	3	9	15	23
Enseignement supérieur	0.2	0.2	0.4	2

Alors que les années 60 étaient baptisées "1re Décennie du Développement" par les Nations Unies, Coombs (1968) établit un bilan négatif de "crise mondiale de l'éducation" avant la fin de la décennie:

"Depuis 1945, le milieu humain s'est transformé avec une rapidité stupéfiante sous l'effet de plusieurs révolutions qui, dans le monde entier, ont simultanément affecté les sciences et les techniques, l'économie et les relations politiques, la démographie et les structures sociales... Les systèmes éducatifs se sont eux aussi développés et transformés mais pas assez vite pour suivre le rythme".

L'étude menée par l'UNESCO (1984) en vue d'une réflexion sur le développement futur de l'éducation montre que l'évolution de la scolarisation (en %) pour l'ensemble de l'Afrique, se présenterait comme au tableau 3:

Tableau 3

Évolution de la scolarisation pour l'ensemble de l'Afrique 1960-1980

Année	Taux de scolarisation bruts ajustés			Taux de scolarisation par groupe d'âge		
	1er degré	2e degré	3e degré	6-11 ans	12-17 ans	18-23 ans
	1960	44	5	0.7	34	16
1965	52	8	1.1	41	21	2.8
1970	57	11	1.6	43	26	4.2
1975	67	16	2.5	52	32	6.3
1980	78	21	3.2	63	37	7.9

Source: Unesco (1984). Réflexion sur le développement futur de l'éducation, Paris, Unesco.

Au cours de la même période, le taux annuel moyen d'accroissement des effectifs scolaires par degré d'enseignement est présenté au tableau 4.

Tableau 4

Taux annuel moyen d'accroissement des effectifs scolairesAfrique 1960-65 à 1975-80

	1960-1965	1965-1970	1970-1975	1975-1980
Primaire	6.4	4.9	6.3	6.2
Secondaire	11.6	10.4	10.4	9.5
Supérieur	10.9	9.0	13.5	8.7
Total	6.9	5.6	7.0	6.8

Source: Unesco (1984). Réflexion sur le développement futur de l'éducation, Paris, Unesco.

Il apparaît très clairement que les objectifs du plan d'Addis-Abeba n'ont pas été atteints et que les différents degré d'enseignement ne se sont pas développés conformément aux prévisions du plan. Les niveaux secondaires et supérieurs ont connu un accroissement plus sensible par rapport au primaire. Comparativement aux autres régions du monde, la figure 1 ci-après montre que cette expansion a été plus forte même si, à partir des années '70, il y a un ralentissement dans la croissance des effectifs scolaires à tous les niveaux.

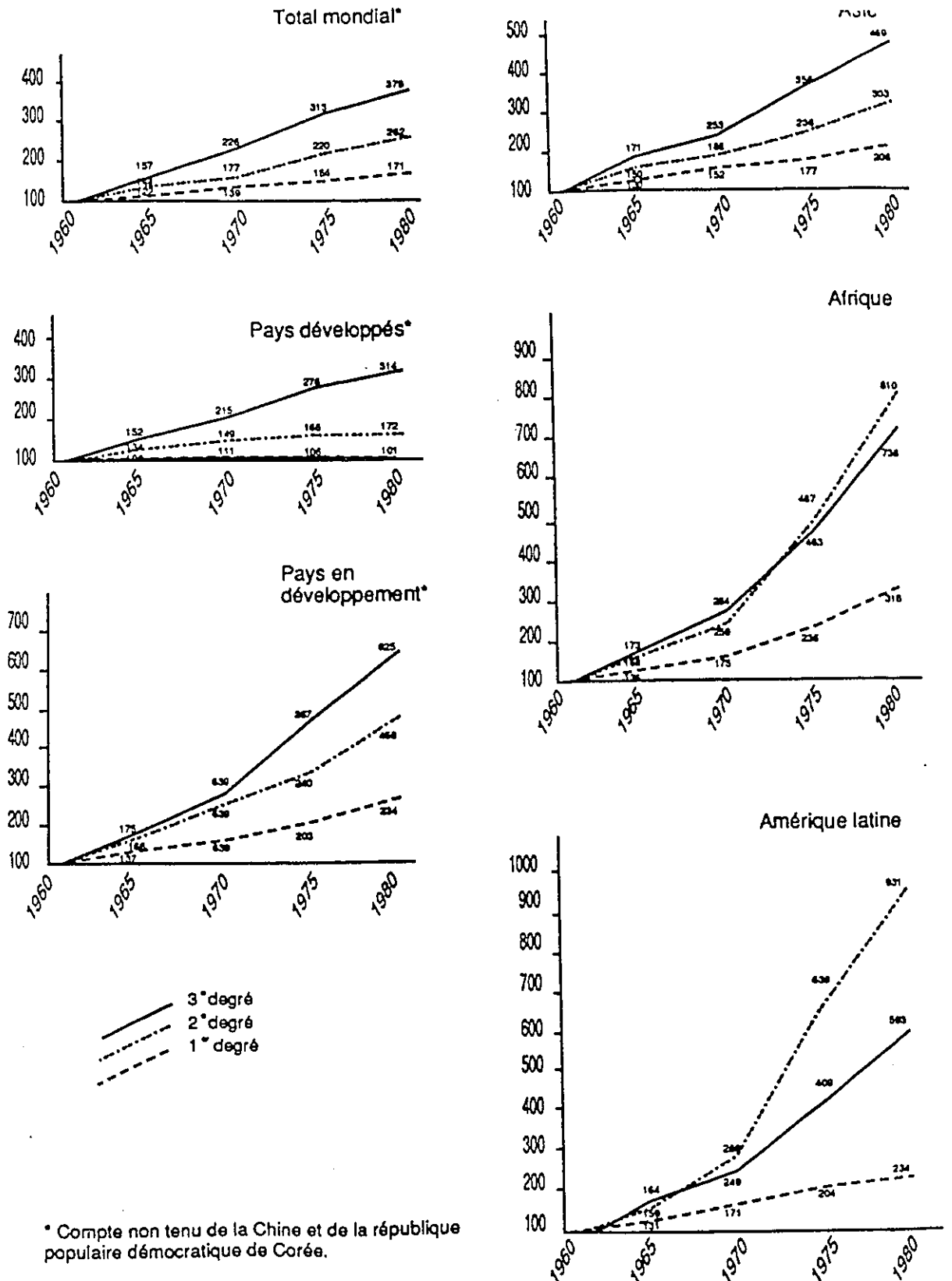


Figure 1
Croissance des effectifs par degré d'enseignement en indices par région (1960-1980, 1960 = 100)

Mais cette expansion n'est qu'apparente. De nombreuses études dont celles de Coombs (1968, 1985), de Carron et Ta Ngoc Chau (1977, 1981), de Hallak (1974), de Lê Thành Khôi (1971) montrent qu'en Afrique comme ailleurs dans les autres pays en voie de développement, des disparités d'accès à l'éducation persistent.

Ainsi, dans le cas spécifique de l'Afrique, l'étude menée par l'UNESCO et citée précédemment, indique qu'en 1980, sur 97 pays considérés dont 41 de l'Afrique, 15 dont 12 de l'Afrique (soit 80 %) n'avaient pas encore atteint 50 % comme taux de scolarisation. Tous ces pays se situent dans la région de l'Afrique Tropicale. Or, la Conférence des Ministres de l'éducation et des ministres chargés de la planification économique des États membres de l'UNESCO (région Afrique), tenue à Harare du 28 juin au 3 juillet 1982 identifie notamment les phénomènes suivants: a) C'est, de toutes les grandes régions en développement, la "région" Afrique qui a enregistré le plus fort accroissement de population depuis 20 ans (70.8 %), et l'on s'attend à ce que cette croissance s'accélère encore durant les 20 prochaines années (82 %); b) en 1980 la "région" Afrique était, de toutes, celle qui comptait la plus forte proportion des enfants de moins de 15 ans (45 %), c'est-à-dire de la population scolarisable; c) en 1980, on comptait 12 pays où le système d'enseignement primaire avait une capacité d'enseignement inférieure à la moitié de la population scolarisable à ce niveau; d) les déperditions, dues aux phénomènes de redoublement et d'abandon, restent sensibles, en particulier entre la 1re et 2e année; e) quel que soit le niveau d'enseignement, la proportion des filles reste faible; f) au niveau secondaire et supérieur, se pose le problème de répartition ou

d'orientation entre filières d'enseignement; g) si le taux d'analphabétisme chez les adultes est tombé de 70.6 % à 60.6 % de 1970 à 1980, il reste le plus élevé par rapport aux autres régions du monde, et en termes absolus, le nombre d'analphabètes ne cessera de croître jusqu'en 1990; h) avec la crise économique qui dure depuis les années '70, la part des dépenses publiques consacrées à l'éducation (en prix courants), a continué à augmenter dans des proportions faibles. par rapport à la décennie précédente. Une bonne partie de ces dépenses est affectée au personnel enseignant.

C'est ce qu'observe aussi François Oriver (1986) pour qui la quasi totalité des systèmes éducatifs des pays en voie de développement affecte les trois quarts ou davantage de leur ressources au facteur travail, c'est-à-dire, aux enseignants. Et dans les pays au sud du Sahara, selon l'auteur, les dépenses pour le matériel d'enseignement ne dépasserait pas 3 %. Ce qui compromet gravement la qualité de l'enseignement.

Le tableau 5 ci-après résume les tendances d'évolution des dépenses publiques d'enseignement de 1960 à 1980 de la façon suivante (Oriver, 1986).

Tableau 5

Taux de croissance annuel moyen des dépenses publiques d'enseignement (à prix constants)

	1960-65	1965-70	1970-75	1975-80	1980-82
1. Pays en développement	10.5	8.7	7.7	7.2	7.0
- Afrique	9.6	8.9	8.6	6.6	6.8
- Asie	9.3	8.6	8.3	8.3	10.3
- Amérique Latine et Caraïbes	12.1	8.7	5.9	6.8	4.3
2. Pays industriels à économie du marché	10.7	8.0	6.8	3.6	1.2
3. Pays pétroliers	13.7	9.9	11.8	7.8	6.2

Source: Unesco (1986). Perspectives, Vol. XVI, n° 2, Paris.

Plus que la crise qui explique en partie cette baisse des dépenses publiques d'éducation, il y a lieu de dire avec Torsten Husen (1984) que depuis les années '70, il se dessine un manque d'enthousiasme qui avait caractérisé les années '60 quant au bénéfice de l'éducation. Dans les pays développés comme dans les pays en voie de développement, souligne-t-il, l'on commence à comprendre que si l'éducation rend le pauvre plus compétent, elle n'élimine pas automatiquement la pauvreté. Plus particulièrement dans les pays en voie de développement où d'autres secteurs d'activités deviennent de plus en plus prioritaires (santé,

développement rural, habitat, agriculture, industrialisation, remboursement de la dette, défense territoriale, etc.) et font concurrence à l'éducation, on observe que les difficultés d'emploi rencontrées par les sortants du système scolaire, l'exode des compétences, l'inadaptation de certaines formes d'enseignement à la réalité économique et sociale, etc. ont affaibli les justifications économiques des attitudes expansionnistes en matière de politique d'enseignement (Jallade, 1984).

En conclusion à cette section du premier chapitre, malgré la mise en place des structures de planification au sein des Ministères d'Éducation de bon nombre de pays dont le Burundi, la planification n'a pas pu servir de cadre de référence à la fixation des priorités et des objectifs d'éducation, ni orienter l'expansion des divers niveaux d'enseignement en fonction des besoins clairement définis, ni utiliser rationnellement les ressources rares affectées à l'éducation. Le problème semble être à la fois structurel et organisationnel. L'incapacité du système à faire disparaître les distorsions relevées précédemment est liée aux fluctuations et à la complexité du milieu environnant, interne ou externe, c'est-à-dire à l'environnement politique, socio-économique, historique et géographique, etc.

LE PROBLÈME DE RECHERCHE

Définition

Dans les pays en voie de développement en général la planification n'a pas été l'élément moteur du développement de l'éducation comme on l'espérait au début des années 60. Le cas de l'Afrique reste le plus préoccupant. À l'échelle du continent et à l'intérieur de bon nombre de pays, dont le Burundi, des distorsions persistent et sont en partie liées au fonctionnement même du système de planification. Dans le cas spécifique du Burundi, il semble que la planification continue à fonctionner par rapport à elle-même, c'est-à-dire, par rapport aux cadres organiques existants, sans pouvoir se fixer des objectifs clairs de développement du système éducatif en fonction des besoins, des ressources et des contraintes de l'environnement.

Justification

Cette étude de caractère descriptif a pour but de cerner les points critiques du système de planification d'un pays classé souvent parmi les vingt-cinq pays les plus pauvres de la planète, le Burundi. Petit pays enclavé de l'Afrique de l'Est et confronté à de multiples problèmes de développement socio-économique, le Burundi s'est engagé, depuis 1982/1983 dans un processus de scolarisation primaire universelle. La planification étant partielle parce que se limitant à ce niveau d'enseignement, est confrontée actuellement au problème d'accès aux autres niveaux d'enseignement. Plus que les travaux d'experts et de consultants qui, pour des motifs professionnels, restent quelque peu superficiels sans pénétrer à l'intérieur du système, l'étude cherche à identifier, à décrire les mécanismes subtils du système de planification

burundais particulièrement au cours des deux derniers plans quinquennaux de développement économique et social, c'est-à-dire de 1978-1987, période au cours de laquelle les décisions politiques de scolarisation primaire universelle, et plus exactement de pleine inscription des enfants de 7 ans dans le système formel dès l'année scolaire 1987/1988 ont été prises. De façon spécifique, l'étude devrait tenter de répondre aux questions suivantes:

1. Comment fonctionne la planification de l'éducation au Burundi? Quels sont donc les caractères propres à cette fonction de planification et aux organes impliqués dans le système de planification.
2. Quelles sont ses ressources eu égard à sa mission et comment sont-elles utilisées? D'où proviennent-elles?
3. N'y a-t-il pas de problèmes d'interactions et de cohérence dans le système de planification au Burundi?

Le modèle d'analyse fonctionnelle du système de Louis D'Hainaut (1982) développé au chapitre suivant, constitue le cadre méthodologique d'analyse du présent travail.

Les Limites de la Recherche

Outre les contraintes de temps et de moyens qui n'ont pas permis une enquête approfondie sur le terrain, cette étude comporte en elle-même ses propres limites. Elles tiennent principalement à la méthodologie adoptée et au contexte spécifique du Burundi. L'approche systémique qui oriente la présente recherche reste après tout une approche, c'est-à-dire une manière d'aborder un système dans sa totalité, sa complexité et sa dynamique (Bordeleau, Y., 1987). Comme le souligne Lê Thành Khôi (1981),

elle n'est pas une science ou une théorie. Si elle propose une vision globale du système en interaction avec l'environnement, elle ne renferme pas en soi de principe explicatif. Par ailleurs, le Burundi n'est pas le reflet ou une copie conforme de tous les pays en voie de développement. Il possède des caractéristiques propres qui habillent d'une façon ou d'une autre son système de planification.

CHAPITRE II

LES THÉORIES ET LES MODÈLES DE PLANIFICATION

INTRODUCTION

Le but de ce chapitre est de présenter d'une part les cadres théoriques qui ont inspiré les modèles de planification de l'éducation connus généralement sous les noms de modèles de main-d'oeuvre, de modèles de la demande sociale et de modèles de taux de rendement ou de coût-bénéfice; d'autre part, le modèle d'analyse fonctionnelle du système de Louis D'Hainaut (1982) qui constitue le cadre méthodologique d'analyse de la présente recherche.

D'une façon générale, on peut dire que c'est dans un contexte de croissance économique sans précédent que la planification de l'éducation s'est développée dans les années '60, à un moment où, dans les pays développés comme dans les pays en voie de développement, le manque de personnel qualifié apparaissait comme un frein à la croissance.

Historiquement, le souci de planifier l'éducation s'est manifesté depuis fort longtemps (Coombs, 1970). Mais ce n'est que depuis le premier plan quinquennal soviétique de 1928-1932 qu'on voit apparaître des méthodes de planification plus élaborées portant sur les prévisions des besoins en spécialistes.

Il faudra attendre la fin de la deuxième guerre mondiale pour que les autres pays industrialisés s'intéressent à la planification. Parce qu'avant la guerre, fait remarquer Lê Thành Khôi (1974), ces pays connaissaient un régime stable en raison de facteurs sociaux ainsi que de la stagnation ou même de la régression démographique: l'école primaire suivait le rythme des naissances tandis que l'enseignement secondaire et supérieur réservé à une minorité évoluait lentement. La croissance régulière des effectifs permettait donc aux prévisions budgétaires de

suffire à la tâche. Cette planification revêtait les caractéristiques suivantes (Coombs, 1970): a) les prévisions étaient à court terme, n'allant pas au-delà du budget de l'année suivante, sauf s'il fallait construire de nouvelles installations scolaires ou concevoir un programme d'une grande ampleur; b) la planification procédait de façon fragmentaire, traitant chaque partie du système éducatif séparément; c) elle était autonome et ne s'intégrait pas à l'ensemble de la planification socio-économique; d) elle n'était pas dynamique. Elle tenait pour établi un modèle éducatif essentiellement statique dont les caractéristiques principales demeuraient intactes d'année en année.

Vers la fin des années '50, la compétition avec l'Est aurait joué un rôle déterminant dans les pays membres de l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Économique).

Le succès du premier Spoutnik soviétique en 1956 a suscité aux États-Unis et en Europe des recherches comparatives sur le potentiel de scientifiques et d'ingénieurs et des études théoriques sur le rôle du facteur humain dans la croissance (Lê Thành Khôi, 1974).

En somme, l'accent mis depuis la fin de la seconde guerre mondiale sur la croissance économique a conduit à affiner l'analyse des processus qui la déterminent.

Ici, on analysera d'abord les théories qui ont inspiré les modèles de planification de l'éducation: d'une part les théories économiques du capital humain et de la segmentation, et d'autre part, les théories de nature sociologique et celles de nature organisationnelle. Ensuite, on retiendra deux classifications des modèles de planification: celle de l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Économique) qui

distingue les modèles conçus exclusivement pour le secteur de l'enseignement, les modèles conçus exclusivement pour le secteur de la main-d'oeuvre et les modèles qui mettent le secteur de l'enseignement en rapport avec d'autres secteurs sociaux; celle de Maunoury (1972) qui parle de techniques successives et de techniques simultanées dont les modèles de cohérence et d'optimum. Enfin, avant de présenter le modèle d'analyse fonctionnelle de Louis D'Hainaut, on tirera quelques conclusions sur les théories et les modèles de planification.

LES THÉORIES QUI ONT INSPIRÉ LES MODÈLES DE PLANIFICATION

Les Théories Économiques

Des études économétriques (Edward F. Denison, 1962; Théodore W. Schultz, 1963) ont montré que le résultat de l'activité économique (PNB) était dû non seulement à l'apport combiné de facteurs traditionnellement identifiés (ressources naturelles, travail et capital) mais à l'amélioration de la qualité de ces facteurs, c'est-à-dire par l'éducation.

La Théorie du Capital Humain

La théorie du capital humain, élaborée tout d'abord à l'Université de Chicago avait pour ambition, en appliquant l'analyse économique à l'éducation (Schultz, 1963), de contribuer à analyser des phénomènes jusque là mal expliqués par la théorie néo-classique, en particulier en ce qui concerne la répartition des salaires (Becker, 1964, p. 58-66). Tout comme la théorie néoclassique, elle s'appuie sur le fait de l'universalité des comportements de maximisation (le plus de résultats possibles pour le moins d'efforts possibles) et sur deux hypothèses: celle de la concurrence parfaite et celle de la substituabilité des

facteurs de production (Eicher, J.C. et al., 1979).

Dans ces conditions, les différences de gains entre salariés sont liées aux différences de productivité et aux préférences des intéressés, c'est-à-dire, aux caractéristiques personnelles de travailleurs. Dans le raisonnement néoclassique, on peut dire qu'à l'équilibre, ces différences de salaires ou de gains sont en accord avec la justice distributive puisque le principe est "à chacun selon son travail" (Eicher, J.C. et al, 1979, p. 13).

La théorie du capital humain introduit, dans cette analyse, l'éducation comme un bien de production, comme un investissement. Les hypothèses implicites ou explicites sont les suivantes: a) toute action éducative (qu'elle se déroule dans la famille, dans un établissement d'enseignement ou en cours de carrière) fournit à celui qui en est l'objet des connaissances et des aptitudes qui sont susceptibles d'être utilisées dans les activités de production. En d'autres termes, l'éducation augmente la productivité de celui qui la reçoit; b) Toute action éducative mobilise des ressources rares (temps des enseignants, moyens matériels...), elle est donc coûteuse et ne peut se justifier que pour un gain compensatoire; c) Ce gain compensatoire peut prendre deux formes: un revenu monétaire supplémentaire si le capital humain ainsi accumulé est utilisé dans la production; une consommation supplémentaire si le capital sert à profiter plus pleinement du monde dans lequel on vit (consommation de biens matériels plus efficaces grâce à une meilleure information, aptitude à mieux apprécier les arts, facilité plus grande de se faire des relations, etc...).

En toute logique selon cette théorie, une élévation du niveau de formation devrait entraîner une augmentation de la productivité qui, elle-même, se traduirait par un salaire plus élevé. La formation, c'est-à-dire donc, la démocratisation de l'enseignement, apparaît comme un moyen d'égalisation des chances dans la fixation des salaires.

La Théorie de la Segmentation

Comme Jean-Claude Eicher (1979) le souligne, tout indique que certaines caractéristiques structurelles de la société et de l'économie jouent un rôle dans la détermination des gains relatifs des individus. Selon la théorie de la segmentation, les différences de salaires reçus par différents groupes de la société sont en grande partie fonction de la structure de la production c'est-à-dire, qui contrôle les moyens de production et quelle est la finalité de la production? (Carnoy, M., 1981).

Dans le système capitaliste par exemple, souligne l'auteur, la production est organisée par les possesseurs du capital et elle a pour but essentiel l'accumulation et la perpétuation du capitalisme par lui-même.

On peut classer les différentes hypothèses en deux groupes selon que les auteurs partagent ou non l'hypothèse néo-classique selon laquelle les caractéristiques personnelles des individus déterminent leur emploi et leurs salaires.

Les modèles "orthodoxes"

L'interprétation orthodoxe de la montée du capitalisme repose avant tout sur l'efficacité accrue de la division du travail en des tâches répétitives et sur les possibilités d'augmentation de la production offertes par la nouvelle technologie.

Selon Spence (1973), l'éducation en soi ne contribue en rien à la productivité. Dans son modèle de signalisation, l'idée centrale de l'auteur est que l'embauche est un investissement assorti d'incertitude. Au départ, l'employeur n'est pas certain de la capacité productive du travailleur mais peut observer une série de données individuelles telles que l'âge, le sexe, la race, le niveau d'éducation, etc. Les traits invariables (le sexe, la race) sont appelés indices, ceux qui sont susceptibles d'être modifiées sont appelés des signaux (ex.: le niveau de formation). À partir de l'expérience passée du travailleur et en fonction des niveaux des indices et des signaux, l'employeur peut l'évaluer avec une relative précision et faire des prévisions conditionnelles sur la productivité future des postulants.

La productivité est un attribut de l'emploi et non de l'individu qui est destiné à le pourvoir (Thurow et Lucas, 1972). Dans leur modèle de concurrence pour l'emploi, les deux auteurs pensent que l'offre de main-d'oeuvre ne joue pas, ou presque pas de rôle dans la détermination du salaire. La seule caractéristique qui intéresse l'employeur c'est la capacité de l'individu de s'adapter à un poste de travail, sa capacité à être formé. Les caractéristiques offertes par les travailleurs à l'exception de l'aptitude à la formation sont sans importance dans la détermination de leur productivité éventuelle en cours d'emploi. La productivité est un apanage de la technologie de l'emploi et non de l'individu.

Les modèles non orthodoxes

À l'inverse des modèles précédents, les modèles non orthodoxes partent des groupes et non des individus et font une analyse des

institutions et de leur action sur les choix offerts aux différents groupes.

Le marché du travail est fragmenté en groupes distincts, identifiables par des caractéristiques de groupe de type permanent. Les travailleurs qui sont dans l'un ou l'autre groupe ont des modes de vie active différents, dus non pas à un choix individuel ou à une évaluation individualisée par l'employeur, mais en grande partie, à la structure du marché du travail pour des groupes d'emploi particulier (Carnoy, 1981). Il existe donc des marchés du travail et divers types d'emploi, chaque type ayant ses critères pour l'embauche, la promotion, les méthodes de surveillance, les conditions de travail, les niveaux de salaires, etc. (Doeringer et Piore, 1971; Reich, Gordon et Edwards, 1973).

Doeringer et Piore distinguent d'abord le marché primaire où les emplois se caractérisent par des salaires élevés, des possibilités de promotion, de bonnes conditions de travail, la stabilité etc. et le marché secondaire où les emplois sont mal payés et où les travailleurs sont victimes de discrimination et d'instabilité.

Par la suite, Piore fait une distinction à l'intérieur du marché primaire. D'après l'auteur, il existe un marché primaire supérieur caractérisé par des emplois exigeant une formation initiale élevée de nature générale et permettant ainsi une très forte mobilité professionnelle, c'est-à-dire donc un système réduit de promotions internes, et un marché primaire inférieur marqué par une structure des salaires coutumière, un système de promotion interne très développé, une grande stabilité de l'emploi, une formation initiale plutôt technique et réduite par rapport à la formation en cours d'emploi.

Selon cette approche les liens entre formation et salaire sont très différents d'un marché à l'autre. D'une part, un marché primaire supérieur où un niveau élevé de formation initiale est requis à l'entrée et obtient sous forme de récompense des salaires élevés. D'autre part un marché primaire inférieur où la formation initiale est peu récompensée mais où la formation en cours d'emploi est payante parce qu'elle permet une promotion interne. Enfin, un marché secondaire où le niveau d'éducation ne joue pratiquement aucun rôle.

Reich, Gordon et Edwards (1973), qui représentent le courant radical cherchent à interpréter les causes de cette segmentation. Pour ces auteurs "la segmentation s'est constituée au cours de la transition entre capitalisme concurrentiel et le capitalisme monopolistique" (p. 360), elle a pour but de freiner la montée de la puissance d'une classe ouvrière homogène et d'assurer le contrôle de la classe dominante sur la production en "divisant pour conquérir la force de travail" (p. 361).

Le rôle de l'éducation serait donc de permettre avant tout aux enfants des classes favorisées d'occuper les emplois intéressants. Implicitement, le rendement de l'éducation sera très différent selon le marché auquel on aura accès, c'est-à-dire selon l'origine sociale ou d'autres caractéristiques non économique comme la race.

Ces auteurs distinguent (Eicher, 1979):

Un marché primaire "indépendant" qui demande des travailleurs de la créativité, de l'initiative et, souvent, une certification donnée par la profession. La mobilité y est grande à l'initiative des travailleurs et la formation et les réalisations sont fortement récompensées et un marché primaire "subordonné" où les emplois sont

routiniers et demandent des qualités de conformisme et de soumission à l'hierarchie. Un marché secondaire qui offre des emplois mal payés sans possibilités réelles de promotion. On n'y encourage pas la stabilité et la mobilité y est très grande. C'est généralement un marché destiné aux groupes sociaux défavorisés.

En conclusion à ces théories économiques, si l'on admet que l'éducation améliore certaines des compétences de la main-d'oeuvre et contribue ainsi à la productivité, on ne peut prétendre résoudre les problèmes de croissance et de distribution des revenus et de l'emploi par l'éducation uniquement. Le problème est structurel.

Les Théories Sociologiques

Selon Henry M. Levin (1981), il existe deux thèses dominantes sur les rapports entre éducation et travail et qui inspirent l'orientation de l'école quant à son rôle dans la société.

La première soutient, d'un point de vue philosophique, que l'éducation représente un moyen de progrès social (Dewey, 1916). L'auteur voit dans l'éducation un moyen de transformation des jeunes en vue de créer une société future meilleure. Citant John Dewey, Levin note que:

"En orientant les activités des jeunes et en déterminant l'avenir de la jeunesse, une société détermine en même temps son propre avenir. Les enfants d'aujourd'hui sont la société de demain et la nature de cette dernière dépend beaucoup de l'orientation qui a été donnée aux activités d'alors des enfants. C'est ce mouvement de cumul de l'action passée sur le résultat que nous appelons progrès" (p. 170).

La deuxième est plus instrumentaliste, plus fonctionnaliste. Elle considère l'éducation comme un outil servant à accroître la rentabilité sociale (Inkeles, 1966). L'éducation a un rôle de socialisation et a pour but de "produire des individus compétents suivant la définition de la compétence de la société considérée, quelle qu'elle soit" (p. 171).

Placées dans leur contexte, la thèse de Dewey coïncide avec la période de démocratisation de l'éducation et de prolongation de la scolarité obligatoire au niveau secondaire et supérieur. L'école, longtemps réservée à une minorité est perçue comme un moyen d'assurer l'égalité des classes et de façonner un nouvel ordre social, c'est-à-dire, d'édifier une société sans inégalités économiques et sociales.

La thèse d'Inkeles correspond à la période de la fin des années 60, période de désillusions suscitées par l'institution scolaire face aux exigences du développement économique et social.

Aucune des deux thèses n'aborde le problème de finalité de l'éducation et de ses résultats dans une perspective dynamique.

Bien que les études de Coleman (1966), de Jencks (1972) et de Plowdon (1967) attribuent les différences individuelles dans les résultats scolaires à des facteurs essentiellement extra-scolaires, il apparaît maintenant que l'école, de par son organisation, son fonctionnement, ses contenus, ses méthodes etc., influe sur l'inégalité des chances d'accès et de réussite. L'inégalité existe avant, pendant et après l'école (Hallak, J., 1974). C'est dès la première année de l'école primaire, au moment de l'apprentissage de la lecture et de l'écriture, que se creuse un fossé qui ne sera plus franchi et que se dessinent pour

l'élève, de façon peut-être irréversible les autres filières d'enseignement (Beudelot, C. et Establet, R., 1971).

En d'autres termes, l'égalité des chances d'accès ou égalité juridique, c'est-à-dire, telle que consignée dans les documents officiels, ne peut être synonyme de l'égalité effective qui résulte du fonctionnement des institutions, c'est-à-dire, de l'école, du système éducatif et de la société.

Les Théories Organisationnelles

Au lieu de considérer l'école comme un simple reflet de la société ayant pour fonction la différenciation et la reproduction (Bourdieu, P. & Passeron, J.C., 1964, 1970) ou d'adopter des attitudes radicales telle que la suppression de l'école elle-même (Illich, I.1971), d'autres recherches se sont orientées vers des analyses systémiques pour mieux cerner le fonctionnement de système éducatif (Lê Thành Khôi, 1967; Coombs, P.H., 1968; Paillet, P., 1974; Maunoury, J.C., 1972) et la nature des inégalités (Hallak, J., 1974; Carron, G. et Ta Ngoc Chau, 1981; Lê Thành Khôi, 1971) et partant, le fonctionnement même du sous-système de planification.

L'approche systémique repose sur la notion de système. Elle se distingue de la méthode traditionnelle d'analyse et de la théorie générale des systèmes (Lê Thành Khôi, 1981). Ainsi, l'approche analytique cherche à décomposer un objet en ses éléments constitutifs pour mieux les étudier alors que l'approche systémique, guidée par le principe de la Gestalt qui veut que le tout soit plus grand que la somme des parties, aborde les systèmes complexes dans leur totalité et dans leur dynamique propre. Selon Lê Thành Khôi, elle substitue la causalité

linéaire où les effets sont les conséquences directes des causes par la causalité circulaire, avec un mécanisme de rétroaction ou de feedback, les effets pouvant réagir sur les autres.

La théorie générale des systèmes, elle, a pour objet la recherche de principes valables pour tous les systèmes. Définissant les systèmes comme des "complexes d'éléments en interaction" par exemple, Bertalanffy (1968) distingue les systèmes fermés n'ayant aucun échange avec l'extérieur mais caractérisés uniquement par leurs relations internes et les systèmes ouverts qui sont en relation permanente avec leur environnement avec lequel ils échangent de l'énergie, de l'information et de la matière. Cette théorie considère donc les systèmes vivants comme des systèmes ouverts et recherche des lois qui s'y appliquent indépendamment des éléments qui les composent et des relations qui les unissent.

L'approche systémique se présente comme une méthode d'analyse des phénomènes humains et matériels en vue de l'action. Il ne s'agit donc pas d'une théorie. Elle englobe, selon Lê Thành Khôi (1981), l'analyse systémique, la construction de modèles et la simulation.

En tant que méthode d'analyse systémique, elle s'applique à des systèmes concrets. Elle part de l'étude d'un système, identifié en tant que tel pour essayer d'en maximiser le rendement. Elle consiste donc en une description du système et formulation de propositions en vue d'optimiser l'emploi des ressources, compte tenu des contraintes (Lê Thành Khôi, 1981).

En cela elle se distingue d'une part de la construction de modèles qui représente un effort d'abstraction, un modèle étant une

représentation schématique d'un système réel, généralement formalisée dans un ensemble de symboles graphiques (réseaux, graphes, matrices, diagrammes) ou d'équations mathématiques; et, d'autre part la simulation qui consiste à faire varier, non pas une seule variable à la fois, mais simultanément l'ensemble des variables pour voir comment se comporte le modèle (Lê Thành Khôi, 1981).

L'analyse systémique tient compte de trois dimensions fondamentales.

L'être humain

Dans tout système, la personne humaine doit retenir une attention particulière. Miles (1978), tel que le montre le tableau ci-après, dégage trois courants de pensée managériale auxquels s'ajoute, de façon complémentaire, l'approche systémique.

Tableau 6

Les diverses théories de management (Miles, 1975)

Modèle traditionnel	Modèle des relations humaines	Modèle des ressources humaines
<u>Postulats</u>	<u>Postulats</u>	<u>Postulats</u>
1. Le travail est une activité qui, en soi, déplaît à la plupart des gens.	1. Les gens aiment se sentir utiles, et importants.	1. Le travail n'est pas une activité désagréable en soi. Les gens aiment participer à la réalisation d'objectifs valables, s'ils les ont eux-mêmes établis de concert avec leur chef.
2. Ce que les travailleurs font est moins important que ce qu'ils gagnent pour le faire.	2. Les gens désirent appartenir à un groupe et être perçus comme individus.	

3. Peu de gens veulent, ou peuvent, effectuer un travail qui exige de la créativité, de l'auto-détermination ou de la maîtrise de soi.

Lignes d'action

1. La tâche essentielle du chef consiste à exercer une surveillance étroite sur ses subordonnés.

2. Il doit décomposer les tâches en opérations simples, répétitives et faciles à apprendre.

3. Il doit établir des plans détaillés et des méthodes de travail et aussi les appliquer avec fermeté, mais équité.

Attentes

1. Les gens accepteront de travailler si la paye est raisonnable et le patron, juste.

3. Ces besoins ont plus de poids que l'argent comme source de motivation au travail.

Lignes d'action

1. La tâche essentielle du chef consiste à faire en sorte que chaque travailleur se sente utile et important.

2. Il doit informer ses subordonnés et être attentif aux objections possibles de ceux-ci à l'égard de ses projets.

3. Il doit offrir à ses subordonnés l'occasion de faire preuve d'auto-détermination et de maîtrise dans l'exécution des tâches courantes.

Attentes

1. Le fait d'informer les subordonnés et de leur permettre de participer aux décisions courantes satisfait leur besoin d'appartenir à un groupe et leur besoin de se sentir importants.

2. La plupart des gens sont capables en outre de beaucoup plus de créativité, d'auto-détermination et de maîtrise de soi que ne l'exige leur emploi.

Lignes d'action

1. La tâche essentielle du chef consiste à utiliser les ressources humaines inexploitées.

2. Il doit créer un milieu où tous les membres de l'organisation puissent donner le meilleur d'eux-mêmes.

3. Il doit favoriser une participation active aux décisions clé en développant sans cesse l'auto-détermination et la maîtrise chez ses subordonnés.

Attentes

1. Le fait d'accroître la part d'influence, l'auto-détermination et la maîtrise de soi, chez les subordonnés, aura des résultats immédiats sur l'efficacité de l'organisation.

2. Si les tâches sont suffisamment simples et la surveillance étroite, les gens fourniront le rendement voulu.

2. La satisfaction de ces besoins élèvera le moral et réduira la résistance à l'autorité officielle - les subordonnés collaboreront de bon gré.

2. La possibilité pour les subordonnés, d'utiliser à fond leurs ressources peut être une cause de satisfaction accrue au travail.

Frédéric Taylor (1965), un des piliers de l'école classique (traditionnelle), reconnaissait implicitement de son temps, l'importance du facteur humain, bien qu'il préconisait une nette division des responsabilités entre ceux qui pensent (les dirigeants) et ceux qui exécutent (les employés) d'une part, et considérait les incitations monétaires comme principal agent de la motivation humaine. Selon lui, l'homme est un être rationnel et le feedback immédiat est primordial. Les expériences d'Elton Mayo et de Fritz RoethlBerger menées au début des années '20 à la société Western Electric de Hawthorne à Chicago ont montré que le simple fait d'être l'objet d'une attention particulière de la direction peut avoir des effets bénéfiques sur le rendement et le moral des employés. L'homme est donc plus qu'un simple auxiliaire de la machine. Selon le courant des relations humaines, la dichotomie taylorienne voulant qu'il y ait deux groupes de personnes, c'est-à-dire, ceux qui pensent et ceux qui exécutent, se fonde sur une fausse conception de la nature humaine.

En général, les individus éprouvant les mêmes besoins, les mêmes désirs, veulent se sentir utiles, cherchent à se faire accepter du groupe et aiment recevoir des compliments sur leur travail.

Tout en acceptant ces idées, l'école des ressources humaines ajoute que chacun, à travers son travail, cherche à réaliser ses potentialités.

L'individu ou l'ouvrier tente de progresser dans le sens de la croissance personnelle (Rogers, 1951) et de la maturité (Argyris, 1968).

Contrairement à ce que croyait Taylor, le travail n'est pas quelque chose d'aliénant qu'il faut éviter à tout prix mais plutôt un moyen d'atteindre des objectifs personnels. C'est par le travail que les gens s'épanouissent, se développent. Dans l'optique humaniste, l'être humain est considéré comme un tout indissociable. Selon Dominique Gagnon (1986) l'homme n'est pas qu'un simple outil de production ni seulement un être grégaire et affectif, mais aussi et surtout, il est un être en devenir qui a des intentions, qui projette du sens dans son univers et dont les besoins sont multiples et changeants. Selon le modèle pyramidal de Maslow (1954) ces besoins peuvent être établis comme suit:

- besoins de subsistance
- besoins de sécurité
- besoins sociaux, d'appartenance et de support
- besoins d'estime de soi, d'autonomie et de reconnaissance
- besoins d'actualisation, de réussite et de compétence.

Cet ensemble de besoins constitue donc un tout unique. Ils sont étroitement liés. Pour McGregor (1971) l'homme est à considérer comme un animal qui a des besoins et qu'aussitôt un de ces besoins satisfait, un autre apparaît à sa place. Ce processus est infini et se déroule de la naissance à la mort. Le système doit surtout prendre en considération les besoins de second niveau, c'est-à-dire, les besoins sociaux, les besoins d'estime de soi, d'autonomie et de reconnaissance, les besoins d'actualisation, de réussite et de compétence (McGregor, 1971).

L'approche systémique se situe dans la continuité des courants précédents. L'individu possède une nature particulière. Le système doit tenir compte de sa personnalité, de ses valeurs et de ses attitudes.

L'organisation

L'organisation est née de l'impossibilité pour un individu de pourvoir seul à tous ses besoins. En somme, l'être humain n'est jamais isolé. Dans une société, aucun individu n'est complètement indépendant. L'interdépendance, souligne McGregor (1971) est une caractéristique centrale de la société moderne complexe. Ainsi, pour atteindre ses objectifs, l'homme est amené à se regrouper et à coopérer en fonction d'un but commun qui est celui de l'organisation.

L'organisation apparaît comme un phénomène d'encadrement et de coordination des activités de deux ou de plusieurs personnes ayant un but commun, implicite ou explicite, qui se trouvent assujetties à un système de commandement hiérarchique (Maillet, L., 1988).

Dans l'approche systémique, l'organisation est considérée comme un système, qui lui-même comprend plusieurs sous-systèmes, elle-même étant partie d'un système de plus grandes dimensions encore.

Selon Dominique Gagnon (1986) l'organisation est un système complexe, ouvert sur un environnement évolutif et constitué de divers sous-systèmes interdépendants dans la réalisation d'une tâche commune. Plus particulièrement elle est: a) un système social; b) créée pour parvenir à certains buts; c) issue de l'interaction continue d'un ensemble d'individus intentionnels, et d) qui a comme fonction de médiatiser les échanges d'énergie, des ressources et d'information avec l'environnement, de transformer ces éléments pour ensuite les retourner au milieu sous forme de biens ou de services.

De façon plus explicite, le système est ouvert dans la mesure où il dépend de l'environnement pour s'approvisionner en énergie et en ressources. Mais cette ouverture n'est que relative. Elle n'est pas totale. Par l'intermédiaire de ses frontières qui sont plus ou moins perméables, le système opère une certaine sélection des intrants énergétiques, informationnels et matériels. Ces frontières ont donc pour fonction la filtration des intrants, la transmission des extrants mais aussi et surtout la conservation du caractère distinctif de l'organisation. Selon Dominique Gagnon (1986), l'organisation représente une globalité, une entité dont les qualités spécifiques ne peuvent se déduire de ses composantes prises séparément. Dans tout système, il y a des qualités émergentes qui ne peuvent se réduire à une addition de ses composantes. D'autre part, autant l'organisation présente des qualités émergentes, autant possède-elle des propriétés contraignantes (Morin, 1977; Argyris & Schön, 1978; Rigny, 1982). En effet, toute organisation impose à ses composantes une série de règles, d'exigences, de pressions, de contraintes qui limitent l'expression des potentiels et la liberté d'action de l'élément individuel. En même temps, ce sont ces mêmes contraintes qui permettent au système de fonctionner en rendant possible la coordination, la collaboration et la cohésion entre ses parties. Selon Wilden (1983):

"Les contraintes ne sont ni des obstacles ni des barrières ou des entraves... elles sont les principes de créativité, les règles dont l'application rendent possibles la complexité et l'organisation"
(p. 523).

Il existe par conséquent un équilibre dynamique entre le système et son environnement; c'est-à-dire que le système a la capacité de maintenir son identité propre malgré les variations du milieu externe. Cet état d'équilibre peut être maintenu grâce à l'ajustement des échanges organisation - environnement, les frontières étant le lieu de médiation de ces transactions (Gagnon, 1986).

Ouverture sur l'environnement signifie aussi être en relation dynamique avec celui-ci. C'est dire que par un mécanisme de rétroaction, le système doit être en mesure d'influencer le milieu tout autant qu'il peut être influencé par lui.

Cette relation dynamique et réciproque reste également relative, non seulement entre l'organisation et l'environnement, mais aussi et surtout entre les sous-systèmes.

Hages (1980) conçoit l'organisation comme une collection de groupes d'intérêts où les perspectives, les objectifs, les valeurs, les attitudes, etc. sont multiples et divers. De même, Mèlèse (1979) la conceptualise comme

"une hiérarchie de langages, chaque niveau pratiquant un langage partiellement incompréhensible pour les autres niveaux, en ce sens qu'une même information n'a pas la même signification aux divers niveaux" (p. 17).

Ces contradictions internes et incongruences, très fréquentes dans tout système en particulier social, nécessitent, pour la survie de l'organisation, un mécanisme de coordination et d'intégration des buts et des activités des membres ou des sous-systèmes (McGregor, 1971, Gagnon, D., 1986). Ceci consisterait à créer des conditions telles que les

individus ou les sous-systèmes aient une image assez claire de leurs fonctions et de leur position spécifique dans l'ensemble et par rapport aux autres sous-systèmes, de manière à faire leur les objectifs de l'organisation et à diriger leurs efforts vers l'atteinte de leurs buts et de ceux de cette dernière.

Cependant selon certains auteurs (Katz et Kahn, 1978; Kast et Rosenzweig, 1974) les systèmes sociaux sont de nature artificielle. L'organisation ne sera jamais un tout parfaitement unitaire et intégré. Au contraire, elle est un lieu de confrontation et d'absorption des contradictions: individuel versus collectif, formel versus informel, intégration versus différenciation, etc. (Gagnon, D., 1986). Elle requiert donc un effort continu de restructuration et de redéfinition (Argyris et Schon, 1978).

L'environnement

Traduisant Hall et Fagen, Louis D'Hainaut définit l'environnement du système comme étant

"l'ensemble de tous les éléments dont une modification des attributs affecte le système ainsi que des attributs sont modifiés par le comportement du système" (D'Hainaut, L., 1982, p. 23).

En général, les théories de l'organisation reconnaissent deux dimensions à l'environnement: a) un continuum allant du simple au complexe, et b) un second allant du stable au dynamique (Mintzberg, 1982; Duncan, 1972).

Selon les théoriciens du développement organisationnel, l'environnement est perçu comme étant en continu changement se complexifiant davantage chaque jour (Bennis, 1969; Beckhard, 1969; Rigny,

1981; Lippitt, 1982). Dans ce sens, il est imprévisible, fluctuant. L'organisation doit se baser sur un principe d'adaptabilité plutôt que sur celui de prédictabilité (Gagnon, D., 1986). Elle doit être proactive et influencer autant qu'elle est influencée.

Comme le précise Mélèse (1979), l'environnement n'est pas unitaire mais multiple et mouvant: environnement technologique, socio-culturel, politique, économique, etc. Il reste une source continue d'information que l'organisation doit percevoir, décoder, recoder, pour ensuite émettre une réponse adaptée. L'organisation doit alors se doter des organes récepteurs et transmetteurs multiples pour rendre compte de la complexité et de la pluralité du milieu (Gagnon, 1986). En conséquence, la complexité seule pouvant absorber la complexité (Mélèse, 1979), l'organisation, pour faire face aux fluctuations et à la complexité du milieu environnant (interne ou externe) doit se complexifier davantage et posséder une capacité de renouvellement continu.

Comparé à un organisme de production, le système éducatif est souvent présenté comme un système fermé. Ainsi, on lit dans "Encyclopaedia Universalis", volumes 5 qu'isolé de son contexte, un système d'enseignement peut commodément être considéré comme un organisme de production. Le système reçoit des flux d'entrée ou inputs (hommes, connaissances, moyens matériels et financiers), les soumet à des activités de transformation (processus éducatifs) en vue de certains objectifs qui doivent normalement être atteints grâce aux flux de sortie ou outputs (élèves quittant le système). De ce point de vue, le système d'enseignement vivrait sur lui-même et fonctionnerait à son propre profit (Bourdieu & Passeron, 1964).

Comme tous les autres systèmes sociaux, le système éducatif est à considérer comme un système ouvert, en relation constante avec un environnement interne ou externe plus ou moins actif. Il a une certaine finalité, implicite ou explicite, qui détermine les entrées, les sorties et le processus du système éducatif (Lê Thành Khôi, 1981). Néanmoins, il n'est pas un simple reflet de la société ou un instrument de pure reproduction. En tant qu'organisation, son ouverture à l'environnement n'est pas totale. Elle dispose d'une certaine autonomie qui, selon Lê Thành Khôi (1981) est même plus grande par rapport aux autres institutions sociales. C'est dire que la dynamique relationnelle entre le système éducatif et son environnement est relative. L'auteur fait remarquer qu'en cas de révolution par exemple, les changements politiques sont immédiats alors que les changements culturels et éducatifs suivent avec retard.

Face à un environnement qui se transforme, le système éducatif peut adopter un comportement de résistance (de la part des enseignants, des parents, etc.), d'adaptation, de résistance sur certains points (ex.: défense de la qualité) et d'adaptation sur d'autres (ex.: soumission apparente aux mots d'ordre politiques, etc.) (Lê Thành Khôi, 1981).

En pénétrant à l'intérieur du système, celui-ci peut être considéré comme un sous-système d'un système plus vaste et comprend à son tour des sous-systèmes reliés entre eux et avec l'environnement. Ainsi, à l'intérieur du système éducatif, il existe quatre sous-systèmes: le préprimaire, le primaire, le secondaire et le supérieur. Les sous-systèmes se décomposent à leur tour en écoles, classes, groupes de travail, et même des individus, considérés comme système d'apprentissage.

Ils sont reliés entre eux par des relations entrée-sortie: les sorties de l'enseignement primaire sont (en tout ou en partie) les entrées de l'enseignement secondaire. Inversement, une partie des sorties de l'enseignement secondaire peuvent être une entrée dans l'enseignement primaire sous forme d'enseignants.

Ils sont aussi reliés à l'environnement par des relations entrée-sortie: entrée de finalités, de valeurs, de connaissances, de ressources, de biens d'équipement; sortie vers la vie économique, familiale ou sociale. Les échanges sont de nature matérielle et immatérielle. Ils consistent en biens et services, en flux financiers, en informations.

Selon Lê Thành Khôi (1981), le système éducatif apparaît comme un système hétérogène et hiérarchisé. Hétérogène car formé de sous-systèmes différents et hiérarchisé car la nature et l'intensité des liaisons horizontales (entre éléments d'un même niveau) sont différentes de celles de liaisons verticales (entre éléments de niveaux différents).

Il est relativement intégré et équilibré. Son degré d'intégration dépend à la fois de l'environnement (ex.: État centralisé ou décentralisé) et de sa structure interne (c'est-à-dire des relations plus ou moins étroites entre les différents ordres d'enseignement, entre le public et le privé, etc.).

Par analogie avec le système économique, on parlera d'équilibre lorsque l'"offre" d'enseignement est égale à la "demande", l'offre étant mesurée par la capacité d'accueil et la demande par le nombre de candidats à l'inscription ou à la scolarisation. Face donc à des modifications intervenant dans ses sous-systèmes, le système peut adopter

différents comportements: ajustement, rejet ou limitation. Ces comportements peuvent être dictés par l'environnement (ex.: le système politique) ou provenir du sein même du système (ex.: réaction des enseignants). C'est là un aspect de son autonomie et on dit que le système est capable d'une certaine auto-régulation (Lê Thành Khôi, 1981).

Comme on peut l'observer dans les lignes qui suivent, ce sont ces théories qui ont inspiré les modèles de planification et expliquent en partie les difficultés de planification de l'éducation dans les pays en voie de développement qui tiennent à la fois à la conception, à l'utilisation des modèles et à l'organisation spécifique de la planification dans un contexte géographique, historique, politique, économique, social et culturel déterminé.

LES MODÈLES DE PLANIFICATION DE L'ENSEIGNEMENT

Du point de vue de la planification que Louis D'Hainaut, dans son modèle des fonctions, situe implicitement au niveau administratif, on peut dire que trois grands buts éducatifs ont traditionnellement retenu l'attention depuis la fin des années 50 jusque vers 1970, à savoir la satisfaction des besoins de main-d'oeuvre, la création des chances égales d'instruction pour tous les citoyens et enfin la rentabilité.

Le premier découle des besoins ressentis pour l'expansion économique d'après-guerre, le deuxième du souci de démocratiser la vie sociale, le troisième pour garantir que les deux autres buts qui supposent l'un et l'autre une expansion régulière des systèmes d'enseignement soient atteints dans les conditions qu'exige la rentabilité économique. Ces trois buts ont déterminé les méthodes classiques de planification de l'enseignement, connues généralement sous le nom de: a) méthode de la main-d'oeuvre; b) méthode de la demande sociale; c) méthode du taux de rendement ou de coût-bénéfice.

Plusieurs techniques ou modèles ont été construits pour aider le système d'enseignement à prévoir son expansion ultérieure. Ainsi, une enquête réalisée au début des années 70 dans les pays membres de l'OCDE, inventorie 122 modèles mathématiques du secteur de l'enseignement dont 54 étaient en cours d'amélioration (OCDE, 1973). Ici, on distingue

"le modèle implicite où les estimations et les prévisions sont obtenues sans préciser de façon formelle leur interaction ou leur cohérence, en général à partir de jugements d'experts et le modèle explicite qui donne une représentation, en termes mathématiques, des relations liant deux variables ou plus, dont l'une au moins est relative à l'enseignement". (OCDE, 1973, p. 261).

Classification de l'OCDE (1983)

Dans "La planification de l'enseignement: vers une réévaluation" (OCDE, 1983), on relève que les modèles mathématiques construits forment trois catégories distinctes: les modèles conçus exclusivement pour le secteur de l'enseignement, les modèles conçus exclusivement pour le secteur de la main-d'oeuvre (Correa, H., 1967), les modèles qui mettent le secteur de l'enseignement en rapport avec d'autres secteurs sociaux (Benard, J., 1967).

En plus de ceux qui relèvent de l'une ou l'autre de ces catégories, d'autres modèles mathématiques de genres très variés auraient été construits pour l'étude de certaines questions relatives à l'enseignement.

De façon plus explicite les lignes qui suivent reprennent systématiquement les trois catégories de modèles telles que développées dans l'ouvrage de l'OCDE cité précédemment (p. 58-60).

Les Modèles Conçus Exclusivement pour le Secteur de l'Enseignement

Ces modèles servent principalement à calculer l'évolution de quelques variables fondamentales inhérentes au système d'enseignement.

Trois modèles de base sont utilisés:

(a) des modèles des flux scolaires, qui se fondent sur la formule suivante.

$$n_t + r_t + v_t = g_t + d_t + r_t + l + m_t$$

dans laquelle:

n_t = le nombre de nouveaux élèves inscrits dans un cycle d'études qui se trouvaient dans le cycle immédiatement inférieur au cours de la période précédente;

r_t = le nombre d'élèves qui redoublent;

- v_t = le nombre d'élèves qui réintègrent le système d'enseignement après avoir interrompu leurs études (ils sont assimilés aux nouveaux élèves);
- g_t = le nombre d'élèves qui terminent avec succès leurs études à la fin du cycle en question (les "diplômés");
- d_t = le nombre d'élèves qui abandonnent en cours d'année scolaire;
- r_{t+1} = le nombre d'élèves appelés à redoubler à la fin de l'année scolaire;
- t = la période de référence (qui correspond à une année scolaire donnée).

- (b) Des modèles qui servent à calculer la demande d'enseignants à partir de l'effectif scolaire de chaque année.
- (c) Des modèles de coût, qui servent à calculer le montant total des ressources financières nécessaires.

Il existe deux sortes de modèles des flux scolaires. Les premiers, qui sont les plus simples, se fondent explicitement sur l'évolution démographique et sur les taux d'inscriptions observés.

Dans les deuxièmes, on commence par relever les chiffres relatifs à la population pour la première année scolaire, afin de pouvoir calculer les nouveaux effectifs, puis on se fonde sur les coefficients de passage d'un cycle à l'autre tout au long du système d'enseignement. Les modèles de flux de ce genre sont souvent utilisés pour prévoir l'évolution des flux d'élèves, et ils sont la base technique de la planification de l'enseignement effectuée suivant la méthode dite "de la demande sociale".

Dans le modèle de simulation sur ordinateur mis au point par le Secrétariat de l'OCDE, celui-ci avait essayé d'établir un lien entre ces trois modèles (des flux scolaires, de l'offre d'enseignants, et des coûts). Après quelques légères modifications, ce modèle a été utilisé par la division des services de planification du ministère de l'Éducation du Victoria (Australie).

Modèles Conçus Exclusivement pour le Secteur de la Main-d'Oeuvre

Ces modèles sont un auxiliaire des prévisions relatives aux besoins de main-d'oeuvre de l'économie. Ces prévisions fournissent ensuite les objectifs auxquels doit se conformer la planification de l'offre de catégories diverses de diplômés aux divers niveaux d'études.

Plusieurs modèles de ce genre ont été utilisés jusqu'à présent:

- a) des modèles de régression qui établissent une corrélation entre le nombre de personnes employées dans une profession donnée et l'emploi total, la production, la population totale, le revenu national, la productivité ou toute autre variable;
- b) des modèles conçus pour extrapoler les tendances passées de l'expansion d'une profession donnée;
- c) des modèles qui servent à estimer l'offre prévue de catégories particulières de personnel à partir des stocks actuels, de l'offre prévue du système d'enseignement et des pertes à prévoir pour cause de décès, de mises à la retraite et d'abandons de la vie active.

Les Modèles qui Mettent le Secteur de l'Enseignement en Rapport avec d'Autres Secteurs Sociaux

Dans ces modèles, on essaye de mettre le système d'enseignement en rapport avec d'autres secteurs, en particulier, celui de l'économie et

celui de la main-d'oeuvre. Deux catégories distinctes de modèles de cette nature ont été mises au point jusqu'à présent:

- a) des modèles de planification économétrique fondés sur plusieurs équations, qui sont ou non dotés de caractéristiques de programmation linéaire, et au moyen desquels on essaye de rattacher les divers niveaux du système d'enseignement au système de production économique;
- b) des modèles entrées-sorties, conçus pour rattacher le secteur de l'enseignement, sous forme d'un tableau à double entrée des flux d'élèves, au secteur de production économique, présenté sous la forme de tableaux à double entrée des activités, et au marché du travail (enseignants compris) présenté sous la forme de tableaux des flux des professions.

Centrée sur le jeu de l'offre et de la demande éducative c'est-à-dire de la structure de la population à scolariser et des infrastructures scolaires disponibles ou prévisibles pour les accueillir, la méthode de la demande sociale part de l'idée que l'objectif de l'"égalité" ne sera atteint que si l'on encourage la demande de la société (c'est-à-dire les individus) pour tous les genres d'instruction et si l'on met le système éducatif en état d'y répondre au moyen d'une expansion constante. À cette fin, la planification a pour tâches: a) l'appréciation de la situation existante à un moment donné. C'est l'étape du diagnostic du système éducatif; b) prévoir la croissance démographique et les effectifs d'élèves correspondants; c) estimer les ressources, c'est-à-dire le personnel enseignant requis, les bâtiments scolaires et les moyens financiers.

Pour atteindre l'objectif de la croissance économique il fallait estimer l'effectif de main-d'oeuvre requis pour parvenir à la croissance jugée souhaitable et fonder les calculs sur deux hypothèses qui avaient trait, l'une à une fonction de macroproduction donnée, l'autre à la croissance jugée souhaitable de la productivité. Pour ce faire, la planification avait pour tâche: a) de prévoir les besoins de main-d'oeuvre sur la base des objectifs explicitement fixés pour la croissance économique; b) de transposer les prévisions des besoins en main-d'oeuvre en offre d'instruction à certains niveaux d'enseignement.

L'application systématique de ces techniques a donné naissance à ce que l'on a appelé planification technocratique (Soumelis, 1983).

Au cours des années 70, période de crise économique, cette planification technocratique avait à examiner la question de la rentabilité (interne et externe) du système éducatif en vue d'accroître sa productivité.

La rentabilité externe ou économique de l'investissement consenti dans l'enseignement c'est sa rentabilité par rapport à celle que la même somme aurait procurée si elle avait été investie dans d'autres secteurs de l'économie.

Cette notion fut à l'origine de la méthode dite du "taux de rendement". Cette méthode, contrairement à celle de la "demande sociale" fournit le moyen de tenir compte des gains que chaque année supplémentaire d'étude procure à l'intéressé du point de vue de l'emploi et de les comparer au coût qu'entraîne cette année supplémentaire d'études qu'il soit à la charge de l'individu ou de la société (Eicher, J.-C., 1974). L'hypothèse de départ est qu'il existe une relation

directe entre le revenu et le niveau d'instruction. Le résultat final de ce calcul est un taux de rendement qui indique le degré auquel l'année supplémentaire d'étude est rentable.

La rentabilité interne ou productivité du système éducatif est une notion confondue avec la notion économique de la rentabilité ou de productivité, utilisée pour évaluer les résultats d'un système éducatif donné. Le postulat de base est que le système éducatif le plus rentable est celui dont le nombre de diplômés est constamment égal à celui des élèves nouvellement inscrits en première année. En d'autres termes, le rapport produit-facteur de production est égal à 1 et exprimé en nombre d'élèves.

Classification de Maunoury (1972)

Une autre classification intéressante est celle de Maunoury (1972) qui distingue les techniques de planification selon leur procédure. Il distingue des Techniques Successives qui procèdent par une détermination successive de prévisions ou d'objectifs liés qui permet de calculer quelle doit être, quantitativement et qualitativement, l'offre annuelle d'éducation nécessaire à la réalisation d'objectifs généraux définis par le planificateur et où le processus de planification se présente comme une chaîne dont les maillons doivent être déterminés les uns après les autres". Il existe aussi des Techniques Simultanées "fondées sur des modèles mathématiques capables d'intégrer les liaisons complexes et capables de résolution simultanée en vue de répondre aux questions relatives à la cohérence et à l'économicité de l'emploi des facteurs".

Parmi les techniques successives, on citera notamment: a) la détermination directe des objectifs d'éducation telle qu'appliqués par F.

Harbison et C.A. Myers (1963); b) la planification des besoins en main-d'oeuvre qualifiée qui comprend: la projection de la structure professionnelle de la main-d'oeuvre centrée sur les coefficients de structure professionnelle et les extrapolations ou projections tendanciennes des évolutions observées dans le passé ou éventuellement corrigées; le calcul des besoins de recrutement par profession et qui sont de deux types: les besoins d'expansion et les besoins de renouvellement; la transformation des besoins de recrutement par professions en types et degrés de formation exigés des titulaires des emplois ou des postes.

Parmi les techniques simultanées, Maunoury distingue les modèles de cohérence et les modèles d'optimum.

Les Modèles de Cohérence

Les modèles de cohérence sont ceux qui ont pour objet de montrer à quelles conditions le système éducatif sera capable de répondre à ce qui est attendu de lui. C'est donc un problème de cohérence parce que s'il n'est pas capable d'y répondre, il constitue un obstacle à la réalisation des objectifs en fonction desquels il est planifié, qui de ce fait deviennent incohérents.

Il en est ainsi de la technique de projection des besoins de main-d'oeuvre où on détermine les niveaux de formation sans savoir si le nombre d'élèves et d'étudiants inscrits dans le système ou les moyens matériels, humains et techniques disponibles sont suffisants pour que les formations souhaitées soient assurées à temps.

Ici, il introduit une autre distinction: les modèles économétriques qui formalisent des relations de l'économie et du système d'enseignement (Tinbergen, J., Bos, H.C. et Correa, H., 1965) et les

modèles paédiométriques qui formalisent uniquement les relations internes au système d'enseignement, c'est-à-dire son propre fonctionnement, centré sur un système d'entrées et de sorties qui tire sa complexité de la combinaison des traits suivants:

"existence de sous-systèmes d'entrées et sorties qui entretiennent des relations verticales (cycles) et des relations horizontales (passerelles), dont le rythme de transformation des produits est inégal (redoublement), qui connaît des pertes (abandons) et doit lui-même produire ses conditions de perpétuation et de croissance en formant et autoconsommant des enseignants pour tous les sous-systèmes" (Maunoury, p. 351).

Connaissant donc l'organisation générale des études, les rapports maître-élèves de chaque niveau, les taux d'abandons, de redoublement et de réorientation, on peut, selon l'auteur, résoudre le système de deux façons: soit en calculant les sorties définitives du système d'enseignement en chacun de ses points (promotions) à partir des entrées (nouveaux entrants ou admis), soit en déterminant quelles doivent être l'importance et la structure des entrées pour obtenir les promotions désirées.

Les Modèles d'Optimum

Les modèles d'optimum sont des techniques de planification de l'éducation qui permettent, par le recours à la programmation linéaire, un calcul d'optimum d'allocation des ressources consacrées à l'éducation. Selon l'étendue qu'ils couvrent, l'auteur distingue les modèles d'optimum partiel (Bowles, S., 1967, 1969) concernant seulement l'allocation des ressources à l'intérieur du système éducatif et les

modèles d'optimum général (Benard, J., 1969) relatifs à l'allocation des ressources entre l'éducation et les autres secteurs de l'économie. Comme le souligne Lê Thành Khôi (1974), l'optimum en économie peut être, selon la philosophie politique du gouvernement et la conjoncture, la maximisation du produit national et par tête, le plein emploi, l'égalisation de la répartition des revenus, l'équilibre de la balance des paiements, etc. En éducation, l'optimum est susceptible de plusieurs interprétations qui ne coïncident pas nécessairement.

Ainsi, l'optimum pour l'individu serait l'épanouissement de toutes ses facultés. Dans ce sens, une véritable approche sociale de la demande éducative devrait tenir compte des besoins exprimés ou non par les individus, les groupes, les classes sociales, les régions défavorisées, et tendre à atténuer, sinon à faire disparaître les inégalités dans la nation.

En conclusion à ces théories et modèles de planification, on retiendra qu'aucune d'entre elles et aucun d'entre eux n'est suffisant(e) en elle-même ou en lui-même pour cerner la réalité éducative. À ce propos, Paule Paillet (1974) note que chacune des méthodes utilisées est tributaire de postulats de base qui lui donnent son contenu et son orientation et aucune d'entre elles n'est pleinement satisfaisante ni dépourvue d'ambiguïtés. Les insuffisances et les incertitudes ne sont pas d'ordre technique, elles reflètent les tensions et les désharmonies inhérentes au mode de fonctionnement de la société. Jacques Hallak (1974) estime que trois questions importantes de l'économie de l'éducation ont été mal posées: celle de l'allocation des ressources, celle des facteurs de croissance de la scolarisation et enfin, celle du

rôle joué par l'éducation dans la croissance économique. Les travaux qui traitent des aspects organisationnels de la planification de l'éducation s'intéressent particulièrement à la fonction de prise de décision dans le processus de planification (Lourie, S., 1985; Hallak, J. & Weiler, H.N., 1981). Ainsi, on a opposé à la planification technocratique ou technorational un mode politique de planification qui serait arationnel (Soumelis, 1983).

Sous ce regard, la planification apparaîtrait en effet comme un simple instrument de légitimation du pouvoir et les rapports entre le niveau politique et le niveau de planification seraient réglés de la manière suivante: la politique déciderait des objectifs à atteindre et la planification interviendrait après pour leur réalisation ou, mieux encore, elle présenterait différentes alternatives parmi lesquels l'homme politique opérerait un choix. L'opposition reste quelque peu artificielle. Les théories organisationnelles ont permis de comprendre qu'à quelque niveau que ce soit, le système ou le sous-système dispose d'une relative autonomie par rapport à son environnement. Les difficultés résident dans la façon de satisfaire les individus qu'il dessert et les exigences de l'environnement. En clair, les différentes théories et modèles restent complémentaires.

Lors d'un séminaire organisé à l'Institut International de Planification de l'Éducation (Paris) du 3 au 8 octobre 1983 sur "la Planification de l'éducation dans le contexte des problèmes actuels du développement "on admettait que dans les pays en voie de développement et ceux à économie de marché, la planification de l'éducation n'a pas bénéficié des trois conditions favorables suivantes rencontrées dans les

pays socialistes: a) elle découle d'un projet politique qui détermine les finalités et les objectifs de l'éducation et les traduit sous forme d'un plan qui a force de loi et dont l'exécution est un principe obligatoire; b) les objectifs du plan sont exprimés par des cibles précises dont dérivent des flux du système éducatif; ces cibles sont déterminés notamment en fonction des postes d'emplois dont l'existence est garantie et dont la détermination technologique est maîtrisée dans une certaine mesure; c) les moyens nécessaires à la réalisation de ces cibles sont assurés par un financement central qui conditionne l'exécution aux différents niveaux d'administration (UNESCO, 1984, p. 19-20)

Dans ce contexte, il y aurait un continuum entre projet politique, processus de planification, allocation des ressources et contrôle. Commentant l'exposé de Damiba "Théorie et réalité dans la planification de l'éducation, cas de la Haute Volta (actuellement Burkina Faso)" dans "Planification de l'éducation et changement social" (UNESCO, 1980), Ratchik Avakof souligne que la planification se fait dans un environnement déterminé. Pour qu'elle soit réelle,

"il faut des conditions objectives au niveau national et international. Ce sont ces objectifs qui déterminent finalement le contenu de la planification, ses possibilités et ses limites, ainsi que son efficacité" (p. 78).

Le modèle d'analyse fonctionnelle du système de Louis D'Hainaut (1982) qui constitue le cadre méthodologique de la présente recherche, permet à ce sujet de cerner la complexité du système de planification de l'éducation dans le contexte de pays en voie de développement, le

Burundi. Le choix du modèle est essentiellement dicté par son caractère global, liant le fonctionnement du système à son environnement interne et externe, élucidant de ce fait les questions principales de l'étude.

Avant de présenter le modèle d'analyse fonctionnelle du système proprement dit, il est nécessaire de préciser ici cinq modèles d'analyse du système éducatif suggérés par Louis D'Hainaut (1982).

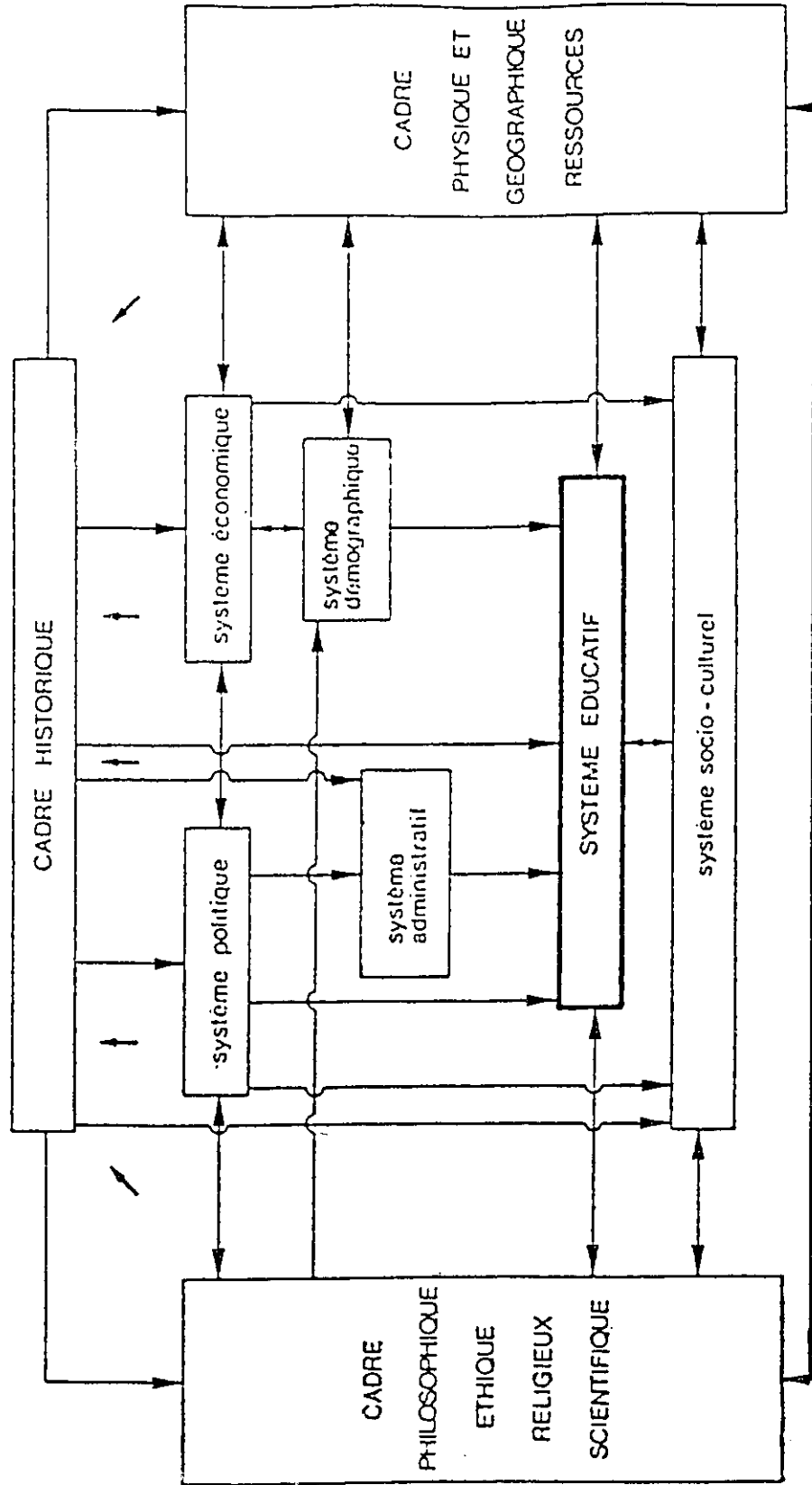
Les Cinq Modèles d'Analyse du Système de D'Hainaut (1982)

Dans l'analyse du système éducatif, Louis D'Hainaut propose les modèles suivants:

- 1° le modèle "environnement du système"
- 2° le modèle des "niveaux fonctionnels"
- 3° le modèle des "images du système"
- 4° le modèle des "fonctions"
- 5° le modèle des "rapports des personnes avec le système".

D'une façon générale le premier modèle "environnement du système" présente le système éducatif comme étant en interaction avec cinq autres systèmes eux-mêmes en interaction: le système politique, le système socio-culturel, le système administratif, le système économique et le système démographique. Tel que représenté à la figure 2, chacun de ces systèmes et le système éducatif lui-même, se situent dans des cadres plus larges en étroite relation et avec lesquels ils sont en interaction:

Figure 2
L'environnement du système éducatif



a) le cadre historique, constitué de l'ensemble des événements qui ont précédé l'état actuel du système éducatif et qui sont susceptibles d'avoir eu une répercussion sur cet état; b) le cadre philosophique, scientifique, éthique et religieux qui ont formé l'ensemble des idées, des valeurs et des convictions qui influencent le système éducatif ou qui sont susceptibles d'être influencé par l'éducation; c) le cadre physique et géographique qui est l'ensemble des facteurs d'ordre géographique, susceptibles d'avoir un effet sur le système éducatif ou d'être transformés par l'action du système.

Le deuxième modèle "Niveaux fonctionnels" considère le système éducatif comme étant divisé en trois niveaux ayant chacun une fonction spécifique et entretenant des rapports hiérarchiques: le sous-système technique qui comporte essentiellement une fonction d'exécution; le sous-système de direction qui, théoriquement, coordonne le système technique; le sous-système institutionnel qui définit la politique générale de l'organisation.

Selon D'Hainaut, le niveau technique est celui où se donne l'enseignement. Il comprend essentiellement les écoles et les services qui sont à la disposition des écoles (recherche, guidance, entretien, économat, etc.).

Le niveau administratif est constitué de l'ensemble des services qui assurent la gestion du système éducatif. Ces services coordonnent les activités du niveau technique et les organisent en vue de réaliser les objectifs fixés au niveau supérieur.

Le niveau politique détermine l'orientation générale du système éducatif. C'est à ce niveau que sont choisies les finalités de

l'éducation et fixés les buts généraux. C'est également à ce niveau que sont prises les décisions qui engagent le système et les grandes options sur les moyens et les méthodes à mettre en oeuvre pour atteindre les buts visés.

Cette division du système éducatif en trois niveaux fonctionnels doit être complétée en introduisant les fonctions qui assurent la connection entre eux: la fonction d'orientation ou de fixation des objectifs, la fonction de décision et la fonction d'information.

La fonction de fixation des objectifs est à cheval sur deux niveaux dans la mesure où elle est un aboutissement du niveau supérieur et un point de départ au niveau inférieur. La fonction de décision s'exerce également à un niveau pour avoir des effets dans l'autre.

C'est dire que, selon ce modèle qui considère la hiérarchie des fonctions et non pas la hiérarchie d'organes ou de personnes, des personnes qui exercent des fonctions à un niveau bas, peuvent en même temps exercer d'autres fonctions à un niveau plus élevé. Ces niveaux fonctionnels sont en étroite relation avec l'environnement.

Le modèle "images du système" situe le problème au niveau de la représentation psycho-sociologique du système. Tel que le souligne l'auteur, le système éducatif n'est jamais identique au système tel qu'il est défini par ses concepteurs. Il existe sur trois plans.

"Au système tel qu'il est (réel), ou tel qu'il devrait être (idéal), s'ajoute le système tel qu'il est perçu par ceux qui s'y trouvent et qui comporte, outre les perceptions objectives, les représentations du système issues de la composition de ces perceptions avec les besoins, les valeurs, les attentes et les convictions des personnes" (D'Hainaut, 1982, p. 33).

C'est ce qu'il appelle le système psychosociologique. Étant donné qu'au sein du système, il existe une multiplicité de particularités au niveaux des groupes et des individus, on peut concevoir qu'il y a autant de systèmes idéaux et de systèmes psychosociologiques que de personnes impliquées dans le système.

La manière dont le système est perçu influence le comportement des personnes, qui, à son tour, influence le comportement du système réel.

Le modèle des fonctions définit les fonctions du système éducatif. Selon Louis D'Hainaut, les fonctions que l'on retrouve dans les théories de l'organisation, à savoir celles de planning, de coordination, de contrôle, de communication, de gestion du personnel et de commandement sont axées sur une perspective de management qui convient peu aux systèmes éducatifs. Il distingue: a) la fonction d'orientation de l'action ou de la fixation des objectifs; b) la fonction de préparation de l'action; c) la fonction de réalisation ou d'exécution de l'action ou du processus qui conduit au résultat espéré; d) la fonction d'évaluation sous ses multiples aspects (buts et objet, nature des critères, le moment, l'argent, la méthode, le niveau de l'évaluation); e) la fonction de rétroaction ou de feedback, c'est-à-dire faire suite à l'évaluation pour améliorer les résultats ou le fonctionnement du système; f) les fonctions de frontière, d'interface et d'information et enfin g) la fonction de coordination qui peut être considérée à la fois comme une fonction d'interface et une fonction interne de régulation au niveau administratif.

Les fonctions de frontière sont celles qui assurent l'interaction entre le système et l'environnement. Ce sont essentiellement celles

d'entrée et de sortie. Les fonctions d'interface sont celles qui assurent l'interaction et la coordination entre les différentes parties du système (ex.: l'orientation de l'action et la prise de décision). La fonction d'information qui doit assurer le passage de l'information à l'intérieur du système à travers les interfaces et de l'extérieur vers l'intérieur du système et inversement, à travers les frontières du système. Elle présente essentiellement trois aspects: la collecte de l'information, sa transmission et sa conservation. Du point de vue de la transmission particulièrement, il est possible de considérer l'interface entre deux parties du système ou la frontière de celui-ci comme une paroi possédant les propriétés suivantes (D'Hainaut, L., 1982): C'est un filtre qui retient une partie de l'information, le critère de filtrage pouvant être conscient ou inconscient; c'est un milieu déformant dans la mesure où, en passant d'un endroit à un autre, l'information peut s'altérer; c'est un milieu de perméabilité variable et la paroi sera imperméable lorsqu'elle ne laisse passer aucune information et semi-perméable lorsque l'information passe dans un sens et pas dans l'autre; le passage de l'information dans la paroi s'accompagne d'une perte (par analogie au frottement). Enfin, le modèle des "rapports des personnes avec le système" qui considère que pour un meilleur fonctionnement du système, un climat psychologique et social sain est primordial. Selon Louis D'Hainaut (1982) il faut éviter ces "nuisances" psychosociologiques qui ont souvent leur source dans la déception des attentes et dans l'insuffisance d'implication parfois due à des structures autocratiques ou à la difficulté de communication et de participation dans le système.

Présentation du Modèle d'Analyse Fonctionnelle du Système

(D'Hainault, 1982)

Étudiant essentiellement le système pédagogique, Louis D'Hainault centre son analyse autour de trois aspects fonctionnels étroitement liés: a) les caractères propres à une fonction et à ses organes; b) les ressources de la fonction; c) les interactions et la cohérence de la fonction étudiée.

Les Caractères Propres à une Fonction et à ses Organes

Définition de la fonction

Ici, il est question d'analyser d'abord si la fonction étudiée existe effectivement dans le système et si ses buts et ses méthodes sont bien définis; et ensuite, si ses buts et ses méthodes sont bien connus de ceux qui réalisent la fonction.

Adéquation des fonctions

Pour que l'ensemble du système atteigne au mieux les objectifs qui lui sont assignés, il est nécessaire que toutes les fonctions concourent à la réalisation de ceux-ci, c'est-à-dire, que les buts de chacune des fonctions soient cohérents avec les buts du système dans son ensemble et que les procédures et méthodes de chacune d'elles soient pertinentes par rapport à ses buts. Cette adéquation des fonctions doit donc assurer une certaine "globalité" du système:

"C'est elle qui en fait un tout cohérent et harmonieux, qui définit, au niveau de chaque sous-système, la focalisation vers les buts" (p. 32).

La position de la fonction

Par rapport à l'ensemble du système, la position de la fonction peut être analysée sous trois aspects: la localisation, c'est-à-dire, l'endroit où elle s'effectue; la position dans le temps et enfin, la position dans la logique du système, c'est-à-dire, par rapport à l'ensemble de ses fonctions et de leurs relations. Ici, D'Hainaut fait la distinction entre la logique du système et la structure du système: la logique du système concerne l'ensemble des fonctions du système et leurs relations tandis que la structure concerne l'ensemble des organes et leurs relations. La première est décrite par un ordinogramme, la seconde par un organigramme.

La définition des organes qui assurent la fonction

Selon l'auteur, les organes qui réalisent la fonction doivent être adéquats par rapport à la fonction et avoir un rôle bien défini. De plus, les personnes qui assurent ce rôle doivent bien le connaître et disposer d'une marge de liberté et d'une latitude de décision adéquates. S'il existe plusieurs organes qui assurent la même fonction, le rôle de chacun d'eux doit être bien délimité de sorte qu'il n'y ait pas d'interférences entre eux et que leur coordination soit assurée.

L'exécution de la fonction

Pour analyser la manière dont chaque fonction est exécutée, on pourrait examiner successivement: l'efficacité potentielle de la fonction, c'est-à-dire, voir dans quelle mesure les méthodes et les procédures sont susceptibles de réaliser les objectifs; l'efficacité des organes et leur fiabilité; la focalisation des organes et des agents vers la réalisation des objectifs; la portée de l'action ou le poids des

organes, c'est-à-dire, la mesure dans laquelle l'ampleur de l'action est adaptée aux résultats espérés; la rapidité d'exécution de la fonction; l'adaptabilité et l'initiative des organes et des agents chargés de l'exécution de la fonction; le coût de fonctionnement des organes et le degré d'emploi ou de charge des organes.

La cohérence interne

Ici, il faut entendre: la cohérence fonctionnelle interne, c'est-à-dire, l'harmonie, la continuité dans l'exercice de la fonction, en particulier au cours des différentes phases ou à travers les différents niveaux ou aspects de la fonction; la cohérence organique interne qui concerne la coordination des organes assurant la fonction, la circulation de l'information entre les organes, l'implication des organes dans la réalisation de la fonction.

Rapports entre la fonction et les personnes intéressées

Comme il a été souligné précédemment, les buts d'une organisation ne sont pas nécessairement ceux des membres qui la composent (Katz et Kahn, 1966), parce que la perception du réel est déformée par les attentes, la personnalité, les convictions et aboutit à une représentation personnelle; parce qu'enfin, le rôle de chacun, qui se situe dans l'image psycho-sociale du système est différent de la fonction qui est opérationnelle et se situe dans l'image idéale. La question essentielle est de savoir si les objectifs du système sont bien internalisés par les membres, c'est-à-dire, si ces derniers adoptent et font leur les objectifs du système. Selon D'Hainaut, on examinerait les aspects suivant: la cohérence entre les buts, les procédures et les critères de la fonction d'une part, et les attentes des intéressés

d'autre part; si les intéressés adoptent ou font leurs les objectifs et les méthodes de la fonction; si les personnes concernées sont d'accord avec le rôle qui leur est dévolu; la cohérence dans la perception de la fonction entre ceux qui la réalisent et ceux qui en sont l'objet, entre ceux qui ont conçu la fonction et ceux qui l'exécutent, entre les dirigeants nationaux et les décideurs d'une part et les concepteurs du système d'autre part; si les personnes qui s'acquittent correctement de leur rôle sont assez encouragées et ont l'occasion de tirer des satisfactions de leur travail; si le fonctionnement du système ne produit pas de nuisances psychologiques ou sociologiques.

L'information relative à la fonction étudiée

Une fonction doit être en mesure d'échanger de l'information de façon adéquate avec tout ce qui peut l'influencer et tout ce qu'elle peut et doit influencer. Il importe donc de savoir: si l'on dispose de l'information nécessaire à la réalisation de la fonction; si cette information n'est pas trop ou trop peu abondante ou trop diluée; si elle est valide, fraîche et accessible; si les moyens mis en oeuvre pour la cueillette des données sont adéquats; si l'information émise pour la réalisation de la fonction est bien diffusée et circule normalement.

Décision

En analysant le processus de décision, on se demanderait d'abord si les résultats attendus de l'exécution de la décision sont bien clairs et ensuite, si la décision a été bien préparée et si l'organe qui doit la prendre est bien défini. En ce qui concerne les décisions proprement dites, on pourrait examiner notamment: si les décisions sont adéquates et s'il n'existe pas de meilleures solutions; si elles sont explicites,

claires et bien connues des intéressés; si elles sont prises par des personnes adéquates en cherchant à cerner par exemple si dans le processus de prise de décision, il y a participation ou alors, délégation des pouvoirs et définition des responsabilités; si leur portée est suffisante; si elles s'effectuent au moment opportun; si elles sont bien exécutées dans des délais raisonnables; si elles sont cohérentes entre elles, etc.

Analyse des Ressources

Les ressources du système à analyser sont: les personnes, le matériel (pédagogique, d'équipement et divers); le software, c'est-à-dire, l'ensemble des documents utilisés par le maître et les enseignants, les méthodes et la technologie utilisée; les locaux et les espaces; les biens fongibles, c'est-à-dire, ceux qui se consomment par leur usage tel que le papier, le carburant, etc.; le temps, par exemple l'horaire hebdomadaire des classes, la charge horaire des enseignants; les fonds ou ressources financières.

Étude des Interactions et de la Cohérence

Selon D'Hainaut, cette étude pourrait consister en une analyse systématique de la cohérence: entre les différentes fonctions (cohérence fonctionnelle); entre les organes et les agents qui assurent ces fonctions (cohérence organique); entre les formations impliquées dans l'action éducative envisagée (cohérence des formations); entre les agences qui participent à l'action qu'on étudie (cohérence des agences); entre le système et son environnement (cohérence externe); entre les ressources (cohérence instrumentale).

Cette cohérence peut se manifester à trois niveaux: la convergence

des buts, l'harmonie des manières de faire et le renforcement mutuel des effets. Sous ce rapport, on pourrait distinguer cinq degrés qui expriment la façon dont les actions ou les organes examinés sont ajustés les uns aux autres en ce qui concerne les buts, les moyens et les effets: l'incompatibilité qui traduit une impossibilité de cohérence sans une refonte profonde des actions ou des organes impliquées; la divergence qui exprime une orientation vers des résultats, des moyens ou des buts opposés; le parallélisme qui signifie une orientation, un fonctionnement ou des effets sans opposition, mais sans rapport; la convergence qui indique une adéquation ou un renforcement mutuel des buts, des moyens ou des résultats; la forte cohérence qui exprime une harmonie des buts ou de l'action ou de ses résultats.

Plus particulièrement en ce qui concerne la cohérence fonctionnelle et organique, on analyserait d'une part les fonctions suivantes: la fixation des finalités, des buts et des objectifs; la conception et la réalisation de l'action éducative; l'évaluation; la rétroaction; la préparation de l'action éducative; la gestion; l'orientation et la sélection des élèves. On analyserait ainsi toutes les interactions doubles en comparant deux à deux toutes les fonctions. D'autre part, la cohérence entre les agents et les organes des différentes fonctions pourrait être envisagée sous trois points de vue: le lien entre les organes ou les agents; la circulation de l'information dans les deux sens et enfin, l'implication réciproque des agents des différentes fonctions.

En somme, le modèle D'Hainaut permet d'aborder plusieurs aspects qui se recoupent et exigeraient une étude approfondie sur terrain pour autoriser la fiabilité des données. Dans le développement des chapitres

suivants, compte tenu des contraintes de temps et de moyens, cette lacune sera partiellement comblée par une expérience de plus de 7 ans (de 1979-1986) au sein du système de planification.

Il ressort de l'analyse des chapitre 3 et 4 que le système de planification burundais reste étroitement lié à son environnement socio-économique, politique, administratif, démographique, etc.

CHAPITRE III

ANALYSE CRITIQUE DE LA PLANIFICATION DE L'ÉDUCATION
AU BURUNDI

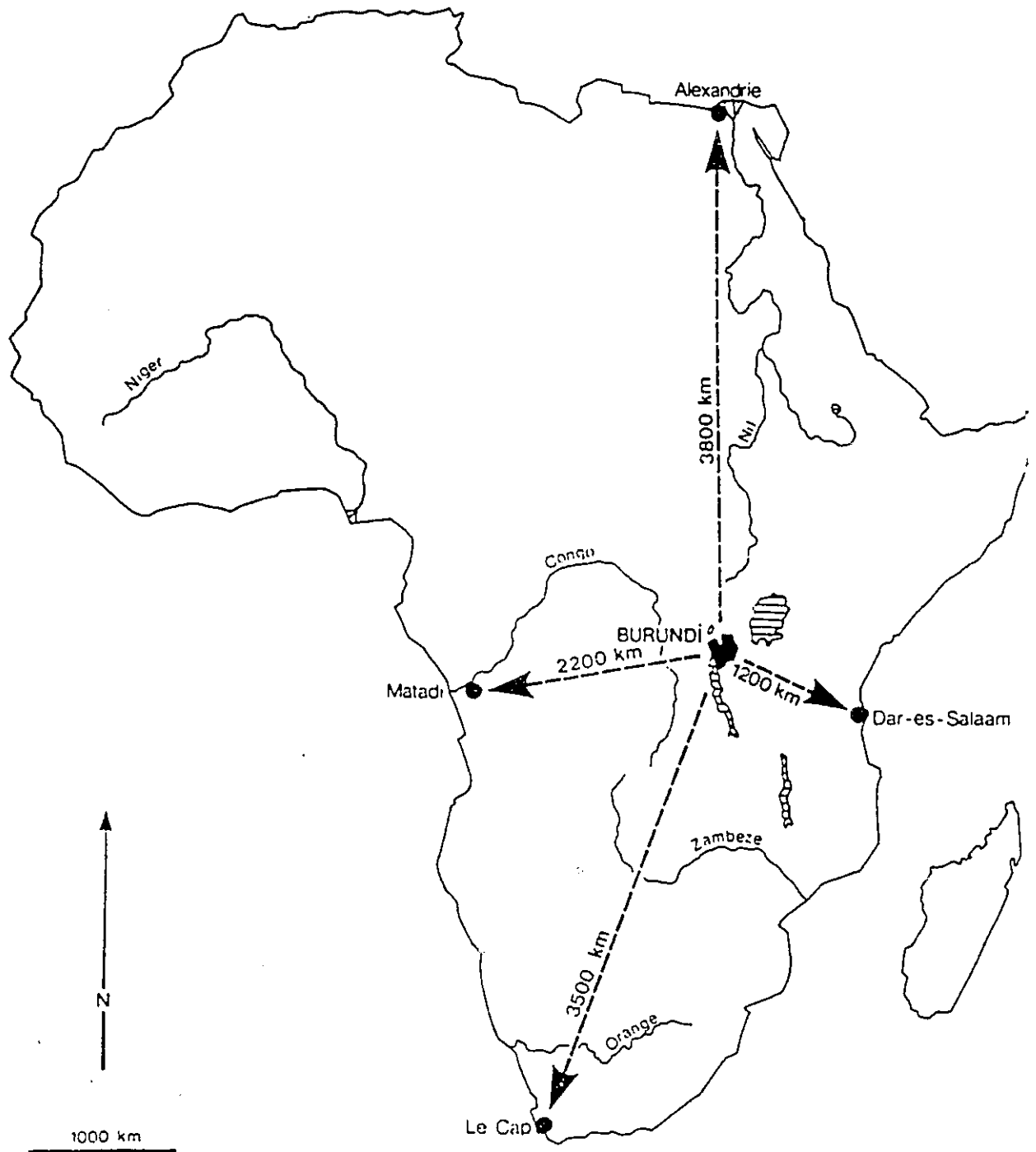


Figure 3
Carte représentant la situation géographique du Burundi en Afrique
(Gahama, 1983)

INTRODUCTION

Ce chapitre cherche à décrire et à critiquer le système de planification de l'éducation d'un petit pays de l'Afrique de l'Est, le Burundi qui, malgré ses multiples contraintes de développement socio-économique, s'est engagé depuis 1982/1983 dans un processus de scolarisation primaire universelle sans prendre des mesures d'accompagnement en ce qui concerne l'accès aux autres niveaux d'enseignement ou d'autres structures d'accueil des produits du niveau primaire.

Il comprend deux grandes parties: le contexte de la planification de l'éducation et l'analyse fonctionnelle du système de planification. La première décrit d'une part l'environnement du système éducatif sous ses aspects géographique et historique, politique et administratif, économique et administratif; et d'autre part, le système éducatif lui-même en faisant d'abord quelques considérations sur la réforme de 1973 qui continue à inspirer les politiques éducatives, en relevant ensuite les objectifs globaux d'éducation retenus au cours de l'exécution du 3e et 4e plans quinquennaux de développement économique et social (1978-1987), les stratégies de mise en oeuvre, l'organisation et les caractéristiques principales du système.

La deuxième partie intitulée "Analyse fonctionnelle du système de planification" décrit d'abord, à l'aide du modèle de Louis D'Hainaut (1982) présenté au chapitre précédent, les caractères propres à la fonction de planification et à ses organes ainsi que les ressources du système; ensuite elle analyse la nature des interactions et de la cohérence.

LE CONTEXTE DE LA PLANIFICATION DE L'ÉDUCATION AU BURUNDI

L'Environnement du Système Éducatif

Comme il a été souligné dans le modèle d'analyse de Louis D'Hainaut (1982), l'environnement du système éducatif est en interaction avec d'autres systèmes eux-mêmes en interaction. Chacun de ces systèmes et le système éducatif lui-même se situent dans des cadres plus larges en étroite relation et avec lesquels ils sont en interaction. On analysera ici le cadre géographique et historique colonial, le système politique et administratif contemporain, les aspects économiques et démographiques et, enfin, les contraintes au développement socio-économique du pays.

Cadre Géographique et Historique Colonial

On ne peut comprendre les problèmes de développement de l'éducation au Burundi en général et ceux liés au fonctionnement de son système de planification sans les situer dans leur contexte environnemental.

Le Burundi est un petit pays enclavé de l'Afrique de l'est, d'une superficie de 27,834 Km² incluant 2,154 Km² d'eau territoriale. Coincé entre le Zaïre à l'ouest, le Rwanda au nord et la Tanzanie à l'est et au sud, le Burundi se définit morphologiquement selon quatre grands ensembles à relief différents (Gahama, J., 1983): l'Imbo, région la plus basse du pays (moins de 1100 m d'altitude) comprenant la plaine de la Rusizi et un trottoir de petites plaines côtières sur le rivage oriental du lac Tanganyika; une chaîne de montagnes (la chaîne de la Kibira) qui court du nord au sud avec une altitude partout supérieure à 2000 m et dont le point culminant est le mont Heha (2670 m); une zone de plateaux (entre 1500 et 200 m caractérisée par une succession de collines aux sommets arrondis et aux pentes convexes, coupées de vallées à fonds plats

s'étalant en larges marais; à mesure qu'on se dirige vers l'est, l'altitude diminue jusqu'à aboutir aux immenses dépressions de l'est (Kumoso) et du nord-est (Bugesera).

Contrairement à une grande partie du continent africain, le Burundi ignorait l'habitat groupé avant la colonisation. Les populations, agriculteurs et éleveurs, estimés à plus d'un million au début du siècle (Gahama, 1983) se dispersaient sur des collines où chaque famille habitait un "Rugo", c'est-à-dire un ensemble de constructions (cases, étables) entouré d'une épaisse enceinte de branchages.

Comme le souligne l'auteur, on peut dire que vers 1850, bien avant l'arrivée des missionnaires blancs, des esclavagistes arabes et des colons allemands au cours de la 2e moitié du 19e siècle,

"le Burundi était sans doute un des royaumes interlacustres les plus grands et les plus puissants, habité par une population dense, parlant la même langue, ayant la même culture et consciente d'appartenir à une même nation dirigée par le Mwami (roi) (p. 19).

Le pays avait déjà ses limites et une organisation propre. Les Allemands quittent le pays en 1916 après une période de 20 ans. En 1919, les puissances victorieuses de l'Allemagne décident de lui retirer ses colonies. Ainsi, le Burundi comme le Rwanda, alors dénommés "territoire du Ruanda-Urundi", reviennent à la Belgique. Jusqu'au 20 octobre 1924, ils portent le titre officiel de "Territoire d'occupations placé sous l'administration de la Belgique par la société des Nations". En raison d'une organisation politique sociale et de l'existence de deux peuples, Rwandais et Burundais, riches de la conscience d'appartenir chacun à une nation, la Belgique applique dès le départ une politique d'administration

indirecte, inspirée de "Indirect Rule" pratiqué dans les colonies britanniques voisines. Les contours du "mandat" confié à la Belgique étant mal définis, cette politique d'administration indirecte qui consiste à maintenir et à respecter les institutions locales fut combattue avec succès par les tenants belges d'une administration directe.

Violant les termes de son statut de puissance mandataire, les belges élaborent une loi, celle du 21 août 1925, faisant du Ruanda-Urundi une sous-colonie, voire une province du Congo belge (Zaïre). Elle prend effet dès le 11 janvier 1926 (Gahama, 1983). Le cadre juridique étant ainsi défini, les belges se mettent alors à détruire méthodiquement les structures traditionnelles existantes et procèdent à réorganiser politiquement le pays pour mieux l'exploiter économiquement. Les buts de la réorganisation administrative étaient théoriquement la suppression de l'éparpillement des terres appartenant à de nombreux titulaires (chefs locaux) d'une part, de donner aux chefferies et sous-chefferies des frontières naturelles (rivières, sommets des collines) afin d'éviter les conflits d'autorité entre gouvernants d'autre part, et enfin, de destituer, à l'occasion de ces regroupements, les dirigeants jugés incompétents, c'est-à-dire en fait gênants à l'administration coloniale. Selon l'auteur, le système est extrêmement centralisé:

"En vertu de la loi du 21 août 1925, le Ruanda-Urundi se trouve administrativement uni au Congo. Le résident, dès lors, dépend d'un vice-gouverneur général du Rwanda-Urundi qui siège à Usumbura. Ce dernier est lui-même subordonné au gouverneur général du Congo belge et du Rwanda-Urundi. Le tout est coiffé par un ministre des colonies à Bruxelles" (p. 51).

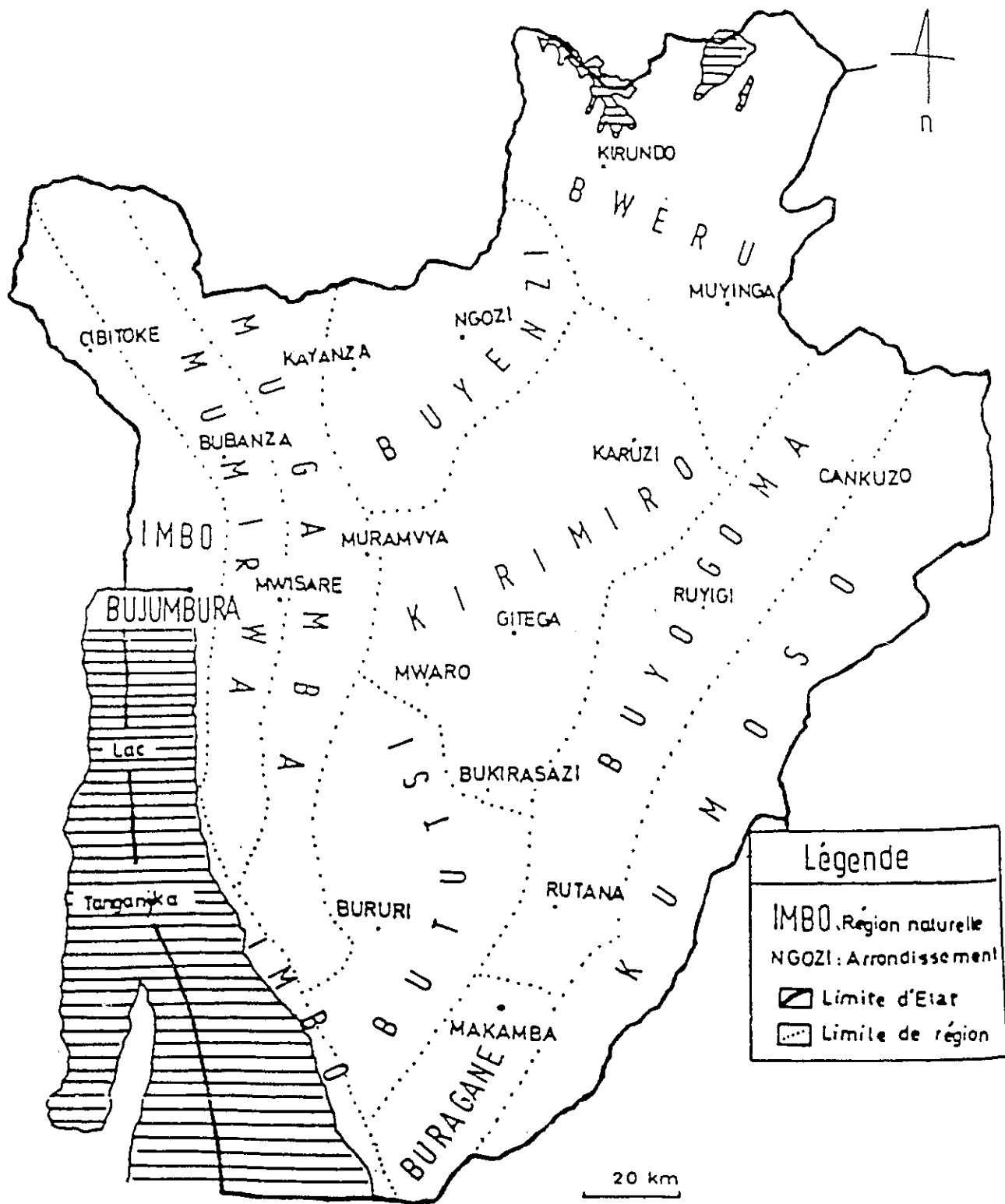


Figure 5
 Les régions naturelles du Burundi sous administration belge (Gahama, 1983)

Suite à cette réforme administrative qui se systématisa dès 1926, le Burundi se verra divisé en territoires (actuellement provinces) et en chefferies (actuellement communes). Pour la première fois en 1935, l'administration coloniale divisa le pays en dix régions qu'elle appelle "naturelles": l'Imbo, le Mumirwa, le Mugamba, le Bututsi, le Buyenzi, le Kirimiro, le Bweru, le Buyogoma, le Buragane et le Kumoso, comme à la figure 5.

Par suite de l'union administrative avec le Congo belge au Ruanda-Urundi, les belges s'efforcent à diffuser la monnaie en remplacement du troc existant afin de créer une société à système monétaire. Ils instituent des marchés un peu partout dans le pays et font construire tout un réseau routier pour faciliter l'échange des biens et services. Selon Gahama, l'élément le plus marquant de la période mandataire en matière économique demeure sans contexte la mobilisation du travail agricole:

"Pays insuffisamment et mal nourri, le Burundi se trouve dans une région qui connaissait depuis longtemps des famines périodiques. La politique belge en matière agricole découle de cette triste constatation, combinée avec l'espoir persistant d'en faire un réservoir de vivres frais pour le Katanga (province minière du Congo belge): d'où l'extension obligatoire de cultures vivrières traditionnelles, l'importation de nouvelles plantes ou de nouvelles variétés, les efforts pour améliorer les produits de l'élevage, etc. Parallèlement à cette urgence, le colonisateur introduit le café et le coton, deux cultures industrielles destinées à "rentabiliser" financièrement le territoire et qui profitèrent

essentiellement à l'État et aux sociétés belges de traitement et d'exportation" (p. 404).

Tel que le fait remarquer l'auteur, autant la Belgique transforma rapidement le Ruanda-Urundi sur le plan politique, autant elle fit relativement peu du point de vue économique. Et, dans tout ce processus de transformation socio-politique et économique, le pouvoir local est presque absent. L'administration coloniale agit sur les chefs locaux dans des rapports de père à enfant, le véritable chef est l'administrateur colonial du territoire.

L'Église (catholique), dans son "oeuvre civilisatrice", est l'instrument privilégié de cette politique. Les missionnaires, maîtrisant déjà la langue (le Kirundi) et les coutumes locales et exerçant de plus une action sociale (éducation, santé) auprès des autochtones étaient les agents tout désignés pour répandre la culture occidentale, c'est-à-dire, pour que le pouvoir colonial leur confie l'enseignement et des moyens (subsidés) pour son fonctionnement. Dans pareil système, les deux parties à savoir l'État belge et l'Église, y trouve chacune son compte. Ainsi l'État, qui se réserve le droit d'inspection de toutes les écoles, espère qu'avec l'appui d'une éducation à fondement religieuse on obtiendrait des gens soumis. Le produit de l'école, le chef ou le clerc, l'"évolué" comme on l'appelait devait être le véritable subalterne, le "oui Monsieur" du responsable de l'administration coloniale. En contrepartie, l'Église qui se voit confier le monopole de l'enseignement, plus que les subsidés qu'elle perçoit, jouit ainsi d'un pouvoir étendu auprès des populations locales.

Dès le départ, l'enseignement conçu par l'Église donne accès à deux voies différentes, sans rapprochement possible: un enseignement non formel de masse (sans issue), peu coûteux mais au rabais; un enseignement formel, élitiste calqué sur le modèle belge, très sélectif et déséquilibré aux divers niveaux d'enseignement. Comme on le verra par la suite, cette structure marquera pour longtemps l'évolution du système éducatif du pays. Le rapport FULREAC (1958) résume la finalité de l'enseignement formel assuré au Ruanda-Urundi de la façon suivante:

"Promotion culturelle de la masse, orientation du plus grand nombre vers les tâches agricoles et artisanales, enfin, sélection et formation d'une élite authentique, appelée à seconder ou remplacer les Européens aux postes de commande" (p. 26).

À cette fin, l'enseignement devait être un décalque pur et simple tel qu'il existe en Belgique,

"l'interracialité et l'équivalence souhaitée des diplômes imposant l'identité des cycles d'études, des programmes et des méthodes" (p. 30).

L'enseignement secondaire, dont le but non déguisé était de préparer aux études universitaires, connaîtra un certain essor de 1948 à 1961 tandis que l'enseignement supérieur verra le jour en 1964, c'est-à-dire, deux ans après l'accession du pays à l'indépendance (1962) grâce à la fusion de deux facultés, l'une dépendant des Jésuites et l'autre de l'État.

Parallèlement au système formel, les missionnaires, qui jusqu'à une époque récente avaient le monopole de l'enseignement, avaient développé un système d'enseignement associant l'apprentissage de la lecture à celui

de la bible, ouvert aux enfants et aux adultes désireux d'avoir le baptême. À partir des années 1962-1964, ce système d'enseignement donnera naissance au système dit "Yaga Mukama" (Parle Seigneur) qui, plus qu'un simple enseignement religieux, initie les apprenants à la lecture, à l'écriture, au calcul, aux techniques modernes d'agriculture et d'élevage.

Le Système Politique et Administratif Contemporain

Depuis que le pays a accédé à son indépendance en 1962, on peut dire schématiquement qu'il a connu trois changements importants de régime politique (1966, 1976, 1987). Le parti Uprona (parti pour l'Unité et le Progrès national) qui, après sa victoire des élections législatives de 1961, conduisit le Burundi à sa souveraineté nationale, reste le ciment des grandes orientations et des stratégies de développement économique et social. Quel que soit le régime en place, l'éducation est restée une des préoccupations majeures des gouvernements. Comme on le verra par la suite par exemple, la réforme lancée en 1973 a jeté les bases d'une réflexion qui continue à inspirer les politiques éducatives du pays.

Ainsi, le premier Congrès du Parti tenu en décembre 1979, adoptait une résolution visant la réalisation d'une vraie justice sociale, et partant, l'accès de toute la population à l'enseignement, à la santé et aux autres services sociaux. En son article 18, la constitution de la République du Burundi, adoptée par le comité central du parti, approuvée par le référendum du 18 novembre 1981 et promulguée par le président de la République stipulait que:

"Tout citoyen a droit à l'égal accès à l'instruction, à l'éducation et à la culture. Il y est pourvu notamment par des écoles publiques. Des écoles privées peuvent être ouvertes avec l'autorisation et sous le contrôle de l'État" (p. 16).

Le deuxième Congrès du Parti tenu du 24 au 29 juillet 1984 définissait clairement les objectifs éducatifs des différents niveaux d'enseignement ainsi que les principales stratégies à mettre en oeuvre pour les réaliser. Dans l'analyse, on insistera particulièrement sur le niveau primaire où l'objectif retenu était surtout d'inscrire tous les enfants de 7 ans dans le système formel dès la rentrée scolaire 1987/1988.

Selon le Ve plan quinquennal, les deux congrès avaient également fait une déclaration appelant le peuple burundais à une plus grande mobilisation, à une participation plus accrue dans la réalisation des objectifs de développement socio-économique.

Avec les changements intervenus le 3 septembre 1987, les nouvelles orientations de développement socio-économique sont précisées dans le discours-programme du chef de l'État du 3 octobre 1987.

Administrativement, on remarque dès le début des années 80, une volonté politique de décentraliser et de régionaliser le développement socio-économique. Ainsi, dans le souci de rapprocher l'administration des administrés, de mieux prendre en compte les besoins des populations et de renforcer les possibilités de développement local, on lit dans le Ve Plan quinquennal de Développement économique et social que le décret-loi n° 1/29 du 24 septembre 1982 portant délimitation des unités d'administration territoriale fait passer le nombre de provinces de 8 à 15 et le nombre de communes de 79 à 114. Cette réforme administrative

est complétée par le décret-loi n° 1/10 du 24 juillet 1987 portant réorganisation de l'administration de base (c'est-à-dire, la commune), en y déterminant les zones et collines de recensement.

Dans le cadre de cette décentralisation administrative, les différents ministères techniques ont essayé, autant que possible, de modeler l'organisation de leurs interventions sur le nouveau découpage politico-administratif. À titre d'exemple, on a mis en place des sous-commissions de planification régionale et des conseils consultatifs communaux, des structures qui, pour des raisons diverses, n'ont pas fonctionné de façon adéquate et coordonnée.

Il semblerait d'une part que cette activité de décentralisation, de planification régionale et d'aménagement du territoire sera, à l'avenir, renforcée en moyens techniques et humains, vu que les collectivités locales contribuent énormément à la réalisation des projets d'intérêt commun tels les écoles, les centres de santé, les routes, etc. et que d'autres part, un plan d'aménagement sera élaboré afin d'identifier les besoins de chaque province et les projets à y orienter pour satisfaire la demande de la population. Cependant, cette réelle volonté politique se heurte à une multiplicité de problèmes étroitement liés. Dans les lignes qui suivent on en relèvera quelques uns après avoir spécifiée le système démographique et le système économique du pays.

Aspects Démographiques et Économiques

Le seul recensement général de la population dont les données sont disponibles date du mois d'août 1979. La population était estimée à 4 021 910 habitants dont 48.4 % de sexe masculin et 51.6 % de sexe féminin (en milieu urbain de Bujumbura, les femmes représentent cependant

44.3 %). En excluant la superficie occupée par les eaux territoriales, la densité revient à 154 habitants/Km², soit une des plus fortes densités démographiques du continent. Cette densité est inégalement répartie à travers les différentes provinces du pays, allant de 68.6 (Ruyigi) à 285.7 (Ngozi) et 348.2 (Bujumbura). Le taux de croissance annuel moyen de la population estimé à 2.65 en 1979, serait actuellement de 3.06 % dont 3.15 % pour les hommes et 2.96 % pour les femmes (Centre de recherche et de formation démographique, 1986). Dans ce cas, la population totale serait estimée à 5.4 Mns au 1er janvier 1990 et la densité de 210 habitants au Km². Tel qu'on peut le voir au tableau 2 en annexe, la population du Burundi est très jeune. Celle âgée de moins de 15 ans représenterait 45 % de la population totale. En analysant la structure de la population, on constate également qu'elle est rurale à 94 % et que la population active travaille essentiellement dans l'agriculture et l'élevage, c'est-à-dire, dans le secteur dit "primaire", comme cela est illustré par le tableau 7.

TABLEAU /
DISTRIBUTION DES EMPLOIS DU SECTEUR MODERNE ET DU SECTEUR NON STRUCTURÉ PAR BRANCHE D'ACTIVITÉ (1980)

BRANCHES D'ACTIVITÉ	SECTEUR MODERNE	%	SECTEUR NON STRUCTURÉ	%	% DU SECTEUR MODERNE PAR RAPPORT AU SECTEUR NON STRUCTURÉ
1. Agriculture, Élevage, Sylviculture, Pêche	45.066	39,04	1.500.670	83,90	3,00
2. Industries extractives	3.052	2,66	-	-	-
3. Industries manufacturières et Artisanat	5.491	4,79	183.860	10,28	2,98
4. Énergie (électricité, gaz, eau, charbon)	581	0,51	9.130	0,51	6,38
5. Bâtiments et Travaux Publics	18.912	16,51	37.500	2,10	50,43
6. Commerce, Restaurants et Hôtels	5.139	4,49	21.370	1,20	24,04
7. Transports et Communications	2.378	2,08	3.030	0,20	78,48
8. Banques, Assurances, Services aux Entreprises	2.029	1,77	-	-	-
9. Services fournis à la Collectivité, Services sociaux, Services personnels	24.497	21,39	27.340	1,52	89,60
10. Activités non classées	7.397	6,46	5.730	0,32	129,0
SOUS-TOTAL 2 à 0	69.476	60,96	287.960	16,10	24,12
TOTAL GÉNÉRAL	114.542	100,0	1.788.630	100,0	6,40

Dans le tableau 7 ci-dessus, on constate également que la plupart des emplois se trouve dans le secteur non structuré. Selon le Ve plan quinquennal, (1988-1992), le nombre d'emplois créés dans le secteur non structuré est presque 3 fois plus que ceux créés dans le secteur structuré, au cours de l'exécution du plan précédent, c'est-à-dire de 1983 à 1987, tel que cela apparaît au tableau 8.

Tableau 8

RÉPARTITION DES EMPLOIS CRÉÉS AU COURS DU IV PLAN QUINQUENNAL DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, 1983-1987, ENTRE SECTEUR STRUCTURÉ ET SECTEUR NON STRUCTURÉ

Secteur d'activité	Nombre d'emplois	%
Secteur structuré	15.420	26.6
Administration	3.474	6.0
Parastataux	486	0.8
Privé	11.460	19.8
Secteur non structuré	42.530	74.4
Artisanat	14.150	24.4
Agriculture	28.380	50.0
TOTAL	57.950	100.0

Le problème majeur du secteur non structuré est le faible niveau de formation des membres qui se répercute sur son organisation. Une enquête réalisée auprès des agriculteurs et des artisans montre que le nombre moyen d'années d'instruction des agriculteurs est de 1.6 tandis que 9 %

des artisans avaient reçu de l'auto-apprentissage, 34 % un apprentissage familial en particulier pour les métiers traditionnels et les 57 % avaient reçu un apprentissage auprès d'un autre artisan, la durée moyenne de formation étant estimée à 9.5 mois (Revue de statistiques n° 3, 1980). Parlant du cas du Cameroun, Atangana, J.M.; Martin, J.Y et Ta Ngoc Chau (1984) soulignent que ce qui fait l'originalité profonde de ce secteur est que les connaissances spécialisées dont il a besoin sont le plus souvent acquises en marge du système d'éducation formelle et qu'il tend ainsi à engendrer son propre système de formation: on paye son apprentissage sur le tas parce que l'on sait que l'on acquiert des connaissances directement utilisables sur le marché.

En somme, en établissant un rapport entre le niveau d'éducation et l'emploi, on distingue un secteur agricole et un secteur non structuré constitués d'une catégorie de populations très importante quantitativement mais d'un niveau de formation très bas et le secteur moderne ou institutionnalisé, principal débouché des sortants du système et où le diplôme ou la qualification détermine la catégorie d'emploi et le salaire du travailleur.

La population du Burundi étant essentiellement rurale, on remarque que conformément aux politiques économiques définies par les deux congrès du Parti, les priorités vont en direction du monde rural dès le début des années 80. En lisant le 4e plan qui évalue les réalisations du précédent on note que pour le 3e plan (1978-1982), la répartition sectorielle des investissements consacre, aux prix constants de 1981, 23.6 % des dépenses à l'infrastructure sociale et administrative, 16.8 % au secteur rural, 16.6 % aux infrastructures routières et aéroportuaires et 12.8 % aux mines et énergies. Tel qu'on le remarque au tableau 9 le taux de réalisation n'a été que de 44.5 %.

TABLEAU 9
 INVESTISSEMENTS FIXES PAR BRANCHE D'ACTIVITÉS, 1977-1982

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1978 à 1982	en % 3e Plan	Projection 3e Plan	Taux de réalisation
Total des Investissements	10.607,0	12.403,9	12.689,6	12.137,0	11.830,9	12.687,6	61.749,0	100,0	138.869	44,5
Secteur rural	2.220,0	2.522,3	2.069,3	1.774,7	1.800,6	2.212,7	10.379,6	16,8	30.820	33,7
Mines et énergie	1.860,9	2.036,0	1.686,7	1.410,4	1.409,3	1.346,9	7.889,3	12,8	19.049	41,4
Industrie	1.357,6	878,5	1.205,2	1.533,5	944,8	731,4	5.293,4	8,6	15.782	33,5
Routes, Aéroport	994,6	975,7	1.767,2	2.363,6	2.356,6	2.773,0	10.236,1	16,6	19.087	53,6
Transports et Télé- communications	1.320,7	1.177,6	1.030,1	769,7	387,6	547,1	3.912,1	6,3	7.244	54,0
Habitat	273,3	831,4	752,2	1.643,1	1.277,9	1.437,4	5.942,0	9,6	10.250	58,0
Tourisme	323,1	547,1	383,5	116,6	89,1	16,9	1.153,2	1,9	2.521	45,7
Commerce, Banques	141,9	337,9	138,9	425,8	599,7	920,0	2.382,3	3,9	3.169	75,2
Infrastructure sociale et administrative	2.514,9	3.097,5	3.656,5	2.099,6	3.005,3	2.702,2	14.561,1	23,6	30.947	47,1

Il semblerait que les deux dernières années du plan aient connu des difficultés économiques importantes dues notamment à la baisse des prix du café, l'accélération de l'inflation internationale provoquée largement par l'augmentation du prix de pétrole à partir de 1979 et la détérioration des termes de l'échange de 43 % entre 1978 et 1982. Le tableau met en évidence que les secteurs qui ont été les plus performants sont respectivement ceux du commerce, des banques etc. (75.2 % de réalisations), de l'habitat (58.0 %), des transports et des télécommunications (54.0 %) et celui des routes (53.6 %). Au cours du 4e plan, le taux de croissance du PIB au coût des facteurs et aux prix constants de 1981, devait augmenter de 3.7 % tandis que le volume des ressources totales devait augmenter presque au même rythme que le PIB au coût des facteurs, à savoir 3.8 %. Le taux d'investissement exprimant la relation entre le PIB et investissements fixes, était estimé à 18 % par an en moyenne en raison du niveau important des investissements prévus (107 Md FBU aux prix constants de 1981).

En 1983, c'est-à-dire, au démarrage du IV plan, c'est la dévaluation de la monnaie burundaise (le FBU) de 30 % par rapport au dollar U.S.A. auquel elle était liée et son rattachement au D.T.S.: du taux de change de 1 \$ = 90 FBU de 1976 à 1982, il passe à 1 DTS = 122.7 FBU avec une dévaluation implicite de 30 % par rapport au dollar U.S.A. De plus, les prix aux producteurs des principaux produits agricoles destinés à l'exportation tel que le café, auraient été augmentés de 6 à 50 %, une mesure visant aussi bien la stimulation de la population à la production que l'augmentation des recettes fiscales.

Suite à une multiplicité de facteurs, dont une grave sécheresse qui aurait entraîné une réduction sensible de la production agricole, l'inflation aurait atteint 14.4 % en 1984. La reprise économique de 1985 n'aurait pas permis de résorber les déséquilibres financiers existants, en particulier le poids de la dette extérieure qui, selon le 5e plan serait passé de 5 % des exportations des biens et services en 1980 à 20.4 % en 1986. Cette détérioration de la situation financière a conduit le gouvernement du Burundi, en accord avec la Banque Mondiale et le Fond Monétaire International, à établir, en 1986, un programme d'ajustement structurel et de redressement économique à moyen terme. Parmi les mesures prises, on lit:

"... une réforme de la structure des incitations par des politiques de taux de change, de libéralisation des importations et de promotion des exportations, afin d'encourager les activités d'exportation et de substitution efficace aux importations. Une politique de rationalisation des dépenses publiques visant en particulier à réduire le déficit budgétaire, à accroître l'efficacité des dépenses publiques et à programmer le volume des investissements publics à un niveau compatible avec les ressources disponibles" (p. 23).

Le tableau 10 résume les principaux indicateurs économiques observés de 1983 à 1987, selon le 5e plan.

TABLEAU 10
PRINCIPAUX INDICATEURS ÉCONOMIQUES AU COURS DU IVe PLAN QUINQUENNAL DE DÉVELOPPEMENT
ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

	1978-1982	1983	1984	1985	1986	1987
En % du PIB (prix courants)						
Exportations	10,8	8,9	11,4	10,5	16,1	10,3
Importations	23,2	23,6	25,2	19,4	20,3	24,5
Déficit commercial	12,4	14,7	13,8	8,9	4,2	14,2
Balance des paiements	- 8,7	-12,4	-12	- 7,7	- 3,1	-13,7
Dette extérieure (encours décaissé)	14,1	32,2	34,8	33,9	49,0	49,8
Recettes publiques (a)	15,4	12,7	13,7	13,7	16,9	15,2
Dépenses fonctionnement (b)	12,6	12,0	12,3	12,4	12,2	13,0
Investissement fixe brut	14,7	19,3	17,6	14,3	13,0	14,0
Épargne intérieure	2,8	8,1	4,6	5,0	7,4	8,9
En % des exportations						
Dette extérieure	133,0	360,1	305,8	336,6	328,9	517,7
Service de la dette	6,9	12,5	16,7	24,7	20,4	50,5
Termes de l'échange (1980 = 100)	90,5	78,6	89,4	82,2	108,1	81,1
Taux de change (moyen)	90,0	92,9	119,7	120,7	114,2	124,3
-- FBU/Dollars EU		98,5	122,7	122,7	136,2	159,9
-- FBU/DTS	3,7	1,3	0,9	1,5	3,4	4,6
Couverture d'importation (en mois)						
Inflation (variation annuelle en %)	17,7	8,3	14,4	3,7	1,8	7,1
-- Consommation à Bujumbura	10,8	6,3	17,2	5,1	- 4,3	11,2
-- PIB						
Croissance PIB réel	3,0	4,0	- 0,3	12,2	3,4	4,6
Coût facteurs (%)						
Croissance PIB réel	2,2	3,7	0,2	11,8	3,3	4,4
Prix du marché (5)						
PNN nominal (coût facteur)/	188,0	223,0	195,0	217,0	237,0	226,0
habitant en dollars EU						

(a) À l'exclusion des dons extérieurs en capital

(b) Sur la base de paiements effectués

En analysant la répartition sectorielle des investissements du IV plan au tableau 11 on réalise que certains secteurs ont été plus performants que d'autres d'une part, et que les secteurs les plus performants ont largement dépassé les prévisions du plan, d'autre part. Aussi, a-t-on emprunté plus que prévu, les prêts représentant à eux seuls 49.4 % du financement des investissements. Globalement, on observe que le secteur des infrastructures sociales et administratives qui englobe l'éducation a atteint un taux de réalisation de 92.1 % alors que la moyenne des réalisations du plan est de 74.3 % au prix courant.

Selon le Ve Plan, le primaire aurait enregistré une augmentation de 74 % des effectifs scolaires, le taux de scolarisation passant de 39 % (1982-1983) à 65 % (1987-1988). Au niveau secondaire, 25 collèges (dont 14 privés) auraient été construits, les effectifs passant de 18.726 (1983) à 26.899 (1987) soit un taux d'accroissement annuel moyen de 9.5 %. Au niveau post-secondaire, les effectifs des étudiants au Burundi seulement, seraient passés de 1826 à 2.639, soit une augmentation moyenne de 8 %.

Les Contraintes au Développement Socio-Économique

Une étude sectorielle sur l'éducation et la formation, réalisée conjointement par le gouvernement du Burundi, le PNUD/UNESCO et le BIT en décembre 1985 révèle les contraintes suivantes: la forte densité démographique, la précarité des voies d'accès à la mer, l'isolement des régions du pays les unes des autres, la faiblesse du secteur rural, l'exiguïté du marché local, les contraintes énergétiques et l'insuffisance du financement intérieur. Il est possible d'en isoler trois étroitement liés:

La très forte dépendance du monde extérieur

Pour accroître ou maintenir le rythme de développement déjà enregistré, le pays est contraint de recourir essentiellement à un financement externe. Et, du fait de son enclavement, les coûts d'acheminement des produits importés destinés à l'exécution des projets restent tributaires de la situation socio-politique et économique internationale.

On observe par exemple, que selon les prévisions du Ve plan, le financement extérieur des investissements à réaliser représente 52.3 % tandis que le financement intérieur ne représente que 27.5 %. Les 20.2 % sont encore à chercher. Il y a donc lieu de penser que les objectifs du plan, glissant et flexible, ne seront pas réalisés comme ceux des plans précédents, tant que le financement intérieur reste faible pour pallier au rétrécissement progressif des ressources extérieures. Une étude réalisée par le Bureau de la Planification de l'Éducation (1985), portant sur le coût et le financement de l'éducation au Burundi montre que les aides extérieures ont été la principale source de financement des

investissements éducatifs de 1978 à 1982, et qu'elles n'ont fait que baisser allant de 63 % à 56 %. L'autre aspect du problème est le caractère contraignant du financement extérieur. Les principales institutions de financement telles la Banque Mondiale et le FMI n'imposent pas seulement leur politique monétaire (dévaluation, ajustement structurel) mais aussi indirectement celle des autres secteurs: en principe, un projet soumis à ces institutions n'aura de financement que s'il s'inscrit dans leur politique sectorielle et répond à leurs critères. Sous ce regard, un pays dont le financement intérieur est très faible ne pourra se permettre un développement équilibré des différents secteurs, dans la mesure où ses besoins, multiples et urgents, dépassent la capacité de financement extérieur et coïncideront rarement avec les priorités de politique sectorielle des organismes de financement.

Deux exemples suffisent pour illustrer ces distorsions. Le 1er projet - Éducation, (Banque Mondiale) envisageait la construction de 100 centres de formation polyvalents, sortes d'écoles primaires comprenant un atelier d'apprentissage professionnel en maçonnerie, menuiserie, agropastorale et économie familiale. L'objectif était d'aider le gouvernement à accroître la capacité d'accueil au niveau primaire et de pouvoir offrir à la masse d'enfants n'ayant pas accès aux études secondaires, une courte formation professionnelle leur permettant de s'insérer adéquatement dans leur milieu de vie, en l'occurrence le milieu rural. Sur 100 centres prévus, 60 ont été construits ici et là sans se référer à une quelconque "carte scolaire" (inexistante) qui aurait permis une répartition régionale équilibrée des ateliers. Dans "Politique sectorielle du Ministère de l'Éducation Nationale" (1988) on semble

attribuer cette faible performance à la guerre Tanzano-Ougadaise de la fin des années 70. En réalité, beaucoup de données indiquent qu'une étude de faisabilité a fait défaut. Ainsi, le budget consenti (par le gouvernement) au titre du matériel de fonctionnement des ateliers des CFP n'a fait que diminuer, passant de 983.287 FBU en 1981 à 0 FBU en 1983. Mis à part le problème de formation et de motivation des enseignants dans ces ateliers, l'insuffisance de moyens financiers a fait que:

"les CFP ont souffert d'un manque de matières premières comme les planches, madriers, tissus, briques, etc., les maîtres pratiques ont dispensé une formation théorique qui n'a fait que décevoir les attentes des populations environnantes. En vue de résoudre ce problème, le gouvernement a décidé en 1984 de faire supporter les frais de fonctionnement des CFP par les communes. Malheureusement, très peu de communes se sont intéressées aux activités des C.F.P. soit par manque de budget, soit par manque d'intérêt de la part de certains administrateurs communaux". (Politique sectorielle du ministère de l'Éducation Nationale, P. 13-14).

Dans le cadre du 2e projet Éducation, la Banque Mondiale a accepté d'aider le gouvernement à accroître le réseau d'écoles secondaires afin de réduire partiellement le goulot d'étranglement à la fin du primaire. Le projet comprenait notamment la construction des "collèges sans internats" sous prétexte, ce qui est vrai, que le système d'internat actuel constitué au handicap sérieux à l'expansion de l'enseignement secondaire. À la fin des constructions, les autorités nationales se sont bien rendues compte de l'inapplicabilité du système d'externat là où les écoles ont été implantées et ont vite transformé certaines salles de classe en dortoirs.

La pression sociale

Dans un pays à très forte densité démographique et à ressources limitées tel que le Burundi, on fait face à une multiplicité de besoins (éducation, santé, routes, eau, alimentation, emploi, etc.) dont l'urgence impose des choix équilibrés. Le développement d'un secteur au détriment d'un autre, aboutit à long terme, à des difficultés parfois insurmontables. Comme on le verra par la suite, par exemple, la tendance à la généralisation de l'enseignement primaire amorcée depuis 1982/1983 a entraîné, au niveau secondaire, la saturation des salles de classe et dans les internats. La population, qui exige à la fois la quantité et la qualité, continue à faire pression sur les autorités du pays pour maintenir le système d'internat, accroître la capacité d'accueil au niveau secondaire et supérieur et améliorer la qualité de l'enseignement, des composantes du système très difficiles à concilier.

L'instabilité politique

Depuis que le pays a accédé à son indépendance, il a plusieurs fois été secoué par des conflits internes graves (1965, 1969, 1971, 1972, 1988), occasionnant un climat psychologique nuisible à tout processus de mobilisation des ressources, tant nationales que celles provenant des aides extérieures, des organismes publiques ou privés, etc. Dans un pays tel que le Burundi où l'apport des populations et du financement externe reste largement supérieur au budget de l'État pour l'investissement public, il est indispensable de rétablir un climat relationnel à tous les niveaux du système pour atteindre de meilleures performances. On comprend ainsi le souci des autorités actuelles, de considérer avec sérieux la question de l'unité nationale. Le conflit entre l'Église et l'État,

observé en cours de réalisation des deux plans quinquennaux, s'est répercuté sur le fonctionnement du système éducatif de façon très variée et la réalisation des objectifs du gouvernement.

Le Système Éducatif

Dans cette section, on fera d'abord quelques considérations sur la réforme de 1973 qui comme on l'a déjà souligné, continue à inspirer les politiques éducatives actuelles; on indiquera ensuite les objectifs globaux assignés aux trois palliers d'enseignement et, enfin, on décrira l'organisation du système éducatif et on essaiera de dégager ses caractéristiques principales.

Considérations sur la Réforme de 1973

L'idée qui a inspiré la réforme de 1973 peut se résumer comme suit: nationaliser et rationaliser pour rentabiliser. L'objectif était de rompre avec un système d'éducation hérité de la colonisation et de concevoir et sauvegarder un système adapté aux réalités du pays. La caractéristique principale du Burundi étant le sous-développement, le rôle du système éducatif était de préparer la masse d'élèves qui n'accèdent pas aux études secondaires à intégrer et à transformer le milieu rural. Nationaliser un système, c'était aussi nationaliser les produits du système, c'est-à-dire, leurs comportements, leurs mentalités, leurs façons de concevoir le monde, la nature, et leur transformation (Liaison, n° 10, Mars-Avril 1974).

Rationaliser pour rentabiliser le système devait consister à établir des relations très étendues entre lui et la société globale, c'est-à-dire, faire en sorte que les objectifs du système soient liés à ceux du développement socio-économique. Dans l'esprit de la réforme,

cette nationalisation pour une meilleure rentabilité, ne devait pas viser seulement à constituer une élite de cadres moyens et supérieurs, mais aussi et surtout à se préoccuper des milliers d'enfants éliminés de l'enseignement primaire, en leur permettant de par la formation acquise à s'intégrer en milieu rural, dans le secteur agricole. Dans ce sens, la réforme comprend trois volets, à savoir: la ruralisation et la kirundisation de l'enseignement primaire, la diversification de l'enseignement secondaire, la réorganisation de l'enseignement supérieur en une seule université nationale afin d'éviter le double emploi créé par l'existence de trois institutions (Université officielle de Bujumbura, École Normale Supérieure et École Nationale d'Administration). Au niveau primaire, la ruralisation visait l'intégration des enfants dans leur milieu d'origine et leur participation au développement socio-économique grâce aux moyens acquis à l'école. Le kirundi, langue nationale, devenait ainsi langue d'enseignement en remplacement du français afin que l'élève acquiert et garde son identité propre. Une autre caractéristique de la réforme à ce niveau d'enseignement est le caractère interdisciplinaire des matières enseignées sous l'intitulé "Étude du milieu". De plus, l'école telle que conçue est une école communautaire, c'est-à-dire, ouverte à son environnement:

"Les jeunes et les adultes y auront accès, tant pour donner que pour recevoir. L'école primaire que nous voulons instaurer sera un centre, un village, une collectivité susceptible de créer et de produire" (Liaison n° 10, p. 9).

La diversification de l'enseignement secondaire visait à substituer la politique malthusienne d'élimination systématique par un processus

continu d'orientation, toutes les filières devant déboucher à l'enseignement supérieur.

"Les études secondaires de 7 ans comprendront d'abord, un tronc commun de 3 ans à l'issue duquel tous les élèves sont, d'après leurs aptitudes, dirigés vers l'une des sections suivantes: enseignement secondaire général littéraire, enseignement secondaire général scientifique, enseignement secondaire général pédagogique, enseignement secondaire technique. Après un premier cycle de 2 ans, les élèves subiront une nouvelle épreuve d'orientation à l'issue de laquelle, ou bien ils poursuivront leurs études ou bien embrasseront l'activité professionnelle pour laquelle ils ont été formés. Un second cycle de 2 ans lui-même sanctionné par une autre épreuve d'orientation dirige les uns vers l'enseignement supérieur et les autres vers la profession" (p. 14).

Dans l'ensemble il s'agit, comme le soulignait Ndimurukundo lors du "Symposium sur la population, la main-d'oeuvre et l'emploi" (1975)

"d'une réforme trop bien pensée, trop belle pour être appliquée intégralement et peu précise" (p. 2).

Il ressort du document intitulé "Politique sectorielle du ministère de l'Éducation Nationale" (1988) que les critiques faites à la réforme de 1973 ont trait surtout aux difficultés de fonctionnement interne. On citera à ce sujet la généralisation hâtive de l'enseignement en Kirundi sans traduction préalable des termes techniques, l'élaboration des documents du maître en français alors qu'il est appelé à enseigner en Kirundi, l'introduction de la double vacation des maîtres et des locaux et de la promotion collective qui auraient gravement affecté les

disciplines en rapport avec la ruralisation et l'édification d'une école communautaire, etc. On reconnaît cependant que:

"l'école primaire actuelle n'est pas un pôle de rayonnement; elle n'est pas encore conçue par et pour la société" (p. 9).

Il convient de souligner ici que la réforme a été présentée comme un produit fini pour une application immédiate. Les idées qu'elle véhiculait à savoir "nationaliser et rationaliser pour rentabiliser" paraissaient inaccessibles à une population bénéficiaire encore marquée par les conflits sociaux du début des années 70. En réalité, la réforme de 1973 est l'émanation de deux personnes: le ministre en titre et son expert international. Les parents d'élèves, les enseignants, les collectivités locales, etc., n'ont nullement participé à la définition des objectifs de façon à ce qu'ils perçoivent que les objectifs de la réforme sont leurs et que l'édification d'une véritable "école communautaire" leurs incombe. Une préparation psychologique a fait défaut. Par ailleurs, il faut noter que la réforme a été introduite dans un contexte de crise économique sans précédent et dont les effets, on l'a déjà fait remarquer, continuent à se faire sentir dans la réalisation des programmes de développement socio-économique. Alors que l'institution "école" était constamment mise en cause quant à sa rentabilité interne et externe, d'autres secteurs socio-économique ont fait irruption (ex.: développement rural), accaparant de ce fait même les maigres ressources à affecter à l'éducation. Le budget de l'éducation par rapport au budget de l'État tend à diminuer:

"de 25 % en 1970, il est passé à 20 % en 1976, à 19.6 % en 1981, à 19.1 % en 1982, à 18.9 % en 1983, à 17 % en 1984 et à 16 % en 1985" (Développement de l'éducation 1984-1986, Rapport national du Burundi par le ministère de l'Éducation Nationale, p. 35).

Actuellement, le budget des dépenses pour l'exercice 1989, indique que sur un total de 34.789.584.040 de FBU, les deux ministères réunis, à savoir le ministère de l'enseignement supérieur et de la Recherche scientifique et le ministère de l'Enseignement primaire et secondaire, totalisant 5.438.054.126 FBU, soit moins de 16 % du budget national.

Objectifs Globaux d'Éducation et Stratégies de Mise en Oeuvre

En ses articles 19, 32 et 56, le décret-loi n° 1/025 du 13 juillet 1989 portant réorganisation de l'enseignement au Burundi détermine les buts assignés aux trois niveaux d'enseignements en ces termes:

L'enseignement de base a pour but de poser les bases de la formation morale, civique et intellectuelle en procurant aux enfants les connaissances générales et élémentaires indispensables; l'enseignement secondaire a pour but de former les cadres moyens et les ouvriers qualifiés répondant aux besoins du pays. Il doit assurer aux cadres nationaux une formation civique, morale et intellectuelle propre à favoriser une conscience aigüe des réalités nationales et à les amener à oeuvrer pour le développement socio-économique du pays et pour la promotion de la culture nationale. L'enseignement secondaire assure également une préparation adéquate aux études supérieures et universitaires; les établissements d'enseignement supérieur ont pour mission de dispenser une formation intellectuelle et scientifique de haut

niveau; d'assurer aux étudiants une formation morale et civique de qualité; de veiller à l'épanouissement physique et culturel des étudiants; d'effectuer des travaux de recherche susceptibles de faire avancer la science et de jouer un rôle novateur dans l'ensemble du secteur socio-économique. On retrouve les mêmes buts dans le décret-loi de janvier 1967 portant organisation de l'enseignement au Burundi.

L'objectif retenu à l'issue des deux congrès du Parti (1979, 1984) restent solidaires des grandes orientations de la réforme de 1973.

L'enseignement primaire doit tourner autour des axes suivants: la kirundisation, la ruralisation, l'édification d'une école communautaire, la pleine inscription des enfants de 7 dans le système formel dès la rentrée scolaire 1987/1988. Pour atteindre cet objectif quantitatif clairement défini les stratégies suivantes ont été adoptées:

l'application systématique de la politique de double vocation des maîtres et des locaux dès 1982/1983; mettre en place un système de promotion collective autorisant 85 % comme taux de promotion et limitant le taux de redoublement à 10 % (le taux de redoublement moyen observé de 1976 à 1979 en 6e primaire était de 46 %); la mise en place de la carte scolaire afin d'éviter une construction désordonnée des écoles primaires comme dans le passé; la sensibilisation et la mobilisation des collectivités locales en vue de soutenir les efforts du gouvernement dans la construction et l'équipement des écoles; la construction des écoles de formation des instituteurs avec l'appui financier de la Banque Mondiale, la création et le renforcement de la Régie des productions pédagogiques, etc.

Au niveau de l'enseignement secondaire, l'objectif est d'accroître la capacité d'accueil de l'enseignement secondaire afin d'accueillir le

plus grand nombre possible d'élèves sortant du primaire et de satisfaire les besoins du pays en cadres moyens. Pour atteindre cet objectif (imprécis quantitativement), et alléger en même temps les dépenses de l'État occasionnées par le système d'internat, il a été proposé de construire une école secondaire par commune et de substituer progressivement au système existant un système d'externat.

Au niveau supérieur et universitaire, l'objectif est d'accroître la capacité d'accueil de l'Université du Burundi, de compléter les facultés et instituts existants, de promouvoir la recherche et former des cadres supérieurs dont le pays a besoin. L'une des préoccupations majeures à ce niveau d'enseignement reste l'utilisation rationnelle des ressources.

Organisation et Caractéristiques Principales du Système

Depuis 1988, le Ministère de l'Éducation Nationale a été scindé en deux: le Ministère de l'Enseignement Primaire et Secondaire, et le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique. Avant la scission, l'organigramme ci-après montre d'emblée que le système est très centralisé. Un cabinet du ministère auquel sont attachés des services techniques spécialisés coiffe trois directions générales s'occupant chacun, avec un certain degré d'autonomie, d'un niveau d'enseignement. La logique interne du système schématisée par la figure 7 est telle que celui-ci peut être considéré comme une superposition de trois niveaux dont l'accès au niveau supérieur est conditionné par la réussite d'une épreuve organisée au niveau immédiatement inférieur. Ainsi, un concours national, institué en 1964, sanctionne la fin des études primaires qui durent 6 ans. Son but est de sélectionner un nombre

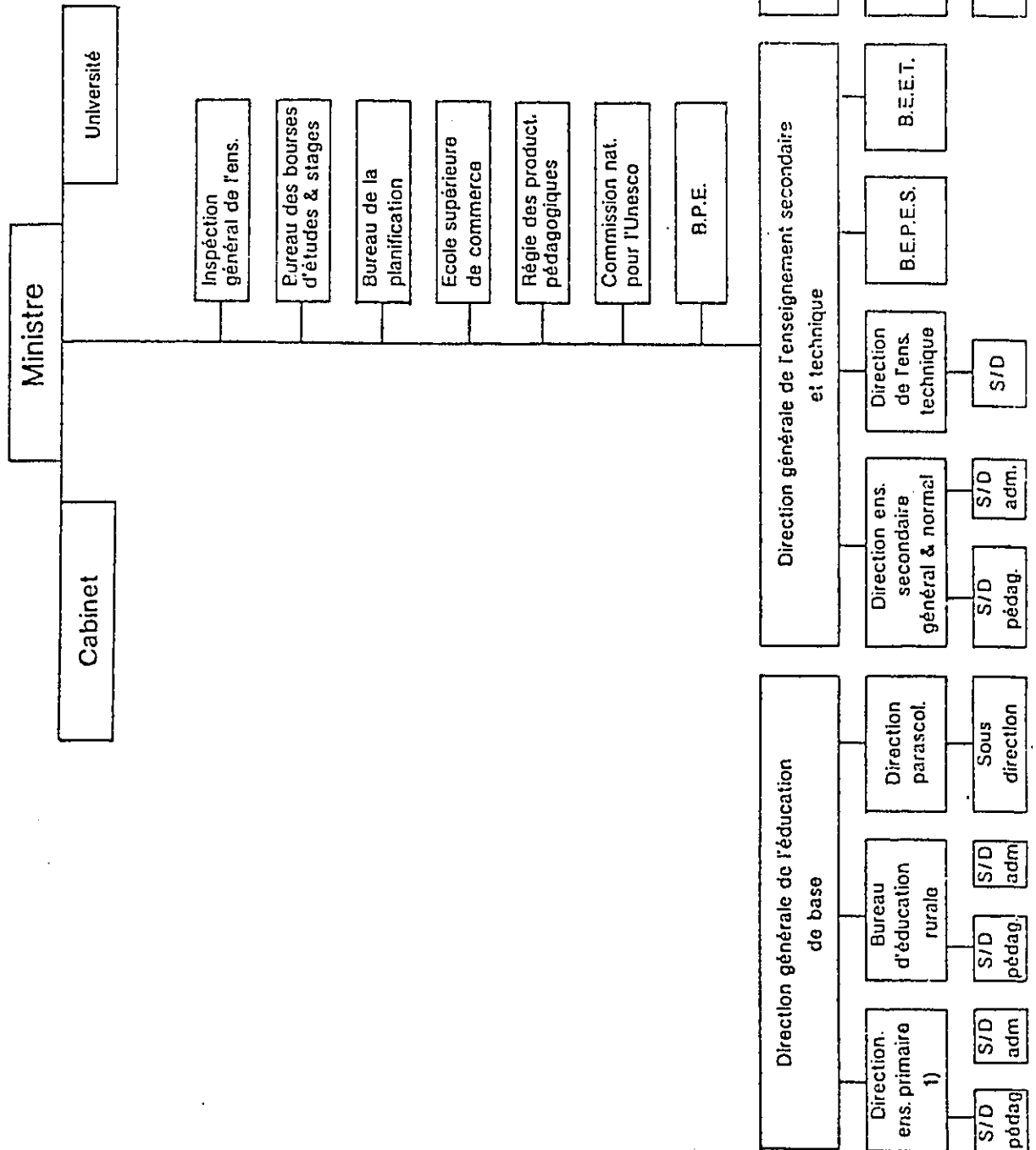


Figure 6
Organigramme du Ministère de l'Éducation Nationale

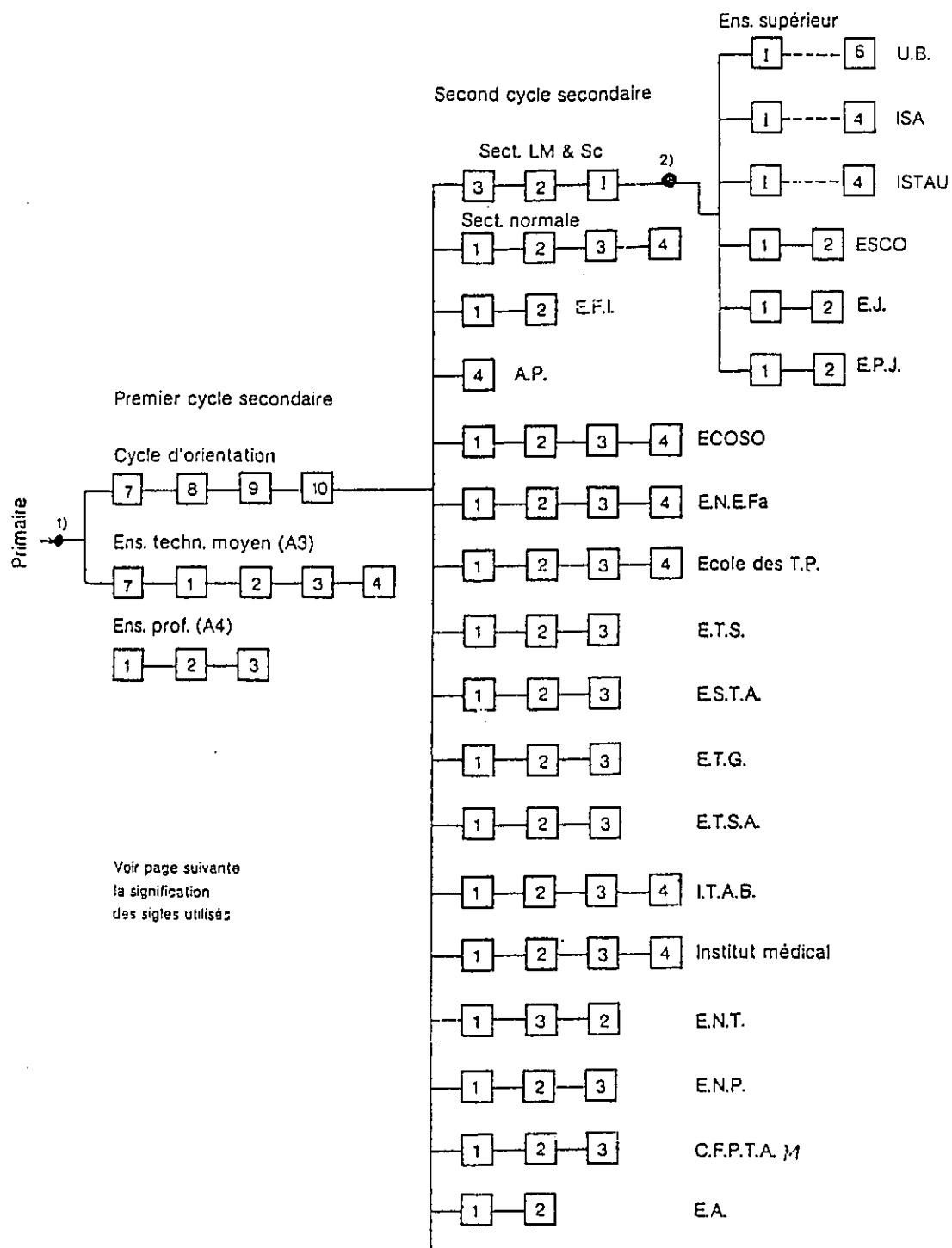


Figure 7
Organisation de l'enseignement

d'élèves égal au nombre de places disponibles en 7e année, première année du secondaire.

Ceux qui ont réussi le concours national sont placés, généralement suivant leurs choix, soit au premier cycle du secondaire général d'une durée de 4 ans organisé dans les collèges et Lycées d'enseignement général ou pédagogique (EFI avant le décret loi cité précédemment) soit au premier cycle du secondaire technique moyen de niveau A3 d'une durée de 5 ans dont la 7e année commune. Aucune étude approfondie n'a été menée quant à ce que deviennent les enfants n'ayant pas accès au secondaire.

À la fin du 1er cycle du secondaire général, il y a orientation. Un test de niveau organisé à l'échelon national permet de se faire une idée globale des capacités de l'élève à poursuivre l'une ou l'autre des filières du 2e cycle du secondaire. L'élève opère trois choix et un conseil de classe émet un avis d'orientation sur base des résultats scolaires obtenus par l'élève, de ses choix, de son état de santé, de son âge, etc., et enfin, une commission d'orientation désignée par le ministre, décide de l'orientation définitive des élèves. Des possibilités de recours sont envisagées. Pour les lauréats de l'enseignement technique, il est en principe retenu que seuls les cinq premiers de chaque section soient orientés au 2e cycle de l'enseignement technique A2, uniquement pour les filières de l'ETS (École Technique Secondaire), de l'ETP (École des Travaux Publics) et de l'ENT (École Nationale des Télécommunications). La grande majorité des sortants des écoles techniques moyennes est contrainte d'aller dans la vie active.

À la fin du 2e cycle du secondaire général, il est encore organisé un test national institué depuis 1981, un test qui comme le précédent, détermine l'accès et l'orientation des élèves à travers les différentes filières de l'enseignement supérieur et universitaire.

On s'aperçoit clairement que, comme dans le passé, l'enseignement primaire est resté préparatoire à l'enseignement secondaire et l'enseignement secondaire, en particulier l'enseignement général, est resté préparatoire à l'université. Il y a lieu de dire comme Sylvain Lourie (1985), qu'à l'entrée du secondaire, le système donne accès à deux voies différentes: a) la voie "royale" dite générale dont les sections mènent à l'université, c'est-à-dire donc à la sélection de l'élite dirigeante; b) la voie "de garage" de l'enseignement technique.

La souplesse introduite par le système d'orientation à la fin du premier cycle du secondaire général permet surtout de filtrer la masse d'élèves sortant de la 10e dans les différentes filières d'enseignement technique organisé soit par le ministère de l'Éducation Nationale, soit par d'autres ministères (Santé Publique, Agriculture et Élevage, Postes et Télécommunication). Le test national organisé à la fin du secondaire ne concernant que ceux qui ont suivi l'enseignement général, les enseignements techniques du 2e cycle du secondaire paraissent d'emblée comme des enseignements à finalité professionnelle dont l'accès aux études universitaires est très limité. Ainsi conçu, le système semble être très sélectif, déséquilibré, coûteux et à rendement faible.

a) Système sélectif et déséquilibré

Une analyse approfondie des statistiques scolaires 1986-1987 montre clairement que l'enseignement primaire a connu une expansion sans

précédent dès le début des années 80. De 1976/1977 à 1986/1987, le taux de croissance annuel moyen a été respectivement de 5.5 % pour les salles de classes, de 13 % pour les effectifs scolaires et de 6 % pour le personnel administratif et enseignant. Le nombre de nouveaux inscrits en première année est passé de 24.353 en 1976/1977 à 98.880 en 1986/1987, soit un taux d'accroissement annuel moyen de 15 %. Cette forte expansion cache cependant de profondes disparités régionales. Une étude effectuée par Ziarati en mars 1989 révèle que pour l'année scolaire 1987-1988, le taux brut de scolarisation varie de 49.6 % pour la province de Ngozi à 90.7 % pour celle de Bururi. Pour la même année scolaire le taux brut d'admission en première année irait de 66.1 % pour Rutana à 121.1 % pour Makamba, taux élevé résultant des inscriptions tardives. Pour l'ensemble du pays, le taux brut de scolarisation serait de 69.8 % tandis que le taux brut d'admission en première année serait de 85.7 %. L'expansion des effectifs féminins a été relativement plus forte que chez les garçons: de 1976/1977 à 1986/1987, les effectifs féminins ont enregistré un taux d'accroissement annuel moyen de 16.4 % contre 14 % chez les garçons. Un goulot d'étranglement s'opère à la fin du primaire: sur 44.512 candidats au concours national en 1987, 6.246 ont réussi l'épreuve d'accès au secondaire, soit 14 %. Le taux de réussite semble plus faible chez les filles que chez les garçons: 13 % contre 14.7 %. Le nombre de filles ayant réussi le concours national représente 35.8 % des lauréats. Cette situation se répercute au niveau secondaire et supérieur. Il ressort en effet du tableau 12 ci-après que bien que les trois degrés d'enseignement aient connu un accroissement significatif, le système accuse toujours un déséquilibre sérieux entre les différents niveaux et types d'enseignement, la proportion des filles restant largement inférieure à celle des garçons.

IGNEMENT, ANNÉES SCOLAIRES 1976/1977, 1981/1982 et 1986/1987

		1981-1982				1986-1987			
Garçons	Filles	Total	%	Garçons	Filles	Total	%	Taux d'accrois. annuel moyen	
127.518	79.939	207.457	91.6	257.334	192.222	449.556	93.8	13.1	
11.330	5.702	17.032	7.6	17.535	9.204	26.739	5.6	6.9	
6.053	1.812	7.865	3.5	10.168	4.958	15.126	3.1	8.5	
3.637	3.346	6.983	3.1	3.547	3.131	6.678	1.4	1.3	
1.640	.544	2.184	1.0	2.582	.637	3.219	0.7	10.3	
...	...	...		1.238	.478	1.716	0.4	8.5*
1.406	.494	1.900	0.8	2.212	.739	2.951	0.6	9.7	
1.406	.494	1.900	0.8	1.692	.545	2.237	0.5	6.7	
...	...	...		.520	.194	.714	0.1	11.0**
140.254	86.135	226.389	100	277.081	202.165	479.246	100	12.6	
62	38	100	-	57.8	42.2	100	-		

La répartition des étudiants entre les différentes filières de l'Université du Burundi uniquement est établie comme suit au tableau 13 pour l'année académique 1986-1987.

Tableau 13

Répartition des étudiants de l'Université du Burundi entre facultés et instituts, selon les statistiques scolaires 1986/1987

Facultés et instituts	Effectifs	%
Droit	222	9.9
Sciences économiques et administratives	253	11.3
Lettres et sciences humaines	452	20.2
Sciences	573	25.6
Psychologie et sciences de l'éducation	177	7.9
Institut d'éducation physique et sportive	86	3.8
Institut pédagogique	204	9.1
Médecine	194	8.7
Institut technique supérieur	76	3.4
Total	2237	100

Système coûteux et à rendement faible

Si les dépenses d'éducation par rapport à l'ensemble des dépenses budgétaires ont tendance à baisser, leur part reste très sensible. La répartition interne de ces dépenses par niveaux et types d'enseignement ou par nature de dépenses montre des déséquilibres réels. Excluant de la part du budget affectée à l'éducation les dépenses relatives à l'administration générale en 1988, Lê Thành Khôi (1989) essaie de

comparer la répartition des élèves par niveau et type d'enseignement aux dépenses relatives de façon suivante:

Tableau 14

Effectifs scolaires et dépenses d'enseignement, année scolaire 1987-1988

Niveau et type d'enseignement	Budget en Mn de FBU	%	Effectifs	%
Primaire	2.103.2	43.9	527.830	93.7
Parascolaire	62.0	1.3	2.975	0.5
Secondaire général	1.024.3	21.4	24.612	4.4
Secondaire technique	322.4	6.7	3.393	0.6
Enseignement supérieur	1.062.2	22.1	4.713	0.8
Total	4.574.1	95.4	563.523	100

L'auteur conclut que:

"les étudiants qui ne représentent que 0.8 % des effectifs bénéficient de 22 % du budget ordinaire tandis que les élèves du primaire qui en représentent 94 % n'en ont que 44 %" (p. 5).

L'étude réalisée par le Bureau de la Planification de l'Éducation sur "Le coût et le financement de l'éducation au Burundi" (1985) montre que les coûts unitaires par élève varie d'un niveau à un autre. Ainsi, en 1983, toutes les dépenses de fonctionnement et d'investissement confondues, et aux prix courants de 1983, le tableau 15 ci-après met en évidence deux phénomènes: l'élève du secondaire et en particulier

l'étudiant de l'université coûte excessivement plus cher que l'écolier du primaire; la part du financement externe est très importante aux deux derniers niveaux d'enseignement surtout à l'enseignement technique et universitaire.

Tableau 15

Coûts unitaires par niveau et type d'enseignement et selon la source de financement en prix courants, de 1983

Niveau et type d'enseignement	Coût unitaire	Indice	Part de l'État	Financement externe
Primaire	6.056.8	1	74.5	9.3
Secondaire général et pédagogique	74.670.0	12.3	62.8	30.1
Secondaire technique et professionnel	179.670.9	29.7	45.3	52.3
Enseignement supérieur (université du Burundi)	610.172.0	100.7	41.7	56.3

Comparativement aux autres pays de l'Afrique de l'Est couverts par l'étude de la Banque Mondiale (1985) sur la maîtrise des coûts, ces coûts unitaires du Burundi en multiples du PNB par habitant seraient largement supérieurs aux moyennes régionales qui seraient respectivement de 0.16 au primaire, de 0.85 au secondaire et de 10.51 au niveau supérieur; dans le cas du Burundi, ils représentaient, en 1981, 0.23 au primaire, 1.52 au secondaire et 13.35 au supérieur.

Comme il a été souligné précédemment, la part du financement externe est très importante, le principal bailleur de fonds restant la Banque Mondiale. Le tableau 16 ci-après résume les données de la période allant de 1983-1986, contenues dans un document établi par le ministère du plan, service des infrastructures sociales et administratives (Terrisse, B., 1987) pour la préparation du Ve plan (1988-1992).

Tableau 16

Dépenses d'investissement de 1983 à 1986 selon la source de financement
(en millions de FBI) aux prix constants de 1981)

Source de financement	Montant	%
1. Budget extraordinaire d'investissement (BEI) de l'État	517.26	11.8
2. Privé	135.87	3.1
3. Collectivités locales et travaux communautaires	1.223.42	28.0
4. Financement externe	2.500.3	57.1
- Banque Mondiale	1.912.71	43.7
- Autres	587.59	13.4
Total	4.376.85	100

Outre le problème de financement externe, ce coût apparemment excessif d'un élève ou d'un étudiant est lié à un ensemble de facteurs difficilement décelables. Les plus couramment cités sont l'utilisation des ressources et le rendement interne faible. Ainsi, Lê Thành Khôi

(1989) souligne que le nombre d'années théoriques nécessaire pour produire un diplômé d'un cycle donné ne coïncide pas avec le nombre d'années réel, comme résumé au tableau 17.

Tableau 17

Nombre d'années théorique et réel comparée au coût unitaire d'un diplômé par cycle d'étude, année 1984

Cycle	Nombre d'années théorique	Nombre d'années effectif	Coût unitaire	
			Total	Budget
Primaire	6	7.68	46.556	29.053
Secondaire				
1er cycle	4	4.58	378.670	212.157
2e cycle	3	3.99	668.001	271.313
EFI (10e+)	2	2.17	536.025	298.911
Technique				
A3 (6e-+)	5	6.10	1.425.455	499.412
A2 (10e-+)	4	4.4	1.373.286	551.435

Il ressort du tableau 18 et de la figure 8 qu'une bonne partie des enfants qui ont été admis à fréquenter l'école n'arrivent pas à la fin du cycle primaire et encore moins, n'accèdent pas aux études secondaires. Malgré la politique de promotion collective initiée depuis 1982/1983, les normes de 85 % pour la promotion et de 10 % pour le redoublement sont loin d'être respectées, bloquant pour ainsi dire le fonctionnement du système. Comme dans le passé, le blocage reste surtout en 5e et 6e année primaire où les taux de redoublement atteignent respectivement 35.8 et 34.5 %. Les taux d'abandon sont surtout élevés dans les écoles privées.

Tableau 18

Taux de promotion, de redoublement et d'abandon observés dans les écoles primaires publiques et privées entre 1985-1986 et 1986-1987

Catégorie d'écoles	Indicateurs	1re	2e	3e	4e	5e	6e
Publiques	Taux de promotion	78.4	82.3	79.5	81.3	72.6	
	Taux de redoublement	16.2	15.2	17.0	20.0	35.8	34.5
	Taux d'abandon	5.4	1.8	3.5			
Privées	Taux de promotion	63.9	70.9	67.4	63.7	63.4	
	Taux de redoublement	12.7	17.2	12.2	17.6	25.9	35.5
	Taux d'abandon	23.4	11.9	19.6	18.7	10.7	

Au cours de la période considérée, le taux de transition observé du primaire au secondaire a été de 12.9 %.

Sur cette base, et en admettant qu'un seul redoublement est accordé pour tout le cycle primaire comme le stipule les instructions officielles, le tableau ci-après décrit le cheminement d'un effectif théorique de 1000 élèves à travers tout le cycle primaire ou tout simplement le rendement interne du système au niveau primaire. En ce qui concerne le rendement interne des deux autres niveaux d'enseignement, on se réfèrera aux études de Ziarati (1989) et de Rasera (1987) intitulées respectivement "Analyse opérationnel du système éducatif burundais" et "Coût et financement de l'enseignement supérieur au Burundi". Dans l'ensemble, le rendement varie d'une filière à une autre.

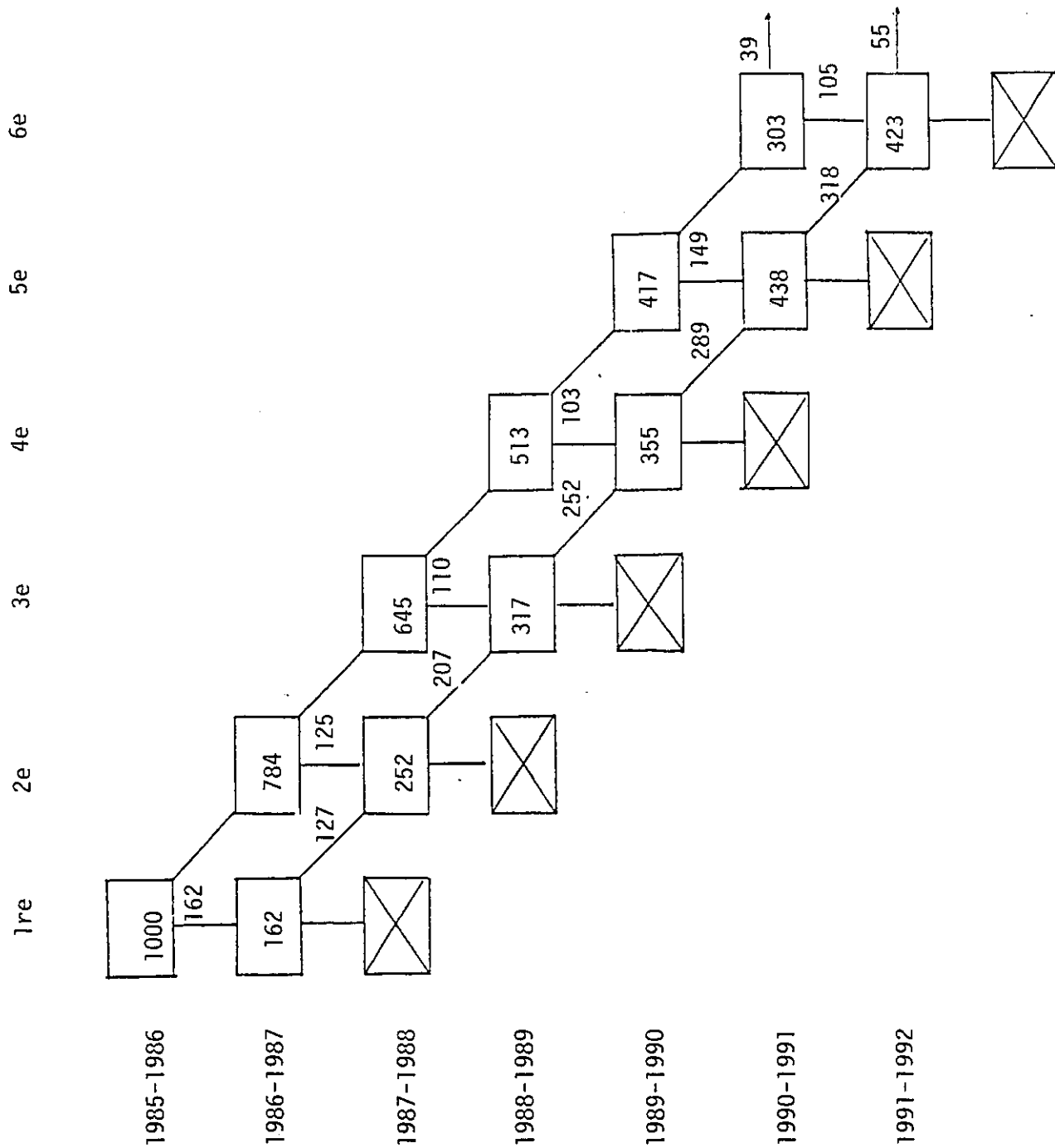


Figure 8
 Reconstitution de la cohorte fictive à partir des taux de promotion et de redoublements observés entre 1985-1986 et 1986-1987

D'après cette figure, sur 1000 élèves inscrits en première année pour la première fois en 1985-1986, 303 atteindraient la 6e année 6 ans plus tard, c'est-à-dire sans redoublement, 318 accéderaient en 6e année après une année de retard au moins, soit un total de 621 élèves représentant ainsi 62.1 % de l'effectif initial. 39 élèves seulement accéderaient aux études secondaires sans retard et 55 autres avec une année de retard au moins, soit un total de 94 élèves représentant 9.4 % de l'effectif initial. C'est dire, théoriquement, que 90 % des effectifs nouvellement inscrits en première année n'accéderont pas aux études secondaires. Ils rejoignent la masse d'enfants et d'adultes fréquentant l'enseignement non formel. À côté du système Yaga-Mukama, le document intitulé "Développement de l'Éducation 1984-1986" cité précédemment rapporte que l'Inades-Formation Burundi a fait participer à ses programmes de formation des adultes 2.289 et 1983 individus, respectivement en 1983 et 1984, qu'il a alphabétisé 5.178 effectifs pour l'année 1984-1985 et organisé un cours d'initiation au développement à 5.268 autres. De son côté, le ministère des Affaires Sociales aurait organisé un programme de formation de courte durée et de longue durée ayant touché respectivement de 1981 à 1984, 191.164 et 27.437 et participé à une campagne d'alphabétisation de 46.299 personnes en 1986. Le ministère de l'Éducation Nationale, par le biais du Département de l'Éducation Parascolaire aurait mené des programmes de formation de durée moyenne ayant touché de 1982 à 1985, un effectif de 8.498 individus. Ces actions restent insignifiantes par rapport aux déperditions scolaires.

Une analyse approfondie de l'utilisation des ressources montre que quelque soit le niveau d'enseignement, les dépenses salariales

constituent la catégorie principale du budget de l'éducation nationale. Ainsi, pour l'exercice 1987, l'enseignement primaire accapare 45.54 % dont 44.82 % sont affectés aux salaires du personnel; l'enseignement secondaire général mobilise 22.60 % du budget d'éducation dont 15.40 % pour le personnel et 6.39 % pour les frais d'internat; et enfin l'enseignement technique consomme 7.54 % dont 6.17 % pour les salaires du personnel et 8.26 % pour les frais d'internat. Dès lors, on s'aperçoit que les dépenses d'enseignement sous forme d'équipement pédagogique, de recyclage des enseignants, d'encadrement des élèves, etc. sont très réduites. L'accroissement quantitatif semble avoir été plus privilégié par rapport à la qualité de l'enseignement. Cependant, la question clé reste le goulot d'étranglement à la fin du cycle primaire hérité de l'histoire du système éducatif burundais: le système d'internat constitue un handicap majeur à l'extension de l'enseignement au niveau secondaire et supérieur. Alors que les deux congrès du Parti s'étaient prononcés sur la promotion de l'externat, c'est le contraire qui s'est produit. Comme on l'a fait remarquer précédemment, des collèges d'enseignement secondaire à système d'externat construits dans le cadre du projet éducation (Banque Mondiale) ont été vite transformés en collèges avec internat. Il semble y avoir des barrières plus psychologiques et politiques à l'extension du système d'externat. Or, dans "réflexion sur l'enseignement secondaire général et pédagogique" (1987) le document indique que la situation est telle que la capacité d'accueil initialement prévue aussi bien à l'internat que dans les classes a été déjà dépassée par la majorité des écoles et que

"les contraintes dues tantôt à l'exiguïté, tantôt à l'ouverture obligée d'une classe, amènent à des transformations de locaux initialement prévus pour des fins autres: des classes ou laboratoires en magasins ou dortoirs et vice-versa" (p. 10).

On est en droit de se demander jusqu'à quand iront les transformations? Eu égard au nombre de sortants des facultés et instituts de l'Université du Burundi, il ne devrait pas se poser un problème d'enseignants en termes de quantité ou de qualité. Étant donné les contraintes budgétaires, le problème se poserait plutôt en termes de remplacement du personnel non qualifié et d'utilisation rationnelle des ressources humaines. En considérant l'enseignement secondaire public relevant du ministère de l'Éducation Nationale et d'autres ministères, on observe qu'en 1986-1987, sur 1547 enseignants 961 soit 62.1 % avaient le niveau requis pour exercer à ce niveau d'enseignement, c'est-à-dire, ayant un diplôme de l'institut pédagogique (2 ans post-secondaires) délivré pour enseigner au 1er cycle du secondaire. De plus, il y aurait à peu près 2.3 enseignants pour un administratif, 76 % des administratifs ayant un diplôme inférieur à celui de l'institut pédagogique.

Selon Lê Thành Khôi (1989), en 1987-1988, le nombre d'élèves par classe est en moyenne de 40 au 1er cycle du secondaire général et varie de 14 à 33 au 2e cycle; le rapport élèves/enseignant y est de 22; dans l'enseignement technique, la moyenne est de 33 élèves par classe et de 13 par enseignant; alors que la charge horaire hebdomadaire est réglementairement de 24 heures, la moyenne observée tourne autour de 18; au niveau de l'université du Burundi, le ratio étudiants/professeur serait de 9.6 étudiants par professeur à temps plein tandis que la charge

horaire est très variable selon les individus et les facultés, pouvant être largement inférieur ou supérieur aux 180 heures réglementaires par an.

Du point de vue externe, on a longtemps admis que l'enseignement primaire est plus rentable que les deux autres niveaux d'enseignement. Et les rapports d'experts et des consultants continuent à poser le problème d'accès au secondaire et au supérieur en termes de limitation en fonction des besoins de main-d'oeuvre (Rasera, 1987; Ziarati, 1989). Or tel que le souligne Sylvain Lourie dans "Perspectives", Vol. XIX, n° 2, 1989 (70), la nature du phénomène éducatif, reflet d'une "demande sociale" s'est profondément modifiée au cours de ces vingt dernières années. La mission de l'école est de nature diverse et complexe. Elle ne peut être uniquement économique.

Au Burundi comme ailleurs dans les autres pays en voie de développement, l'histoire montre que le système éducatif et le système économique ont généralement fonctionné, chacun par rapport à lui-même sans se référer nécessairement aux besoins et à la production de l'autre. Comme on l'a fait remarquer précédemment, la masse d'artisans et d'agriculteurs du secteur non structuré accusent un niveau de formation très bas. Il y a donc lieu de dire que la tendance à la scolarisation primaire universelle aurait pour effet un relèvement négligeable de leur niveau d'instruction dans la mesure où une bonne partie des enfants n'accède pas en fin de cycle primaire. Par ailleurs, la ruralisation porte en elle-même ses propres limites. Car en réalité, ceux qui se présentent sur le marché du travail c'est aussi bien les diplômés que la masse d'enfants éjectés du système sans qualification

aucune. Tel que le souligne Ziarati (1989), les expériences montrent que dans les pays en voie de développement, l'instruction et l'alphabétisation fonctionnelle dans les zones rurales ont pour résultat l'exode rural si elles ne sont pas accompagnées d'une mise en place des infrastructures socio-économiques de base en milieu rural telles que électricité, eau, hôpital, etc. Dans ce contexte, maintenir les enfants le plus longtemps possible sur les bancs de l'école pourrait être aussi une alternative de planification socio-économique. L'analyse ci-après montre que, après 25 ans de mise en place d'une structure de planification, le système se cherche toujours.

ANALYSE FONCTIONNELLE DU SYSTÈME DE PLANIFICATION

Il ressort de ce qui précède que la planification de l'éducation fait face à une multiplicité de problèmes de nature diverse. Il y a lieu de dire que si certaines distorsions persistent, c'est en grande partie lié au fonctionnement même de la planification.

À l'aide du modèle d'analyse fonctionnelle du système de Louis D'Hainaut (1982), on cherche ici à décrire d'abord les caractères propres à la planification et à ses organes ainsi que les ressources du système; ensuite, on analysera les interactions et les incohérences du système.

Les Caractères Propres à la Planification et à ses Organes

Pour cerner les caractères propres à la planification de l'éducation au Burundi et à ses organes, on se référera à la grille d'analyse fonctionnelle du système (D'Hainaut, 1982), à savoir: la définition de la fonction, l'adéquation des fonctions, la position de la fonction, la définition des organes qui assurent la fonction, l'exécution de la fonction, la cohérence interne, les rapports entre la fonction et

les personnes intéressées, l'information relative à la fonction étudiée, et enfin le processus de prise de décision.

Définition de la fonction

La planification de l'éducation existe théoriquement depuis 1964 lorsque le "service de statistiques scolaires" fut implanté au Ministère de l'Éducation. Il sera par la suite appelé service de la planification et des statistiques scolaires pour devenir en 1976, l'actuel "Bureau de la Planification de l'Éducation". Il ressort du "Rapport National du Burundi - Développement de l'Éducation 1984-1986" présenté par le ministère de l'Éducation Nationale à la conférence Internationale de l'Éducation (40e session) à Genève en 1986, que depuis sa création, l'organe chargé de la planification n'est régi par aucun texte législatif définissant clairement sa mission, ses moyens et ses limites dans ses rapports fonctionnels avec les autres organes du ministère de l'Éducation et de ceux des autres ministères et agences externes. Avant la mise en place du Bureau de la planification de l'Éducation, le service souffrait d'une carence grave de personnel qualifié: pendant plus de 10 ans, un seul individu avait pu être initié aux techniques de planification à l'Institut International de Planification de l'Éducation (Paris) en 1972-1973. De 1978 à 1988 cet Institut en a formé 7 autres qui, par la suite, ont quitté le Bureau de la Planification de l'Éducation. Comme dans les autres pays de l'Afrique de l'Est couverts par l'étude de la Banque Mondiale (1985), le Bureau de la Planification de l'Éducation connaît un degré élevé de rotation du personnel qualifié. Dans l'analyse des rapports de la fonction et des personnes intéressées, on essaiera d'évoquer certaines raisons à l'origine de cette rotation.

Adéquation et exécution de la fonction

L'absence d'un cadre institutionnel a eu pour effet que pendant près de 15 ans, la planification de l'éducation au Burundi a été réduite à deux activités étroitement liées: la collecte, le traitement manuel et la diffusion des données statistiques relatives aux effectifs scolaires, aux enseignants et aux salles de classe; le rôle de "public relations" au cas où des organismes d'aide, de coopération ou de financement, manifestaient un désir d'acquérir des données statistiques sur le système éducatif. Des activités similaires étaient en fait organisées dans d'autres ministères s'occupant de la formation (santé, agriculture et élevage, etc.). On n'observe pas, par exemple, une implication directe de la planification de l'éducation dans la définition des objectifs de la réforme de 1973 ni dans la détermination des moyens et stratégies de mise en oeuvre. Un début de planification de l'éducation, fût-elle partielle parce que se limitant essentiellement au niveau primaire, a commencé en 1979.

Au départ, un projet politique de réaliser une vraie justice sociale à travers laquelle toute la population aurait accès à l'enseignement, à la santé et aux autres services sociaux. Ainsi définis par le 1er congrès du Parti Uprona en 1979, ce projet politique, réaffirmé en 1984, devait à moyen terme, être mis en oeuvre au cours du IV plan quinquennal de Développement Économique et Social de 1983-1987. Compte tenu de l'organisation administrative du pays, la planification de l'éducation au sens large du terme s'effectue à plusieurs niveaux.

Outre les différentes instances du Parti et les conseils des ministres qui définissent les orientations de politique sectorielle, il

faut considérer, en particulier dans le processus de détermination des moyens et de mise en oeuvre, l'impact des interventions diverses: le Ministère des Finances qui après discussions budgétaires avec les ministères concernés, détermine l'enveloppe financière en fonction des ressources disponibles ou prévisibles; le ministère du Plan qui doit assurer la coordination des projets d'investissements; les bailleurs de fonds qui, en fin de compte, ne retiendront que les projets qui les intéressent ou qui cadrent avec leurs politiques sectorielles; les autres ministères qui organisent des enseignements spécialisés et planifient leurs besoins de formation; les initiatives privées qui mènent des actions d'éducation; le ministère de l'Intérieur qui, par l'intermédiaire des responsables régionaux et locaux, doit inciter les collectivités à la mobilisation dans la réalisation des projets d'intérêt commun tel que les écoles, les routes, les centres de santé, etc.; au sein du ministère de l'Éducation Nationale, les départements qui ont une relative autonomie dans la gestion et affectation des ressources, etc. Dans pareil système, comme on pourra le lire dans les lignes qui suivent, la planification de l'éducation, et plus précisément le Bureau de la Planification de l'Éducation paraît être dotée d'une mission à dimension multiple: plus qu'un simple processus ou structure permettant la fixation des besoins en ressources qui doivent être attribués pour atteindre des objectifs voulus ou d'être un pur instrument de légitimation du pouvoir ou alors un "alibi" en quête des aides extérieures (Unesco, IPE, 1984, La planification de l'éducation dans le contexte des problèmes actuels du développement), la planification semble être un processus complexe qui passe par la sensibilisation, l'initiative d'entrer dans le jeu du

pouvoir par la négociation, la diffusion des techniques de planification par l'initiation et la formation continue du personnel impliqué dans le processus de planification.

À ce sujet, une étude pilote de carte scolaire sur l'ancien arrondissement de Kirundo (actuellement province) est entreprise en 1979, conjointement par l'Institut International de Planification de l'Éducation (Unesco) sis à Paris et le Bureau de la Planification de l'Éducation du Ministère de l'Éducation Nationale. Les résultats seront publiés en 1982. L'étude a mis en évidence des déséquilibres de toute sorte dans la région étudiée: disparités d'accès à l'éducation entre garçons et filles, entre zones rurales, entre collines d'une même zone rurale; distorsions dans l'affectation et utilisation des ressources disponibles en enseignants, en équipements pédagogiques, en salles de classe; inégalités dans le rendement scolaire, etc.

Cette étude pilote sera suivie par deux cours intensifs de méthodologie sur la carte scolaire, le premier en décembre 1982, le deuxième en janvier-février 1984. D'une durée de plus ou moins une semaine, ces cours étaient essentiellement destinés aux inspecteurs cantonaux de l'enseignement primaire et à leurs assistants chargés de la carte scolaire recrutés à cet effet. À l'issue du premier cours, chaque assistant en accord avec l'inspecteur, entreprend une étude pilote sur une commune de son ressort. Ainsi, 20 communes du pays faisaient l'objet d'étude approfondie de carte scolaire en 1983. Les études se limitent au diagnostic du système scolaire de l'enseignement primaire. Après le deuxième cours, les assistants des inspecteurs devaient mener deux activités parallèles: d'une part, parachever les études pilotes et faire

des propositions concrètes relatives aux nouvelles constructions, aux transformations, réparations, etc., en concertation avec les autorités administratives locales; d'autre part, lancer le questionnaire d'enquête en vue de la généralisation de la carte scolaire sur l'ensemble du territoire. L'échéance de 1985 était fixé pour la fin des travaux. Au cours de ces trois années, le rôle du Bureau de la planification est celui de la formation continue et d'encadrement des équipes cantonales mais aussi et surtout celui de la sensibilisation et parfois d'initiation des différents partenaires impliqués dans la réalisation de l'objectif de la pleine inscription des enfants de 7 ans en 1987-1988. Ainsi, un séminaire d'initiation et de sensibilisation à la planification et à l'administration de l'éducation fut organisé en 1986, principalement à l'intention des cadres du ministère de l'Éducation Nationale.

Le produit de tout ce long processus est un tableau visuel indiquant les écoles en construction ou à construire, les écoles à transformer ou nécessitant réparation, les écoles à équiper, etc., ceci par commune et province du pays. Ainsi, tout au moins au niveau de l'enseignement primaire, on perçoit une action cohérente de la fonction de planification, focalisée vers l'atteinte d'un but bien défini politiquement.

Position de la fonction et organes assurant la fonction

Bien que de nature apparemment complexe, le champ de manoeuvre de la fonction de planification est très limité. Organiquement, le Bureau de la Planification de l'Éducation est généralement considéré comme un service d'appui relevant du Cabinet du ministre. Sous la responsabilité d'un directeur nommé par décret présidentiel, le Bureau n'a pas cependant

de pouvoir étendu, sa mission n'étant pas par ailleurs bien définie. Il est structuré en trois services: service du plan et de la carte scolaire, service des statistiques et de la documentation et service de l'orientation scolaire.

Au niveau régional, il existe un service de carte scolaire rattaché à l'inspection cantonale chargé en somme de coordonner les activités de carte scolaire et de statistiques. Le canton scolaire ne correspondant ni aux circonscriptions administratives communales ni provinciales, on n'observe pas de structures de planification à ces niveaux. Une analyse approfondie de la situation montre que plusieurs organes s'occupent des activités de planification de l'éducation. En fait, si on parle du service de plan et de carte scolaire, le "plan" n'existe que de nom. Et on ne peut parler de carte scolaire qu'au niveau primaire. Il semble plutôt que chaque secteur a une façon particulière de déterminer ses besoins en formation (IVE Plan quinquennal de Développement Économique et Social 1983-1987, p. 82-85). À titre d'exemple, le plan pour le secteur de la Santé s'organise en deux structures opérationnelles: le pays est divisé en secteurs médicaux de 100.000 à 250.000 habitants correspondant souvent au concept administratif d'arrondissement (actuellement province), le secteur médical est divisé en unités territoriales de base définies en fonction du double critère de superficie et de densité de la population, etc.

"De ces structures découlent les besoins de formation pour les métiers de la santé qui s'appuient sur la situation suivante: la situation de référence est constituée par une aire de 5 Km de rayon (soit 78.5 Km²) peuplée de 10.000 habitants. À cette aire

correspond un centre de santé doté de 4 agents: un technicien médical, un auxiliaire de santé, un technicien sanitaire et un assistant sanitaire. ...l'hôpital rural est associé à une population moyenne de 100.000 habitants. À cette dimension correspond le détachement de deux médecins, deux gestionnaires, dix techniciens médicaux, 5 auxiliaires de santé, un technicien sanitaire et un assistant sanitaire" (IVe Plan quinquennal, 1982-1987, p. 83).

Au Ministère du Travail et de la Formation professionnelle, on note un bureau d'études et statistiques auquel est rattaché un vaste projet "Ressources Humaines" chargé d'analyser le problème de relation formation-emploi. Parallèlement, le service des infrastructures sociales et administratives du Ministère du plan mène des activités similaires. Une sous-commission de planification des ressources humaines, regroupant les représentants des deux ministères cités ci-dessus et ceux du Bureau de la planification de l'Éducation (Ministère de l'Éducation Nationale) fut mise sur pieds au début des années 80 pour la coordination des activités. Par la suite, elle s'est révélée inopérationnelle. À l'intérieur du Ministère de l'Éducation Nationale, de l'école au département ministériel, on programme les besoins annuels en nombre d'élèves à accueillir, nombre d'enseignants à recruter, de salle de classes à ouvrir, à équiper, à réparer, etc. De ce fait chaque département possède des statistiques propres qui ne sont pas toujours conformes à celles du Bureau de la planification de l'Éducation. À cette liste (incomplète) d'organes assurant d'une façon ou d'une autre la fonction de planification, il faudrait ajouter les organismes de

financement qui contribuent, d'une façon ou d'une autre, au développement de l'éducation.

Problème de cohérence interne

L'éparpillement de la fonction de planification tel que décrit ci-haut est lié à son histoire. Depuis sa mise en place en 1964, on n'observe pas de continuité ou d'harmonie dans le processus de planification de l'éducation. C'est avec l'opération "carte scolaire" du début des années 80 que l'organe chargé de la planification s'est fait connaître du grand public. Alors que la conférence de Genève de 1962 assignait un rôle de coordination aux structures de planification, c'est le contraire qui s'est produit. La décentralisation du phénomène éducatif a plutôt entraîné les organes mis en place à une très large autonomie en particulier à l'égard des structures parallèles telles que la planification de l'éducation dont le rôle ne semble pas clairement défini. On peut lire dans les pages qui suivent un manque de cohérence de la fonction de planification qui se manifeste sous plusieurs formes. Dans "Politiques sectorielle du Ministère de l'Éducation Nationale, documents annexes" (1988), on remarque que le Bureau de la Planification en l'absence de statut précis s'est assigné la mission suivante:

"Récouter tous les renseignements statistiques relatifs à tous les degrés et types d'enseignements, scolaires, formel et non formel, public et privé; entreprendre toute étude en vue d'évaluer la situation actuelle, en matière d'enseignement, de juger de son efficacité interne et externe, et de dégager les différentes alternatives pour d'éventuelles améliorations; préparer et élaborer les plans éducatifs à long, moyen et court termes; veiller à une

utilisation toujours meilleure des ressources disponibles ou prévisibles et à la recherche de nouvelles sources de financement; rationaliser la carte scolaire nationale; centraliser la préparation des projets relatifs au développement de la main-d'oeuvre en fonction des besoins socio-économiques du pays; suggérer les moyens nécessaires au développement de l'éducation" (p. 51).

Plus loin, le document souligne que de meilleurs résultats auraient pu être obtenus si des problèmes divers n'avaient pas entravé le déroulement des activités du Bureau. Les plus importants seraient:

"Au niveau du Ministère de l'Éducation Nationale, il a manqué des structures de communication et de coordination entre le Bureau de la Planification et les autres services du même ministère; un plan global de développement de l'éducation qui aurait pu unifier les efforts et centraliser les activités des différents services a fait défaut; le grand nombre d'erreurs enregistrées lors du dépouillement des questionnaires d'enquête auprès des différentes écoles du pays ont constitué un sérieux handicap pour l'élaboration de l'annuaire des statistiques scolaires; l'insuffisance des moyens matériels et de personnel qualifié..." (p. 52).

En fait, pour mieux comprendre ces disfonctionnements, il est peut-être utile de situer aussi l'analyse au niveau des rapports entre la fonction de planification d'un phénomène aussi complexe que l'éducation et les personnes concernées.

Rapports entre la fonction et les personnes intéressées

Comme il a été souligné précédemment, il existe plusieurs intervenants dans le processus de planification de l'éducation: outre

l'équipe de planification proprement dite, l'action des acteurs politiques et administratifs, nationaux et internationaux, centraux, régionaux ou locaux, est parfois déterminante aussi bien dans la fixation des objectifs à atteindre que dans la détermination des moyens et des stratégies de mise en oeuvre. On se rappellera ici que la perception du réel est déformée par les attentes, la personnalité, les convictions de chacun et aboutit à une représentation personnelle et que le rôle de chacun se situe dans l'image psycho-sociale du système et diffère de la fonction de planification qui se veut rationnelle, opérationnelle et se situe dans l'image idéale. Jacques Hallak (1976) rapporte par exemple le cas d'un village de Provence (France) qui refuse à l'inspecteur d'académie la fermeture d'une classe pour insuffisance des effectifs scolaires. Des cas similaires ont été enregistrés dans la mise en place de la carte scolaire au Burundi: des constructions scolaires ont été réalisées par des autorités administratives locales sans tenir compte des propositions de localisation de l'offre éducative faites par les assistants des inspecteurs. Même au niveau de l'administration centrale, le Bureau de la Planification de l'Éducation assiste à l'ouverture et à la fermeture des instituts ou des filières de formation (ex.: Lycée International, Ceri, ISTAU, pour n'en citer que ceux-là), sans consultation aucune. L'autre aspect du problème est que dans le processus de planification, certains acteurs, notamment ceux qui détiennent le pouvoir de décision, ont un rôle public bien défini, tandis que d'autres, en particulier ceux exerçant la fonction de planification, jouent un rôle presque effacé. Il en est ainsi de l'administrateur communal qui jouit d'un statut politique local de premier plan tandis que

L'assistant chargé de la carte scolaire, dont l'action s'étend pourtant sur trois ou quatre communes, n'a pas de statut précis: administrativement, il dépend de l'inspecteur cantonal, lui-même étant sous l'ordre d'un inspecteur provincial de l'enseignement primaire; techniquement, il relève du Bureau de la Planification de l'Éducation qui n'a pas de droit de regard direct sur les différents niveaux d'enseignement. Dans pareil système, on peut se demander comment le planificateur, à quelque niveau que ce soit, peut faire siens des objectifs d'un système conçu en dehors de lui. Si pour certains responsables le problème de statut ne semble pas se poser, c'est oublier que psychologiquement, dans toute organisation, l'homme est d'une nature particulière avec une diversité de besoins à satisfaire. On peut observer par exemples qu'à l'image du personnel du Bureau de la Planification, bon nombre d'assistants chargés de la carte scolaire ayant participé aux deux cours intensifs sur la méthodologie de la carte scolaire ne sont plus à leur poste. Plus que les incitations monétaires, il y a lieu de croire que les facteurs psychologiques sont plus à l'origine de la très forte mobilité du personnel: on peut penser notamment au problème de motivation, au besoin de promotion et de considération sociale, et pourquoi pas, au besoin d'être constamment informé, de communiquer ou d'être impliqué dans le processus de prise de décision dans le secteur lié au développement de l'éducation, etc.

L'information relative à la fonction

Comme il a déjà été souligné, il a manqué des structures de communication et de coordination au sein du ministère de l'Éducation Nationale. Alors que le Bureau de la Planification était chargé de

collecter toutes les données statistiques du système éducatif, public ou privé, scolaire ou extrascolaire, il n'existe pas de département ministériel sans cellule ou service de statistiques scolaires. Dans beaucoup de cas, ces données sont rassemblées à des moments et à des fins différents, de sorte qu'il n'y a pas souvent de concordance avec celles publiées par l'organe responsable.

À titre d'exemple, pour la période 1982-1987, l'étude de Ziarati (1989) rapporte les chiffres suivants en ce qui concerne l'enseignement primaire.

Tableau 19

Nombre de salles de classe, de personnel administratif et enseignant, et effectifs scolaires, 1982-1987

Année scolaire	Salles de classe	Personnel	Effectifs scolaires
1982-1983	5226	5911	230.253
1983-1984	5761	6164	302.611
1984-1985	6148	6714	344.473
1985-1986	6590	7245	387.710
1986-1987	6459	7755	454.395

Au cours de la même période, la population scolarisée au primaire, selon le Ve Plan, aurait évolué de la façon suivante:

TABLEAU 20

Population scolarisée (7 ans et plus) au cours du IVe plan

année scolaire	Population scolarisée au primaire (7 ans et plus)
1982-1983	258.927
1983-1984	301.278
1984-1985	343.027
1985-1986	385.936
1986-1987	451.445

Bien que Ziarati indique que les données sont fournies par le Ministère de l'Enseignement Primaire et Secondaire, celles publiées dans l'annuaire des statistiques scolaires 1986-1987 du Bureau de la planification de l'Éducation sont consignées au tableau 21.

TABLEAU 21

Nombre de salles de classe, de personnel administratif et enseignant
ainsi que les effectifs scolaires, 1982-1987

Année scolaire	Salle de classe	Personnel administratif et enseignant	Effectifs scolaires
1982-1983	5226	5911	230.253
1983-1984	5519	6164	302.611
1984-1985	5616	6714	344.473
1985-1986	5993	7166	381.150
1986-1987	6459	7616	449.556

Comme le souligne Lê Thành Khôi (1989), le problème le plus important concerne l'information. Beaucoup de données manquent pour permettre un développement harmonieux du système: outre les objectifs quantitatifs et qualitatifs clairs de développement des différents niveaux d'enseignement, les données publiées dans les annuaires n'indiquent pas les dépenses par élève selon la source de financement, la nature et catégories des dépenses, la disponibilité et l'utilisation des ressources (matérielles, humaines et financières); de même, l'origine géographique et socio-économique des élèves semble rester une question-tabou alors qu'elle devrait constituer la base de l'extension de la politique du système d'externat et de l'organisation de la carte scolaire de l'enseignement secondaire; jusqu'à présent, les annuaires laissent de côté l'important secteur de l'éducation non formelle. Stratégiquement, la très forte décentralisation de l'éducation a eu pour conséquence un certain isolement de l'organe chargé de la planification du fait que d'une part, l'information parvenant à ses différents niveaux est généralement très vite dépassée ou alors diluée; d'autre part, l'information qu'il publie, très souvent après deux ou trois ans, ne garde plus un caractère actuel ou pertinent. Ici, il importe de préciser que les données officiellement disponibles en septembre 1989 sont celles publiées dans l'annuaire des statistiques scolaires 1986-1987. Parlant de l'Amérique Latine, Daniel A. Morales-Gomez (1989) souligne ceci:

"Les priorités à court terme des gouvernements, les disponibilités financières, l'insuffisance des capacités de recherche internes, entre autre facteurs, rejalliraient sur le type, la qualité et la pertinence de l'information utilisée par l'appareil de planification" (Unesco, 1989, Perspectives, vol. XIX, n° 2 (70)).

Malgré la tendance à l'informatisation de la gestion du système au cours des années 80, les difficultés internes persistent: la collecte d'une information fraîche, son traitement rapide, sa large diffusion et la circulation de celle-ci, horizontalement et verticalement, aussi bien à l'intérieur du système qu'avec l'extérieur de celui-ci. Ainsi démunie d'une information actualisée dans un système de gestion à caractère quotidien, l'appareil de planification réduit de lui-même son rôle de négociateur dans le processus de prise de décision.

La décision

Si le Bureau de la Planification dispose d'une relative autonomie quant aux activités à mener et à la façon de les conduire, il semble rester un organe qui collecte des données pour les offrir à d'autres ayant la responsabilité de décider des objectifs à atteindre, des moyens et des stratégies de mise en oeuvre.

"Le rôle de la planification est d'établir les statistiques en matière d'éducation et de proposer des orientations susceptibles de permettre l'action du ministère d'atteindre les objectifs politiques nationaux arrêtés par les instances du parti Uprona" (Rapport National du Burundi par le ministère de l'Éducation Nationale, 1986, développement de l'éducation 1984-1986, CIE, 40e session, Genève, 1986, p. 16).

En analysant le processus de décision aussi bien verticalement qu'horizontalement, on se rend bien compte que le rôle de l'organe chargé de la planification est très réduit. On observe, par exemple, que le conseil consultatif communal constitué le plus souvent de hauts fonctionnaires ressortissants de la commune, lesquels sont désignés par

l'autorité communale, détermine les orientations de développement socio-économique, les projets à mettre en oeuvre, les moyens nécessaires, etc. À l'image donc du plan quinquennal de développement socio-économique, la carte scolaire communale reste glissante et flexible. Elle ne peut être impérative. En d'autres termes, l'administrateur communal sollicité de par et d'autre, considérera toujours le consensus établi avec les autorités scolaires de seconde importance par rapport à celui obtenu au sein du conseil consultatif. Le problème devient beaucoup plus complexe si on se situe au niveau provincial et national. En effet, la sous-commission de planification régionale présidée par le gouverneur de province et composée généralement de chefs de service provinciaux, c'est-à-dire, excluant de ce fait même les responsables de la carte scolaire, analyse et décide des projets communaux et provinciaux à soumettre à la commission Nationale Permanente du Plan coiffant, selon le IVe Plan quinquennal, les sous-commissions suivantes dans l'élaboration et l'exécution du plan: une sous-commission de planification des ressources financières; une sous-commission de planification pour le secteur rural; une sous-commission de planification des travaux publics, de l'énergie et des mines, une sous-commission de planification pour l'industrie, l'artisanat, le tourisme et le commerce; une sous-commission de planification pour les transports et communications; une sous-commission de planification pour l'infrastructure sociale et administrative et une sous-commission régionale par province. Les grandes orientations de politique sectorielle resteront du ressort des instances politiques du pays. Au niveau de la détermination des moyens, le processus budgétaire apparaît

comme une phase au cours de laquelle chaque département ministériel négocie avec le ministère des Finances pour demander des moyens en fonction de ses besoins et, ce dernier, en fonction des ressources disponibles, offre une enveloppe déterminée, souvent très contraignante par rapport aux besoins exprimés. De plus, l'utilisation de cette enveloppe sera strictement contrôlée par le Département du Budget - Contrôle et l'Inspection Générale des Finances relevant du Ministère des Finances.

On peut en dire autant des agences de financement externe: une fois l'aide ou accord de crédit accepté, le démarrage d'un projet de développement sera conditionné par l'envoi d'un "expert" ou d'un "conseiller technique" pour la mise en oeuvre, c'est-à-dire, implicitement, pour garantir "une bonne gestion du projet".

En somme, si on peut parler d'une certaine décentralisation des pouvoirs de décision, elle ne concerne pas la distribution des pouvoirs financiers: le Ministère des Finances, les collectivités locales, les familles, les agences de financement, etc. limitent l'action des forces en présence en particulier la planification de l'éducation aussi bien dans la formulation des objectifs à atteindre, des moyens et des stratégies de mise en oeuvre. Dans les lignes qui suivent on se rend bien compte que corrolairement au problème institutionnel, les ressources mises à la disposition du Bureau de la Planification semblent très maigres eu égard à l'importance des travaux à mener.

Analyse des Ressources

On se rappellera ici que la plupart du personnel initié aux techniques de planification est actuellement affecté à d'autres postes

pour des raisons diverses. Bien qu'il n'existe pas de données sur l'utilisation exacte du personnel en place, l'expérience montre que les cadres du Bureau de la Planification de l'Éducation sont très sollicités pour la gestion courante du système (ex., orientation des élèves vers le 2e cycle du secondaire, test national, concours national, etc.) disposant ainsi de peu de temps à consacrer à la recherche pour mieux maîtriser le fonctionnement interne du système et les contraintes de l'environnement. À cela s'ajoute la faiblesse des ressources matérielles et financières. Selon l'annuaire des statistiques scolaires 1986-1987 qui établit les dépenses de fonctionnement par niveau et type d'enseignement relevant du Ministère de l'Éducation Nationale, la part du Bureau de la Planification par rapport au total du budget alloué au ministère a varié de 0.21 % en 1981 à 0.16 % en 1988. Il faut cependant noter que le Bureau de la Planification bénéficie souvent de l'appui des organismes de financement externes (PNUD, Unesco, Banque Mondiale) sous forme d'experts, de consultants, de bourses de stage, de séminaires locaux de formation, d'équipements divers, etc. Si on se limite aux dépenses de fonctionnement allouées par l'État, il ressort du tableau 22 que la plus grande partie est absorbée par les salaires du personnel.

TABLEAU 22
Dépenses de fonctionnement du Bureau de la Planification de l'Éducation de 1985 à 1988

Nature et type de dépenses	1985	%	1986	%	1987	%	1988	%
Salaires	6.086.496	85.9	6.190.070	88.6	5.704.728	87.7	6.99.492	89.7
- sous-statuts	5.992.975	84.6	6.093.271	87.2	5.469.095	84.1	6.756.675	86.0
- sous-contrats	93.521	1.3	96.799	1.4	235.633	3.6	242.817	3.1
Matériel et fournitures de bureau	1.000.000	14.1	800.000	11.4	800.000	12.3	800.000	10.3
Total	7.086.496	100	6.990.070	100	6.504.728	100	7.799.492	100

Ce tableau cache cependant d'autres dépenses de fonctionnement relevant de l'État et liée aux activités de planification. Les plus importantes sont les dépenses salariales des assistants des inspecteurs cantonaux chargés de la carte scolaires dépendant administrativement de l'enseignement primaire, les frais de mission à l'intérieur du pays centralisés à la Présidence de la République; les frais liés au carburant et à l'entretien des véhicules comptabilisés au STB (service des transports du Burundi du ministère des Transports, postes et télécommunication). De plus, il ne précise pas le type de matériel ou de fourniture de bureau couvert par les dépenses.

Comme on peut le constater par la suite, cela ne constitue qu'une des multiples interactions et incohérences de la planification de l'éducation au Burundi. De nombreux organismes intervenant dans l'action éducative, procèdent à la programmation des activités à mener. D'autres encore, tels que le ministère du Travail et de la Formation Professionnelle, le ministère chargé de la Planification socio-économique, etc., disposent des structures solides s'occupant de la planification des ressources humaines.

ANALYSE DES INTERACTIONS ET DE LA COHÉRENCE

Cette section, en complément de ce qui précède, cherche à identifier la nature des interactions et incohérences de la planification de l'éducation au Burundi.

L'analyse sera centrée autour des points suivants: la cohérence fonctionnelle et organique; la cohérence des formations; la cohérence entre les agences impliquées; la cohérence externe; la cohérence entre les ressources.

La cohérence fonctionnelle et organique

Dans l'analyse précédente, il est apparu que la planification de l'éducation au Burundi ne présente pas une réelle harmonie dans son fonctionnement et que les structures mises en place manquent une certaine cohésion. Sans statut précis, l'organe chargé de la planification s'est partiellement limité à assumer trois fonctions: la préparation de l'action éducative, la gestion du système, l'orientation et la sélection des élèves. En effet, grâce à la masse d'information dont il dispose, il a pu se filtrer dans le processus de détermination des objectifs et de prise de décision, assurant ainsi une relative connection entre les niveaux politiques, administratifs et technique du système. À titre d'exemple, le service de l'orientation scolaire élabore chaque année une étude prévisionnelle de la rentrée scolaire, portant essentiellement sur la capacité d'accueil du niveau secondaire et le nombre d'élèves à accueillir dans les premières années des deux cycles du secondaire. Ainsi, l'homme politique perçoit ses possibilités de manoeuvre quant aux changements à introduire; les départements ministériels ont une idée globale de l'état du système et peuvent procéder ainsi à leurs prévisions budgétaires et à l'affectation des ressources; le chef d'établissement peut, à son niveau, préparer la rentrée scolaire en spécifiant le nombre d'élèves à accueillir dans les classes ou à l'internat, les équipements pédagogiques et divers, le personnel enseignant et administratif, etc. Leurs rapports complétés par ceux de l'inspection donnent aux échelons supérieurs une idée globale des besoins du système et des spécificités locales et régionales. Le pouvoir de décision peut alors, compte tenu des contraintes, prendre des mesures de régulation du système. Un tel

fonctionnement permet au système de vivre au jour le jour avec une relative stabilité puisque les infrastructures d'accueil du secondaire semblent saturées et incapables de résorber le goulot d'étranglement du primaire. En somme, la planification n'a jamais pu s'appliquer à l'ensemble du système éducatif en tenant compte des aspects quantitatifs et qualitatifs, ni se placer dans une perspective lointaine, ni s'intégrer entièrement dans la planification du développement socio-économique. Le problème est à la fois normatif, stratégique et opérationnel. Sans ressources propres, le pouvoir politique en général et le système de planification en particulier ne peut se fixer des objectifs clairs et réalistes. Dans une société en perpétuel changement politique, socio-culturel, économique et technologique, l'organe chargé de la planification n'a qu'une connaissance imparfaite des besoins de la société, du système et des individus. Cette absence d'information précise à laquelle s'ajoute celle de cadre organique limite son poids dans l'ensemble du système, laissant ainsi au pouvoir de décision local, régional ou national, public ou privé une liberté de manoeuvre dans la définition des orientations d'une partie du système dont il a la charge ainsi que des moyens et stratégies de mise en oeuvre. À divers niveaux, il semble que les décisions importantes affectant le développement du système d'éducation, ont tendance à être prises en dehors de la sphère de planification. L'information circulant très difficilement, les agents impliqués dans la planification, essentiellement ceux de niveau intermédiaire ou local, n'auront que rarement ou presque jamais une vue globale du système. Un mécanisme de coordination fait défaut.

Cohérence des formations

Un manque de coordination se manifeste aussi dans la diversité des actions de formation, formelle ou non formelle. Au Burundi comme ailleurs, le système éducatif est très diversifié et est constitué par divers sous-systèmes dont les objectifs diffèrent ou se recoupent en raison de la spécificité de la clientèle à servir et des ressources disponibles ou mobilisables. Aucune étude évaluative n'a été entreprise pour cerner les interrelations entre divers sous-systèmes, c'est-à-dire, l'incompatibilité, la divergence, le parallélisme, la convergence ou la forte cohérence quant aux buts, aux moyens d'action ou résultats. La planification semble préoccupée par l'éducation assurée à l'intérieur de l'institution scolaire. Même à ce niveau, la diversité des buts, des moyens et des résultats, échappe à toutes forme de coordination. En tant que sous-système, la planification est elle-même issue de l'interaction continue d'un ensemble d'individus intentionnels dont la formation antérieure oriente leur représentation du système et affecte ainsi la fixation des objectifs, la détermination des moyens et la mise en oeuvre.

La cohérence entre les agences impliquées

Il existe une diversité d'agences impliquées dans l'action éducative. À côté des organismes publics ou privés et des collectivités locales, d'autres agences des Nations Unies ou de coopération bilatérale ou multilatérale participent activement au développement de l'éducation. Comme le souligne Louis D'Hainaut (1982), concernant les agences des Nations Unies:

"D'une part, dans tous les projets, le financement et la gestion financière sont assurés par le programme des Nations Unies pour le Développement, et d'autre part, l'organisation Mondiale de la santé, l'Unicef, le BIT, la Banque Internationale pour la reconstruction et le Développement ou la FAO sont parfois impliqués de manière plus ou moins importante ou plus ou moins active dans un projet éducatif" (p. 103).

Parfois, l'action éducative n'est qu'un aspect d'un programme plus général du développement (exemple: Sociétés Régionales de Développement) qui implique d'autres systèmes nationaux, en particulier le système économique. Ainsi, de 1983 à 1986, selon le document établi par le service des Infrastructures sociales et Administratives (Terrisse, B., 1987) pour la préparation du Ve plan, les organismes suivants auraient contribué au financement des projets d'éducation relevant du seul Ministère de l'Éducation Nationale: l'État pour le Budget Extra-ordinaire d'Investissement, les Collectivités locales, le secteur privé, la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement, la Commission Économique Européenne, le PNUD, la République Fédérale d'Allemagne, la France, la Belgique et l'Italie. D'autres pays et organismes interviennent de façon variée. Cependant, il n'existe pas de réseau institutionnalisé permettant une harmonie d'actions ou un mode de collaboration entre agences impliquées dans l'action éducative. Des experts ou coopérants sont souvent affectés à des projets et partent en cours de leur réalisation, laissant ainsi un vide difficile à combler au niveau national. Ainsi au cours de la période étudiée, un expert détaché du PNUD auprès du Bureau de la Planification de l'Éducation au début des

années 80 est parti avant la généralisation de la carte scolaire du primaire sur l'ensemble du territoire national. On n'a pas assuré sa relève pour mettre en place la carte scolaire de l'enseignement secondaire alors qu'on prônait l'extension du système d'externat à ce niveau et que la Banque Mondiale et la Banque Africaine de Développement finançaient la construction d'écoles secondaires. Certaines d'entre elles à système d'externat ont dû être transformées à des fins d'internat.

Cohérence entre les ressources

De ce qui précède on saisit l'incohérence entre le système de planification et les ressources mises à la disposition du système éducatif. Chaque organisme dispose des moyens propres spécifiques à l'action à mener, des moyens qui diffèrent en quantité et en qualité selon la nature du problème à résoudre.

L'incohérence se manifeste dans les buts, dans les manières de faire et dans les résultats attendus des acteurs, c'est-à-dire, dans l'utilisation même des ressources. L'absence de canalisation de ces ressources vers un but commun et précis se traduit par les distorsions persistantes à l'intérieur du système telles que stigmatisées précédemment et aboutit, on ne peut plus clair, au gaspillage des ressources et au double emploi.

Cohérence externe et optimisation des modèles

Le système de planification actuel a certes permis une amélioration sensible de la participation scolaire au cours des années 80 mais les déséquilibres importants persistent. Le problème d'accès à l'éducation, aux divers types et niveaux d'enseignement reste posé: les disparités d'accès à l'éducation entre régions persistent; une bonne

partie des enfants ayant commencé l'école primaire la quittent en cours de cycle et la plupart de ceux qui ont eu la chance d'arriver en fin de cycle seront bloqués à l'entrée du secondaire. En conséquence, les redoublements restent importants dans les deux dernières années du cycle primaire, les enfants espérant un jour réussir le concours national, porte d'entrée au cycle secondaire. On peut penser que la plupart des récalés du système scolaire retombent vraisemblablement dans l'analphétisme puisque le milieu d'accueil, essentiellement rural, n'est pas proportionnellement aménagé pour renforcer ou exploiter les acquis scolaires. Ainsi le système ne fait que se reproduire en créant une élite instruite et une masse d'individus partiellement formés. En effet, le système n'aurait pour effet qu'un relèvement négligeable du niveau d'instruction de la population active et dont la majorité travaille dans le secteur non-structuré, un secteur quelque peu marginalisé du fait de la faiblesse des revenus et de la médiocrité du statut qu'il confère à ses membres. Plutôt que d'intégrer le milieu rural et de le transformer, tels que définis dans le discours politique, les exclus du système ont plutôt tendance à le fuir et à se diriger vers les centres urbains dans l'espoir d'y trouver les meilleures conditions (introuvables). Bien que cela reste à confirmer par une étude démographique ou sociologique approfondie, le Burundi ne devrait pas faire l'exception des observations faites par Ziarati (1989) en ce qui concerne les pays en voie de développement. De plus, des analyses sur les perspectives d'emploi et le système de formation de 1981 à l'an 2000 soulignent la tendance à la surproduction des cadres pour certains secteurs et à la pénurie dans d'autres, phénomène classique de l'approche main-d'oeuvre.

En fait, l'absence de plan d'éducation est illustrée par le manque d'harmonie des approches de planification des différents niveaux et types d'éducation: au niveau primaire, on raisonne en fonction d'une hypothétique demande sociale tandis qu'aux deux autres niveaux d'enseignement, on parle d'une (impossible) correspondance entre sortants du système scolaire et besoins de l'emploi. L'"approche sociale" de la carte scolaire consiste à projeter non pas une véritable demande éducative en termes de besoins exprimés ou non par les individus ou les groupes sociaux, mais l'offre nécessaire pour accueillir un effectif scolaire estimé à partir de deux variables: la croissance démographique et le fonctionnement interne du système éducatif sur base des tendances passées. Dès lors, on remarque des distorsions importantes dans la logique économique par rapport à la logique éducative.

En termes économiques, un sujet rationnel ne décide de réaliser un investissement que si deux conditions sont réunies: s'il pense que cet investissement lui rapportera plus qu'il ne lui coûte; s'il pense que cet investissement lui rapportera plus que les autres investissements possibles (Eicher, T.C., 1974). Paradoxalement, du point de vue psychologique, c'est au moment où l'enfant accède à sa maturité intellectuelle et socio-affective, c'est-à-dire, devient rationnel, que le système met en place des mécanismes de régulation défavorables à son plein épanouissement.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Au terme de ce travail, on saisit assez clairement que les résultats du système éducatif en général et de son sous-système de planification sont étroitement liés au fonctionnement de l'ensemble du système socio-économique, politique, démographique et administratif, dans un cadre historique et géographique déterminé. C'est donc à dessein que l'étude s'est voulue globale, holistique.

En effet, pour bien comprendre les dysfonctionnements actuels du système de planification, il faut bien les placer dans leur contexte environnemental. L'analyse du contexte de développement de l'éducation dans les pays en voie de développement en général et de celui de l'Afrique en particulier, et au sein duquel fonctionne le système de planification, a permis de montrer que, d'une part, l'éducation n'a pas connu une évolution lente et linéaire comme dans les pays dits développés, et que, d'autre part, malgré la mise en place des structures de planification au début des années 60, les objectifs des plans de Karachi (1960), d'Addis-Abeba (1961) et de Santiago (1962) n'ont pas été globalement atteints. Dans le cas spécifique de l'Afrique, on a pu observer que l'école a été introduite très tardivement à la fin du siècle dernier. De par son contenu, ses structures, son organisation, etc., elle était un décalque pure et simple de celle de la métropole. Elle était élitiste, sélective, destinée à produire quelques éléments subalternes nécessaires à la bonne marche de l'administration coloniale. De ce fait, l'accès au niveau secondaire et supérieur (presque inexistant) restera extrêmement limité. Après accession à l'indépendance, cet héritage colonial a marqué et continue à marquer la conception philosophique de l'école, son contenu, ses structures, ses

finalités, etc. Ainsi, la grave pénurie de main-d'oeuvre qualifiée léguée par les régimes coloniaux dans les pays en développement, la pression sociale en faveur de l'instruction dès l'accession de ces derniers à l'indépendance, l'impact des organisations internationales d'abord fascinées par la théorie du capital humain puis désillusionnées par les résultats du système avant la crise économique des années 70 et influencées du reste par la théories de la rentabilité, la situation socio-économique, politique, culturelle et démographique propre à chaque pays, etc. ont engendré une expansion sans précédent mais déséquilibrée des systèmes éducatifs entre les pays et à l'intérieur d'un même pays. Le cas de l'Afrique reste le plus préoccupant: tel est le constat des Ministres d'Éducation et de ceux chargés de la planification économique réunis à Harare en 1982.

En somme, il semble y avoir une diversité de conception du phénomène éducatif dans ses rapports avec le monde environnant, laquelle se répercute à la fois sur la définition des objectifs à atteindre, des moyens et stratégies de mise en oeuvre, c'est-à-dire en d'autres termes, sur les modèles de planification préconisées pour promouvoir son expansion tant quantitative que qualitative. Dans un contexte de croissance économique sans précédent d'après-guerre, les promoteurs de la "théorie du capital humain" (Schultz, 1963 et Becker, 1964) considéraient par exemple l'éducation comme un important facteur de croissance économique. Sous ce regard, l'accès à l'éducation pour tous, dans le sens de l'accès aux divers niveaux et types d'éducation et non pas seulement de la scolarisation primaire universelle, devrait aboutir en toute logique à l'augmentation de la production, c'est-à-dire à la

croissance économique. Or, la désillusion suscitée par "la crise mondiale de l'éducation" (Coombs, 1968) de la fin des années 60 et surtout par la crise économique des années 70, a amené certains auteurs à mettre en doute le caractère rentable de l'éducation (Spence, 1973; Thurow et Lucas, 1972; Doeringer et Piore, 1971) ou à proposer la suppression pure et simple de l'institution "École" (Illich, 1971). On perçoit clairement, dès le début des années 70, une certaine ambiguïté à définir les objectifs d'éducation. Dans le cas spécifique de l'Afrique par exemple, Ela (1971) estimait que l'enseignement doit chercher à réaliser la synthèse du livre et de l'outil, en apprenant à tenir à la fois la plume et la pioche. Cette ambiguïté transparait à travers les ouvrages de certains auteurs (Hallak, 1974; Paillet, 1974) qui posent le problème des modèles de planification. Selon Jacques Hallak, trois questions importantes de l'économie de l'éducation ont été mal posées: celle de l'allocation des ressources, celles des facteurs de croissance de la scolarisation et enfin, celle du rôle joué par l'éducation dans la croissance économique. Chacune des méthodes préconisées est tributaire de postulats de base qui lui donnent son contenu et son orientation et aucune d'elles n'est pleinement satisfaisante ni dépourvue d'ambiguïtés (Paillet, 1974): les insuffisances ne sont pas d'ordre technique, elles reflètent les tensions et les disharmonies inhérentes au fonctionnement de notre société. En réalité, les différentes théories et modèles de planification restent complémentaires. Les théories organisationnelles apportent à la planification cet aspect qui semble fondamental et selon lequel dans tout système, il faut tenir compte de ses trois dimensions étroitement liées: l'individu, l'organisation et l'environnement.

Dé façon spécifique, l'étude avait pour but de tenter de répondre aux questions suivantes:

- 1° Comment fonctionne la planification de l'éducation au Burundi? Quels sont donc les caractères propres à cette fonction de planification et aux organes impliquées dans le système de planification?
- 2° Quelles sont ses ressources eu égard à sa mission et comment sont-elles utilisées? D'où proviennent-elles?
- 3° N'y a-t-il pas de problèmes d'interactions et de cohérence dans le système de planification au Burundi?

Le modèle d'analyse fonctionnelle du système de Louis D'Hainaut (1982) appliqué au cas du Burundi a permis d'illustrer la complexité du système de planification d'un pays à ressources limitées et dont l'expansion du système éducatif est largement dépendante du financement externe. Il permet de dégager deux conclusions principales: d'une part, on retiendra que malgré les contraintes de développement socio-économique, la volonté politique est primordiale pour imprimer le changement du système et poursuivre ses objectifs d'expansion. D'autre part, le pouvoir peut constituer un frein à tout changement en y opposant le principe de cohérence pour que le présent s'insère dans le passé (Alliot-Marie, 1983). Dans pareil contexte, le système de planification semble se comporter comme le système politique. Au lieu de se montrer plus dynamique et incitatif et de faire des propositions concrètes de modification du système, la planification donne l'impression de se conformer aux cadres établis et d'attendre que le pouvoir se prononce sur les objectifs à atteindre et sur les moyens et stratégies de mise en

oeuvre. C'est ainsi qu'il faut comprendre les résultats spectaculaires réalisés au niveau de la scolarisation primaire au cours des années 80 et le blocage du système quant à l'accès aux autres niveaux d'enseignement. Le système de planification est resté partiel sans envisager des mesures d'accompagnement pour les produits du primaire. Le manque d'articulation entre les objectifs, les moyens et stratégies de développement des divers niveaux et types d'éducation ou tout simplement l'absence de plan global d'éducation engendre des distorsions de nature diverse. Le système reste sélectif et déséquilibré comme dans le passé.

Il s'avère donc urgent de mettre en place un plan d'éducation pour assurer la cohérence des actions à mener en matière d'éducation. Un plan est plus qu'un acte économique, il est une prise de conscience politique, l'affirmation d'une personnalité nationale (Lê Thành Khôi, 1974). Et ils n'aura de sens que s'il est suivi d'exécution. L'expérience du Burundi montre aussi que corrolairement à cette absence de plan d'éducation, le problème réside dans l'organisation même de la planification: l'organe chargé de la planification de l'éducation ne connaît pas de statut propre définissant sa mission, ses moyens et ses limites dans ses rapports verticaux et horizontaux avec les autres organes et agents impliqués dans la définition des politiques éducatives, dans la détermination des moyens et stratégies de mise en oeuvre.

Les plans quinquennaux de développement économique et social n'ont de plan qu'une énumération pêle-mêle des objectifs considérés comme désirables sans établir un ordre de priorité. Il y a lieu de dire comme Daniel A. Morales-Gomes (1989) que les contradictions croissantes entre les résultats escomptés de la planification de l'éducation et les

produits concrets du développement montrent à quel point on a négligé trois éléments décisifs pour la planification de l'éducation:

"L'évaluation des capacités existantes de planification à différents niveaux de l'exécutif, en particulier la qualité des moyens disponibles de collecte, de recherche et d'analyse d'une information à jour; les critères appliqués pour assigner une mission de planification aux administrations au regard de leur aptitude à retrouver et à utiliser les résultats de recherches menées par des institutions extérieures; la nécessité de nouer des liens avec les divers groupes conduisant des recherches diagnostiques et évaluatives au microniveau" (p. 214).

Par ailleurs, quel que soit le statut qu'on puisse conférer au système de planification, la planification passe nécessairement par la diffusion des techniques pour que le langage technique s'infilte à travers les divers niveaux de prise de décision, par la sensibilisation des personnes impliquées dans le système, par la formation continue et l'encadrement permanent du personnel régional et intermédiaire afin de susciter et d'entretenir leur curiosité scientifique d'une part et d'établir un climat relationnel propice au bon fonctionnement du système de planification. Conjointement donc au plan global d'éducation, il faut assurer au système de planification un statut précis qui garantirait son exécution. Il semble que les incohérences observées sont plus organisationnelles que techniques.

Cependant, l'approche systémique qui a guidé le présent travail donne une vision globale du fonctionnement du système de planification d'un pays classé souvent parmi les 25 pays les plus pauvres de la planète

et en interaction avec un environnement complexe. Elle ne renferme pas en soi de principe explicatif. En d'autres termes, elle laisse un champ ouvert à d'autres études pour cerner tel ou tel aspect du système de planification. Ici, on pense en particulier aux possibilités de réduire le goulot d'étranglement à la fin du cycle primaire et d'extension du système d'externat en milieu rural moyennant une mise en place de la carte scolaire de l'enseignement secondaire et un système de sélection ou de recrutement au niveau régional et local et non pas national. En définitive, compte tenu des particularités du Burundi, les données de l'étude ne peuvent être généralisées à l'ensemble des pays en voie de développement qu'avec réserve.

BIBLIOGRAPHIE

- I. Ouvrages et articles cités
1. Alliot-Marie, M. (1983). La décision politique. Attention! Une république peut en cacher une autre. Paris, PUF.
2. Argyris, C. (1968). Personality and organisation. New York, Harper Torch Books.
3. Argyris, C. & Schön, D.A. (1978). Organizational learning: a theory of action perspective. Reading, Mass., Addison-Wesley.
4. Atangana, Mebara, J.M., Martin, J.Y., Ta Ngoc, Chau (1984). Éducation, emploi et salaire au Cameroun. Paris, IYPE, Unesco.
5. Beaudelot, C. et Estabelet, R. (1971). L'école capitaliste en France. Paris, Maspero.
6. Becker, G. (1964). Human Capital. New York, Columbia University Press.
7. Beckhard, R. (1975). Le développement des organisations: stratégies et modèles. Paris, Dalloz. (Traduction française de: Organization development: strategies and models. Reading, Mass., Addison-Wesley, 1969).
8. Bennis, W.G. (1969). Organization development: Its nature, origins and prospects. Reading, Mass., Addison-Wesley.
9. Bertalanffy, V.L. (1968). General system theory. New York, George Braziller Inc. Traduit en français par Chabral, J.B. (1973). Paris, Dunod.
10. Bordenave, Y. (1987). Comprendre l'organisation: approche de recherche. Montréal, Agence d'Arc Inc.
11. Bourdieu, P. et Passeron, J. (1964). Les héritiers, les étudiants et la culture. Paris, Ed. du Minuit.
12. Bourdieu, P. et Passeron, J. (1970). La reproduction. Éléments du système d'enseignement. Paris, Ed. du Minuit.
13. Bowles, S. (1967). The efficient allocation of the sources in education. Quarterly Journal of Economics, no 3, pp. 189-219.
14. Caire, G. (1972). La planification. Paris, Ed. CUJAS.
15. Carnoy, M., Levin, M.H., King, K. (1981). Éducation, travail et emploi, vol. 2, Paris, IYPE, Unesco.

16. Carron, G. et Ta Ngoc Chau (1981). Disparités régionales dans le développement de l'éducation: Diagnostic et politiques de réduction. Paris, Unesco, IIPÉ.
17. Coleman, J., Campbell, E., Hobson, D., McPartland, J., Modd, A., Weinfeld, F. & York, R. (1966). Equality of educational opportunity. Washington, United States Department of Health, Welfare and Education.
18. Coombs, P.H. (1968). La crise mondiale de l'Éducation. Paris, PUF.
19. Coombs, P.H. (1970). Qu'est-ce que la planification de l'éducation? Paris, Unesco, IIPÉ.
20. Coombs, P.H. (1985). The world crisis in education: The view from the eighties. New York, Oxford University Press.
21. Coombs, P.H., Hallak, J. (1987). Cost analysis in education: a tool for policy and planing. Baltimore, World Bank, the Johns Hopkins University Press.
22. Denison, E.F. (1962). The sources of economic growth in the United States and the alternatives before U.S., New York, Committee for economic Development.
23. Dewey, J. (1916). Democracy and Education. New York, MacMillan.Co.
24. D'Hainaut, L. (1982). Analyse et régulation des systèmes éducatifs. Un cadre conceptuel. Paris, Bruxelles Éditions Labor Fernand Nathan, Unesco.
25. Doeringer, P., Piore, M. (1971). Internal Labor markets and manpower analysis. Lexington.
26. Duncan, R.B. (1972). Characteristics of organizational environment and perceived environmental uncertainty. Administrative Science Quaterly, vol. 17, p. 317-327.
27. Eicher, J.C. (1974). Aspects économiques et financiers de l'éducation. Traité des sciences pédagogiques, vol. 6, pp. 279-332.
28. Eicher, J.C., Levy-Garboua, Alii (1979). Économie de l'éducation. Paris, Économica.
29. Ela, J.M. (1971). La plume et la pioche: réflexion sur l'enseignement et la société dans le développement de l'Afrique Noire. Paris, Éditions Clé.
30. Erny, P. (1972). L'enfant et son milieu en Afrique Noire. Paris, Payot.

31. Gagnon, D. (1986). Le développement organisationnel dans une perspective d'excellence. Montréal, Agence d'Arc, Inc.
32. Gahama, J. (1983). Le Burundi sous administration belge: la période du mandat, 1919-1932. Paris, C.R.A., Karthala, ACCT.
33. Hage, J. (1980). Theories of organization: forms, process and transformation. New York, Wiley.
34. Hallak, J. (1974). À qui profite l'école? Paris, PUF.
35. Hallak, J. (1976). La mise en palces de politiques éducatives: rôle et méthodologie de la carte scolaire. Bruxelles, Paris, Les Presses de l'Unesco, Éditions Labor, Fernand Nathan.
36. Harbison, F. et Myers, C.A. (1963). Education, Manpower and economic growth. Strategies of human resource development. New York, MacGraw Hill, traduit en français sous le titre La formation clé du développement, Paris, Éditions ouvrières, 1967.
37. Inkeles, A. (1966). Socialization of competence. Harvard Educational Review, vol. 36, n° 3, pp. 265-283.
38. Illich, I. (1971). Une société sans école. Paris, Ed. du Seuil.
39. Jencks, C., Smith, M., Acland, H., Bane, M., Cohen, D., Gintis, H., Hehns, B., and Michelson, S. (1972). Inequality: A reassessment of the effects of family and schooling in America. New York, Basic Books.
40. Kast, F.E., Rosenzweig, J.E. (1974). Organization and management: a system approach. New York, McGraw-Hill.
41. Katz, D., Kahn, R.L. (1978). The social psychology of organization. Second edition, New York, Wiley.
42. Legendre, R. (1988). Dictionnaire actuel de l'éducation. Paris, Montréal, Larousse.
43. Lê Thành Khôi (1967). L'industrie de l'enseignement. Paris, Éditions de Minuit.
44. Lê Thành Khôi (1971). L'enseignement en Afrique Tropicale. Paris, PUF.
45. Lê Thành Khôi (1974). Planification de l'éducation. Traité des sciences pédagogiques, vol. 6, Paris, PUF, pp. 333-362.
46. Lê Thành Khôi (1981). L'éducation comparée. Paris, Armand Colin.

47. Lippitt, G.L. (1982). Organization renewal: a holistic approach to organization development. Englewood Cliffs, Prentice Hall.
48. Lourie, S. (1985). Éducation et développement: stratégies et décision en Amérique centrale. Paris, Economica, Unesco.
49. Lourie, S. (1989). Vers un pilotage stratégique de l'éducation. Perspectives, vol. XIX, n° 2 (70), Paris, Unesco.
50. Maillet, L. (1988). Psychologie et organisations: l'individu dans son milieu de travail. Montréal, Agence d'Arc.
51. Maslow, A.H. (1954). Motivation and personality. New York, Harper.
52. Maunoury, J.C. (1972). Economie du savoir. Paris, Armand Colin.
53. McGregor, D. (1971). Dimension humaine de l'entremise. Traduction française de The human side of entreprise (1960) par Ardoino et Lobrot, Paris, Gauthier-Villars Éditeurs.
54. Melese, J. (1979). Approches systémiques des organisations. Paris, Éditions Hommes et techniques.
55. Miles, R.E. (1975). Theories of management: Implications for organizational behavior and development. McGraw Hill Series in management.
56. Mintzberg, H. (1982). Structure et dynamique des organisations. Montréal, Agence d'Arc. Traduction française de The structuring of organizations (1979), Prentice-Hall.
57. Morales-Gomez, D.A. (1989). Vers de nouveaux modèles de planification de l'éducation pour le développement: le rôle de la recherche. Perspectives, vol. XIX, n° 2, Paris, Unesco, pp. 209-224.
58. Morin, E. (1977). La méthode, vol. 1, la nature de la nature. Paris, Seuil.
59. Moumouni, A. (1964). L'éducation en Afrique. Paris, François Maspero.
60. Najman, D. (1972). L'éducation en Afrique. Que faire? Aubenas, France, Éditions Deux milles.
61. Ndimurukundo, N. (1982). Éducation de base au Burundi. Mémoire de DEA, Paris, Université de Paris V.
62. Oriver, F. (1986). Crise économique et crise de l'éducation: quelques perspectives. Perspectives, vol. XVI, n° 2, pp. 215-223.

63. Page, A. (1971). L'économie de l'éducation. Paris, PUF.
 64. Paillet, P. (1974). Faut-il planifier l'éducation? Paris, les Éditions ESF et Entreprise moderne d'Éditions.
 65. Reich, M., Gordon, D., Edwards, R. (1973). A theory of Labor Market Segmentation, American Economic Review (Mai).
 66. Rigny, A.J. (1981). Les hypothèses de base du développement organisationnel. Communication, vol. 1, pp. 34-37.
 67. Rogers, C.R. (1951). Client Centered Therapy. Boston, Houghton Mifflin.
 68. Schein, E.I. (1980). Organizational Psychology (3e ed.). Prentice-Hall Inc.
 69. Schultz, T.W. (1963). The economic value of education. New York, Columbia University Press.
 70. Spence, M. (1973). Job market signaling. Quarterly Journal of Economics, Août.
 71. Taylor, F. (1965). La direction scientifique des entreprises. Traduit par L. Maury, Paris, Dunod.
 72. Thomas, J. (1975). Les grands problèmes de l'éducation dans le monde. Paris, PUF, Unesco.
 73. Thurow, L., Lucas, R. (1972). The american distribution of Income: a structural problem. Washington.
 74. Tinbergen, I. (1967). La planification. L'univers des connaissances. Paris.
 75. Wilden, A. (1983). Système et structure. Montréal, Boréal Express. Traduction française de System and structure (1980), London, Tavistock Publication.
- II. Rapports et documents consultés
1. Banque Mondiale (1980). Éducation politique: sectorielle. Washington.
 2. Banque Mondiale (1984). Maîtrise des coûts de l'enseignement en Afrique orientale: étude d'un ensemble de données de questions et de politiques. Bureau régional, Afrique de l'est.
 3. Banque Mondiale (1986). Le financement de l'éducation dans les pays en voie de développement. Washington.

4. Benard, J. (1969). Modèle d'optimisation générale. Économie - Éducation. Modèles mathématiques pour la planification de l'enseignement. Rapport technique. Paris, OCDE, pp. 211-250.
5. Berend, I.T. (1984). Le développement de l'enseignement public de masse: les leçons de l'histoire. Réflexion sur le développement futur de l'éducation. Paris, Unesco (1984).
6. Correa, H. (1969). Les modèles mathématiques et la planification de l'enseignement: synthèse. Modèles mathématiques pour la planification de l'enseignement. Rapport technique. Paris, OCDE.
7. Husen, H. (1984). Problèmes contemporains de l'éducation. Réflexion sur le développement futur de l'éducation. Paris, Unesco (1984).
8. Jallade, J.P. (1984). Quelles ressources pour l'éducation? Réflexion sur le développement futur de l'éducation. Paris, Unesco (1984).
9. Lê Thành Khôi (1989). Administration et gestion de l'enseignement au Burundi. Bujumbura, Ministère de l'enseignement primaire et secondaire, Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique.
10. Ndimurukundo, N. (1975). Communication au symposium sur la population, la main d'oeuvre et l'emploi. Bujumbura, septembre 1975 (inédit).
11. OCDE (1967). Méthodes et besoins statistiques de la planification de l'enseignement. Paris, OCDE.
12. OCDE (1973). Modèles mathématiques du secteur de l'enseignement. Paris, OCDE.
13. Rapport FULREAC (1958). Le problème de l'enseignement dans le Ruanda-Urundi. Collection des mémoires, vol. 1, Bruxelles, Université de Liège.
14. Rasesa, J.B. (1987). Étude sur le coût, le financement et l'organisation de l'enseignement supérieur au Burundi. Rapport de mission pour la Banque Mondiale et l'Unesco, Bujumbura, Ministère de l'Éducation Nationale.
15. République du Burundi (1981). Constitution de la République du Burundi. 2e édition.
16. République du Burundi. IIIe Plan quinquennal de développement économique et social, 1978-1982.

17. République du Burundi. IVe Plan quinquennal de développement économique et social, 1983-1987.
18. République du Burundi. Ve Plan quinquennal de développement économique et social, 1988-1992.
19. République du Burundi, Ministère de l'Éducation Nationale (1986). Développement de l'éducation 1984-1986. Rapport national du Burundi par le Ministère de l'Éducation Nationale. CIE, 40e session, Genève, Bujumbura, Ministère de l'Éducation Nationale.
20. République du Burundi, Ministère de l'Éducation Nationale (1988). Politique sectorielle du Ministère de l'Éducation Nationale. Bujumbura, Ministère de l'Éducation Nationale.
21. République du Burundi, Ministère de l'Éducation Nationale (1988). Politique sectorielle. Documents annexes. Bujumbura, Ministère de l'Éducation Nationale.
22. République du Burundi, Ministère de l'Éducation Nationale (1985). Étude sectorielle sur l'éducation et la formation. PNUD, Unesco - BIT. Bujumbura, Ministère de l'Éducation Nationale.
23. République du Burundi, Bureau de la Planification de l'Éducation (1985). Étude sur le coût et financement de l'éducation au Burundi. Bujumbura, Ministère de l'Éducation Nationale.
24. République du Burundi, Bureau de la planification de l'éducation (1986). Statistiques scolaires 1985-1986. Bujumbura, Ministère de l'Éducation Nationale.
25. République du Burundi, Bureau de la planification de l'Éducation (1987). Statistiques scolaires 1986-1987. Bujumbura, Ministère de l'Éducation Nationale.
26. République du Burundi, Direction générale de l'Enseignement secondaire et technique (1987). Réflexion sur l'enseignement secondaire général et pédagogique: situation actuelle et perspectives. Bujumbura, Ministère de l'Éducation Nationale.
27. République du Burundi, Ministère à la Présidence Chargé du Plan, Ministère de l'Éducation Nationale et Ministère du Travail et de la Formation Professionnelle (1983). Emploi et système de formation: perspectives 1981-2000, Tome 1, Textes, Bujumbura.
28. République du Burundi, Décret-loi n° 2/64 du 29/87 1967 portant l'organisation de l'enseignement au Burundi.
29. République du Burundi, Décret-loi n° 1/025 du 13 juillet 1989 portant réorganisation de l'enseignement au Burundi.

30. République du Burundi, Ministère de l'Enseignement primaire et secondaire, Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche scientifique. Notes de présentation de la politique sectorielle au comité militaire pour le salut national. Juin 1989.
31. République du Burundi, Département de la Population (1980). Recensement général de la population du 16-30 août 1979. Résultats provisoires. Bujumbura, Ministère de l'Intérieur.
32. République du Burundi, Département de la Population (1985). La population provinciale des années 80: projection par sexe et par groupe d'âge. Bujumbura, Ministère de l'Intérieur, Centre d'Études Démographiques pour le Développement.
33. République du Burundi, Département de la population (1986). Population et Ve Plan Projection par Région naturelle. Bujumbura, Ministère de l'Intérieur, Centre d'Étude Démographiques pour le Développement.
34. République du Burundi, Département de la Population (1987). Enquête Démographique et de santé au Burundi. Ministère de l'Intérieur, Gitepa.
35. République du Burundi, Ministère de l'Éducation Nationale et de la Culture. Numéro spécial sur la Réforme du système éducatif burundais. Liaison n° 10, Bujumbura, I.U.S.E., Mars 1974.
36. République du Burundi, Ministère des Affaires Sociales et du Travail. Revue de statistiques, n° 2 (1979) et n° 3 (1980), Bujumbura, Ministère des Affaires Sociales et du Travail.
37. Soumelis, C. (1983). Une vue d'ensemble. La planification de l'enseignement: vers une réévaluation. Paris, OCDE.
38. Terrisse, B. (1987). Document établi par le Ministère du Plan, Service des Infrastructures Sociales et administratives pour la préparation du Ve Plan (1988-1992) (inédit).
39. Unesco (1984). La planification de l'éducation dans le contexte des problèmes actuels du développement, vol. II, Paris, IYPE, Unesco.
40. Unesco (1984). Tendances et projections des effectifs scolaires par degré d'enseignement et par âge, Annexe 1. Réflexion sur le développement futur de l'éducation. Paris, Unesco.

41. Unesco (1982). L'éducation et le développement endogène en Afrique: évolution, problèmes, perspectives. Conférence des Ministres de l'éducation et des ministres chargés de la planification économique des États membres d'Afrique, organisée par l'Unesco avec la coopération de la CEA et de l'OUA, Harare, 28 juin-3 juillet 1982.
42. Unesco (1982). Aspects particuliers du développement de l'éducation en Afrique. Conférence des Ministres de l'éducation et des ministres chargés de la planification économique des États membres d'Afrique. Organisé par l'Unesco avec la coopération de la CEA et de l'OUA, Harare, 28 juin-3 juillet 1982.
43. Weiler, H. (1980). Planification de l'éducation et changement social. Paris, IPE, Unesco.
44. Ziarati, S. (1989). Analyse opérationnelle du système éducatif burundais. Bujumbura, Ministère de l'Enseignement primaire et secondaire, Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche Scientifique.

ANNEXE 1 Quelques données démographiques

Tableau 1
Taux de croissance annuels en pourcent par province et par sexe entre le 16.8.79 et le 16.8.84 et entre le 16.8.84 et le 16.8.89

Province	Taux de croissance 1979-1984 (%)			Taux de croissance 1984-1989 (%)		
	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total
Bubanza	3,57	3,57	3,57	3,84	3,79	3,82
Bujumbura	3,25	3,26	3,25	3,38	3,40	3,39
Bururi	2,41	2,33	2,37	2,80	2,67	2,73
Cankuzo	2,40	2,40	2,40	2,90	2,80	2,85
Cibitoke	3,66	3,66	3,66	3,87	3,85	3,86
Gitega	2,51	2,28	2,39	2,72	2,48	2,59
Karuzi	2,98	2,64	2,80	3,18	2,83	3,00
Kayanza	2,13	1,93	2,03	2,43	2,21	2,32
Kirundo	3,19	2,71	2,94	3,40	2,97	3,18
Makamba	3,37	3,35	3,36	3,88	3,78	3,82
Muramvya	2,03	1,97	2,00	2,24	2,17	2,20
Muyinga	2,92	2,59	2,74	3,11	2,79	2,94
Ngozi	2,66	2,41	2,53	2,97	2,69	2,83
Rutana	3,28	3,13	3,20	3,62	3,41	3,51
Ruyigi	2,89	2,71	2,80	3,22	2,99	3,10
Total du pays	2,79	2,61	2,69	3,06	2,86	2,96

Tableau 2
Population par sexe et groupe d'âges au 1er janvier des années 1980 à 1989

TOTAL DU PAYS

GROUPE D'ÂGES	POPULATION MASCULINE PAR GROUPE D'ÂGES AU 1ER JANVIER									
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
0-4	351872	367037	382899	399491	416848	433450	448049	463154	478782	494953
5-9	275829	283665	291769	300150	308819	319612	333994	349063	364853	381399
10-14	234385	240624	247075	253744	260640	267907	275653	283668	291961	300542
15-19	236130	234112	232134	230196	228297	229398	235585	241984	248602	255449
20-24	201263	206969	212893	219044	225434	228851	227004	225196	223427	221697
25-29	144637	153879	163736	174252	185471	194920	200546	206389	212458	218763
30-34	101804	108234	115078	122363	130118	138422	147359	156897	167078	177947
35-39	79586	82471	85478	88612	91879	96203	102361	108921	115909	123354
40-44	68278	69427	70616	71847	73121	74952	77730	80628	83649	86802
45-49	61557	61582	61823	61981	62155	62683	63805	64965	66166	67410
50-54	49495	50558	51674	52844	54072	54935	55117	55313	55525	55752
55-59	38027	39127	40278	41481	42739	43918	44917	45964	47063	48217
60-64	37166	36341	35559	34818	34117	34070	35091	36159	37276	38445
65-69	26852	27756	28719	29743	30833	31294	30638	30017	29429	28874
70-74	21080	21238	20843	20494	20192	20284	21003	21770	22586	23454
75-79	15624	15246	14884	14538	14208	13904	13645	13415	13215	13043
80 +	20727	18673	16827	15168	13676	12512	11723	10986	10297	9654
TOTAL	1964912	2017039	2072283	2130767	2192622	2257312	2324220	2394488	2468277	2545754

GROUPE D'ÂGES	POPULATION FÉMININE PAR GROUPE D'ÂGES AU 1ER JANVIER									
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
0-4	356028	369218	382946	397235	412109	426947	441229	456002	471283	487091
5-9	279240	287818	296705	305916	315464	326224	338891	352096	365862	380215
10-14	234599	241853	249372	257165	265243	273552	282052	290863	299996	309466
15-19	243405	239868	236424	233073	229810	230449	237648	245110	252847	260869
20-24	215384	220364	225513	230837	236346	238584	235182	231877	228667	225549
25-29	154124	164118	174780	186157	198298	208103	213030	218124	223394	228848
30-34	114620	120435	126555	132995	139772	147657	157337	167670	178704	190485
35-39	94692	97348	100098	102945	105893	109832	115475	121420	127678	134259
40-44	87697	88180	88691	89233	89804	91131	93737	96437	99234	102131
45-49	72628	74685	76019	79036	81339	83010	83528	84075	84651	85256
50-54	64411	64781	65163	65557	65965	66946	68915	70960	73085	75294
55-59	46135	48422	50847	53419	56148	58086	58489	58904	59332	59773
60-64	49313	47224	45265	43426	41700	41433	43539	45774	48145	50665
65-69	32488	34106	35819	37632	39553	40170	38533	36995	35552	34196
70-74	24500	24035	23602	23201	22832	23053	24262	25545	26906	28350
75-79	15204	15343	15498	15669	15856	15875	15604	15352	15121	14909
80 +	16529	15186	13960	12842	11821	11092	10734	10390	10057	9737
TOTAL	2100996	2152983	2208057	2266338	2327954	2392145	2458187	2527595	2600515	2677104

GROUPE D'ÂGES	POPULATION TOTALE PAR GROUPE D'ÂGES AU 1ER JANVIER									
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
0- 4	707899	736255	765845	796726	828958	860397	889278	919156	950065	982044
5- 9	555069	571483	588474	606067	624283	645836	672886	701159	730715	761614
10-14	468983	482477	496446	510908	525883	541458	557706	574531	591957	610008
15-19	479536	473980	468558	463269	458108	459847	473233	487094	501450	516318
20-24	416647	427333	438405	449882	461780	467435	462186	457073	452094	447246
25-29	298761	317996	338516	360409	383769	403022	413576	424513	435852	447610
30-34	216424	228669	241633	255358	269890	286079	304696	324568	345782	368432
35-39	174278	179819	185575	191557	197772	206034	217837	230341	243587	257623
40-44	155975	157607	159308	161080	162925	166083	171468	177065	182883	188933
45-49	134185	136367	138643	141017	143494	145693	147333	149040	150817	152666
50-54	113907	115339	116836	118401	120038	121881	124032	126273	128611	131047
55-59	84162	87550	91125	94900	98887	102004	103406	104869	106396	107990
60-64	86479	83565	80824	78245	75817	75503	78630	81932	85421	89110
65-69	59340	61862	64537	67375	70396	71464	69171	67012	64981	63073
70-74	46180	45272	44444	43695	43023	43336	45265	47314	49491	51804
75-79	30828	30588	30382	30207	30065	29779	29248	28768	28336	27952
80 +	37256	33858	30787	28010	25498	23603	22457	21375	20354	19391
TOTAL	4065908	4170022	4280341	4397105	4520576	4649457	4782407	4922083	5068792	5222857

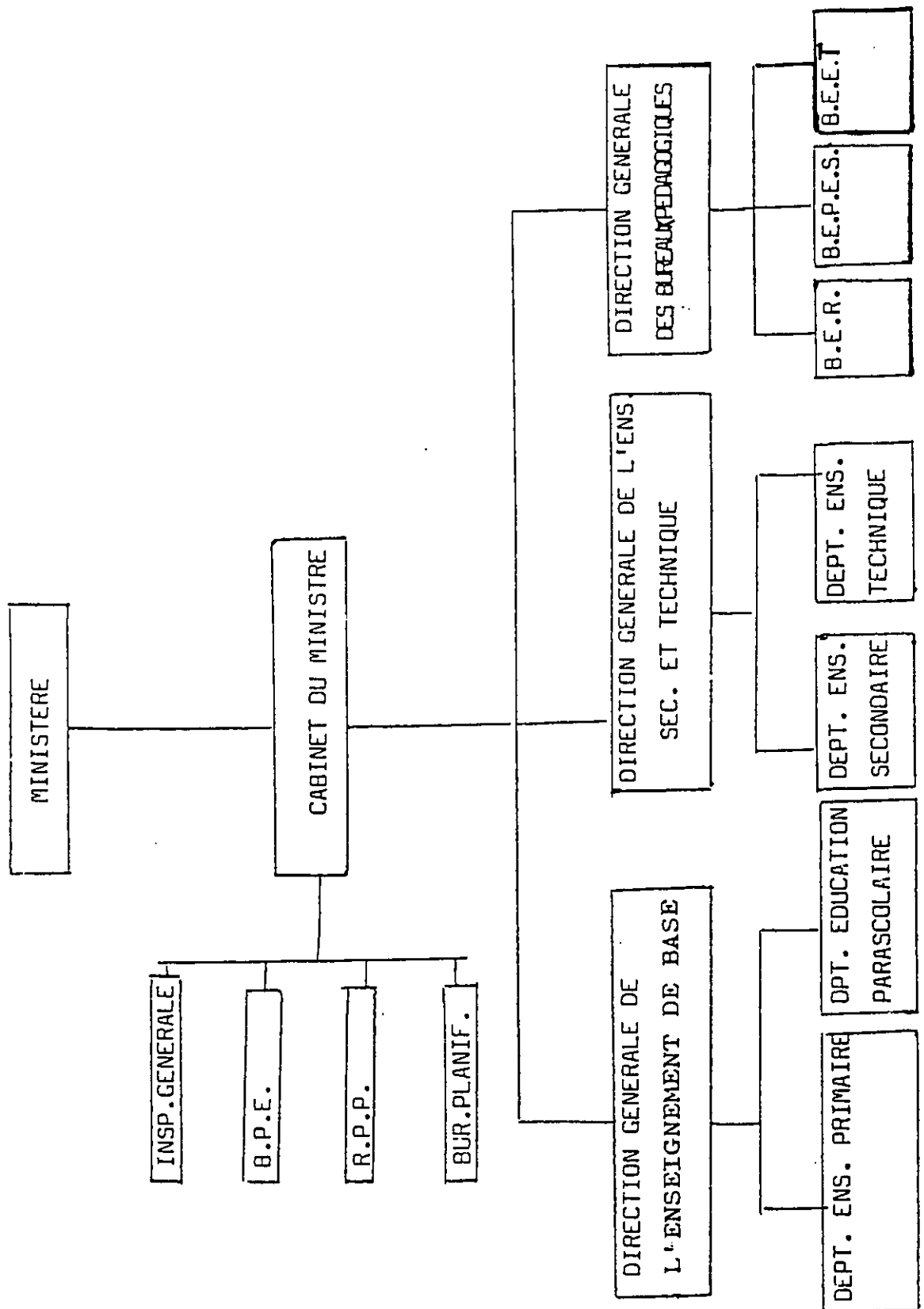


Figure 1
Organigramme du Ministère de l'Enseignement Primaire et Secondaire

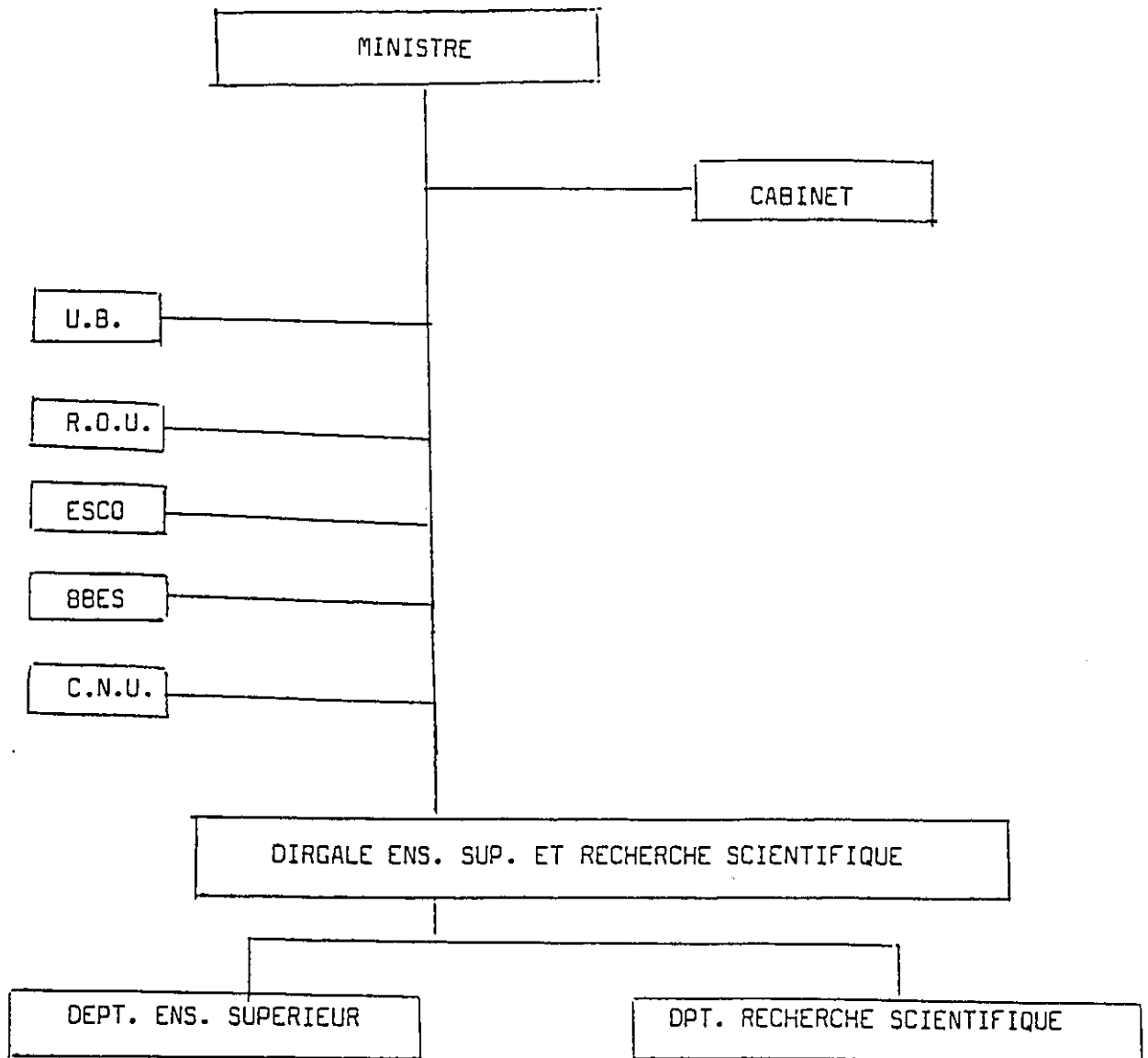


Figure 2

Organigramme du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique