

Distribution limitée

TA/CAMBED 10

cambodge

planification de l'éducation

avril-juin 1966

par B. Lundberg

N° de série 78/BMS-RD/EDS
Paris, novembre 1966

unesco

INTRODUCTION

Ma mission actuelle a commencé le 12 avril 1964. Du 13 au 23 avril 1964, j'ai suivi un stage de préparation au Bois du Rocher et au Siège de l'Unesco à Paris. Je suis arrivé à Phnom-Penh, mon lieu d'affectation, le 25 avril 1964, et me suis mis aussitôt à l'ouvrage. Depuis le 1er août 1964, je suis l'expert principal de l'Unesco au Cambodge.

Tendances générales du système scolaire cambodgien

J'ai pu constater, depuis mon arrivée, que le système scolaire cambodgien se développe rapidement. Les parents manifestent un désir de plus en plus marqué d'envoyer leurs enfants à l'école. Presque toutes les écoles ont été construites sur l'initiative de la population locale et, dans les villages, elles l'ont souvent été par les habitants eux-mêmes. Les difficultés proviennent du manque de maîtres qualifiés. Les classes sont surchargées et un grand nombre d'écoles pratiquent l'enseignement alterné dans les petites classes. Cette année, l'accroissement des effectifs a été beaucoup plus grand dans les écoles de filles que dans les écoles de garçons, ce qui est dû en partie à la propagande visant à accroître la scolarisation des filles. L'augmentation des inscriptions résulte de l'accroissement du "taux d'inscriptions en première année" et, plus encore, de la possibilité d'accueillir un plus grand nombre d'élèves. Au niveau secondaire surtout, le nombre des inscriptions s'est accru considérablement.

La campagne d'alphabétisation a certainement contribué dans une très large mesure à accroître les effectifs. Organisée par le Ministère de l'éducation et réalisée grâce au concours de maîtres volontaires recrutés parmi les étudiants, les militaires, les fonctionnaires et les bonzes, elle a été accueillie par la population avec beaucoup d'enthousiasme. Une de ses conséquences indirectes a été très importante : les parents qui, autrement, n'auraient pas envoyé leurs enfants à l'école estiment maintenant que puisque leurs enfants doivent de toute façon apprendre à lire et à écrire, il vaut mieux leur faire fréquenter une école ordinaire qu'un cours d'alphabétisation donné par un maître moins qualifié et moins expérimenté.

Les autorités cambodgiennes se rendent parfaitement compte des difficultés qu'il y a à préserver et à améliorer la qualité à une période d'accroissement considérable des effectifs. Le taux élevé d'échecs aux examens et de redoublants montre que la qualité n'est pas aussi grande qu'il serait souhaitable. D'autre part, l'enseignement secondaire ne correspond pas aux besoins du pays : nombreux sont les élèves qui, ayant achevé leurs études secondaires ou celles du premier cycle, éprouvent des difficultés à trouver un emploi.

Etant donné le vaste développement du système scolaire, il n'y a pas lieu, en fait, de prendre des mesures pour encourager les parents à envoyer leurs enfants à l'école. D'autre part, il ne semble pas possible de ralentir l'expansion afin de se consacrer essentiellement à améliorer la qualité de l'enseignement ; une politique de ce genre se heurterait d'ailleurs à de fortes objections de principe. Il s'agit plutôt de canaliser l'expansion d'une manière rationnelle et de développer l'économie du pays de façon que celui-ci puisse absorber et utiliser rationnellement une population plus instruite. Le Cambodge consacre

déjà à l'éducation un pourcentage élevé du produit national. Il faut donc s'efforcer plutôt de rationaliser l'emploi des ressources affectées à l'éducation et d'accroître le revenu national, comme le prévoit le nouveau plan quinquennal.

Conditions de travail de l'expert

L'expert a été affecté à l'Office national de la planification de l'éducation, organisme officiel dépendant du Ministère de l'éducation. Cet office avait été créé conformément aux recommandations du rapport Vieyra-Poulier, mais à une échelle plus modeste. Il ne disposait que de deux grandes salles de classe dans une école. Le matériel existant était insuffisant.

L'amélioration de l'Office a exigé beaucoup d'efforts. Nous sommes parvenus à obtenir des locaux satisfaisants dans une villa séparée. Des machines à calculer, des machines à écrire et d'autres appareils de bureau ont été fournis par la Asia Foundation. Une trentaine de personnes travaillent maintenant à l'Office ; la plupart ont une formation d'enseignant et ne sont pas considérées comme ayant quitté l'enseignement. Cinq d'entre elles ont été boursiers de l'Unesco au Centre régional de formation de planificateurs, d'administrateurs et d'inspecteurs de l'enseignement (New-Delhi).

Dans le rapport Vieyra-Poulier, on recommandait que trois experts soient affectés à l'institut : un statisticien, un économiste et un planificateur. Les travaux du statisticien et de l'économiste devaient servir de base à ceux du planificateur. Or, seul le planificateur - c'est-à-dire moi-même - a été nommé. En conséquence, j'ai dû commencer par effectuer des recherches qui auraient pu être faites par le statisticien ou l'économiste et, pendant toute la durée de ma mission, j'ai consacré beaucoup de temps à ces travaux. Comme je ne suis pas un spécialiste de l'économie, cet aspect de la planification de l'éducation n'a certainement pas reçu toute l'attention qu'il mérite. On a envisagé de fournir, au titre des activités d'assistance technique de l'Unesco en 1967-1969, les services d'un spécialiste des aspects économiques de la planification de l'éducation, mais ce projet n'a pas été considéré comme assez prioritaire pour être retenu.

Ce qui manque en outre à l'Office, c'est du personnel spécialisé dans les travaux de bureau tels que l'exploitation des données et l'emploi des machines à calculer. C'est pourquoi j'ai dû m'acquitter moi-même en grande partie de ces travaux, ce qui m'a pris beaucoup de temps, un temps que j'aurais pu avantageusement consacrer à d'autres activités.

A l'échelon provincial et local, la planification de l'éducation est assurée principalement par des comités provinciaux et municipaux. Chaque province dispose d'un comité de ce genre, présidé par le gouverneur et ayant pour secrétaire un membre du conseil pédagogique provincial ("inspection primaire"). Les secrétaires sont censés être les agents locaux de l'Office national de la planification de l'éducation. En compagnie du directeur et de plusieurs autres membres de l'Office, j'ai visité les écoles et les conseils pédagogiques provinciaux dans presque toutes les provinces du pays. Dans chaque province, nous avons eu des entretiens avec le gouverneur, le président du conseil pédagogique provincial et le secrétaire de la planification de l'éducation. Nous devons nous rendre récemment dans trois autres provinces que nous n'avions pas encore visitées, mais ce voyage a été repoussé en raison d'incidents qui s'étaient produits près de la frontière.

N° de série : 78

Dans l'ensemble, le dispositif local établi pour la planification de l'éducation a fonctionné d'une manière satisfaisante. Dans la capitale et dans certaines provinces, comme Takeo et Kompong Cham, on a rencontré des difficultés. Comme il a été impossible d'obtenir des renseignements dans un délai raisonnable, notamment au sujet des écoles privées, il en est résulté un retard qui s'est répercuté sur les statistiques pour l'ensemble du pays. Les autorités scolaires de ces provinces ne semblent pas comprendre que, dans la planification de l'éducation, il faut tenir compte des écoles privées, agréées ou non. Pour renforcer le dispositif local, j'ai recommandé que, dans chaque province, on nomme un secrétaire adjoint du comité de planification de l'éducation.

Des cours de formation à l'intention des secrétaires des comités provinciaux de planification de l'éducation ont été organisés ici, à Phnom Penh. J'y ai fait des conférences sur la planification et les statistiques de l'éducation. De nombreux secrétaires sont venus nous consulter à l'Office.

J'ai fait de mon mieux pour donner une bonne formation au personnel de l'Office ; cependant, je ne crois pas qu'après l'achèvement de ma mission, fixé au 30 juin 1966, l'Office pourra continuer à planifier l'éducation sans l'assistance technique d'un expert ou d'une personne de compétence analogue. Initialement, ma mission devait durer un an ; elle a été prolongée à deux reprises. Aucune autre prolongation n'a été sollicitée et il est probable que, du point de vue financier, il ne serait même pas possible d'envisager une extension. Je suis donc heureux d'apprendre que les autorités cambodgiennes ont trouvé quelqu'un qui acceptera sans doute d'entrer à l'Office national de planification de l'éducation et de poursuivre mes travaux ; il s'agit de Mme Nicole Posamentiroff, directrice du Bureau universitaire de statistique de Lomé (Togo), qui travaillait auparavant au BUS à Paris. Elle ne fera pas fonction d'expert de l'assistance technique, mais s'occupera de la situation du personnel local. Son mari ayant été nommé professeur de philosophie à l'Université de Phnom-Penh, elle résidera dans cette ville de toute façon. Je regrette seulement qu'elle n'arrive pas avant mon départ, ce qui m'empêchera de lui donner des indications sur l'orientation des travaux. Elle doit arriver au début d'octobre 1966.

Recensement scolaire

Les statistiques scolaires courantes dont on disposait ne semblaient pas être une base satisfaisante pour la planification de l'éducation. La principale difficulté venait de ce qu'il n'y avait aucun moyen de vérifier les chiffres concernant les provinces. Chaque conseil pédagogique provincial envoyait des chiffres globaux pour l'ensemble de la province, sans ventiler ces données pour chacune des écoles. En outre, il semblait important de disposer de renseignements sur le taux de redoublants, l'âge des élèves et l'effectif des classes, alors que les statistiques scolaires courantes ne contenaient aucune indication de ce genre. J'ai donc pris l'initiative de faire organiser un recensement scolaire portant sur l'ensemble du système officiel d'enseignement primaire et secondaire, tel qu'il existait à la fin de l'année scolaire 1963-1964. Un recensement scolaire analogue a été effectué pour le début de l'année scolaire 1964-1965. Il portait en outre sur les écoles de pagode et les écoles privées. Ce sont les conseils pédagogiques provinciaux qui ont rassemblé les questionnaires émanant des divers établissements scolaires. Le dépouillement des données au moyen de cartes perforées et l'établissement des statistiques

ont été effectués par le bureau local d'IFM-France et financés par la Asia Foundation. C'est moi qui me suis chargé de la rédaction et de la publication des rapports.

Pour l'année scolaire en cours, j'ai préparé un recensement moins détaillé que les précédents en me servant des statistiques scolaires courantes, que j'ai rectifiées et complétées en fonction de l'expérience acquise lors des recensements scolaires antérieurs. Cette fois, je me suis efforcé d'obtenir des renseignements plus détaillés sur le personnel enseignant. Etant donné que les ressources sont limitées, je pense qu'à l'avenir les statistiques scolaires, y compris les statistiques courantes, ne pourront pas porter chaque année sur tous les domaines sur lesquels il serait souhaitable d'obtenir des renseignements en vue de la planification de l'éducation. Des données générales concernant les écoles, les classes, les élèves et les maîtres devront évidemment être rassemblées chaque année. En outre, il faudrait recueillir chaque année des renseignements sur un ou deux domaines spéciaux, comme les constructions scolaires, les problèmes financiers, l'âge des élèves, les défections, les redoublants, et la question de l'alphabétisation.

Recensement de population

Les données statistiques de base concernant la population présentent évidemment un intérêt primordial pour la planification de l'éducation aux échelons national, provincial et local. La population du Cambodge a été recensée pour la première fois en 1962. L'établissement des statistiques et leur publication ont exigé beaucoup de temps et ne sont pas encore achevés. Pendant plusieurs années, un expert des Nations Unies a fait fonction de conseiller. Quelques résultats préliminaires étaient prêts en 1964 et ont été utilisés par la mission consultative régionale de l'Unesco. Cependant, on s'est aperçu que les données de recensement concernant le groupe d'âge 0-4 ans étaient probablement incomplètes, ce qui a amené la mission de l'Unesco à y apporter certaines corrections. Aux fins de la planification de l'éducation, il a fallu répartir la population d'âge scolaire en groupes d'âges d'un an. Les résultats du recensement démographique de 1962 ont servi de base aux calculs de projections démographiques jusqu'en 1980. Pour les années intermédiaires, j'ai interpolé les groupes d'âges d'un an. La planification effectuée par le Ministère du Plan est fondée sur un taux d'accroissement démographique de 2,2 % par an, ce qui est très inférieur au chiffre fourni par les projections de la mission consultative régionale de l'Unesco. Pour la planification de l'éducation, je me suis servi des chiffres de cette mission, qui me semblent beaucoup plus conformes à la réalité. Ce fait est maintenant reconnu plus ou moins officiellement par le Ministère du Plan.

Les tableaux de l'alphabétisme qui résultent du recensement de la population présentent un intérêt particulier. Je les ai utilisés pour calculer le taux de l'analphabétisme dans différentes régions. Depuis peu, cependant, on éprouve certaines difficultés à obtenir, de la part du Ministère du Plan, des données statistiques concernant le degré d'alphabétisme de la population.

Il serait très utile, pour la planification de l'éducation comme pour la planification générale, qu'un nouveau recensement de la population soit effectué dans un proche avenir.

Mission consultative régionale de l'Unesco

La mission consultative régionale de l'Unesco sur la planification de l'éducation en Asie se trouvait encore à Phnom-Penh lorsque j'y suis arrivé ; elle devait repartir deux semaines après. Elle a calculé quels seraient les effectifs scolaires maximum et minimum jusqu'en 1980. L'évolution qui s'est produite pendant les deux années de mon séjour semble montrer que les chiffres correspondant à l'effectif maximum sont les plus proches de la réalité. C'est donc sur ces chiffres que j'ai fondé les calculs concernant la planification de l'éducation. Je ne crois pas qu'il soit possible d'atteindre l'effectif maximum prévu pour 1980 ou même pour les années antérieures.

Plan quinquennal

Au Cambodge, la planification économique générale est confiée au Ministère du Plan. Plusieurs experts des Nations Unies sont affectés à ce Ministère en qualité de conseillers. Le premier plan quinquennal portait sur les années 1960-1964. A mon arrivée, un nouveau quinquennal était en préparation pour les années 1965-1969. Au Ministère de l'éducation, un comité était chargé de la partie du plan relative à l'éducation. Je faisais partie du comité en qualité de membre adjoint. Ce comité travaillait en étroite coopération avec l'Office national de planification de l'éducation. L'exécution du nouveau plan a cependant été retardée pour plusieurs raisons, notamment parce que les objectifs du premier plan n'avaient pas été atteints. Toutefois, il est possible que le nouveau plan entre en vigueur au début de 1967 et porte sur les années 1967-1971.

Amélioration de l'enseignement secondaire

L'accord conclu entre l'Unesco, le FISE et le Gouvernement cambodgien en vue d'améliorer l'enseignement du second degré en donnant un enseignement technique et agricole dans les écoles secondaires m'a donné beaucoup de travail. J'ai aidé les autorités cambodgiennes à établir des plans et prêté mon concours à M. Khalique, fonctionnaire du Siège de l'Unesco, et à MM. Menon et Bertrand, membres du Bureau régional de l'Unesco pour l'éducation en Asie, lorsqu'ils sont venus ici pour la circonstance. En ce qui concerne le FISE, M. Brian Jones, Mme Gaan et M. Lhsan, membres du Bureau régional du FISE à Bangkok et du Bureau local de Saïgon, sont venus plusieurs fois à Phnom-Penh à cette occasion. J'ai organisé plusieurs réunions. Le concours d'un expert aurait été nécessaire pendant quelque temps, mais les autorités cambodgiennes préféraient se contenter d'un consultant, qu'il n'a pas été possible de recruter aux conditions proposées. Toutefois, M. Bertrand, du Bureau régional de l'Unesco pour l'éducation en Asie, a passé dix jours à Phnom-Penh et s'est acquitté d'une partie de la tâche qui aurait dû être confiée à l'expert.

Nous espérons qu'au cours de la prochaine année scolaire, il sera possible d'entreprendre le nouveau programme dans une vingtaine d'écoles secondaires. La principale difficulté est d'obtenir des professeurs qualifiés. Toutefois, un accord a été conclu entre le Ministère de l'éducation et le Ministère du travail pour le perfectionnement de maîtres déjà en fonction, de manière qu'ils puissent former à leur tour des professeurs d'enseignement technique. Cette formation se poursuit depuis près d'une année scolaire au Centre pour la formation des cadres techniques et pour la productivité (projet du Fonds spécial exécuté par l'OIT et dirigé, du point de vue administratif, par le Ministère du travail).

1° de série : 78

Coopération avec le Bureau régional de Bangkok

J'ai bénéficié du précieux concours du Bureau régional de l'Unesco pour l'éducation en Asie. Je me suis rendu à Bangkok quatre fois, et plusieurs membres du Bureau régional sont venus à Phnom-Penh.

Coopération avec d'autres personnes et organismes

J'ai bénéficié également du précieux concours du représentant résidant du PNUD, de mes collègues de l'Unesco, d'experts d'autres organisations, de la Commission nationale cambodgienne pour l'Unesco et des autorités cambodgiennes.

Recommandations

1. Il faudrait s'attacher à former un nombre suffisant d'enseignants qualifiés. C'est la formation de professeurs du second degré qui semble la plus urgente, car nombreux sont les instituteurs qui enseignent actuellement dans des écoles secondaires. Cette solution n'est pas satisfaisante du point de vue de la qualité de l'enseignement secondaire et aggrave la pénurie d'instituteurs.
2. Il semble qu'un assez grand nombre d'enseignants s'occupent d'administration scolaire (tâches administratives et travaux de bureau) au lieu d'enseigner. Il faut donc s'efforcer d'en réduire le nombre. On ne pourra y parvenir que si l'on dispose d'un nombre suffisant de personnes capables de s'acquitter des travaux de bureau. Il faudrait donc former du personnel à cette fin, ce qui serait très utile non seulement pour l'administration scolaire, mais aussi pour l'administration et les affaires en général.
3. Chaque professeur devrait, dans les limites de sa compétence, suivre le même groupe d'élèves d'une année scolaire à l'autre. Son enseignement s'en trouverait amélioré et le taux de redoublants serait probablement moins élevé.
4. Les écoles primaires sont fréquentées, dans une large mesure, par des enfants déjà assez âgés, qui auraient dû commencer leurs études beaucoup plus tôt. C'est le cas surtout dans les petites classes. Le manque de place pour ceux qui atteignent l'âge auquel on entre normalement à l'école résulte essentiellement de cette anomalie. Toutefois, il ne semble pas équitable de refuser d'accepter des élèves plus âgés ; les difficultés ne peuvent donc être surmontées que progressivement. Il faudrait se tenir au courant de la situation et établir à cette fin des statistiques sur l'âge des élèves. Comme ces statistiques exigent beaucoup de travail et sont coûteuses, il n'est guère possible de les rassembler chaque année. Je suggère que les données concernant l'âge des élèves de première année soient recueillies tous les trois ans.
5. Jusqu'à la fin de 1965, la Asia Foundation a accordé, pour le fonctionnement de l'Office national de la planification de l'éducation, une aide financière substantielle, qui était intégrée au budget national prévu pour le financement des activités de l'Office, y compris l'emploi de machines IBM. Lorsque cette aide a pris fin, nous nous sommes heurtés à des difficultés.

6. Pour que le dispositif local établi en vue de la planification de l'éducation soit renforcé, il faudrait que le secrétaire de chaque comité provincial bénéficie du concours d'un secrétaire adjoint.
7. Les statistiques scolaires courantes devraient englober les écoles privées, qui pourraient éventuellement faire l'objet de tableaux spéciaux. L'établissement de ces statistiques a été beaucoup retardé du fait que, dans la capitale et dans certaines provinces, les responsables négligeaient de recueillir des renseignements auprès des écoles privées.
8. Un nouveau recensement de la population devrait être effectué dans un proche avenir afin qu'on puisse recueillir des chiffres plus récents. Cette fois, les habitants ayant de 0 à 25 ans devraient être recensés par groupes d'âges d'un an. Pour les enfants d'âge scolaire, chacun de ces groupes d'âges d'un an devrait être subdivisé entre ceux qui fréquentent l'école et ceux qui n'y vont pas. Parmi les personnes qui ne vont pas à l'école, il faudrait distinguer celles qui n'y sont jamais allées et celles qui ont quitté l'école. Pour ce dernier groupe, il faudrait indiquer jusqu'à quelle classe les intéressés ont fréquenté l'école. Ce recensement devrait évidemment permettre, lui aussi, de déterminer le degré d'alphabétisme de la population.
9. Les résultats du recensement démographique de 1962 devraient être publiés. Ceux qui concernent de petites régions géographiques devraient être communiqués, sur demande, à toute personne intéressée.
10. Il faudrait prévoir un enregistrement systématique des naissances et des décès. On pourrait ainsi suivre facilement les changements démographiques qui se produisent entre les recensements, à condition que l'enregistrement soit vraiment complet. Cet enregistrement est déjà pratiqué en certains endroits, mais il reste incomplet et ne peut donc guère servir de source statistique.
11. Dans chaque communauté, il faudrait établir tous les ans la liste des enfants qui doivent commencer l'école l'année suivante. Cette liste servirait de base à la planification locale. Cependant, il ne faut pas oublier qu'une liste de ce genre ne serait jamais complète. Il faut donc fonder la planification sur un nombre supérieur à celui des enfants inscrits sur la liste. Il va de soi que les plans devraient également tenir compte du nombre prévu de redoublants.
12. Il faudrait créer un organisme d'orientation professionnelle.

Pendant ma mission, ma santé a été satisfaisante. A ce jour, je n'ai encore pris aucun congé de maladie. Du 14 au 30 juin 1965, j'ai participé au Groupe de travail d'experts de la planification de l'enseignement qui s'est réuni à Paris au Siège de l'Unesco et à l'IIEP. Du 19 au 29 novembre 1965, j'ai séjourné à Bangkok pour assister à la Conférence des Ministres de l'éducation et des Ministres chargés de la planification économique des Etats membres d'Asie. J'ai fait fonction de secrétaire adjoint de la Commission II.