

GPE 2020 : Évaluations prospectives au niveau des pays – Mali, Premier Rapport Annuel (2019)

Sommaire exécutif

A) Vue d'ensemble

1. Le présent rapport est le premier de deux rapports annuels qui seront présentés dans le cadre de l'évaluation prospective triennale du soutien du Partenariat mondial pour l'éducation au Mali. Cette évaluation est l'une des huit évaluations prospectives de pays qui seront complétées par 20 évaluations sommatives de pays réalisées entre 2018 et 2020. Il succède à un rapport de référence sur le Mali soumis en mai 2018 et reprend certaines de ses données concernant l'éducation. Il présente en outre les constatations de la première mission d'évaluation prospective dans le pays qui s'est déroulée en avril 2018 et formule quelques conclusions provisoires fondées sur les données limitées collectées, suivies et évaluées à ce jour.

B) But et objectifs

2. Les évaluations prospectives ont pour but d'évaluer si les apports et l'influence du Partenariat mondial pour l'éducation contribuent à l'atteinte des cibles intermédiaires énoncées dans sa théorie du changement en ce qui a trait à la planification, à la mise en œuvre et au suivi sectoriels. Elles sont tournées vers l'avenir et analysent ce qui se passe pendant que ça se passe. Les équipes d'évaluation ont observé attentivement le processus de prise de décisions initiales, documenté les points de vue des décideurs et se sont concentrées sur les activités et la participation des principales parties prenantes au début de la période considérée afin de comprendre si des progrès ont été réalisés, si le Partenariat mondial y a apporté une contribution et, si tel est le cas, dans quelle mesure.

3. Les évaluations prospectives ont pour objectif d'évaluer la pertinence, l'efficacité et l'efficacé des apports du Partenariat à l'échelon des pays ainsi que la validité de sa théorie du changement à la lumière du Plan stratégique du Partenariat mondial pour l'éducation 2016-2020. Elles visent à déterminer si (et de quelle façon) les réalisations et les activités du Partenariat mondial contribuent aux résultats et à l'impact observés à l'échelon des pays. Elles sont conçues pour évaluer les progrès du Partenariat vers l'atteinte de ses buts et objectifs.

C) Public ciblé

4. Les évaluations au niveau des pays s'adressent d'abord aux membres du Partenariat mondial. Cela englobe le Secrétariat, la haute direction et les membres de l'équipe de soutien aux pays, de même que les gouvernements des pays en développement partenaires (PDP) et les autres membres des groupes locaux des partenaires de l'éducation (GLPE) dans les pays étudiés. Elles peuvent également intéresser l'ensemble de la communauté éducative à l'échelle internationale et à celle des pays concernés.

D) Méthodologie

5. La méthodologie des évaluations prospectives repose sur une analyse des contributions fondée sur la théorie et le cadre directeur de l'évaluation comporte une matrice d'évaluation et une théorie du changement au niveau du pays, laquelle est adaptée de la théorie du changement générique au niveau des pays du Partenariat mondial pour l'éducation. La méthodologie de l'évaluation repose sur un processus en sept étapes : les quatre premières portent sur l'établissement de références solides pour chaque pays et les trois autres ont trait à la réalisation du rapport annuel itératif au niveau des pays.

6. Les données ont été recueillies dans le cadre d'une analyse préliminaire de la documentation et des bases de données disponibles, complétée par des entretiens avec des informateurs clés au cours de la première mission dans le pays.

E) Mandat du Partenariat mondial pour l'éducation

7. Le Mali est membre du Partenariat mondial (alors Initiative de mise en œuvre accélérée de l'Éducation pour tous ou IMOA-EPT) depuis 2006. En 2007, l'IMOA-EPT a contribué à hauteur de 6,5 millions \$ US au deuxième Programme d'investissement sectoriel de l'éducation (ESIP II), dirigé par la Banque mondiale et administré par le ministère de l'Éducation nationale. Ce programme était axé sur l'amélioration de la qualité de l'éducation de base (17,2 millions \$ US), l'amélioration de l'accès à l'éducation (37,6 millions \$ US) et le renforcement des pratiques de gestion institutionnelle dans le secteur éducatif (3,87 millions \$ US)¹ En 2012, le Partenariat s'apprêtait à décaisser un financement pour la gestion centralisée de l'éducation, financement qui a été annulé en raison du coup d'État militaire. Après négociation, ce financement est devenu un fonds d'urgence destiné à soutenir la formation continue dans le nord du Mali, touché par le conflit. Le Projet d'urgence pour l'Éducation pour tous au Mali (PUEPT) a alloué 41,7 millions \$ US au pays entre 2013 et 2017, concentrés sur trois priorités clés qui étaient bien alignées sur les priorités du plan d'éducation intérimaire du gouvernement :

- **Volet I :** Amélioration de l'accès aux services d'éducation de base.
- **Volet II :** Renforcement de la capacité technique et pédagogique du système d'éducation.

¹ Banque mondiale (2011) Rapport sur l'achèvement et les résultats de mise en œuvre pour l'ESIP (Rapport n° ICR00001847).

- **Volet III :** Renforcement de la capacité d'administration et de suivi du système d'éducation et de la gestion de projets.

8. Au cours de la période couverte par le PUEPT, le Partenariat mondial a aidé le Mali à poursuivre la préparation du plan destiné à succéder au Plan sectoriel de l'éducation (PSE) 2001-2011. Dans le cadre de cette initiative, le Partenariat a accordé un financement pour la préparation d'un plan sectoriel (ESPDG) de 442 000 \$ US afin de financer une analyse du secteur de l'éducation (ASE) et des activités de planification pour le Programme décennal de développement de l'éducation (PRODEC 2). Cette analyse sectorielle a été réalisée en 2017 et le PRODEC 2 devrait être finalisé et approuvé au début de 2019. Cela signifie que, bien que le financement du PUEPT et celui de l'ESPDG aient tous deux été entièrement décaissés, aucune nouvelle requête de financement auprès du Partenariat mondial n'a été déposée.

9. Les missions du Secrétariat au Mali effectuées par le responsable-pays continuent d'offrir un soutien technique pour la finalisation du PRODEC 2, et il est probable que le gouvernement du Mali et le groupe local des partenaires de l'éducation profitent également d'un soutien technique en 2019 pour préparer une requête de financement pour la mise en œuvre des programmes du secteur de l'éducation (ESPIG).

F) Principales constatations

10. **Planification.** Depuis le coup d'État de 2012, la planification sectorielle au Mali est lente et sporadique. Il était prévu qu'un nouveau plan succède au PRODEC 2001-2011 en 2012, mais le plan opérationnel concomitant (Programme d'investissement sectoriel de l'éducation² [PISE III]) a été prolongé et un plan intérimaire a été établi. Le plan intérimaire de l'éducation (PISEF) devait ne couvrir que l'année 2015-2016, mais il a été prolongé à plusieurs reprises et est encore actif.

11. Le financement de l'ESPDG a soutenu l'achèvement d'une analyse sectorielle de l'éducation en 2017 et a permis au gouvernement du Mali et au GLPE de préparer le PRODEC 2, le prochain PSE décennal du Mali. Bien que les rapports des bailleurs de fonds et d'autres membres du GLPE sur la qualité de la conception du PRODEC 2 varient, il semble que celui-ci soit en bonne voie d'être approuvé en janvier 2019. Le ministère de l'Éducation nationale (MEN) en a piloté le processus de planification (avec quelques conseils du GLPE) coordonné par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF).

12. Le MEN a également mis en œuvre une stratégie destinée à recueillir les idées et les priorités de planification des divisions régionales et locales de l'éducation, lesquelles sont, d'après lui, en cours de compilation et incluses dans les axes de planification finaux. Cette stratégie ne s'étendait pas aux organisations de la société civile (OSC) ou aux organisations non gouvernementales (ONG) gérées localement.

13. Le processus de planification a bénéficié d'un soutien technique du Partenariat mondial sur toute sa durée qui, d'après les opinions exprimées, a été utile pour aider à coordonner les activités de planification du GLPE. Toutefois, les responsables gouvernementaux et les bailleurs de fonds signalent que les missions ont été brèves et, malgré leur utilité, insuffisamment conséquentes pour avoir un impact formateur décisif sur le processus de planification. Les membres du GLPE

² Programme d'investissement sectoriel de l'éducation

considèrent également que la nécessité de disposer d'un PSE crédible pour présenter une requête d'ESPIG constitue un facteur de motivation pour la finalisation du PRODEC 2.

14. Suivi et dialogue sectoriel inclusif Le GLPE au Mali se réunit régulièrement et se compose des trois ministères responsables de l'éducation (ministère de l'Éducation nationale [MEN], ministère de l'Emploi et de la Formation professionnelle [MEFP], ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique [MESRS]³) et de divers partenaires de développement (PD). Bien que les réunions soient régulières, les membres du GLPE évoquent des difficultés de coordination entre ces différentes parties prenantes, en particulier en ce qui concerne les projets menés par les partenaires de développement. Des problèmes de communication avec le gouvernement existent également, les bailleurs de fonds du GLPE déclarant qu'ils reçoivent souvent des informations très peu de temps avant la tenue des réunions, de telle sorte qu'ils ne disposent pas d'un délai suffisant pour les assimiler efficacement avant les rencontres. Le GLPE ne comprend aucun représentant de la société civile.

15. Au fil des ans, le travail du gouvernement relatif à l'élaboration des revues sectorielles conjointes (RSC) s'est amélioré. Le responsable-pays du Secrétariat a effectué des missions au Mali en 2016 et 2017 et a profité de l'occasion pour discuter avec le gouvernement des moyens d'améliorer l'inclusion et la responsabilisation des RSC. Les effets s'en sont ressentis en 2017, alors que la RSC a semblé plus inclusive et davantage fondée sur le dialogue que les précédentes⁴. De plus, en 2017, le gouvernement a effectué des missions dans trois régions pour recueillir de l'information sur la qualité de la prestation des services éducatifs. Bien que ces deux actions témoignent d'un engagement accru en faveur de la responsabilité mutuelle, rien n'indique que ces discussions aient été plus inclusives, puisque la RSC et les missions régionales se seraient principalement entretenues avec des responsables gouvernementaux, sans consacrer de temps aux associations d'enseignants ou aux organisations de la société civile (notamment celles qui participent spécifiquement au suivi, telle Beekunko). Bien que les rapports nationaux montrent une amélioration dans le processus des RSC, la revue sectorielle conjointe de 2017 a été jugée inférieure aux critères minimums du cadre de résultats du Partenariat mondial (ne répondant qu'à un critère sur cinq).

16. Si des améliorations ont été apportées au système d'information sur la gestion de l'éducation (SIGE), d'abord par le Partenariat mondial dans le cadre du PUEPT, puis par l'Union européenne depuis 2017⁵, ces améliorations n'ont pas compensé les graves problèmes associés à la production et à la communication de données utiles sur les performances du secteur de l'éducation. Les améliorations ont porté sur l'informatisation du processus de collecte et d'analyse des données, grâce à l'introduction d'un réseau privé virtuel (RPV), un effort que le PUEPT n'a pas réussi à mener à bien, mais qui, depuis, a été repris par l'Union européenne. Les données actuellement produites dans la revue sectorielle de l'éducation (Rapport de suivi technique et financier [RSTF]) mettent l'accent sur le suivi des décaissements financiers et la liste

³ Ministère de l'Éducation nationale (MEN), ministère de l'Emploi et de la Formation professionnelle (MEFP), ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique (MESRS),

⁴ Ce jugement repose sur le rapport de la mission de pays du Secrétariat de 2016. Le responsable-pays du Secrétariat n'ayant pas assisté à la RSC de 2017, il n'est pas clair si cette tendance s'est maintenue. En raison de l'absence du responsable-pays, le jugement a été émis sur la base de l'ordre du jour et de la liste de présence, il est donc moins solide que celui formulé directement en 2016.

⁵ Rapport de la Banque mondiale n° 9 sur l'état d'avancement et les résultats du Projet d'urgence Éducation pour tous (2017).

des réalisations au niveau des extrants. L'absence d'un système d'évaluation des apprentissages et, dans le PTE, d'un cadre de résultats pertinent qui trace un cheminement causal entre les apports et les résultats signifie que le suivi de la performance du secteur de l'éducation ne peut être considéré comme probant.

17. **Financement.** En 2017, le Mali a alloué 19,9 % de son budget à l'éducation. Les dépenses par habitant ont chuté de 19 % en 2013; elles ont augmenté de 3 % par an depuis, mais l'allocation totale n'a pas encore atteint son plus haut niveau enregistré en 2012 (22,4 %)⁶.

18. Alors que la plupart des dépenses de fonctionnement sont décentralisées, les dépenses d'amélioration systématique (y compris l'amélioration des installations scolaires, la formation supplémentaire des enseignants et les programmes de sensibilisation visant à accroître l'utilisation de l'éducation⁷) relèvent, elles, des trois ministères concernés. Le budget de ce *plan d'action*⁸ représente environ 30 % de toutes les dépenses d'éducation, dont 64 % proviennent de l'aide publique au développement (APD). Bien que l'on ne dispose pas d'informations détaillées sur les dépenses du budget hors plan d'action, il ressort des rapports sur le budget du plan d'action que les taux de déblocage de l'APD sont beaucoup plus élevés que ceux des allocations gouvernementales. Cela pourrait indiquer un manque d'engagement de la part du gouvernement envers le principe de complémentarité.

19. Depuis 2012, le Partenariat mondial a octroyé au Mali un financement pour la mise en œuvre du plan sectoriel de l'éducation (ESPIG), exécuté par le PUEPT, d'un montant de 41,7 millions \$ US sur cinq ans (2013-2017), et un ESPDG de 442 000 \$ US en 2016. Cela fait de lui le troisième contributeur d'APD consacrée à l'éducation au Mali en 2017 (après le Forum des ONG internationales au Mali [FONGIM] et l'Agence des États-Unis pour le développement international [USAID]). En 2017, la contribution du Partenariat mondial représentait environ 1,5 % du budget total de l'éducation, mais environ 5 % du budget du plan d'action. Les conditions techniques du processus de requête de financement, établies par le Partenariat, semblent avoir eu un effet sur l'engagement du gouvernement malien en matière de suivi budgétaire et d'établissement de rapports, mais des études supplémentaires devront être réalisées, lorsque le Mali obtiendra davantage de financement du Partenariat mondial, pour évaluer si le Partenariat a une influence sur le montant et la qualité du financement de l'éducation au Mali.

20. **Mise en œuvre.** Il est difficile de mesurer l'efficacité de la mise en œuvre effectuée par le gouvernement étant donné qu'aucun lien n'a été établi entre le plan original et les rapports sectoriels. Le Plan de transition de l'éducation (PTE) est en place depuis 2012. Plan intérimaire dont la durée de vie devait être d'un an, le PTE ne comporte pas de cibles pour les années ultérieures, bien qu'il tienne toujours lieu de plan sectoriel national officiel. Par contre, on dispose d'une ventilation des décaissements du gouvernement et des partenaires de développement pour le secteur de l'éducation au cours de l'année écoulée, et d'une liste des extrants non chiffrés, aussi bien des trois ministères de l'éducation que des partenaires de développement. Cela peut s'expliquer par l'absence d'un PSE permanent et par le fait que le PTE n'avait pas pour but d'établir

⁶ Données jusqu'en 2015, consultables à <http://uis.unesco.org/country/ML>; des données plus récentes figurent dans le rapport sur les indicateurs du cadre de résultats du Partenariat mondial.

⁷ Rapport de suivi technique et financier (2017)

⁸ Le budget du plan d'action comprend essentiellement, mais pas seulement, des dépenses d'investissement. De même, le budget de base ne comporte pas nécessairement que des dépenses de fonctionnement. Les données sur les dépenses sont insuffisantes pour les répartir utilement en dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement.

des objectifs à long terme, donnant ainsi l'impression qu'il n'était plus pertinent, bien qu'il soit encore aujourd'hui le principal document de planification de l'éducation du gouvernement.

Progrès réalisés vers un système d'éducation plus fort.

21. Peu de progrès accomplis vers le renforcement du système d'éducation au Mali.

- **Enseignants** – Le nombre d'enseignants formés par le gouvernement a baissé au cours des années suivant le conflit de 2012. En 2017, leur nombre a légèrement augmenté et les parties prenantes gouvernementales affirment que la politique actuelle est de n'employer que des enseignants formés. Toutefois, il reste à voir si elle se traduira par une tendance à la hausse sur le long terme.
- **Intrants non enseignants** – Certaines améliorations ont été apportées à la fourniture de services pour les écoles, notamment des salles de classe, des toilettes, l'électricité et d'autres infrastructures. Toutefois, comme celles-ci ont été minimes et que la base de référence était peu élevée, il est difficile d'affirmer que des améliorations importantes ont été réalisées.
- **SIGE** – Le Mali dispose d'un SIGE, dont les données sont collectées au niveau de l'administration locale et analysées par la Cellule de Planification et de Statistique (CPS) du ministère de l'Éducation nationale. Le renforcement du SIGE était l'un des objectifs du PUEPT, financé par le Partenariat mondial. Il devait se traduire par le développement d'un RPV pour accélérer l'enregistrement, le transfert et l'analyse des données. Ce projet n'a pas été achevé au cours de la période couverte par le projet, mais la Commission européenne le poursuit.
- **Évaluation des apprentissages** – Aucune évaluation substantielle des apprentissages n'est encore réalisée au Mali. Les partenaires de développement et la société civile ont effectué un certain nombre d'évaluations depuis cinq ans, mais le gouvernement n'a pas encore créé son propre système d'évaluation.

Progrès réalisés vers de meilleurs résultats en matière d'acquis scolaires et d'équité.

22. En raison de l'absence d'une évaluation nationale régulière des apprentissages au Mali, il est difficile de suivre le cheminement des élèves. Cependant, d'après les évaluations d'apprentissage effectuées ces dernières années, il est clair que nombre d'élèves n'atteignent pas les niveaux escomptés (par exemple, dans l'enquête du Programme d'analyse des systèmes d'éducation [PASEC] de 2012, 90,2 % des élèves de cinquième année n'ont pas atteint la compétence minimale en mathématiques⁹) et les taux nationaux d'alphabetisation des enfants et des jeunes sont faibles, 46 % des 15-24 ans étant illettrés.

23. Au Mali, l'accès à l'éducation est un réel problème. Les taux bruts de scolarisation (TBS) de tous les niveaux d'enseignement sont faibles¹⁰. Cinquante-deux pour cent des jeunes du quintile le plus pauvre ne sont pas scolarisés, un pourcentage qui tombe à 20 % pour le quintile le plus riche. Si ces chiffres montrent que l'accès à l'éducation en général est un problème et que la richesse est un facteur déterminant de l'abandon scolaire, ces questions ne touchent pas un sexe plus que l'autre, l'indice de parité entre les sexes (IPS) des taux d'achèvement du primaire et du

⁹ <http://www.confemen.org/wp-content/uploads/2015/07/Plaque-Mali-VF.pdf>

¹⁰ Différentes sources ne s'entendent pas sur les taux exacts de scolarisation. La fourchette des chiffres est donnée à la section 2.3.

premier cycle du secondaire et des enfants non scolarisés s'inscrivant dans la fourchette établie par le cadre de résultats du Partenariat.

G) Recommandations

24. Bien qu'il soit trop tôt pour formuler des recommandations concluantes, les constatations de cette évaluation initiale montrent que les personnes avec lesquelles l'équipe d'évaluation s'est entretenue ont toutes le sentiment que si le soutien non financier du Secrétariat est utile pour coordonner et motiver le GLPE, il demeure limité, car le Secrétariat n'assure pas une présence régulière au Mali. L'impact du Secrétariat pourrait être plus important si celui-ci s'attachait plus directement à définir les rôles, les responsabilités et les voies de communication, et à augmenter la durée ou la fréquence des missions dans les pays. Les membres du GLPE estiment que le gouvernement devrait assumer la responsabilité de la coordination du GLPE, plutôt que l'agence de coordination désignée par le Partenariat mondial, indiquant que le Partenariat pourrait concentrer son soutien technique sur le renforcement des capacités de coordination du gouvernement et, en ce qui a trait au dialogue, sur la décentralisation du rôle de l'agence de coordination. Cette souplesse du modèle du Partenariat mondial permettrait d'adapter la théorie du changement aux particularités du contexte malien, dans lequel la faiblesse de la coordination et du dialogue entre les partenaires fait sérieusement obstacle au progrès.

25. Les bailleurs de fonds ont exprimé une certaine frustration à l'égard du manque de coordination des projets et du financement au sein du GLPE. Le soutien technique et les critères futurs du Partenariat mondial devraient être axés sur la mise en place de mécanismes de financement commun plus solides pour permettre une meilleure harmonisation du financement et de la mise en œuvre entre les partenaires de développement internationaux et les ministères.

26. Enfin, le financement futur de l'ESPIG devrait cibler non seulement le renforcement technique du SIGE, mais aussi le développement de la capacité de prise de décision fondée sur des données probantes, ainsi que la communication et l'utilisation des données au ministère de l'Éducation nationale.