RAPPORT DU COMITÉ CONSULTATIF FINANCIER

Aux fins de décisions et d'information

OBJET

Le présent document a pour objet de résumer les délibérations auxquelles le Comité consultatif financier (CCF) a procédé lors de sa réunion (par audioconférence) du 22 janvier 2013.

Partie 1 – Recommandations du CCF au Conseil d'administration

Section 1– Allocations provenant des ressources du GPE au titre d'un financement pour la mise en œuvre du programme au Mali

Part 2 – Éléments pour information

Section 2 – Directives applicables aux allocations indicatives dans les États fédéraux

Liste des annexes

Annexe 1 – Liste des participants
Annexe 2 – Évaluation finale (Mali)

PART 1 – Recommandations du CCF au Conseil d'administration

1. Allocations provenant des ressources du GPE au titre de financements pour la mise en œuvre de programmes

Introduction

1.1 Le tableau 1 résume la requête de financement pour la mise en œuvre du programme examinée par le CCF lors de sa réunion du 22 janvier 2013 et les

recommandations du CCF (y compris les allocations de supervision et les commissions de gestion des Entités).

Tableau 1

Pays	Entité de supervision/de gestion	Allocation demandée (USD)	Allocation recommandée par le CCF (USD)	Allocation de supervision (USD)	Commissions de gestion, % et montant (USD)	Période	Source de financement proposée
Mali	Banque mondiale	41 700 000	41 700 000	400 000	1,75 % 729 750	3 ans	Fonds du GPE

1.2 Un financement pour la mise en œuvre du programme d'un montant de 41,7 millions de dollars, dans le cadre duquel la Banque mondiale devait agir en qualité d'Entité de supervision, a été initialement approuvé en décembre 2011 au profit du Mali. En raison du conflit qui a frappé le pays, il s'est révélé nécessaire de réviser sensiblement le projet. Il a été décidé de prolonger de trois mois la date limite de signature du 15 juin 2012, mais la nouvelle date butoir (15 septembre) n'a pu être respectée et l'agrément a donc expiré.

1.3 En raison de la situation exceptionnelle du Mali, il a été décidé que le CCF examinerait une requête révisée reçue en dehors des délais habituels.

1.4 Comme l'indique le tableau 1, le CCF recommande au Conseil d'administration d'approuver l'intégralité du montant de financement demandé.

1.5 La requête comprenait aussi une demande d'allocation de supervision d'un montant de 550 000 dollars supérieur à l'allocation type (400 000 dollars). Compte tenu de la fragilité de la situation actuelle du Mali, le CCF est prêt à envisager une augmentation de l'allocation de supervision à une date ultérieure, sous réserve qu'elle soit étayée par une justification écrite et un programme de supervision chiffré, comme indiqué dans la décision prise en novembre 2012 par le Conseil sur cette question (BOD/2012/11-10).

1.6 Le CCF a consacré beaucoup de temps à l'examen du bien-fondé des modalités d'exécution, s'agissant notamment de la question du recours à la formule de l'Entité de supervision, plutôt qu'à celle de l'Entité de gestion, étant donné la fragilité du pays.

1.7 La majorité des membres du CCF jugent acceptable la formule de l'Entité de supervision compte tenu des éléments suivants : l'Entité de supervision est consciente de la nécessité d'adapter avec souplesse le programme à l'évolution de la situation ; le personnel du ministère de l'Éducation n'ayant quasiment pas changé au niveau national, les capacités techniques n'ont pas été sensiblement réduites ; le recours à la formule de l'Entité de gestion à ce stade entraînerait probablement des retards importants dans la mise en œuvre du programme.

1.8 Un groupe constitutif exprime l'opinion minoritaire selon laquelle la formule de l'Entité de gestion serait plus adaptée à cette situation.

1.9 L'évaluation finale effectuée par le Secrétariat dans le cadre du processus d'examen de la qualité figure à l'annexe 2. Le CCF a inclus des recommandations et des observations à l'intention du Groupe local des partenaires de l'éducation (GLPE), qui, conformément à la décision recommandée, seront insérées par le Secrétariat dans l'avis d'approbation de l'allocation. Les observations du CCF sont présentées ci-après à la suite de la décision recommandée.

Décision recommandée

1.10 Le CCF recommande au Conseil d'administration d'approuver la décision suivante :

BOD/2013/02-XX – <u>Approbation de l'allocation au titre du Financement pour la mise en œuvre du programme</u>. Le Conseil d'administration :

1. approuve l'allocation suivante provenant des fonds fiduciaires du GPE, destinée à appuyer le financement pour la mise en œuvre du programme décrit dans la requête de financement présentée en décembre 2012 :

a. **Mali :**

i. 41 700 000 dollars pour une période de mise en œuvre de trois ans, durant laquelle la Banque mondiale fera office d'Entité de supervision ;

ii. 400 000 dollars au titre de l'allocation de supervision ;

iii. 729 750 dollars au titre de la commission de gestion des Entités.

Observations et recommandations du CCF à l'intention du Groupe local des partenaires de l'éducation

Mali

- Le CCF note que ce programme doit être exécuté dans un contexte difficile et changeant et conseille vivement au GLPE et à l'Entité de supervision de collaborer étroitement, entre eux mais aussi avec des partenaires tels que le Groupement de l'éducation, de manière à ce que le programme soit suffisamment souple pour s'adapter à cet environnement.
- Le CCF encourage le GLPE à veiller à ce que le conflit fasse l'objet d'un suivi permanent, selon qu'il conviendra, afin de faciliter l'adaptation du programme à l'évolution des besoins.
- Le CCF est favorable au développement des activités dans le Nord du pays lorsque la situation le permettra et fait observer que, dans le cadre de l'identification des activités et des ressources budgétaires à reprogrammer selon l'évolution des besoins, le GLPE pourrait considérer les activités de construction d'écoles comme un secteur à partir duquel il serait possible de réaffecter des ressources.
- Le CCF demande que le programme soit suivi de près et que le GLPE et l'Entité de supervision l'informent, par l'intermédiaire du Secrétariat, de l'avancement de la mise en œuvre.

PART 2 – Éléments pour information

2. Directives applicables aux allocations indicatives dans les États fédéraux

2.1. Le CCF a examiné un projet de note d'orientation à l'intention des pays dotés d'un système de gouvernement fédéral sur la répartition des allocations indicatives au titre de financements pour la mise en œuvre des programmes. En juillet 2012, le Conseil a salué le travail remarquable que constitue cette note d'orientation dans le domaine de la collaboration avec les pays en développement partenaires ayant un système de gouvernement fédéral. La note a pour objet de définir une démarche pour les cas où un pays demande au Secrétariat de l'aider à définir la répartition des allocations indicatives entre les entités infranationales.

2.2. Le CCF estime que la proposition du Secrétariat consistant à appliquer dans toute la mesure du possible la méthodologie du Cadre d'évaluation des besoins et de la performance constitue une démarche raisonnable et pragmatique.

2.3. Le CCF a toutefois demandé que des informations supplémentaires soient incluses dans le document quant à la manière dont le Secrétariat appliquera cette méthodologie aux échelons infranationaux, là où certains éléments font défaut. Par ailleurs, le document devrait préciser la façon dont cette directive influerait sur d'éventuelles demandes d'allocations indicatives d'un montant supérieur au plafond de 100 millions de dollars. Le document devrait apporter des éclaircissements sur le choix des niveaux infranationaux qui seront inclus dans l'allocation indicative. Enfin, il devrait être clair que le Secrétariat pourrait offrir un support, technique et ce, uniquement sur demande afin d'aider le pays à répartir les quotas nationaux entre les entités sous-nationales, mais par contre, la décision finale sur la répartition réelle de l'allocation indicative à sous-entités nationales, incombe au pays concerné.

2.4. Le Secrétariat va revoir le document, dont la version révisée sera soumise à l'examen du CCF dès que possible afin de finaliser la recommandation à l'intention du conseil.

ANNEXE 1 :

RÉUNION DU COMITÉ CONSULTATIF FINANCIER
22 JANVIER 2013, PAR AUDIOCONFÉRENCE
LISTE DES PARTICIPANTS

Présidente :

Camilla Helgo Fossberg (NORAD)

Membres du comité :

Charles Y. Aheto-Tsegah[1] (Afrique 3)

Olav Christensen (en remplacement d'Elizabeth King) (Banques multilatérales et régionales)

Jordan Naidoo/David Atchoarena (UNICEF/UNESCO)

Malin Elisson (en remplacement de Paula Nolan) (Pays donateurs 2 et 4)

Artem Stepanenko (Pays donateurs 6)

Swati Narayan (OSC 1 et 2)

Aleesha Taylor (Entreprise et fondations privées et OSC 3)

Dan Thakur (Pays donateurs 3)

Ronald Siebes (Pays donateurs 1)

Sylvia Schmitt (Pays donateurs 5)

Présidente du Conseil d'administration

Carol Bellamy

Secrétariat :

Bob Prouty (directeur)

Douglas Lehman (chef de l'équipe de soutien aux pays pour le Mali)

Margarita Focas Licht (coordinatrice par intérim de l'équipe de soutien aux pays)

Nancy Pinto (coordinatrice de l'équipe Finances, portefeuille et administration)

Padraig Power (responsable senior des questions financières et chargé de liaison avec le CCF)

[1] N'a été en mesure de participer à la réunion que vers la fin de la séance.

Observateurs :

Paula Engwell (futur membre suppléant représentant les entreprises et fondations privées et le groupe OSC 3)

Absents[2] :

Hamoud Al-Seyani (Europe de l'Est, Moyen-Orient et Asie centrale)

Alim Hadidja Youssouf, ministre (Afrique 2)

Sangay Zam (Asie de l'Est et Pacifique)

[2] Le représentant du CCF pour le groupe Afrique 1 n'a pas encore été nommé.

MALI

Examen de la qualité – Étape 3

Évaluation finale

Montant du financement proposé : USD 41,7 millions

DONNEES GENERALES SUR LE PAYS

Après deux décennies de démocratie et quatre élections présidentielles réalisées dans le calme, le pays a été déstabilisé par un coup d'État le 22 mars 2012. Plusieurs groupes d'insurgés ont rapidement pris le contrôle des deux tiers nord du pays durant les semaines qui ont suivi le coup d'État, tandis que les forces gouvernementales se retiraient de cette partie du pays. Dans le sud du Mali, encore contrôlé par le gouvernement à partir de Bamako, la junte militaire conserve un pouvoir considérable et gère directement quatre ministères bien que des efforts aient été déployés pour rétablir l'ordre constitutionnel. Les militaires étant intervenus pour obtenir la dissolution du gouvernement de transition le 10 décembre 2012, le rétablissement de la stabilité risque de prendre beaucoup de temps. Environ 85 % de la population vivent dans le sud du Mali contrôlé par le gouvernement.

À l'heure actuelle, on ne dispose pas de données économiques fiables au sujet du Mali. Avant le coup d'État, le PIB par habitant se montait à 603 dollars et le taux de croissance économique annuel était de 5 %. Une grande partie de l'économie dépendait d'activités, telles que le tourisme, durement touchées par les troubles. Certains grands sites touristiques se situent dans la partie du pays occupée par divers groupes rebelles du Nord, où les factions islamistes appliquent la charia. Environ 400 000 personnes déplacées se sont réfugiées dans le sud du Mali et 600 000 autres dans les pays voisins. Confronté à une diminution des recettes fiscales, le ministère des Finances à mis en œuvre un programme d'austérité budgétaire. La plupart des bailleurs de fonds ont soit suspendu leurs programmes, soit réorienté leur soutien en faveur de partenaires d'exécution non gouvernementaux.

SECTEUR DE L'EDUCATION

Avant les troubles politiques, le système scolaire malien était déjà l'un des plus faibles de la région et se caractérisait par un faible accès à l'éducation et un enseignement très médiocre. Le taux brut de scolarisation, qui a augmenté de façon régulière depuis 1992, était de 81,5 % en 2011, mais on ne dispose pas encore de données sur les effets des événements de l'année passée sur les taux de scolarisation et d'achèvement des études. L'accès des filles à l'éducation constitue toujours un problème majeur : l'écart entre les

taux de scolarisation des filles et des garçons était de 15,6 points. Le pays avait pour objectif d'assurer un accès universel à l'enseignement primaire en 2020, mais il est maintenant très improbable que cet objectif soit atteint. Selon l'évaluation des acquis scolaires réalisée à l'aide de certains outils, au mieux 41 % des élèves de deuxième année du primaire ont une connaissance satisfaisante du français et 38 % ont un niveau adéquat en mathématiques. Selon d'autres indicateurs, tels que les évaluations du niveau de lecture dans les petites classes (EGRA), plus de 80 % des étudiants de deuxième année sont incapables de lire ne serait-ce qu'un seul mot. Avant le coup d'État, le nombre de jours d'enseignement était l'un des plus faibles de la région : 122 jours contre un objectif de 175 jours. Le processus de décentralisation prévu pour le secteur de l'éducation a été appliqué de façon inégale, car les organismes centraux et régionaux chargés de l'éducation et des finances exercent encore un contrôle important sur l'affectation et la gestion des ressources, ce qui tend à brouiller les liens hiérarchiques, notamment en ce qui concerne les enseignants.

Avant le coup d'État, le secteur de l'éducation représentait 21,9 % des dépenses budgétaires nationales, tandis que l'éducation de base correspondait à 68,5 % de l'ensemble des dépenses du secteur de l'éducation. En raison de l'évolution du secteur privilégiant la gestion de l'éducation par les collectivités locales au détriment de l'éducation à caractère communautaire, les salaires ont fortement augmenté au cours des cinq dernières années : en 2011, le salaire moyen d'un enseignant était approximativement 4,4 fois supérieur au PIB par habitant. À l'époque, le secteur de l'éducation était confronté à plusieurs grands défis liés à la nécessité i) d'améliorer les installations, ii) de réduire la dépendance vis-à-vis des contributions des ménages, iii) de réduire la distance parcourue par les enfants pour se rendre à l'école, et iv) de faire en sorte que toutes les écoles offrent un cycle complet d'éducation de base.

Les problèmes d'insécurité dans le Nord et les déséquilibres macroéconomiques qui en découlent, ajoutés à l'interruption de l'aide budgétaire à l'État, ont des conséquences sur la réalisation des OMD et la réduction de l'enveloppe globale des crédits budgétaires de fonctionnement. En outre, près de la moitié des 83 495 jeunes (âgés de 18 ans ou moins) dont on estime qu'ils ont été déplacés du Nord vers le Sud sont en âge d'aller à l'école (7 à 15 ans) et courent donc le risque d'abandonner leurs études ou de ne pas s'inscrire à l'école. Le déplacement des populations entraîne une baisse des taux brut et net de scolarisation, ainsi qu'une forte augmentation des ratios élèves/enseignant dans les régions touchées. Il en résultera sans doute une diminution du taux d'achèvement du cycle primaire et une augmentation des taux de redoublement. Pour autant, les données budgétaires initiales de 2013 — du moins en termes de pourcentage du budget total — indiquent que l'éducation restera une priorité en dépit de la crise actuelle : le secteur représentera environ 24 % du budget total (et 37 % de l'ensemble du budget de fonctionnement), ce qui confirme la détermination du gouvernement à assurer le financement de PISE III dans un contexte très difficile.

La troisième phase du Programme d'investissement du secteur de l'éducation (PISE), lancée en mars 2010 (et approuvée en mai 2011), aurait dû s'achever en décembre 2012.

Il avait été toutefois décidé, avant même le coup d'État, de prolonger PISE III jusqu'en décembre 2013 en raison de retards dans la mise en œuvre. Du fait de l'instabilité politique et de l'occupation du nord du pays, il n'est pas possible d'actualiser PISE III à ce stade. L'élaboration d'un nouveau plan sectoriel devrait commencer en 2013.

PISE III est une étape de la mise en œuvre du plan sectoriel décennal (PRODEC) visant à faire en sorte que « tous les enfants maliens achèvent une éducation de base de qualité et que le secteur éducatif fournisse au pays les ressources humaines nécessaires à son développement ».

L'ambassade des Pays-Bas agit en tant qu'Agence de coordination au Mali, et le Groupe local des partenaires de l'éducation (GLPE) est composé exclusivement de bailleurs de fonds et de représentants de l'État. Le débat se poursuit sur la question de l'inclusion d'organisations de la société civile dans le GLPE. En raison de l'instabilité politique ambiante, il n'est pas possible de traiter efficacement la question de la représentation au sein du GLPE, mais la participation des OSC pourrait être une façon de maintenir le programme sectoriel sur la bonne voie pendant que le pays reste plongé dans l'instabilité. À l'heure actuelle, les principaux partenaires de développement du GLPE sont l'Agence française de développement, l'Agence canadienne de développement international et l'ambassade des Pays-Bas.

RESULTATS DANS LE CADRE DES FINANCEMENTS PRECEDENTS

En 2007, le Mali a bénéficié, au titre de l'initiative FTI, d'un financement d'un montant de 8,7 millions de dollars pour financer un programme axé sur l'amélioration de l'équité et de la qualité de l'enseignement dans le système éducatif de base (manuels scolaires, guides pédagogiques, bourses d'études, formation permanente des enseignants d'établissements communautaires, construction et équipement de nouvelles salles de classe primaires en zone rurale, etc.). Le financement a été intégré dans un vaste programme de l'IDA intitulé « Programme d'investissement du secteur de l'éducation, Phase II », dont le financement se montait à 58,7 millions de dollars. Ce programme est arrivé à terme en décembre 2010, mais 13,8 millions de dollars de fonds ont été annulés, dont 2,1 millions de dollars provenant du Fonds catalytique de la FTI. Parmi les principales difficultés mentionnées figuraient : i) l'absence d'Unité d'exécution du projet (UEP), et ii) l'absence d'audit des dépenses de 2009. Selon une évaluation externe à mi-parcours réalisée en 2009 : i) les modalités du projet FTI dérogeaient aux principes fondamentaux de la gestion des finances publiques et créaient des procédures parallèles venant s'ajouter aux procédures nationales, ii) la contribution la plus importante était l'amélioration du système de suivi et d'évaluation, iii) l'initiative FTI n'a contribué ni à améliorer la coordination des activités des bailleurs de fonds, ni à renforcer les capacités, iv) la FTI a défini un ensemble d'objectifs distincts qui s'écartaient du processus national et engendraient des coûts de transaction élevés.

En dépit des difficultés mentionnées, le projet s'est accompagné d'une nette amélioration des principaux indicateurs : le taux d'achèvement du cycle primaire est passé de 43,2 %

en 2005 à 55,7 % en 2010, tandis que le pourcentage d'élèves de deuxième année du primaire ayant des résultats satisfaisants dans le domaine de la lecture est passé de 49,6 % à 55,2 % contre un objectif de 60 %. La Banque mondiale était l'Entité de supervision.

En 2011, le Mali a déposé auprès du Partenariat mondial pour l'éducation (GPE) une requête portant sur une allocation de 41,7 millions de dollars. Le programme a été approuvé la même année. Sa conception a pris en compte un grand nombre des questions de performance soulevées durant le programme précédent.

SYNTHESE DE LA REQUETE

Le programme du pays financé par le GPE a été approuvé en 2011 — la Banque mondiale jouant le rôle d'Entité de supervision — et le gouvernement de l'époque était quasiment prêt à signer un accord de financement correspondant au montant alloué (41,7 millions de dollars). À la suite du changement de gouvernement survenu en mars de façon inconstitutionnelle, la Banque a suspendu ses opérations et la signature de l'accord de financement n'a pu avoir lieu.

En avril 2012, le Secrétariat a organisé une téléconférence avec les principaux partenaires de développement pour discuter de la marche à suivre à la suite du renversement du gouvernement et de la suspension de la constitution. À l'époque, le Secrétariat a recommandé aux partenaires de développement d'envisager de recourir à la formule de l'Entité de gestion afin que le programme puisse être réalisé à temps pour l'année scolaire 2012- 2013 et de manière à prendre en compte la probable persistance de l'instabilité politique. Les partenaires de développement décidèrent de ne pas prendre de décision avant que l'Entité de supervision ne procède à une évaluation (alors prévue pour mai 2012) de la situation politique. Au cours du mois d'avril, le Mali a connu une tentative de reprise du pouvoir, à la suite de laquelle le président non élu a quitté le pays après avoir été attaqué par la foule lorsque l'armée lui refusa sa protection. L'Entité de supervision est parvenue à réaliser une évaluation en juin et, le mois suivant, les partenaires de développement, lors d'une vidéoconférence à laquelle participait le Secrétariat, ont décidé à l'unanimité de continuer à travailler avec la Banque mondiale en tant qu'Entité de supervision au cas et au moment où elle reprendrait ses activités. Les partenaires de développement ont noté que les systèmes publics situés dans le sud du Mali étaient globalement intacts après le coup d'État et qu'il était important de préserver et renforcer les capacités existantes. Dans ce contexte, les partenaires de développement ont convenu qu'il n'était plus envisageable d'utiliser la formule de l'appui budgétaire sectoriel approuvée précédemment. Comme le programme approuvé ne prévoyait la mise en œuvre d'aucune activité précise, tout programme de remplacement serait entièrement nouveau. L'allocation a expiré le 15 septembre 2012, mais le Conseil d'administration du GPE a accepté d'examiner une nouvelle demande d'un montant identique lorsqu'il sera possible de préparer un nouveau programme.

La Banque mondiale ayant engagé certaines activités de préparation du programme en août selon des procédures d'urgence, un projet de document de programme était disponible en octobre. En consultation avec le Conseil d'administration du GPE et le Comité consultatif financier (CCF), le Secrétariat a établi un calendrier accéléré pour l'examen du programme d'urgence. La première étape de l'examen de la qualité a été franchie en septembre et la deuxième en novembre. La version définitive du document de programme à été présentée en décembre, puis à nouveau le 7 janvier 2013 après que le Secrétariat a relevé des anomalies dans le cadre de la troisième étape (évaluation finale) de l'examen de la qualité.

Le projet proposé, intitulé « Projet d'urgence Éducation pour tous au Mali », se concentre sur les populations touchées par l'occupation du nord du pays par plusieurs groupes d'insurgés. Le programme a pour objectif i) d'améliorer l'accès à l'éducation de base pour les enfants victimes du conflit dans le nord du Mali, ii) d'atténuer le problème des classes surchargées en améliorant l'environnement éducatif, et iii) d'améliorer l'acquisition des connaissances et de relever le taux d'achèvement du cycle primaire grâce à diverses interventions : programmes d'alimentation scolaire, formation des enseignants, distribution de matériels pédagogiques, soutien pédagogique aux enseignants, création de comités de gestion des établissements scolaires, etc. Le projet comprend aussi des activités mises en œuvre par les organisations non gouvernementales (ONG) en vue d'aider les écoles du nord du Mali occupé.

Les trois composantes se focalisent sur 40 000 enfants non scolarisés (dont 50 % sont des déplacés) dans quatre des neuf régions du pays : Bamako, Koulikoro, Ségou et Mopti. Le tableau ci-dessous résume le financement du programme par composante :

	Sous-composantes du programme	**Montant (USD)**	**% du total**
1	**Meilleur accès à des services d'éducation de base de qualité**		
1.1	Construction, remise en état et équipement des écoles	21 150 000	50,7
1.2	Santé scolaire, programme d'alimentation et matériels pédagogiques	8 700 000	20,9
2	**Renforcement des capacités techniques et pédagogiques du système éducatif**		
2.1	Formation des enseignants des écoles communautaires	4 050 000	9,7
2.2	Soutien pédagogique aux enfants touchés	3 700 000	8,9
3	**Renforcement des capacités d'administration et de suivi du système éducatif**		

3.1	Création de 1 000 comités de gestion des établissements scolaires	1 500 000	3,6
3.2	Appui au système de suivi et d'évaluation du ministère dans les zones ciblées	800 000	1,9
3.3	Suivi/évaluation du projet et assistance technique	1 800 000	4,3
	TOTAL	41 700 000	

Le projet, qui est intégré à la structure administrative du ministère, vise à renforcer la capacité d'administration et de suivi du système éducatif. Il sera mis en œuvre selon les niveaux de responsabilité suivants : i) coordination stratégique ; et ii) coordination technique globale, s'agissant notamment de la gestion fiduciaire, des comités de gestion des établissements scolaires et du système de suivi et d'évaluation.

Selon le document du programme, *« L'opération est confrontée, au plan politique et en matière de sécurité, à des risques très élevés, aggravés par des risques externes, des risques touchant aux capacités de mise en œuvre, des risques budgétaires et des risques de gouvernance. Le projet d'urgence en faveur du secteur de l'éducation malien se différencie de la plupart des projets d'urgence dans la mesure où ceux-ci portent généralement sur la mise en œuvre d'activités de remise en état et de redressement après l'atténuation de la crise, alors que dans le cas présent la crise vient de commencer et doit encore se résorber »* (PAD, p. 38)

RESUME DU PROCESSUS D'EXAMEN DE LA QUALITE

Le processus d'examen de la qualité a suivi les directives partagées avec le CCF. Le calendrier de préparation a été accéléré dans le cadre des activités d'intervention d'urgence engagées par le GLPE et le Secrétariat.

Les recommandations suivantes figurent dans le rapport de la première étape du processus d'examen de la qualité :

- Veiller à ce que les OSC participent à la préparation du programme et continuer de réfléchir à leur inclusion dans le GLPE.
- Décrire correctement les observations des partenaires de développement et leur contribution au processus de préparation du document de programme.
- Développer davantage les aspects du programme qui contribuent à l'amélioration de la qualité de l'enseignement dans le système scolaire malien.
- Veiller à ce que les activités éducatives des filles soient correctement intégrées dans les diverses activités du programme.
- Inclure des activités spécifiques pour les enfants résidant dans le nord du Mali.

Les recommandations suivantes figurent dans le rapport de la deuxième étape du processus d'examen de la qualité :

- Envisager des activités précises qui pourraient permettre de mieux aligner le programme sur les priorités du GPE dans les domaines suivants : i) soutien direct aux enfants du nord du Mali occupé ; ii) soutien explicite à l'amélioration des compétences en matière de lecture, application du nouveau programme d'études, mise en place d'un système d'évaluation des acquis scolaires ; iii) activités visant à améliorer la sécurité des écolières.
- Si nécessaire, mieux justifier la décision de ne pas soutenir directement l'éducation des enfants du nord du Mali et mieux expliquer l'évolution des priorités techniques au détriment de la qualité de l'enseignement (comme dans le programme de septembre 2011 approuvé précédemment) et en faveur des infrastructures, qui représentaient plus des trois quarts du projet de budget du programme.
- Inclure des indicateurs de qualité en matière de prestations de services, s'agissant notamment de la satisfaction des clients à propos des travaux effectués par les partenaires chargés de la mise en œuvre.
- Mieux décrire les sous-composantes pour inclure davantage d'informations sur la situation actuelle dans les zones ciblées, l'expérience acquise dans le cadre d'activités précédemment mises en œuvre par le ministère ou les partenaires, et les activités de renforcement des capacités visant à remédier aux carences observées.
- Tenir compte des risques fiduciaires relatifs aux modalités de gestion financière proposées, notamment en ce qui concerne les subventions directes aux établissements scolaires.
- Mieux expliquer pourquoi le budget national doit prendre en charge les coûts de fonctionnement liés à la mise en œuvre du programme.

État d'avancement des principales recommandations des première et deuxième étapes du processus d'examen de la qualité :

Appui du programme aux enfants vivant dans le nord du Mali occupé : la version définitive du document de programme comprend des activités spécifiques destinées à être mises en œuvre dans 120 écoles du nord du Mali occupé. Le ministère passera des contrats avec les ONG pour exécuter ces activités, tandis que le Groupement de l'éducation en assurera le suivi dans les zones où le ministère de l'Éducation et de l'Alphabétisation (MENA) ne peut intervenir directement. Les activités suivantes sont prévues : i) programme d'alimentation scolaire, ii) formation des enseignants, et iii) distribution de matériels pédagogiques.

Concertation et inclusion des OSC dans l'élaboration du programme et le GLPE : à l'heure actuelle, les OSC ne font pas partie du GLPE du Mali. En mars 2012,

avant le coup d'État, des discussions se poursuivaient sur la question de le leur inclusion. Depuis lors, la forte instabilité politique et les changements inconstitutionnels intervenus au plan gouvernemental compliquent beaucoup l'examen de cette question. Depuis le coup d'État, les bailleurs de fonds acheminent une grande partie de leur aide par le biais d'ONG maliennes, tandis que les ONG internationales mobilisent d'importantes ressources pour le financement d'investissements sectoriels au profit des communautés scolaires maliennes. À l'échelle nationale, toutefois, le mécanisme de coordination n'a pas été mis à jour pour inclure officiellement les représentants des deux groupes. Interrogées durant la mission consacrée à la première étape du processus d'examen de la qualité, les associations d'OSC maliennes ont déclaré qu'elles n'étaient pas suffisamment consultées et que les ONG du pays apporteraient une contribution technique de premier plan aux discussions sectorielles sur l'amélioration de la qualité l'éducation si le GLPE les acceptait parmi ses membres. Depuis, le MENA et ses partenaires se sont efforcés d'accroître la participation des OSC, et la requête de Financement pour la mise en œuvre du programme révèle que les syndicats et d'autres OSC ont été consultés lors de réunions organisées respectivement le 20 et le 18 octobre 2012. Selon la lettre d'accompagnement que l'Agence de coordination a jointe à la requête, « toutes les parties concernées » estiment qu'un projet d'urgence souple est bien adapté au contexte.

Meilleur alignement sur les priorités du GPE dans les domaines des acquis scolaires et de l'éducation des filles : le document de programme aborde de façon plus globale la question du soutien à l'éducation des filles en l'incluant explicitement dans les composantes existantes du programme : i) construction et remise en état d'établissements scolaires, ii) formation des enseignants des écoles communautaires, iii) soutien à la création et au fonctionnement des comités de gestion des établissements scolaires. Une autre activité vise à fournir des subventions aux filles qui ne manquent jamais l'école.

S'agissant de la qualité de l'enseignement, le document de programme adopte aussi une approche globale en mettant l'accent sur les liens entre les efforts engagés pour améliorer le niveau de rétention scolaire, la formation des enseignants, la distribution de matériels pédagogiques et l'amélioration de l'acquisition des connaissances. Le programme prévoit aussi des services de formation ciblés sur l'enseignement dans les classes à plusieurs niveaux. La disparité considérable des résultats des diverses évaluations des étudiants (PASEC, EGRA, etc.) semble indiquer que le MENA ne maîtrise pas bien la problématique de la qualité, notamment dans le domaine de la lecture. L'inclusion d'ONG maliennes dans le GLPE pourrait enrichir le débat du secteur de l'éducation sur les acquis scolaires.

En ce qui concerne la priorité du GPE relative à l'éducation dans les pays fragiles, le document de programme note que l'Entité de supervision ne classe pas le Mali parmi les situations fragiles. Certes, l'intitulé du programme et le champ d'action géographique semblent refléter les besoins créés par la fragilité actuelle du contexte national, mais la plupart des activités prévues sont caractéristiques des projets de

développement par opposition aux projets d'urgence. Autres préoccupations : le projet proposé pourrait être suspendu si l'instabilité devait persister, et une évolution rapide de la situation politique et militaire pourrait exiger un effort supplémentaire d'adaptation en souplesse.

Équilibre du programme : le projet de document de programme prévoyait d'affecter 62,4 % de ses financements à la construction, à la remise en état et à l'équipement des établissements scolaires, mais ce pourcentage a été ramené à 50,7 % dans la version définitive. En outre, il existe une meilleure corrélation entre les interventions dans l'infrastructure et la rétention scolaire grâce à l'amélioration de l'environnement éducatif. Parmi les activités du projet qui ont bénéficié de nettes augmentations budgétaires figurent la formation pédagogique des enseignants, l'enseignement dans le domaine de la paix et des droits civiques et humains, et la distribution de matériels pédagogiques. Cette démarche va dans le sens de la promotion des trois domaines prioritaires du GPE mis en exergue dans le processus d'examen de la qualité.

Informations supplémentaires sur les bases de référence des sous-composantes, les indicateurs et la gestion des risques fiduciaires : le document de programme comprend des informations supplémentaires qui font véritablement écho aux recommandations de l'examen de la qualité en fournissant un surcroît de données contextuelles sur les zones d'intervention ciblées et les modalités de mise en œuvre. Le programme ne comprend pas d'indicateurs susceptibles d'évaluer la satisfaction des clients.

Le document de projet prend mieux en compte les risques liés i) aux activités de construction (renforcement des capacités de construction et de suivi à l'échelle nationale et grâce à la délégation de responsabilités aux agents de mise en œuvre) et ii) à la formation pédagogique et à la distribution de matériels dans le Nord (collaboration avec les ONG et organismes locaux dotés de compétences effectives).

OBSERVATIONS FINALES

Le projet proposé vise non seulement à répondre aux besoins d'urgence, mais aussi à renforcer les bases du développement du système éducatif grâce à l'amélioration — encore plus nécessaire dans les circonstances actuelles — de la gestion et des activités d'enseignement et d'acquisition des connaissances mentionnées dans PISE III. Plus précisément, le projet comprend des activités portant sur la remise en état et l'accroissement de la capacité d'accueil des établissements scolaires, la nutrition et la santé, la participation des communautés à la gestion scolaire, la formation des enseignants et les cours de rattrapage pour les étudiants — activités conformes aux compétences fondamentales de l'Entité de supervision.

Il sera compliqué de mettre en œuvre le programme dans le contexte malien. Cinq jours seulement après la présentation du document de programme, l'armée malienne est intervenue pour dissoudre le gouvernement qui avait rédigé la requête. La composition du GLPE s'est réduite à la suite de la suspension et/ou la réorientation des activités de plusieurs partenaires. Il est très probable que l'instabilité persistera. Le programme d'urgence au titre de l'EPT aura certes un effet stabilisateur opportun dans le pays, mais le programme risquerait fort d'être suspendu si un autre changement de régime inconstitutionnel devait se produire ou si les conditions de sécurité devaient se dégrader. Le projet proposé souligne la nécessité de faire preuve de souplesse, mais ne prévoit pas de plans de secours dans les hypothèses suivantes : i) intensification du conflit armé et contraction supplémentaire du budget de l'éducation nationale, ii) changement de gouvernement inconstitutionnel, ou iii) rétablissement du contrôle de l'État dans le nord du pays. L'évolution de la situation au Mali depuis la présentation de la requête illustre les risques qui pèsent sur la mise en œuvre du projet.

Le GLPE a choisi une approche de projet de développement qui profite essentiellement aux populations du Sud touchées par le conflit du Nord plutôt qu'un projet d'urgence axé sur une situation de conflit. Le programme prévoit aussi d'aider les populations restées dans le nord du pays, mais ce soutien aura lieu dans des conditions de sécurité qui évoluent rapidement et rendent les interventions humanitaires très problématiques.

La conception du programme est relativement simple, ce qui facilite la mise en œuvre. Dans le même temps, ce projet ne prévoit pas d'activités plus ambitieuses et plus risquées qui aideraient le système éducatif à relever certains défis fondamentaux auxquels il est confronté. La priorité accordée par le programme à la construction d'installations permanentes pour accueillir le grand nombre de personnes (temporairement) déplacées est plus caractéristique d'un projet de développement conventionnel, mais on fait remarquer que ces constructions contribueront aussi au développement normal du système scolaire dans les zones ciblées.

Compte tenu de la difficile situation budgétaire du pays et de la réorientation d'importantes activités financées par les bailleurs de fonds, le programme financé par le GPE et mis en œuvre par le biais des systèmes publics nationaux, constitue un moyen important de préserver les capacités du secteur de l'éducation à l'échelle nationale.