

Évaluation prospective de l'appui du PME à l'éducation au niveau des pays

Népal, Premier Rapport Annuel

RÉSUMÉ EXÉCUTIF | AVRIL 2019



A network diagram with several grey circular nodes connected by thin grey lines. The nodes are arranged in a roughly triangular shape, with a central node connected to many other nodes. A semi-transparent grey rectangular box is overlaid on the diagram, containing text. At the bottom of the page, there is a solid blue horizontal bar.

Copyright © Universalia 2019, tous droits réservés

Groupe de gestion Universalia
245, avenue Victoria, bureau 200
Westmount, Montréal (Québec)
Canada H3Z 2M6

www.universalia.com

Résumé exécutif

A) Présentation

1. Il s'agit du premier des deux rapports annuels qui seront développés dans le cadre de l'évaluation prospective du Partenariat mondial pour l'éducation (PME) au Népal - l'un des huit évaluations prospectives dans les pays, qui s'accompagneront d'un autre lot de 22 évaluations sommatives. L'évaluation dans son intégralité se déroulera entre 2018 et 2020. Le présent rapport fait suite à un rapport initial sur le Népal qui a été produit en mai 2018, et rappelle une partie des informations qui y figurent. En outre, ce rapport présente également les résultats de la première mission d'évaluation dans le pays, qui s'est déroulée du 7 au 18 avril 2018, et propose quelques premières conclusions provisoires sur la base de la collecte, du suivi et de l'évaluation des données (même si limitées) collectées à ce jour.

B) But et objectifs

2. Le but des évaluations prospectives est de gauger si les contributions et l'influence du PME orientent la planification, la mise en œuvre et le suivi du secteur de l'éducation vers les résultats intermédiaires décrits dans sa théorie du changement (TdC). De par leur nature, les évaluations prospectives regardent de l'avant et explorent ce qui se passe, lorsque cela se passe. Elles observent de près les décisions initiales, documentent les perspectives des décideurs et se concentrent sur les activités et la participation des principales parties prenantes au début de la période considérée. Ceci dans le but de comprendre si des progrès sont réalisés et si - et dans quelle mesure - le PME contribue à tout progrès observé.

3. L'objectif des évaluations prospectives est d'évaluer la pertinence, l'efficacité et l'efficacé des contributions du PME au niveau des pays, ainsi que la validité de la TdC du PME (qui est associée à son Plan stratégique 2016-2020). Les évaluations prospectives visent à déterminer si, et comment, les contributions et activités du PME contribuent aux résultats et à l'impact potentiel au niveau des pays. Elles sont conçues pour évaluer les progrès du PME vis-à-vis de ses propres buts et objectifs.

C) Public visé

4. Il est prévu que les principaux utilisateurs des évaluations au niveau des pays seront les membres du Partenariat mondial pour l'éducation eux-mêmes. Les utilisateurs secondaires sont le Secrétariat - en particulier, mais sans s'y limiter, les managers seniors les membres de l'équipe d'appui aux pays - ainsi que les gouvernements des pays en développement partenaires et les membres des groupes locaux d'éducation (GLPE) dans les pays de l'échantillon. Les autres utilisateurs incluent la communauté éducative au sens large aux niveaux mondial et national.

D) Méthodologie

5. La méthodologie pour les évaluations prospectives emploie une approche d'analyse des contributions fondée sur la théorie, et le cadre directeur est fourni par la matrice d'évaluation et la théorie du changement (TdC) au niveau du pays, cette dernière ayant été élaborée conformément à la TdC globale du PME. La méthodologie d'évaluation envisage un processus en sept étapes. Les quatre premières étapes visent à établir une base de référence solide pour chaque pays et les trois étapes suivantes correspondent aux rapports annuels successifs.

6. Les données sont tirées d'un examen des documents et données disponibles, complété par des entretiens menés avec des informateurs clés lors de la première mission dans le pays.
7. Cette évaluation prospective au Népal est rendue plus complexe du fait qu'un nouveau Financement pour la mise en œuvre du programme sectoriel de l'éducation (ESPIG) qui couvrira une grande partie de la période d'évaluation est en cours de préparation. L'analyse des contributions deviendra plus aisée et plus significative au cours des années suivantes lorsque cet ESPIG sera mis en œuvre et, comme le montre ce rapport, l'échelle de l'engagement du PME (et potentiellement, ses modalités) sera ajustée au Népal.

E) Engagement du PME

8. Le Népal a rejoint l'Initiative Fast Track, le prédécesseur du PME, en 2009 et a depuis reçu un Financement de développement de programme (PDG, 2014), un Financement pour la préparation d'un plan sectoriel de l'éducation (ESPDG, 2015), trois allocations du Fonds de la société civile pour l'éducation (FCSE) à la Campagne nationale pour l'éducation au Népal (National Campaign for Education Népal, ou NCE) et à deux Financements pour la mise en œuvre du programmes sectoriels de l'éducation (ESPIG, 2010-2014 et 2016-2019). Un nouvel ESPIG est en cours de développement.
9. Le PME engage également son soutien par des bais non financiers divers, principalement grâce au travail du Secrétariat, de l'agent partenaire, de l'agence de coordination et des fonctions de partenariat locales et mondiales du PME (par exemple assistance technique, plaidoyer, échange de connaissances, normes de qualité et critères de financement).

F) Observations principales

10. **Planification.** La planification du secteur de l'éducation au Népal est clairement structurée et coordonnée et ce depuis des années, à travers le Plan de réforme du secteur scolaire (School Sector Reform Plan, ou SSRP 2009-2016) et maintenant le Plan de développement du secteur scolaire (School Sector Development Plan, ou SSDP 2016-2023), qui ont tous deux fourni le cadre pour la mise en commun des financement des bailleurs, y compris le PME. Le SSDP est un document détaillé et base sur des données probantes. Il a été élaboré en étroite consultation avec les parties prenantes. Le GLPE a officiellement endossé le SSDP en novembre 2016. Par la suite, un accord de financement conjoint entre le ministère de l'Éducation et les partenaires au développement a été mis en place pour le SSDP.
11. S'appuyant sur la conception et les réalisations du SSRP, le SSDP - auquel le PME continuera de contribuer pendant la période en revue - aborde de manière globale les objectifs pertinents du Programme de développement durable à l'horizon 2030, ainsi que le programme du PME 2020, tout en reconnaissant que d'importants défis de mise en œuvre restent à relever.
12. **Mise en œuvre.** Les progrès accomplis par rapport aux objectifs du SSDP et aux indicateurs liés aux décaissements (IDD) ont été jugés globalement satisfaisants au cours de la première année de sa mise en œuvre (2016-17). Les objectifs de l'ESPIG pour la période en revue, qui soutiennent la mise en œuvre du SSDP, restent à être finalisés. Mais, sur la base de l'approche précédente du PME pour soutenir le SSRP, il est raisonnable de s'attendre à un fort alignement entre les objectifs, les cibles et les activités ESPIG et les politiques nationales en matière d'éducation et de genre. Cet alignement est déjà une caractéristique importante du développement du secteur de l'éducation au Népal depuis un certain temps et est l'une des raisons pour lesquelles l'étude prospective sur le Népal devrait être particulièrement instructive dans le cadre de l'évaluation dans son ensemble.

13. À ce jour, le SSDP a été mis en œuvre sous les auspices du Ministère de l'éducation (MEN), son Département de l'éducation hébergeant le Comité de mise en œuvre du SSDP et - jusqu'à présent - supervisant les Bureaux d'éducation dans les districts. Avec la transition vers une structure fédérale, ces derniers doivent être démantelés et une nouvelle structure de gestion et de mise en œuvre sera nécessaire pour relier le MEN aux 753 municipalités qui sont désormais responsables de l'enseignement de base et secondaire.

14. **Dialogue et suivi inclusif du secteur.** La couverture, la quantité et la qualité des données de suivi restent inadéquates et il y a même maintenant de nouveaux défis qui se posent. Alors que le climat actuel au Népal est propice aux normes de dialogue et de suivi sectoriels préconisées par le PME, les hypothèses identifiées dans la TdC montrent l'importance de garder cette question à l'étude. Tous les acteurs doivent maintenir leur volonté de s'engager de manière constructive dans un suivi et un dialogue inclusifs, au sein du Groupe des partenaires locaux de développement de l'éducation (Local Education Development Partners' Group, ou LEDPG), du GLPE et d'autres forums.

15. **Financement.** Selon des données récentes, 77% du plafond du budget fédéral de l'éducation de 982 millions de dollars est alloué au SSDP. À la suite de la récente transition vers un système fédéral, ces fonds sont maintenant alloués aux municipalités par le biais du mécanisme de financements conditionnels. Les financements de péréquation fiscale constituent un moyen supplémentaire pour les municipalités d'obtenir un financement pour l'éducation dans leur région. Les modalités formelles de contribution de l'Aide publique au développement (APD) au financement du secteur de l'éducation sont stables, en ce sens que le soutien extérieur au SSDP continuera d'être transféré via le Ministère des finances au Ministère de l'éducation. Les accords avec les municipalités seront internes au gouvernement du Népal (GoN). D'un autre point de vue, cependant, la situation évolue clairement à mesure que les systèmes de préparation et d'approbation du budget et de gestion financière dans le nouveau cadre fédéral sont élaborés. La qualité globale du financement - en termes de clarté de la budgétisation, du suivi et des rapports, et des normes fiduciaires - devra être surveillée attentivement pendant la période d'évaluation.

16. L'un des objectifs du PME est que 20% des dépenses publiques devraient être alloués à l'éducation. Alors que le budget de l'éducation au Népal a augmenté chaque année en termes réels et a même doublé au cours des cinq dernières années, il a par contre diminué en proportion du total. Il représentait 19,4% des allocations en capital et récurrentes combinées en 2014-15, et 15,1% en 2017-18 (mais 20% des dépenses récurrentes). Le ministère des Finances souligne qu'au Népal, d'autres sources nationales contribuent aux dépenses d'éducation telles que les organisations de la société civile et les communautés. Cette baisse en termes relatifs est due aux lourdes dépenses de reconstruction post-séisme. De plus, la transition fédérale impose des coûts supplémentaires importants au fisc.

17. **Progrès vers un système éducatif plus solide.** Avec le soutien du PME et d'autres partenaires au développement, des progrès sont en train d'être réalisés dans un certain nombre de domaines du système éducatif, tels que l'élaboration de programmes et la mise à niveau des matériels pédagogiques dans diverses matières clés, et l'amélioration de la gestion, de la disponibilité et de la responsabilité des enseignants. Le rapport élèves / enseignant dans les écoles primaires a diminué de moitié depuis 2008, mais malgré des changements administratifs visant à décourager l'inscription des écoles, des enseignants et des élèves « fantômes », il y avait encore 1 483 écoles en 2017 sans enseignant rémunéré par le gouvernement. Les communautés et les parents continuent de contribuer de manière significative à l'éducation au Népal.

18. Un système d'évaluation des apprentissages a été introduit en 2010. Un système d'information sur la gestion de l'éducation (SIGE) est en place et fonctionnel. Un Plan de rationalisation et de redéploiement des enseignants (2016/17 - 2023/24) est en place, et l'expansion du SIGE est destinée à suivre les performances des enseignants ainsi que des élèves. Toutes les parties prenantes - et en particulier le gouvernement du Népal - doivent veiller à ce que les améliorations du SIGE ne souffrent pas d'un recul de par les nouvelles responsabilités administratives créées par le système fédéral. L'intention est que les municipalités rendent

compte directement au SIGE central. Il sera difficile de mettre en œuvre ces changements sans perturber les flux de données. Le SIGE est lié au système national d'évaluation des acquis des élèves (National Assessment of Student Achievement, ou NASA), qui a continué de se développer et de s'étendre depuis son introduction en 2010 et qui, jusqu'à la récente réaffectation des responsabilités, a été adopté par les bureaux d'éducation de district à des vues de suivi et de gestion.

19. **Progrès vers des résultats d'apprentissage plus solides et l'équité.** Le taux de scolarisation dans l'enseignement préscolaire s'est relevé à 84% en 2017. Le taux net de scolarisation dans le primaire était de 95% en 2017 (93% pour les filles et 96% pour les garçons). Le taux de transition du primaire au secondaire était globalement de 82% en 2016 (81% pour les filles, 84% pour les garçons). Le taux net de scolarisation dans l'enseignement secondaire était globalement de 55% en 2017 (57% pour les filles, 53% pour les garçons). En 2011, 80% des femmes de 15 à 24 ans étaient alphabétisées, contre 90% des hommes.

20. Une enquête par sondage réalisée en 2015 sur les résultats des 3e et 5e années en mathématiques, népalais et anglais a montré une grande variation géographique entre les zones écologiques et entre les écoles rurales et urbaines, les élèves de ces dernières obtenant de meilleurs résultats. L'enquête a révélé que la différence entre les performances des garçons et des filles s'était considérablement rétrécie, bien que la performance des garçons soit plus forte que celle des filles dans certains groupes ethniques / de caste (Brahmans et Cheetris) et que les filles aient très légèrement mieux réussi que les garçons dans la vallée de Katmandou.

21. L'accès à l'éducation présente encore des défis à relever pour les groupes sociaux défavorisés, notamment les enfants handicapés, ceux issus de familles pauvres, dans des zones isolées, de caste inférieure ou issus de communautés défavorisées. Le nombre d'enfants non scolarisés a augmenté ces dernières années, les filles étant plus nombreuses dans ces rangs que les garçons. Le gouvernement s'est engagé à renforcer le SIGE pour une meilleure couverture des enfants handicapés.

G) Conclusions

22. Le secteur de l'éducation au Népal a bien progressé au cours de la dernière décennie et il ne fait aucun doute que le PME a apporté des contributions matérielles et stratégiques importantes à ces progrès. Pourtant, les importants changements constitutionnels et institutionnels qui se déroulent actuellement dans le pays - pour des raisons généralement vues comme justifiées - peuvent compromettre, voire inverser, ces progrès. À tout le moins, ces changements poseront de nouveaux défis de taille au gouvernement et à ses partenaires de développement. Perçu jusqu'à présent comme une réussite du PME (de manière justifiée), le Népal fera face à une trajectoire plus compliquée au cours des prochaines années.

23. La valeur première du PME n'est pas son financement, mais la qualité et les effets de son plaidoyer, de soutien entre pairs et de sa structure de partenariat. Du point de vue du Népal, le financement du PME aura relativement peu d'importance au cours de la période d'évaluation, bien que le gouvernement (soutenu en particulier par l'agent partenaire et l'agence de coordination) doive quand même s'atteler à la tâche pour l'obtenir. Jusqu'à présent, il semble que le gouvernement considère que cet effort en vaut la peine et que les avantages intangibles et stratégiques du PME sont significatifs.

24. Jusqu'à présent, le PME a pu apporter une contribution efficace et appréciée au secteur de l'éducation au Népal, en s'appuyant fortement sur son agence de coordination et son agent partenaire. À ce stade précoce, la conclusion doit être que le modèle est viable, mais non sans risques.

25. Le Népal sera une étude de cas importante et instructive pour le processus global d'évaluation du PME, conduite entre 2018-2020. Le suivi et l'évaluation du rôle et de la valeur du PME dans le modèle de financement

commun du pays seront utiles, de même que l'évaluation de la valeur perçue localement du partenariat à mesure que ses contributions financières diminueront.

H) Recommandations

26. À ce stade précoce de l'évaluation, il est trop tôt pour formuler des recommandations détaillées sur la stratégie du PME au Népal. Mais l'analyse proposée dans ce premier rapport annuel suggère les priorités suivantes pour le partenariat et pour le processus d'évaluation prospective de trois ans qui a récemment commencé.

#	Sujet	Découverte	Recommandation	Horaire
1	Transition fédérale	Le climat politique et le cadre de la transition, ainsi que le maintien de l'éducation au premier rang des priorités, sont des questions d'ordre global. Mais le partenariat peut apporter sa contribution en faisant preuve d'une grande lucidité et d'offrir son soutien en ces temps difficiles. Par exemple, une nouvelle discussion importante sur ces défis a eu lieu lors de la réunion d'examen du budget de mai 2018. Le Secrétariat du PME, lors de la phase 1 d'assurance qualité, a indiqué que le choix du GLPE de concentrer le prochain ESPIG sur cette transition est bien justifié et conforme aux objectifs du PME.	Continuer à suivre attentivement et à soutenir de manière constructive les efforts du gouvernement pour reconfigurer les systèmes de financement, d'administration et de suivi de l'éducation conformément au nouveau système fédéral. Les indicateurs basés sur la performance devraient être formulés de manière à ce qu'ils soient perçus comme favorables plutôt que d'imposer des conditionnalités déraisonnables à ce qui sera inévitablement une transition complexe et difficile pour le Népal.	En cours
2	Évaluation des engagements budgétaires des pays	L'un des objectifs du PME est que 20% des dépenses publiques devraient être allouées à l'éducation. Alors que le budget de l'éducation au Népal a augmenté chaque année en termes réels, il a diminué en proportion du total. Il représentait 19,4% de l'allocation combinée de capital et récurrente en 2014-15 et 15,1% en 2017-18 (mais 20% des dépenses récurrentes). La baisse en termes relatifs est due aux lourdes dépenses de reconstruction post-séisme. De plus, la transition fédérale impose des coûts supplémentaires importants au fisc. Le projet de rapport assurance-qualité du PME de mai 2018 souligne que le Népal a doublé son budget de l'éducation au cours des cinq dernières années, et que le gouvernement reste déterminé à augmenter de 1% par an en termes réels le budget de l'éducation pendant le reste de la période SSDP.	Le PME devrait évaluer séparément les engagements budgétaires des pays en matière de capital et de dépenses récurrentes pour l'éducation.	À partir de 2019
3	Avantages monétaires et non monétaires de l'adhésion au PME	Le prochain ESPIG sera beaucoup plus modeste (probablement environ la moitié du montant du précédent).	Le PME devrait suivre activement la qualité et la valeur de ses structures et processus de partenariat et de gouvernance. Étant donné que la valeur de la participation au PME pour des pays comme le Népal diminue en termes monétaires, l'importance du modèle de partenariat doit être maintenue ou augmentée pour qu'il reste pertinent et efficace.	En cours
4	Avantages monétaires et non	Le Népal a été un bénéficiaire et un participant actif et respecté des activités et cadres régionaux et mondiaux du PME.	Le PME devrait continuer d'encourager la participation du Népal aux mécanismes de gouvernance régionaux et mondiaux, et aussi continuer d'inciter le pays à utiliser	En cours

#	Sujet	Découverte	Recommandation	Horaire
	monétaires de l'adhésion au PME		au maximum les divers financements et modalités complémentaires qu'il offre, tels que le mécanisme de Plaidoyer et responsabilité sociale (EOL) et la Plateforme d'échange de connaissances et d'innovation (KIX).	
5	Rôle vital de l'agent partenaire et de l'agence de coordination	Bien qu'il n'y ait aucune indication que la relation du PME avec son agent partenaire ou l'agence de coordination a été négligée ou tenue pour acquise, la viabilité et la valeur du partenariat au Népal ou dans tout autre pays dépendent fortement de la compétence, et surtout de l'engagement, de ces deux organisations. (Ces deux aspects dépendent à tout moment des personnes en poste.)	Le PME devrait être proactif dans le développement de ses relations avec l'agence de coordination et l'agent partenaire au Népal. Cela sera particulièrement important à la suite du récent changement d'.	En cours