Résumé exécutif du programme d'évaluation du PME au niveau des pays

Pakistan

RÉSUMÉ EXÉCUTIF | SEPTEMBRE 2018

UNIVERSALIA

RESULTS FOR DEVELOPMENT

itad



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

Objectif et méthodologie de l'évaluation

La présente évaluation s'inscrit dans le cadre d'une étude plus vaste du Partenariat mondial pour l'éducation (GPE), laquelle comporte 30 évaluations au niveau des pays et se déroule sur une période de trois ans, de 2017 à 2020. Elle cherche à évaluer i) les contributions du Partenariat mondial pour l'éducation au renforcement des systèmes éducatifs et, finalement, ses contributions aux résultats éducatifs dans le domaine des apprentissages, de l'équité et de l'inclusion, et donc ii) la pertinence, l'efficience et l'efficacité de la théorie du changement du Partenariat mondial et de son modèle opérationnel au niveau des pays. L'évaluation repose sur une méthodologie de recherche mixte en sciences sociales fondée sur la théorie, connue sous le nom d'analyse des contributions.

Réalisée en mai 2018, elle couvre le soutien du Partenariat mondial de 2013 à 2018. Elle s'appuie sur une étude documentaire, une analyse de bases de données et une revue de littérature, ainsi que sur des consultations menées auprès de 74 parties prenantes, dont des représentants des ministères provinciaux pertinents, des acteurs importants au niveau fédéral, des partenaires de développement, des représentants de la société civile et des membres du Secrétariat.

L'évaluation au niveau du pays s'intéresse à deux provinces du Pakistan, le Baloutchistan et le Sindh, le Partenariat mondial ayant concentré son soutien financier sur ces deux provinces.

L'éducation au Pakistan

Contrairement à de nombreux autres pays en développement partenaires, le Pakistan est une fédération de quatre provinces (Punjab, Sindh, Baloutchistan et Khyber Pakhtunkhwa) et de trois territoires administrés au niveau fédéral. En 2010, le gouvernement fédéral a délégué divers pouvoirs aux quatre provinces, y compris un pouvoir décisionnel direct en matière d'éducation (à l'exception de l'enseignement supérieur).

Le Sindh et le Baloutchistan représentent environ 40 % de la population totale du Pakistan. Alors que le Sindh est l'une des provinces les plus riches, les plus urbanisées et les plus industrialisées du Pakistan, le Baloutchistan affiche un niveau d'industrialisation très faible et le niveau de pauvreté le plus élevé du pays. Le ministère de l'Éducation et de l'Alphabétisation du Sindh (Sindh Education and Literacy Department – SELD) et le ministère de l'Enseignement secondaire du Baloutchistan (Baloutchistan Secondary Education Department – BSED) sont respectivement chargés d'assurer l'éducation de base, du préscolaire à l'enseignement secondaire supérieur, et d'améliorer l'alphabétisation par le biais l'éducation des adultes et de l'éducation non formelle.

Le Sindh et le Baloutchistan ont élaboré leurs premiers plans sectoriels de l'éducation (PSE) en 2010, tous deux examinés dans la présente évaluation : l**e plan sectoriel de l'éducation du Baloutchistan (BESP) 2013-2018 et le plan sectoriel de l'éducation du Sindh (SESP) 2014-2018.**

© UNIVERSALIA

Le Partenariat mondial pour l'éducation au Pakistan

Le Pakistan a adhéré au Partenariat mondial pour l'éducation en 2012, soit à peu près au même moment où l'Initiative de mise en œuvre accélérée (Fast Track Initiative – FTI) est devenu le Partenariat mondial pour l'éducation, et deux après la délégation des pouvoirs en matière d'éducation du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux. Jusqu'à présent, le Pakistan a obtenu deux financements, d'importance croissante, pour la mise en œuvre de plans sectoriels de l'éducation (ESPIG), deux financements pour la préparation d'un plan sectoriel de l'éducation (ESPDG), d'importance croissante, et un financement pour la préparation d'un programme (PDG). **L'évaluation couvre les périodes couvertes par les plus récents ESPIG** (66 millions de dollars américains au Sindh pour 2015-2018; 34 millions de dollars américains au Baloutchistan pour 2014-2018). Les subventions ont été utilisées pour financer, respectivement, le projet d'éducation du Baloutchistan (Balochistan Education Project – BEP) et le projet du Partenariat mondial pour l'éducation du Sindh (Sindh Global Partnership for Education Project – S-GPE).

Contributions du Partenariat mondial pour l'éducation à la planification sectorielle

État de la planification sectorielle au Pakistan, 2013-2018

Les processus de préparation du BESP (2013-2018) et du SESP (2014-2018) ont été pilotés par les provinces. Participatifs, ils ont fait l'objet de vastes consultations auprès des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux aux niveaux central, des districts et des conseils locaux. Le BESP s'articule autour de cinq domaines thématiques (quatre relatifs à l'éducation de base et un à l'enseignement supérieur). Le SESP repose sur sept volets décomposés en 13 domaines thématiques : les deux plans ont en commun trois priorités générales : 1) améliorer l'accès à l'éducation et son équité; 2) améliorer la qualité de l'éducation; et 3) renforcer la gouvernance et la responsabilisation dans le secteur de l'éducation.

Comme l'attestent l'approbation du Groupe local des partenaires de l'éducation et la note de qualité que le Secrétariat leur a attribué, les deux PSE ont été jugés comme des premiers plans sectoriels crédibles, unanimement décrits par les parties prenantes comme des cadres communs utiles, permettant de guider et d'évaluer les progrès du secteur par rapport aux objectifs convenus. Toutefois, les deux plans sectoriels comprenaient des faiblesses : données insuffisantes, attention réduite portée aux élèves ayant des besoins particuliers et à la réduction du nombre d'enfants non scolarisés, et absence de discussion sur la façon dont le gouvernement entend combler les déficits de financement. De plus, aucun de ces deux plans ne répondait au critère de qualité 5 du Partenariat, « réalisable », ni n'a été, par la suite, entièrement mis en œuvre comme prévu.

Les contributions du Partenariat mondial pour l'éducation

Le Partenariat mondial a fortement contribué au renforcement de la planification sectorielle dans les deux provinces.

Mesure incitative : la perspective d'obtenir un soutien financier direct, par le biais d'un ESPIG, pour la réforme ou le renouvellement du système éducatif, s'est révélée une mesure incitative très importante pour la préparation des plans sectoriels de l'éducation, aussi bien au Baloutchistan qu'au Sindh.

© UNIVERSALIA

Ressources pour la préparation du PSE (Sindh seulement) : la province du Sindh a reçu un ESPDG qui a permis de défrayer les coûts de services de conseil et l'élaboration d'une analyse de situation pour orienter la préparation du SESP.

Assurance de la qualité, par l'intermédiaire du secrétariat du Partenariat mondial, pour renforcer la version préliminaire des PSE et la requête d'un financement ESPIG pour chacune des deux provinces.

Assistance technique et facilitation des processus consultatifs liés à la préparation des PSE, offertes par l'UNICEF en qualité d'agence de coordination dans les deux provinces, pour faciliter les réunions du Groupe local des partenaires de l'éducation et établir les rapports d'évaluation des PSE.

Contributions du Partenariat mondial pour l'éducation au dialogue et au suivi sectoriels

État du dialogue et du suivi sectoriels au Pakistan

Au cours de la période 2013-2018, le dialogue dans le secteur de l'éducation est devenu plus participatif et inclusif dans les deux provinces, grâce à la création de groupes locaux des partenaires de l'éducation au Sindh en 2012 et au Baloutchistan en 2015. Si les groupes locaux des partenaires de l'éducation ont offert aux parties prenantes du secteur de l'éducation la possibilité, aussi nouvelle qu'utile, de travailler ensemble, la participation des groupes représentant les écoles privées et confessionnelles est, elle, restée limitée. Dans les deux provinces, les groupes locaux des partenaires de l'éducation comprenaient des organismes donateurs, des partenaires de développement et des organisations de la société civile (OSC). Les organisations d'enseignants, quant à elles, étaient représentées au sein du Groupe local de partenaires de l'éducation au Baloutchistan, mais pas au Sindh. En outre, la fréquence des réunions et le nombre de membres des deux groupes locaux des partenaires de l'éducation ont diminué à la fin du PSE, en partie à cause des difficultés que les parties prenantes, basées dans les zones rurales, ont rencontrées pour se rendre aux réunions des groupes. Des forums de dialogue sur le secteur de l'éducation ont également été mis en place au niveau des districts dans les deux provinces par l'intermédiaire des groupes d'éducation de district et des comités de parents, d'enseignants et de direction des écoles.

Chaque province a organisé deux revues sectorielles conjointes de l'éducation (RSCE) en 2015 et 2016, respectivement, une première dans les deux provinces.

- Les RSCE étaient **participatives, inclusives, fondées sur des données probantes et couvraient la plus grande partie des sous-secteurs.** Elles ont aussi montré que des améliorations pouvaient être encore apportées dans la mesure où elles n'incluaient **ni les organisations d'enseignants et de parents d'élèves ni les représentants du gouvernement au niveau des districts**;
- **Le mode de fonctionnement des RSCE n'a pas permis de procéder à un examen complet** du secteur de l'éducation. Des thèmes trop vastes pour permettre une revue structurée, des contraintes de temps, un trop grand nombre de participants, une attention limitée portée à l'examen des coûts de la mise en œuvre du PSE et un manque de clarté quant aux rôles et aux responsabilités des participants en sont les causes.
- **Les RSCE ont eu plus d'influence sur les prises de décision au Baloutchistan qu'au Sindh.** S'il existe des documents sur les principales mesures prises en réponse aux recommandations de la première RSCE tenue au Baloutchistan, rien n'indique que

cela ait été le cas après l'une ou l'autre des RSCE organisées au Sindh.

Les contributions du Partenariat mondial pour l'éducation

Le Partenariat mondial a contribué à faire progresser le dialogue et le suivi sectoriels dans les deux provinces par :

- **Une mesure incitative**, liée aux conditions de financement de l'ESPIG, un dialogue sectoriel inclusif et participatif, et des **conseils** offerts par l'intermédiaire du responsable-pays du Secrétariat sur les enjeux des conditions de financement;
- **Une participation active** du responsable-pays du Secrétariat et de l'agence de coordination **aux RSCE organisées dans les deux provinces**;
- **L'offre d'une assistance technique** pour préparer et mener les réunions du Groupe local des partenaires de l'éducation dans les deux provinces et élaborer le tableau de bord destiné à assurer le suivi de la mise en œuvre du SESP.
- Des conseils, offerts par le responsable-pays du Secrétariat, sur les **moyens d'améliorer l'efficacité des GLPE**, en particulier par la réduction du nombre de membres et la création de groupes de travail techniques thématiques.

Contributions du Partenariat mondial pour l'éducation au financement sectoriel

État du financement sectoriel au Pakistan, 2013-2017

Entre 2011 et 2016, les dépenses intérieures de l'éducation ont augmenté dans les deux provinces (de 42,1 % au Baloutchistan et de 125,1 % au Sindh). Les parties prenantes ont interprété cela comme le signe d'une forte volonté politique, au sein des gouvernements provinciaux, de renforcer l'éducation, mais elles y ont aussi vu le résultat d'une augmentation générale des allocations budgétaires du gouvernement fédéral dans les deux provinces. En 2016-2017, les deux provinces consacraient près de 20 %, voire plus, de leur budget national à l'éducation (20,07 % au Sindh et 16,8 % au Baloutchistan). La part du financement provincial de l'éducation consacrée aux dépenses d'investissement a augmenté dans les deux provinces entre 2011 et 2015, passant de 6,8 % à 17,9 % au Baloutchistan et de 1,2 % à 7,3 % au Sindh.

Le financement international du secteur de l'éducation au Pakistan a considérablement augmenté entre 2010 et 2016, passant de 482,6 millions de dollars américains à 627,4 millions de dollars américains (soit une augmentation de 30 %).

Les contributions du Partenariat mondial pour l'éducation

L'évaluation n'a trouvé que peu de preuves de contributions du Partenariat mondial à l'augmentation du financement intérieur de l'éducation. Bien que les données disponibles suggèrent que les efforts de sensibilisation du Partenariat ont contribué à faire avancer l'objectif de 20 % au niveau fédéral, il n'existe que peu de données probantes relatives à de tels efforts au niveau provincial et rares étaient les parties prenantes des provinces au courant de l'objectif du Partenariat mondial.

Au cours de la période de référence, le Partenariat mondial a modestement contribué à une augmentation du montant du financement international du secteur de l'éducation. Les parties prenantes des deux provinces ont rapporté une augmentation du nombre

© UNIVERSALIA

d'interventions des bailleurs de fonds depuis la mise en place du BESP et du SESP, soutenus par le Partenariat mondial. Toutefois, l'absence de données ventilées sur les apports d'aide publique au développement (APD) au niveau provincial n'a pas permis de vérifier cette affirmation.

Si le soutien du Partenariat mondial au renforcement du dialogue sectoriel a contribué à renforcer la coordination des bailleurs de fonds, rien n'indique que l'appui du Partenariat ait amélioré la qualité du financement international du secteur de l'éducation, que ce soit par l'exploration de possibilités de financement commun, l'établissement de rapports coordonnés ou la conduite d'évaluations conjointes.

Contributions du Partenariat mondial pour l'éducation à la mise en œuvre du plan sectoriel

État de la mise en œuvre du plan sectoriel au Pakistan, 2013-2018

Dans l'ensemble, la mise en œuvre des PSE a été faible dans les deux provinces. En juin 2018, six mois avant la fin de la période de mise en œuvre du SESP, 63,2 % des activités prévues n'étaient toujours pas mises en œuvre, alors que 13,2 % d'entre elles étaient en cours et 23,6 % étaient terminées. Les activités liées aux partenariats public-privé, aux infrastructures éducatives, à l'éducation de la petite enfance, à l'enseignement primaire et élémentaire et aux technologies de l'information et des communications sont celles dont la mise en œuvre a le moins progressé. Cela dit, 36 activités liées à la gouvernance et à la responsabilisation ont été menées à bien, soit le nombre le plus élevé de toutes les catégories du SESP (bien que 85 des activités de la catégorie soient toujours en cours).

Les données les plus récentes sur la mise en œuvre du BESP, datant de novembre 2016, indiquent, quant à elles, que 26 % des interventions prévues dans le cadre du BESP ont été mises en œuvre. Les domaines thématiques présentant les taux de mise en œuvre les plus élevés étaient « Qualité et pertinence dans l'éducation » et « Gouvernance et gestion », mesurés respectivement à 31 % et 29 %. Les domaines thématiques « Enseignement supérieur » et « Alphabétisation des adultes et éducation non formelle » enregistraient le plus faible taux de mise en œuvre à 13 % pour le premier et 17 % pour le second.

Le non-décaissement des fonds alloués à la mise en œuvre du plan a sérieusement entravé la mise en œuvre des deux plans sectoriels de l'éducation. Bien que les deux provinces aient versé plus de 90 % de l'ensemble des fonds alloués au financement de l'éducation entre 2012 et 2016, les dépenses d'investissement, dont seulement 65,9 % ont été versés au Baloutchistan et 50,7 % au Sindh pendant la même période, ont été retardées en raison des incertitudes budgétaires provinciales et nationales. De 2013 à 2016, le BESP n'a reçu que 23 % du financement intérieur prévu. De même, les parties prenantes des agences du ministère de l'Éducation et de l'Alphabétisation du Sindh ont signalé que les activités du SESP ne se réalisaient pas en raison de l'absence de fonds versés. Cette situation s'explique en grande partie par le manque à gagner dû à la nature générale du fédéralisme fiscal au Pakistan. Les deux provinces n'avaient pas les moyens, à moins d'augmenter les impôts sur une base limitée, ou la volonté politique de générer des recettes supplémentaires pour combler les déficits de financement.

Les contributions du Partenariat mondial pour l'éducation

Le Partenariat mondial a contribué à la mise en œuvre du BESP et du SESP par le biais d'un soutien financier sous la forme de deux ESPIG, l'un de 66 millions de dollars américains, accordé au Sindh, et l'autre de 34 millions de dollars américains, octroyé au Baloutchistan, lesquels ont soutenu les activités du projet du Partenariat mondial pour l'éducation du Sindh et le projet d'éducation du Baloutchistan. La Banque mondiale assumait le rôle d'agent partenaire au Pakistan. Les fonds alloués par l'intermédiaire des ESPIG représentaient 7,2 % et 32,2 % de l'aide publique au développement consacrée à l'éducation provenant d'interventions spécifiques associées à des projets au Sindh et au Baloutchistan respectivement.

Le Partenariat a contribué à la mise en place de systèmes de suivi (dans les deux provinces) et à la réalisation d'activités visant à élargir l'accès à l'éducation et l'éducation de la petite enfance au Baloutchistan. Au Baloutchistan, les principales activités du BPE réalisées comprennent la création d'écoles mixtes, un processus fondé sur le mérite pour le recrutement des enseignants, et l'établissement de centres d'éducation de la petite enfance dans lesquels 1 870 enseignants ont été formés. Dans le cadre du S-GPE au Sindh et du BPE au Baloutchistan, le système de suivi scolaire du Sindh (Sindh School Monitoring System – SSMS) et le système de suivi scolaire en temps réel (Real Time School Monitoring System – RTSM) du Baloutchistan ont été créés.

Le soutien non financier du Partenariat a indirectement contribué à la mise en œuvre des PSE dans les deux provinces, grâce aux efforts de sensibilisation et à de facilitation du dialogue sectoriel et du suivi de la mise en œuvre des PSE déployés par le responsable-pays et l'agence de coordination par l'intermédiaire des groupes locaux des partenaires de l'éducation. (Voir la section sur les « bonnes pratiques émergentes » ci-dessous). Le S-GPE et le BPE ont permis la mise en place de systèmes de suivi scolaire en temps réel dans les deux provinces, lesquels ont permis de générer des données fiables et à jour sur le secteur de l'éducation. Il s'agit du système d'information sur la gestion de l'éducation du Sindh (SEMIS) et du système d'information sur la gestion de l'éducation du Baloutchistan (BEMIS).

Facteurs, autres que les contributions du Partenariat mondial pour l'éducation, affectant le changement

Les facteurs qui ont favorablement affecté le changement dans les domaines décrits ci-dessus comprennent (i) l'engagement du gouvernement à réformer le système éducatif; (ii) l'engagement des parties prenantes de la société civile envers une planification participative et fondée sur des données probantes; (iii) la décision d'autres bailleurs de fonds d'investir considérablement dans le secteur de l'éducation.

Parmi les facteurs qui ont négativement affecté le changement, on peut citer : i) le manque à gagner dû à la nature du fédéralisme fiscal au Pakistan, qui limite la capacité des provinces à générer des revenus; ii) le manque de personnel, dans les deux ministères provinciaux de l'éducation, nécessaire pour effectuer la mise en œuvre des PSE; et iii) les taux de roulement élevés du BSED, notamment aux hauts postes ministériels et administratifs.

Résultats inattendus/imprévus du soutien du Partenariat mondial pour l'éducation

Le fait que d'autres ministères du Baloutchistan, tel le ministère de la Santé, considèrent le processus de planification du BESP, et le plan lui-même, comme un exemple à suivre s'est révélé

© UNIVERSALIA

un des effets *positifs* imprévus du soutien du Partenariat mondial.

L'évaluation n'a trouvé aucune preuve d'effets imprévus, positifs ou négatifs, du soutien du Partenariat mondial à la mise en œuvre du plan sectoriel.

Changements au niveau des systèmes

Changements au niveau des systèmes

Au cours de la période examinée, les deux provinces ont pris diverses mesures pour éliminer les obstacles à un accès équitable à l'éducation, à la qualité de l'éducation et à une gestion efficace du secteur. Les réalisations menées à bien et les lacunes qui subsistent sont résumées ci-après :

Accès, équité et achèvement

- **Enseignement gratuit et obligatoire pour les enfants âgés de 5 à 16 ans promulgué** en 2013 au Sindh et en 2014 au Baloutchistan;
- **Construction de nouvelles écoles**, avec 1 612 écoles primaires construites au Baloutchistan et 300 écoles secondaires de premier cycle construites au Sindh depuis 2013;
- **Modernisation et consolidation des écoles.** Au Baloutchistan, 1 033 écoles ont été modernisées pour offrir un enseignement supérieur supplémentaire, et au Sindh 108 écoles à classe unique ont été fusionnées avec d'autres écoles. Toujours au Sindh, 1 076 autres écoles sur les 4 123 qui avaient été déclarées non fonctionnelles (écoles fantômes) ont été rouvertes;
- **Amélioration de l'infrastructure scolaire** sous la forme de murs d'enceinte pour 281 écoles, de salles de classe supplémentaires dans 578 écoles et d'installations sanitaires dans 372 écoles par le BSED. Le SELD, en collaboration avec la Banque mondiale, a piloté le Cadre de gestion environnementale et sociale (Environment and Social Management Framework – ESMF) dans 50 écoles, dont la mise en œuvre a amélioré les environnements d'apprentissage dans les bâtiments scolaires.
- Les considérations de genre ont été aplanies grâce à l'abolition de la ségrégation entre les sexes dans les écoles primaires du Baloutchistan, à la création d'une unité sur le genre au SELD et à la distribution d'allocations et de manuels scolaires gratuits à 300 000 filles de la 6^{e} à la 10^{e} année, entre 2013 et 2017;
- **Autres voies d'accès à l'éducation pour les enfants non scolarisés.** Le BSED, avec l'appui de l'UNICEF, a créé 202 centres d'apprentissage accéléré (ALP) pour améliorer l'accès à l'éducation dans les zones reculées. Au Sindh, la politique relative à l'éducation de base non formelle et à l'apprentissage accéléré a été adoptée en 2017.
- Élargissement de l'éducation préscolaire pour améliorer la préparation des enfants à l'école, comme on l'a vu au Baloutchistan, où 506 centres d'éducation de la petite enfance, dotés de matériel pédagogique adapté, ont été créés.

Qualité et pertinence de l'éducation

- Établissement de normes d'éducation pour l'éducation de la petite enfance (EPE) et l'éducation non formelle (ENF) par l'adoption de politiques, l'établissement de normes minimales d'enseignement et formulation d'une stratégie pour les centres d'EPE et d'ENF dans les deux provinces;
- **Élaboration de cadres de mise en œuvre des programmes dans les deux provinces.** Le Sindh, en particulier, a adopté le projet de

loi sur les normes et les programmes scolaires du Sindh et a créé le Conseil des programmes scolaires du Sindh pour traiter des questions de politique générale relatives aux programmes, aux matériels pédagogiques et à l'évaluation;

- **Renforcement de la capacité d'évaluer les résultats d'apprentissage des élèves**, grâce à l'introduction du test d'évaluation standardisé (Standardized Achievement Test – SAT) au Sindh et de la Commission d'évaluation et d'examen du Baloutchistan (Balochistan Assessment and Evaluation Commission – BAEC);
- **Recrutement plus efficace et plus efficient des enseignants dans les deux provinces** grâce, d'une part, à des politiques visant à modifier les traditions solidement établies relatives à la recherche de rente et au favoritisme dans les départements d'éducation, et d'autre part, à l'embauche d'enseignants au mérite. Ces mesures ont probablement contribué à réduire le nombre d'élèves par enseignant dans les deux provinces;
- **Renforcement de la formation en cours d'emploi** grâce à l'élaboration de programmes de perfectionnement professionnel continu dans les deux provinces.

Gestion sectorielle

- **Décentralisation des pouvoirs financiers et administratifs aux gouvernements des districts.** Les districts des deux provinces ont créé des groupes d'éducation de district et des autorités éducatives de district et celles-ci sont devenues les principaux organes de mise en œuvre de l'éducation;
- **Renforcement du suivi sectoriel** par la mise en place du Système d'information sur la gestion de l'éducation du Sindh (SEMIS) et du Système d'information sur la gestion de l'éducation du Baloutchistan (BEMIS). En outre, l'introduction de la collecte de données sur les indicateurs au niveau des écoles, effectuées par des moniteurs neutres, via le SSMS et le RTSM récemment mis en place, représente un changement par rapport au manque de neutralité de la collecte de données menée dans le cadre du Système national d'information de gestion pour l'éducation (National Education Management Information System – NEMIS).

Liens probables entre la mise en œuvre du plan sectoriel et les changements au niveau des systèmes

La mise en œuvre des deux PSE provinciaux a probablement contribué aux changements systémiques constatés. Toutes les améliorations décrites ci-dessus peuvent être associées à des initiatives précises énoncées dans le SESP et le BESP. Les deux plans sectoriels ont aidé les provinces à combler les lacunes de capacité découlant du transfert des responsabilités. Les plans sectoriels cherchaient à définir les bases sur lesquelles les provinces pourraient s'acquitter de leurs responsabilités en matière d'éducation à la suite de la décentralisation. En effet, aucune stratégie de transfert de l'expertise technique du gouvernement fédéral vers les provinces n'avait été prévue.

Résultats d'apprentissage et équité

Changements liés aux résultats d'apprentissage, à l'équité et à l'égalité entre les sexes

Il n'existe que peu de données statistiques relatives à l'évolution des résultats d'apprentissage, de l'équité, de l'égalité entre les

sexes et de l'inclusion dans l'éducation au Pakistan. Les limites des données au niveau de l'impact, au Sindh et au Baloutchistan en particulier, concernaient :

- **Des données historiques inexactes et incomplètes provenant du NEMIS**, ne permettant pas d'établir des tendances fiables pour, par exemple, les enfants non scolarisés, le taux brut de scolarisation (TBS), le taux net de scolarisation (TNS) et les taux d'achèvement pour la période de référence;
- **L'absence de données permettant d'identifier les tendances en matière d'éducation inclusive pour les enfants handicapés et/ou ayant d'autres besoins particuliers;**
- **Des séries chronologiques incomplètes et des données non comparables sur les résultats d'apprentissage.** Ni le Sindh ni le Baloutchistan ne disposent de systèmes d'évaluation des apprentissages. Le Rapport annuel sur l'état de l'éducation (Annual Status of Education report – ASER) représente la seule source de données disponible sur les résultats d'apprentissage qui soit comparable pour les deux provinces et il ne fournit pas de données pour l'ensemble de la période examinée. Les données ASER disponibles indiquent une diminution, de 2014 à 2016, des résultats d'apprentissage en ce qui a trait aux compétences de base des enfants âgés de 5 à 16 ans en ourdou/sindhi, en anglais et en arithmétique, diminution observée au Sindh et au Baloutchistan.

Les données dispersées recueillies sur l'équité, l'égalité des sexes et l'inclusion peignent un tableau mitigé des progrès accomplis.

- **Le nombre d'élèves scolarisés a** légèrement **baissé** entre 2012 et 2017. Au Baloutchistan, le nombre total d'enfants inscrits dans les écoles publiques du préscolaire au deuxième cycle du secondaire est passé de 1 056 664 (40 % de filles) en 2012 à 907 350 (34 % de filles) en 2017. Au Sindh, le nombre d'inscriptions dans les écoles publiques est passé de 4 577 475 (40 % de filles) en 2012 à 4 485 695 (40 % de filles) en 2017. Le NEMIS ne fournit pas de données sur le taux brut de scolarisation (TBS) et le taux net de scolarisation (TNS);
- **La proportion d'enfants non scolarisés** au Pakistan a augmenté au cours de la période considérée, atteignant 52 % en 2017. Les parties prenantes consultées ont toutefois noté que les données du NEMIS n'étaient guère fiables, car le système considère les enfants inscrits dans les écoles privées et confessionnelles comme étant non scolarisés;
- Les objectifs des PSE des deux provinces associés à la **parité entre les sexes** dans les effectifs scolaires n'ont pas été atteints. Pour 2018, au niveau primaire, ils avaient été fixés à 0,74 pour le Sindh et à 0,78 pour le Baloutchistan. Les mesures, relevées pour 2016-2017, indiquaient un indice de 0,62 pour le Sindh et de 0,51 pour le Baloutchistan;
- **Les taux de survie** (c'est-à-dire la proportion d'enfants inscrits à l'école primaire qui atteignent la cinquième année du primaire) **ont augmenté** au Sindh, passant de 51 % en 2012 à 60 % en 2016, et **diminué** au Baloutchistan, de 49 % à 41 %, au cours de la même période;

- **Les taux de transition effectifs de l'enseignement primaire au premier cycle du secondaire ont augmenté** dans les deux provinces entre 2012 et 2016, mais dans une plus large mesure au Sindh (de 64 % à 73 %) qu'au Baloutchistan (de 69 % à 70 %).

Liens probables avec les changements observés au niveau des systèmes

Les changements observés au niveau des systèmes ne pas suffisamment avancés pour favoriser des changements liés à l'équité dans les résultats d'apprentissage. C'est le cas, par exemple, des changements notés dans les programmes d'études, les politiques, les normes professionnelles des enseignants et les normes minimales pour les écoles, lesquels doivent encore être mis en œuvre et/ou pleinement déployés. Une fois ces mesures mises en œuvre, il faudra probablement plusieurs années pour que les changements qui en découlent n'aient des effets mesurables sur les résultats d'apprentissage. Aucune amélioration reliée à l'égalité entre les sexes dans les effectifs scolaires n'a été relevée et les mesures prises pour accroître la scolarisation des filles dans les deux provinces, telles que les campagnes de sensibilisation du BEPS, visant à réduire les obstacles comportementaux à l'éducation des filles et l'allocation, dans le SESP, d'un budget intégrant la perspective de genre pour la promotion de l'égalité entre les sexes en éducation, n'ont pas encore eu le temps de porter leurs fruits. Au Sindh, en ce qui concerne les enfants non scolarisés, il n'a pas été possible d'établir de lien avec une quelconque amélioration au niveau des systèmes. En revanche, au Baloutchistan, le nombre d'enfants non scolarisés a connu une légère diminution, probablement en raison de la construction de nouvelles écoles et de l'embauche de plus d'enseignants qualifiés, dans le cadre du BESP. Concernant l'accès à l'éducation et la qualité de l'éducation des enfants ayant des besoins particuliers, il n'existe pas de données disponibles montrant que des changements se sont produits. **Cela dit, les changements systémiques réalisés jusqu'à présent posent des jalons utiles qui pourraient avoir une influence sur les changements futurs.**

Conclusions/Observations générales

Bonnes pratiques émergentes

Deux approches observées au Pakistan méritent d'être signalées et présentent un intérêt potentiel pour d'autres pays.

Le Baloutchistan et le Sindh ont déployé des **efforts concertés pour mettre en place des systèmes de suivi scolaire au niveau provincial**. L'instauration de ces systèmes prépare le terrain pour la collecte, l'analyse et la diffusion des données.

Le rôle du Groupe local des partenaires de l'éducation dans les deux provinces pour la coordination de la mise en œuvre du PSE, l'établissement de rapports sur les progrès du PSE et la participation aux processus décisionnels. Cela s'est traduit, par exemple, par l'élaboration de la politique d'éducation non formelle du Sindh après la création d'un groupe de travail, au sein du GLPE, sur les questions d'éducation non formelle.

Les contributions du Partenariat mondial pour l'éducation

Le soutien du Partenariat mondial a positivement contribué à la planification sectorielle, au dialogue sectoriel et à certaines parties de la mise en œuvre du plan sectoriel au Baloutchistan et au Sindh. Il n'existe que peu de preuves montrant que le Partenariat a contribué à un financement plus important et de meilleure qualité du secteur de l'éducation.

© UNIVERSALIA

La plupart des parties prenantes du pays ont apprécié le travail d'assurance qualité effectué par le Secrétariat du Partenariat mondial sur les versions préliminaires des plans sectoriels et les programmes financés par l'ESPIG. Toutefois, les difficultés observées dans la mise en œuvre des PSE indiquent que l'examen de l'assurance de la qualité et le processus d'évaluation des plans sectoriels du Partenariat mondial n'ont pas accordé suffisamment d'importance à l'évaluation de la capacité réelle de mise en œuvre des deux provinces. Au lieu de vérifier leur pertinence comme instrument utile pour guider la planification et la mise en œuvre, ils ont plutôt procédé à une évaluation technique de la qualité du document.

Dans les deux provinces, les parties prenantes consultées ont largement convenu que le travail de l'UNICEF, en qualité d'agence de coordination, avait été déterminant lors de la préparation de PSE et qu'il avait, à plusieurs reprises, servi de catalyseur à la réussite de la mise en œuvre de l'ESPIG. Toutefois, pour l'UNICEF, qui maintient également son propre portefeuille d'activités dans les deux provinces, agir à titre d'agence de coordination pour les activités liées au Partenariat mondial a posé des problèmes de ressources, étant donné que les agences de coordination ne sont pas compensées pour leurs frais de personnel, qui ont augmenté.

La Banque mondiale, à titre d'agent partenaire du Partenariat, s'est acquittée de ses responsabilités avec efficacité lors de la supervision fiduciaire de la mise en œuvre de l'ESPIG dans les deux provinces. Toutefois, elle semble n'avoir eu que peu de visibilité dans la province, imposant ainsi à l'agence de coordination la responsabilité supplémentaire de représenter le Partenariat mondial dans l'ensemble du Pakistan. Si le modèle opérationnel du Partenariat mondial suppose une coopération et un soutien mutuel efficaces entre l'agent partenaire et l'agence de coordination, cela n'a pas toujours été le cas au Pakistan.

Observations transversales

En ce qui concerne les améliorations survenues dans le secteur de l'éducation, aucune synergie ne s'est opérée entre le Sindh et le Baloutchistan. Rien n'indique que les deux provinces se soient mutuellement enrichies de leur expérience ou aient engagé un dialogue, malgré la similitude de leurs PSE. De même, au niveau fédéral, aucun effort visible n'a été entrepris pour tirer les leçons des expériences du Baloutchistan et du Sindh pour que les systèmes éducatifs des autres provinces s'en inspirent.

Bien que les capacités de planification sectorielles des deux provinces se soient améliorées, leur capacité de mise en œuvre accuse du retard. Le manque de compétences techniques, la pénurie de personnel formé et en nombre suffisant, de même que les restrictions budgétaires ne permettant pas d'élargir le bassin de personnel formé, ont fini par freiner la capacité des provinces à mettre en œuvre les interventions du PSE.

Les données montrant des améliorations en matière d'égalité entre les sexes sont rares. De plus, les PSE des deux provinces ne se sont pas attardés sur les élèves ayant des besoins particuliers, surtout en ce qui a trait aux troubles d'apprentissage et aux handicaps physiques. Ces lacunes sont probablement dues à un manque de capacité interne pour analyser les besoins particuliers, mais elles sont aussi le fait de modèles sociétaux et de normes sociales enracinés de longue date concernant les rôles dévolus aux hommes et aux femmes et les personnes ayant des besoins particuliers.

L'intégration des initiatives, pilotées par le soutien de l'ESPIG ou les activités des bailleurs de fonds bilatéraux dans le but d'augmenter les budgets de fonctionnement de l'éducation au Baloutchistan et au Sindh, progresse régulièrement. Toutefois, le cadre financier qui régit les transferts de revenus entre le gouvernement fédéral et les provinces limite la capacité des provinces d'accroître leurs dépenses globales.

Changements au niveau des systèmes

De 2013 à 2018, le Baloutchistan et le Sindh ont réussi à réduire les obstacles entravant l'accès équitable à l'éducation, la qualité de l'éducation et la gestion sectorielle. Malgré leur mise en œuvre incomplète et fragmentaire, le SESP et le BESP sont les deux facteurs les plus susceptibles d'avoir contribué aux améliorations constatées. Les deux plans sectoriels ont été approuvés peu après la décentralisation, alors que les capacités provinciales étaient limitées et qu'il n'existait pas de stratégie de transfert d'expertise technique du gouvernement central vers les provinces. Dans ce contexte, les provinces ont pu s'appuyer sur ces plans pour commencer à assumer leurs responsabilités en matière d'éducation.

Changement au niveau de l'impact

La mise en œuvre des changements observés au niveau des systèmes n'est pas suffisamment avancée pour favoriser des changements liés à l'équité dans les résultats d'apprentissage. Donc, en ce qui concerne les résultats d'apprentissage, l'équité et l'égalité entre les sexes, il n'existe pas encore de lien entre les changements systémiques réalisés au cours de la période examinée et les changements au niveau de l'impact.

© UNIVERSALIA