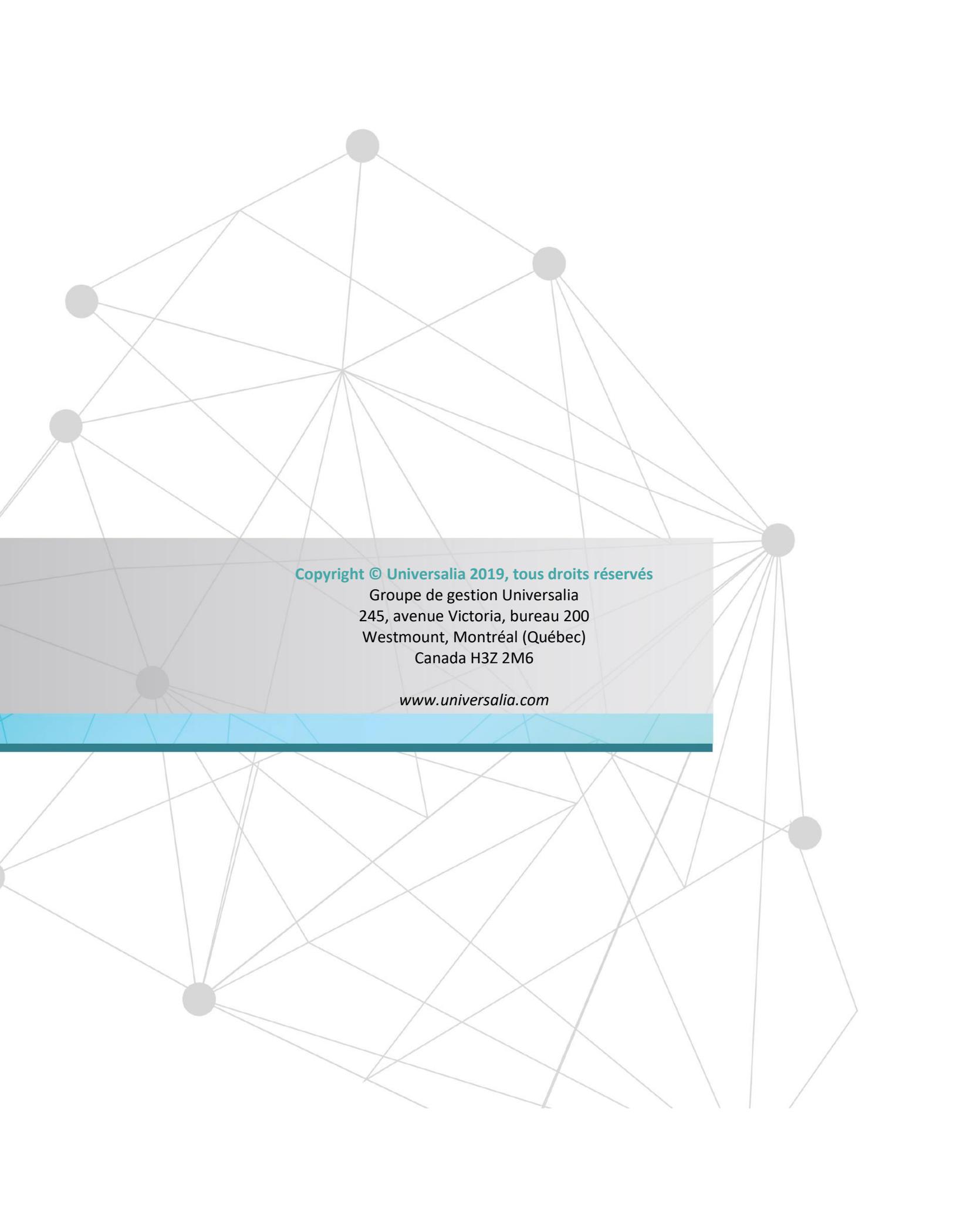


Évaluation prospective de l'appui du PME à l'éducation au niveau des pays

Népal, Second Rapport Annuel

RÉSUMÉ EXÉCUTIF | JANVIER 2020





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) Aperçu

Il s'agit du second (et dernier) rapport annuel développé dans le cadre de l'évaluation prospective sur trois ans du Partenariat mondial pour l'éducation (PME) au Népal - l'une des huit évaluations prospectives au niveau des pays qui seront complétées par un total de 20 évaluations sommatives, réalisées entre 2018 et 2020. Il fait suite à un rapport initial sur le Népal qui a été soumis en mai 2018 et un premier rapport annuel soumis en août 2018. Le présent rapport dévoile les résultats de la mission d'évaluation prospective finale dans le pays, qui a eu lieu du 26 août au 6 septembre 2019. Le rapport présente en outre des conclusions émises sur la base de la collecte, du suivi et de l'évaluation des données entrepris tout au long de la période d'évaluation et est rédigé en tant que rapport autonome pour l'évaluation prospective du Népal entre 2017-2020.

B) But et objectifs

Le but des évaluations prospectives est de mesurer si le soutien 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). Au cours des deux premières années, les évaluations prospectives ont regardé de l'avant et ont exploré ce qui se passait pendant que cela se passait. Elles ont observé de près les décisions initiales, documenté les perspectives des décideurs et se sont concentrées 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 ont été réalisés et si, et dans quelle mesure, le PME a apporté une contribution. Ce rapport finalise l'évaluation pour le Népal, avec une vue sommative de la période 2017-2020.

L'objectif des évaluations prospectives est d'évaluer la pertinence, l'efficacité et l'efficacités des contributions du PME au niveau des pays, ainsi que la validité de la théorie du changement du PME à la lumière de son Plan stratégique pour 2016-2020. Les évaluations prospectives visent à déterminer si, et comment, le soutien et les 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 ses propres buts et objectifs.

C) L'éducation au Népal

Le secteur de l'éducation au Népal a connu une série de réformes importantes au cours des 15 dernières années. Dans le cadre du Plan d'action national sur l'éducation pour tous (2001-2015), le gouvernement du Népal a mis en œuvre deux programmes consécutifs, l'Éducation pour tous (2004-2009) et le Plan de réforme du secteur scolaire (School Sector Reform Plan, ou SSRP, 2009-2016). Ces deux programmes se sont concentrés sur l'amélioration de l'accès à l'enseignement primaire et secondaire au Népal et à la fin du SSRP, des gains importants avaient été réalisés dans ce domaine - le taux net de scolarisation (TNS) pour l'enseignement primaire est passé de 71,0% en 1998 à 96,9% en 2016, et le TNS pour les filles est passé de 61,0 à 96,6% au cours de la même période.

Malgré ces progrès, à la fin de la mise en œuvre du SSRP en 2015, le système éducatif était toujours confronté à des défis importants en termes d'accès équitable, d'efficacité interne et de qualité des résultats d'apprentissage. Ces défis ont été exacerbés par les tremblements de terre de 2015, qui ont perturbé la fourniture de services éducatifs dans tout le pays. Plus de 35 000 salles de classe ont été fortement ou totalement endommagées, laissant plus d'un million d'enfants sans accès à l'école et inversant les progrès en matière d'accès à l'éducation dans les 14 districts les plus touchés.

Le plan actuel du secteur de l'éducation du Népal, le Plan de développement du secteur scolaire (School Sector Development Plan, ou SSDP 2016-2021) vise à traduire les gains en matière d'accès à l'éducation en résultats

d'apprentissage améliorés et équitables. Cependant, le SSDP est mis en œuvre dans un contexte de profond changement et de défis. En plus du tremblement de terre de 2015 et de la reconstruction qui en a résulté, une nouvelle constitution a été promulguée qui a établi une structure fédérale dans tous les aspects de la gouvernance au Népal, y compris dans le secteur de l'éducation. Un nouveau gouvernement fédéralisé a pris ses fonctions en février 2018, à la suite d'élections aux niveaux local, provincial et fédéral. Dans le cadre de ce système fédéral nouvellement établi, l'autorité de mise en œuvre du SSDP réside désormais au niveau municipal avec 753 collectivités locales autonomes (Local Government, ou LG) désormais responsables de l'enseignement de base. Auparavant, l'éducation était gérée de manière centralisée par le ministère de l'Éducation et 75 bureaux d'éducation de district (District Education Offices, ou DEO ; désormais officiellement dissous). Au niveau fédéral, le ministère de l'Éducation, des Sciences et de la Technologie (MOEST) sert d'agent d'exécution du SSDP. Au lieu du ministère de l'Éducation, un nouveau Centre pour le développement des ressources humaines en éducation (Center for Education Human Resource Development, ou CEHRD) sera désormais responsable de la préparation des Plans de travail et budgets annuels (Annual Work Plans and Budgets, ou AWPB) et des Plans annuels de mise en œuvre stratégique (Annual Strategic Implementation Plans, ou ASIP).

Une feuille de route transitoire et un examen à mi-parcours du SSDP ont été conduits afin d'aligner le SSDP sur la nouvelle structure fédérale du Népal (voir chapitre 3). Il s'agit d'un travail en cours alors que la nouvelle législation, les institutions et les procédures administratives de fédéralisation sont progressivement officialisées. Actuellement, il reste un manque de clarté sur les rôles, les responsabilités et les lignes de responsabilité dans le système d'éducation fédéralisé.

La Constitution du Népal de 2015 garantit le droit universel à un enseignement primaire et secondaire gratuit et obligatoire pour tous les enfants et les jeunes. L'éducation de base couvre une année d'éducation et de développement de la petite enfance et l'enseignement préscolaire jusqu'au niveau 8 au primaire. L'enseignement secondaire couvre les niveaux 9 à 12.¹¹

D) Le PME au Népal

Le Népal est membre du PME depuis 2009 et a bénéficié de trois ESPIG, deux ESPDG et des financements pour les activités mondiales et régionales. Le PME a également soutenu la Campagne nationale pour l'éducation au Népal à travers une série de financements du Fonds de la société civile pour l'éducation (FSCE).

Au niveau du pays, le PME fournit un large éventail d'intrants non financiers, principalement par le biais du travail du Secrétariat, de l'agent partenaire et de l'agence de coordination. Les partenaires bénéficient également de l'engagement au niveau mondial du PME (par exemple, l'assistance technique, le plaidoyer, l'échange de connaissances et le renforcement des capacités). Ces éléments non financiers font partie du soutien qui est évalué lors de l'évaluation prospective au Népal.

E) Contributions du PME à la planification sectorielle

État de la planification sectorielle au Népal de 2016 à 2019

Le Népal est actuellement au début de la quatrième année de son Plan de développement du secteur scolaire (SSDP) chiffré sur cinq ans, qui couvre l'enseignement de base (y compris la petite enfance), le secondaire ainsi que l'alphabétisation et l'apprentissage tout au long de la vie. Le SSDP se concentre sur cinq « dimensions clés » : l'équité ; la qualité ; l'efficacité ; la gouvernance et la gestion ; et la résilience. Le cadre de résultats du programme (Program Results Framework, ou PRF) du SSDP est structuré autour de 10 objectifs qui correspondent à ces dimensions clés.

La planification du secteur de l'éducation au Népal est structurée clairement, appropriée et coordonnée par le gouvernement depuis quelques années, à travers le SSRP (2009-2016) et maintenant le SSDP (2016-2021) - qui

ont tous deux fourni un cadre directeur pour le financement commun par les bailleurs, y compris le financement du PME. La qualité des processus de planification sectorielle est restée élevée tout au long de la période considérée, malgré d'énormes défis, notamment la reconstruction post-séisme et le processus de fédéralisation qui a transformé la gouvernance de l'éducation. Le Secrétariat a évalué le SSDP en 2018 dans le cadre de ses rapports sur les résultats et a constaté que le SSDP répondait aux sept critères de qualité tels que décrits dans l'indicateur 16 du Cadre de résultats du PME, ce qui signifie que le SSDP est guidé par une vision globale ; est stratégique ; holistique ; fondé sur des données probantes ; réalisable ; sensible au contexte ; et attentif aux disparités.

Le SSDP s'achèvera en 2021 et sera ensuite remplacé par un document qui s'inspire et fournit un cadre global pour la planification de l'éducation au niveau municipal. La forme de ce plan pour l'après-2021 et sa capacité à refléter la diversité des 753 municipalités rurales et urbaines du Népal restent à voir. Une loi sur l'éducation à venir servira également à clarifier les rôles et les responsabilités en matière de planification sectorielle à tous les niveaux de gouvernement.

Contributions du PME à la planification sectorielle

Le PME a apporté un soutien important à la planification du secteur au Népal. Les prérequis de financement ESPIG sur des plans sectoriels crédibles, y compris une analyse sectorielle, ont abouti à une meilleure planification sectorielle au Népal. Le Groupe des partenaires locaux pour le développement de l'éducation (Local Education Development Partners Group, ou LEDPG) a joué un rôle central en veillant à ce que le SSDP soit bien approprié par le gouvernement, fondé sur des données probantes, adaptatif et coordonné grâce à un soutien technique et une assurance qualité.

Le soutien du PME a été crucial pour la création de la Stratégie consolidée sur l'équité dans le secteur de l'éducation scolaire au Népal, adoptée en 2014. Cette stratégie a alimenté le processus de planification sectorielle du SSDP, en particulier en termes d'approche ciblée de la déscolarisation. L'indice d'équité, qui a le potentiel d'avoir un impact majeur sur la future planification de l'éducation au Népal, n'a été lancé qu'en 2017.

Implications pour le PME

La responsabilité de la planification de l'éducation est désormais transférée au niveau municipal, les gouvernements locaux et les écoles travaillant actuellement à l'élaboration de Plans d'éducation et de Plans d'amélioration des écoles. Le SSDP fournit des orientations générales pour ces différents plans, mais l'adhésion aux objectifs et indicateurs du SSDP ne peut être garanti et certaines lacunes sont anticipées. Actuellement, le LEDPG et le Groupe local des partenaires de l'éducation (GLPE) soutiennent la planification du secteur de l'éducation uniquement au niveau du gouvernement central. Cette nouvelle structure peut remettre en cause les anciennes hypothèses sur le rôle du gouvernement central dans la planification sectorielle, car de nouveaux acteurs locaux assument l'autorité dans ce domaine.

F) Contributions du PME au dialogue et au suivi sectoriels

État du dialogue et du suivi sectoriels au Népal de 2016 à 2019

Dialogue sectoriel

La robustesse du dialogue sectoriel au Népal est largement reconnue par de nombreuses parties prenantes. Le Groupe des partenaires locaux pour le développement de l'éducation (LEDPG) est composé de neuf partenaires de financement conjoints (Joint Financing Partners, ou JFP) et de cinq Partenaires de financement non conjoints (non-JFP) qui se réunissent tous les mois pour examiner les progrès accomplis dans les domaines de résultats clés du SSDP. Le Groupe local des partenaires de l'éducation (GLPE) est plus large que le LEDPG et comprend des organisations de la société civile (agencées dans le cadre de la Campagne nationale pour l'éducation au Népal),

des associations d'enseignants, le MOEST et le CEHRD ainsi que des membres du LEDPG. Le GLPE se réunit au moins deux fois par an pour des revues sectorielles conjointes.

Malgré le bilan globalement positif du dialogue sectoriel au Népal, des inquiétudes ont été exprimées quant à l'inclusion des organisations de la société civile dans le SWAp. Des informateurs de la Campagne nationale pour l'éducation (National Campaign for Education, ou NCE Népal), l'organisation faîtière pour les OSC et les ONG axées sur l'éducation au Népal, ont indiqué qu'ils limitaient délibérément la participation au dialogue sectoriel et que l'espace pour le plaidoyer et la participation de la société civile se réduisait au Népal. Les membres de la Fédération des enseignants ont indiqué qu'ils n'avaient pas les compétences linguistiques ou les connaissances techniques nécessaires pour s'engager de manière significative dans le dialogue sectoriel.

Les autorités éducatives municipales ne participent pas au dialogue sectoriel tandis que les membres de l'Association des municipalités rurales ont déclaré que les gouvernements locaux devraient jouer un rôle plus actif dans le dialogue et la planification sectoriels. Cependant, ces processus ne sont coordonnés qu'au sein du MOEST au niveau fédéral. Les gouvernements locaux participent au suivi du secteur, mais cela se limite à un rôle de fourniture de rapports périodiques. Les autorités municipales et le MOEST ont noté la nécessité d'améliorer les mécanismes de dialogue dans le cadre de la nouvelle structure fédérale. L'on espère que ceux-ci seront officialisés dans la prochaine loi fédérale sur l'éducation.

Suivi sectoriel

Le Cadre de résultats du programme (PRF) est le principal instrument de suivi des progrès du SSDP. Il est structuré autour de 10 objectifs et englobe 72 indicateurs qui permettent de suivre les progrès aux niveaux des extrants, des résultats et de l'impact. Le MOEST publie également des rapports de situation annuels pour détailler les progrès accomplis par rapport au PRF. Les revues semestrielles conjointes du secteur ont lieu dans le cadre des Réunions conjointes de revue, généralement tenues en mai-juin, et des Réunions de revue budgétaire de novembre. La récente phase III d'examen d'assurance qualité du PME, mené au début de l'ESPIG actuel, a noté que « des systèmes de suivi [sectoriel] sont en place depuis de nombreuses années et fonctionnent bien. »

Un SIGE en ligne a été introduit au Népal en 2018. Le Népal recueille un niveau impressionnant de données sur l'éducation, y compris des données désagrégées sur les inscriptions pour les différents groupes ethniques minoritaires et les étudiants dans différentes catégories de handicap. Ces données sont consolidées et publiées chaque année par le biais de Flash Reports, qui sont accessibles au public sur le site Web du MOEST. Les parties prenantes à tous les niveaux ont remarqué que les données du SIGE sont utilisées efficacement pour la prise de décisions, par exemple en matière de bourses, de fourniture de repas scolaires, d'affectation des enseignants ainsi que pour de plaidoyer sur le droit à l'éducation.

L'Évaluation nationale des performances des élèves (National Assessment of Student Achievement, ou NASA) est menée depuis 2011 par le Bureau d'examen de l'éducation (Education Review Office, ou ERO). Ces tests, qui sont basés sur le curriculum, sont administrés à l'échelle nationale. Ils évaluent présentement l'apprentissage des élèves en mathématiques, népalais et études sociales en 3e, 5e et 8e année. Le NASA conduit en 2018 constitue le premier test administré pendant la période SSDP pour la 5e année (et la figure initiale). Les données issues des tests NASA sont jugées de qualité élevée.

L'ONG faîtière NCE Népal effectue un suivi indépendant du financement et de la mise en œuvre dans le secteur de l'éducation, et ce travail est vu comme relativement robuste. Le NCE conduit des travaux de recherche sur le financement de l'éducation ainsi que sur l'accès, l'équité et la qualité de l'éducation au Népal. Les parties prenantes du LEDPG ont reconnu la qualité des données de suivi recueillies et publiées par NCE.

Contributions du PME au suivi du secteur, au dialogue et à la responsabilité mutuelle

Le PME a apporté une contribution significative au suivi et au dialogue sectoriels au Népal en mettant l'accent sur un dialogue élargi, consultatif et participatif. Le Secrétariat du PME a encouragé une plus grande participation de la société civile au dialogue sectoriel par le biais de la participation de la société civile au GLPE et à trois financements du Fonds d'éducation de la société civile au NCE Népal. Ce dernier a catalysé le suivi par la société civile du secteur de l'éducation au Népal. Il convient cependant de réaffirmer que davantage doit être fait pour garantir que les acteurs de la société civile soient en mesure de participer activement au dialogue sectoriel, en particulier les enseignants.

L'accent mis par le PME sur les résultats grâce au modèle de financement à part variable a également contribué au dialogue et au suivi sectoriels. L'ESPIG actuel du PME comprend des indicateurs, choisis par le GLPE pour aider les gouvernements locaux à aligner la planification et le suivi de l'éducation sur le SSDP et pour suivre l'intégration des activités du SSDP dans leurs plans de travail et budgets annuels.

Implications pour le PME

La contribution la plus importante du PME à la responsabilité mutuelle dans le secteur de l'éducation au Népal est sa facilitation de l'engagement de la société civile dans le dialogue sectoriel. Cependant, comme indiqué, il reste encore beaucoup à faire dans ce domaine. Étant donné le rôle central des enseignants dans l'éducation, ainsi que les préoccupations concernant la faible qualité de l'apprentissage au Népal, il est crucial de permettre un engagement significatif des enseignants par le renforcement des capacités et la réforme des processus de revue sectorielle conjointe.

La fédéralisation a le potentiel d'améliorer le dialogue, le suivi et la responsabilité du secteur de l'éducation en déléguant l'autorité au niveau local, plus près des écoles, des étudiants et des communautés directement affectées par la politique et les pratiques éducatives et en renforçant la responsabilité sociale et la participation. Pourtant, la déconcentration remet en question ce modèle car le PME fonctionne au niveau du pays. Au Népal, le soutien du PME, le suivi sectoriel et le dialogue ne se situent qu'au niveau central. Le solide processus de revue sectorielle conjointe est hautement centralisé, avec la participation de divers intervenants au niveau central et coordonnée par le gouvernement fédéral. Par conséquent, l'approche du PME pour appuyer le dialogue et le suivi doit également changer si le PME veut demeurer pertinent.

G) Contributions du PME au financement du secteur

État du financement du secteur au Népal de 2016 à 2019

Financement intérieur

Les dépenses publiques d'éducation au Népal ont suivi une tendance constante à la hausse tout au long de la période considérée, atteignant l'objectif annuel de 1% d'augmentation par an et avec une augmentation prévue de 1,6% en 2019. Cela est particulièrement remarquable compte tenu du contexte du tremblement de terre de 2015 et de la reconstruction subséquente ainsi que des coûts élevés associés à la transition fédérale. Cependant, la part des dépenses d'éducation du Népal a diminué chaque année et a atteint un creux de 10,6% en 2019. Cette baisse doit être comprise dans le contexte d'une augmentation rapide du PIB, qui a gonflé le dénominateur par rapport auquel le pourcentage des dépenses d'éducation est calculé. Cela rend la diminution plus dramatique que ce ne serait le cas autrement.

Le rapport de situation 2018 et le rapport du NCE Népal sur le financement de l'éducation indiquent qu'environ 40% des dépenses publiques d'éducation proviennent des gouvernements municipaux. Cependant, les budgets

SSDP annuels n'incluent pas le financement municipal dans la catégorie « ressources publiques pour l'enseignement scolaire ». Cela signifie que les chiffres des dépenses publiques globales dans l'éducation sont sous-estimés, ce qui n'est pas surprenant compte tenu de la nouvelle fédéralisation. Pourtant, cela signifie qu'il existe une image incomplète des dépenses publiques pour l'éducation au Népal.

Financement international

La part du financement international octroyée au secteur de l'éducation au Népal a diminué au cours de la dernière décennie, bien que ce chiffre ait légèrement augmenté depuis le début du SSDP. Le financement international représentait 12,7% du budget total en 2009-2010. Puis ce chiffre est tombé à 6,8% en 2014-2015, et dans le cadre du SSDP (2016-2021), la part atteint 7,5%. Au total, neuf partenaires de financement conjoint et cinq partenaires de financement non conjoint contribuent au financement international du SSDP au Népal. Au début du SSDP, un accord de financement conjoint entre les JFP et le ministère des Finances a engagé 429 millions de dollars. Ceci a été élargi grâce à un apport supplémentaire de 78 millions de dollars des JFP au cours des deux premières années et à un complément de 15 millions de dollars provenant du Fonds multiplicateur du PME.

Contributions du PME au financement du secteur (intérieur et ODA)

Le PME a contribué modestement à l'augmentation du financement du secteur de l'éducation au Népal. L'ESPIG et le fonds multiplicateur actuels sont conçus pour combler 10% du déficit de financement du SSDP, qui totalise 279 millions de dollars. De plus, il existe des preuves anecdotiques que l'objectif du PME de 20% de dépenses budgétaires pour l'éducation a constitué un outil de plaidoyer utile pour augmenter le financement intérieur. Le modèle de financement du PME initié en 2015 voit les ESPIG décaissés en deux parts, une fixe et une variable, la composante variable étant allouée via un modèle de financement basé sur les résultats (FBR). Le Népal est le premier pays en développement partenaire du PME à avoir reçu un deuxième cycle de financement grâce à ce nouveau modèle, ce qui en fait une étude de cas utile pour l'efficacité du modèle au niveau des pays.

Le PME n'a pas eu d'impact notable sur l'augmentation du financement international de l'éducation au Népal. Le Népal a été le bénéficiaire d'un Fonds multiplicateur du PME totalisant 15 millions de dollars en 2017, ce qui a contribué à combler modestement le déficit de financement du SSDP. Cependant, les JFP impliqués dans ce multiplicateur hésitent à attribuer au PME la possibilité de mobiliser des financements supplémentaires, arguant que ces fonds étaient déjà réservés pour le SSDP.

Implications pour le PME

Le gouvernement du Népal a noté que les coûts de transaction pour les financements du PME sont assez élevés pour un montant de fonds relativement faible - et qui diminue. En outre, il incombe de satisfaire aux exigences des agents partenaires ainsi qu'à celles du PME - une situation qui aurait provoqué un retard de décaissement. Le fait que MOEST continue cependant de souscrire aux exigences de financement du PME, considérées comme relativement contraignantes, montre à quel point le gouvernement du Népal apprécie son partenariat avec le PME. Dans un véritable esprit de partenariat, le PME devra peut-être rationaliser ses exigences en matière de financement.

Le PME pourrait également avoir besoin d'adapter son modèle et ses mécanismes de financement au niveau des pays à la lumière de la fédéralisation. Le PME fournit un soutien financier au secteur de l'éducation du Népal au niveau fédéral uniquement, mais la mise en œuvre du plan sectoriel se fait désormais au niveau municipal et les gouvernements locaux financent environ 40% des dépenses publiques d'éducation. Le gouvernement fédéral a toujours un rôle central à jouer dans le secteur de l'éducation au Népal, en fournissant des orientations

générales, une gestion et un renforcement des systèmes. Le PME pourrait explorer la meilleure façon de soutenir les gouvernements fédéral et locaux dans le cadre de la nouvelle structure fédéralisée.

H) Contributions du PME à la mise en œuvre du plan sectoriel

Mise en œuvre du plan sectoriel au Népal de 2016 à 2019

Le Népal a bien progressé dans la mise en œuvre des activités et stratégies du SSDP pour accroître l'accès équitable à l'éducation, notamment en déployant des centres d'éducation de la petite enfance et en conduisant des interventions ciblées pour amener les enfants non scolarisés dans des centres d'apprentissage formels et non formels.

Les progrès dans la mise en œuvre des activités du SSDP liées à des résultats d'apprentissage de qualité, tels que l'expansion des programmes de lecture précoce et les réformes des systèmes d'évaluation et d'examen, ont été modestes. Cependant, la mise en œuvre des activités du SSDP relatives à la gestion des enseignants n'est pas encore achevée. Le gouvernement fédéral fournit des incitations financières et un soutien technique pour faciliter la mise en œuvre du SSDP au niveau local. Un Manuel de mise en œuvre du programme est en cours d'élaboration à cet effet. Ce manuel sera associé à une bibliothèque de ressources en ligne qui fournira aux gouvernements locaux des boîtes à outils pour aider à la planification et à la mise en œuvre. Le gouvernement fédéral accorde également aux gouvernements locaux des subventions éducatives conditionnelles sur la base de l'élaboration de plans de travail et de budgets alignés sur les activités et les indicateurs du SSDP.

Contributions du PME à la mise en œuvre du plan sectoriel

Le PME a apporté un soutien important à la mise en œuvre du plan sectoriel au Népal. Ce soutien consistait en trois ESPIG (2010-2014, 2015-2018, 2019-2021) alignés sur le SSRP et le SSDP. Les ESPIG précédent et actuel étaient axés sur les domaines prioritaires du secteur que sont l'équité, l'efficacité et les résultats d'apprentissage. Les cibles visent à accroître le nombre d'enfants non scolarisés ayant accès à l'éducation dans les 10 districts les plus défavorisés, à étendre les programmes de lecture en début de cycle et à introduire des mesures d'efficacité dans les systèmes d'examen et d'accréditation. Les objectifs associés à ces domaines prioritaires ont été largement atteints dans le cadre du précédent ESPIG et ont été affinés avec plus de précision dans le présent ESPIG.

L'ESPIG actuel introduit également de nouveaux indicateurs d'efficacité conçus pour soutenir le Népal dans son processus de fédéralisation. Ceux-ci comprennent des cibles sur le nombre de gouvernements locaux alignant leurs plans de travail et budgets annuels sur l'éducation au SSDP, et la fourniture de données ouvertes portant sur les financements scolaires par les gouvernements locaux afin de faciliter l'information pour la responsabilisation.

Implications pour le PME

La fédéralisation aura de profondes implications sur la manière dont le PME appuie la mise en œuvre des plans sectoriels au Népal. La mise en œuvre des plans réside désormais dans 753 municipalités, qui possèdent chacun différents degrés de volonté politique et de compétences pour gérer la planification, la mise en œuvre et le suivi du secteur de l'éducation. L'ESPIG actuel tente de résoudre ce problème en incitant les gouvernements locaux à intégrer les activités et les objectifs du SSDP dans leurs plans de travail et leurs budgets annuels. Mais les gouvernements municipaux sont constitutionnellement autonomes et ne peuvent être forcés de s'aligner sur le SSDP - au mieux, ceci ne peut être qu'une mesure provisoire pendant la transition.

I) Changements au niveau du système

Principales tendances

Le Népal a renforcé son système éducatif au cours de la période 2016 à 2019 grâce à la mise en œuvre du SSDP 2016-2021. Les principales améliorations du système éducatif ont eu lieu dans le domaine de l'accès. Quelques progrès modestes ont également été enregistrés en termes de qualité, d'équité et de gestion.

Au Népal, l'accès équitable à l'éducation s'est amélioré, principalement grâce à l'octroi de bourses d'études ciblant les enfants à faible revenu ainsi que les filles et les élèves issus de communautés marginalisées. D'autres interventions importantes qui ont contribué à cette amélioration ont été l'octroi de financements pour les manuels scolaires, la fourniture de repas scolaires et l'augmentation du nombre d'écoles. La plupart de ces programmes nationaux ont été mis en œuvre dans le cadre du SSDP, qui avait fait de l'accès équitable l'une de ses principales priorités. Cependant, le pays connaît toujours de grandes disparités entre les régions en termes d'accès à l'éducation, un exemple étant les différences dans le ratio élèves/école entre les provinces.

Le Népal a connu une certaine amélioration de la qualité de l'éducation, notamment une augmentation de la proportion d'enseignants formés, ce qui a entraîné de meilleurs ratios élèves/enseignant formé. Cet objectif a été atteint principalement par l'introduction de programmes visant à améliorer la formation des enseignants et l'introduction d'un Cadre de compétences. D'autres interventions pertinentes visant à améliorer la qualité de l'éducation au Népal sont le Programme national de lecture pour les jeunes enfants et un Programme d'écoles modèles, détaillés plus loin dans ce rapport. Il y a également eu une amélioration de la disponibilité des matériels d'apprentissage pour les élèves, principalement en fournissant des manuels scolaires aux plus défavorisés.

La gestion du secteur de l'éducation au Népal a également connu quelques améliorations au cours des dernières années, avec un nouveau système SIGE en ligne et la mise en place de l'indice d'équité – deux réformes qui ont permis de produire davantage et de meilleures données. Bien que les améliorations soient assez récentes, certains éléments donnent à penser que les données sont utilisées régulièrement pour éclairer les décisions relatives au programme et à la planification. La gestion des enseignants reste un défi majeur pour le système éducatif, avec certaines des priorités du SSDP restant à mettre en œuvre, comme par exemple le plan de rationalisation et de redéploiement des enseignants.

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

Les progrès en matière d'accès équitable, ainsi que les progrès modestes observés en matière de qualité et de gestion, peuvent être largement attribués à des éléments de la planification, du suivi et de la mise en œuvre du SSDP. Il n'y a pas eu de changements observables au niveau du système dans le secteur de l'éducation qui n'entrent pas dans le cadre de la mise en œuvre du SSDP.

Implications pour le PME

Les améliorations observées dans le système éducatif du Népal, en particulier en matière d'accès équitable, confortent la théorie du changement du PME. Une planification sectorielle stratégique et inclusive qui a abouti à l'élaboration du SSDP s'est traduite par la conception de politiques et de programmes qui ont été mis en œuvre et ont conduit à des changements au niveau du système. En outre, le MOEST, les gouvernements locaux et les écoles semblent alignés dans leur engagement envers l'équité, les données sont largement diffusées via le SIGE et sont utilisées pour prendre des décisions éclairées sur l'octroi de bourses, les repas scolaires et l'allocation des manuels.

Cependant, des gains en matière d'accès et d'équité avaient déjà été constatés au cours de la période de mise en œuvre du précédent plan, le Plan sectoriel de l'éducation (SSRP) et le SSDP a été conçu non seulement pour tirer parti de ces succès mais aussi pour améliorer les résultats d'apprentissage. Le SSDP s'est avéré plus compliqué à réaliser et les interventions connexes ont été difficiles à mettre en œuvre, principalement en raison des défis politiques du nouveau système fédéral. Le PME en tant que partenariat et les PDD individuellement devront donc repenser la manière de soutenir le Népal afin d'améliorer la qualité de l'éducation au sein de son système éducatif, en s'attaquant aux défis majeurs tels que l'efficacité et la gestion des enseignants. Le Népal développera bientôt son plan sectoriel post-SSDP dans une structure entièrement fédéralisée, et ce nouveau plan devra faire avancer la question d'un apprentissage de qualité sans inverser les gains en équité et en accès. Une gestion plus efficace des enseignants et un développement professionnel devront être les priorités absolues du nouveau plan sectoriel au Népal. Le PME en tant que partenariat et les PDD individuellement devront travailler avec MOEST pour développer des indicateurs de performance ciblés et soigneusement alignés à cette fin.

J) Résultats d'apprentissage et équité

Changements dans les résultats d'apprentissage, l'équité et l'égalité des sexes

Le Népal a fait un travail louable pour accroître l'accès équitable à l'éducation pendant la période considérée. Depuis 2012, le Népal a réussi à inscrire un nombre élevé d'enfants non scolarisés, y compris des enfants issus de groupes vulnérables et un nombre élevé de filles. Le rapport de situation de 2019 indique que les taux nets de scolarisation (TNS) pour toutes les écoles primaires (de la 1^{re} à la 8^e année) sont passés de 89,4% à 92,3% entre 2015/16 et 2017/18. Les inscriptions dans les programmes d'éducation de la petite enfance sont passées de 81,0% à 84,1% au cours de la même période. Les taux de survie et d'abandon se sont également considérablement améliorés dans le primaire et le premier cycle du secondaire.

Malgré ces signes positifs d'accès équitable, il y a toujours un nombre important d'enfants non scolarisés au Népal. La majorité des enfants non scolarisés sont issus de groupes défavorisés et plus de la moitié sont regroupées dans 10 districts de la ceinture du Terai. Les données du rapport Flash indiquent qu'environ 1% de la population étudiante est handicapée - bien en deçà des estimations mondiales et régionales de 10 à 15% des étudiants handicapés. Cela indique que de nombreux enfants en situation de handicap n'ont pas accès à l'éducation.

Le Népal a réalisé d'importants progrès en matière d'équité entre les sexes au cours de la dernière décennie, tant en termes d'accès à l'éducation que de résultats. La parité entre les sexes est largement atteinte aux niveaux élémentaire et secondaire, et le dernier rapport du NASA a constaté que les performances des filles et des garçons aux tests standardisés étaient presque similaires dans toutes les matières et dans toutes les provinces. Cependant, le rapport du NASA souligne également que les niveaux d'apprentissage restent très bas à travers le Népal, avec bien plus de la moitié des élèves atteignant un niveau inférieur au niveau de base en mathématiques et en népalais. Plus inquiétant, ces résultats sont très similaires à ceux des deux précédents rapports du NASA (NASA 2012 et 2015), ce qui indique que peu de progrès avaient été faits en matière de résultats d'apprentissage par l'intermédiaire des programmes SSDP et SSRP.

Liens probables avec les changements observés au niveau du système

Le SSDP, et le SSRP qui l'a précédé, ont introduit des changements au niveau du système pour accroître l'accès à l'éducation pour les communautés marginalisées, en grande partie grâce à l'octroi de bourses, de repas scolaires et d'autres intrants physiques (comme discuté précédemment). Selon un document de programme de la Banque mondiale datant de mars 2019, « le taux de survie des garçons et des filles dans l'éducation de base peut être attribué à une série de stratégies facilitatrices adoptées par les programmes nationaux tels que les

bourses et incitations du SSRP et du SSDP, les toilettes pour les filles et les installations d'eau, d'assainissement et d'hygiène (WASH). » L'Indice d'équité, qui tire ses données du SIGE et appuie la Stratégie consolidée sur l'équité du Népal, a été introduit en 2017. L'indice sert désormais d'outil de planification et de suivi, et les parties prenantes ont noté que les données de cet Indice d'équité sont utilisées pour la prise de décision (par exemple pour l'octroi de bourses). En même temps, il est difficile d'attribuer directement ce changement à cet indice ou à tout autre changement au niveau du système.

Le SSDP a introduit plusieurs changements au niveau du système pour améliorer la qualité et la pertinence de l'apprentissage au Népal. Il s'agit notamment d'un Cadre de compétences des enseignants, d'un Programme d'écoles modèles et d'un Programme national de lecture pour les jeunes enfants. Cependant, ceux-ci ne se sont pas encore traduits par de meilleurs résultats d'apprentissage.

Implications pour le PME

Le soutien du PME pour développer l'indice d'équité et améliorer les données du SIGE a été catalytique. Le PME peut jouer un rôle clé en continuant d'aider le Népal à améliorer les données sur l'éducation, en particulier sur les élèves handicapés et sur les résultats équitables. Le nouveau système SIGE en ligne vise à recueillir des données plus détaillées sur l'éducation. Cela améliorera la capacité de suivre les progrès en matière d'équité et d'apprentissage.

Le besoin le plus pressant auquel est confronté le système éducatif népalais est d'améliorer la qualité de l'éducation et de veiller à ce que l'équité en matière d'accès corresponde à l'équité dans les résultats d'apprentissage. Le PME et d'autres partenaires au développement ont joué un rôle clé en aidant le Népal à étendre l'accès à l'éducation, mais l'amélioration de la qualité sera une tâche beaucoup plus difficile. Le prochain plan sectoriel devra s'attaquer de front aux problèmes d'efficacité et de déploiement des enseignants, afin de garantir que les élèves népalais bénéficient d'une pédagogie et d'un environnement d'apprentissage pertinents dans les classes. Le Secrétariat du PME doit continuer à travailler avec le MOEST et les parties prenantes nationales pour développer des indicateurs de performance qui feront progresser et encourageront un apprentissage de qualité.

K) Conclusions et questions stratégiques

Contributions du PME

Le Népal a enregistré de solides progrès dans de nombreux domaines de son système éducatif dans le cadre du SSDP, et la contribution du PME à ces progrès a été importante dans de nombreux domaines.

Le PME a apporté un soutien majeur à la planification du secteur au Népal. Bien que le Népal ait une longue histoire de planification solide et coordonnée du secteur de l'éducation, les prérequis de financement du PME pour l'ESPIG en matière de plans et analyses sectoriels crédibles ont encore renforcé l'environnement de planification. Le Groupe des partenaires locaux du développement de l'éducation a joué un rôle central en veillant à ce que le SSDP soit bien approprié par le gouvernement, fondé sur des données probantes, adaptatif et coordonné grâce à un soutien technique et une assurance qualité. Le PME a apporté un soutien important à la création de la Stratégie consolidée sur l'équité, qui a alimenté le processus de planification sectorielle du SSDP.

Le PME a apporté une contribution significative au suivi et au dialogue sectoriels au Népal en mettant l'accent sur un dialogue élargi, consultatif et participatif. L'accent mis par le PME sur les résultats grâce au modèle de financement de la part variable a également contribué au dialogue et au suivi sectoriels. L'ESPIG actuel du PME incite les gouvernements locaux à aligner leur planification et leur suivi de l'éducation sur le SSDP.

Le PME a contribué modestement à l'augmentation du financement du secteur de l'éducation au Népal. L'ESPIG et le fonds multiplicateur actuels sont conçus pour combler 10% du déficit de financement du SSDP qui totalise 279 millions de dollars. De plus, il existe des preuves anecdotiques que l'objectif du PME de 20% de dépenses budgétaires pour l'éducation a été un outil de plaidoyer utile pour augmenter le financement intérieur. Cependant, le PME n'a pas eu d'impact notable sur l'augmentation du financement international de l'éducation au Népal.

Le PME a apporté un soutien important à la mise en œuvre des plans sectoriels au Népal. L'ESPIG précédent et actuel se sont tous deux concentrés sur les domaines prioritaires de l'équité, l'efficacité et l'apprentissage, et les objectifs pour ces domaines prioritaires ont été largement atteints dans le cadre de l'ESPIG précédent. L'ESPIG actuel a introduit de nouveaux indicateurs conçus pour aider les gouvernements municipaux à mettre en œuvre le SSDP au niveau local.

Bonnes pratiques émergentes

Le SWAp au Népal est très efficace, avec une longue histoire de confiance mutuelle, d'alignement sur les objectifs du gouvernement du Népal et d'engagement à renforcer le système. Le LEDPG a joué un rôle central en veillant à ce que le SSDP soit bien approprié par le gouvernement, fondé sur des données probantes, adaptatif et coordonné grâce à un soutien technique et une assurance qualité. Par le biais du LEDPG et du GLPE, le PME fournit un soutien financier ainsi que des cadres et des outils que le MOEST utilise pour renforcer le système éducatif au Népal. Plusieurs bonnes pratiques ont émergé de ce partenariat:

- L'accent mis par le PME sur l'équité et l'inclusion est une valeur ajoutée majeure à la planification et à la mise en œuvre dans le secteur éducatif au Népal, et le soutien du PME dans le développement de l'indice d'équité est considéré comme catalyseur. Un récent document du Rapport mondial de suivi sur l'éducation (GEM) a fait valoir que l'un des intrants les plus solides que les bailleurs peuvent fournir aux pays en développement partenaires est de renforcer les capacités des systèmes statistiques nationaux afin de donner une orientation globale vers les résultats et de fournir des données pour une prise de décision fondée sur des données probantes. L'indice d'équité est un exemple positif de ce type de soutien, et qui pourrait être reproduit avec d'autres partenaires des pays en développement.
- Le soutien du PME à travers les financements du FSCE a transformé le NCE Népal et a permis un degré de supervision et de suivi du système éducatif par la société civile qui n'aurait pas été possible autrement. Bien qu'il y ait une marge d'amélioration à noter en termes de facilitation de l'engagement de la société civile (et en particulier des enseignants) dans les processus de revue conjointe, le travail de suivi et de rapport du NCE Népal est de bonne qualité et le réseau attribue cela au soutien reçu via le FSCE. Il y a sûrement des leçons à tirer de ce soutien et de la manière dont le NCE Népal a utilisé les fonds du FSCE pour renforcer la responsabilité mutuelle.
- La participation active du Népal aux réseaux régionaux et mondiaux du PME est très appréciée. Les parties prenantes nationales ont décrit cette implication (notamment siéger au Comité des financements et des performances, au Comité de la stratégie et de l'impact et en tant que membre suppléant du Conseil) comme étant « comme une sorte de développement professionnel pour le MOEST ». Ce modèle d'engagement pourrait être utilement encouragé parmi les autres pays en développement partenaires.

Pertinence perçue du soutien du PME

L'appui du PME au secteur de l'éducation au Népal a été à la fois pertinent et efficace depuis que le Népal a rejoint le PME il y a une décennie. Comme indiqué ci-dessus, les financements du PME, les prérequis de financement, les cadres et le soutien technique ont contribué de manière significative au renforcement de la planification, du dialogue, du suivi et de la mise en œuvre du secteur de l'éducation. Cependant, la transition vers un système fédéralisé pose un défi à la pertinence du modèle national du PME. Grâce à la fédéralisation,

L'autorité sur le système éducatif est transférée à 753 municipalités, chacune ayant des priorités, des capacités et des degrés de volonté politique différents en matière de gestion du secteur de l'éducation. Le PME ne dispose actuellement d'aucun mécanisme pour soutenir directement la planification, le suivi et le dialogue sur l'éducation au niveau municipal.

Le dernier ESPIG soutient le processus de fédéralisation du Népal en fixant des jalons sur le nombre de gouvernements locaux alignant leurs plans d'éducation sur le SSDP. Cependant, la responsabilité d'atteindre ces objectifs incombe au gouvernement fédéral, car c'est au niveau fédéral que les progrès sont évalués et que les fonds ESPIG sont décaissés. Le gouvernement fédéral encourage actuellement l'alignement sur le SSDP au moyen de financements conditionnels ; mais les municipalités sont constitutionnellement autonomes et des questions ont été soulevées quant à la validité de ce modèle de financement conditionnel.

Le Népal a fait des progrès notables vers l'amélioration de l'accès équitable à l'éducation. Les priorités du secteur évoluent désormais vers un apprentissage de qualité et la garantie de l'équité dans les résultats ainsi que l'accès. Le soutien du PME aux résultats d'apprentissage par le biais des objectifs ESPIG sur la lecture dans les premières années n'a pas encore permis d'améliorer l'apprentissage, et il est nécessaire de se concentrer davantage sur l'amélioration de la formation, du soutien et de la motivation des enseignants si le Népal veut améliorer la qualité des acquis scolaires. Alors que le Népal se prépare pour son nouveau plan sectoriel post-SSDP, le PME en tant que partenariat et les bailleurs individuellement doivent aider le MOEST à se concentrer sur des résultats d'apprentissage équitables et de qualité pour tous.

Questions stratégiques

Des questions stratégiques clés découlent de la présente évaluation au Népal, et celles-ci peuvent être regroupées en deux catégories : celles qui ont un impact sur le fonctionnement du PME au Népal, et celles qui soulèvent des questions pour le modèle opérationnel du PME et sa façon de travailler au sens plus large.

Questions stratégiques : le fonctionnement du PME au Népal

- Comment le modèle du PME peut-il permettre de collaborer plus efficacement avec les gouvernements municipaux dans le cadre de la nouvelle structure fédérale du Népal ? Les gouvernements locaux ont formé deux fédérations - une pour les municipalités rurales et une pour les villes. Quelles sont les possibilités pour le PME d'engager ces organismes dans le cadre de leur engagement à soutenir la planification, le dialogue, le suivi, le financement et la mise en œuvre du secteur de l'éducation ?
- Le Népal a accompli des progrès louables en ce qui concerne l'amélioration de l'accès à l'éducation et la réalisation de la parité entre les sexes dans l'enseignement de base et le secondaire. Comment le PME peut-il continuer à offrir des incitations et à soutenir des pays comme le Népal qui doivent désormais passer d'un focus sur l'accès à un focus sur des résultats scolaires de qualité ?
- La fédéralisation présente des défis pour les rapports, le suivi et la reddition de comptes en raison du manque de clarté des rôles et des responsabilités aux trois niveaux de gouvernement. Pourtant, la décentralisation a le potentiel de renforcer la responsabilité sociale et l'engagement des citoyens. Le PME peut-il s'appuyer sur ses atouts en matière de renforcement des capacités, de soutien à la société civile et d'engagement en faveur d'un dialogue inclusif pour aider à garantir que les promesses démocratiques de la fédéralisation soient réalisées ?
- À partir de la question ci-dessus : Le fonds Éducation à voix haute (Education Out Loud, ou EOL) du PME pour soutenir le plaidoyer et la responsabilité sociale peut-il être utilisé pour soutenir la société civile *locale* dans le cadre d'efforts plus larges visant à renforcer la responsabilité dans un contexte de fédéralisation ?

- Le soutien financier du PME au Népal est faible et en diminution, mais son soutien technique, son renforcement des capacités et son pouvoir de ralliement sont très appréciés. Comment la prochaine stratégie du PME peut-elle saisir et élever ce rôle important ?
- À partir de la question ci-dessus : quel rôle le Népal pourrait-il jouer en tant que partenaire régional dans le financement de l'initiative Partage de connaissances et d'innovations du PME (Knowledge and Innovation Exchange, ou KIX) ? Le rôle actif du Népal dans les réseaux régionaux et mondiaux du PME suggérerait que le Népal pourrait jouer un rôle de leadership clé dans ces nouveaux mécanismes de financement régionaux.
- Les coûts de transaction liés au soutien du PME sont trop lourds pour un petit montant de fonds. Comment le PME peut-il garantir que son soutien soit mieux rationalisé par rapport aux priorités du MOEST et moins exigeant en temps de travail du personnel du MOEST ?

Questions stratégiques : le modèle de partenariat du PME au sens plus large, et sa théorie du changement

- La structure fédérale du Népal a de profondes implications sur la manière dont le PME peut soutenir la planification, le suivi et la mise en œuvre du secteur de l'éducation. D'autres pays peuvent également subir des changements dans leur structure politique, et la décentralisation est un shift politique de plus en plus courant. Dans quelle mesure la théorie du changement du PME peut-elle être suffisamment flexible pour s'adapter à des paysages différents, et changeants, parmi ses pays en développement partenaires ? Quels aspects de la stratégie du PME et de sa théorie du changement ne sont pas négociables, et quels éléments peuvent créer une marge de variation ?
- L'agent partenaire pour l'ESPIG est la Banque mondiale, et le gouvernement du Népal doit satisfaire à deux ensembles d'exigences et de conditions avant que l'ESPIG puisse commencer à être décaissé - une situation signalée par le MOEST comme moins contraignante. Cela soulève des questions sur le modèle d'agent partenaire: quels autres modèles de réseau pourraient être explorés ou mis à l'essai pour garantir que les partenaires des pays en développement n'aient pas à satisfaire deux ensembles d'exigences - celles du PME et celles de l'agent partenaire ?
- Le nouveau modèle de financement du PME marque une évolution vers un financement basé sur les résultats. Cependant, certaines parties prenantes au Népal rapportent que le financement basé sur les résultats semble être une préférence des bailleurs, et apparaît punitif. Cela reflète un commentaire mondial du GEM notant que le financement par les résultats va à l'encontre des principes d'efficacité de l'aide. Comment le PME peut-il construire un cadre de résultats pour son partenariat qui passe de l'accent mis sur l'accès équitable à l'un des résultats équitables, tout en restant attaché aux principes de son approche axée sur les pays ?
- Les parties prenantes gouvernementales et non gouvernementales confirment que le Népal a énormément bénéficié de sa participation au réseau du PME et à sa structure des comités du Conseil. Il vaut la peine d'étudier les façons dont cette participation a été bénéfique pour le Népal et s'il existe des enseignements qui pourraient être reproduits avec d'autres pays en développement partenaires.