

87289

EVALUATION DE MI-PARCOURS

PROJET DEVELOPPEMENT DE L'EDUCATION DE BASE AU MALI

Préparé pour:
The United States Agency for International Development
Bamako, Mali

Projet Numéro:
688-0258

Préparé par:
Education Development Center
55 Chapel Street
Newton, Mass. USA

Equipe d'Evaluation:
Kabine Hari DIANE, planificateur en éducation, malien;
Georges GUISLAIN, spécialiste en programmes scolaires et enseignement, belge;
Joshua MUSKIN, spécialiste en évaluation/chef d'équipe, américain;
Bintou SANANKOUA, analyste de la politique de l'éducation, malienne; et
Cheickne Hamala SOUMARE, économiste en éducation, malien.

Membre Désigné par le Gouvernement de Mali:
Issa N'DIAYE, spécialiste en évaluation/co-chef d'équipe, malien;

Personnes Ressources:
Medjomo Coulibaly, REDSO/WCA, Abidjan

30 Décembre 1993

TABLE DE MATIERES

Carte du Mali	v
Liste d'acronymes	vi
Avant Propos	vii
Résumé	x
Chapitre 1 INTRODUCTION	1
A. Introduction à l'Activité d'Evaluation	1
La composition de l'équipe d'évaluation	1
L'organisation et l'exécution de l'évaluation	2
Les objectifs de l'évaluation	3
La méthodologie: évaluation de "quatrième génération"	5
B. Le Contexte Historique et Politique au Mali	6
C. Description du Projet Développement de l'Enseignement de Base de l'USAID au Mali	10
L'historique du Projet	10
Les buts et objectifs du Projet	15
L'organisation du Projet	17
Chapitre 2 L'ASSISTANCE HORS-PROJET	22
A. Organes et Individus Consultés: Identification et Description du Processus	22
B. Objectifs Précis	22
C. Description et les Fondements de l'Assistance Hors-Projet	25
D. Questions Clés	29
E. L'Exécution de l'Assistance Hors-Projet	30
Description sommaire chronologique	30
Réussite: éléments encourageants	32
Contraintes: problèmes et échecs	34
F. Recommandations et Directions Futures	39
Chapitre 3 L'ANALYSE DES COMPOSANTES TECHNIQUES DU PROJET	41
A. L'Appui Communautaire	41
Objectifs du volet	41

Stratégies	41
Questions clefs	42
Prochaines étapes	45
B. Le Système de Gestion d'Information en Education	46
Objectifs du volet	46
Stratégies	47
Questions clefs	49
Prochaines étapes	52
C. Assistance Technique en Gestion	54
Organes et individus consultés	54
Objectifs	54
Organismes maliens concernés	55
Stratégie développée	55
Les questions clés	56
L'Exécution du volet	56
Recommandations, strategies et tendances futures	60
D. La Scolarisation des Filles	61
Objectifs	61
Stratégies	62
Les questions clefs	63
Prochaines étapes	71
E. La Formation Continue et la Distribution des Manuels Scolaires	73
Identification des organes et individus consultés et description du processus d'évaluation	73
Objectifs du volet formation continue et du volet fourniture de manuels scolaires	76
Stratégie développée pour la formation continue	77
Questions clefs	81
Identification et attribution des appréciations concernant la mise en oeuvre de la formation continue et la distribution de manuels scolaires	82
Synthèse des informations recueillies	86
Prochaines étapes	90
Conclusion	94
F. Le Suivi et l'Évaluation	96
L'évaluation du volet	96
Les objectifs précis	97
L'organisation du volet	97
Les stratégies de l'assistance technique	98
L'exécution et l'impact du volet	100
Prochaines Étapes	111
Conclusion	114

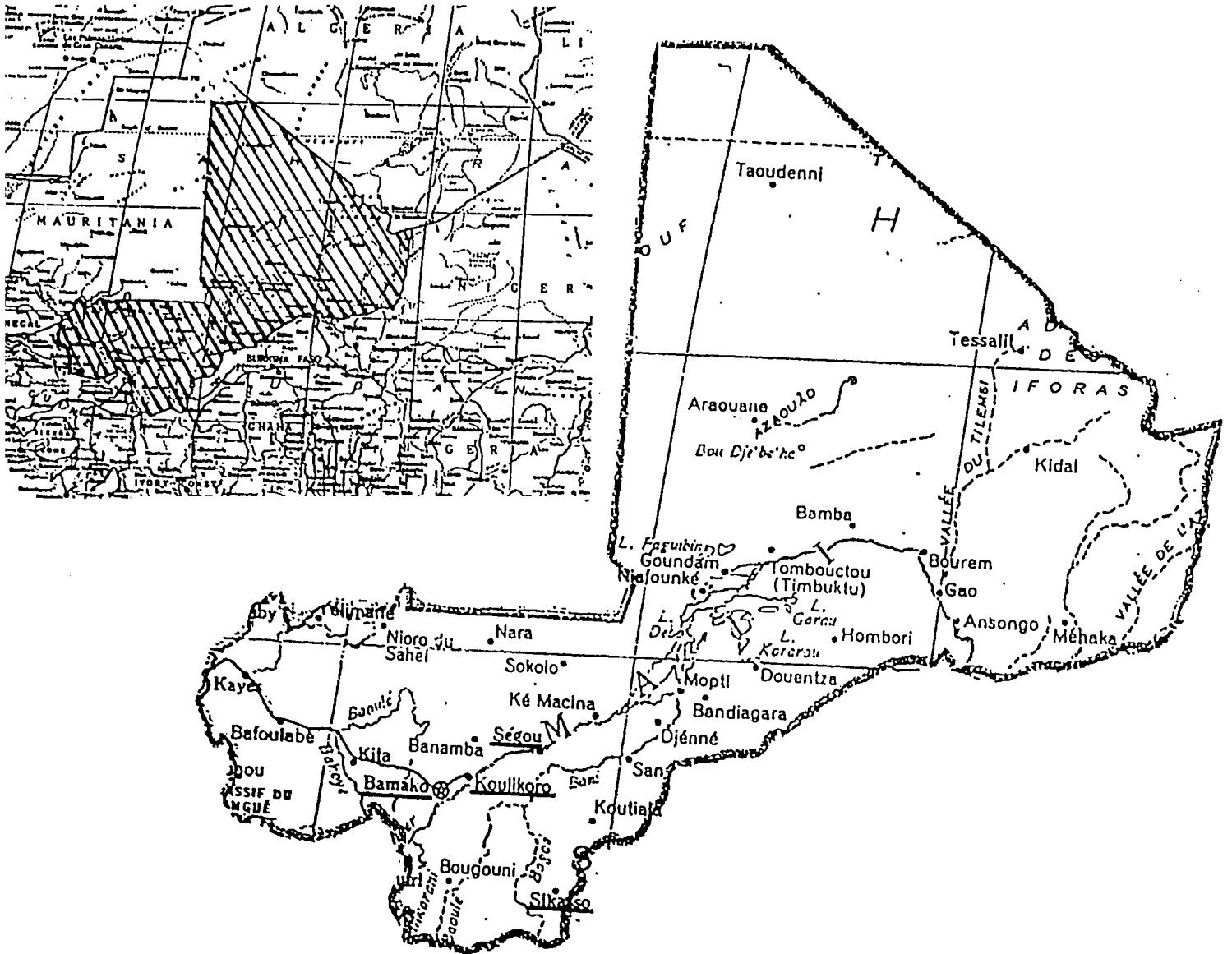
Chap. 4 APPRECIATION GLOBALE DU PROJET	116
A. Elaboration du Projet et des Différentes Interventions	116
B. L'Environnement du Projet	124
C. L'Exécution du Projet	126
D. L'Equité	128
E. Qualité	132
F. Efficacité	133
Chap. 5 DIRECTIONS FUTURES (RECOMMANDATIONS)	136
Chap. 6 CONCLUSION	141

Bibliographie

Annexes

- A. Liste d'organes et d'individus consultés
- B. "République du Mali, Projet de Consolidation du Secteur de l'Education (CR.2054-MLI), Mission de Supervision, 10-20 Octobre: Aide Mémoire"
"Tableau 1 -- Coûts du Projet par Volet"
"Plan Financier: Projet Développement Education de Base, Projet No. 688-0258"
"BEEP Financial Plan"
"PIOTs Pour ABEL"
"Basic Education Expansion Project, Financial Report Status"
- C. Organigramme de l'Institut Pédagogique National
- D. Termes de Référence de la Mission d'Evaluation
- E. Description Sommaire des Concepts et Contenus des Modules du Programme de Formation Continue du Projet BEEP
- F. Tableau des Indicateurs du Projet BEEP -- "Program Performance Indicators"
- G. Commentaires généraux sur la première version ("draft") du rapport d'évaluation

CARTE DE LA REPUBLIQUE DE MALI



LISTE D'ACRONYMES

ABEL	Advancing Basic Education and Literacy
APE	Association Parents d'Elèves
BPE	Bureau des Projets Education
BEEP	Basic Education Expansion Project
DRE	Direction Régionale de l'Enseignement
FAEF	Fond d'Appui à l'Enseignement Fondamental
IEF	Inspection de l'Enseignement Fondamental
IPN	Institut Pédagogique National
MEB	Ministère de l'Education de Base
MEN	Ministère de l'Education Nationale
OPO	Objectifs Pédagogiques Opérationnels
UNICEF	United Nations International Children's Fund
USAID	United States Agency for International Development

AVANT-PROPOS

La présente évaluation a été contractée par l'USAID/Mali pour informer la Mission et ses partenaires dans le Projet pour le Développement de l'Enseignement de Base (en anglais, Projet BEEP) du progrès réalisé par le Projet, des difficultés rencontrées, et des directions futures à considérer. Pour effectuer ce travail, l'USAID a demandé au Centre pour le Développement Educatif (EDC), de Newton Massachussets, d'engager une équipe de cinq consultants -- complétée d'un sixième, désigné par le Ministère de l'Enseignement de Base --, experts dans différents domaines couverts par le Projet. Ils étaient:

- Kabine Hari DIANE, planificateur en éducation, malien;
- Georges GUISLAIN, spécialiste en programmes scolaires et enseignement, belge;
- Joshua MUSKIN, spécialiste en évaluation/chef d'équipe, américain;
- Issa N'DIAYE, spécialiste en évaluation/co-chef d'équipe, malien;
- Bintou SANANKOUA, analyste de la politique de l'éducation, malienne; et
- Cheickne Hamala SOUMARE, économiste en éducation, malien.

Le travail actuel a duré quatre semaines en août, divisé en trois étapes fondamentales.

Une semaine d'orientation, dirigée par Dr. Medjomo Coulibaly du bureau de REDSO/USAID à Abidjan, a permis à l'équipe de consulter la documentation de base du Projet (un tas de plus d'un demi-mètre de hauteur et dépassant 50 en nombre) produite par l'USAID et Projet BEEP. Le rôle du Dr. Coulibaly était particulièrement de fixer l'attention des évaluateurs sur les questions clefs pour lesquelles la Mission cherchait des réponses. Avec son aide, à la fin de la première semaine, l'équipe avait élaboré (i) une liste de bureaux et de gens concernés par le Projet qu'il fallait consulter, (ii) un calendrier de travail et une répartition de responsabilités, et (iii) un schéma, ou un sommaire, pour le rapport final.

La deuxième période était celle des interviews, pendant laquelle l'équipe -- ensemble, en petits groupes et individuellement -- a tenté de consulter le plus grand nombre de gens possible, y compris des visites à Koulikoro, à Ségou et à Sikasso. Les deux semaines consacrées à cet aspect primordial de l'évaluation étaient très insuffisantes, surtout tenant compte des autres diverses contraintes au fonctionnement efficace du programme, telles les difficultés de déplacement et de communication, la disponibilité très restreinte des gens, et le désir de l'USAID d'employer la méthodologie d'évaluation de quatrième génération, demandant des rencontres en groupes. L'équipe n'a pas d'illusion d'avoir consulté tous les partenaires importants et elle veut signaler ouvertement cette carence aux lecteurs, et surtout aux utilisateurs éventuels de ce document.

La dernière semaine de l'activité a été consacrée à la rédaction d'un document préliminaire et à sa présentation aux personnes impliquées directement dans les domaines couverts par l'évaluation. Les évaluateurs ont aussi rencontré successivement l'USAID et

les agents du Projet, les directeurs ministériels, et le Cabinet du Ministre -- durant cette période pour présenter un sommaire des résultats de l'évaluation dont quelques propositions de directions futures proposées par l'équipe pour la considération collective des divers partenaires du Projet. A la demande de la Mission, l'équipe a livré un document en brouillon avant son départ, ce qui a permis à la Mission, au Ministère, aux conseillers, aux agents du Projet BEEP, et aux autres intéressés (la distribution a dépassé 100 copies) de confirmer, corriger et compléter des impressions, des informations et des conclusions initiales de l'équipe d'évaluation.

Cette stratégie a été fructueuse, en permettant de relever de nombreuses lacunes du rapport. Une quinzaine d'agents et d'experts concernés par le Projet ont commenté soigneusement le rapport. Ces commentaires ont permis à l'équipe de faire des corrections pour avoir un document final qui est, on espère bien, plus précis et plus utile pour les utilisateurs. En certains cas, des corrections de faits ont été incorporées directement dans le texte. Dans d'autres, les remarques se trouvent comme annotation en bas de la page contenant le passage concerné. Lorsque les commentaires sont plus généraux, on les trouvera en Annexe G. Ces remarques sont le plus souvent les opinions du commentateur que de simples corrections.

Par ailleurs, il est aussi évident que cette large revue de la première version de l'évaluation, sans aucune rédaction préalable, a provoqué certaines réactions et attitudes malheureuses. Plusieurs corrections, commentaires, et surtout mauvais sentiments que la première version a provoqués auraient pu être évités avec la distribution d'une version rédigée. L'équipe d'évaluateurs espère seulement que les uns et les autres considéreront la présente version comme l'oeuvre officielle.

Le souhait des évaluateurs est que le travail qu'ils ont effectué en quatre semaines pourra contribuer quelque chose de valable et significative au dialogue qui dure depuis quatre ans entre le Ministère, l'USAID, les divers experts et les maints agents impliqués directement dans la réforme éducative nationale. Il est sûr que plusieurs éléments du Projet et, surtout, des autres efforts concernés ont été sous-estimés ou ignorés par l'équipe; même après avoir pris en compte les remarques sur la première version. Si les idées et suggestions proposées par l'évaluation provoquent des discussions concernant les deux dernières années du Projet, et au-delà, même s'il s'agit de réactions négatives, l'équipe estime avoir contribué à la recherche des solutions collaboratives entre les partenaires. C'est surtout cette collaboration qu'il faudra pour élaborer et exécuter le plan d'action pour la prochaine étape du Projet.

Enfin, l'équipe aimerait remercier tous ceux qui ont facilité son travail pour leur concours et leur disponibilité. Cette bienveillance a contribué considérablement aux efforts des évaluateurs de comprendre ce Projet complexe et vaste, durant les quatre semaines et après et leur a permis de réaliser la présente mission d'évaluation. En particulier, on souhaite remercier les personnalités et responsables suivants:

Evaluation du Projet Développement de l'Enseignement de Base, USAID/Mali

- * Mme. le Ministre de l'Education de Base, son Chef de Cabinet et tous ses collaborateurs directs;
- * la Responsable du Développement des Ressources Humaines à l'USAID, et tous ses collaborateurs directs;
- * les autorités administratives régionales et locales;
- * les Directeurs Nationaux et Chefs de Services Centraux, avec tous les techniciens concernés
- * les conseillers techniques du Projet BEEP et leurs collaborateurs maliens;
- * le responsable et le personnel du Projet ABEL;
- * les Directeurs Régionaux, les Inspecteurs d'Enseignement Fondamental, les Conseillers Pédagogiques, les Directeurs d'Ecole et les autres collaborateurs avec qui on a parlé; et
- * les enseignants et parents d'élèves.

RESUME

L'USAID a initié le Projet BEEP (Projet du Développement de l'Education de Base ou *Basic Education Expansion Project*) au Mali en août 1989 avec deux objectifs principaux: (i) l'élargissement de la base du système éducatif primaire, surtout avec un meilleur rendement interne; et (ii) l'amélioration de la qualité de l'éducation dans l'école fondamentale, et surtout dans le premier cycle. Un troisième objectif a été ajouté dans un premier avenant en août 1991: la régionalisation de la gestion administrative et éducative de l'école fondamentale. Le Projet fait partie d'un programme de réforme éducative plus large, le Quatrième Projet Education, qui a été conçu par la Banque Mondiale et qui comprend divers aspects financés et encadrés par d'autres bailleurs de fonds, y compris les Français (montant initial anticipé de US\$3,7 millions), les Norvégiens (US\$3,0M), les Canadiens (US\$0,8M), le Programme des Nations Unies pour le Développement (US\$0,5M), le Gouvernement de Mali (US\$10,2M), et les communautés locales (US\$4,5M). Le total initial du Quatrième Projet Education était US\$56,2 millions.

Comme le Quatrième Projet, le Projet BEEP est un projet "hybride," comprenant deux volets particuliers: hors-projet et investissement. L'assistance hors-projet s'élève à US\$3 millions, à verser au compte du Gouvernement malien en trois tranches égales après la réalisation par le Gouvernement d'une série de conditionnalités. La composante investissement est basée sur un programme d'assistance technique visant six secteurs du système éducatif: (i) la formation continue; (ii) la scolarisation des filles; (iii) les systèmes de gestion d'information; (iv) l'appui communautaire; (v) le suivi et évaluation; et, ajouté plus tard, (vi) l'assistance en gestion. Cette composante vaut US\$17 millions. Les activités du Projet sont concentrées sur quatre régions: Bamako, Ségou, Sikasso et, ajoutée avec le premier avenant, Koulikoro.

Le Projet BEEP a été initié par l'USAID/DC, qui devait exécuter à un mandat officiel du Congrès américain pour développer l'éducation de base en Afrique. Conscient de l'initiative de la Banque Mondiale au Mali, parmi d'autres considérations, le bureau central à Washington a, d'après les responsables de l'USAID/Mali, insisté pour que cette dernière entame un projet, comportant un financement initial de US\$10 millions, dont US\$3 millions pour l'assistance hors-projet. Cette initiation subite du Projet -- il n'y avait ni personnel suffisant ni une stratégie réelle au moment de signer l'accord -- a engendré un programme qui cherchait à se définir pendant que sa gestion et ses stratégies se créaient au fur et à mesure de son exécution. C'est une démarche que plusieurs des participants ont décrite comme "improvisée;" parfois critiquée et parfois appréciée pour sa flexibilité opportune dans un contexte très mouvementé. Le changement politique le plus frappant a dû être la chute du Gouvernement de Moussa Traoré en 1991, qui avait signé les accords originaux du Quatrième Projet Education et du Projet BEEP. Depuis lors, le Projet n'a pas dû seulement évoluer avec un nouveau Gouvernement, mais avec de nombreux responsables

successifs qui était nommés avec un nouveau ministre presque tous les six mois. Cette situation a sûrement exacerbé les perturbations naturelles dont souffrent tous projets.

La Mission USAID/Mali a organisé la première évaluation formative du Projet BEEP en août 1993. Les termes de référence ont orienté l'équipe d'évaluation envers une analyse du Projet à deux niveaux: (i) la contribution technique des six volets; (ii) l'incidence de l'ensemble des activités du Projet sur la réalisation des objectifs centraux. L'équipe d'évaluation a tenté de rassembler les impressions et perspectives des différents partenaires du Projet -- des acteurs comme des bénéficiaires --, suivant la méthodologie de l'évaluation de "quatrième génération." (Guba & Lincoln, 1989) En particulier, des informations ont été recueillies dans les groupes suivants: (i) des responsables du l'USAID; (ii) des assistants techniques du Projet; (iii) des agents des directions nationales techniques impliqués dans l'élaboration et l'exécution du Projet; (iv) des autres responsables du Ministère de l'Education de Base (MEB) et, surtout pour le programme assistance hors-projet, d'autres ministères; (v) les Directeurs Régionaux de l'Education, des inspecteurs, des conseillers pédagogiques, des directeurs d'école, et des enseignants des quatre régions couvertes par le Projet; (vi) des Associations Parents d'Elèves (APE) des quatre régions, avec d'autres responsables Gouvernementaux locaux; des représentants du programme Fonds d'Appui à l'Enseignement Fondamental (FAEF)¹ de Koulikoro, Ségou et Sikasso; et (vii) d'autres individus intéressés, comme des consultants ou des représentants d'organisations non-gouvernementales.

Le résultat de ces investigations, qui ont duré quatre semaines, était un ensemble de perspectives différentes, parfois divergentes, sur l'organisation, l'exécution et les effets (positifs comme négatifs) du Projet. En s'appuyant sur une méthodologie qui favorise l'expression des opinions et des interprétations diverses de la réalité, on sacrifie quelques détails du Projet peu significatifs pour les personnes interrogées. L'intention n'est pas de présenter "la vérité", ni surtout d'offrir des recommandations spécifiques, mais d'élucider des perspectives différentes afin de stimuler un dialogue approfondi des différents partenaires majeurs sur des questions précises amenant un ensemble d'orientations futures les plus indiquées pour le Projet, compte tenu de l'expérience commune actuelle et des priorités et objectifs conjoints de l'USAID et des maliens.

L'analyse effectuée par l'équipe d'évaluation des six volets techniques du Projet a révélé les diverses stratégies et des niveaux de succès différents. Sans exception, on peut dire que le niveau technique et administratif des six domaines a évolué grâce à la participation des conseiller techniques du Projet. Mais, les effets liés au Projet sur les différents volets particuliers divergent quand il s'agit (i) de la contribution tangible du Projet sur l'enseignement et de l'apprentissage au Mali et (ii) du transfert de capacités techniques

¹ - Il y a vraiment deux programmes FAEF dont l'un est financé par la Banque Mondiale et l'autre par l'USAID.

et matérielles aux agents maliens. Un sommaire pour chaque volet est utile pour expliquer ces remarques générales:

1. **L'appui communautaire.** Le volet appui communautaire a été conçu surtout pour apporter un appui au programme FAEF dans les quatre régions du Projet. Les deux objectifs majeurs de cette activité sont (i) la réhabilitation de locaux scolaires, y compris l'équipement et l'ameublement des salles de classe, et (ii) la responsabilisation des communautés pour tous les aspects de la gestion et de la direction de l'école communautaire. Les agents de l'USAID ont expliqué que la nouvelle construction de classes n'est pas permise par les règlements de l'Agence; donc, il n'y a pas moyen de satisfaire le grand désir exprimé au niveaux régional et local pour ajouter la nouvelle construction aux rénovations financées avec l'aide du Projet. La méthode appliquée par le FAEF, qui a été empruntée directement du Quatrième Projet, est un financement partagé de tous les travaux de réhabilitation. En début du Projet, la part de la communauté était 35 pour cent du montant total, ce qui peut être calculé en espèce, en nature et en travail. Très tôt dans le Projet, l'USAID a accepté de financer 75 pour cent du total.

L'intervention financière du volet a été complétée par un vaste effort de sensibilisation, tentant de motiver des communautés rurales et urbaines à identifier leurs besoins en infrastructures scolaires et à mobiliser des ressources, des matériels et/ou le labour nécessaire pour constituer les 25 pour cent requis par le FAEF. Les responsables divers du FAEF disent que les interventions du volet ont incité les communautés à introduire massivement des requêtes de réhabilitation auprès du FAEF et créé apparemment un consensus de participation des communautés à la gestion de l'école. De juillet 1992 à février 1993, 73 requêtes ont été acceptées par le comité directeur du FAEF/USAID. Elles concernaient des communautés de dix Inspections de l'Enseignement Fondamental (IEF) différentes dans le district de Bamako et dans la région de Koulikoro. Les APE, les directeurs d'écoles et les IEF ont tous exprimé des besoins en constructions nouvelles de classes qui n'ont pas pu être prise en compte dans le FAEF/USAID. Au total, le volet a pu terminer ou mettre en marche la rénovation de 468 salles de classes, sans compter les latrines, représentant un investissement total du FAEF de 161.355.653 francs CFA (environ US\$575.000).

Quoique ce montant soit élevé, il ne représente qu'une petite portion du besoin total en classes au Mali. Les critiques entendues à propos de cette initiative étaient, cependant, diversifiées. Si les rénovations créaient à nouveau des places scolaires où elles n'existaient plus -- ainsi constituant pratiquement de véritables nouvelles constructions --, plusieurs directeurs régionaux, inspecteurs, APE et autres enseignants dans les régions se plaignaient de la politique de l'USAID de ne pas financer de nouvelles constructions. Il n'est pas seulement question d'une

contradiction apparente avec l'objectif d'élargir la base du système éducatif malien, sinon une question d'équité: les zones les plus défavorisées n'ayant souvent même pas de locaux scolaires en plein délabrement à rénover. Les administrateurs régionaux ont aussi évoqué la question d'équité en constatant que les communautés les plus défavorisées manquaient le plus souvent même les 25 pour cent requis pour participer au programme. Néanmoins, le FAEF s'est trouvé dans une situation où la demande excédait considérablement l'offre, plaçant les autorités locales qui ont participé à la sensibilisation des communautés dans un embarras considérable: elles doivent informer les communautés que les fonds de contre-partie qui devaient compléter leurs 25 pour cent ne sont plus disponibles. Un problème exprimé au niveau des instances régionales est l'opposition apparente dans certains cas entre des autorités locales et régionales à l'emploi de fonds communautaires pour les écoles. Parfois, il est apparu que des fonds, quoique collectés pour la raison spécifique de rénover l'école, ont été utilisés pour le développement général du cercle, sans la participation de la communauté qui a fourni ces fonds, et souvent sans qu'elle en soit même parmi les bénéficiaires. Cette attitude a été constatée dans maintes communautés par plusieurs agents impliqués directement dans le volet appui communautaire. Lorsque c'est le cas, il s'agit d'un transfert presque total de toute la responsabilité des biens communs aux administrateurs gouvernementaux, notamment pour ce qui concerne l'école. Il n'existe que l'école gouvernementale ou l'école privée, ou confessionnelle. Donc, l'objectif de responsabiliser la population locale pour tous les aspects de l'école est loin d'être promu avec la simple participation financière, puisque cette dernière représente plutôt un impôt qu'un investissement.

Les discussions avec des responsables et des bénéficiaires du volet appui communautaires ont mis en lumière certaines étapes futures qui pourraient faciliter la réalisation des deux objectifs centraux et que l'équipe d'évaluation propose à l'USAID et au MEB comme thèmes de discussions prochaines. (1) L'antenne FAEF de Koulikoro devrait bénéficier d'un apport plus concentré, en quantité et en qualité. (2) Les autorités éducatives (régionales et centrales) doivent trouver une entente avec les autorités administratives dans les régions sur la mobilisation effective de ressources communautaires pour le développement de l'école locale. (3) Le Projet devrait engager plus d'effort pour la formation des communautés, et surtout des APE, en gestion, afin de réaliser le second objectif. (4) L'USAID devrait envisager d'autres options -- surtout la nouvelle construction -- qui lui permettraient de maximiser l'incidence du Projet sur l'élargissement de la base éducative sans oublier la question d'équité. (5) Dans une optique un peu plus ambitieuse, on pourrait considérer des interventions de développement complémentaires au niveau communautaire, offrant aux membres de la communauté de gagner des compétences en gestion dans d'autres domaines avant de vouloir les utiliser pour la direction de l'école; e.g., le modèle Kolondiéba de Save the Children.

2. Le système de gestion d'information en éducation. Le volet système de gestion d'information a comme but principal d'améliorer l'usage routinier d'informations précises et appropriées par les autorités du système éducatif -- à tous les niveaux -- dans l'établissement de politiques et de prises de décision. Les objectifs spécifiques du Projet dans ce domaine sont: (i) l'identification de données et d'autres informations à collecter régulièrement, et l'initiation de procédures et d'un système pour assurer cette collecte; (ii) la création d'une capacité informatisée aux niveaux central et régional pour la saisie et l'analyse de ces données; et (iii) l'instauration de réseaux et de lignes de diffusion des données traitées et analysées envers les divers utilisateurs. Avec un conseiller technique et un consultant quasi-permanent, le volet a centré son intervention autour de l'informatisation du système de statistiques scolaires déjà en place, mais saisies et traitées à la main. Les étapes principales prévues par le volet étaient l'achat et l'installation d'ordinateurs au MEB et (toujours en cours) aux quatre Directions Régionales de l'Enseignement (DRE) concernées, la création de nouveaux formulaires, ajoutant des informations réclamées par les administrateurs consultés, la préparation de l'annuaire statistique du Ministère, et la formation d'agents maliens dans l'informatique et le traitement et l'analyse de données. A son début, le conseiller technique devait trouver son homologue et ses autres collègues immédiats à la Direction Nationale de l'Enseignement Fondamental (Section de la Planification et des Statistiques), ce qui a été aboli très peu après l'arrivée du conseiller. Ainsi, le volet s'est trouvé affecté à la Direction Administrative et Financière, qui n'était pas vraiment approprié ni disposé à assumer ces fonctions. Tout dernièrement, le MEB a établi une Cellule de Planification et des Statistiques, qui est censée héberger le volet.

Effectivement, avec l'aide apportée, le Ministère a réussi à informatiser une large partie des données concernant le secteur éducatif et collectées avec l'aide des formulaires rénovés grâce au Projet. On a saisi et traité les données, publié les résultats et distribué les annuaires statistiques et autres documents, tel un rapport sur le personnel enseignant national.

Pourtant, les interviews menées avec les responsables et bénéficiaires du volet ont soulevé deux lacunes majeures dans son fonctionnement. Le premier est le manque de transfert de capacités aux agents maliens; le volet est décrit comme une opération en vase clos. Au centre, l'absence de vraie collaboration entre le volet et les agents de la DAF est évident notamment par l'installation du volet dans un bâtiment différent de celui de la Direction Administrative et Financière et dans l'affectation d'un seul agent pour collaborer avec le conseiller technique. Aux DRE, la régionalisation du système de gestion d'information semble avoir été freiné par quelques facteurs, comme la lenteur des aménagements des locaux réservés pour les salles d'informatique, les délais dans la formation des agents régionaux dans l'informatique, et le manque de volonté apparente vis-à-vis de la régionalisation.

Une autre critique du fonctionnement du volet exprimée au niveau régional est la tendance du volet de ne pas impliquer les IEF et les agents des DRE dans la collecte et le traitement de données. La critique est répétée en considérant la gestion des données à l'autre bout du processus: la diffusion est vue comme insuffisante. L'autre lacune majeure constatée concernant le volet est le manque d'initiatives spécifiques apparentes pour introduire les données dans le processus de prise de décision et d'articulation de politiques. Le volet semble reposer surtout sur sa fonction technique.

La prise en considération des opinions des différents partenaires du Projet montre une unanimité pour assurer un transfert complet des capacités nécessaires pour "malianiser" le volet et promouvoir l'emploi des données par les décideurs. (1) Afin de poursuivre la régionalisation du volet système de gestion d'information, il faudra assurer une démarche plus concrète, y compris la possibilité de prendre en compte certaines charges récurrentes des DRE. (2) Pour mieux garantir la malianisation du secteur, il faudrait rendre effectif le pilotage des activités du volet par la Cellule de Planification et des Statistiques en y localisant le personnel et le matériel. (3) Pour organiser les applications des données, les responsables intéressés devraient premièrement définir des indicateurs de planification et de gestion pour les trois niveaux de gestion (central, régional et local). (4) Les salles destinées à recevoir le matériel informatique dans les DRE devraient être rendues opérationnelles dans les moindres délais. (5) Pour les agents impliqués de la Cellule de Planification et des Statistiques et dans les DRE, il faudrait organiser des formations complémentaires dans la collecte, le traitement, l'analyse et la présentation des statistiques scolaires. (6) Il s'avérerait aussi utile d'activer l'étude et l'élaboration de la carte scolaire. (7) Pour les questions spécifiques traitées par le volet, il est proposé qu'on procède à une mise à jour du recensement du personnel de janvier à février 1992 et qu'on choisisse des applications aux fins de gestion du personnel. Il faudrait aussi étudier les indicateurs et autres données collectés actuellement avec l'intention de les enrichir et de déterminer leur pertinence et leur utilité à chaque niveau., lors d'un séminaire. Ils pourraient être accompagnés d'un manuel de définition et de calcul.

3. L'assistance en gestion. Le volet assistance technique en gestion a été établi afin d'améliorer la performance du secteur éducation au Mali dans l'application d'une approche de gestion administrative et financière largement basée sur un emploi stratégique de données précises. Ce volet est ainsi étroitement lié au volet de systèmes de gestion en information. Le programme d'assistance technique vise surtout la gestion par les instances centrales, régionales et locales (écoles et communautés) des ressources humaines, matérielles, immobilières, et financières consacrées au secteur. Le plan original (articulé dans le premier avenant de l'Accord de Subvention du Projet) d'affecter un assistant technique au niveau central, à la

Direction Nationale de la Planification et de l'Équipement Scolaire (DNPES), pour encadrer ce domaine a été modifié dû à deux circonstances: (i) la décision du Gouvernement de supprimer la Direction Nationale de la Planification et de l'Équipement Scolaire; et (ii) l'absence d'un assistant technique approprié pour prendre en charge cette responsabilité. Une stratégie alternative a été donc appliquée afin d'assurer une assistance en gestion qui incorporait des éléments suivants:

- le transfert de certaines responsabilités du volet assistance en gestion au volet systèmes de gestion d'information;
- l'engagement d'une assistance ponctuelle (surtout de l'Université Clark-Atlanta) pour effectuer des études et organiser des séminaires de formation concernant diverses questions de gestion;
- l'affectation d'un assistant technique en administration régionale d'écoles pour collaborer directement avec la DRE de Koulikoro; et
- les interventions ponctuelles, surtout portant sur la formation en administration, par d'autres volets -- e.g., le volet formation continue, et le volet appui communautaire.

Malgré son démarrage difficile et le vide dans le programme technique envisagé, certaines activités importantes ont été menées, par des assistants techniques de court-terme ou par d'autres volets du Projet BEEP. Des exemples sont: (i) un recensement du personnel du MEN; (ii) une étude sur les besoins de formation et de perfectionnement du personnel du MEN; (iii) le séminaire de planification de Sélingué, dont les thèmes principaux étaient la formation, les infrastructures, le suivi et évaluation, et la gestion; (iv) un séminaire de perfectionnement des gestionnaires scolaires; (v) une étude sur le personnel du MEN; et (vi) une étude sur la réforme du système d'information dans l'enseignement fondamental. Les démarches prises à Koulikoro constituent peut-être une contribution même plus concertées et durables pour l'évolution de la capacité locale de gérer le système éducatif, surtout compte tenu de la présence d'un assistant technique permanent, d'une part, et de l'importance associée avec la régionalisation du secteur, d'autre. Le volet a contribué à l'évolution matérielle et technique de la DRE de Koulikoro avec les actions suivantes: (i) un recensement exhaustif des conditions et besoins mobiliers et immobiliers de toutes les 383 écoles fondamentales de la région; (ii) la collecte de données sur la scolarisation, les relations avec les communautés environnantes, et la carte scolaire pour toute la région; (iii) une sensibilisation des communautés et du personnel scolaire sur le programme FAEF; (iv) un séminaire pour former les membres de communautés à participer directement dans la gestion et la prise de

décisions concernant l'école et l'éducation de leurs enfants; (v) une évaluation formelle, par enquête écrite, des inspections de Koulikoro sur les conditions mobilières et immobilières, les systèmes de gestions et d'archives, le transport, le personnel, la formation, l'équipement, et la coordination hiérarchique de chaque IEF de la DRE de Koulikoro; (vi) l'application des systèmes de comptabilité et d'inventaire pour la réception et le contrôle de matériels fournis par le Projet; (vii) la formation du personnel de la DRE en informatique; et (viii) l'introduction d'un nouveau système de classification de dossiers à la DRE de Koulikoro, accompagné d'une formation dans son application.

La critique la plus évidente du volet est l'absence d'une assistance permanente au niveau central. Les efforts de rattrapage dans ce domaine d'intervention avec des actions ponctuelles de court-terme ont porté des résultats intéressants, l'organisation de séminaires et études étant de bons exemples. Cependant, le manque de suivi concerté par une présence continue semble avoir diminué considérablement la mise en application de ces contributions, qui sont restées plutôt au niveau de la théorie ou des suggestions; de bonnes idées qu'on n'a pas su, pu, ou, parfois, voulu mettre en action. Si l'on contraste cette situation avec celle de Koulikoro (qui n'est quand même pas l'exemple idéal), le vide technique créé par l'absence d'un assistant permanent devient d'autant plus clair. En ce qui concerne l'assistance fournie à la DRE de Koulikoro, des problèmes peuvent se résumer à un manque de cohérence suffisante entre les aspects internes du Projet BEEP, plus spécifiquement, entre les autres volets et la direction de l'USAID/Mali. Par exemple, le séminaire de formation des communautés dans la gestion des écoles a dû être remis pour des raisons de conflits avec d'autres séminaires. (Les autres volets se sont plaints des mêmes conflits -- tant avec des autres volets qu'avec des activités programmées par le Gouvernement.) Un autre exemple est la réponse énorme suscitée par la sensibilisation de communautés pour la FAEF, qui a dépassé considérablement les fonds actuels disponibles pour l'intervention. L'impact négatif créé par cette déception est difficile à mesurer.

Les prochaines étapes pour l'évolution du secteur devraient incorporer des **mesures destinées à associer une assistance technique plus régulière pour aider le Ministère et toutes les régions à améliorer sa gestion administrative et financière, à tous les niveaux hiérarchiques.** En particulier, l'équipe d'évaluation a précisé quatre **propositions** relatives, à être réalisées par cet assistant: (i) l'articulation formelle des **tâches des différents postes des directions nationales du secteur éducation et des DRE;** (ii) l'établissement des routines et des filières formelles pour l'analyse, la **dissémination**, la discussion, et l'utilisation régulière des données portant sur l'état de l'éducation fondamentale au Mali; (iii) une détermination des besoins de **formation** et de perfectionnement des agents, avec pour objectifs la création d'une **capacité de gestion**, et l'utilisation de données dans la prise de décision et

l'articulation de politiques; et (iv) la formulation et la mise en place d'un nouvel amendement à l'Accord de Subvention comportant une assistance hors-projet dont les décaissements seront liés à la satisfaction de certaines tâches mentionnées aux points (1) et (3) ci-dessus. Pour l'aide dans l'administration régionale des écoles, on propose l'imitation judicieuse de l'approche de Koulikoro. Le problème de la gestion administrative et financière du système au Mali est énorme, et l'expérience avec le contrôle des rares ressources est très limitée. Si l'on doit responsabiliser les communautés pour la gestion des écoles, l'aide en gestion s'avère critique.

4. La scolarisation des filles. Le but du volet scolarisation des filles est l'augmentation des chances de participation et de réussite des filles à l'école. Le Projet, avec le Gouvernement, a articulé quatre objectifs à cette fin: (i) augmenter les taux d'inscription, de fréquentation et de rétention; (ii) augmenter les taux de promotion et encourager les filles dans leurs études; (iii) améliorer la qualité de l'enseignement pour les filles; et (iv) augmenter le nombre d'enseignantes à l'école. Le volet dispose d'une conseillère technique qui travaille directement avec les agents de la Cellule Nationale de la Scolarisation des Filles, située à la Direction Nationale de l'Enseignement Fondamental (DNEF). Comme pour les autres volets, ce bureau national dépend presque entièrement sur les fonds fournis par le Projet pour conduire des activités; le Gouvernement couvre les salaires. Des cellules régionales de scolarisation des filles sont installées et fonctionnent indépendamment de l'organe national, mais organisent souvent des activités, en principe, en étroite collaboration avec la cellule nationale. Dans un plan initial, les agents du volet ont présenté sept projets pilotes à expérimenter afin de réaliser ces buts et objectifs, tirés, apparemment, pour la plupart des études et rapports d'activités essayées dans d'autres pays en voie de développement: (i) l'amélioration des conditions de travail pour des enseignantes; (ii) stimuler la participation des femmes dans la formation de maîtres; (iii) des stratégies destinées à encourager et faciliter la participation des filles à l'école; (iv) un programme de bourse et de primes pour les filles; (v) des programmes d'enseignement qui favorisent l'instruction des filles; (vi) l'exécution d'une campagne médiatique; et (vii) des campagnes de sensibilisation directe orientées envers les mères et toute la communauté. Le programme actuel a respecté ce plan en grande partie. Pourtant, deux activités principales semblent avoir dominé les efforts: la campagne de sensibilisation multi-médiatique; et la distribution de prix aux filles lauréates et aux écoles qui ont les mieux réussi à assurer la participation des filles.

Les augmentations constatées dans la participation des filles à l'école dans les zones couvertes par le Projet semblent démontrer un impact positif de ces efforts. Par exemple, l'USAID rapporte une augmentation d'effectifs de filles dans les six premières classes d'environ 20 pour cent entre 1989 et 1992, un gain d'à peu près deux pour cent du nombre de filles scolarisables (de 16,66 à 18,74 pour cent). La

campagne médiatique et le programme de concours semblent aussi s'être déroulés avec un niveau de professionnalisme et de participation admirable. Les émissions radiophoniques ont atteint beaucoup de monde, transmettant des messages considérés appropriés pour la population cible (bien que ni le volet suivi et évaluation ni la présente équipe d'évaluation n'ait étudié cette question en profondeur). Les cérémonies de distribution de prix ont été organisées avec la collaboration étroite des autorités -- IEF, conseillers pédagogiques, enseignants, et APE -- locales. D'après plusieurs participants, le niveau d'intérêt et d'énergie qui entourait cet événement était très élevé, et les effets désirés, directs comme indirects, dans les communautés concernées semblent avoir été largement acquis.

Ce succès apparent n'exclut sûrement pas l'existence d'aspects moins positifs. Pour ce qui concerne les cérémonies, différents participants -- des DRE, des APE, des cellules régionales -- ont surtout décrit la manque de coordination et de concertation entre la cellule nationale et les partenaires locaux. Le Projet et l'USAID ont été concernés par la même critique lorsqu'ils ont décidé de ne pas accepter le choix de prix proposé par les comités locaux. L'impression d'être dominé, ou assujéti, par l'organe central a été souvent exprimé. Plusieurs agents régionaux, et d'autres, avaient le sentiment que les agents de la cellule nationale limitaient le rôle de la cellule régionale afin de maximiser pour eux-même les diverses rémunérations de déplacement. Un problème identifié par l'équipe d'évaluation est la difficulté d'attribuer des gains réalisés dans les zones d'intervention aux actions du volet, puisque le Gouvernement exécute d'autres stratégies visant le même but. Par exemple, à Sikasso, une campagne de scolarisation des filles a été mise en place avant l'établissement du Projet dans la région, donc des efforts pour identifier la vraie cause pour cet effet positif seraient inutiles. Il est sûr qu'il y en a plusieurs facteurs, y compris ceux dont les objectifs ne visaient pas du tout la scolarisation des filles. Pourtant, ce souci pourrait être considéré de ne pas être très important étant donné que les seuls vrais indicateurs employés pour juger l'incidence du Projet pour ce domaine sont l'évolution des effectifs et de la persistance des filles à l'école. Dans le même sens, on n'a pas trouvé d'indications des recherches préalables sur le terrain conduites avec l'intention d'identifier les vraies causes de la faiblesse de la scolarisation des filles pour chaque région ou groupe. Il semble, au contraire, qu'on s'est contenté d'une recherche dans la littérature afin de cerner les stratégies les plus appropriées. Sans une compréhension approfondie de la situation sur le terrain, il faut se demander si les interventions de sensibilisation et de récompense auront des effets à long terme sur la scolarisation des filles. En outre, on doit envisager clairement les vrais facteurs qui freinent la participation et limitent la fréquentation des filles à l'école afin de les résoudre. C'est cette sorte de question qui devrait orienter la stratégie proposée dans le plan initial pour piloter des interventions extra-scolaires et autres destinées à améliorer des conditions -- telle les tâches domestiques -- de vie d'une fille typique.

Les étapes futures proposées pour une prise en considération conjointe de l'USAID, du MEB et des autorités locales suggèrent de revoir fondamentalement toute la stratégie du volet; non pas seulement les interventions précises mais surtout la remise en question de s'intéresser à la scolarisation des filles dans un volet distinct. Le risque est en effet d'isoler le secteur dans une sorte de ghetto de politique et d'actions, alors que les objectifs devraient constituer une priorité majeure de tous les domaines. On ne fait que poser la question ici, sans de vraies propositions; à part que cela devrait être discuté ouvertement, largement, et profondément. Les étapes plus précises qui sont proposées sont les suivantes. (1) Il faudrait articuler et exécuter un programme de recherches destiné à éclairer la situation actuelle de la scolarisation féminine au Mali et à analyser les causes variées et localisées de sa faiblesse. (2) Après avoir analysé les résultats des activités de recherche, on pourrait initier des interventions pilotes, ou, si cela est indiqué, continuer et élargir les interventions actuelles. (3) Il faudrait chercher à rapprocher les activités du volet de celles des collaborateurs attachés aux DRE et aux cellules locales. (4) S'il fallait garder un volet distinct, on proposerait l'établissement d'un comité formé de représentants de différentes directions et services du MEB qui concevrait et dirigerait un programme d'activités coordonnées affectant tout le système éducatif. (5) Il faudrait faire une évaluation plus approfondie des résultats de la campagne médiatique, la campagne de sensibilisation et du programme de concours et de prix.

5. La formation continue. Les interventions du volet formation continue sont centrées sur la formation du corps enseignant du Mali, notamment en objectifs pédagogiques opérationnels (OPO). Basant le choix et le contenu des modules préparés et présentés sur le programme scolaire rédigé par l'IPN, les différents agents du volet, encadrés par un assistant technique et son collègue malien ont organisé les interventions selon deux approches complémentaires. La première est la formation en cascade, où l'on forme tous les directeurs régionaux et les inspecteurs de l'enseignement fondamental du pays pour les renvoyer aux régions pour former à leur tour les conseillers pédagogiques, qui ensuite forment les directeurs d'écoles, qui enfin forment les maîtres. La seconde est la formation directe, par laquelle les formateurs formés par le volet passent dans les quatre régions du Projet pour conduire des séminaires par exemple sur les OPO avec les enseignants. En début du Projet, on s'adressait aux maîtres des classes supérieures. Après une analyse de l'impact de l'intervention dirigée conjointement avec le volet suivi et évaluation, les dirigeants ont choisi d'orienter le programme envers des enseignants des deux premières classes du premier cycle du primaire. C'est là, en effet, où s'établit la fondation de l'apprentissage pour toute la vie scolaire de l'élève.

La contribution de l'assistance technique au développement de cette initiative peut se définir en trois secteurs. Un, c'est l'assistant technique, avec son équipe, qui

a élaboré des documents de formation des maîtres pour 16 modules différents. Deux, l'équipe de formateurs constitue un groupe d'éducateurs professionnels compétents. Trois, l'organisation des nombreux séminaires, à Bamako et à l'intérieur du pays, semble fonctionner relativement bien. Les séminaires semblent fonctionner de façon presque autonome. Toutefois, les agents maliens souhaitent sans équivoque le maintien d'une assistance technique afin d'assurer une évolution continue des compétences techniques et organisationnelles, et la bonne maîtrise de celles qu'ils ont déjà commencé à appliquer.

L'équipe d'évaluation a pourtant trouvé quelques critiques fondamentales concernant certaines activités du volet. Pour commencer, on a constaté que si de nombreux maîtres avaient suivi plusieurs stages, d'autres n'en avaient suivi qu'un ou deux seul ou aucun. Une autre critique importante est le fait d'opérer un programme et d'avoir recruté un corps de formateurs qui sont distincts de l'organe officiel de l'IPN qui est chargé officiellement de ces responsabilités. Plusieurs remarques ont été formulées vis-à-vis de la stratégie de formation cascade qui ne fonctionne pas toujours jusqu'au bout de la hiérarchie scolaire. De plus, l'équipe d'évaluateurs a entendu quelques remarques critiquant les agents du volet pour avoir programmé une participation superflue de formateurs à certains séminaires pour la simple raison de toucher des primes et le per diem. Pour ce qui concerne la stratégie en général, on a posé la question de l'opportunité du double rôle de l'inspecteur-formateur.

Après avoir analysé ce volet, on a proposé les étapes suivantes pour la considération collective de l'USAID, le MEB, et les agents et assistants responsables du secteur. (1) Il faudrait initier un dialogue afin de déterminer sous la forme d'un consensus quelles techniques didactiques seront effectivement laissées à l'initiative des enseignants. (2) Pour que la formation continue arrive effectivement au niveau de tout le corps d'enseignants, il faudrait établir des centres de formation continue qui fonctionneraient comme des antennes de l'IPN et qui seraient dotées de toutes les compétences nécessaires. (3) Il faudrait garantir des fonds et un appui technique pour permettre le fonctionnement indépendant, quoique complémentaire, des centres de formation régionaux et du centre de formation pédagogique à Bamako. (4) Une priorité devrait être apportée au recyclage de tous les maîtres de la première à la troisième année pour les familiariser de façon pratique aux utilisations diverses des livres de lecture-langage (déjà distribués) et des livres de calcul (distribution imminente). (5) Il faudrait continuer à "professionnaliser" les formateurs, et assurer leur maîtrise du matériel pour lequel ils sont responsables. (6) Devant la difficulté de réaliser de telles études sur un aussi grand territoire il serait envisageable d'étudier dans le détail les retombées de la formation continue dans quelques écoles bien choisies évaluées de façon régulière et longitudinale. (7) Il faudrait rapprocher les activités du volet avec l'organe de formation continue officiel du MEB.

L'évaluation du volet formation continue a aussi inclu l'étude de l'activité de distribution de manuels scolaires entamée par l'USAID. Ayant trouvé une vaste quantité de nouveaux livres non-distribués, l'USAID a offert de s'occuper de leur distribution, coopérant avec le Ministère afin de s'entendre sur une méthode. Si l'on juge l'intervention sur les seuls critères de la présence de livres dans les classes et d'un meilleur ratio d'élèves par livre -- presque 1:1 après l'activité --, on conclurait à un succès énorme. Pourtant, des perspectives exprimées par certains administrateurs et éducateurs à Bamako et dans les régions ont soulevés certaines observations mitiées. En ce qui concerne la capacité du Gouvernement malien de continuer la distribution massive de textes, certains officiels ont considéré imprudente la décision de l'USAID de ne pas faire payer un prix même minime pour les livres, ce qui était, apparemment, contraire à la politique dont il avait été convenue originalement.² En plus, l'arrivée des livres de lecture dans les classes est venue après le moment dans le calendrier scolaire où l'on devait utiliser ces textes. Finalement, quelques critiques ont été formulées sur l'adéquation des contenus ouvrages; selon certains, le choix des textes n'était pas adapté au milieu, les leçons n'étaient pas conformes à la formation fournie par le volet formation continue, et que les livres de lecture avaient été livrés sans le guide de maître.

Les prochaines étapes proposés pour cette opération sont: (i) sensibiliser les parents à la valeur des livres et à leur conservation; (ii) remettre la gratuité des livres en question; (iii) considérer la dotation d'un outil performant de reproduction à l'IPN; (iv) responsabiliser les DRE et les IEF de la distribution de manuels scolaires; et (v) assurer l'opportunité, la qualité, et la pertinence des livres, et qu'ils soient livrés avec le complément de matériel didactique nécessaire à un moment fixé compte tenu du calendrier scolaire.

6. Le suivi et évaluation. D'après les accords de subvention du Projet BEEP, le volet suivi et évaluation a comme objectif principal de "contrôler et évaluer le travail dans les classes de manière à déterminer et démontrer l'impact des diverses mesures prises sur le système." (para. III.C.3) Le foyer central de cet effort comprend les différents volets du Projet. (Seul le volet système de gestion d'information et le volet suivi et évaluation ne sont pas impliqués.) Quoique le document original du Projet oriente le volet plus largement envers tout le système d'enseignement fondamental, la réalité apparente est essentiellement une préoccupation exclusive du volet envers l'efficacité et les impacts des interventions du Projet dans les régions concernées par le Projet. Le service exécutant du volet

² -- L'histoire pré-révolutionnaire de la distribution de livres scolaires au Mali est remplie de situations délicates. Compte tenu du besoin flagrant des livres dans les classes, et de son manque d'expérience à ce sujet, l'USAID/Mali a estimé qu'il valait mieux employer la stratégie la plus expéditive et la moins compliquée pour effectuer cette distribution.

est la Division de la Recherche et des Innovations Pédagogiques, située à l'IPN. Le volet est encadré par une conseillère technique, engagée dans le cadre du Projet ABEL (le projet USAID de Développement de l'Éducation de Base et de l'Alphabétisation). Avec son homologue malien et une équipe de chercheurs de la Division de la Recherche et des Innovations Pédagogiques, elle assume deux fonctions principales motivées par le besoin de satisfaire des demandes en recherche et évaluation des autres volets du Projet. (La Division est censée remplir le même mandat pour tout le Ministère, ce qu'elle fait lorsqu'elle dispose de fonds d'opération. Avec le financement de l'USAID, les agents impliqués ont l'occasion de rester actifs.) La première fonction est la rédaction du *Rapport de Suivi et Évaluation du IVème Projet de Développement de l'Éducation de Base*, une sorte de carnet scolaire pour le Projet BEEP. (L'indication de "IVème" ne s'avère vraiment pas justifiée.) Cette activité débute normalement vers février par des recherches sur le terrain et se termine en été avec la diffusion des résultats. Elle implique la participation à des étapes spécifiques -- l'élaboration d'instruments de recherche, l'analyse de données préliminaires, et la revue du rapport provisoire -- des agents des autres volets pour assurer l'adéquation du processus aux besoins et objectifs du Projet entier. La seconde fonction envisage les mêmes objectifs, mais concerne des questions plus précises ou des recherches ponctuelles, tels le document "SOS Formation" et le testing d'un échantillon d'élèves des deuxième et cinquième classes en mathématiques et français.

Les contributions du volet suivi et évaluation à l'éducation fondamentale au Mali sont évidentes tant dans les produits du volet que dans la capacité des agents impliqués à faire ce travail. Pour les produits du volet, on a déjà mentionné des documents réguliers et ponctuels offrant un aperçu utile des interventions dans le secteur. Les analyses faites par les agents du volet ont conduit à plusieurs modifications de stratégies pour les autres volets. La création d'un programme de testing en mathématiques et en français mérite une mention particulière, constituant une initiative ambitieuse pour le Ministère, mais dont le résultat est de haute qualité. Pour le secteur même, le Projet a engendré une amélioration nette des compétences des agents impliqués. Cette évolution technique est constatée également pour la planification, l'exécution, et la gestion du travail.

En dépit de l'appréciation positive de ce volet, certaines lacunes ont été constatées, dont la plupart ne sont pas liés à la conceptualisation originale du Projet mais peuvent servir à définir les actions futures pour le volet et le Projet. Le seul problème qui pourrait vraiment être considérée comme une faille conceptuelle serait le fait de limiter les activités du volet exclusivement à l'étude des interventions du Projet. D'autres critiques concernent surtout le plan des analyses statistiques. Pour commencer, le niveau d'analyse -- la stratification des populations -- est trop large -- la région, ne permettant vraiment pas de fines comparaisons. Deux, les

analyses semblent être limitées aux questions simples -- oui ou non --, sans introduire des hypothèses ni demander de l'expérimentation. En plus, il serait souhaitable d'envisager tous les éléments qui permettraient d'approfondir significativement la compréhension des questions étudiées; à voir les aspects qualitatifs, les questions du rendement externe, et les facteurs socio-économiques. Les critiques évoquées par les agents d'autres secteurs de la hiérarchie du système éducatif concernaient surtout deux questions: (i) l'inactivité des agents du volet par rapport aux préoccupations en-dehors du Projet BEEP; et (ii) la faillite des promesses et des efforts initiaux d'établir des organes de recherches et évaluation au niveau régional. Finalement, les agents du volet se plaignent de leur dépendance vis-à-vis du volet système de gestion d'information pour la saisie, le traitement et l'analyse des données, puisque le volet suivi et évaluation ne dispose pas du matériel nécessaire en informatique.

Prenant en compte de ces carences, il est suggéré d'envisager les développements suivants pour maintenir l'évolution du secteur. (1) Il s'avérerait nécessaire d'entamer des actions -- matériels, formation, fonds spécifiques -- directes destinées à assurer la régionalisation d'une capacité en suivi et évaluation dans le très proche avenir. (2) On propose l'initiation d'un programme d'expérimentation contrôlée, s'appuyant sur des critères détaillés -- e.g., écoles OPO/non-OPO; écoles manuels utilisés/non-utilisés; école double-vacation même maître/deux maîtres -- qui permettent de tester des hypothèses spécifiques. (3) Il faudrait multiplier les critères de stratification dans la saisie, le traitement et l'analyse de données afin de permettre aux acteurs dans tout le système de comprendre ce qui se passe au niveau qui les intéresse directement. (4) Il faudrait incorporer des facteurs socio-économiques dans les protocoles de recherche. (5) Il s'avérerait aussi souhaitable de régulariser des liens formels entre les différents volets dans l'élaboration et l'exécution des activités de suivi et évaluation, visant par exemple des équipes mixtes pour les différents secteurs. (6) Pour dépasser le descriptif afin d'arriver à la compréhension et au prescriptif, il faudrait considérer davantage de recherches qualitatives et d'autres recherches qui permettraient des études de cas. (7) La compréhension de la situation éducative au Mali évoluerait aussi si l'on entamait des études du rendement externe, présentement absent du programme de recherche. (8) Pour la question de l'institutionnalisation et de la pérennité du suivi et évaluation au MEB, il faudrait chercher des voies pour impliquer plus étroitement d'autres bureaux du MEB, surtout pour les interventions relatives aux actions extérieures au programme du Projet BEEP. (9) Finalement, compte tenu du progrès et des maintes contributions du volet au secteur éducatif, il est proposé de continuer de l'assistance technique.

Pour ce qui concerne l'évaluation de l'ensemble du Projet, on a considéré six questions centrales, qui ont été posées directement par l'USAID dans les termes de références de l'évaluation: (i) les étapes et les participants de son élaboration initiale et continue; (ii) l'environnement dans lequel il a évolué; (iii) les facteurs majeurs dans son

exécution; (iv) l'incidence du Projet sur l'équité du système éducatif; (v) la contribution du Projet à l'amélioration de la qualité de l'enseignement fondamental; et (vi) l'incidence du Projet sur l'efficacité du système éducatif malien.

L'évaluation de l'élaboration du Projet a été axée sur la prise en considération de quatre questions principales: (1) Quelle était l'implication des partenaires et des bénéficiaires dans la définition des objectifs et stratégies du Projet? (2) Les objectifs du Projet correspondent-ils aux préoccupations du Gouvernement et aux besoins actuels sur le terrain? (3) Le Projet présente-t-il une stratégie cohérente pour répondre aux préoccupations majeures du secteur? (4) Est-ce que la conception structurelle du Projet permet aux exécutants de prendre en charge les objectifs du secteur? Les nombreuses interviews avec les divers participants et bénéficiaires du Projet ont conduit à constater que le programme se définit au fur et à mesure de son exécution; qu'il n'y a pas de plan d'action global qui dirige les interventions concrètes. Le terme qui a été évoqué à plusieurs reprises était "improvisé." D'autres intervenants, à l'USAID comme au MEB, qui apprécient la capacité de l'USAID de répondre valablement aux requêtes ponctuelles préfèrent le terme "flexible." L'autre constat commun concernant l'élaboration continue du Projet porte sur le manque de participation des autres partenaires du Quatrième Projet dans les grandes décisions concernant tant les composantes que la gestion du Projet. Quoique le Projet cible des domaines considérés prioritaires par le Gouvernement malien et par les bailleurs, il ne constitue vraiment pas un programme cohérent; des pièces du puzzle -- qui devaient être fournies par d'autres bailleurs -- manquent, limitant ainsi l'incidence des volets du Projet qui fonctionne sans compléments suffisants (e.g., la formation continue sans distribution de manuels, ce que l'USAID a pris en charge heureusement).

Le contexte dans lequel le Projet a évolué jusqu'au présent est caractérisé surtout par des changements provenant principalement de la situation politique au Mali. Après moins de deux ans d'opérations, le Gouvernement malien a été renversé par une révolution populaire. Depuis lors, le Projet a connu trois changements de Gouvernements et quatre Ministres différents, avec des ré-affectations de postes clefs pour le Projet. Les deux dernières années scolaires ont été marquées, aussi, par des bouleversements au niveau des écoles fermées pendant de longues périodes. Un autre élément de l'environnement dans lequel le Projet opère est la lenteur et la lourdeur administrative tant du Gouvernement malien que de l'USAID. Cet aspect a été exacerbé dans les deux cas par les changements de responsables des dossiers du Projet, accompagnés souvent de changements de politiques, telle la décision de l'USAID d'abolir des primes et de rationaliser les taux du per diem. D'autre part, plusieurs participants ont constaté que le Projet a eu des incidences bénéfiques sur l'environnement du MEB, particulièrement dans l'adoption par les partenaires immédiats d'habitudes de gestion améliorées.

A propos de l'exécution globale du Projet, l'équipe d'évaluation a posé trois questions fondamentales: (1) Quels sont le degré et la qualité de l'implication des différents

partenaires, acteurs et bénéficiaires dans l'exécution, la coordination et la gestion des activités du Projet? (2) Les activités en cours s'inscrivent-elles dans l'esprit du Projet? (3) Quelles sont les questions majeures posées lors de l'exécution du Projet? Comme pour l'élaboration du Projet, il a été constaté que la prise de décision concernant l'exécution des nombreuses activités reste surtout le privilège de l'USAID, qui, par exemple, a le mot final sur les plans et budgets annuels, introduit des outils de gestion, et garde le pouvoir de veto pour toutes les décisions. Ceci ne signifie pas que ce privilège soit nécessairement un abus; au contraire, il est souvent exercé d'une manière très appropriée. La critique presque unanime à ce propos, d'ailleurs, est que la prise de décision par l'USAID est ressentie comme unilatérale. La communication ouverte avec les partenaires de ce que l'USAID peut et ne peut pas accepter de faire, en termes stratégiques ou budgétaires est très rare. Une question a été prononcée à plusieurs occasions: Quelle est la bonne position entre la responsabilité de l'USAID d'assurer la bonne gestion et exécution du Projet et l'adoption d'une attitude de main-mise directe dans l'exécution quotidienne? La nomination récente d'un chef de mission et la volonté exprimée depuis plusieurs mois de transférer la responsabilité majeure de la gestion du Projet au BPE (Bureau des Projets Education) indiquent un mouvement significatif vers une telle ouverture. A propos de l'accord entre l'exécution et les objectifs du Projet, les perspectives des différents participants étaient plutôt positives. Pourtant, ils ont remarqué quelques lacunes telles l'opposition apparente à la régionalisation du contrôle des volets par les assistants techniques et les agents, une concentration d'activités dans les zones urbaines, et un manque de cohérence ou de complémentarité entre les actions des différents volets.

L'incidence du Projet sur l'équité du système éducatif est plus évidente dans le domaine de la scolarisation des filles. L'influence du Projet est moins apparente au niveau des déséquilibres socio-économiques, inter-régionaux et entre zones rurales et urbaines. Les problèmes de faible taux de scolarisation, de manque de matériel d'enseignement et d'apprentissage, de la formation insuffisante de maîtres, de l'insuffisance du soutien et du contrôle pédagogique et de la surcharge du programme d'étude se posent avec acuité sur toute l'étendue du territoire national. Pourtant, les activités du Projet sont concentrées dans les quatre régions les plus privilégiées (en termes relatifs, bien sûr) et à proximité de la capitale. A l'intérieur des quatre régions, les interventions s'avèrent aussi être beaucoup plus fixées sur les zones urbaines que rurales, aussi bien que sur les communautés déjà relativement favorisées. Certaines des stratégies sembleraient même être fondamentalement inappropriées pour les zones rurales et pour pallier les déséquilibres divers; par exemple, le programme FAEF, qui demande une capacité locale de réunir un capital, en espèce, en matériaux ou en labour, tout ce qui est moins disponible dans les zones rurales et les plus appauvries. Un autre exemple est l'effort d'appuyer le secteur privé, pénalisant les populations qui ne peuvent vraiment pas payer de frais d'inscription et les communautés les moins attrayantes aux éducateurs entrepreneurs. De même, les faits de lier toute activité de rénovation de classes au programme de fonds de contre-partie, et de ne pas entamer de nouvelles constructions du tout excluent les populations les plus nécessiteuses. La

conditionnalité limitant le recrutement de nouveau personnel aurait le même effet. Les autres bailleurs, souvent avec l'encouragement parfois très vif de l'USAID, s'engagent dans certains cas à adresser ces situations -- e.g., la prise en charge des salaires d'enseignants vacataires pendant un an par les Canadiens --, mais ces actions ne dédommagent vraiment pas l'absence d'une participation directe de l'USAID, le plus grand bailleur. Il faut dire que l'équité sociale est promue par les quelques conditionnalités qui favorisent l'enseignement fondamental à la défaveur du secondaire et du supérieur, élargissant l'accès à une éducation de base au dépens d'une éducation des élites. Cependant, compte tenu de la grandeur du vrai besoin et toutes les autres difficultés concernant les stratégies complémentaires programmées, il est loin d'être sûr que ces conditions auront les effets désirés.

Deux questions principales ont préoccupé l'équipe d'évaluation à propos de la qualité du programme et de l'exécution du Projet BEEP: (1) Quelle est l'incidence du Projet sur la qualité de l'enseignement; et (2) Quelle est l'adéquation des critères de la qualité de l'enseignement avec les priorités de la société dans laquelle s'inscrit le Projet? Quoique plusieurs des indicateurs établis par l'USAID pour déterminer le niveau de succès atteint par le Projet -- e.g., maîtres formés en OPO, le ratio livre-élève, et efficacité interne -- soient positifs, des analyses plus approfondies révèlent que l'incidence sur la vraie qualité de l'enseignement est beaucoup moins évidente; par exemple, l'incidence de plus de 7000 enseignants formés en OPO est mitigée considérablement par un manque de matériels didactiques, par des niveaux de maîtrise technique très variables, par des directeurs d'écoles opposant l'emploi des OPO, par les stages de formation de qualité très variée, surtout avec la stratégie de formation en cascade, parmi d'autres raisons. Pour ce qui concerne l'adéquation des critères, l'équipe d'évaluation a trouvé que la question de qualité externe -- l'incidence de l'éducation sur la vie de l'ancien élève dans le travail, dans la société, et dans la famille --, était largement ignorée, tant dans la conceptualisation du Projet que dans les critères d'évaluation. Avec l'intérêt renouvelé du Gouvernement à la vraie portée du système éducatif pour le développement du pays et pour tous les maliens, cette question mériterait une attention particulière.

Enfin, la question de l'efficacité peut être appréciée à divers niveaux: (i) l'incidence des procédures du Projet sur sa gestion; (ii) l'impact du Projet sur la réalisation des indicateurs; (iii) la validité et la pertinence des indicateurs; et (iv) l'impact du Projet sur l'initiative Gouvernementale de décentralisation, et la pérennisation des acquis. C'est surtout le dernier qui intéressait l'équipe. Pour l'incidence du Projet sur la gestion, on a trouvé des aspects positifs et négatifs. Pour le positif, des responsables et des agents du MEB ont évoqué une attention plus sérieuse de leurs collègues -- surtout pour ceux impliqués directement par le Projet -- aux processus de la planification, de la budgétisation, de la comptabilité, de la gestion et de la formation. Pour le négatif, on a remarqué surtout la lourdeur bureaucratique de l'USAID qui ajoutait à la lenteur bureaucratique du Ministère, et le manque de communication ouverte, tant horizontale que verticale, et autant concernant l'USAID que le MEB et le BPE. Comme il est dit dans d'autres sections, la

détermination de l'impact direct du Projet, qui n'est qu'une composante du Quatrième Projet et fonctionne en parallèle des initiatives Gouvernementales et locales, est trop difficile à déceler. Pour la validité des indicateurs, en plus du besoin d'approfondir l'analyse de ces critères superficiels, l'équipe d'évaluation a identifié plusieurs facteurs pertinents qui sont présentement ignorés mais qui importent beaucoup dans l'apprentissage. Bref, on se limite aux facteurs pédagogiques (intrants internes à l'école) pour adresser des problèmes éducatifs, tant dans les mesures que dans les stratégies du Projet, ce qui exclut des interventions extra-scolaires qui puissent influer considérablement l'apprentissage de l'élève. (La seule exception est le voler scolarisation des filles.) Finalement, pour la question de pérennisation des activités du Projet, par un transfert des assistants techniques de compétences techniques et en gestion aux collègues maliens, les résultats sont mixtes. Certains volets ont très bien réussi à ce propos tandis que d'autres semblent avoir échoué. Pour l'ensemble du Projet, on peut dire que le Gouvernement malien progresse bien dans son adaptation aux particularités des systèmes de gestion de l'USAID, un exploit considérable étant donné le besoin de répondre aux diverses exigences administratives des autres bailleurs de fonds. Comment la question d'efficacité doit-elle s'appliquer dans cette situation?

L'équipe d'évaluation propose huit directions futures, à l'USAID et au MEB comme des recommandations à discuter et à modifier selon les priorités négociées. Il était dans l'intention de l'équipe de tenir compte dans la formulation des propositions des idées et souhaits majeurs exprimés par les partenaires concernés du Projet BEEP avec qui les évaluateurs ont pu parler. Le vrai travail de programmation des prochaines étapes incombe conjointement à l'USAID et au Gouvernement. Les propositions pour les directions futures formulées par l'équipe d'évaluation suivent. En tant que *caveat*, on avise le lecteur de consulter la présentation plus compréhensive de ces propositions, dans Chapitre 5; les explications suivantes n'étant que de brefs sommaires.

1. **Il faudrait considérer de nouvelles alternatives de financement**, tant au niveau du Projet qu'au niveau des domaines particulier, spécifiquement le FAEF. Pour l'aspect macro, on a élucidé trois suggestions: (i) le financement d'interventions orientées en-dehors de l'école, y compris le secteur informel; (ii) une concertation plus soignée entre l'USAID -- et les autres bailleurs -- et le Gouvernement; et (iii) changer les conditionnalités du programme Assistance Hors-Projet pour les lier plus étroitement aux actions internes du MEB. Pour l'aspect micro, on propose: (i) que soit éclairé le concept de l'école de base ou de l'école communautaire; (ii) qu'on encourage les efforts spécifiques en direction de l'école communautaire, ce qui obligerait l'extrication des cotisations APE de la TDRL; (iii) qu'on lie l'école à d'autres actions de développement communautaires susceptibles de générer des ressources et de pérenniser les compétences de gestion des institutions locales; et (iv) qu'on fournisse une assistance directe destinée à renforcer la

responsabilité des communautés par rapport à la gestion stratégique et au financement de l'école.

2. Les efforts menés actuellement par les autorités maliennes pour **préciser les finalités de l'ensemble du système éducatif** devraient faire l'objet de toute l'attention de l'USAID pour apporter les appuis intellectuels, financiers et logistiques nécessaires à l'accomplissement de ce travail.
3. La mission d'évaluation propose fortement au Gouvernement malien et à l'USAID d'entamer des discussions sérieuses visant quatre recommandations concernant **l'ajustement structurel**: (i) l'abandon des conditionnalités non-réalistes et de ce fait pratiquement impossibles à satisfaire; (ii) la révision appropriée des conditionnalités qui pénalisent l'éducation de base; et (iii) une autorisation du recrutement d'enseignants au niveau de l'éducation de base; (iv) l'instauration d'un partenariat véritable entre les bailleurs de fonds et le Gouvernement dans l'élaboration des nouvelles conditionnalités.
4. On propose fortement, tant pour la question d'équité que pour celle d'une incidence majeure sur l'élargissement de la base éducative, que l'USAID accepte de financer des **constructions nouvelles** de classes et d'écoles.
5. Afin d'appuyer d'une manière plus concrète les efforts de décentralisation du Gouvernement, l'équipe d'évaluation recommande que l'USAID incite les volets à exécuter les plans prévoyant la **régionalisation** du contrôle des activités du Projet et que le Projet dégage des moyens conséquents pour assurer cette exécution.
6. Un **Comité de Pilotage du Projet** doit être créé et responsabilisé afin d'orienter les activités du Projet, de fixer les priorités, d'autoriser les actions, d'assurer la coordination avec le programme du MEB, et de suivre et **contrôler** les procédures, les activités et le progrès du Projet BEEP;
7. On propose que l'USAID **continue son programme d'assistance technique** aux différents volets exécutés par des conseillers, avec deux préalables fondamentaux: (i) réorienter les termes de référence de tous les conseillers et de tous les volets afin d'accorder une importance primordiale à la **régionalisation**; et (ii) pour chaque volet individuel, prendre en compte **sérieusement** les recommandations de la présente évaluation. Les évaluateurs proposent que les responsables du Projet impose aussi quatre conditions, **dont**: (i) tous les partenaires mettent l'accent sur le transfert de compétences; (ii) le conseiller se limite à son rôle de technicien; (iii) le budget du Projet **contient** des lignes séparées pour les coûts associés avec l'assistance technique

des autres dépenses du Projet; et (iv) l'USAID et le BPE exécutent conjointement une évaluation annuelle de chaque conseiller.

8. Sur la question d'équité, en particulier, l'équipe d'évaluation recommande **fortement l'extension du Projet à l'ensemble des régions du Mali.**

L'évaluation a sans doute soulevé plusieurs défauts dans le Projet BEEP, tant dans son élaboration que dans son exécution. Néanmoins, les contributions réalisées dans tous les secteurs ciblés par le programme de développement sont réelles et appréciables. L'évolution institutionnelle comme personnelle dans les capacités techniques et en gestion est évidente partout où l'on regarde. Cependant, il semble rester une lacune qui affecte tous les domaines du programme, à savoir, la difficulté de communication entre les différents partenaires. Ce problème se réfère surtout à la communication entre l'USAID et le MEB (ce qui semble s'améliorer considérablement avec le présent BPE), entre l'USAID et les assistants techniques (aussi plus promettant maintenant avec la nomination récente d'un chef de mission) et entre les différentes directions du Ministère. Cette situation peut expliquer à un certain degré par le passé récent tourbillonné du Gouvernement malien, avec le dossier du Projet qui se balançait entre les mains de différents responsables ministériels. L'impact majeur de ce problème semble être un Projet qui lance beaucoup de bonnes initiatives mais dont les effets sont atténués considérablement par une légèreté (ou un manque) de complémentarité avec d'autres actions et une rupture ou diminution de suivi par les partenaires prétendus. Cette lacune doit trouver une solution, et l'équipe d'évaluation considère que la discussion de ce rapport et les activités de planification subséquentes présenteraient des occasions parfaites pour ce faire.

CHAPITRE 1 INTRODUCTION

A. Introduction à l'Activité d'Evaluation

Le travail d'un évaluateur est peut-être avant toute autre chose un exercice d'humilité. Sa tâche principale est de mieux faire comprendre un projet à ceux qui le connaissent le plus intimement: les gens qui l'ont conçu, qui l'exécutent, et qui en vivent les conséquences tant positives que négatives. Il se peut que l'évaluateur apporte de nouvelles perspectives glanées de ses expériences avec d'autres projets semblables, ou qu'il applique des idées techniques d'une certaine expertise précise. Il aborde sa tâche en étant vraiment le moins informé de tous; et dans une période très limitée, on s'attend à ce qu'il formule une estimation objective d'une activité très complexe et avec beaucoup de nuances. Pourtant, tout ce qu'on peut vraiment souhaiter de l'évaluateur c'est d'avoir gagné à la fin de sa mission des impressions plutôt globales de la situation à un moment déterminé dans la vie dynamique de l'activité évaluée. En plus, il pourra tenter d'éclairer certaines voies propices à suivre pour l'évolution continue de l'activité; mais la vraie responsabilité pour l'articulation d'une nouvelle trajectoire à programmer devra se concevoir avec ceux qui auront à l'exécuter et à assurer de bons résultats.

En fin de compte, tout ce que cet évaluateur peut espérer faire c'est de récupérer le plus d'informations possibles chez ceux qui sont impliqués, tant directement qu'indirectement, dans le Projet et de présenter ces informations d'une manière cohérente aux décideurs. Ce qu'il pourra espérer c'est d'avoir rassemblé certaines idées originales qui ne se sont pas encore faites entendre, ou d'exprimer d'autres idées déjà connues d'une nouvelle manière et qui permettra aux décideurs et aux autres partenaires de considérer ce qu'ils vivent tous les jours avec une nouvelle optique. Le bon évaluateur doit être avant tout un bon apprenti et un fidèle rapporteur.

La composition de l'équipe d'évaluation. Pour la présente évaluation, l'USAID/Mali a contacté l'*Education Development Center* (EDC) pour former une équipe constituée de trois maliens et deux expatriés. Le Gouvernement malien a demandé d'ajouter un quatrième malien à l'équipe. Sa composition a été la suivante:

- o Kabine Hari DIANE, planificateur en éducation, malien
- o Georges GUISLAIN, spécialiste en programmes scolaires et enseignement, belge
- o Joshua MUSKIN, spécialiste en évaluation/chef d'équipe, américain
- o Issa N'DIAYE, spécialiste en évaluation/co-chef d'équipe, malien
- o Bintou SANANKOUA, analyste de la politique de l'éducation, malienne
- o Cheickne Hamala SOUMARE, économiste en éducation, malien

La désignation d'une équipe mixte de nationaux et expatriés a offert aux évaluateurs beaucoup d'avantages qui ont accéléré le travail et, en même temps, qui ont vraisemblablement permis une investigation approfondie, et on peut dire pratique, des

questions majeures. Spécifiquement, le fait d'avoir une équipe composée principalement de nationaux a influencé l'évaluation dans les sens suivants:

- o L'accès aux bureaux nationaux concernés était plus facile, et les discussions pouvaient s'avérer plus souvent informelles et ouvertes.
- o L'orientation de fond de l'évaluation s'est penchée beaucoup plus sur les préoccupations du Gouvernement malien que sur ceux du bailleur, une conséquence qui peut s'avérer subtile mais qui est évidente dans le texte de l'évaluation.
- o Les analyses des activités, des procédures et de la gestion du Projet effectuées par l'équipe étaient aussi, sinon plutôt, influencées par une connaissance des priorités et des systèmes du Gouvernement malien que de l'USAID; par conséquent, les conclusions et les recommandations s'appuient davantage sur les questions de fond pour envisager la perspective des bénéficiaires dans un sens beaucoup plus pratique.

Un inconvénient possible qui peut être associé avec la désignation d'anciens responsables du Ministère de l'Education Nationale à l'équipe est l'introduction des perspectives et conclusions biaisées dans l'analyse, exprès ou inconsciemment. Quoique ce résultat ne soit pas évident, il ne peut pas être exclu entièrement.

L'équipe espère que la méthode, les questions et les arguments qui ont fondé cette évaluation démontrent le souci sincère de faire un travail qui orientera l'USAID et le Gouvernement malien dans un sens commun pour pouvoir atteindre ensemble le but d'un système national d'éducation fondamentale qui contribue au développement de tout le pays.

L'organisation et l'exécution de l'évaluation. L'évaluation a commencé le 2 août et a duré quatre semaines, ayant lieu surtout à Bamako, avec des visites sur le terrain à Koulikoro, à Ségou et à Sikasso. Le programme originel pour l'évaluation fixait le mois de mai ou juin, ce qui aurait permis des visites d'école avec des classes en cours. La période actuelle n'a pas permis cette éventualité, ce qui n'a constitué en fin de compte qu'une légère gêne, étant donné que tous les évaluateurs connaissaient déjà l'école fondamentale malienne, surtout les nationaux de l'équipe. Le programme général de l'évaluation était le suivant:

- | | |
|------------------|--|
| Semaine 1 | Consultation des documents de base; orientation par l'USAID; préparation du plan d'évaluation (l'équipe a été assistée dans ce travail par le Dr. Medjomo Coulibaly, du bureau USAID/REDSO à Abidjan); et contacts initiaux. |
| Semaine 2 | Rencontres à Bamako et Koulikoro, et synthèses partielles. |
| Semaine 3 | Rencontres à Ségou, Sikasso, et Bamako, et synthèses partielles. |

Semaine 4 Rédaction du rapport d'évaluation et présentation à l'USAID aux agents du Projet Développement de l'Enseignement de Base (Projet BEEP -- *Basic Education Expansion Program*) et au MEB.

Une liste précise de tous les gens et bureaux contactés pour cette évaluation se trouve en Annexe A. L'organisation des rencontres était mixte, dont plusieurs auxquelles tous les membres ont assisté, mais dont la majorité était conduite par chaque évaluateur individuellement. L'équipe s'est réunie régulièrement pour faire la synthèse, s'intéressant surtout à identifier les grands thèmes qui semblaient émerger des diverses discussions et sélectionner les questions et hypothèses à poursuivre dans les rencontres suivantes. Tandis que chaque membre de l'équipe s'intéressait à ses termes de références particuliers, on était très soucieux du besoin de considérer le Projet dans son intégrité, et on a essayé d'accorder une attention particulière à analyser le degré de complémentarité entre les différents volets, tant pour assurer leur qualité interne que pour vérifier leur contribution collective aux objectifs plus globaux du Projet.

Les objectifs de l'évaluation. Dans les termes de référence pour l'évaluation, comme dans son orientation initiale, l'USAID a insisté avant tout sur son désir de voir une évaluation de l'ensemble du Projet. L'USAID ne conçoit pas le Projet comme une collection de volets techniques sinon comme une stratégie cohérente, composée de plusieurs éléments gérés ensemble pour aboutir à une amélioration du système d'enseignement fondamental au Mali. Ayant fixé comme objectifs de base du Projet (i) un meilleur rendement interne et (ii) une meilleure qualité pour l'école fondamentale malienne, on a demandé aux évaluateurs surtout de montrer jusqu'à quel point l'USAID a pu atteindre ces objectifs avec le Projet BEEP.

Pour mieux fixer l'attention de l'équipe d'évaluation sur cette conceptualisation globale du Projet, on a proposé une matrice composée de sept thèmes opérationnels -- sur le plan vertical -- et de neuf domaines d'intervention, -- sur le plan horizontal:

<u>Thèmes Opérationnels</u>	<u>Domaines d'Intervention</u>
1. Elaboration	a. Communauté
2. Environnement	b. Ecole
3. Exécution	c. Inspection
4. Equité	d. Direction Régionale
5. Qualité	e. Direction Administrative
6. Efficacité	f. Direction d'Ecole Fondamentale
7. Directions Futures	g. Direction Pédagogique
	h. Cellule d'Exécution du Projet
	i. Cabinet

Dans ce sens, on a essayé de centrer surtout les questions sur la conceptualisation du Projet, son exécution, le contexte et sa durabilité institutionnelle. En ciblant tous les domaines

d'intervention hiérarchique impliqués directement dans le système éducatif -- tant comme acteurs que comme bénéficiaires -- on voulait apparemment inciter l'équipe d'évaluation à estimer la contribution de chacun en tant que partenaire actuel (et potentiel) de l'USAID dans le Projet.

L'équipe a considéré cette matrice plutôt comme une orientation que comme une directive et s'est ainsi consacrée à deux tâches distinctes dans l'évaluation du Projet. En premier lieu, on a considéré qu'on ne pouvait vraiment pas ignorer les différents volets qui constituaient les activités majeures du Projet:

- Formation Continue
- Suivi et Evaluation
- Scolarisation des Filles
- Appui Communautaire
- Systèmes de Gestion d'Information
- L'Assistance en Gestion

Ce sont les volets qui définissent les attributions et activités des assistants techniques du Projet. L'organisation pratique du budget, de la gestion et de l'exécution du Projet s'articule entièrement autour de ces rubriques fonctionnelles. Dans les régions comme dans les directions centrales on parle du Projet en se référant aux volets. Finalement, la continuation du Projet sera définie, au moins à un certain degré, par les domaines techniques d'intervention. Cette analyse par volet constitue le Chapitre 3.

On a emprunté les six premiers thèmes opérationnels pour organiser l'analyse globale du Projet, Chapitre 4, la deuxième tâche de l'équipe d'évaluation. (Le septième thème, Directions futures, constitue le Chapitre 5.) C'est cette discussion qui permet de poser les questions qui concernent le plus les objectifs généraux du Projet: Est-ce que les interventions conduites par le Projet améliorent le rendement de l'école, des maîtres et des élèves? Est-ce que le Projet renforce la capacité du Ministère de l'Enseignement de Base de gérer et d'assurer l'exécution du secteur? Est-ce que les impacts positifs sur le système, là où ils existent, sont pertinents et durables? L'intérêt à ce stade de l'évaluation est beaucoup plus fixé sur l'organisation et l'exécution du Projet global que sur les différents volets.

Un troisième élément du Projet qui est traité à part est l'aide financière hors-projet. Sur le montant total actuel du Projet de US\$20 millions, US\$3 millions ont été réservés pour les décaissements rapides, liés à la satisfaction d'une série de conditionnalités. Deux questions principales ont surtout occupé l'expert en économie et finance de l'éducation et le reste de l'équipe à ce propos. En premier lieu, quelle a été la contribution de la composante assistance hors-projet à la poursuite des objectifs de base du Projet? En second lieu, quel a été le rapport entre les activités techniques du Projet (programme investissement) et l'aspect décaissement rapide (programme d'ajustement sectoriel)?

La méthodologie: évaluation de "quatrième génération." Pour faire cette évaluation, l'USAID a demandé à l'équipe d'appliquer la méthodologie de "quatrième génération." Intitulée ainsi parce qu'on identifie trois générations de méthodologies d'évaluation -- technique, de description, de jugement -- qui ont précédé cette dernière, l'évaluation "quatrième génération" met l'accent surtout sur le besoin de faire exprimer les perspectives à tous les partenaires -- décideurs, acteurs, et bénéficiaires -- de la chose qu'on évalue. L'évaluateur joue beaucoup plus le rôle de facilitateur et de rapporteur que d'analyste. Sa démarche particulière est d'identifier les partenaires intéressés et de leur poser des questions pertinentes. La base de la méthodologie est le dialogue; on cherche à faire discuter ensemble les différents partenaires pour leur permettre de développer une perspective consensuelle. Ainsi l'évaluateur est moins conduit à synthétiser des avis divergents dans un rapport final, ce qui ne constituerait qu'une distillation d'idées qui pourrait s'écarter de la réalité vécue. Le but de l'évaluation "quatrième génération" est d'aider les nombreux partenaires à développer ensemble une appréciation consensuelle, ce qui mènera à une stratégie concertée pour les prochaines étapes. Là où le consensus échappe au groupe, la tâche de l'évaluateur est de bien articuler les points de divergence et de proposer une stratégie de négociation pour permettre une continuation concertée.

Or, comme dans beaucoup de situations, la théorie est plus évidente que la pratique. Le dialogue entre partenaires peut être mis en cause par plusieurs éléments -- le cas pour la présente évaluation -- surtout: (i) difficulté de logistique -- disponibilité, transport -- pour rassembler les différents partenaires; (ii) une réticence à se prononcer ouvertement devant les supérieurs hiérarchiques; (iii) une politesse innée qui défend que l'on critique quelque chose ou quelqu'un devant les autres. En somme, le dialogue ouvert est une habitude qui est mieux exercée lorsqu'elle existe déjà ou qu'on doit cultiver; cela n'a pas lieu simplement sur invitation. Là où c'était possible, les présents évaluateurs ont convoqué des groupes pour les faire discuter ensemble les points divers du Projet. Les résultats étaient généralement satisfaisants. Pour compenser là où le dialogue n'était pas possible, on a essayé de simuler le dialogue entre différents partenaires en rapportant aux différents interlocuteurs ce que les autres avaient dit de telle ou telle question. Les difficultés et carences créées par cette approche devraient être évidentes. Avec cette stratégie, le consensus est moins évident, mais on essaie toujours de représenter là où c'est pertinent les différentes perceptions au lieu de les synthétiser dans une conclusion qui imposerait un consensus qui peut-être n'aurait pas émergé. En plus, on a sans doute manqué beaucoup de perspectives et de sources d'information importantes. Sans prétendre qu'on soit resté fidèle en permanence à la méthodologie, on a au moins tenté de respecter l'esprit de l'évaluation "quatrième génération."

Là où l'équipe a surtout eu de la difficulté à contacter tous ceux qui pouvaient éclairer les divers aspects du Projet, c'était avec les anciens responsables maliens qui avaient été ré-affectés lors des changements de gouvernement antérieurs. Toutes les trois fonctions les plus intimement associées au Projet -- le BPE, l'Institut Pédagogique National (IPN) et la Direction Nationale de l'Enseignement Fondamental -- ont des directeurs qui occupent leur place depuis seulement quelques mois. (La même situation existe pour le Ministre et

les autres directeurs nationaux.) Un autre partenaire central au Quatrième Projet Education que l'équipe n'a pas pu rencontré était la Banque Mondiale. (On a heureusement reçu des commentaires sur la première version du rapport d'évaluation du représentant local pour l'éducation, ce qui a permis de rattrapper certaines observations et perspectives de la Banque.) Dans certains cas, l'équipe a pu profiter d'occasions de rencontrer les anciens directeurs et autres responsables. (En fait, l'un des membres de l'équipe, Dr. Ndiaye, était Ministre d'Education Nationale pour le Gouvernement de transition, et d'autres membres, M. Diané, Mme. Sanankoua, et M. Soumaré, ont tous fait partie d'un des anciens gouvernements.) D'ailleurs, surtout pour des raisons de logistique, on a été forcé de négliger certains acteurs clefs qui auraient pu fournir des renseignements et des perspectives importantes, surtout pour ce qui concerne l'historique du Projet. Peut-être les exemples les plus flagrants de cette situation sont l'absence de l'ancien Directeur de l'IPN -- qui a eu un rôle déterminant dans l'articulation de la stratégie de régionalisation introduite dans le premier avenant, et qui a participé à l'articulation générale du Projet BEEP pendant trois ans -- et du Directeur de Cabinet du Gouvernement transitionnel -- qui a joué un rôle important dans l'organisation et l'exécution de la Conférence de Planification de Sélingué.

On a essayé de compenser pour ces voix absentes, comme pour toutes les autres qui auraient pu apporter des contributions intéressantes à l'évaluation, avec des perspectives sollicitées chez des autres participants du Projet, et en répartissant les tâches de collecte d'information parmi les membres de l'équipe pour raison d'efficacité. Il est néanmoins très important de se rappeler que cette évaluation ne représente qu'une partie modeste de tous ceux qui s'intéressent en tant que participants ou que bénéficiaires aux activités du Projet BEEP. Il serait alors urgent, pour ceux qui sont censés entamer les prochaines étapes, de chercher à inclure ces personnes dans les discussions ultérieures.

B. Le Contexte Historique et Politique au Mali

Après près d'un siècle de colonisation française, le Mali indépendant se devait d'élaborer un système éducatif à la mesure des ambitions d'un jeune Etat souverain où tout était à faire.¹

L'école coloniale avait créé pour satisfaire les besoins de l'administration et de la gestion de la région un système éducatif squelettique destiné à former des cadres subalternes (interprètes, commis, ouvriers spécialisés) et à favoriser l'assimilation culturelle des africains. De par ces objectifs globaux, le système éducatif colonial était loin de répondre aux besoins fondamentaux du Mali indépendant dont le développement

¹ -- *"L'enthousiasme pour la création des écoles a entraîné la construction incontrôlés des salles de classe cause de la multiplication des abris provisoires qui font actuellement l'objet de réhabilitation. Ce phénomène aux incidences remarquables n'est pas mentionné dans le rapport."* (remarque de Boubacar Gaye, Chef de la Division Formation IPN)

économique, politique, social et culturel nécessitait un nombre élevé de cadres compétents.² D'où la nécessité d'une réforme structurelle de l'école coloniale. Ainsi est née la Réforme de l'Education au Mali en 1962 dans un contexte de rupture avec le système colonial.

La Réforme de 1962 avait essentiellement pour ambition la formation d'un homme nouveau capable dans le contexte qui prévalait à l'époque de construire une nation nouvelle. Ses objectifs généraux étaient aussi bien quantitatifs que qualitatifs. Elle s'articulait autour des orientations suivantes:

- un enseignement de masse et de qualité;
- un enseignement devant fournir au pays avec un maximum d'économie de temps et d'argent les cadres nécessaires à son développement;
- un enseignement garantissant un niveau culturel suffisant capable d'établir des équivalences de diplôme avec les états modernes;
- un enseignement basé sur les valeurs culturelles maliennes et ouvert sur l'universalité; et
- un enseignement qui décolonise les esprits.

Ainsi au plan quantitatif, le Mali nouveau se devait d'élargir la base de son système éducatif en vue de la démocratisation de l'éducation. Partout on a construit dans l'enthousiasme parfois en "investissement humain" (contribution volontaire des populations en biens et force de travail) des salles de classe pour scolariser les jeunes et alphabétiser les adultes. L'ambition de la Réforme de 1962 était d'élaborer un plan de développement de l'Ecole capable en une dizaine d'années (1962-1972) d'atteindre une scolarisation intégrale (100 pour cent) des enfants maliens. Ainsi on a institué l'école fondamentale, qui constituait la base du système et comportait un premier cycle de cinq ans et un second cycle de quatre ans soit au total neuf ans qui devaient conduire à un enseignement secondaire d'une durée de un à quatre ans suivant les filières de formation puis à un enseignement supérieur de deux à cinq ans selon les cas.

Sur le plan qualitatif, il s'agissait d'élaborer de nouveaux programmes avec des contenus de formation adaptés voire spécifiques répondant aux réalités sur le terrain. En 1960, le taux de scolarisation était inférieur à sept pour cent et à peine un adulte malien sur dix savait lire et écrire. L'enseignement secondaire (formation de commis et d'ouvriers spécialisés) était balbutiant, l'enseignement supérieur inexistant.

² – *"Les mesures d'accompagnement résultant de l'instauration des exclusions dans les écoles n'ont pas été signalées. Il s'agissait de projet de création de centres d'orientation pratique (COP) pour les éléments de la déperdition scolaire du premier cycle. Ce système serait encore plus profitable de nos jours pour limiter le flux vers les seconds cycles." (remarques de Boubacar Gaye, Chef de la Division Formation IPN)*

En 1964, le premier séminaire sur l'éducation a eu lieu, visant à faire le bilan de la Réforme et à en corriger les insuffisances. De 1960 à 1964, le taux de scolarisation avait plus que doublé. Mais déjà d'importantes difficultés avaient commencé à poindre. Le rythme de construction de salles de classe avait commencé à s'essouffler. Il ne répondait plus à la demande de plus en plus forte de scolarisation des populations. Si au début les renvois étaient interdits au premier cycle du fondamental, ils furent autorisés à partir de 1964. De même le Gouvernement a institué au niveau du premier cycle porté à six ans au lieu de cinq (le second cycle par conséquent réduit de quatre à trois ans), un examen de fin de cycle destiné à introduire des critères de sélection dans le fondamental. Par ailleurs dans le domaine de la formation des formateurs, le besoin d'enseignants pour le système éducatif mis en place était tel que même les recrutements massifs opérés dans des conditions fort critiquables (insuffisance de qualité) n'ont pas permis de satisfaire la forte demande à ce niveau. Ainsi sont nées petit à petit des distorsions qui allaient mettre en péril les objectifs initiaux de cette Réforme.

En 1968 eut lieu un changement de cap qui a été imposé après le coup d'état militaire; la Réforme de 1962 a été mise au placard. Partout on a introduit dans le système des critères rigides de sélection. Au niveau du fondamental cela s'est traduit par des renvois massifs et des échecs nombreux aux examens, augmentant du coup les exclus du système sans aucune possibilité de récupération et aggravant ainsi les graves distorsions existant un peu partout.

Le séminaire de 1978 en a dressé un bilan accablant. A côté du délabrement continu et aggravé de la base du système, il existait un chômage de plus en plus prononcé des cadres formés et dont les qualifications ne répondaient plus aux exigences de l'économie nationale et du marché du travail. En 1984, l'état introduit le concours d'entrée à la fonction publique. La crise du système a atteint alors son paroxysme et l'école a été fermée d'autorité pendant deux années scolaires successives. Malgré les Etats Généraux de l'Education de 1989, où l'on notait l'absence aux assises des principaux intéressés (enseignants et élèves), le système continua de se dégrader à une allure de plus en plus vertigineuse (chute de taux de la scolarisation, délabrement des salles de classe, diminution du rythme de construction, conditions de vie et de travail précaires, renvois massifs, échecs nombreux, repressions aveugles et multiples envers les enseignants et les étudiants, exode vers l'étranger, etcétera). L'explosion de 1991 allait mettre à nu les carences du système dont le constat allait être lors de par l'organisation d'un débat national sur l'éducation en 1991.

En 1990, après 30 années d'indépendance, le bilan était lourd. Le taux de scolarisation ne dépassait guère les 20 pour cent et celui de l'analphabétisme dépassait les 90 pour cent. De 1987 à 1990 on a assisté par ailleurs à une diminution progressive de la part de l'éducation dans le budget d'état (moins de 20 pour cent). Le déséquilibre interne du budget de l'éducation était aggravé par une affectation moindre de ressources à l'éducation de base par rapport au secondaire et au supérieur. Il fallait opérer un choix

politique fondamental consistant à dégager résolument la priorité en faveur de l'éducation de base.

C'est dans ce contexte qu'allait intervenir le Quatrième Projet Education, qui se proposait par la Banque Mondiale à travers une série de mesures dont la restructuration du budget de l'éducation de consacrer en priorité les ressources du secteur à l'éducation de base conçue comme le fondement de tout développement économique et de bien-être social.

Depuis lors, avec un nouveau régime politique au pouvoir, le secteur éducatif continue de chercher à se délivrer de 30 ans d'abus et de dégradation. Quoiqu'une nouvelle politique éducative se soit définie, accentuant surtout les grands objectifs de la Réforme de 1962, sa mise en pratique n'a pas été aussi évidente. Cet effort a été handicapé particulièrement par la succession rapide de gouvernements et de responsables ministériels - - trois depuis 1991 -- et des avènements sociaux qui provoquaient ou s'associaient à ces changements, parfois bouleversés, de gouvernement. Après les événements de mars 1991, et suite aux engagements pris par le Gouvernement malien vis à vis de l'Association des Elèves et Etudiants du Mali (AEEM), la poursuite du Quatrième Projet (et par conséquent du Projet BEEP) était compromise, car les mesures de restructuration budgétaire et d'admission dans le secondaire et dans le supérieur avaient subi des dérapages énormes. Pendant la Transition (politique), le Gouvernement avait pris la décision d'augmenter les bourses de 75 pour cent (en deux étapes, de 50 et 25 pour cent) et d'accepter tous les candidats libres dans les établissements d'enseignement secondaire et supérieur. Cette décision a fortement perturbé l'évolution du système éducatif. Pour renverser les tendances, il a été procédé à l'élaboration du PUSE (Plan d'Urgence pour le Secteur de l'Education), qui devrait prendre en considération les aspects pédagogique, financier et administratif de l'éducation dans le nouveau contexte de démocratie.

Le premier Gouvernement de la Troisième République a pris la mesure de l'enjeu; et a défini l'éducation comme une priorité illustrée par sa volonté d'élaborer et de mettre en oeuvre une nouvelle Réforme du système éducatif pour redresser l'école malienne. La perspective d'une généralisation de l'éducation de base, objectif central de l'éducation pour tous, est considérée dans sa dimension quantitative mais aussi qualitative. Cependant, l'application des mesures du Plan d'Urgence pour le Secteur de l'Education et la concrétisation de la volonté du premier Gouvernement de la Troisième République ont installé l'école malienne dans une crise scolaire considérable ayant débouché sur le départ du Gouvernement. Par conséquent, les décideurs principaux responsables pour la conceptualisation et l'exécution des réformes éducatives n'ont pas encore leurs dossiers depuis suffisamment de temps pour les maîtriser et en rétablir la gestion. Sans continuité institutionnelle au sein du Ministère de l'Education Nationale (ce n'est que tout dernièrement que le MEN s'est divisé en trois ministères distincts), la possibilité d'articuler une politique ferme pour le secteur, avec des stratégies cohérentes et solides est fort compromise. Ainsi l'est aussi la capacité d'incorporer les activités parallèles des bailleurs de fonds dans les programmes de l'état.

Le Projet BEEP, financé et conduit par l'USAID, s'est inscrit dans cette dynamique initiée par la Banque Mondiale avec le Quatrième Projet en essayant de mettre l'accent sur l'équité, la qualité et la pertinence du système. Il y a ajouté des éléments de sa propre dynamique qui ont compromis davantage sa capacité de contribuer à l'amélioration du secteur.

C. Description du Projet Développement de l'Enseignement de Base de l'USAID au Mali

L'historique du Projet. L'accord de subvention du Projet entre le Gouvernement de la République du Mali et les Etats-Unis pour le Projet BEEP a été signé le 30 août 1989. Ce projet de six ans a constitué pour l'USAID le premier projet d'éducation au Mali. L'initiative du Projet est due à l'USAID/DC, qui voulait satisfaire la demande du Congrès américain de porter une aide importante (de plusieurs millions de dollars) au secteur éducatif en Afrique. Le directeur et ses adjoints de l'USAID/Mali emettaient des réticences à ce propos: l'éducation n'était pas un secteur qu'ils maîtrisaient, et la Mission USAID n'était pas prête à entreprendre un projet nouveau de si grande envergure. Il n'y avait pas de stratégie, ni de contacts privilégiés, ni de compréhension satisfaisante du secteur, ni de personnels compétents dans le domaine de l'éducation. L'USAID/DC a maintenu son projet, proposant que la Mission USAID adopte le programme du Quatrième Projet d'Education que la Banque Mondiale venait d'éla-borer, ce qui a été fait. Adoptant l'approche de la Banque d'un projet hybride, le Projet BEEP a commencé avec une assistance hors-projet de \$3 millions -- acceptant les conditionnalités de décaissement de la Banque Mondiale -- et une assistance investissement de \$7 millions, adoptant aussi le programme de base de la Banque Mondiale pour l'enseignement fondamental.

PARTENAIRES	Valeur en millions de US\$			Part des divers partenaires (%)
	Volet décaissements rapides	Volet Investissement	Total	
IDA	3,0	22,9	25,9	46,08
USAID	4,3	3,3	7,6	13,52
FAC	1,0	2,7	3,7	6,58
NORVEGE	3,0	--	3,0	5,33
ACDI	0,8	--	0,8	1,42
PNUD	--	0,5	0,5	0,88
ETAT MALIEN	8,7	1,5	10,2	18,14
COMMUNAUTES	--	4,5	4,5	8,00
TOTAL	20,8	35,4	56,2	100,00

Le Quatrième Projet Education couvre la période 1989-95. Son plan de financement prévoyait l'intervention de plusieurs bailleurs et donateurs. Les contribution initiales des

divers participants sont résumées dans le tableau à la page suivante. La part de l'USAID est depuis passée de 13,52 pour cent à 35,58 pour cent du coût initial du Projet. En effet, dans le premier accord de subvention USAID/Gouvernement de la République de Mali, l'intervention de l'USAID est réaménagée de façon à mettre l'accent sur: (i) l'amélioration de l'efficacité et de la pertinence de l'éducation de base; (ii) le renforcement de la capacité de planification et de gestion du système éducatif; et (iii) l'amélioration de la qualité de l'enseignement. L'USAID internient aujourd'hui pour un apport total de US\$20 millions au développement de l'éducation du Mali, pour devenir le second partenaire du Quatrième Projet Education après l'IDA (la Banque Mondiale) en termes de contributions fiscales. Dans le cadre du volet assistance hors-projet du Quatrième Projet, l'USAID est parmi les partenaires qui n'ont encore pas annuler les décaissements prévus. Contrairement à la Banque Mondiale, qui a annulé son volet assistance hors-projet, l'USAID se présente comme un *partenaire* au développement de l'éducation au Mali, et non un *financier* du système éducatif. Ainsi, elle continue de rechercher les voies et moyens pour poursuivre ses efforts dans le secteur de l'éducation. Cette volonté de l'USAID est saluée par les autorités maliennes, qui lui demandent de convaincre ses pairs de continuer leur participation au Quatrième Projet. Etant présente sur le terrain, l'USAID (à la différence du groupe de la Banque Mondiale) tente d'apprécier activement les efforts et surtout la volonté du Gouvernement malien, à mettre les conditionnalités de l'assistance hors-projet, en dépit des réactions imprévisibles et violentes du milieu scolaire (les élèves et étudiants, en particulier). Elle a entrepris des contacts auprès de la Banque Mondiale en l'invitant à mieux tenir compte du contexte actuel du pays.

Dans le cadre du volet investissement, le Projet BEEP a réalisé des efforts très remarquables; en se substituant à la Banque Mondiale, défailante dans certaines de ces interventions: (i) l'acquisition de manuels scolaires au lieu et place, d'autres donateurs défailants; et (ii) l'intervention accrue dans le domaine de la réhabilitation des salles de classe. Globalement, le Projet BEEP a réalisé à la date du 20 août 1993 un taux absolu d'exécution financière de 78,96 pour cent de ses activités prévues. En d'autres termes, 78,96 pour cent des US\$20 millions de fonds de Projet ont été dépensés ou engagés formellement.

Pour le cadre plus "macro" du plan financement à moyen terme élaboré par le Gouvernement malien, les besoins bruts de financement extérieur étaient destinés à: (i) US\$546 millions pour 1989; (ii) US\$443 millions pour 1990; et (iii) US\$421 millions pour 1992. Il était prévu que des décaissements au titre des engagements de prêts existants couvriraient 17 pour cent environ (soit US\$239 millions) des financements extérieurs requis. La composante ajustement du crédit proposé pour l'ajustement du secteur de l'éducation et le co-financement étaient de US\$12 millions.

Il faudrait peut-être aussi préciser sur le plan plus global que depuis 1990, on est rentré dans une phase de rééquilibrage des orientations fondamentales de l'éducation au Mali. En effet, l'évolution du système éducatif malien comporte les phases suivantes: (i) la phase de la politique nationaliste de l'éducation ou de la Réforme de 1962 (1960-68); (ii) la phase (1968-89) de remise en cause politique de la Réforme de 1962 et l'absence de

politique effective; et (iii) avec le concours des bailleurs de fonds en 1989, et ce à partir de 1990, la dite phase de rééquilibrage des orientations fondamentales de l'éducation. Cet objectif constitue d'ailleurs l'ossature du Quatrième Projet Education, et par conséquent, du Projet BEEP.

Après avoir adopté les principes et plusieurs éléments du Quatrième Projet Education, il a fallu que l'USAID articule une stratégie opérationnelle, mette en place les structures de gestion et d'exécution de Projet, et établir des relations formelles avec le Ministère de l'Education Nationale. L'ordre chronologique normal n'étant pas respecté depuis l'initiation du Projet, la Mission USAID a commencé à rassembler les éléments nécessaires avec une rapidité étonnante. On avait complété le PAAD environ deux mois avant l'accord, mais le Document de Projet (PP), ce qui est normalement autorisé avant un accord final, n'a vu le jour qu'en novembre 1989. Il a fallu deux mois aussi avant d'engager un chef de projet pour la Mission USAID, Mme. Chahine Rassekh. On n'a pu recruter un chef de division de développement d'éducation (EDO) qu'en janvier 1991, Dr. Freda White Henry. On a démarré les opérations presque tout de suite avec un conseiller technique engagé directement par l'USAID, et en même temps un contrat institutionnel a été négocié, un "buy-in"³, avec le Projet ABEL, un projet central de l'USAID/DC. Cet arrangement s'avérait préférable pour éviter la longue procédure nécessaire pour établir un contrat bilatéral. Le Projet ABEL a désigné et installé trois conseillers permanents finalement entre août et octobre 1990. Le reste du complément de conseillers a commencé en fin de 1989 et en début 1991 sous contrat de services personnels avec l'USAID/DC.

Il devait y avoir un chef de mission (en anglais, *chief-of-party*), mais l'USAID et le Projet ABEL ont décidé ensemble d'annuler cette position. On a alors confié ces fonctions au Chef de Projet de la Mission USAID. Le chef de mission devait servir de coordinateur de tous les conseillers techniques du Projet, tant du Projet ABEL que de l'USAID. Avec cette fonction, il aurait pu assurer la gestion quotidienne des activités, s'occuper de la logistique, et prendre la responsabilité des autres détails administratifs. En plus, il aurait pu servir d'intermédiaire et de représentant des conseillers, comme de leurs volets, devant l'USAID et devant le Ministère. Ainsi, l'USAID aurait pu être libéré des petits aspects du Projet BEEP pour s'occuper davantage des questions plus larges et de l'ensemble du programme. Or, faute de chef de mission, les petits détails de gestion et de suivi sont revenus au bureau de l'Administrateur de Projet pour l'USAID et de ses adjoints. Cette situation a aussi contribué, d'après les assistants techniques, à l'éloignement des assistants du processus de prise de décision et de conceptualisation du Projet. Sans chef de mission pour la faciliter, la communication entre les assistants techniques et l'USAID et entre les assistants techniques et les autres organes du Ministère (i.e., en-dehors du volet particulier) est décrite par les assistants techniques comme étant très tendue et contraignante.

³ – Le "buy-in" est un mécanisme contractuel par lequel une mission de l'USAID peut participer dans un projet financé par l'USAID/DC – ici, le Projet pour l'Amélioration de l'Education de Base et de l'Alphabétisation (ABEL) – par y consacrer ses propres fonds de projet.

Ce démarrage inhabituel du programme semble avoir eu deux conséquences majeures pour l'articulation et l'initiation du Projet. D'abord, on n'a pas eu la possibilité de formuler une stratégie cohérente pour son intervention dans le secteur. Il n'y avait ni "log-frame"⁴, ni indicateurs, ni plan. Par conséquent, la Mission USAID n'a jamais établi d'entente stratégique avec le Gouvernement pour programmer une complémentarité directe entre le Projet et les initiatives et programmes maliens dans le secteur. (Comme on l'a expliqué dans la section précédente, à propos du contexte malien dans lequel le Projet a évolué, il y a d'autres raisons qui expliquent en plus ce manque de coordination.) En principe, le Quatrième Projet constituait un programme plus ou moins cohérent qui était en étroite concordance avec le programme du ministère. Etant donné que (i) l'USAID n'a pris la responsabilité que pour une partie de la stratégie et (ii) que la Banque Mondiale, et les autres bailleurs, tout comme le Gouvernement malien, ont abandonné au moins une partie de leurs diverses obligations, le Quatrième Projet a fini par n'être que partiel, dû en large partie au manque de composants stratégiques complémentaires fournis par les différents bailleurs.⁵ L'USAID a essayé de rattrapper certains éléments délaissés, soit dans le plan original du grand projet (des bailleurs regroupés par la Banque Mondiale), soit par l'abandon des autres bailleurs (et du Gouvernement) de certaines de leurs obligations au Quatrième Projet avec les événements de 1991 et après, telle que la distribution de manuels scolaires. Elle a aussi essayé de motiver d'autres bailleurs pour prendre en charge divers éléments manquants du grand programme de réforme, tels les Allemands, les Suisses et les Canadiens. Pourtant, ces efforts n'ont toujours pas constitué un programme de réforme éducative cohérente, comme celui qui avait été prévu dans la conceptualisation originale du Quatrième Projet.

La seconde conséquence de ce début hasardeux a été une organisation que plusieurs considèrent bricolée. De même que pour le développement du programme stratégique, on a élaboré les éléments de l'organisation et de l'opération du Projet au fur et à mesure de l'exécution. Ces éléments incluent l'assistance technique, les relations formelles avec le Gouvernement, la programmation logistique du Projet, et le suivi et gestion des activités du Projet par l'USAID. Après quatre ans de fonctionnement, tant les agents de l'USAID/Mali que les assistants techniques et les agents impliqués du MEB disent que le Projet est toujours en train de chercher un équilibre dans sa gestion et ses opérations. On a fait des progrès considérables, d'après tous les partenaires -- l'USAID, le BPE⁶, les assistants techniques --, ce qu'ils attribuent surtout aux efforts et à la détermination considérables des

⁴ – Le "log-frame" est un mécanisme de planification de l'USAID, un cadre logistique, qui présente les objectifs, les stratégies, et les indicateurs d'un projet.

⁵ – "... despite the lack of analysis, the evaluators assert that the World Bank 'abandoned' a part of its obligations, without stating what was abandoned. (Note: if by this it is meant that the World Bank abandoned its supervision obligations, I... [might] agree. But in terms of Project preparation, I think the World Bank was extremely thorough.) (remarks of Sam Carlson, Human Resources Economist, World Bank/Mali)

⁶ – Le Bureau de Projet Education est l'organe ministériel chargé de la gestion de tous les projets financés par des bailleurs de fonds étrangers au bénéfice du secteur éducatif au Mali.

exécutants du Projet; une appréciation que l'équipe d'évaluation partage. Des effets négatifs existent toujours, par ailleurs, comme il est précisé dans les sous-sections suivantes.

L'adjectif le plus commun attribué au Projet par ceux qui y participent depuis le début est celui d'"improvisé." Ce terme s'applique tant au développement du programme stratégique du Projet qu'à sa gestion; et même s'il n'est pas toujours valide de l'évoquer, l'impression d'un Projet qui se définit au fur et à mesure de son exécution reste très forte aux yeux des exécutants et des bénéficiaires. La première "improvisation" importante était le premier amendement, signé en août 1991, par lequel on a ajouté \$5 millions (une hausse de plus de 70 pour cent sur le programme investissement), une quatrième région et une initiative stratégique importante, la régionalisation.⁷ On a ajouté encore \$5 millions sur ce montant pour les activités du Projet avec un deuxième amendement, signé en fin de 1991, une augmentation sur le montant originel de plus de 140 pour cent avant d'arriver même à mi-parcours du Projet.

Initialement, comme on l'a indiqué ci-dessus, le coût total du Quatrième Projet Education était évalué à US\$56,2 millions pour les six années, dont US\$20,8 millions pour le volet assistance hors-projet. Le financement du Projet était à la charge de la Banque Mondiale (IDA) pour 46 pour cent du total, et par le groupe de bailleurs bi-latéraux (USAID, Norvège, FAC et ACDI) pour 16 pour cent du total. Par ailleurs, l'USAID, le FAC, et le PNUD (le Programme des Nations Unies pour le Développement) interviendraient à hauteur de 12 pour cent du volet investissement, parallèlement avec les communautés locales. L'apport initial de l'USAID (US\$7,6 millions), soit 18 pour cent du coût total, faisait partie de la subvention globale des Etats-Unis, d'environ US\$10,0 millions, qui pour le reliquat serait affecté à des activités complémentaires dont la nature n'était pas définie à la signature du document du Quatrième Projet. Cette contribution supplémentaire attendue des Etats-Unis explique la signature des amendements proposés à l'accord de subvention du Projet BEEP depuis 1990.

Le fait d'évoquer le terme "improvisé" pour caractériser la conceptualisation du Projet n'est pas pour mettre en question la valeur ou la contribution des diverses stratégies programmées avec les avenants. Par contre, l'incorporation de plusieurs de ces actions ultérieures était très importante pour le Projet, comme pour les efforts du Gouvernement. Par exemple, l'articulation de l'objectif de régionalisation des interventions du Projet BEEP aux régions constituait un complément pertinent à l'initiative de décentralisation déjà commencée par le Ministère. Un autre exemple est l'addition de la région de Koulikoro parmi les zones d'interventions du Projet, ajoutant 366 écoles de premier cycles pour une

⁷ – La régionalisation dans le système éducatif est appuyée par l'USAID afin d'augmenter les capacités -- tant techniques que matérielles -- des administrateurs locaux à gérer, à suivre et à appuyer les activités éducatives de leurs zones. Il s'agit surtout pour eux d'orienter des programmes et des actions du Projet BEEP envers des organes et activités régionaux. Cette stratégie opère en complément et en appui de la politique de décentralisation poursuivie par le Gouvernement pour confier une plus grande responsabilité opérationnelle et décisionnelle au niveau des régions.

région qui n'a pas bénéficié d'aide particulière précédemment. En plus, le besoin de faire des avenants était programmé depuis le début du Projet, avec le financement initial pour seulement deux ans sur les six ans fixés dans l'accord original. D'ailleurs, ces deux accords définissaient des priorités et des stratégies qui n'étaient pas établies originellement.

Au fur et à mesure, on a essayé aussi de rationaliser la gestion, la planification et l'exécution des différents volets du Projet, collaborant avec le BPE et avec les assistants techniques afin d'établir des systèmes et procédures d'opération. En mars 1992, le Projet ABEL, suite à une demande de l'USAID, a engagé un administrateur du Projet pour assurer la coordination et la gestion logistique du programme d'assistance technique. En septembre 1993, l'USAID va nommer un chef de mission pour le Projet BEEP. Parmi tous les développements importants du Projet, il y en a un seul qui rivalise avec le premier amendement; et c'est le seul dont tous les partenaires parlent: le changement de politique de l'USAID par rapport au per diem. Finalement, l'USAID est en train de proposer un troisième amendement au Gouvernement pour \$1 million que le Ministère n'a pas encore accepté. C'est un peu la situation du Projet que cette mission d'évaluation de mi-parcours (après quatre ans d'exécution) trouve en août 1993.

Les buts et objectifs du Projet. Le but officiel du Projet offert dans l'accord de subvention est:

Le but du Projet est d'accroître la production, la productivité et le revenu des familles rurales. L'éducation est considérée comme un élément capital dans le programme de développement national, en raison du fait qu'elle permet d'équiper les citoyens avec les outils dont ils ont besoin pour devenir de meilleurs producteurs. (para. III.A.)

Dans le même document on offre cinq justifications pour avoir choisi de concentrer les efforts sur l'enseignement fondamental, et surtout sur le premier cycle: (i) l'importance du secteur pour le développement national; (ii) la possibilité d'atteindre une majorité de la population malienne, et surtout dans les zones les plus démunies⁸; (iii) c'est le cycle le plus défavorisé financièrement; (iv) les tendances statistiques démontrent une baisse de rendement et une baisse de qualité; et (v) une décision du Gouvernement du Mali de favoriser l'instruction pratique dans ce cycle.

Dans le premier amendement, on ajoute un but complémentaire qui explicite les fins plus pratiques, ou opérationnelles, du Projet:

A la fin du Projet le Ministère de l'Education sera en mesure de fournir à l'enseignement primaire des services plus efficaces, équitables et de qualité. L'environnement du MEN sera amélioré grâce à de nouvelles connaissances en

⁸ -- "[Ceci] n'est pas exact... Les zones du 4e Projet ne sont pas les plus démunies du pays, au contraire. C'est d'ailleurs un des griefs qu'on lui fait aujourd'hui." (remarques du Ministère de l'Education de Base)

gestion, à une appréciation de l'importance de la définition des objectifs et de la programmation de leur réalisation à travers une [attribution] plus rationnelle des ressources. (p. 5)

Les objectifs et les stratégies semblent se rapprocher beaucoup plus de cette formulation:

1. améliorer le rendement interne de l'école fondamentale; et
2. améliorer la qualité de l'enseignement.

On en a ajouté un troisième avec le premier amendement:

3. régionaliser le contrôle -- technique et administratif -- de l'école vers les régions et les localités.

Afin de suivre et vérifier la réalisation de ces objectifs, l'USAID a établi initialement trois indicateurs, auxquels on en a ajouté huit ultérieurement:

1. Le nombre d'élèves à achever la sixième classe doit accroître (d'une base de 19.379 en 1989 jusqu'à 50.600 en 1995);
2. Les effectifs totaux pour le premier cycle doivent s'élever (d'une base de 311.873 -- un taux brut de 22,16 pour cent -- en 1989 jusqu'à entre 485.289 et 528.000 -- 31 pour cent -- en 1995);
3. Les effectifs de filles dans le premier cycle doivent s'élever (d'une base de 115.300 -- 16,66 pour cent -- à entre 183.779 et 200.000 -- 22 pour cent -- en 1995);
4. Le nombre d'enseignants et d'autres éducateurs qui ont suivi un recyclage en méthodes pédagogiques et de gestion d'écoles et de classes doit augmenter (d'une base de zéro en 1989 à 5500 en 1995 -- déjà dépassé en 1992, avec 6170 enseignants ayant reçu une formation continue);
5. Le nombre d'élèves par maître dans une classe doit baisser (d'une base de 51:1 en 1989 à 35:1 en 1995);
6. Le taux de redoublement dans le premier cycle doit baisser (d'une base de 30 pour cent en 1989 à 10 pour cent in 1995);
7. Le nombre de manuels scolaires par élève doit s'élever (d'une base de trois élèves par manuel en 1989 à deux manuels par élève en 1995);

8. L'emploi de manuels scolaires, tant par le maître que par les élèves, dans la classe doit s'élever (d'une base de 10 pour cent des classes en 1989 à 50 pour cent en 1995);
- 9a. Le pourcentage du budget national alloué au secteur de l'éducation doit augmenter (d'une base de 25 pour cent en 1989 à 27 pour cent en 1995)⁹;
- 9b. Le pourcentage du budget pour l'éducation alloué au premier cycle doit augmenter (d'une base de 38 pour cent en 1989 à 45 pour cent en 1995);
- 10a. Les contributions des APEs aux améliorations de l'infrastructure de l'école doivent augmenter (d'une base de 20 pour cent en 1989 à 40 pour cent en 1995);
- 10b. Le nombre de salle de classe dans la zone du Projet doit augmenter (d'une base de 7300 en 1989 à 9450 en 1995); et
11. Le rendement des élèves dans la lecture, l'écriture et le calcul dans la deuxième et la cinquième année doit s'améliorer (d'une base de 44,4 pour cent en 1992 à 75 pour cent en 1995).

L'organisation du Projet. Les indicateurs donnent une idée claire des stratégies majeures qui constituent le Projet. Celles-ci sont organisées opérationnellement en sept volets, dont les six premiers forment la composante investissement:

- o Formation Continue
- o Scolarisation des Filles
- o Appui Communautaire
- o Assistance en Gestion
- o Système de Gestion d'Information/Education
- o Suivi et Evaluation
- o Décaissement Rapide -- Assistance Hors-Projet

Il existe un conseiller technique pour chacun des six volets de la composante investissement du Projet dont les trois premiers -- formation continue, scolarisation des filles, et appui communautaire -- sont engagés directement par l'USAID/Mali et les autres font partie du contrat avec le Projet ABEL. Le Projet ABEL a engagé aussi depuis avril 1992 un administrateur de Projet, qui sert de coordinateur logistique pour tous les conseillers, quoiqu'il ne dispose de finances que pour les opérations des trois conseillers

⁹ -- "L'intégration de tous les budgets annexes et comptes spéciaux dans le budget d'état; la base de 25% convenue en 1989 est ramenée à 18%. Il s'agirait alors de cibler 20% en 1995 au lieu de 27%. Il est à retenir que les nouveaux ratios pris en compte traduisent les mêmes efforts que les anciens au niveau du PASED [le Programme d'Ajustement Sectoriel de l'Education]." (remarques du Ministère de l'Education de Base)

permanents (et des conseillers ponctuels contractés par le Projet ABEL). (Un effort de réunir tous les conseillers sous le contrat du Projet ABEL cette année n'a pas réussi.) Tout ce qui est achat d'équipement ou de matériel pour les activités du Projet reste géré par l'USAID. Ainsi, la gestion administrative du Projet comprend trois composantes distinctes: (i) l'assistance technique permanente et ponctuelle fournie par le contrat avec le Projet ABEL; (ii) l'assistance technique permanente et ponctuelle contractée directement par l'USAID/Mali; et (iii) les achats de matériel et d'équipements, autant pour le Projet que pour les conseillers expatriés. Comme l'a dit le chef de projet à l'USAID, ce système oblige de nombreuses lettres d'exécution de projet (PIL)¹⁰.

Chaque conseiller est censé collaborer étroitement avec un homologue malien du MEB, ce qui est le cas pour tous les volets sauf pour le système de gestion d'information. Les activités des volets sont dispersées dans les différentes directions du MEB suivant le domaine d'intervention: la formation continue à Institut Pédagogique de l'Enseignement Général/IPN; la scolarisation des filles à la Direction Nationale de l'Enseignement Fondamental; l'appui communautaire au BPE; l'assistance en gestion à la DRE/Koulikoro; le système de gestion d'information à la Direction Administrative et Financière et à la Cellule de Planification et de Statistiques (quand cela fonctionne); et le suivi et évaluation à l'IPN. Les responsables de l'USAID comme les assistants techniques ont tous remarqué l'importance de cette distribution -- tant physique qu'institutionnelle -- d'experts à travers le ministère afin de faciliter l'encadrement technique des activités du Projet. Ce contrôle semble cependant rester plutôt concentré au niveau des agents maliens directement impliqués dans le Projet; d'après tous les partenaires, les directeurs restent toujours un peu à l'écart du suivi et de la direction des programmes techniques du Projet.

L'encadrement administratif (ou la gestion) du Projet est censé être assuré par le BPE. Ce bureau a été créé en juillet 1986 pour gérer des activités et des fonds des bailleurs de fonds destinés au secteur éducatif malien. Dans le plan du Quatrième Projet d'Education, il avait été prévu en plus qu'il y aurait un conseiller expatrié (du Fonds Français d'Aide et de Coopération) affecté à la direction du BPE.¹¹ Après un long débat, d'après l'USAID, le Gouvernement a finalement accepté cette personne, qui n'a fonctionné qu'une année; personne ne l'a remplacé. L'USAID attribue à l'absence d'un assistant technique au BPE une grande partie des difficultés d'établir des structures et des systèmes efficaces de gestion et de finance pour le Projet BEEP au sein du Ministère. Faute cet appui technique et la participation directe et régulière de quelqu'un dont la priorité principale est le transfert de la responsabilité gestionnaire du Projet au BPE, a'autres

¹⁰ – Un document officiel de l'USAID pour autoriser l'exécution des éléments spécifiques de l'accord officiel: *Project Implementation Letter*.

¹¹ – *"Par rapport à la gestion du Projet, l'évaluation n'est pas allée chercher la raison pour laquelle la partie USAID n'a pas respecté le système prévu dans le protocole d'accord. En effet, il est prévu que ce soit le Bureau des Projets Education qui autorise le plan d'action et le budget pour chaque volet et gère financièrement l'exécution*

préoccupations ont dominé, autant pour l'USAID que pour le Gouvernement. Il est espéré que le progrès atteint présentement à ce propos sera valorisé et accéléré par le nouveau Chef d'Equipe.

L'amélioration et le renforcement de la gestion financière et administrative des activités du Projet BEEP au niveau du BPE, comme du Projet ABEL, sont des conditions préalables à l'allègement et à la décentralisation de l'exécution des activités programmées. Elles peuvent atténuer la trop grande centralisation de la gestion du Projet au niveau de l'USAID. Les actions qui s'avèreraient les plus propices pour achever cette gestion et coordination plus efficaces et effectives sont, pour le BPE (i) une intégration et communication plus formelles (institutionnalisées) avec les direction opérationnelles du Ministère; (ii) un rôle plus déterminant dans l'articulation du programme de la Réforme Educative Nationale, et des interventions des différents bailleurs-partenaires, et (iii) une prise de responsabilité pour l'exécution de la Réforme qui est plus solide, autorisée directement, et pratiquement, par l'USAID et par le Cabinet du MEB; et pour le Projet ABEL (i) le regroupement de tous les assistants techniques sous sa seule direction; (ii) la responsabilisation d'une seule personne pour toute l'assistance technique, avec la désignation d'un seul homologue malien, probablement le Directeur du BPE; et (iii) l'articulation définitive de procédures et d'un échancier de gestion et de budgétisation pour le Projet par l'USAID, conjointement avec le BPE.

L'idéal pour le Projet serait de responsabiliser entièrement ces deux bureaux de la gestion et de l'exécution du Projet, et ainsi limiter les rôles du Ministère (représenté par un Comité de Pilotage) et de l'USAID à l'articulation de politiques et de grandes stratégies et du suivi de l'exécution du Projet. La défaillance du MEB dans le pilotage du Quatrième Projet et du Projet BEEP s'explique en partie par: (i) le fait que le MEN était préoccupé par la gestion pratique de la crise scolaire, et la reprise des cours, qui étaient des conditions indispensables à la poursuite des activités pédagogiques (et des activités du Projet BEEP); (ii) les changements successifs des responsables ministériels; et (iii) la non-disponibilité de certains responsables au niveau du Cabinet. Cependant, l'irrégularité dans la tenue des réunions mixtes a fortement paralysé la poursuite des activités du Projet BEEP, surtout en termes d'articulation de politiques et de priorités, de complémentarité avec le programme de la Réforme Educative Nationale, de prises de décisions, d'exécution des activités programmés, et de suivi et de réajustements propices d'activités en cours.

A propos du Projet BEEP, le BPE devait remplir une responsabilité double: (i) autoriser le plan d'action et le budget pour chaque volet, pour le soumettre à l'USAID; et (ii) gérer financièrement l'exécution des activités du Projet afin de faciliter et d'assurer le respect de chacun de ses programmes et budgets. Pourtant, d'après plusieurs participants, ce n'est que récemment que ce système est finalement en cours de réalisation. Pendant les trois premières années, pour utiliser l'expression du directeur adjoint du BPE, le bureau n'a servi que de "boîte aux lettres" pour le Projet. Il n'avait pas de vraie fonction de gestionnaire puisque c'était l'USAID qui contrôlait tout. Les dépenses d'activités étaient payées par l'un des conseillers du Projet ABEL, et le BPE n'était informé des faits

accomplis que par la suite. Dans la dernière année, il s'avère que l'USAID et le BPE ont fait un grand effort pour rectifier cette situation; le travail du bureau ressemble maintenant beaucoup plus à l'approche préalable.

Les agents de l'USAID décrivent le *modus operandi* suivant pour l'articulation et l'approbation des plans pour les divers volets: (1) le conseiller et ses collaborateurs proposent un plan d'action; (2) le conseiller discute le plan avec l'USAID, la Directrice de Programmes de Développement en Education (*Education Development Officer*) et le chef de projet; (3) le plan de volet est présenté au directeur de la division technique pour approbation formelle; (4) le plan est présenté alors au BPE pour autorisation finale ministérielle; (5) le BPE présente le plan à l'USAID pour l'autorisation finale du programme. La présentation d'un plan intégral pour tout le Projet est une innovation récente. Avant le plan de 1993, les volets présentaient leurs plans et budgets individuellement et directement au BPE, qui les passait ainsi à l'USAID. Mensuellement, tous les conseillers se réunissent avec leurs collaborateurs maliens, l'USAID et, plus récemment, avec un représentant du Cabinet du MEB, pour discuter de leurs activités récentes et futures. C'est leur seule vraie occasion formelle de programmer ensemble leurs activités.

Cependant, ceci ne constitue pas la seule occasion du Gouvernement malien de contribuer au Projet BEEP. Par exemple, sur le plan financier, la contribution du Gouvernement se ramène à la contrepartie malienne aux actions du Projet. Au niveau du budget spécial d'investissement, cette contribution de contrepartie a toujours été prise en compte par les autorités maliennes. Par ailleurs, le gouvernement malien, à travers les directions nationales (leur personnel et leur logistique), assure une assistance aux différents volets techniques du Projet. Les agents maliens participent directement aux activités du Projet. Le BPE apporte son assistance en matière de supervision administrative et financière du Projet BEEP. Des locaux et du personnel sont ainsi mis à la disposition du Projet et constituent les corps opérationnel de ses initiatives. La contribution intégrale du Gouvernement malien est aussi évidente dans les rôles complémentaires joués par le Ministère et ses directions par rapport aux actions du Projet BEEP. Par exemple, les modules animés par le volet formation continue sont conçus par l'IPN. En plus, les actions des volets FAEF et scolarisation des filles vont de pair avec les initiatives conçues et exécutées par les mêmes divisions du Ministère.

Il importe aussi de rappeler que le Commissariat à la Réforme Administrative, en collaboration avec l'USAID, a entrepris des actions en faveur du renforcement des structures décentralisées de l'éducation. Des études relatives à ces activités, financées par l'USAID, sont en cours.

Il reste deux ans avant la fin du Projet. On vient de désigner un chef de mission pour l'assistance technique, après plus de deux ans sans. Le contrat avec le Projet ABEL se termine en décembre sans qu'il n'y ait eu encore décision de l'USAID pour une éventuelle prolongation. L'USAID a récemment proposé un troisième avenant pour US\$1

million au ministère pour appuyer les activités de deux organisations non-gouvernementales américaines dans les secteurs de l'éducation non-formelle. Jusqu'à présent, le Ministère n'a pas accepté cette activité. Il reste aussi deux tranches -- US\$2 millions -- sur le compte du décaissement rapide que l'USAID n'a toujours pas autorisées. Pour le compte de la composante investissement -- US\$17 millions --, il ne reste qu'environ US\$650.000 qui n'ont pas encore été engagés.

L'évaluation de mi-parcours se passe après quatre ans d'exécution d'un projet qui a vécu des situations peu banales. Au moment où l'USAID commence à envisager une prochaine étape au Projet BEEP, on demande aux évaluateurs de faire la synthèse sommative des premières années, mais surtout de formuler une critique formative des efforts de l'USAID dans le secteur éducatif au Mali. On demande quelles initiatives méritent être continuées; lesquelles devrait-on annuler? Quelles modifications faudrait-il porter? Quelles innovations voudrait-on considérer? Le présent document espère avoir abordé suffisamment ces questions avec l'intention d'éclaircir un chemin que l'USAID et le Gouvernement malien puissent suivre ensemble afin d'apporter encore des améliorations au peuple malien dans le domaine de l'éducation.

22

CHAPITRE 2

L'ASSISTANCE HORS-PROJET

A. Organes et Individus Consultés: Identification et Description du Processus

La démarche méthodologique de l'évaluation de l'Assistance Hors-Projet du Projet BEEP est basée sur la méthode de la quatrième génération. Le but est de recueillir et de synthétiser, les appréciations des différents acteurs, (décideurs politiques, praticiens), partenaires (techniciens, bailleurs de fonds, autres donateurs) et des bénéficiaires (communautés, APE, élèves, éducateurs) de l'école malienne par rapport à l'exécution de l'Assistance Hors-Projet, et aux préoccupations futures de l'Assistance Hors-Projet, et du Projet BEEP, en général. Pour ce faire, la méthode a procédé par:

- la collecte et l'analyse de documents et textes relatifs à la gestion de l'Assistance Hors-Projet et du Projet BEEP, en général; et
- des rencontres avec les décideurs politiques, les bailleurs de fonds/donateurs, bénéficiaires, APE, gestionnaires de l'école et de projet, qui ont été organisées à deux niveaux: (i) avec des groupes (séances de travail) pour recueillir les appréciations générales; et (ii) avec des spécialistes en vue de la collecte d'informations complémentaires à celles recueillies au premier niveau.

Le champ de l'évaluation a couvert aussi bien les structures au niveau central que celles décentralisées de la zone du projet (régions de Bamako district, Koulikoro, Ségou et Sikasso).

Sur la base de la méthodologie de l'évaluation décrite ci-dessus, divers groupes d'organes et d'individus concernés par l'Assistance Hors-Projet, le Projet BEEP et de l'ajustement sectoriel (et l'ajustement structurel en général) ont été consultés, individuellement, ou en groupe, sont présentés dans le tableau de la page suivante.

B. Objectifs Précis

Les objectifs principaux de l'évaluation économique du Projet BEEP sont:

1. analyser le rôle de l'Assistance Hors-Projet dans la réalisation des objectifs du Projet BEEP et identifier les préoccupations relatives à la gestion stratégique de l'Assistance Hors-Projet et du Projet BEEP; et
2. découvrir des stratégies et politiques qui permettront une amélioration de la gestion financière du Projet BEEP, et en particulier, la rationalisation des coûts.

L'USAID a orienté l'investigation de l'approche Assistance Hors-Projet vers les questions suivantes:

Cible de l'Evaluation de la Composante Assistance Hors-Projet

Nature des organes et personnes consultés	Organes et personnes consultés
1. Décideurs politiques	<ul style="list-style-type: none"> - Ministère de l'éducation de Base - Ministère de l'Enseignement Secondaire - Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique - Ministère des Finances, de l'Economie et du Plan - Ministère Délégué au Budget - Mission USAID au Mali - Programme de Réforme Economique/USAID au Mali
2. Gestionnaires de l'Assistance Hors-Projet et du Projet BEEP	<ul style="list-style-type: none"> - Bureau du Projet Education/MEB - Direction Administrative et Financière/MEB - Direction Nationale de l'Enseignement Fondamental/MEB - Institut Pédagogique National/MEB - Assistance Techniques du Projet BEEP - Gestionnaires du Projet BEEP/USAID - DNB
3. Autres partenaires	<ul style="list-style-type: none"> - Banque Mondiale - Ambassade du Canada (Bureau de Bamako) - Mission Française de Coopération
4. Bénéficiaires au niveau de l'école et de la communauté	<ul style="list-style-type: none"> - Association Parents d'Elèves - Elèves et étudiants - Enseignants - Promoteurs privés
5. Administration scolaire	<ul style="list-style-type: none"> - Direction Nationale de l'Enseignement Fondamental - Institut Pédagogique National - Direction Administrative et Financière - Bureau du Projet Education - Direction Nationale de l'Alphabétisation Fonctionnelle et de Linguistique Appliquée - Direction Régionale de l'Enseignement - Inspection de l'Enseignement Fondamental - Direction d'Ecoles

- i. la capacité et la performance du gouvernement dans la satisfaction des conditions de l'Assistance Hors-Projet et des questions relatives aux décaissements rapides (en termes budgétaires et institutionnels);
- ii. la durabilité des initiatives du programme hybride et leur impact (en termes de coûts/avantages);

- iii. les alternatives en matière de financement de l'éducation de base et les conditions de relance de l'Assistance Hors-Projet au secteur;
- iv. la portée et les limites de la combinaison Assistance Hors-Projet/Assistance Projet;
- v. la pertinence des objectifs et des conditions de l'Assistance Hors-Projet dans le contexte actuel du Mali.

Pour ce qui concerne la gestion financière du Projet BEEP, les termes de référence pour l'évaluation ont signifié les préoccupations suivantes:

- i. le rapport coûts/avantages des diverses activités du Projet BEEP;
- ii. les procédures de gestion financière du Projet BEEP, et des procédures rapides en particulier;
- iii. les tendances des indicateurs de dépenses d'éducation;
- iv. les difficultés liées à l'exécution financière du Projet et du secteur;
- v. la conformité et l'efficacité des modalités de fonctionnement et des structures du Projet BEEP;
- vi. l'impact des initiatives du programme et des activités du Projet BEEP sur l'éducation fondamentale au Mali, en termes coûts/avantages.

Les organes maliens concernés par l'exécution de l'Assistance Hors-Projet ont été répertoriés aussi bien au niveau des départements techniques chargés de l'éducation nationale qu'au niveau d'autres départements ministériels, acteurs et partenaires impliqués soit dans la gestion de l'école, soit dans le suivi du programme de l'ajustement structurel. Ce sont:

- o Cabinet du Ministère de l'Enseignement de Base
- o Cabinet de Ministère de l'Enseignement Supérieur et des Recherches Scientifiques
- o Direction Administrative et Financière
- o Cabinet du Ministère de l'Enseignement Secondaire
- o Bureau du Projet Educatif
- o Directions Régionales de l'Enseignement
- o Institut Pédagogique National
- o Inspections de l'Enseignement Fondamental
- o Direction Nationale de l'Enseignement Fondamental
- o Ecoles

- o Cabinet du Ministère des Finances/Economie/Plan
- o Direction Nationale du Budget
- o Direction Nationale du Trésor
- o Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
- o Association des Parents d'Elèves
- o Comités locaux de développement
- o Association des Elèves et Etudiants du Mali
- o Syndicat National pour l'Education et la Culture
- o Fédération de l'Education Nationale

C. Description et les Fondements de l'Assistance Hors-Projet

En 1989, les Etats Généraux de l'Education (EGE), qui ont posé un diagnostic sans complaisance sur l'état de l'éducation -- délabrement généralisé des écoles, non efficacité du système, manque d'appui pédagogique et didactique etcétera --, avaient préconisé l'élargissement de la base de l'éducation par l'introduction de plusieurs intrants, tels que la formation continue des maîtres, le suivi et évaluation, l'appui aux communautés, l'assistance en gestion, et la scolarisation accrue des filles. Ces objectifs rejoignent les objectifs primordiaux du BEEP, à savoir l'amélioration de la qualité, de l'efficacité et de l'équité du système éducatif dans quatre régions du Mali (Koulikoro, Sikasso, Ségou et le District de Bamako).

Dans une lettre au président de l'Association Internationale du Développement (IDA) en date du 28 avril 1989, le Ministre de l'Education Nationale a indiqué les intentions du Gouvernement pour mettre en oeuvre un programme d'ajustement sectoriel de l'éducation. Le Gouvernement malien, avec cette initiative, souhaitait rentabiliser par une série d'engagements et de mesures, les investissements qui seraient réalisés dans le cadre d'un projet de consolidation de l'éducation qui devait conduire au rétablissement de l'équilibre du système par l'élargissement de la base et par l'amélioration de la qualité et de la gestion des ressources humaines. Pour atteindre ces objectifs, le Gouvernement avait déjà pris un certain nombre de mesures, tels la fermeture des internats en 1983, la réduction des bourses de 3,8 milliards de francs CFA en 1985 à 3 milliards en 1989, l'instauration du concours d'entrée à la fonction publique en 1983 et l'encouragement à des départs volontaires à la retraite en 1987-88.

La composante ajustement du crédit de l'Association Internationale du Développement proposé pour l'ajustement du secteur de l'éducation et le co-financement des bailleurs de fonds et donateurs du secteur était de US\$12 millions. Pour cette composante du Quatrième Projet, intitulée le "Projet d'Ajustement du Secteur de l'Education" (PASED), la subvention USAID devait intervenir à concurrence de US\$3 millions (soit 25 pour cent du total du volet Ajustement) à fournir dans trois tranches de US\$1 million chacune. Des bailleurs de fonds et donateurs du secteur étaient définis dans le Projet d'Ajustement du Secteur de l'Education, pour justifier les décaissements, en faveur du budget national. Les

décaissements des deux dernières tranches (deuxième et troisième tranches) non-mobilisées sont liés à la satisfaction d'un certain nombre de critères, dont les plus significatifs sont:

- indicateurs relatifs aux plafonds d'accès aux enseignements secondaire, général (2500 élèves par an) et supérieur (1500 étudiants par an);
- indicateurs relatifs à la part du budget de l'enseignement primaire dans celui de l'éducation (accroissement prévu de 35 pour cent à 45 pour cent à la réduction progressive du budget des bourses (de 10 pour cent chaque année pendant deux ans, puis de 5 pour cent par an pendant 2 ans), etcétera; et
- mesures d'efficacité interne dans le Projet (double vacation, nouvelle politique du livre, redéploiement du personnel, etcétera).

Avec les accords associés au Quatrième Projet Education, le Gouvernement s'est engagé en 1990 à remplir onze conditions spécifiques. L'état actuel de réalisation est le suivant:

1. La première mesure, qui prévoit une meilleure maîtrise du flux d'élèves entrant au secondaire et au supérieur, en les stabilisant au maximum autour de 2500 dans le secondaire n'a pas été respecté. En 1991-92, 4892 élèves ont été orientés dans l'enseignement secondaire et 1772 dans le supérieur.
2. La deuxième mesure prévoit la promotion du secteur privé d'éducation pour aider à l'élargissement de la base de l'éducation. Le développement des médersas et des écoles de base s'est poursuivi. Il existe aujourd'hui au moins 105 écoles de base, mais il n'y a pas de réglementation claire les concernant, ce qui pose le problème de leur statut. Il y a une grande confusion autour des écoles de base, et entre les écoles de base, les écoles communautaires, les écoles coopératives et les écoles du village; les distinctions sont floues. Lors des journées de concertation sur les écoles de base privées un projet de décret a été soumis au ministère. Des promoteurs peu scrupuleux profitent du flux des élèves de base, ce qui à la longue peut être préjudiciable aux enfants.
3. La troisième mesure prévoit l'augmentation du taux de scolarisation des filles et leur maintien à l'école. Le directeur de la Direction Nationale de l'Enseignement Fondamental a pris une décision créant une cellule de scolarisation des filles chargée d'élaborer les éléments de la politique nationale dans le cadre de la scolarisation des filles et de sa mise en oeuvre. La décision de création de cette cellule est signée de 28 octobre 1992, alors que le volet scolarisation des filles du projet fonctionne depuis 1990.
4. La quatrième mesure prévoit le recrutement de nouveaux enseignants dans les IPEG au niveau du bac et une réforme des programmes de formation. Non

seulement le recrutement était amené au niveau du bac, mais en plus les entrants devaient subir un concours d'entrée dans les IPEG. Mais, à la rentrée 1992-93, sous la pression des effectifs et pour désamorcer une crise qu'il sentait déjà, le ministère a procédé à une orientation des bacheliers vers les IPEG.

5. La cinquième mesure prévoit la révision des programmes du premier cycle, le renforcement des disciplines de base et la réduction des horaires de 32-1/2 heures à 25 à 27 heures par semaine. Les horaires de l'enseignement fondamental n'ont pas diminué, mais il y a eu la réforme des programmes et leur traduction en OPO.
6. La sixième mesure prévoit une structuration de l'enseignement secondaire en fonction des ressources disponibles et des besoins du marché. Dans la pratique, l'application de cette mesure s'est traduite depuis le mois de juin par la séparation de la direction de l'enseignement secondaire général de celle de l'enseignement technique et professionnel. Chacune des deux directions maintient toutes les divisions et sections de la direction unique éclatée, ce qui, en plus du maintien de la lourdeur administrative prive les classes des enseignants qui seront appelés dans les différents services des deux directions.
7. La septième mesure prévoit un réaménagement du budget de l'éducation afin d'affecter plus de ressources à l'éducation de base. Le budget de l'éducation doit représenter au moins 25 pour cent du budget national. Dans le budget de l'éducation la part affectée au premier cycle doit passer progressivement de 33 pour cent à 45 pour cent en 1993. Le budget affecté au second cycle sera gelé à son niveau de 1988, ceux du secondaire général et du normal à respectivement 1,7 et 0,83 milliards de francs CFA. Le budget de l'enseignement supérieur ne devra pas dépasser 19 pour cent. Actuellement, le budget de l'éducation a été bien réaménagé pour laisser voir de façon transparente la part affectée à chaque ordre d'enseignement. La mesure n'a pas été respectée. La part du premier cycle dans le budget de fonctionnement du ministère se situait à 36,1 pour cent contre 42 pour cent comme cible. En 1992, cette part est tombée à 30,7 pour cent tandis que le niveau des bourses de l'enseignement supérieur dépassait largement le plafond prévu pour la période concernée, 1.832.444.000 francs CFA environ contre 991.152.000 francs CFA en 1991.¹²
8. La huitième mesure prévoit la maîtrise de la croissance salariale par un redéploiement du personnel en surnombre. Il y a eu un recensement du

¹² – "Les bourses de l'enseignement supérieur ont dépassé largement le plafond prévu 1832 Millions, contre 991 Millions utilisés en 1991 sans pour autant être au-delà des 19% ciblés par rapport au Budget du secteur (dépenses d'éducation)." (remarques du Ministère de l'Education de Base)

personnel du ministère en 1992 et, plus tôt, des décisions du directeur de la Direction Nationale de l'Enseignement Fondamental de redéployer les enseignants suppléants vers les zones déficitaires. Dans un premier temps, 100 enseignants célibataires de Bamako avaient été déployés vers les régions. Sans la pression des syndicats (à l'époque le Syndicat National pour l'Education et la Culture), seuls une cinquantaine avaient effectivement rejoint leur nouveau poste d'affectation. Par la suite, du fait des "interventions," beaucoup de ceux qui avaient été mutés aux régions sont revenus à Bamako. La pratique qui veut que des enseignants s'arrangent pour venir à Bamako en évoquant des motifs sociaux ou en se faisant passer pour des inaptes à l'enseignement continue à vider les salles de classe pour gonfler l'administration scolaire. Les changements fréquents au niveau des postes de responsabilité au ministère favorise cette situation. Par exemple à la fin de l'année scolaire 1991 - 1992, la directrice de la Direction Régionale de l'Enseignement de Bamako avait par note de service retiré tous les enseignants du fondamental détachés dans les bibliothèques, les censorats et la surveillance des établissements d'enseignement secondaire pour les redéployer dans les écoles du district de Bamako. Mais avec le départ de la directrice avant la rentrée 1992 - 1993, la plupart se sont "arrangés" pour revenir à leur ancien poste.¹³

9. La neuvième mesure prévoit une mobilisation par le FAEF de 50 pour cent puis de 75 pour cent du coût total de réhabilitation d'infrastructures scolaires délabrées afin d'accroître l'offre d'éducation. Grâce à cette politique, au moins 450 classes ont été construites ou réhabilitées.
10. La dixième mesure qui prévoit un programme triennal d'investissement a été mise en oeuvre pour l'essentiel par les fonds fournis dans le cadre du Quatrième Projet. Un travail important a été fait sous la transition (Ecole ATT (Amadou Toumani Touré)).
11. La onzième mesure prévoit une révision des procédures de passation de marché de façon à acheter à meilleur prix. Dans la pratique, cette nouvelle procédure s'est révélée trop tatillonne et a entraîné des retards préjudiciables à l'exécution des actions. Par exemple à cause de cette procédure, plusieurs mois peuvent s'écouler entre la fin des travaux de réhabilitation ou de construction et l'installation de leur équipement effectif en table-bancs.

Après les événements du 26 mars 1991, le contexte politique nouveau a amené le Gouvernement à négocier avec la Banque Mondiale un Plan d'Urgence pour le Secteur de l'Education (PUSE) afin de corriger les dérapages du Quatrième Projet. Ce plan d'urgence réaffirme l'intention du Gouvernement de développer l'éducation de base en donnant

¹³ -- *Quelles en sont les preuves? (remarques du Ministère de l'Education de Base)*

toujours la priorité au premier cycle du fondamental. Il prévoit également le développement des filières techniques dans l'enseignement secondaire, la dynamisation de la double vacation et la détermination des critères d'attribution de bourses dans le supérieur pour diminuer le nombre de boursiers.

Une nouvelle politique éducative initiée par le Cabinet du Ministre d'Etat chargé de l'Education nationale du premier Gouvernement de la Troisième République et n'a pas eu le temps d'être adoptée. Sous l'effet d'une crise scolaire profonde non jugulée et d'une situation politique explosive, le Gouvernement a collectivement démissionné. La composition du nouveau Gouvernement change complètement le paysage de l'éducation nationale qui éclate en trois ministères: le Ministère de l'Education de Base, le Ministère de l'Enseignement Secondaire Général Technique et Professionnel et le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique.

D. Questions Clefs

L'accord de subvention d'assistance du Projet BEEP entame sa quatrième année d'exécution. Pour apprécier le niveau d'atteinte des objectifs de l'Assistance Hors-Projet, le degré de réalisation et les difficultés d'application associées avec les mesures et actions prévues, il importe de répondre à deux questions fondamentales:

1. Quelle est la pertinence de l'Assistance Hors-Projet (ses objectifs, ses procédures, ses mécanismes et surtout ses conditions) dans le développement de l'éducation de base, par rapport au contexte actuel du Mali?
2. Quelles sont les alternatives en matière d'assistance financière au secteur de l'éducation de base, dans la perspective d'une institutionnalisation des activités d'appui et de leur durabilité ?

Il s'agit aussi d'apprécier plus largement le degré d'implantation des stratégies et politiques de développement de l'éducation de base élaborées lors de la conception du Projet BEEP, donc, une troisième question se pose:

3. La diffusion des intrants (activités du projet) respecte-t-elle le calendrier d'exécution financier et dans quelle mesure est-elle conditionnée aux variables contextuelles de l'environnement de l'éducation de base?

Bref, quelles sont les modifications comportementales et les attitudes notables perceptibles auprès des acteurs, bénéficiaires et partenaires du Projet BEEP, par rapport à l'exécution du programme?

E. L'Exécution de l'Assistance Hors-Projet

Description sommaire chronologique

Autorisé en décembre 1989, le décaissement de la première tranche de l'Assistance Hors-Projet du Projet BEEP (US\$1 million) n'a été effectif qu'à la date du 20 Mars 1990, au profit du compte courant ordinaire du Trésor Public. Du fait des dérapages budgétaires constatés par les missions d'évaluation de la Banque Mondiale en 1991, les deuxième et troisième tranches du Projet d'Ajustement du Secteur de l'Education (dont US\$2 millions) n'ont pas pu être libérées aux dates prévues. La poursuite du processus des décaissements rapides continue à se heurter dès lors à la non-satisfaction intégrale des conditionnalités prévues à cet effet.

Les négociations entre le Gouvernement malien et les bailleurs de fonds et donateurs ont conduit en 1991, à une nouvelle programmation de mesures par le biais de l'élaboration et l'adoption d'un Plan d'Urgence pour le Secteur de l'Education. Les décaissements étaient désormais soumis à la mise en oeuvre des nouvelles mesures contenues dans le Plan d'Urgence pour le Secteur de l'Education. L'application de ce plan devrait modifier de manière significative la tendance ayant conduit au dérapage financier et aux indicateurs relatifs aux flux d'élèves et d'étudiants aux niveaux secondaire et supérieur. Mais le contexte dans lequel ont été définies ces nouvelles mesures et conditionnalités avait subi d'importants changements (en janvier et mars 1991) dont les effets n'étaient pas intégrés au Plan d'Urgence pour le Secteur de l'Education.

En dépit de la pertinence des objectifs de l'Assistance Hors-Projet dans le développement de l'éducation de base, des changements politiques et institutionnels que le Mali a subis ces dernières années -- provoqués surtout par la transition démocratique à la suite du renversement du régime militaire, le 26 mars 1991 -- semblent avoir eu un impact négatif sur les tendances escomptées des indicateurs et des conditions retenues. Face aux perturbations politiques et à la crainte d'explosion sociale, l'exécution de l'Assistance Hors-Projet est de nouveau dans une impasse. L'inflexibilité évidente de l'Association Internationale du Développement par rapport à la satisfaction intégrale des conditions de décaissement a conduit à l'annulation pure et simple de sa contribution au volet Assistance Hors-Projet du Quatrième Projet.

Les autres partenaires (Agence Canadienne du Développement International, Norvège, et surtout l'USAID) sont conscients du fait que les conditions de l'Assistance Hors-Projet, communes à tous les bailleurs de fonds et donateurs (prêts, dons et subventions) apparaissent irréalisables à court-terme dans le contexte actuel du Mali. Aussi, pour les autorités maliennes, les conditions méritent d'être redéfinies (en fonction des impératifs du moment), dans le cadre de la recherche des solutions à la poursuite de l'Assistance Hors-Projet et à l'enseignement de base, à travers le Projet BEEP. C'est dans cette perspective que l'USAID et les autorités maliennes sont à l'heure actuelle en négociation pour trouver

de nouvelles conditions acceptables par les deux parties, afin d'envisager les décaissements des deux dernières tranches de l'Assistance Hors-Projet à l'éducation de base.

Contrairement à la Banque Mondiale (IDA), qui a annulé sa contribution au volet assistance hors-projet, l'USAID, qui est présente sur le terrain avec une assistance technique et une administration institutionnelle actives et permanentes, renégocie avec le Gouvernement malien de nouvelles conditionnalités pour le déblocage des deux dernières tranches du volet investissement. Cette attitude de l'USAID a poussé les autres bailleurs de fonds, dont la Banque Mondiale, à mieux apprécier le contexte politique et économique difficile, qui s'est instauré au Mali depuis 1991. Selon l'USAID et le Gouvernement malien, l'avènement d'un nouveau contexte politique et économique nécessite une redéfinition des conditionnalités du volet assistance hors-projet. C'est dans ce cadre que les deux parties ont engagé un processus de déblocage de la situation (qui a été interrompu momentanément avec l'arrivée du nouveau Directeur de l'USAID, mais qui paraît maintenant être résolu), en vue de préserver les acquis du Projet.

Le Gouvernement malien avait fait siennes les conditions de l'Assistance Hors-Projet, dans le cadre d'un Plan d'Urgence pour le Secteur de l'Education, en 1992. Cette volonté du Gouvernement se heurte à la satisfaction de ses engagements envers les partenaires sociaux de l'éducation, (memorandum Association des Elèves et Etudiants du Mali/Gouvernement, pacte social,...). Ces engagements partenaires sociaux/Gouvernement, dans leur exécution ont renversé la tendance de la majorité des indicateurs d'allocations des ressources financières de l'Etat. En particulier, le Gouvernement et l'USAID sont convaincus du fait que les données et les tendances de 1988 sur la base desquelles les conditionnalités et les mesures ont été déterminées sont aujourd'hui discutables par rapport à la capacité réelle du Gouvernement à les satisfaire. On peut considérer que la confiance mutuelle (si elle existait de vrai) dans la capacité du Gouvernement d'atteindre les objectifs stratégiques élaborés dans les onze mesures du volet investissement a été compromise par le nouveau contexte socio-politique. En fait, la surestimation de la capacité du Gouvernement malien de satisfaire les conditionnalités par les bailleurs de fonds et donateurs peut être saisie à plusieurs niveaux: (i) le changement de régime, avec une dictature militaire qui régnait sur le pays au moment de la formulation et de l'acceptation des conditionnalités qui a cédé à un nouveau régime civile; (ii) les conséquences des événements de mars 1991 n'ont pas été intégrées au Projet initial, avec une situation politique nationale tout à fait neuve qui prédominait les préoccupations gouvernementales durant cette période et avec certains partenaires, comme la Banque Mondiale, qui n'entendaient pas intégrer le "coût de l'avènement de la Démocratie" au niveau du secteur de l'éducation; et (iii) La détérioration des finances publiques et de la situation économique du pays, qui n'ont pas fait l'objet d'une prévision conséquente. Par rapport à cette considération, les critères financiers seraient mal-définis. Les donateurs et les bailleurs de fonds devraient tenir compte des observations citées ci-dessus, pour une meilleure redéfinition des conditionalités. L'application du pacte social qui lie les travailleurs

(syndicats des travailleurs) au Gouvernement peut affecter les critères financiers, et en particulier les ratios de la structure du budget de l'éducation.¹⁴

Réussite: éléments encourageants

La satisfaction (ou des efforts à cet égard) des conditions de l'Assistance Hors-Projet a provoqué divers résultats encourageants, dont la vraie incidence sur le secteur n'est pas encore connue. Au niveau **financier**, la restructuration des dépenses publiques d'éducation en faveur d'un équilibre de la pyramide éducative par l'élargissement de la base de l'enseignement fondamental est loin d'être effective. Dans le meilleur des cas, le système d'indicateurs financiers (restructuration des dépenses d'éducation) a exercé sur l'administration scolaire et l'administration budgétaire des pressions afin qu'elles mettent l'accent sur les stratégies et pratiques susceptibles de rationaliser et d'améliorer la gestion des ressources publiques allouées à l'ensemble du secteur de l'éducation, en particulier:

- la définition de nouveaux critères d'attribution de bourses aux étudiants;
- l'affectation du BSI de l'éducation au seul sous-secteur de l'éducation de base pour l'exercice budgétaire 1993;
- l'encouragement de l'appui communautaire (FAEF);
- l'encouragement et le soutien à l'organisation du secteur de l'enseignement privé au Mali, en particulier le privé laïque, le privé catholique et le privé musulman (les médersas, qui connaissent une expansion remarquable ces dernières années); et
- l'encouragement de l'initiative privée dans le sous-secteur de l'éducation de base par le biais du FAEF.

La satisfaction des conditions de décaissement de la première tranche de l'Assistance Hors-Projet du Projet BEEP semble avoir eu comme effets positifs:

- le renforcement, la rationalisation et la réorientation des capacités de gestion et d'administration financière de projet du BPE;

¹⁴ -- Face à l'ampleur de la pression des élèves (crise scolaire permanente) et de la menace des syndicats des enseignants, le Gouvernement ne peut pas observer les conditionnalités initialement prévues, du moins dans le temps imparti. conscient de ce fait, l'USAID est engagé à une définition de nouvelles conditionnalités réalisables par le Gouvernement malien dans le contexte actuel.

- la modification de la nomenclature du budget du MEN pour distinguer les allocations en faveur des bourses de celles en faveur du matériels, ainsi que le cycle I du cycle II de l'enseignement fondamental; et
- la signature de la lettre d'exécution du FAEF/USAID.

Au stade actuel d'évolution du projet et en dépit des difficultés de mise en oeuvre et de décaissement, le taux de l'exécution financière sous ses différentes formes a un niveau acceptable. Ceci est démontré dans le tableau de la page suivante, qui présente le pourcentage d'engagements ou de déboursements réalisés actuellement (sur le niveau de délégation prévue dans le budget programmé) pour les différents composants du Projet BEEP.

Sur le plan **institutionnel**, le Gouvernement malien affiche une volonté manifeste de traduire dans les faits, les intentions exprimées en faveur de l'éducation de base, priorité des priorités dans le secteur éducation. Il cherche surtout à renforcer ce secteur avec:

- la création d'un ministère distinct chargé de l'éducation de base -- le secrétariat d'état chargé de l'éducation de base ayant été édifié lors du dernier remaniement gouvernemental en département ministériel;
- le rattachement de l'éducation pré-scolaire et de l'éducation spéciale à l'éducation de base; et
- la création d'une direction unique chargée de l'éducation pré-scolaire et spéciale.

Le niveau d'exécution du Projet BEEP

Nature des taux de réalisation d'exécution financière	Valeur en pour cent
1. Assistance Hors-Projet ○ Taux de décaissement de l'Assistance Hors-Projet	33,33 pour cent
2. Assistance Projet ○ Taux d'exécution financière de l'Assistance Projet par rapport aux prévisions initiales	48,97 pour cent
○ Taux d'exécution financière de l'Assistance Projet par rapport aux programmations d'activités	57,41 pour cent
3. Projet BEEP ○ Taux d'engagement ou taux absolu d'exécution financière de Projet	78,96 pour cent
○ Taux de décaissement par rapport aux engagements (ou par rapport aux activités en court d'exécution)	55,82 pour cent
○ Taux d'exécution financière par rapport aux programmations d'activités	50,79 pour cent

Sur le plan organisationnel et de coordination de la **politique éducative** du Mali, un plan directeur à court, moyen et long termes est en élaboration. Par ailleurs un manuel de procédures de gestion des activités du Projet BEEP est en rédaction, afin de mieux définir les responsabilités du BPE et du Projet BEEP dans la gestion du programme.

Dans leur globalité, les objectifs et les préoccupations des différents bénéficiaires et partenaires du programme, convergent. Le Projet a bien ciblé les besoins et les préoccupations des bénéficiaires. Par contre, l'ouverture programmée de l'Université du Mali demeure un point de divergence significative entre les partenaires et le Gouvernement.

Contraintes: problèmes et échecs

Les échecs dans la mise en oeuvre de l'Assistance Hors-Projet et de ses conditionnalités et mesures communes au Projet d'Ajustement du Secteur de l'Education (et au Plan d'Urgence pour le Secteur de l'Education, plus tard) ont été mis en évidence par les différentes missions de supervision de la Banque Mondiale. Les plus significatifs peuvent être regroupés dans trois catégories. La première contient des indicateurs et mesures relatifs à la structure des dépenses du secteur éducatif. Des tendances générales

négligentes depuis 1990-1991 sont évidentes dans des tendances actuelles, qui sont inverses à celles prévues par les accords du Quatrième Projet; c'est-à-dire: (i) l'accroissement du budget de l'enseignement primaire dans celui de l'éducation, prévu de 35 à 45 pour cent; et (ii) la réduction progressive du budget des bourses, de dix pour cent chaque année pendant deux ans puis de cinq pour cent par an pendant deux ans. La deuxième catégorie d'indicateurs et de mesures sont relatifs à la maîtrise des dépenses d'éducation. Ces dernières années, les indicateurs relatifs aux plafonds d'accès aux enseignements secondaire général (2500) et au supérieur (1500) sont négatifs, s'étant fixés actuellement en 1990-1992 à 5500 et 2000 respectivement. La dernière catégorie concerne les mesures d'efficacité. On a remarqué à ce propos: (i) une diversité dans l'appréciation de la politique du livre; (ii) une timide application de la double vacation et des classes multigrades; et (iii) la non-réalisation de la politique de redéploiement du personnel enseignant dans le premier cycle.

Les échecs de l'application de l'Assistance Hors-Projet sont exposés en détail dans l'aide mémoire de la mission de supervision de la Banque Mondiale (10 au 20 octobre 1992) et les tableaux de répartition des dépenses du Projet BEEP en Annexe B. Ces échecs constatés sont en partie imputables à un certain nombre de facteurs liés à deux rubriques de contraintes. La première rubrique comprend des contraintes liées aux faiblesses du projet et aux incohérences du programme d'ajustement structurel:

- o la sur-évaluation de la capacité du Gouvernement malien à satisfaire les conditionnalités et à mettre en oeuvre les mesures;
- o l'inflexibilité des conditionnalités communes aux bailleurs de fonds et donateurs;
- o la définition des indicateurs liés à d'autres ordres d'enseignement (secondaire et supérieur) comme conditions d'assistance à l'éducation de base (risque de pénaliser le développement de l'éducation de base par les mauvaises performances de l'enseignement secondaire et supérieur);
- o les départs d'enseignants du fondamental premier cycle dans le cadre du programme de départs volontaires à la retraite;
- o l'invitation des recrutements d'enseignements dans le cadre du programme d'ajustement sectoriel de la fonction publique;
- o l'absence d'une étude de faisabilité pour l'élaboration du Projet BEEP et pour l'applicabilité des conditionnalités; et
- o le retard dans la mise en oeuvre effective des activités du Projet BEEP, en 1991, alors que le premier décaissement a eu lieu en mars 1990.

Le second groupe de contraintes est lié au contexte et à l'environnement du système éducation:

- la sous-estimation des effets des engagements entre l'Etat et certains partenaires sociaux de l'école (e.g., mémorandum AEEM/Gouvernement, et le pacte social avec les travailleurs, signés en 1991);
- la crainte de crise sociale et politique;
- des perturbations politiques et dérapages financiers suite à la transition, à la démocratisation et à l'état d'exception après les événements de janvier et de mars 1991;
- le marasme économique et la précarité de la situation financière nationale;
- l'instabilité des responsables de l'administration scolaire et le manque de direction;
- la mauvaise gestion budgétaire des dépenses publiques;
- la faiblesse relative du montant de l'Assistance Hors-Projet du Projet BEEP (US\$3 millions), qui ne stimule vraiment pas le Ministère des Finances à s'impliquer davantage dans l'atteinte des indicateurs financiers;
- la faible capacité de mobilisation des ressources supplémentaires par le Gouvernement malien;
- les difficultés liées à la promotion de ressources alternatives de financement de l'éducation de base, (la TDRL en particulier);
- les perturbations de tous ordres dans le système éducatif aux scolaires;
- le poids politique des syndicats (et des partenaires sociaux de l'école en général);
- la stagnation, voire la baisse, du budget de l'éducation de base; et
- le contexte de l'ajustement structurel.

Ces contraintes ont beaucoup limité le niveau d'atteinte des objectifs et missions assignés à l'Assistance Hors-Projet, dont il y a quatre objectifs majeurs. Le premier objectif est d'améliorer l'efficacité de la mobilisation, de l'allocation et de l'utilisation des ressources publiques (et privées) destinées à l'éducation. On prétend réaliser cet objectif par renforcer des procédures budgétaires et des mécanismes de contrôle des dépenses et par une

augmentation de la transparence du budget. Le niveau d'atteinte des objectifs est indiqué par trois actions principales menées par le MEB: (i) le transfert du budget des écoles fondamentales, premier cycle, sur les budgets régionaux; (ii) l'élaboration d'une application informatique en gestion budgétaire; et (iii) l'affectation de tout le BSI de l'éducation au sous-secteur de l'éducation de base. La poursuite de cet objectif a été gênée par certaines difficultés qui se sont soulevées du contexte et des tendances diverses, parmi lesquelles: la crainte d'une explosion sociale; la rareté de ressources financières complémentaires nationales; l'opacité et la rigidité des procédures budgétaires; les dérapages financiers constatés en 1991; et la faiblesse du montant du volet Assistance Hors-Projet (3 millions), qui ne constitue vraiment pas une somme assez importante pour stimuler des actions désirées. Afin de pallier les différentes contraintes, on peut considérer certaines propositions alternatives: rationaliser et moderniser la gestion des ressources financières; décentraliser la gestion budgétaire de l'éducation de base; accroître le montant du volet Assistance Hors-Projet; et promouvoir et encourager les sources locales et communautaires de financement des écoles individuelles.

Le second objectif du programme Assistance Hors-Projet est de favoriser l'expansion du rôle du secteur privé, ce qu'on pourrait envisager à partir de quatre stratégies complémentaires. La première stratégie serait d'encourager l'apport des ressources privées au secteur de l'éducation par le biais de contribution de contrepartie au niveau primaire. La deuxième pourrait articuler et instaurer des possibilités et des modalités d'introduction d'un système de recouvrement des coûts aux niveaux secondaires et supérieur. Trois, on pourrait encourager par des mesures d'inciter l'amélioration des écoles musulmanes et catholiques existantes et la création de nouveaux types d'écoles privées. Plusieurs mesures ont été entamées à ce propos. Avec les initiatives menées dans le cadre du Quatrième Projet qui sont liées au FAEF, on favoriserait la promotion de l'initiative privée dans le secteur de l'éducation de base. Au niveau politique, plusieurs textes ont été pris pour faciliter les procédures de création d'écoles privées et de nouveaux textes sont en cours d'élaboration sur l'organisation de ce secteur. Afin d'encourager ce secteur avec un appui plus pratique, les manuels ont été distribués par le Gouvernement (avec l'aide du Projet BEEP) dans les écoles privées et les agents des IEF leur ont offert un encadrement pédagogique, au même titre que les écoles publiques. A côté des écoles publiques, le Projet a favorisé la création des écoles privées dans le cadre PACEF. Le Gouvernement a aussi stimulé la création d'écoles professionnelles par les promoteurs privés au niveau secondaire. Depuis le séminaire national sur les médersas, le secteur des écoles coraniques bénéficie d'un soutien accru du Ministère. Finalement, des études ont été réalisées sur la restructuration des niveaux d'enseignement secondaire et supérieur.

Les contraintes contre lesquelles le Projet et le Gouvernement se sont heurtés en poursuivant ce deuxième objectif ont été évoquées dans les entrevues à plusieurs reprises. Elles incluent: (i) la faible capacité de l'initiative privée dans certaines zones, surtout le milieu rural et le milieu urbain défavorisé; (ii) marasme économique général; (iii) la lourdeur des procédures d'obtention de terrain pour la construction scolaire; (iv) la lenteur des procédures d'autorisation de création des écoles; (v) l'échec des expériences passées du

Gouvernement avec la ruralisation de l'école; (vi) les difficultés de recouvrement des cotisations APE à travers la Taxe de Développement Régional et Local (TDRL); (vii) les difficultés de participation de certaines populations rurales (en espèces) à la contrepartie FAEF; et (viii) le manque de moyens et de ressources, ce qui limite les interventions au secteur tertiaire. On peut envisager trois mesures éventuelles. La première serait de promouvoir activement l'initiative communautaire de financement en zone rurale comme un seul élément parmi d'autres destinés à encourager une participation plus profonde de la communauté dans la gestion et la direction de l'école fondamentale locale. Pour encourager le secteur privé, il serait souhaitable d'alléger les procédures d'obtention de l'autorisation de création d'école. On pourrait aussi assurer, par une sensibilisation rigoureuse, que les communautés peuvent compter que l'investissement humain peut être pris en considération dans leur apport de 25 pour cent. Finalement, on accorderait les bénéfices potentiels à un appui à l'équipement des écoles d'enseignement technique et professionnel.

Le troisième objectif majeur du volet Assistance Hors-Projet du Projet BEEP est d'allouer à l'éducation des ressources, tant d'investissement et de fonctionnement, suffisantes pour entraîner une amélioration de la formation au capital humain. Il est question ici surtout d'une relance générale et durable du développement du secteur éducatif. L'expansion du volume de ressources se complétera par une meilleure exploitation du potentiel et des ressources existantes. L'action principale a mené afin de réaliser cet objectif est l'affectation d'un maximum du budget d'investissement du secteur de l'éducation à l'éducation de base. Deux facteurs limitent d'ailleurs l'impact durable de cette mesure: (i) le BSI de l'indication demeure à plus de 80 pour cent financé par les bailleurs et donateurs; et (ii) le contexte de l'ajustement structurel crée un environnement socio-économique et politique artificiel. Comme mesures palliatives, on pourrait proposer de (i) promouvoir l'initiative privée communautaire en matière de financement; (ii) créer un fonds national pour l'éducation; ou (iii) décentraliser la gestion de l'école de base.¹⁵

Le quatrième objectif est d'atténuer les effets du processus d'ajustement par un soutien à un secteur critique -- l'éducation -- sur le plan social. L'obstacle majeur à la réalisation de cet objectif est l'inflexibilité des conditionnalités communes au Projet d'Ajustement du Secteur de l'Education et à l'Assistance Hors-Projet. Une réflexion objective sur ces conditionnalités dès le début aurait sûrement permis la conclusion que le Gouvernement malien ne pourrait jamais répondre aux conditions exigées par les bailleurs dans le programme de l'Assistance Hors-Projet. L'évidence actuelle est l'abandon presque complet par la Banque Mondiale du Quatrième Projet et les US\$2 millions (sur US\$3 millions) des fonds Assistance Hors-Projet de l'USAID qui restent toujours bloqués. Deux initiatives pourraient améliorer cette situation: (i) autoriser le recrutement sans conditions des enseignants pour l'éducation de base; et (ii) intégrer la prise en compte des aspects sociaux de l'ajustement sectoriel de l'éducation.

¹⁵ – *"Rubriques propositions et alternatives chapitre II alinéa II, 'décentraliser la gestion de l'Ecole de Base' paraît ambigu, du fait de la possibilité de créer des écoles communautaires ou du village par les populations et avec l'existence des écoles publiques."* (Boubacar Gaye, Chef de la Division Formation IPN)

F. Recommandations et Directions Futures

Sur la base des analyses précédentes, des actions précises à entreprendre se situent à deux niveaux généraux, à savoir la définition et la mise en oeuvre (i) de nouvelles conditionnalités pour le décaissement des deux dernières tranches de l'Assistance Hors-Projet; et (ii) de directions futures pour l'assistance de l'USAID au secteur de l'éducation de base au Mali. Ces recommandations sont importantes tant pour le cas du décaissement des deux dernières tranches de l'Assistance Hors-Projet que pour les futurs accords sur les fonds de l'Assistance Hors-Projet. La stratégie majeure à ce niveau doit tenir compte de la capacité réelle du Gouvernement malien à satisfaire les conditionnalités de l'Assistance Hors-Projet. Le contexte politique dans lequel les conditionnalités avaient été définies en 1988 (le pouvoir dictatorial) n'est plus d'actualité depuis les événements de Mars 1991. Pour que les nouvelles conditionnalités puissent être maîtrisables et réalisables, il faudrait qu'elles soient liées directement à l'évolution de la politique de développement actuelle de l'éducation de base. Elles doivent être négociables avec les partenaires dans un nouveau contexte démocratique et dans la perspective de démocratisation de la gestion de l'école. Ainsi on pourrait retenir des indicateurs quantifiables aux niveaux du redéploiement du personnel et de la promotion de l'enseignement privé, pour permettre le décaissement avant la fin du projet.

Pour les conditionnalités relatives au redéploiement du personnel, qui restent toujours à satisfaire, on pourrait envisager deux actions: (i) l'exploitation de l'étude de l'USAID sur le personnel de l'éducation nationale (*Proposition d'une politique de redéploiement du personnel*); et (ii) l'élaboration d'un plan de redéploiement du personnel enseignant non chargé de cours. Pour les conditionnalités relatives à la promotion de l'initiative privée et communautaire dans le secteur de l'éducation de base, on proposerait d'abord la préparation et adoption de textes réglementant l'enseignement privé, y compris l'enseignement privé laïque, catholique, et musulman (les médersas). Il faudrait, en plus, articuler une politique de promotion de l'action communautaire dans le sous-secteur de l'éducation de base, et en particulier, mais pas exclusivement, de l'initiative communautaire de financement.

Les tendances actuelles des indicateurs sont de nature générale à compromettre l'ensemble des objectifs du Projet BEEP, en matière de développement de l'éducation de base au Mali. La combinaison Assistance Hors-Projet/Assistance Projet et l'inflexibilité des conditionnalités communes aux bailleurs de fonds et donateurs (prêts et subventions), s'ajoutant à la faible capacité du Gouvernement malien à satisfaire les conditionnalités à court terme, limite considérablement l'efficacité attendue du Projet BEEP. Diverses incohérences structurelles sont aussi évidentes dans le programme d'ajustement tel le départ volontaire d'enseignants du fondamental à la retraite et la limitation des recrutements d'enseignants pour l'enseignement primaire, cela étant en forte contradiction par rapport à l'idée d'élargir la base scolaire du pays. Il s'avérerait donc urgent de faire face à cette

situation et de mettre en place une stratégie spécifique (un programme spécifique intérimaire), d'assistance à l'éducation de base à partir les recommandations ci-dessus:

1. Définir des conditions et des indicateurs liés directement à l'expansion et au développement de l'éducation de base.
2. Distinguer les conditions d'un prêt (l'Association Internationale du Développement) de celles d'une subvention (USAID).
3. Atténuer les effets des dérapages de l'enseignement supérieur (bourses) et secondaire sur l'éducation de base. Ainsi, les conditionnalités et les indicateurs financiers liés à ces deux ordres d'enseignement (secondaire et supérieur) peuvent être transférés à l'assistance USAID, au programme de réforme économique, ou à des Assistances spécifiques à l'enseignement supérieur et secondaire. Il faut se rappeler que l'objectif du Projet BEEP est et demeure le développement de l'éducation de base au Mali.
4. Définir des voies et moyens efficaces pour atteindre les objectifs et satisfaire les besoins en éducation des bénéficiaires directs. Ceci nécessitera une plus grande implication des partenaires locaux de l'éducation de base, des communautés de base et de l'administration scolaire décentralisée. L'implication des partenaires locaux de l'éducation (collectivités locales, ONG, APE et autres organismes locaux de développement, gestionnaires locaux de l'école), nécessiterait une redéfinition du contenu et de la démarche de l'assistance technique qui s'oriente plus vers les actions sur le terrain.
5. Limiter l'assistance à l'administration scolaire centrale, à (i) l'appui à la définition d'une politique de l'éducation de base à travers un renforcement de la capacité de planification, de programmation et de budgétisation des activités d'éducation de base; (ii) l'appui à la définition et la mise en oeuvre des méthodes et des techniques d'application de la dite politique; (iii) le soutien aux alternatives de financement et de mobilisation des ressources financières complémentaires en faveur de l'éducation de base, y compris l'encouragement des promoteurs privés d'écoles en milieu urbain et d'écoles communautaires en milieu rural; et (iv) l'implication et la responsabilisation du ministère chargé des finances dans l'exécution de l'Assistance Hors-Projet.

CHAPITRE 3 L'ANALYSE DES COMPOSANTES TECHNIQUES DU PROJET

A. L'Appui Communautaire

La mission s'est entretenue avec les personnes concernées, chargées de la mise en oeuvre ou bénéficiaires du volet Appui Communautaire, tant au niveau national que régional et local. C'est ainsi que le comptable du Projet BEEP/BPE (Bureau des Projets Education), les responsables FAEF (Fond d'Appui à l'Enseignement Fondamental) de Koulikoro, Ségou, District de Bamako et Sikasso, l'assistant technique de Koulikoro, les directeurs régionaux de l'enseignement de Bamako, Koulikoro, Ségou et Sikasso, tous les IEF (Inspection de l'Enseignement Fondamental) de Koulikoro, Ségou, Sikasso, Bamako, les directeurs d'écoles et instituteurs de Soninkoura (A et B), de Konobougou, deux Directeurs d'école de base et les représentants des APE (Association de Parents d'Elèves) de Kati, Soninkoura-Ségou et Konobougou ont été consultés, souvent sur les sites des écoles.

Au cours de chaque réunion ou entretien, les personnes chargées de la mise en oeuvre du volet ou les bénéficiaires ont eu à s'exprimer sur la pertinence des objectifs du volet, des résultats acquis, des contraintes rencontrées et des perspectives d'amélioration des acquis. Des rapprochements de points de vue ont été opérés quand cela était possible. Ainsi des échanges ont eu lieu quant aux chances de réussite d'une école communautaire dans les centres urbains et d'une école privée en milieu rural.

Objectifs du volet -- Les objectifs du volet visent à encourager et à impliquer les parents d'élèves et les communautés dans les prises de décisions tendant à améliorer leurs écoles. Ceci se traduira par deux résultats recherchés:

- i. L'encouragement de la demande sociale en éducation, en favorisant la participation des populations à la gestion de l'école; et
- ii. L'augmentation de l'accès à l'éducation en favorisant l'offre.

Sont concernées les communautés de quartiers ou de villages organisées au sein des APE qui en sont les bénéficiaires et ceux aussi impliqués dans la mise en oeuvre tels que les directeurs d'écoles, les inspecteurs d'enseignement fondamental, le responsable FAEF de la région, l'administration (le chef d'arrondissement et le commandant de cercle), le BPE et les organes du FAEF/USAID.

Stratégies -- La stratégie fondamentale du volet consiste à mettre à la disposition des communautés un fonds de contre-partie à travers le BPE qui leur permettra de réhabiliter les salles de classes et de construire des latrines. Le Projet contribue pour 75 pour cent (initialement la part du Projet s'est limité à 65 pour cent, puis à 75 pour cent après des négociations avec le Gouvernement) sous forme de subventions. La part de la communauté, (25 pour cent) peut être fournie en espèces, en matériel ou en nature. Il faut cependant rappeler que la participation des communautés locales aux constructions scolaires et à de

l'équipement des salles classes remonte à 1962 et s'est généralisée en 1970 par la prise en charge totale des infrastructures par les dites communautés.

Questions clefs -- Les questions clefs posées à chaque groupe-cible peuvent se résumer à:

- o Comment expliquez-vous les activités et les objectifs du FAEF?
- o Comment jugez-vous l'utilité du FAEF?
- o Comment est-ce qu'une communauté peut accéder au FAEF?
- o Quelles sont les explications des non-réponses ou des réponses aux requêtes au Fonds: le dossier incomplet; le manque de fonds au FAEF; la non-disponibilité de la DET; ou les procédures?
- o Que pensez-vous du rapport entre les APE et les Comités de Développement d'Ecoles?
- o L'intervention du FAEF dans l'école malienne permet-elle au Projet BEEP d'atteindre ses objectifs, à savoir: l'amélioration de la qualité, de l'efficacité, et de l'équité dans le système éducatif?
- o Quelles sont les alternatives possibles au FAEF?

La participation des communautés aux constructions scolaires, à la réhabilitation, à l'équipement des salles de classes et à l'achat des fournitures scolaires étaient déjà une habitude bien ancrée dans l'esprit et dans la politique maliens. Le FAEF avec une contribution en subvention de 75 pour cent à ces activités d'investissement est venu soulager les populations qui portaient souvent des fardeaux financiers beaucoup plus lourds. Une mission de sensibilisation des APE et des communautés villageoises de la région de Koulikoro menée d'avril à juillet 1992 dans toutes les écoles a été un succès car les autorités locales, les directeurs d'écoles et les parents d'élèves ont déjà été familiarisés avec le Projet BEEP, avec les procédures du FAEF de réhabilitation des salles de classes et de dotation de mobiliers scolaires.

Cette sensibilisation a déclenché une prise de conscience collective, poussant les communautés à introduire massivement des requêtes de réhabilitation auprès du FAEF et en créant apparemment un consensus de participation des communautés à la gestion de l'école. De juillet 1992 à février 1993, 73 requêtes ont été acceptées par le comité directeur du FAEF/USAID. Elles concernaient aussi bien le district de Bamako que les cinq IEF de Koulikoro. Les APE, les directeurs d'écoles et les IEF ont tous exprimé des besoins en

constructions nouvelles de classes non prise en compte dans le FAEF/USAID.¹ En ce qui concerne la création d'écoles communautaires rurales, les APE et les directeurs d'écoles sont sceptiques quant aux possibilités d'une prise en charge réelle par des communautés rurales ne disposant pas de revenus assurés. Cependant, ces écoles communautaires ou privées sont plus aptes à se développer, selon eux, dans les centres urbains. Les problèmes rencontrés dans l'appui aux communautés sont relatifs:

- aux difficultés de paiement de la Taxe de Développement Régional et Local à Kolokani et Banamba dues aux disparités de revenus entre ces deux cercles et les cercles du Sud;
- aux difficultés de paiement de la Taxe de Développement Régional et Local dans les communes de Kati et Koulikoro dues à "l'incivisme" d'une fraction de la population, et qui sont obligées de trouver d'autres sources pour financer les 25 pour cent; et
- aux manques de feed-back ou à la communication insuffisante entre les APE, les écoles, les IEF et les DRE (Direction Régionale de l'Enseignement) d'une part et le BPE et l'antenne FAEF de Koulikoro d'autre part.

Quant aux contraintes, elles se résument:

- aux mobilisations insuffisantes de la Taxe de Développement Régional et Local par les comités locaux de développement au profit des écoles: en l'absence de conseils locaux de développement, non pas encore mis en place, cette mobilisation est nettement au dessous des 30 pour cent requis du volume global de la TDRL à affecter au développement de l'école; et
- aux fonds de l'initiative FAEF/USAID épuisés tant pour la réhabilitation que pour les besoins en constructions nouvelles.²

¹ – Les règlements de l'USAID admettre une nouvelle construction, selon la responsable du programme éducatif (HRDO) de l'USAID/Mali, sont si lourds que cette stratégie s'avère vraiment impraticable. D'après plusieurs exécutants et bénéficiaires du FAEF, compte tenu de l'état des écoles à rénover, la réhabilitation peut souvent être considérée comme une construction nouvelle.

² – *"Le consultant affirme qu'une des contraintes du FAEF/USAID est l'épuisement des fonds pour la réhabilitation. Ce propos n'est pas du tout correcte. C'est plutôt les fonds de la Banque Mondiale qui ne sont plus disponibles pour les constructions neuves dans les écoles publiques – la priorité étant donn/ee aux constructions neuves dans les écoles privées (y compris les médersas et les écoles de base communautaires), les écoles publiques ne pouvant plus bénéficier des subventions pour les nouvelles constructions sur les fonds Banque Mondiale."* (remarques d'Ibrahima Sissoko, Conseiller Technique/Moniteur FAEF/USAID)

Les réalisations du volet Appui Communautaire, dirigé par le FAEF, ont été tout de même considérables, résumées dans le tableau à la page suivante. De Juillet 1992 au 30 Avril 1993, 23 requêtes étaient réalisées ou en cours de réalisation dans la DRE de Koulikoro pour

FAEF/USAID -- Koulikoro et District de Bamako
Réalizations et rénovations en cours, juillet 1992 - avril 1993

IEF	Salles de Classe Rénovées	Contribution Total du FAEF (francs CFA)
<u>DRE Koulikoro</u>		
Dioila	45	28 481 736
Koulikoro	20	19 324 605
Kati	31	24 594 823
Baguineda	16	14 202 475
<u>DRE Bamako</u>		
ComI	46	11 712 569
ComII	32	9 992 143
ComIII	44	15 640 881
ComIV	117	17 372 088
ComV	61	8 302 499
ComVI	56	11 803 834
Total	468	161 355 653

un montant total de 86.603.639 francs CFA dont 84.006.014 francs CFA supportés par le FAEF/USAID et 2.597.625 francs CFA par les APE. Dans cette DRE, 112 salles de classes ont été réhabilitées avec construction de 30 latrines. L'IEF de Dioïla vient en tête avec 45 salles de classes réhabilitées pour un montant total de 28.481.736 francs CFA, suivie de l'IEF de Kati avec 31 salles de classes pour une dépense totale de 24.594.823 francs CFA. Pendant la même période le District de Bamako, pour 26 requêtes acceptées, avait réhabilité ou mis en cours de réhabilitation 366 salles de classes pour un montant total de 74.752.014 francs CFA supportés par le FAEF/USAID.

A la réunion du comité directeur du 30 Avril 1993, 45 requêtes ont été approuvées pour un montant total de 257.340.754 francs CFA avec 210 classes à réhabiliter et 61 latrines à construire dont 193.005.565 francs CFA à supporter par le FAEF/USAID. L'IEF de Dioïla vient en tête avec 79 salles à réhabiliter pour un montant global de 106.875.988 francs CFA suivie de l'IEF de Kolokani qui prévoit 63 salles de classes à réhabiliter et six latrines à construire, mais qui connaît déjà des problèmes administratifs de démarrage des travaux.

Prochaines étapes -- Pour mieux faire fonctionner ce volet, on peut présenter les idées suivantes:

- la mise en place effective de l'antenne FAEF de Koulikoro, en l'étoffant en quantité et en qualité;
- la mobilisation effective des 30 pour cent de la TDRL au profit du développement de l'école; et
- la formation des APE en gestion.

Deux autres questions plus fondamentales se sont aussi posées à plusieurs reprises, méritant une discussion sérieuse entre l'USAID, le MEB et les représentants des APE et des communautés:

1. La population scolarisable étant à la hausse, la position du bailleur de fonds de ne financer que la réhabilitation des classes est en contradiction avec l'objectif du Projet d'augmenter le taux de scolarisation de l'éducation de base. La politique de ne pas entamer de nouvelles constructions est aussi contradictoire avec le but d'améliorer l'équité du système éducatif au Mali, surtout dans les zones les plus défavorisées n'ayant jamais bénéficié de salles de classe. Quoique la stratégie de réhabilitation soit sans doute utile, la construction nouvelle de salles de classe s'avérerait agir sur la distribution et l'envergure de cette offre avec une incidence potentielle qui n'est vraiment pas possible présentement.
2. La stratégie d'inciter la communauté locale à investir financièrement (ou en nature) à la réhabilitation de son école est lié directement au but de lui transférer la responsabilité pour la direction et la gestion plus engagée de l'école. Pourtant, on a appris que les communautés considèrent cette contribution plutôt comme un impôt réclamé par le Gouvernement que comme la déclaration de leur pouvoir sur l'administration et le contenu de l'école. D'après divers bénéficiaires et agents associés au FAEF, les communautés ne connaissent que deux écoles: gouvernementales et privées. Le contrôle communal est un concept nouveau. Compte tenu de cette situation, il s'avérerait très utile d'élargir la fonction du volet FAEF afin d'incorporer une sensibilisation, la formation et d'autres initiatives qui prépareraient la communauté à vraiment prendre en charge la direction de l'école. Le volet appui technique en gestion de Koulikoro pourrait très bien servir d'expérience pilote pour un tel effort, qui pourrait être initiée avec des activités extra-scolaires, suivant le modèle de Save the Children à Kolondiéba.

B. Le Système de Gestion d'Information en Education³

Les personnes concernées, chargées de la mise en oeuvre du volet ou bénéficiaires, tant au niveau national, régional que local ont été consultées. Durant la première semaine de la mission une planification de l'évaluation du Projet BEEP a été faite comportant une élaboration des instruments d'évaluation et un calendrier des rendez-vous de travail. C'est ainsi que certains agents de la Direction Administrative et Financière, le consultant du volet système de gestion d'information en éducation le chef de la section planification et gestion du patrimoine (BPE), deux représentants de la Division Scolarisation de la Direction Nationale de l'Enseignement Fondamental, le directeur et l'adjoint de la Cellule de Planification et de Statistiques, les DRE de Bamako, Koulikoro, Ségou et Sikasso, quelques IEF de Bamako, tous les IEF et conseillers à l'orientation de Koulikoro, Ségou et Sikasso, quelques directeurs d'écoles des DRE de Bamako, Koulikoro, Ségou et Sikasso ont été interviewés. A chaque entretien l'occasion était donnée aux agents bénéficiaires de s'exprimer sur la pertinence des volets du Projet BEEP, les résultats désirés et atteints, les contraintes rencontrées, et les perspectives d'amélioration et d'appropriation des acquis.

Objectifs du volet -- L'objectif central du volet système de gestion d'information en éducation est de renforcer l'aptitude du ministère à planifier et à suivre le développement du secteur éducatif. Le Projet cherche à atteindre cet objectif principalement à travers le renforcement des services techniques et des mécanismes de collectes et d'analyse des données. Ce travail est supposé être centré à la cellule de planification et de statistiques scolaires, à laquelle le Projet doit fournir de l'équipement, un appui technique et logistique et une formation visant à aider au développement des infrastructures de gestion dans les différentes zones du Projet. L'assistance dans ce domaine est programmé pour les organes centraux, au MEB à Bamako, et pour les bureaux des DRE des quatre régions d'interventions. Le volet système de gestion d'information en éducation vise donc à améliorer la capacité d'évaluation et de gestion du MEB en créant un système d'information pour la gestion et la planification par deux stratégies majeures:

- i. la confection d'une base de données informatisées pour la gestion des ressources humaines; et
- ii. la confection d'un système d'indicateurs organisés autour d'un tableau de bord propre à chaque niveau de décision et favorisant des décisions pertinentes (central, régional et local).

Les institutions maliennes impliquées dans la mise en oeuvre de ce volet étaient initialement la Direction Nationale de la Planification et de l'Équipement Scolaire et la Direction Administrative et Financière. La Direction Nationale de la Planification et de

³ – Voir les remarques générales de Daniel Gifondorwa, Assistant Technique chargé de Système d'Information en Gestion, Projet ABEL/USAID en Annexe G.

l'Equipement Scolaire a été dissoute peu après l'initiation du volet, et la Direction Administrative et Financière, en tant que direction fonctionnelle et administrative n'a jamais manifesté un grand intérêt quant à l'évolution et l'application pratique de ce volet. Aujourd'hui plusieurs institutions sont concernées, à savoir: la Direction Administrative et Financière, la Cellule de Planification et de Statistiques, le BPE, la Direction Nationale de l'Enseignement Fondamental, les DRE, les IEF et enfin les directeurs d'écoles qui sont les collecteurs des données à la base. Néanmoins, cette implication reste pour la plupart une participation indirecte, partielle, ou plus ou moins superficielle.

Stratégies -- La mise en oeuvre est effectuée grâce à l'appui d'un conseiller expatrié à long terme et d'une assistance technique à court terme. Le Projet a équipé le volet système de gestion d'information en éducation avec des ordinateurs regroupés au MEB. Des ordinateurs ont été envoyés aux bureaux des DRE pour établir une capacité informatisée d'un système de gestion d'information en éducation dans les régions, mais ils ne sont pas encore fonctionnelle.

Ce volet, avant la signature de l'accord de subvention du Projet, était exécuté en partie par la Direction Nationale de la Planification et de l'Equipement Scolaire (DNPES) et en partie par la Direction Administrative et Financière. La Direction Nationale de la Planification et de l'Equipement Scolaire était suffisamment dotée en personnel pour la confection d'un annuaire de statistiques scolaires et avait entamé le processus de confection d'une carte scolaire pour le développement du système éducatif au Mali.

Au séminaire de planification de Sélingué (du 10 au 14 février 1992), où tous les acteurs et bénéficiaires du Projet BEEP étaient représentés, les différents volets ont été analysés au regard des difficultés rencontrées par les acteurs et/ou bénéficiaires et des solutions programmées dans les temps ont été proposées afin de résoudre les dites difficultés. Lors du séminaire de réforme du système d'information dans l'enseignement fondamental, organisé le 28 et 29 juillet 1992, et après une analyse de la situation actuelle, un consensus a été réalisé tant pour ce qui concerne le contenu du séminaire, ainsi que pour la fiabilité et la cohérence des données collectées. Un système d'information a été adopté qui aiderait chaque niveau de décision (école, IEF, DRE et central). Les données seraient collectées au niveau des écoles, corrigées par les DRE qui publieraient des tableaux de bord comportant des statistiques générales et des indicateurs, et qui transmettraient ces informations aux IEF, à la Direction Nationale de l'Enseignement Fondamental et au Cabinet du Ministre. Des sessions de formation ont été organisées par le volet système de gestion d'information en éducation à l'intention:

- o des conseillers pédagogiques qui devraient à leur tour former les directeurs d'écoles pour l'utilisation des questionnaires⁴; et

⁴ -- *"Encore une fois, l'évaluateur ne dit pas la vérité. Le volet n'a jamais traité avec les conseillers pédagogiques; ils sont avec le volet formation continue. Le volet travaille étroitement avec les conseillers à l'orientation... L'évaluateur... aurait [dû] faire une bonne recommandation pour les conseillers à l'orientation qui*

- du personnel des DRE, de la Direction Nationale de l'Enseignement Fondamental, et de la Direction Administrative et Financière pour l'utilisation des micro-ordinateurs.

D'autres sessions de formation en management ont été organisées par l'assistance technique afin d'améliorer la capacité de gestion des services ou des projets à l'intention des cadres des DRE et des services centraux du ministère. Le Projet en collaboration avec des agents de la Direction Administrative et Financière et/ou des consultants a publié plusieurs documents relatifs à la gestion, au suivi et à la planification du secteur éducatif, tels que:

- *L'Annuaire de Statistiques Scolaires 1990-1991 du Mali;*
- *L'Annuaire des Statistiques Scolaires de l'Enseignement Supérieur 1990-1991;*
- *L'Annuaire des Statistiques Scolaires de l'Enseignement Secondaire 1990-1991;*
- *Données choisies sur la Scolarisation dans les Ecoles Primaires au Mali; et*
- *Le Personnel du Ministère de l'Education Nationale: présentation générale, déploiement, utilisation.*

Avec l'aide de l'assistance technique du Projet BEEP, les services centraux, régionaux et locaux ont adopté un questionnaire de collecte des informations et une filière d'acheminement de ces questionnaires. Ceux-ci ont été formulés et diffusés (un peu unilatéralement) par l'assistance technique du Projet BEEP. Cependant il existe encore deux questionnaires distincts, l'un du Projet et l'autre du BPE, qui ont été envoyés pendant l'année scolaire 1992/1993.^{5 6}

fournissent les données sur les écoles. Sans leur concours, il n'y aurait pas de statistiques scolaires et le volet ne fonctionnerait pas du tout. Ce sont les antennes du volet dans les inspections." (Remarques de Daniel Gifondorwa, Assistant Technique chargé de Système d'Information en Gestion, Projet ABEL/USAID)

⁵ – *"Cela est faux. Le but du séminaire sur la réforme du système d'information dans l'enseignement fondamental, c'était d'aboutir à un seul questionnaire comme le document le dit bien '... Elle a lieu à partir d'un questionnaire rénové destiné à remplacer deux questionnaires existants: celui de rentrée scolaire et celui sur les infrastructures à l'initiative du BPE. Ce questionnaire a également pour ambition d'intégrer des renseignements désirés par l'IPN pour une centaine de classes faisant l'objet d'une évaluation..."' (Remarques de Daniel Gifondorwa, Assistant Technique chargé de Système d'Information en Gestion, Projet ABEL/USAID)*

⁶ – *"Il n'est pas exact de dire que l'on a envoyé deux questionnaires aux Directeurs d'écoles. Le Bureau des Projets Education et le projet Abel ont exploité le même questionnaire pour l'année 1992-93 pour les régions du projet (Bamako, Ségou, Koulikoro, Sikasso). Le Bureau des Projets Education a envoyé le questionnaire habituel dans les autres régions (Kayes, Mopti, Tombouctou, Gao et Kidal). Le questionnaire envoyé dans les zones du projet est beaucoup plus documenté. Il a été décidé de l'étendre à partir de cette année aux autres régions du pays." (Remarques du Ministère de l'Education de Base)*

Questions clefs -- On peut envisager les préoccupations centrales de ce volet du Projet BEEP en trois questions principales:

1. Dans quelle mesure les aspects techniques du système de gestion d'information en éducation sont-ils maîtrisés par les agents maliens?
2. Avec quelle importance l'existence et l'analyse de données régulières sont-elles entrées dans les procédures ministérielles d'établissement de politiques éducatives et de prise de décisions générales, à tous les niveaux du système?
3. A quel degré les capacités (matérielles et techniques) ont-elles été transférées aux bureaux régionaux?

Quoiqu'un système de gestion d'information ait été établi et des procédures de collecte et de saisie de données initiées, il faut dire que le volet système de gestion d'information en éducation n'est pas bien structuré au MEB. Pour commencer, quoique la Cellule de Planification et de Statistiques Scolaires ait été relativement récemment créée au Ministère, elle n'est pas encore impliquée dans la gestion de ce volet et ne travaille pas de concert avec l'assistant technique et le consultant qui font la saisie des données au niveau du Projet ABEL.⁷ A ce jour il n'existe dans aucune zone du Projet une cellule informatique qui fonctionne. Des micros-ordinateurs sont entreposés à la DRE de Bamako, Koulikoro et Sikasso, mais ils ne sont pas encore installés, parfois par manque de locaux protégés. En plus, les agents ne sont pas encore formés, ou ont subi une formation trop sommaire pour qu'ils soient vraiment opérationnels.

⁷ -- *"Il est inconcevable que l'évaluation du volet commence par la cellule de planification et de statistique qui vient d'être mis en opération par un décret le 1 février 1993. L'évaluateur ne semble pas être au courant de ce décret non plus. Le volet se trouve à la DAF depuis le 1 septembre 1990. Qu'est-ce le volet a pu accomplir pendant les deux ans avant la création de la cellule?"*

"En plus de cela, l'évaluateur n'a pas demandé de questions claires pour découvrir l'implication de la cellule. Il faut savoir que l'assistant technique a toujours collaboré avec le Directeur Adjoint de la cellule avant même la création de la cellule. Dès son arrivée, l'assistant technique a maintenu l'Adjoint, M. Mamadodu Y. Diakité, comme son homologue en statistiques. L'annexe F1 du premier amendement en est la preuve. Il collabore constamment avec le chef de la division statistique sur les statistiques scolaires, notamment la liste des écoles, les effectifs, l'ébauche de la carte scolaire, la vérification des données, le choix de l'équipement informatique pour la cellule, la confection de l'annuaire des statistiques scolaires, etcétera. Le Directeur de la cellule et l'assistant technique travaille sur le personnel (redéploiement du personnel) et la carte scolaire (choix du logiciel GIS, le matériel ainsi que les données disponibles pour le GIS). L'assistant technique a travaillé étroitement avec la cellule depuis mars jusqu'au 13 septembre sur les indicateurs du système éducatif malien.

"Bien sûr que la cellule n'est pas complètement équipée en personnel et en matériel, mais elle fonctionne. L'évaluateur aurait dû consulter le document de la cellule "Programme d'Activités de la Cellule de Planification et de statistique (CPS) au Titre des troisième et quatrième trimestres 1993" pour voir l'implication de la cellule dans le volet. Il aurait dû examiner le décret ministériel du 1 février portant sur les cadres organiques de la cellule. Il aurait vu que les deux informaticiens prévus ne sont pas encore engagés dans la cellule." (remarques de Daniel Gifondorwa, Assistant Technique chargé de Système d'Information en Gestion, Projet ABEL/USAID)

Au niveau central, le volet est logé au Projet ABEL et fonctionne presque sans intervention malienne.⁸ Sans organes ou homologues spécifiques désignés, le système a été conçu et les données saisies presque exclusivement par les assistants techniques, avec la participation irrégulière d'un agent de la DAF. Si cette pratique devait continuer, il n'y aurait pas de transfert de capacité technique ce qui compromettrait la malianisation à terme et ferait concevoir le Projet comme un "élément étranger" au fonctionnement du MEB. Certains agents de la DAF mettent ouvertement en cause les capacités techniques de l'assistance technique, affirmant qu'elle n'a pas produit de résultats consistants depuis qu'elle a commencé et que le peu qui a été fait ne l'aurait pas été sans l'intervention d'une assistance supplémentaire. Les qualifications techniques des agents du MEB affectés au volet sont aussi parfois mises en cause: certains ont des formations et expériences dans des domaines ayant très peu de rapport avec les exigences techniques de l'administration et des finances. Par exemple, on peut y trouver d'anciens professeurs de biologie et de langues.

En plus, contrairement à ce qui était prévu, les DRE ne participent vraiment pas encore à la saisie des informations ni à leur traitement avant de faire monter leurs analyses au centre. Par contre, les écoles transmettent les fiches (spécialement conçues à cet effet) directement au centre, et précisément aux agents du Projet ABEL. Si cela permet au centre d'avoir rapidement les fiches et de procéder tout de suite à la saisie, elle pose des problèmes au niveau des DRE et des inspections. Ces fiches, qui remplacent les anciens rapports de rentrée, contiennent des informations essentielles pour les inspections et les DRE. En les transmettant directement à la cellule informatique centrale, les DRE ne peuvent ni exercer leur travail de vérification et de contrôle, ni disposer des informations dont ils ont besoin pour faire leur travail. La cellule informatique centrale devait leur retourner les fiches une fois exploitées. Partout dans les DRE, on nous a dit que ces fiches n'y sont pas revenues, ce qui paralyse un aspect de leur travail.⁹

⁸ -- *"Cette phrase est fautive. Elle montre que l'évaluateur ne connaît rien du Projet et n'a pas lu les termes de référence. L'assistant technique est attaché à la DAF et travaille dans les locaux de la DAF où le centre informatique et le bureau de l'assistant technique sont logés... Dans le même paragraphe, l'évaluateur dit que l'assistant technique fait la saisie des données. Cela est faux. La saisie est faite par les agents de la saisie au niveau central. Il aurait dû demander pourquoi la saisie est faite au niveau central au lieu de la DRE, comme c'était prévu: il y a l'histoire des ordinateurs et l'aménagement des locaux. Tout cela n'est pas la faute du volet." (remarques de Daniel Gifondorwa, Assistant Technique chargé de Système d'Information en Gestion, Projet ABEL/USAID)*

⁹ -- *"Cela est faux. Les écoles n'envoient jamais les fiches directement au niveau central, pas même à la DRE. L'évaluateur a posé la question à mes collègues sur l'acheminement des fiches d'enquête de la rentrée scolaire, mais il [n'a pas dû bien comprendre.] Il devait avant tout lire les deux documents intitulés "Réforme du Système d'Information dans l'Enseignement Fondamental" (août 1992 et juin 1993) et "Proposition d'un Système d'Information: Cas de Koulikoro." Il aurait pu voir le schéma de l'acheminement des données depuis l'école jusqu'au niveau central et le schéma du système décentralisé que le volet a proposé au mois de juin 1992 qui donne la responsabilité de traitement des données aux DRE. D'ailleurs, l'évaluateur se contredit dans ci-dessous." (remarques de Daniel Gifondorwa, Assistant Technique chargé de Système d'Information en Gestion, Projet ABEL, USAID)*

Au niveau central, on a fait comprendre à l'équipe qu'il valait mieux surseoir à la décentralisation et renforcer la capacité du niveau central parce que dit-on, les DRE ne disposent ni de ressources matérielles (locales) ni de ressources humaines pour assumer la décentralisation.¹⁰ Partout où nous avons transmis cette information et demandé la confirmation (DRE de Bamako, de Koulikoro, et de Sikasso) les DRE ont confirmé leur intérêt et leur impatience pour l'informatisation et le contrôle des données.

Ils ont précisé ce souhait en assurant de leur capacité à fournir les agents pour la formation, mais ils ont exprimé aux évaluateurs qu'ils n'étaient pas satisfaits de la formation que certains agents ont subi, jugée insuffisante et inappropriée (on a formé pour IBM, mais on a envoyé MacIntosh). Les DRE de Bamako et de Koulikoro, qui ont reçu les micro-ordinateurs, attendent avec impatience la formation supplémentaire des agents déjà identifiés et l'aménagement des locaux qui doivent abriter le matériel. La DRE Sikasso attend impatiemment les travaux de réhabilitation des bâtiments pour loger la cellule informatique et à déjà identifié les agents à former. Ces délais semblent résulter également des actions du Projet BEEP et des DRE. Partout, les DRE réclament la décentralisation de toutes les activités du Projet.¹¹

D'autres problèmes évoqués par les différents agents impliqués dans ou affectés par (réellement ou par intention seulement) les activités du volet système de gestion d'information en éducation ont trait: (i) à l'existence de deux questionnaires séparés envoyés par le BPE et le Projet aux directeurs d'écoles; (ii) à divers intervenants dans le système; et (iii) au retard dans la parution des annuaires statistiques de 1991/1992 et de 1992/1993, empêchant du coup les directeurs d'écoles et les IEF qui sont en dehors du traitement des données de publier leurs rapports de rentrée scolaire.¹²

Finalement, depuis le début d'exécution de ce volet, on n'a pas vu l'implantation ou l'introduction de procédures systématiques qui aideraient les décideurs du ministère à utiliser des informations, des chiffres, des données, des analyses ou autres informations dans la prise de décisions et dans la formulation de politiques.¹³ Quant aux contraintes à

¹⁰ -- *"De quel niveau central s'agit-il En tout cas, la décentralisation est aujourd'hui une option nationale et toutes les structures sont attelées à la réaliser." (remarques du Ministère de l'Education de Base)*

¹¹ -- *"Concernant la régionalisation, c'est la faute des institutions qui dirigent le volet. L'assistant technique ne s'occupe pas de la politique éducative ou la gestion du système éducatif. Il est là pour donner les outils nécessaires." (remarques de Daniel Gifondorwa, Assistant Technique chargé de Système d'Information en Gestion, Projet ABEL/USAID)*

¹² -- *"Ce n'est pas juste de dire que les rapports de rentrée sont confectionnés dans les IEF à partir de l'annuaire confectionné au niveau central par le volet." (Remarques de Daniel Gifondorwa, Assistant Technique chargé de Système d'Information en Gestion, Projet ABEL/USAID)*

¹³ -- *"Cela est faux. Grâce au volet, il y a toujours de l'information pour les décideurs et chercheurs. Sans la contribution du volet, comment pourrions-nous arriver à la distribution des manuels scolaires? Comment pourrions-nous penser au redéploiement du personnel? Comment pourrions-nous savoir l'état des bourses d'étude*

l'établissement éventuel d'un tel système d'information efficace qui soit géré par les maliens, elles se résument:

- à une surcharge de la DAF qui fait face à ses activités traditionnelles et à celles léguées par la Direction Nationale de la Planification et de l'Équipement Scolaire¹⁴;
- à la faible capacité de la DAF en personnel qualifié pour ce domaine d'activité;
- à la structure de la DAF, qui n'était pas prête à accueillir le volet système de gestion d'information en éducation, ni les fonctions, ni l'assistance technique;
- à la concentration des activités au niveau de l'assistance technique; et
- au pilotage attendu du volet système de gestion d'information en éducation par un bureau qui n'est pas encore opérationnel, la Cellule de Planification et de Statistiques.

Les autres activités du volet telles que l'élaboration d'une carte scolaire et l'amélioration de la gestion du personnel et du budget sont soit commencées ou le seront dans les années à venir. D'une manière générale il se dégage une nécessité vers une planification et une gestion plus efficaces.

Prochaines Etapes -- Il est donc important de procéder au transfert des compétences techniques pour la formation effective et adéquate des agents des DRE et pour l'installation effective des cellules régionales comme le souhaitent les directeurs régionaux et les inspecteurs. Au niveau central, la cellule informatique doit travailler avec la cellule de planification et de statistiques scolaires ou former des maliens à travailler avec eux afin qu'après le financement, le ministère dispose de compétences nationales pour poursuivre le travail. Considérant les critiques sérieuses de ce volet du Projet BEEP, et compte tenu de la contribution importante d'un système de gestion d'information en éducation pour la

données? Comment le Projet de la confection des indicateurs pourrait se faire sans statistiques? Comment le ministère et les bailleurs de fonds pourraient savoir les taux de transition dans les écoles? Comment pourrions-nous savoir l'existence des écoles de base? Le volet a même déjà commencé à rassembler les données sur les médersas (voir l'annexe des annuaires), etcétera? Et les annuaires que l'évaluateur mentionne dans son rapport?" (remarques de Daniel Gifondorwa, Assistant Technique chargé de Système d'Information en Gestion, Projet ABEL/USAID)

¹⁴ -- *"Il n'est pas exact d'expliquer la non mise en oeuvre du système d'information en gestion (SIG)... par: la surcharge de la DAF, sa faible capacité en personnel qualifié et sa non préparation pour accueillir le SIG. Il faut en trouver la cause dans la méthode de travail de l'assistance technique qui a surtout opéré en vase clos. Le transfert de compétence n'a pas eu lieu. D'autre part, contrairement à ce qui est affirmé, la Cellule de Planification et de la Statistique (CPS) est opérationnelle depuis plusieurs mois." (Remarques du Ministère de l'Éducation de Base)*

planification et le suivi du système éducatif, il s'avère urgent de mettre en cause tous les aspects de son plan d'exécution.

D'une manière générale, les initiatives suivantes peuvent s'avérer utile, et importantes dans le développement ultérieur de ce volet:

- i. prendre en compte certaines charges récurrentes du système de gestion d'information en éducation dans les DRE;
- ii. rendre effectif le pilotage du système de gestion d'information en éducation par la nouvelle Cellule de Planification et des Statistiques en y localisant le volet, en y transférant l'assistance technique physiquement, et avec des termes de référence pour la cellule et les agents, avec un recrutement de personnel ayant les compétences appropriées;
- iii. articuler des indicateurs de planification et de gestion pour les trois niveaux de gestion (central, régional et local);
- iv. rendre opérationnelles dans les délais les plus courts possible les salles destinées à recevoir le matériel informatique dans les DRE;
- v. organiser une formation complémentaire à l'intention du personnel des DRE et de la Cellule de Planification et des Statistiques impliqué dans la collecte, le traitement, et l'analyse des statistiques scolaires et concevoir de nouveaux termes de référence pour l'assistance technique, donnant une importance primordiale à (i) la régionalisation décentralisation des compétences et de la responsabilité du système de gestion d'information en éducation; et (ii) la malianisation du volet, avec un transfert complet de compétences;
- vi. activer les séminaires de formation, l'étude et l'élaboration de la carte scolaire;
- vii. **quant au personnel, procéder à une mise à jour du recensement de janvier à février 1992 et choisir des applications aux fins de gestion du personnel; et**
- viii. **étudier les indicateurs et autres données collectés actuellement avec l'intention de les enrichir et de déterminer leur pertinence et leur utilité à chaque niveau, lors d'un séminaire. Ceci pourrait commencer par un dialogue continu entre les agents attachés au système de gestion d'information et les techniciens et administrateurs des directions centrales et régionales afin d'assurer: (i) l'identification d'informations pertinentes; (ii) des procédures efficaces et compréhensibles pour la collecte de ces informations; (iii) l'analyse fonctionnelle des données; et (iv) la diffusion adéquate des résultats.**

C. Assistance Technique en Gestion

Organes et Individus Consultés -- L'équipe d'évaluation s'est entretenue avec les diverses personnes concernées, aussi bien celles chargées de la mise en oeuvre du projet que celles bénéficiaires tant au niveau national que régional de la gestion et l'administration scolaire dans les régions affectées par le dit Projet. Certaines de ces personnes relèvent soit de l'agence donatrice (USAID), y compris l'assistance recrutée par cette dernière pour la mise en oeuvre du Projet (ABEL) -- surtout dans le domaine de l'administration scolaire régionale -- soit des institutions nationales ou régionale du pays bénéficiaire -- surtout la DRE de Koulikoro.

Au cours de chaque réunion ou entretien, les personnes chargées de la mise en oeuvre ou les bénéficiaires ont eu à s'exprimer sur la pertinence des objectifs du volet, des résultats acquis, des contraintes rencontrées lors de la mise en oeuvre et des perspectives d'amélioration ou d'internalisation des acquis. Des recoupements et des rapprochements de points de vue ont été opérés quand cela était possible. Ainsi des échanges ont eu lieu quant aux chances de capitalisation et d'internalisation de la capacité administrative et en gestion du personnel au sein des institutions du secteur éducatif en général et du secteur de l'éducation de base en particulier.

Objectifs -- Dans le sommaire de la justification du Projet, le Projet BEEP est présenté comme une contribution du Government des Etats-Unis d'Amérique à l'effort de consolidation du secteur de l'éducation en faveur de l'éducation de base. Dans le document, le secteur est caractérisé par un budget insuffisant et par une exploitation inefficace des ressources humaines et financières qui y sont investies. L'objectif central du Projet est, alors, l'amélioration de la performance du système de l'enseignement de base, ce qui sera continuellement mesurée tant au plan quantitatif que qualitatif pendant la durée du Projet. Par "performance" on veut dire non seulement les résultats scolaires des enfants, mais aussi la gestion et administration des ressources -- humaines, matérielles, immobilières, et financières -- consacrées au secteur. Le volet support technique en gestion a été établi afin d'améliorer cette performance, appliquant une approche qui est basée largement sur un emploi stratégique des données précises. Ce volet est ainsi lié étroitement au volet systèmes de gestion en information, qui a pour objectif:

de créer un système d'information pour la gestion afin de fournir des informations pour le système de contrôle et d'évaluation en conformité avec les conditions, les procédures de planification et d'évaluation du consortium de la Banque Mondiale (extrait de l'Accord de Subvention du Projet BEEP, août, 1989; annexe 1, page 4)

C'est dans le premier Amendement de l'Accord de subvention mentionné ci-dessus que l'objectif du volet est mieux défini et plus clarifié, comme étant le "développement de la capacité de gestion à tous les niveaux de la hiérarchie de l'éducation." Ceci permettrait au secteur de l'éducation de se développer et de se doter de capacités d'analyse, d'évaluation

et de planification basé sur des données fiables, tant au niveau national que régional et local. Le volet support technique en gestion se charge de la responsabilité d'aider les décideurs et bénéficiaires du secteur éducatif à tous ces niveaux à rechercher et à utiliser des informations dans la prise de décisions et la création de politiques.

Organismes Maliens Concernés -- En plus du Cabinet du MEB, les institutions principalement concernées sont, au Ministère, la Direction Administrative et Financière (DAF) et la Cellule de Planification et de Statistique (CPS), et dans les régions, la DRE de Koulikoro. (Les DRE de Sikasso et Ségou sont aussi concernées, mais avec des initiatives moins concentrées.) Il faut en outre mentionner que l'amélioration de la capacité de gestion (du personnel, du matériel, des finances) et de planification s'adressent à tous les cadres et spécialement aux directeurs nationaux, directeurs nationaux adjoints, chefs de division, chefs de section, directeurs régionaux de l'éducation, chefs de division des DRE, inspecteurs de l'enseignement fondamental, conseillers à l'orientation, conseillers pédagogiques des IEF et enfin aux directeurs d'écoles et aux APE.

Stratégie Développée -- En collaboration avec la DAF, la Direction Nationale de la Planification et de l'Équipement Scolaire, disparue entre temps, et la DRE de Koulikoro, le Projet était censé à l'origine mettre en place, outre l'équipement nécessaire, une assistance technique à long- et court-terme qui assisterait dans l'exécution des tâches suivantes, entre autres:

- l'analyse des politiques et de la planification;
- la gestion administrative et financière;
- l'exécution des projets de développement de l'éducation;
- le renforcement des services techniques et des mécanismes de collecte, d'analyse et de diffusion des données, y compris l'informatisation de ces services;
- la création de Centres Pédagogiques Régionaux;
- la coordination avec des instances locales (APE, comités villageois, gouvernements locaux,...) dans la gestion des écoles fondamentales communautaires;
- l'assistance à l'organisation, à la gestion et au redéploiement du personnel; et
- l'aide à la mise en place d'une Cellule de Planification et Evaluation au sein du secteur éducation.

Les Questions Clées -- Les questions clés du volet peuvent se résumer à ceci:

1. Quelle est la pertinence du volet assistance technique en gestion: en particulier, pour ce qui concerne la connaissance des objectifs du Ministère et des DRE; les stratégies adoptées et les activités exécutées; et l'implication des agents du Ministère, des DRE, et locaux dans les décisions et actions du volet?
2. Quelles mesures ont été prises pour pérenniser et internaliser les acquis du volet; en particulier, les structures ou institutions à retenir; la dotations des bureaux concernés en équipement; la formation du personnel; la mobilité du personnel; et les tendances ou directions futures du volet?

L'Exécution du Volet -- Ce volet devrait être exécuté en partie par la Direction Nationale de la Planification et de l'Équipement Scolaire et en partie par la DAF. Il était prévu également dans le premier avenant de l'Accord de Subvention que le Projet fournirait une assistance technique pour aider les maliens à établir et renforcer les Centres Pédagogiques Régionaux. Ces centres devaient loger les activités de formation de maîtres en cascade, aussi bien que fournir des services de développement de curriculum, de rédaction de matériel didactique, et d'information et consultation sur les aspects pédagogiques et de gestion d'une école fondamentale. Des interventions anticipées par le volet orienté vers les instances centrales et régionales incluaient l'assistance dans les domaines de l'analyse de politique et la planification; la gestion financière et administrative; l'exécution de projets de développement éducatif; et le renforcement de services techniques, surtout concernés par la collecte, l'analyse et la diffusion de données.

Pour diverses raisons, ce volet a été effectivement abandonné, quoique plusieurs des diverses fonctions associées aient été retenues et incorporées dans d'autres volets. L'une des raisons pour l'abandon du volet est l'absence d'instances ministérielles prêtes à se charger de ces responsabilités. Ce vide est évident dans la collaboration difficile entre le volet système de gestion d'information en éducation et la Direction des Affaires Administratives. Cependant, on peut dire que la raison majeure pour cette situation est l'absence d'un assistant technique capable et responsabilisé de fournir de l'expertise en gestion et administration. L'individu qui devait assumer ce poste s'est vu assigné d'autres responsabilités, quoique toujours dans le domaine de la gestion. Jim Toliver a été affecté dans le rôle d'assistant technique pour l'administration scolaire régionale, un poste que l'USAID/Mali a créé pour la seule région de Koulikoro.

Malgré un démarrage difficile et le vide dans le programme technique envisagé -- dû à (i) un manque de clarté des objectifs du volet (cf. Accord de Subvention de 1989), (ii) la suppression de la Direction Nationale de la Planification et de l'Équipement Scolaire par le Gouvernement à la fin de l'année 1989, et (iii) le choix difficile et non encore opéré de l'assistant technique désigné à long-terme chargé du volet --, certaines activités importantes

ont pu être menées, par des assistants techniques à court-terme ou par d'autres volets du Projet BEEP, à savoir:

- un recensement du personnel du MEN, commencé en septembre 1990 et publié en septembre 1992;
- une étude des besoins de formation et de perfectionnement du personnel du MEN, achevée en septembre 1991;
- le séminaire de planification de Sélingué, du 10 au 14 février 1992, dont les thèmes développés s'étaient centrés sur la formation, les infrastructures, le suivi et évaluation, et la gestion;
- le séminaire de perfectionnement des gestionnaires scolaires, du 1 avril au 31 juillet 1992, regroupant au niveau national tous les directeurs, directeurs adjoints, chefs de division et chefs de section de quatre directions nationales du MEN. Au niveau régional, deux ateliers ont été tenus à Ségou et à Sikasso pour les DRE, les inspecteurs d'enseignement fondamental, et les chefs de division des DRE. Le District de Bamako, la DRE de Koulikoro, ainsi que certains inspecteurs des autres régions du Mali ont assisté aux ateliers tenus à Bamako;
- une étude sur le personnel du MEN, entre août et septembre 1992; et
- une étude sur la réforme du système d'information dans l'enseignement fondamental, en vue de préparer le séminaire sur le système d'information pour la gestion tenu les 28 et 29 juillet 1992 à Bamako.

Il faut par ailleurs mentionner que le volet formation continue a aussi dispensé en 1992 et 1993 deux modules ayant trait aux questions de la gestion scolaire et la gestion de la classe. En particulier:

- le fonctionnement du FAEF, les conditions d'accès à l'école, l'identification et la sensibilisation de la population scolarisable, et l'inventaire du patrimoine d'une école; et
- la préparation du rapport de rentrée et de fin d'année scolaire, de l'inventaire du patrimoine, et l'identification des besoins de réhabilitation du dit patrimoine.

Le personnel visé par ces deux modules était constitué de directeurs d'écoles, de maîtres chargés des classes de première année et de conseillers pédagogiques de la zone du Projet.

Les activités de l'assistant technique en administration scolaire régionale à Koulikoro ont servi en quelque sorte de programme pilote pour les autres régions. Certaines interventions que l'USAID a lancées dans toutes les régions couvertes par le Projet -- e.g., le FAEF et l'informatisation de la DRE -- ont bénéficié d'un appui constant et assidu à Koulikoro dont l'impact positif est éminemment évident. Quoiqu'on ait entendu plusieurs critiques de la présence d'un expatrié dans un poste plus ou moins logistique -- "pourquoi faut-il payer tant pour un étranger quand un malien pourrait faire le même travail" --, on ne peut pas ignorer les résultats supérieurs de Koulikoro pour les mêmes initiatives tentées dans d'autres régions sous la tutelle du Projet. Les responsables de la DRE de Koulikoro sont les premiers à faire cette appréciation, proposant trois explications possibles pour ce phénomène: (i) un étranger n'est pas distrait par des obligations culturelles, familiales et socio-politiques comme le serait un autochtone; (ii) l'expatrié connaît beaucoup mieux comment fonctionne, et comment faire fonctionner, l'USAID; et (iii) l'expatrié représente pour les autorités et habitants locaux l'engagement entier du bailleur de fonds à l'activité, permettant plus de confiance et d'intérêt.

Les actions spécifiques bénéficiant de l'appui technique de l'assistant en administration scolaire régionale à Koulikoro ont trait à:

- un recensement exhaustif des conditions et besoins mobiliers et immobiliers de toutes les 383 écoles fondamentales de la région, y compris la collecte de données sur la scolarisation, les relations avec les communautés environnantes, et la carte scolaire;
- une sensibilisation des communautés et du personnel scolaire sur le programme FAEF;
- un séminaire pour former les membres de communautés à participer directement dans la gestion et la prise de décisions concernant l'école et l'éducation de leurs enfants, et un programme (prévu pour novembre 1993) de conduire des séminaires subséquents pour former et motiver des communautés individuelles (dans 41 districts pour 750 représentants villageois) à participer à l'entretien de l'école locale;
- l'évaluation formelle, par enquête écrite, des inspections de Koulikoro, sur les conditions mobilières et immobilières, les systèmes de gestions et d'archives, le transport, le personnel, la formation, l'équipement, et la coordination hiérarchique de chaque IEF de la DRE de Koulikoro -- le rapport final était encore en cours de préparation au moment de la présente évaluation;
- la mise en pratique de systèmes de comptabilité et d'inventaire pour la réception contrôle de matériel fourni par le Projet;

- la formation de personnel de la DRE en informatique (effectuée par le volet système de gestion d'information), utilisant des ordinateurs IBM¹⁵; et
- l'introduction d'un nouveau système de classification de dossiers à la DRE de Koulikoro, accompagné d'une formation dans son application.

Le recensement des conditions scolaires a été présenté dans le document "Evaluation des Infrastructures des Ecoles Fondamentales de la Région de Koulikoro." Cette initiative a été essentielle dans la planification et la budgétisation de l'appui en mobilier scolaire pour la région, aidant le Projet à prioriser les écoles les plus nécessiteuses. La sensibilisation sur le FAEF a stimulé une réponse énorme, dépassant les demandes des autres régions ainsi que les ressources disponibles du Fonds. L'ensemble des actions, d'après le directeur de la DRE de Koulikoro et l'assistant technique avec lequel il travaille, a eu un impact qui dépasse le transfert relativement simple de compétences et la documentation décrits ci-dessous. Plus spécifiquement, ils ont noté un niveau appréciable d'intérêt, d'énergie et de confiance exhibé tant par les agents de la DRE que par les écoles et les communautés (plus évident dans le grand nombre de demandes présentées au FAEF) avec lesquelles ils travaillent. Il n'y a pas de récits miraculeux, mais l'importance d'une moral élevé du personnel de la DRE et des IEF, surtout dans les conditions scolaires du Mali, ne doit pas être minimisée.

Peut-être la conclusion la plus saillante à tirer de cette situation est la possibilité d'engager la participation active d'une population -- ici, les agents du système éducatif et des membres de communautés -- si l'assistance est organisée d'une manière compréhensive, consistante et collaborative. Le volet s'occupait d'une large gamme de problèmes, ciblant surtout les préoccupations principales identifiées par les responsables et bénéficiaires directement concernés. La présence de l'assistant technique sur le terrain était constante. Et chaque partenaire semble avoir été conscient de son rôle particulier, et de l'avoir rempli, avec l'appui régulier de l'assistant technique, selon ses possibilités techniques.

Néanmoins, au niveau central, l'absence d'un assistant technique a long-terme chargé du volet, la suppression de la Direction Nationale de la Planification et de l'Equipeement Scolaire en décembre 1989, et la constante mobilité du personnel au niveau de la DAF constituent les contraintes principales rencontrées dans l'exécution de ce volet qui semble avoir été menée un peu au coup par coup. Tout n'était pas du miel à Koulikoro non plus, où des problèmes peuvent se résumer à une manque de cohérence suffisante avec des autres aspects du Projet BEEP, y compris les autres volets et la direction de l'USAID/Mali. Par exemple, le séminaire de formation des communautés dans la gestion des écoles a dû être remise pour des raisons de conflits avec d'autres séminaires. (Les autres volets se sont plaints des mêmes conflits, tant avec des autres volets qu'avec des activités programmées par le Gouvernement.) Un autre exemple est la réponse énorme suscitée par la

¹⁵ - Après la formation, on a reçu des ordinateurs Macintoshs, donc on attend toujours une nouvelle formation appropriée.

sensibilisation de communautés pour la FAEF qui a dépassé considérablement les fonds actuels disponibles pour l'intervention. L'impact négatif créé par cette déception est difficile à mesurer.

Recommandations, Stratégies et Tendances Futures -- Les objectifs du volet assistance technique en gestion restent toujours d'actualité tant au niveau national et régional que local. Les impératifs de la décentralisation rendront encore plus pressants les besoins de développement des capacités de collecte et d'analyse de données, de planification et d'évaluation du système éducatif quand on connaît les liens de communication entre les structures centrales et régionales.

La satisfaction des besoins de formation par des interventions de court-terme ne suffira pas à elle seule à créer, à internaliser et à pérenniser le savoir-faire; il faudra en plus de la mise en place d'une assistance technique en gestion de procéder à:

1. une description des tâches des différents postes de directions nationales du secteur éducation, pour informer ceux qui doivent assumer ces tâches et pour procéder progressivement à un recrutement conséquent (idem pour les DRE);
2. l'établissement de routines et de filières formelles pour la dissémination régulière et l'analyse de données portant sur l'état de l'éducation fondamentale au Mali;
3. une détermination des besoins de formation et de perfectionnement des agents, avec pour objectifs (i) la création d'une capacité de gestion, et (ii) l'utilisation de données dans la prise de décision et l'articulation de politiques;
4. la formulation et la mise en place d'un nouvel amendement à l'Accord de Subvention comportant une assistance hors-projets dont les décaissements seront liés à la satisfaction de certaines tâches mentionnées aux points (1) et (3) ci-dessus.

Pour consolider et pérenniser les initiatives lancées dans le but de la régionalisation de la gestion administrative et financière du secteur, il faudrait bien étudier l'expérience de Koulikoro. Le modèle semble très pertinent. La responsabilisation des DRE et des IEF pour le matériel et l'équipement, la formation, le suivi et l'évaluation, et les fonds oblige les agents locaux à adopter une certaine culture qui leur est encore nouvelle; essentiellement, une culture de comptabilité transparente. La compétence limitée peut représenter un moins grand frein à son adoption que les pressions socio-culturelles. Si les efforts relativement simples du gérant du Projet ABEL de transférer des véhicules du Projet aux régions provoquent des réactions agressives par rapport aux normes de comptabilité, on peut anticiper de plus grandes difficultés avec d'autres actions de régionalisation. Un coopérant étranger pourrait être très utile dans cette situation, tant pour sa compétence technique que pour ce qu'il représente.

D. Scolarisation des Filles¹⁶

Comme pour tous les volets du Projet, la méthode d'évaluation "quatrième génération" a été appliquée pour la récolte d'information et de perspectives sur le volet scolarisation des filles du Projet BEEP. Les partenaires qui intéressaient le plus la mission d'évaluation pour ce volet étaient: la conseillère technique de l'USAID pour la scolarisation des filles, les agents maliens de la cellule nationale et des cellules régionales de la scolarisation des filles, et les APE et élèves, envers qui les actions du volet sont orientées. Les intervenants indirects, tels les assistants techniques et agents des autres volets, les responsables du MEB, les DRE et IEF, et autres ont aussi apporté leurs avis sur le déroulement et le niveau de progrès dans ce domaine. En particulier, les personnes suivantes ont été rencontrées:

- les responsables de l'USAID;
- des agents de la DRE de Bamako, y compris le Directeur, des inspecteurs, des directeurs et maîtres d'écoles, des représentants de l'APE, et des agents des DRE impliqués dans l'exécution de certains volets (scolarisation des filles, informatisation, et statistiques scolaires);
- des agents de Direction Nationale de l'Alphabétisation Fonctionnelle et de Linguistique Appliquée et de l'Institut Pédagogique National (IPN) au MEB;
- des agents de la Direction Nationale de l'Enseignement Fondamental, surtout la cellule nationale chargée de la scolarisation des filles, en compagnie de l'assistante technique du Projet BEEP;
- des agents maliens impliqués dans la réalisation des actions organisées et encadrées par le volet dans les régions, précisément les directeurs régionaux, des inspecteurs, des conseillers pédagogiques, des directeurs et maîtres d'écoles, des représentants des APE, et d'autres administrateurs et techniciens attachés aux DRE de Bamako, de Koulikoro et de Sikasso; et
- à Bougouni, les conseillers pédagogiques, les directeurs et maîtres d'écoles et les APE.

Objectifs – Le but de ce volet est l'augmentation des chances de participation et de réussite des filles à l'école. Afin d'atteindre ce but, on poursuit les objectifs suivants: (i) augmenter les taux d'inscription et de rétention; (ii) augmenter les taux de promotion et

¹⁶ – Voir les remarques générales de Mme. Mara Yakharé Soumano, Responsable de la Cellule Nationale de Scolarisation des Filles, Direction Nationale de l'Alphabétisation Fonctionnelle et de Linguistique Appliquée (DNAFLA), et de Mme. Korotoumou Konfé, Conseillère Technique, Volet Scolarisation des Filles en Annexe G.

encourager les filles dans leurs études; (iii) améliorer la qualité de l'enseignement pour les filles; et (iv) augmenter la participation des enseignantes à l'école.

Stratégies -- Les interventions conduites par le volet scolarisation des filles du Projet BEEP étaient élaborées en début du Projet, en 1990, dans le document "Scolarisation des Filles: 7 Projet Pilotes." Ce document constitue le plan initiateur et comprenait les composantes suivantes, dont certains éléments sont empruntés de projets semblables ailleurs dans le monde en voie de développement -- e.g., Népal, Bangladesh, et Guatemala --; la conceptualisation originale est la suivante:

- Projet 1 L'accroissement de la participation féminine dans le système d'enseignement malien à travers des encouragements et l'amélioration des conditions de travail.
- Projet 2 La création de conditions et de contextes qui sont favorables à la participation des femmes dans la formation des maîtres.
- Projet 3 L'initiation de programmes éducatifs non-formels destinés à l'instruction des femmes, à libérer des femmes des responsabilités permanentes de puériculture, tels que l'alphabétisation d'adultes, les garderies d'enfants, des cours matinaux pour les filles non-scolarisées, et l'adaptation des horaires de la fréquentation scolaire aux travaux domestiques, notamment.
- Projet 4 L'exécution d'un programme de bourses d'étude et de primes, ou récompenses, pour les filles issues de milieux défavorisés qui assistent et persistent à l'école;
- Projet 5 L'élaboration de programmes d'enseignement qui minimisent les différences entre les sexes mais, en même temps, qui favorisent les sujets qui importent le plus pour les filles et leurs parents.
- Projet 6 L'exécution d'une campagne médiatique destinée à informer les parents des avantages de l'éducation pour les filles afin d'inciter la population adulte à les envoyer à l'école.
- Projet 7 L'exécution de compléments à la campagne médiatique, comprenant surtout des actions de contact direct avec des mères.

La conseillère technique du volet constate que cinq de ces projets fonctionnent **actuellement**, mais que l'exécution actuelle du plan d'action avec ses sept points a divergé en plusieurs aspects même pour les projets maintenus. Par exemple, le projet 4 (les bourses et primes) est devenu surtout un concours avec une distribution de prix aux filles et garçons qui finissent en tête de leur classes et aux écoles qui ont recruté le plus de filles. Cette

activité et la campagne médiatique semblent avoir vraiment dominé les efforts des agents du volet. Ayant été la dernière intervention organisée par le volet, la distribution des prix a été l'objet de nombreuses réactions chez les personnes rencontrées.

Les Questions Clefs -- L'analyse de l'impact du volet scolarisation s'articule à partir de trois questions principales:

1. Est-ce que les objectifs quantitatifs -- l'accroissement du nombre de filles à l'école -- ont été atteints?
2. Quelle a été l'incidence des stratégies appliquées par le volet sur des résultats constatés.
3. Comment faut-il envisager l'organisation et la gestion du volet?

Il importe d'aborder la discussion avec une appréciation globale et de considérer la conceptualisation fondamentale du volet.

Une évaluation du volet scolarisation des filles conduites en 1992 par le bureau de recherche et de technologie pour l'Afrique de l'USAID/DC (ARTS) a conclu que les actions du volet se conduisaient pour la plupart sans une compréhension adéquate des facteurs significatifs qui influencent la décision des filles (et de leurs parents) d'assister à l'école. C'est-à-dire que le choix d'intervention a été basé plutôt sur une familiarité anecdotique et impressionniste du problème que sur des recherches approfondies et objectives. L'utilisation des leçons récoltées lors de recherches et résultats de projets semblables dans d'autres pays en voie de développement est très positive. Pourtant, elle présente aussi l'inconvénient d'emprunter des composantes de ces autres projets sans avoir vraiment étudié, ou compris suffisamment le contexte original dont la stratégie est tirée. Ce contexte comprend tant le milieu socio-culturel dans lequel le projet se déroule que les actions complémentaires de l'action, incluant les facteurs qui sont reliés directement à un programme de scolarisation de filles et ceux qui y sont liés indirectement. Le transfert de telles interventions issues de contextes étrangers, quoique choisies avec discernement, à la situation malienne demande un niveau de recherche qui n'était pas explicite dans les documents ou les discussions avec les partenaires consultés lors de l'évaluation du volet.

Ces mêmes préoccupations ont été répétées à maintes reprises, avec des expressions différentes, évoquées par les agents de l'USAID, par les autres assistants techniques, et par divers agents du MEB et des bureaux régionaux. Il est évident que les stratégies développées et exécutées par les agents du volet sont basées sur des réflexions judicieuses, et qu'elles ciblent des questions réelles vis-à-vis de la participation féminine à l'école. Mais le fait de conduire une campagne de sensibilisation pour la scolarisation des filles n'exclut pas l'étude des facteurs majeurs qui empêchent la réalisation des objectifs poursuivis. En bref, ce n'est ni la publicité ni les prix qui vont éliminer ou améliorer les conditions qui

provoquent le renvoi ou le rappel plus rapide de plus de filles que de garçons à la maison.¹⁷

Ceci dit, les indicateurs démontrent toujours une tendance positive et constante dans les chiffres recueillis. L'USAID a signalé, par exemple, un accroissement constant dans les taux brut de scolarisation des filles à l'école fondamentale malienne, de 115.300 (16,66 pour cent des filles de l'âge scolarisable) dans les six premières classes en 1989 à 139.430 (18,74 pour cent) en 1992. Elle a aussi signalé une évolution significative pour des filles -- de 25,2 à 27,2 pour cent -- dans le taux d'achèvement de la sixième classe. Or, le rapport de suivi et d'évaluation du Projet BEEP constate qu'il est difficile de déterminer si le Projet a eu un impact sur la scolarisation des filles, comme sur les taux de déperdition et de redoublement. Des gains ont été constatés dans toutes ces catégories, mais le fait qu'il existe d'autres interventions avec les mêmes objectifs dans les zones du Projet (surtout remarqué à Sikasso) ne permet pas d'isoler l'impact du volet. Le rapport de suivi et d'évaluation indique aussi que les gains sont évidents sans discrimination filles/garçons. Le rapport explique également que le Projet n'établit aucune différence entre la performance des filles et celle des garçons et qu'aucun résultat ne permet d'indiquer un impact sur la participation des femmes à l'enseignement (*Rapport de Suivi et d'Évaluation du Projet de Développement de l'Éducation de Base*, 1992; p.42), quoique les agents du volet scolarisation des filles aient expliqué que les questions posées par les agents du volet suivi et évaluation pour arriver à cette conclusion ne couvraient pas suffisamment le problème.¹⁸

Il y a d'autres raisons pour lesquelles ces conclusions sont difficiles à confirmer par la mission d'évaluation actuelle. Il n'y a pas d'indicateurs d'impact ni de relevé de chiffres depuis le début du Projet en fonction des actions menées. Les autorités locales disent, par exemple, que 1403 filles de plus ont été recrutées cette année dans la région de Sikasso, par rapport à l'année dernière.¹⁹ Mais on ne sait pas si ces tendances positives sont dues à l'action de sensibilisation ou à l'augmentation générale des taux d'inscription et à l'augmentation des infrastructures d'accueil (réhabilitation et créations de classes) qui ont

¹⁷ -- Cette conclusion paraît dans les études sur la scolarisation des filles au Mali (cité en-dessus) et en Guinée. (Tietjen et Laurent, 1992)

¹⁸ -- "Le rapport d'évaluation dont il est question est celui réalisé par l'équipe de suivi et d'évaluation en juillet 1992. Cette évaluation a été faite à partir d'une fiche d'évaluation ne comprenant que deux items sur la scolarisation des filles: (i) les enfants sont-ils regroupés par sexe dans la classe; et (ii) le maître interroge-t-il les filles en classe? Il apparaît évident que les deux items ne sont pas suffisants pour conclure que le 'Projet n'a eu aucun impact sur la scolarisation des filles...' Il aurait été souhaitable d'analyser les statistiques relatives aux inscriptions, redoublement et renvois de la date du démarrage du Projet à juillet 1992, date de l'évaluation." (Remarques de Mme. Mara Yakharé Soumano, Responsable de la Cellule Nationale de Scolarisation des Filles, DNAFLA)

¹⁹ -- "Lors des différentes réunions préparatoires de la rentrée scolaire dans les IEF, il avait été demandé aux Directeurs d'écoles de sensibiliser les bureaux de recrutement d'élèves afin qu'on tende vers une égalité dans le recrutement des deux sexes. Sans sous-estimer les autres facteurs, nous pensons que cette décision a beaucoup contribué au recrutement de 1403 filles de plus que l'année dernière." (Remarques de M'Bo Ba, Directeur Régional Education, Sikasso)

permis une augmentation sensible du taux de recrutement pour garçons et filles. Il est d'ailleurs évident, comme on le dit ci-dessus, que la participation féminine à l'école fondamentale s'accroît et que les efforts qui se conjuguent autour de ce but, même si l'on ne peut pas les distinguer, ont un effet positif. C'est pourquoi les actions doivent être maintenues sinon amplifiées, mais il faut déterminer comment maximiser leur complémentarité et rendre efficace chaque action entreprise.²⁰

La méthodologie quatrième génération appliquée à l'évaluation de ce volet a permis d'identifier un certain nombre de problèmes liés à son exécution. Le volet scolarisation des filles du Projet BEEP a démarré en 1990 avec une conseillère technique chargée de concevoir le programme d'action avec la Direction Nationale de l'Enseignement Fondamental et les autres partenaires (APE, personnes ressources identifiées, associations féminines). Deux ans plus tard, en octobre 1992, la décision n° 0882/SECEB a créé la Cellule Nationale de Scolarisation des Filles placée sous la tutelle de la Direction Nationale de l'Enseignement Fondamental.²¹ Cette cellule était chargée d'élaborer les éléments de la politique nationale dans le domaine de la scolarisation des filles et de sa mise en oeuvre, et d'assurer la coordination et le contrôle technique des cellules régionales et locales.

La création tardive d'une cellule nationale, après qu'un plan d'action quinquennal soit établi et le fonctionnement de certaines cellules régionales déjà organisées pour promouvoir la scolarisation féminine a engendré des malentendus entre la responsable de la cellule nationale et l'assistance technique.²² Cette situation a été exacerbée par le fait

²⁰ -- "Il est indéniable que le nombre de filles recrutées a augmenté dans les quatre régions du Projet de 1990 à 1992, même si le rapport ne mentionne que le cas de Sikasso. Seule une étude spécifique pourrait déterminer avec précision les raisons de l'augmentation des recrutements des filles. Les actions conjuguées des différents volets du Quatrième Projet permettent la réalisation des objectifs. Il serait prétentieux de penser que seules les activités du volet de scolarisation des filles peuvent permettre la réalisation des objectifs assignés." (Remarques de Mme. Mara Yakharé Soumano, Responsable de la Cellule Nationale de Scolarisation des Filles, DNAFLA)

²¹ -- "Par décision No. 0882/SECEB du 28 décembre 1992, la Cellule Nationale de Scolarisation des Filles est chargée d'élaborer les éléments de la politique nationale dans le domaine de la scolarisation des filles et de sa mise en oeuvre, d'assurer la coordination et le contrôle technique des cellules régionales et locales. Nous pensons qu'à ce titre, elle a la responsabilité de concevoir les programmes dans le sens de la Politique Nationale, en tenant compte des besoins de la base et des les exécuter avec les cellules régionales et locales. Exemple: pour les compétitions scolaires, les cellules régionales devaient proposer des critères de choix des lauréats 1992-93. Mais seules les IEF de Bougouni I et II ont fait des propositions qui ont été la base des critères retenus. (Le message a été donné lors des visites d'écoles de janvier 1993.) Les régions ont été également associées à la détermination de la nature et des quantités des cadeaux." (Remarques de Mme. Mara Yakharé Soumano, Responsable de la Cellule Nationale de Scolarisation des Filles, DNAFLA)

²² -- "Le plan d'action dont il est fait mention est purement indicatif, nullement dogmatique. Il est étonnant de lire dans ce paragraphe: 'La Responsable de la Cellule Nationale (qui a le sentiment de ne pas avoir d'initiative)... Elle a bien des initiatives; autrement sa raison d'être ne se justifierait pas. Le programme annuel 1992-93 a été élaboré par la Cellule Nationale de Scolarisation des Filles, la Coordinatrice avec l'assistance technique d'un consultant de l'USAID venu d'Abidjan. Ce programme a été ensuite soumis à l'approbation de la DNEF, du BPE, et de l'USAID. Cependant, il reste entendu qu'une clarification des responsabilités de la

qu'il n'y a pas eu de changement des termes de référence de l'assistance technique du Projet avec la création de la cellule nationale. Toutes les deux demandent une clarification des responsabilités et une précision des domaines d'intervention de chacune ainsi que la définition d'une stratégie de collaboration.

Les interviews avec les différents participants ont permis d'établir de façon certaine qu'il y a un grand malaise au sein de l'équipe centrale chargée de l'exécution de ce volet et à tous les autres niveaux. Au niveau de la cellule nationale, on exprime le sentiment, pour avoir pris le train en marche, de n'avoir aucune possibilité d'influer sur le programme.²³ La responsable affirme respecter rigoureusement les programmes et plans d'action des régions. Les hommes qui travaillent dans la cellule nationale n'ont pas demandé à venir là et déclarent que le volet scolarisation des filles est une idée des bailleurs de fonds. Il n'en voient apparemment pas la nécessité et auraient préféré voir ce volet intégré dans le combat général contre l'analphabétisme et un système pour assurer l'équité entre les différentes régions.

Au niveau de la cellule régionale de Bamako, on a exprimé le sentiment de chevauchement dans les responsabilités et les domaines d'intervention entre la cellule nationale et régionale. Au niveau de la cellule régionale de Koulikoro (ce qui a été créé, d'après l'assistance technique, sur recommandation de la cellule nationale), les agents ont le sentiment d'être écrasé par la cellule nationale, qu'ils disent décider tout à leur place.²⁴

Coordonnatrice et de la Responsable de la Cellule Nationale de Scolarisation des Filles par rapport aux décisions à prendre dans le domaine financier s'impose." (Remarques de Mme. Mara Yakharé Soumano, Responsable de la Cellule Nationale de Scolarisation des Filles, DNAFLA)

²³ – *"Malgré sa mise en place tardive, la Cellule élabore avec la Coordinatrice le programme/plan des activités du volet. Elle assiste en plus les structures régionales dans l'élaboration des plans d'activités régionaux. Contrairement à ce qui est mentionné, je cite "les hommes qui travaillent dans la Cellule Nationale de Scolarisation des Filles n'ont pas demandé à venir là... pour assurer l'équité entre les différentes régions." Les hommes ont déclaré être des fonctionnaires de l'état prêts à servir partout où besoin en est. Ils ont fait ressortir que les textes régissant l'éducation ne sont nullement discriminatoires; mais si dans le cadre de la coopération MEB/USAID, un programme particulier est consacré à l'éducation des filles, cela ne fait qu'augmenter les chances de la réalisation de nos objectifs." (Remarques de Mme. Mara Yakharé Soumano, Responsable de la Cellule Nationale de Scolarisation des Filles, DNAFLA)*

²⁴ – *"La Cellule Régionale de Koulikoro a été installée par note de service du Directeur Régional sur instruction/recommandation de la Cellule Nationale.*

Toutes les missions initiées par la Cellule Nationale de Scolarisation des Filles ont été effectuées avec les représentants de la Cellule Régionale et des IEF concernées; de la même manière dans toutes les autres régions de la zone du Projet. Le problème de véhicule s'est posé seulement à Koulikoro, pendant les dernières cérémonies de distribution de prix. Comme elles ont été organisées simultanément dans toutes les régions (sauf Bamako), la Cellule Nationale de Scolarisation des Filles a demandé l'appui de deux personnes de la Cellule Régionale de Bamako, impliquées dans le processus depuis 1991, pour accompagner un membre de Cellule Nationale. Le caméraman du Projet faisait aussi partie de la mission de Koulikoro. Mais le budget élaboré pour l'organisation des cérémonies comprenait une rubrique carburant -- 22.500 FCFA X cinq IEF, ou 100 litres de gazoil X cinq IEF - pour assurer le déplacement des Inspecteurs, celui des membres de la Cellule Régionale et des conseillers à la

On nous a dit que c'était l'organe central qui décidait et programmait les missions à l'intérieur de leur région; on ne leur prévoit même pas de place à bord des véhicules pour les visites sur le terrain. La cellule nationale leur aurait clairement notifié qu'elles ne devaient entreprendre aucune action nécessitant des dépenses et qu'elles devaient se débrouiller avec les moyens que la DRE et les inspections pouvaient mettre à la disposition des cellules régionales pour exécuter leur programme d'activité.²⁵

Il y a un grand sentiment de frustration générale des agents des cellules locales de scolarisation des filles dans les DRE. Ils ont identifié des obstacles à la scolarisation féminine et les écoles de la région où il n'y avait pas de filles et où les filles quittent systématiquement après la troisième année. Ils avaient alors décidé d'agir dans ces zones, en s'adressant aux parents dans leur langue. Les choix de la cellule nationale (qui ne les a pas consultés) étaient autres, et c'est leur choix qui a été exécuté, privant les agents locaux de toute initiative et imposant des décisions jugées inappropriées pour leur région.

Au niveau de la cellule régionale de Sikasso, ce même sentiment de frustration et de manque d'initiative est constaté.²⁶ C'est la cellule nationale qui choisit seule et agit

Scolarisation des Filles dans les IEF. Cette organisation, qui était uniforme partout, n'a posé aucun problème ailleurs.

La Cellule Nationale a effectivement demandé aux structures régionales d'exécuter les activités des plans d'actions régionaux qui ne nécessitent pas de frais spéciaux. En effet, l'élaboration des plans d'action régionaux n'a pas été suivi d'une évaluation financière ni de l'allocation d'un budget pour leur exécution. C'est le plan d'action national dont le coût a été estimé à 125.000.000 FCFA qui est en train d'être exécuté, il est logique que la Cellule Nationale en soit la maîtresse d'oeuvre." (Remarques de Mme. Mara Yakharé Soumano, Responsable de la Cellule Nationale de la Scolarisation des Filles, DNAFLA)

²⁵ -- "Nous avons salué toutes les bonnes initiatives en faveur de la Scolarisation des Filles. Cependant, nous ne disposons pas de fonds à donner aux régions. Certaines ont entrepris des actions avec les moyens de bord, et en prenant contact avec les organisations non-gouvernementales de la place. (C'est le cas de Sikasso, où la Cellule Régionale et les IEF de Bougouni ont réalisé beaucoup de missions de sensibilisation.) Si l'on soumet des programmes spécifiques, nous pourrions les acheminer à l'USAID qui seul a le dernier mot pour le financement." (Remarques de Mme. Mara Yakharé Soumano, Responsable de la Cellule Nationale de Scolarisation des Filles, DNAFLA)

²⁶ -- "A Sikasso, il y a eu deux points de "frustration," si on peut les appeler ainsi. (1) Chaque IEF avait fait un projet de programme d'activités. On s'attendait à un séminaire (qui avait été promis) pour faire la synthèse pour avoir un nouveau plan d'action, au niveau de la région. Ce séminaire n'a pas eu lieu faute de financement. (2) Les critères pour la distribution de prix proposés par les uns et les autres n'ont pas été tous pris en compte. Pour ces deux points, il n'est pas indiqué de généraliser le sentiment de frustration. On a dit que la cellule nationale choisit seule et agit. Je pense que ceci n'est pas juste dans la mesure où chaque fois que la cellule nationale devait faire des missions dans la région, un ou deux membres de la cellule régionale s'ajoutaient à la délégation nationale. Cette délégation mixte était renforcée par le chargé de scolarisation des filles de l'IEF concernée par la visite. La cellule nationale choisit de lieu à visiter. Ceci est tout à fait normal parce que c'est la cellule régionale qui a fourni la liste des localités où la scolarisation des filles est très faible. Alors, est-ce que ce n'est pas un choix fait parmi les propositions de la cellule régionale? Je pense que le financement des différents plans d'actions régionaux résoudrait tous les petits problèmes. Il faut reconnaître que la cellule nationale a aussi son rôle à jouer." (Remarques de M'Bo Ba, Directeur Régional Education, Sikasso)

dans la région comme s'il n'y avait pas de cellule régionale. En plus celle-ci devait se débrouiller seule avec les seuls moyens (pratiquement inexistants) que la DRE et les inspections peuvent lui donner. Elle souhaite fortement la décentralisation qui lui donnerait d'autorité et des fonds pour prendre des initiatives indépendantes.

Concernant les moyens mis en oeuvre pour atteindre les objectifs du Projet, les avis sont partagés quant à leur pertinence. La sensibilisation est acceptée presque unanimement par tous, mais certains pensent que la forme actuelle doit changer ainsi que les destinataires.²⁷ Des enseignants doutent de l'efficacité des émissions de sensibilisation à la radio et à la télévision en milieu rural. Or, en milieu urbain le problème de la scolarisation des filles ne se pose pas, ou beaucoup moins. Alors pourquoi sensibiliser des gens déjà acquis à la cause? Le problème dans les villes comme dans les zones rurales est surtout une carence de possibilités d'accueil. On nous a cité le cas d'un père en brousse qui s'était présenté au recrutement scolaire avec sa fille et son garçon. On lui a dit qu'il n'y avait plus de place mais qu'on pouvait prendre sa fille (consigne donnée de prendre toutes les filles qui se présenteront au recrutement) mais pas le garçon. Le père a préféré retourner avec sa fille et avec le garçon.

La stratégie majeure employée par le Projet est une sensibilisation générale qui est basée sur la distribution de prix aux élèves (filles et garçons) premiers de leur classe et aux écoles qui enregistrent le meilleur recrutement de filles. Même si la distribution de prix n'est pas vue comme la récompense d'une véritable compétition (on prend les résultats scolaires), cette stratégie est généralement admise comme ayant un impact tant sur les filles elles-mêmes, (ce qui peut les motiver à rester à l'école) que sur les parents (émulation entre villages).²⁸

Les éducateurs et administrateurs régionaux, comme les agents centraux, expriment une appréciation très positive vis-à-vis de cette compétition, tant au niveau des élèves et des communautés que des maîtres et des écoles. L'enthousiasme des maîtres, des APE et des inspecteurs était évident dans leur participation entière à la planification du concours -- l'horaire, le choix des prix, les critères de sélection des gagnants, la diffusion des renseignements,... -- comme à toutes les étapes suivantes. Les rapports collectifs des cérémonies de distribution des prix révèlent un enthousiasme pareil -- des élèves, de leurs parents, et de toute la communauté. Les seuls aspects négatifs énoncés à propos des

²⁷ -- *"La sensibilisation est acceptée presque unanimement par tous, mais certains pensent que la forme actuelle doit changer ainsi que les destinataires. D'accord, mais qu'ils fassent des propositions concrètes. Nous sommes ouverts à toute suggestion pertinente."* (Remarques de Mme. Mara Yakharé Soumano, Responsable de la Cellule Nationale de Scolarisation des Filles, DNAFLA)

²⁸ -- *"Les distributions de prix sont une tradition scolaire séculaire. La forme dépend de l'objectif et des cibles. La proposition d'étendre les récompenses en direction des communautés ne paraît pas judicieuse dans la mesure où l'élève est récompensé pour son travail, sa régularité et sa conduite. Les projets pilotes, par contre, permettront d'initier des actions en faveur des communautés."* (Remarques de Mme. Mara Yakharé Soumano, Responsable de la Cellule Nationale de Scolarisation des Filles, DNAFLA)

cérémonies actuelles étaient: (i) la décision (dite unilatérale de la part de l'USAID par les agents maliens du volet) de ne pas accepter l'ensemble des prix sélectionnés (par une négociation avec les membres de la cellule nationale) par les équipes locales formées pour organiser l'activité; (ii) l'exclusion (*de facto*, au moins) des membres des cellules régionales et d'autres personnages locaux des cérémonies de distribution de prix par manque de place dans les véhicules envoyés par le bureau central; et (iii) le retard considérable des représentants du MEB aux cérémonies. La popularité des événements n'est d'ailleurs pas à ignorer.

Néanmoins, les appréciations des administrateurs locaux pour ce qui concerne l'impact à long terme de cette stratégie divergent sensiblement. Des maîtres et directeurs de Bougouni pensent, par exemple, que ces distributions, avec tambours et trompettes, peuvent décourager à la longue. Dès que les cadeaux s'arrêteront, les populations n'auront plus d'intérêt. Ceux de Sikasso pensent qu'il faut étendre les récompenses en direction des communautés et non des lauréates. A Koulikoro, la cellule régionale apprécie la formule actuelle de distribution de prix et estime que la lampe tempête, un des éléments du prix est bien appréciée des populations dans une zone où on continue à s'éclairer de façon traditionnelle. Une récompense aux écoles qui ont recruté le plus de filles et qui ont le taux de redoublement et d'abandon les plus faibles peut avoir, de l'avis unanime, un impact sur le comportement des inspecteurs, des directeurs et des maîtres d'écoles.

Si la pertinence du volet scolarisation des filles est bien perçue dans l'ensemble par toutes les personnes rencontrées, son exécution pose des problèmes à tous les niveaux. Tout le monde dit qu'on n'a pas encore trouvé la bonne formule. L'actuelle assistante technique a le sentiment de naviguer à vue sans études préalables qui établiraient de façon plus sûre les causes du phénomène et les interventions les plus adéquates. Le programme d'ajustement sectoriel prévoit une étude analysant les facteurs familiaux, scolaires et sociologiques qui influent sur la fréquentation scolaire féminine et proposera des solutions réalistes pour améliorer la situation et pour renforcer la participation des femmes dans le corps enseignant. Cette étude n'a pas encore eu lieu.²⁹

Dans toutes les cellules (nationale et régionales) il y a des hommes impliqués dans l'exécution du volet scolarisation des filles. Cette présence masculine est parfois négativement perçue. Si dans les centres urbains cela ne pose aucun problème, il en va autrement de l'avis de beaucoup en milieu rural. Le fait que les hommes dominent dans les écoles de brousse peut freiner le désir des parents d'envoyer leurs filles à l'école ou les inciter à les retirer dès qu'elles deviennent femmes. L'action de sensibilisation serait plus efficace avec les femmes qui serviraient de modèles des bénéficiaires d'une éducation tant pour les parents que pour les filles elles-mêmes. A Koulikoro, on a bien décrit le vif intérêt que

²⁹ – *"Les études portant sur: (i) les facteurs socio-économiques et pédagogiques qui bloquent la scolarisation des filles; et (ii) les moyens de favoriser la participation des femmes dans le corps enseignant pourront être entreprises, dès que les moyens en seront disponibles."* (Remarques de Mme. Mara Yakharé Soumano, Responsable de la Cellule Nationale de Scolarisation des Filles, DNAFLA)

les filles portent aux femmes qui se présentent pour la sensibilisation; elles les regardent avec admiration et affection, s'approchent pour toucher la coiffure, pour regarder de près comment le foulard est attaché, pour toucher la tenue. Il est vraisemblable que cela peut donner envie à la fille d'aller à l'école et d'y rester.^{30 31}

Il ressort des différents entretiens que la question d'argent cause un préjudice dangereux pour l'ambiance de ce volet. La trop grande centralisation des initiatives (choix des missions, des lieux, de la durée, de la composition des délégations) est perçue par des agents des cellules régionales comme un moyen pour les agents centraux d'avoir le plus d'argent en forme de per diem. Le soupçon suivant a été énoncé: le programme d'intervention et de visites du volet conçu par la cellule nationale serait plutôt influencé par le désir de maximiser le per diem que par les soucis techniques. Par exemple, la cellule régionale de Koulikoro ne comprenait pas pourquoi pour la cérémonie de remise de prix dans sa région, la cellule nationale avait envoyé un représentant accompagné de tous les membres de la cellule régionale de Bamako et qu'on n'ait pas prévu à bord des véhicules une seule place pour un seul membre de la cellule régionale. Elle ne comprend pas non plus que la cellule nationale lui demande expressément d'initier uniquement des actions qui ne nécessitent pas de dépenses alors qu'elle doit opérer en zone rurale pour convaincre les parents à envoyer leurs filles à l'école. Elle ne bénéficie d'aucune logistique alors que chaque fois que la cellule nationale l'a voulu, elle a initié et exécuté des missions de sensibilisation dans la région de Koulikoro.³²

³⁰ -- *"La présence des hommes dans les cellules de scolarisation des filles ne devrait souffrir d'aucune interprétation. En effet, l'éducation des filles n'est pas un problème dont la gestion relève exclusivement des femmes. C'est un problème national qui doit être géré par les femmes et les hommes. A ce titre, croire que seules les femmes doivent travailler dans les cellules reviendrait à créer des services réservés uniquement aux femmes et d'autres réservés aux hommes. Une telle attitude serait d'une part en contradiction flagrante avec la politique de promotion des femmes qui vise à établir une égalité entre les hommes et les femmes et d'autre part avec les textes régissant la fonction publique qui ne font pas de distinction entre les deux sexes. Le Lycée de Jeunes Filles est un établissement dans lequel enseignent professeurs hommes et femmes."* (Remarques de Mme. Mara Yakharé Soumano, Responsable de la Cellule Nationale de Scolarisation des Filles, DNAFLA)

³¹ -- *"Il y a lieu d'être prudent lorsque l'on fait des affirmations de ce genre. La non-scolarisation ou la sous-scolarisation des filles, ne peut être expliquée uniquement par le facteur d'absence de modèles identificatoires. Elle est fortement liée à des contraintes économiques et à des pesanteurs socio-culturelles rétrogrades telles que le statut de la femme, les pratiques religieuses, les mariages précoces..."* (Remarques du Ministère de l'Education de Base)

³² -- *"Tous les projets de développement sont créés à la suite d'insuffisance constaté dans un secteur. Avec des moyens supplémentaires, ils contribuent à apporter un plus à l'existant. Donc, les mesures incitatives sont largement adoptées. Pour le cas du volet scolarisation des filles, le personnel impliqué ne bénéficie pas de primes. Le seul avantage (si c'en est un!) c'est le per diem alloué à l'agent qui effectue un déplacement en-dehors du lieu de résidence pour les activités du volet. Les taux de 6000 FCFA par nuit pour ceux qui quittent Bamako pour les régions et les chefs lieux de cercle, et 7000 FCFA pour les déplacements des agents des régions et cercles vers Bamako, permettent difficilement de couvrir les frais d'hébergement, de nourriture et de soins (tout est possible pendant les missions). Il serait dangereux de penser que le per diem est l'objectif essentiel des agents. Concernant les véhicules, nous sommes d'accord sur la nécessité de doter les DRE de véhicules pour l'exécution des activités du Projet."* (Remarques de Mme. Mara Yakharé Soumano, Responsable de la Cellule Nationale de Scolarisation des Filles, DNAFLA)

Prochaines Etapes -- La forme actuelle de l'exécution du volet est tellement liée à l'argent que certains s'inquiètent de sa survie après le financement. Mais de l'avis de beaucoup, des mesures administratives peuvent permettre la poursuite des activités d'autant plus qu'un travail dans ce sens avait commencé avant le démarrage du Projet. Est-ce que l'amélioration du taux de recrutement actuel est dûe en partie au résultat de ce travail?

En l'absence d'indicateurs d'impact et de réussite, il est impossible d'affirmer de façon certaine que l'augmentation du taux de recrutement des filles et le recul des taux de redoublement et d'abandon est le fait des actions initiées dans le cadre du volet scolarisation des filles. Le fait que l'année scolaire 1992-1993 soit décrétée facultative rend l'appréciation encore plus difficile.

Compte tenu du grand désarroi dans l'élaboration, l'exécution et l'analyse des impacts, on propose une reformulation complète de ce volet. Il faudrait reconsidérer les objectifs comme les structures et les stratégies. En particulier, la mission présente les suggestions suivantes pour une discussion entre l'USAID, les agents impliqués directement dans l'activité, les autres agents du MEB aux niveaux central et régional, les APE et les élèves.

1. Articuler un programme de recherches destiné à éclairer (i) la situation actuelle de la scolarisation féminines dans les régions d'intervention et dans le pays entier; et (ii) les causes variées -- communes et particulières à des régions ou des groupes divers -- pour la faible participation et maintien des filles dans le système d'éducation fondamentale. Ce programme pourrait être exécuté par les agents régionaux avec une assistance de la cellule centrale et du Projet BEEP.
2. En fonction des résultats des activités de recherche, identifier et initier des interventions pilotes afin de définir des stratégies à promouvoir sur un plan plus large. D'après les résultats de la présente évaluation, il serait important de considérer des stratégies couvrant une large gamme, incluant tant des interventions ciblant l'école et les filles que le foyer, la communauté et les parents (surtout les mères).
3. Restructurer le programme du Projet BEEP afin de favoriser la collaboration avec les DRE et les cellules locales dans la planification, l'exécution, et le suivi et évaluation des activités de la promotion de la scolarisation féminine.
4. Elargir l'orientation et la direction, ou gestion du secteur afin de faire de la question de la scolarisation féminine une affaire générale de l'éducation fondamentale. La participation et le rendement des filles est un problème de tous -- la famille, la communauté, le pays --, donc il nécessite des solutions qui

touchent toutes les questions éducatives et qui engagent la participation directe de tous ceux qui y sont impliqués. L'état actuel du secteur comme ghetto administratif et fonctionnel promet très peu d'espoir d'impact au long terme.

5. S'il faut garder une coordinatrice et une équipe pour ce volet -- ce qui pourrait être une question à étudier davantage --, on proposerait vigoureusement l'établissement d'une cellule (ou comité) formelle, formée de gens des différentes directions et services du MEB qui concevrait et dirigerait un programme d'activités coordonnées affectant tout le système éducatif. Cette cellule créerait des rapports avec d'autres ministères afin d'identifier et de conduire des activités extra-scolaires qui s'avèrent avoir un impact positif sur la scolarisation des filles.
6. Faire une évaluation plus approfondie de la campagne de sensibilisation -- les concours et prix, et la campagne médiatique -- menée par la cellule nationale et le Projet BEEP. Tous les aspects sont à étudier -- les buts et objectifs, les organes d'exécution, les stratégies, les critères et les modalités d'évaluation, et les domaines d'intervention --, et à articuler autrement dans un nouveau plan. La Cellule trans-ministérielle de Scolarisation Féminine (suggestion numéro cinq) pourrait entamer cette évaluation et activité de planification, avec une assistance externe, comme tâche initiale. L'activité de recherche (suggestion numéro un) apportera beaucoup d'information pour cette re-programmation du volet.

E. La Formation Continue et La Distribution des Manuels Scolaires

1. Identification des organes et individus consultés et description du processus d'évaluation

La formation continue des enseignants est l'un des volets importants du Projet BEEP pour améliorer la qualité et l'équité de l'enseignement dans le premier cycle de l'enseignement fondamental. Le volet formation continue est difficilement dissociable d'un autre aspect du Projet, la fourniture d'ouvrages et manuels scolaires aux élèves et aux maîtres. Mesurer ou apprécier l'impact des deux intrants implique de s'adresser à différents niveaux décisionnels concernés pour recueillir leurs réactions, leurs avis et leurs besoins actuels ou futurs.

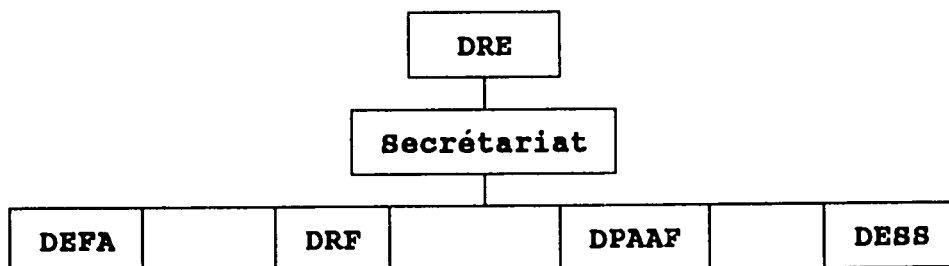
Un premier niveau est celui des **enseignants et des directeurs** qui gèrent la classe et l'école et en ce sens sont des bénéficiaires potentiels tant de la formation continue que de la fourniture de manuels et de matériel didactique. Ces derniers dépendent d'une IEF composée d'un inspecteur et de conseillers pédagogiques. L'IEF est chargée des principales missions suivantes:

- visiter les classes des écoles publiques, privées et des médersas et en établir les rapports;
- évaluer les prestations des enseignants et en établir le rapport sur la base des propositions des directeurs d'école;
- désigner les directeurs d'école;
- rédiger le rapport de rentrée scolaire annuelle;
- tenir la liste des écoles à jour;
- établir les statistiques scolaires;
- établir l'inventaire des locaux et mobiliers scolaires;
- proposer les mutations du personnel;
- spécifier les besoins en personnel;
- tenir à jour les listes du personnel;
- proposer éventuellement des sanctions disciplinaires à l'égard du personnel;
- *organiser des séminaires et stages de formation continue;*

- proposer les dates et les lieux des examens officiels (de fin de cycle)³³.

Les conseillers pédagogiques assistent l'inspecteur dans ces différentes missions, notamment lors des visites et de la notation des prestations des enseignants.

Les IEF d'une même région sont coordonnées et gérées par une DRE qui est structurée de la manière suivante:



DEFA: Division de l'enseignement fondamental et de l'alphabétisation

DRF: Division de la recherche et de la formation

DPAAF: Division de la planification des affaires administratives et financières

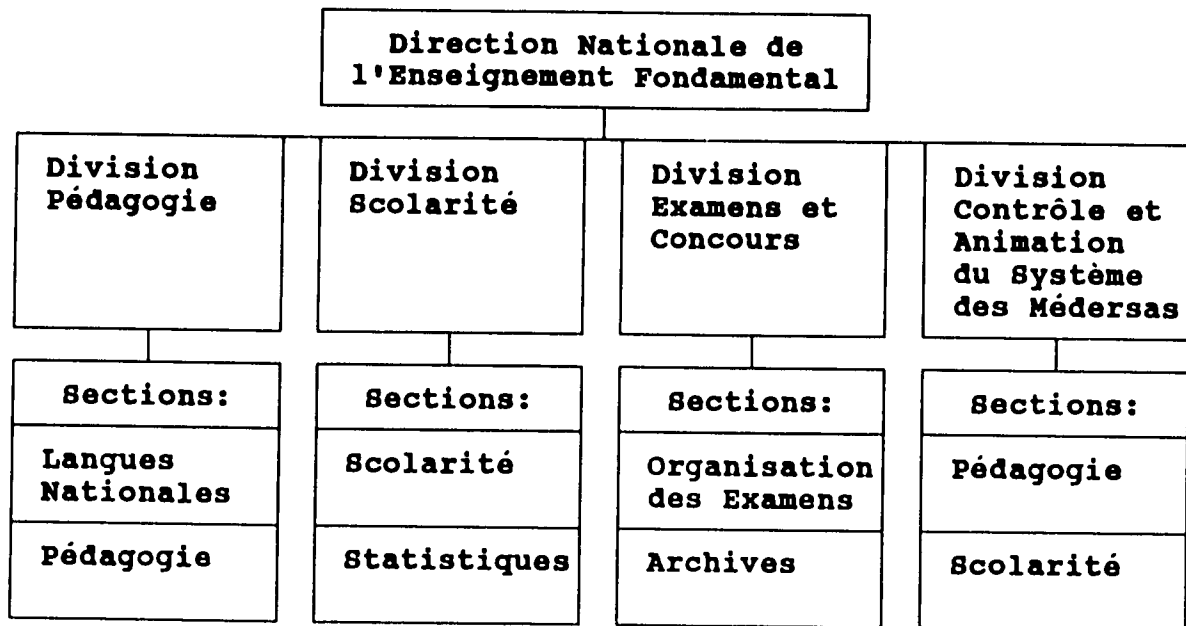
DESS: Division de l'enseignement secondaire et supérieur

Chaque Division comporte plusieurs sections. Les DRE dépendent administrativement du Cabinet, et techniquement de chaque direction nationale, et, notamment de la DNEF. Celle-ci est structurée de la manière à la page suivante.

Plusieurs missions d'encadrement importantes sont assurées par l'IPN qui constitue en fait une direction nationale au même titre que la Direction Nationale de l'Enseignement Fondamental (voir organigramme de l'IPN en Annexe C). En ce sens, l'IPN est appelée à coordonner la formation des maîtres dans les DRE. La plupart des divisions de l'IPN sont concernées par le Projet. En particulier, la Division Formation a été chargée de mettre en oeuvre la formation continue telle qu'actuellement assistée par l'USAID. Les Divisions "Lettres et Sciences Humaines" et "Sciences et Technologie" ont la responsabilité de choix des manuels scolaires. La Direction Nationale de l'Enseignement Fondamental et l'IPN dépendent directement du Cabinet du MEB.

Des rencontres ont été organisées par l'ensemble des évaluateurs à l'intention de ces bureaux centraux, des IEF et des DRE pour les quatre régions de Bamako, Koulikoro, Ségou et Sikasso impliquées dans le Quatrième Projet Education. En outre, des rencontres

³³ – "Le rôle des Inspecteurs ne se limite pas uniquement à proposer des dates ou à désigner les lieux des examens officiels. Les inspecteurs ont également la mission d'organiser ces examens et surtout d'en assurer le bon déroulement." (Remarques de Boubacar Gaye, Chef de la Division Formation IPN)



individuelles ont permis au consultant chargé d'évaluer les impacts de la formation continue et de la distribution de manuels scolaires de récolter les avis et besoins relatifs à ces deux intrants du Projet.

La méthode appliquée appartient à l'évaluation quatrième génération qui s'impose de donner la parole aux intéressés sans émettre de jugements durant les entretiens. Parfois il a semblé utile de répercuter aux participants des avis entendus par ailleurs en signalant l'origine de ces avis au niveau des organes et non des individus. La transcription des réponses apportées par les participants a permis après coup de vérifier la concordance ou les oppositions des avis exprimés. Les faits contradictoires relevés ont conduit à rencontrer à nouveau les mêmes individus ou certains de leurs collègues pour apporter les corrections nécessaires. Des données statistiques et les rapports sur l'enseignement fondamental et l'alphabétisation au Mali (réalisés de mai à août par l'UNESCO) ont pu être consultés pour compléter et éventuellement vérifier les faits cités par les personnes rencontrées.

Les réunions de synthèse organisées par l'équipe des six consultants ont donné l'occasion de préciser les concepts et les observations liées aux différents volets du Projet, en particulier de mettre en relation les articulations existant entre ces volets. L'obtention de l'ensemble des documents publiés par les soins du Projet pour en décrire les différentes facettes et leur évolution depuis 1989 a permis de prendre connaissance des objectifs des méthodes et des résultats atteints au fur et à mesure de leur réalisation. Cette littérature a permis à l'équipe de situer les différents volets du Projet et d'en mesurer les ambitions et la diversification des initiatives. Cette prise d'information préalable aux rencontres a favorisé les interviews des responsables des différents volets, en particulier en ce qui concerne M. Bernard Gagné, l'assistant technique du Projet BEEP, et son collègue malien, M. Ario Maiga, maîtres d'oeuvre pour le volet formation continue. Les échanges se sont

opérés facilement sur le plan concret tant pour envisager les modules de formation dont le contenu est imprimé que pour comprendre leur mode de conception et d'exécution. L'assistance par l'évaluateur de ce volet à deux moments de recyclage organisés à l'intention des directeurs régionaux, des inspecteurs et des conseillers pédagogiques a permis de constater *de visu* la mise en oeuvre d'une étape importante de la formation continue.

La mise en relation des avis et besoins exprimés par les partenaires maliens et les responsables de l'USAID pourra en finale aider à préciser quelles étapes immédiates ou futures seraient susceptibles de conduire l'ensemble des actions de formation continue et de distribution des manuels scolaires à bon terme.

2. Objectifs du Volet Formation Continue et du Volet Fourniture de Manuels Scolaires

Déterminer l'amélioration de la qualité de l'enseignement du premier cycle fondamental du volet à travers la formation continue et la fourniture des manuels scolaires (l'objectif principal du volet) nécessite d'évaluer l'efficacité de ces actions, et en particulier:

- o l'efficacité globale des activités de recyclage;
- o l'impact de la formation continue sur les comportements de l'enseignant au niveau de sa classe;
- o l'amélioration de la capacité de gestion de l'école (en particulier pour les directeurs);
- o l'intégration des résultats de l'évaluation et du suivi dans les programmes de formation continue;
- o l'impact des activités de recyclage sur l'adaptation des programmes scolaires;
- o l'impact des activités de recyclage sur les stratégies et méthodes pédagogiques utilisées;
- o l'impact des activités de recyclage sur les procédures d'évaluation des performances des élèves; et
- o les démarches actuelles ou prévues d'assurer l'institutionnalisation et la durabilité des activités de recyclage.

Ces questions déterminent une série de concepts qui sont autant de révélateurs des effets du volet: (i) la connaissance des objectifs poursuivis; (ii) le niveau d'attente, les espoirs relatifs au Projet actuel; (iii) le fonctionnement; (iv) l'accessibilité; (v) la qualité; (vi) l'efficacité; et (vii) les besoins futurs et la pérennité. Ces concepts mis à l'épreuve des différents niveaux décisionnels précédemment décrits, couvrent la matrice des domaines à

investiguer prévue dans les termes de référence de la mission d'évaluation (voir en Annexe D).

Les objectifs précis de ce volet sont précisés comme suit dans les documents officiels:

Le but de la formation est de relancer les techniques professionnelles de base des professeurs d'écoles primaires et du personnel enseignant dans d'autres domaines pour que la qualité du système puisse être améliorée.³⁴

Le but, au Mali, est de changer l'ambiance de la salle de classe, caractérisée actuellement par un apprentissage fait machinalement, avec peu de matériel didactique et une discipline sévère, et de la remplacer par une autre ambiance où l'apprentissage est un processus actif utilisant davantage de matériel et une certaine souplesse dans les méthode d'enseignement.³⁵

Les organes maliens concernés par la formation continue sont:

- o Cabinet du Ministre de l'Education de Base
- o Direction Nationale de l'Enseignement Fondamental
- o Institut Pédagogique National
- o Directions Regionales (4) de l'Education
- o Inspection de l'Enseignement Fondamental
- o Centre de Formation Permanente Bamako

On peut aussi citer les bénéficiaires, qui sont les directeurs d'école et les enseignants en service.

3. Stratégie Développée pour la Formation Continue

Prévue dans l'annexe 1 (point III.C.1) de l'accord de subvention du Projet BEEP (30 août 1989), la formation continue des enseignants

constitue le cœur du Projet d'Expansion de l'Enseignement Fondamental (BEEP)... Situé à l'IPN, le Centre de Formation Continue, connu sous le même nom Centre de Formation Continue (CFC), est le centre nerveux du volet... Etabli en mai 1990, le Centre a tout d'abord, avec l'aide du volet de suivi et évaluation, complété une analyse des besoins en formation... A travers un système à trois niveaux, le volet de formation a développé un système de formation à séquences comprenant inspecteurs et conseillers pédagogiques, directeurs d'écoles primaires ainsi qu'enseignants d'écoles primaires... Basé sur le CFC et soutenue par l'initiative de l'USAID, ce

³⁴ Extrait du 1er Avenant du Projet de Développement de l'Education de Base 688-0257; p11.

³⁵ *ibid.*; p13.

volet se propose d'établir des antennes régionales à Ségou, Sikasso et à Koulikoro faisant partie des Centres Pédagogiques Régionaux (CPR)...³⁶

Dès 1990 l'IPN a effectivement restructuré sa division "Formation des Enseignants" et l'a installée dans les locaux de l'inspection des écoles de formation pour assurer les missions du Centre de Formation Continue, sous la direction du chef de division (depuis 1992, sous la direction du chef de division (depuis 1992), Boubacar Gaye et de M. Maiga, ce dernier étant assisté par un expert de l'USAID (M. Gagné). Ce premier noyau a pu mettre en oeuvre les activités prévues pour le centre. Les Centres Pédagogiques Régionaux n'ont pas encore été rendus opérationnels quoique la formation continue dite "en cascade" ait pu fonctionner depuis 1991. Néanmoins, le Projet de décentralisation de la formation continue est assuré au niveau de chaque IEF, avec la participation directe de la DRE, et devrait être opérationnalisé dans le courant de l'année 1994.

La constitution des équipes de formateurs/facilitateurs au niveau de chaque inspection est prévue dans les projets USAID introduits par M. Gagné (budget détaillé 1993) pour Septembre 1993. Chaque équipe au niveau de l'IEF devrait comprendre le chef de la Division "Formation" de la Direction Régionale de l'Education, l'inspecteur, quatre conseillers pédagogiques et dix maîtres chevronnés et recyclés. La conception tout comme l'animation des modules de formation continue pourrait être maintenue au Centre de Formation Continue et la formation continue décentralisée assurée par les responsables des DRE, les inspecteurs et les conseillers pédagogiques. La formation pourrait être diffusée au sein de chaque inspection. Elle pourrait concerner tous les maîtres en service.

Les modules de formation se construisent au fur et à mesure des besoins les plus criants constatés sur le terrain. Un module est d'abord conçu par l'équipe du Centre de Formation Continue qui a compté trois participants en 1990, neuf en 1991, 30 en 1992 et 42 en 1993. Le module conçu et imprimé est alors vécu et discuté au Centre de Formation Continue avec les directeurs régionaux, les inspecteurs et les conseillers pédagogiques. Amendés et corrigés ils sont diffusés au niveau des IEF qui organisent en cascade la formation continue des maîtres et des directeurs d'école pour compléter la formation continue dispensée dans le Centre lui-même.

Actuellement onze modules (voir en Annexe E) ont été opérationnalisés et rassemblés dans un document de 75 pages imprimé et prêt à être diffusé.

- | | |
|---|----------|
| 1. Les objectifs pédagogiques opérationnels (OPO) | 4 pages |
| 2. Domaines et niveau des objectifs pédagogiques | 5 pages |
| 3. Les relations interpersonnelles dans la classe | 13 pages |
| 4. L'évaluation des apprentissages scolaires | 5 pages |
| 5. Le langage par le dialogue | 5 pages |

³⁶ Extrait du Premier Avenant du Projet de Développement de l'Education de Base, 688-0257; pp. 10-12.

6.	La pédagogie des grands groupes	6 pages
7.	Les interactions en classe	11 pages
8.	Lecture - écriture	5 pages
9.	Atelier de calcul	4 pages
10.	Création d'un environnement propice à l'école	5 pages
11.	L'approche méthodologique d'une fiche-type de leçon	12 pages

Pour mémoire, le vade-mecum pour la gestion du patrimoine scolaire a été complété actuellement et s'intitule "Patrimoine scolaire".

D'après le tableau ci-dessus, obtenu auprès de l'assistant technique du volet, les modules construits et discutés ont été appliqués selon le calendrier à la même page. En 1990 aussi, l'équipe a illustré chaque point du programme officiel du premier cycle de l'enseignement fondamental par au moins deux objectifs opérationnels explicitant donc une performance observable chez l'élève et qui témoigne de l'acquisition d'un savoir, d'un savoir faire ou d'une attitude. Ce programme opérationnalisé a été imprimé et 2000 copies ont été diffusées en 1991 en telle sorte que chaque école concernée par le Projet puisse disposer d'au moins un exemplaire.

	1990	1991	1992	1993
M O D U L E S	<ul style="list-style-type: none"> ○ OPO ○ Fiche standard ○ Création environnement propice à l'école. ○ Création vade mecum. ○ Grille d'évaluation IEF/Conseillers Pédagogiques/directeurs d'écoles 	<ul style="list-style-type: none"> ○ OPO ○ Interactions ○ Classes à double division/gros effectifs ○ Vade mecum ○ Evaluation 	<ul style="list-style-type: none"> ○ OPO - appliqués aux classes d'initiation en lecture/langage/calcul ○ Interactions ○ Pédagogie des grands groupes. ○ Confection de matériels didactiques. ○ FAEF ○ Patrimoine scolaire 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Utilisation livres lecture/langage en première année. ○ Calcul/manipulative ○ L'auto-évaluation ○ Les instruments de gestion: patrimoine scolaire, rapport de rentrée et de fin d'année.

La formation continue dispensée au Centre de Formation Professionnelle à Bamako et la formation en cascade qui a suivi a concerné les effectifs suivants pour des stages et/ou séminaires étalés de 5 à 15 jours, présentés à la page suivante. Cinq modules ont été conçus en 1993 et sont expérimentés (août 93) par les formateurs du Centre de Formation Professionnelle, les DRE et les IEF. Il s'agit de:

1. **Le patrimoine scolaire (anciennement appelé vade mecum);**
2. **Le langage par le dialogue (utilisation du nouveau livre Edition Hatier);**
3. **Calcul 1993 (analyse et application du programme de calcul de première et deuxième années);**
4. **Lecture/écriture (utilisation du nouveau livre Edition Hatier); et**

5. Fiche d'auto-évaluation de la leçon par le maître.

		1990	1991	1992	1993
Centre de Formation Continue de Bamako (DRE, IEF, conseillers pédagogiques)		124	145	144	175
IEF Cascade	Directeurs	400	552	1036	1255*
	Maîtres	700	2460	1929	2675*
	Total	1224	3157	3109	4105

Il est prévu que 16 modules seront donc disponibles en 1994.

Le suivi et évaluation effectué par les formateurs eux-mêmes a pu observer 36 écoles et 108 maîtres en 1990, 87 écoles et 168 maîtres en 1991, 126 écoles, 252 maîtres et 64 directeurs en 1992. Les résultats (non publiés) ne permettent pas de préciser l'inventaire des comportements didactiques nouveaux, mais par comparaison avec l'observation d'enseignants dans d'autres régions non-touchées par le Projet, M. Gagné estime qu'il y avait vraiment une grande différence dans les compétences des maîtres.

En 1990 et 1991 des maîtres des classes de la première à la sixième classe ont été recyclés. D'ailleurs, en 1992, les dirigeants du volet, avec les autres techniciens et décideurs du Projet BEEP et du MEB ont considéré qu'il serait plus efficace et plus efficient de concentrer la formation sur les maîtres de première et deuxième années. C'est à ce niveau que s'établit la base de l'apprentissage de l'enfant pour toute sa carrière scolaire. Même avec cette concentration des efforts par le volet, le suivi et évaluation de fin 1992 effectué par les formateurs a montré que malheureusement la plupart des maîtres recyclés en 1992 avaient été mutés dans les classes supérieures. Des vacataires récemment recrutés s'étaient vu confier la première ou la deuxième année.

Cette constatation a affecté l'enthousiasme des formateurs. Signalons en outre la production de 12 émissions radio en 1991 et 12 autres en 1992 ainsi que la construction de matériel didactique par trois graphistes attachés au centre depuis 1992.

Enfin, le Centre de Formation Continue a distribué 148.396 livres scolaires en 1991 et 313.500 livres en 1992. Ces livres étaient disponibles à l'IPN. Ils couvraient différentes années et plusieurs disciplines. Ils n'avaient pu être distribués auparavant faute de moyens.

L'entreprise de formation continue assistée par le Projet BEEP est formulée autour de six concepts centraux:

1. **Cumulative** On ajoute des savoirs et savoir-faire supposés nécessaires.
2. **Concertée** Les contenus font l'objet d'une expérimentation avec les principaux responsables régionaux et d'un consensus.
3. **Organisée** Les bénéficiaires directeurs et enseignants sont recyclés par les IEF en cascade et surtout par les conseillers pédagogiques.
4. **Pratique et concrète** Elle est basée sur les activités effectives des enseignants et des élèves.
5. **Massive** Elle a déjà impliqué plus de 7000 individus et devrait en avoir atteint 11,000 en fin 1993.
6. **Inégalement répartie** Les enseignants individuellement ont bénéficié de zéro, cinq, sept, ou onze modules

4. Questions Clefs

En surplus des interventions spontanées, après présentation de la mission les questions suivantes ont été posées afin d'évaluer la portée du volet:

A. Concernant la formation continue

1. **Connaissez-vous la formation continue des enseignants organisée par l'IPN avec l'aide de l'USAID? (connaissance des objectifs poursuivis)**
2. **Est-ce que les actions de formation continue étaient suffisantes? (niveau d'attente/ espoirs immédiats)**
3. **Est-ce que tous les maîtres ont eu accès aux modules de formation? (fonctionnement/ accessibilité)**
4. **Est-ce que les maîtres recyclés sont satisfaits? Quels sont les modules les plus utiles? (qualité)**
5. **Est-ce que les élèves ont finalement bénéficié de ces actions de formation continue? Les maîtres recyclés ont-ils changé leurs comportements didactiques? (efficacité)**

6. Que pensez-vous qu'il faille encore faire à l'avenir pour améliorer ce volet du Projet? (besoins futurs et pérennité)

B. Concernant la fourniture de manuels scolaires et de matériel didactique

1. Connaissez-vous la distribution de manuels scolaires par l'USAID aux élèves du premier cycle de l'enseignement fondamental? (connaissance des objectifs poursuivis)
 2. Est-ce que le matériel didactique et les livres distribués étaient utiles? (niveau d'attente/espoirs immédiats)
 3. Est-ce que des kits et des livres ont été distribués dans toutes les écoles? (fonctionnement)
 4. Est-ce que les livres ont été donnés aux élèves? (accessibilité)
 5. Est-ce que les livres sont maintenant rentrés? Dans quel état? (qualité)
 6. Est-ce que les élèves ont reçu le livre *Lecture et Langage* de la collection Le Flamboyant? (efficience)
 7. Quels livres seront encore utiles? Comment faire à l'avenir? (besoins futurs, pérennité)
5. **Identification et attribution des appréciations concernant la mise en oeuvre de la formation continue et la distribution de manuels scolaires**

La formation continue

Suivant la formule de l'évaluation quatrième génération, les appréciations de la formulation des différents exécutants et bénéficiaires sont présentées séparément.

Au Centre de Formation Continue

Le Centre de Formation Continue est considéré par ses responsables comme un moyen vraiment important mis à la disposition du Ministère de l'Education de Base pour améliorer sensiblement l'enseignement fondamental. Ils souhaitent la généralisation de la formation continue et surtout s'insérer dans un réseau universitaire où l'on forme les formateurs d'enseignants. Le fonctionnement du Centre de Formation Continue leur semble rendu difficile par les charges administratives et les changements vécus cette année dans l'attribution des per diems. Cependant depuis trois ans de fonctionnement ils ont le sentiment que beaucoup de choses ont été réalisées. L'accessibilité à la formation leur semble importante au vu des chiffres (plus de 7000 enseignants touchés).

Sur le plan de la qualité de la formation le point positif est que les formateurs sont des praticiens et sont crédibles aux yeux de leurs anciens collègues. Le point négatif exprimé est que les formateurs manquent encore de techniques d'animation appropriées aux adultes.

Sur le plan de l'efficacité, les responsables du Centre de Formation Continue estiment que ce dernier est la seule cellule existante de réflexion sur la formation des formateurs pour le recyclage. Le Centre a constaté dans un suivi et évaluation (résultats non-publiés) la mise en oeuvre effective des nouveaux comportements didactiques dans les classes. Les observateurs ont constaté que des maîtres recyclés pour la première et la deuxième année avaient été désignés dans d'autres classes, ce qu'ils ont regretté.

Dans les besoins exprimés pour l'avenir une meilleure coordination est souhaitée avec les autres volets du Projet. En plus, les responsables du Centre espèrent à l'avenir pouvoir respecter un calendrier "logique:" la préparation des modules devra être achevée avant le mois de mai et la formation continue s'exercer pendant les mois de vacances.

La collaboration de spécialistes internationaux de la formation continue serait la bienvenue ainsi que l'actualisation de la documentation (bibliothèque). Dans le même ordre d'idées des bourses d'études à l'étranger pour les formateurs du centre pourraient permettre de parfaire leur préparation.

Les responsables du Centre souhaiteraient que la Banque Mondiale et l'USAID se mettent d'accord pour faire procéder aux travaux d'installation du centre. Ils possèdent un plan qui a déjà été soumis aux différentes instances.

Enfin ils souhaitent une logistique pour le management et la mise en forme des modules.

Auprès des directeurs régionaux, des inspecteurs et des conseillers pédagogiques des régions de Bamako, Koulikoro, Ségou et Sikasso

Les directeurs régionaux et les inspecteurs connaissent parfaitement les objectifs poursuivis par les modules de la formation continue, en tant que participants à leur élaboration et à leur mise en oeuvre sur le terrain. Leurs espoirs immédiats sont de renforcer la formation continue en première et deuxième années, de généraliser le recyclage et d'installer les Centres Régionaux de Formation.

Le fonctionnement actuel de la formation continuée en cascade leur apparaît avoir bien fonctionné. Quant à son accessibilité, plusieurs pensent que trop peu de maîtres ont été recyclés. Par exemple dans la région de Sikasso une forte proportion n'a pas reçu la formation pour les nouvelles dispositions en calcul.

La qualité est surtout reconnue pour les modules portant sur la gestion de l'école, sur les OPO et sur la fiche de préparation de leçon. Dans une inspection il est estimé que 50 à 60 pour cent des maîtres utilisent maintenant les OPO. Dans une autre l'estimation s'élève à 80 pour cent. D'une façon générale tous s'accordent à dire que la qualité de l'enseignement s'est améliorée. Les méthodes actives préconisées sont utilisées par de plus en plus de maîtres. De plus, les réussites des élèves ont été plus nombreuses selon certains. Elles sont passées de 70 à 80 pour cent en fin de premier cycle dans la région de Koulikoro par exemple. Des progrès ont été constatés en première année dans la région de Ségou.

La formation continue organisée pendant l'année scolaire pose des problèmes d'organisation. Selon un directeur régional, des conseillers pédagogiques n'ont pas pu acquérir les compétences de formateurs d'enseignants dans le court laps de temps de leur propre formation, notamment en technique d'animation pour les adultes. Il estime qu'il faudrait prendre des précautions à ce sujet pour éviter que la formation en cascade s'en ressente.

Il faudrait aussi, selon l'un d'entre eux, disposer de plus de maîtres afin d'éviter la double vacation à maître unique. Mais à cause des ajustements structurels il faut recruter des vacataires non préparés aux nouvelles méthodes. Il faudrait pouvoir sortir de ce "cercle vicieux".

En ce qui concerne les besoins futurs et la pérennité, beaucoup regrettent que la formation initiale ne soit pas concernée. Pour certains il faut vraiment rendre les maîtres plus aptes à concevoir eux-mêmes les techniques et les procédés appropriés aux objectifs qu'ils poursuivent. Donc, il faudrait en arriver à des changements "en profondeur."³⁷

Auprès des directeurs d'école et d'enseignants dans les régions de Bamako, Koulikoro, Ségou et Sikasso

Les directeurs et les maîtres rencontrés connaissent bien les objectifs de la formation continue et souhaitent une généralisation. Ils partagent en général les remarques formulées par leurs supérieurs. Parmi les remarques spécifiques qui ont attiré l'attention des évaluateurs on retiendra les suivantes:

- o A Ségou, il est souhaité une formation pour l'enseignement du Bambara dans les quarante classes expérimentales où beaucoup de maîtres n'y auraient pas été préparés.

³⁷ – "La formation initiale est bel et bien concernée. En effet, tous les professeurs d'ité ont été formés à l'enseignement par objectifs. Les maîtres des écoles d'application (écoles annexées aux IPEG) ont été formés dans la même optique pour permettre aux élèves-maîtres en situation de stage d'avoir accès aux innovations pédagogiques en cours dans l'Enseignement Fondamentale." (Remarques de M'Bo Ba, Directeur Régional Education, Sikasso)

- Dans une école, la formation du directeur et d'un seul maître sur les deux en première année a été estimée insuffisante.
- Un enseignant utilise les "étiquettes" en calcul, procédé didactique découvert au recyclage et en est très satisfait pour la dynamique de la classe.
- Plusieurs regrettent que les OPO prévus dans les programmes ne sont pas toujours "réalisables."³⁸

La distribution des manuels scolaires et du matériel didactique

Auprès des responsables et des bénéficiaires

Dans les quatre régions, les observations faites ont été pratiquement unanimes. Des directeurs régionaux aux enseignants, tous ont une bonne connaissance des objectifs poursuivis. Ils souhaitent tous des manuels et du matériel pour tous les élèves. Le fonctionnement de la distribution des livres de langage-lecture (*Le Flamboyant*) a été critiqué, d'ailleurs, pour plusieurs raisons, parmi lesquelles:

- le guide du maître n'a pas été distribué, or il contenait les phrases prévues en progression;
- les manuels pour le langage sont arrivés en février, alors que l'acquisition première du langage commence à la rentrée scolaire pour la première année; et
- les tableaux didactiques sont arrivés tardivement.

L'accessibilité des élèves aux manuels a été retardée car étant donné les critiques ci-dessus, certains inspecteurs et directeurs ont préféré attendre pour effectuer la distribution.

La qualité des manuels a été remise en question car la reliure s'est avérée peu solide et pour les zones rurales ils ont été considérés comme non adaptés.³⁹ Déjà certains maîtres qui avaient laissé l'ouvrage aux mains des élèves ont récupéré une partie déjà dans un état déplorable ("chiffon!"). En ce qui concerne l'efficacité de la distribution on a regretté dans beaucoup de cas que le nombre de livres soit insuffisant, parfois même un livre pour trois élèves.

³⁸ – "Et pourtant les OPO sont formulés en tenant compte du contexte: niveau des élèves, environnement, expériences du maître, etc." (Remarques du Ministère de l'Education de Base)

³⁹ – "Cette affirmation est grave de conséquence. Il est trop facile de détruire. On ne s'est pas posé la question de savoir si "l'état lamentable" des livres est dû à un problème de résistance ou d'entretien. Les livres en question ont-ils été comparés à d'autres livres? Si oui, lesquels?" (Remarques du Ministère de l'Education de Base)

Pour les besoins futurs et la pérennité il est souhaité qu'une politique du livre soit définie et que la formation continue précède la distribution.⁴⁰ La gratuité des livres a été remise en question. Dans les DRE et dans les IEF, il a été regretté qu'on n'ait pas prévu de livres pour eux. En plus, il est regretté qu'aucun livre ne soit préconisé pour les disciplines d'éveil. En calcul, les changements de 1992 dans les programmes n'ont pas été suivis d'une distribution des manuels qui contiennent les nouvelles matières.

6. Synthèse des informations recueillies

Réussites, éléments encourageants pour la formation continue: perspectives consensuelles

- **Connaissance partagée des objectifs poursuivis** -- Tous les intervenants connaissent bien le volet Formation continue et spécifient son orientation pratique.
- **Souhait unanime de généralisation, de stabilisation et de décentralisation de la formation continue** -- Les nouveaux concepts sont utiles mais il faut laisser le temps de toucher tous les maîtres et leur donner un temps de maturation et d'expérimentation.
- **L'utilité du Centre de Formation Continue est reconnue unanimement** -- Seul endroit de conception pour un renouveau pédagogique en formation continuée, le Centre de Formation Professionnelle est reconnu comme ayant un rôle primordial à jouer actuellement et dans l'avenir pour promouvoir un enseignement de qualité.
- **L'efficacité est reconnue pour la technique des OPO et la gestion du patrimoine** -- La technique d'utilisation des objectifs opérationnels a véritablement fait évoluer les comportements des maîtres et l'efficacité de leur didactique surtout en première année.
- **L'amélioration des préparations de leçons est constatée chez tous les maîtres recyclés** -- Les inspecteurs, comme les agents du volet suivi et évaluation, ont

⁴⁰ -- *The evaluation gives the impression that the World Bank did not fulfill its obligation to finance textbooks, which is misleading. The World Bank consistently demonstrated its willingness to finance textbooks as soon as a textbook policy acceptable to both the Government and the World Bank was put into effect. (This is shown in the World Bank's agreement to finance 400,000 textbooks within one month of accepting the Government's proposed textbook policy.) On three separate occasions, the World Bank financed technical assistants to help the IPN draft such a policy, and each time, their suggestions were not incorporated. Lacking such a policy, particularly pertaining to authorship of manuscripts, printing, and cost recovery, the World Bank believed that textbook financing was unsustainable and therefore unjustified. The evaluators imply the World Bank was mistaken in this, but later argue that a systematic approach in the development and execution of the textbook component was required..." (remarks of Sam Carlson, Human Resources Economist, World Bank/Mali)*

trouvé l'application des OPO dans les classes touchées par le Projet non pas seulement dans la préparation de leçons mais dans la présentation même dans la classe.

Réussites, éléments encourageants pour la formation continue: perspectives divergentes

- **L'accessibilité est insuffisante** -- La formation en cascade ne s'est pas opérée de façon harmonieuse partout et il faut revoir à la baisse le nombre de maîtres réellement recyclés ou dont le recyclage a été productif.
- **Le manque de matériel didactique conduit certains maîtres à reprendre les anciennes méthodes** -- Alibi d'une résistance au changement et/ou manque de matériel didactique, le refuge dans la pédagogie frontale traditionnelle est constaté à certains endroits.
- **Les réussites scolaires dépendent autant d'autres facteurs que de l'amélioration de la didactique** -- Les réussites scolaires sont parfois liées à la disponibilité des locaux pour la classe supérieure. Toutefois globalement l'amélioration de la didactique est considérée comme ayant favorisé le nombre de réussites et réduit le pourcentage de redoublements.
- **Le changement de l'atmosphère de la classe n'est pas général** -- Malgré des réussites mentionnées à ce propos, certains estiment que des changements en profondeur sont rarement constatés.
- **L'efficacité n'est pas constatée pour les modules à caractère général** -- Sur les onze modules opérationnels en 1992, ceux relatifs à la pédagogie des grands groupes, aux relations interpersonnelles dans la classe, et à l'évaluation des apprentissages ne sont pas cités ou n'ont pas donné lieu à des observations convaincantes.
- **L'efficacité des modules relatifs aux nouveaux livres est appréhendée comme importante et nécessaire** -- Plusieurs responsables comptent sur la formation continue pour les aider à maîtriser les nouveaux livres annoncés ou déjà distribués (langage et lecture, calcul).

Problèmes, contraintes, échecs pour la formation continue: perspectives consensuelles

- **Regret de l'exclusion de la formation initiale** -- Les maîtres issus des écoles normales n'ont pas reçu une formation pratique identique à celle utilisée au recyclage et ils n'utilisent pas les mêmes concepts pédagogiques.

- **Le nombre de maîtres recyclés reste insuffisant** -- Les maîtres de troisième à la sixième année devraient être formés le plus rapidement possible. Seuls ceux de première et deuxième années et les directeurs sont en nombre significatif.
- **La formation en cascade doit être remplacée par des centres de formation régionaux** -- La formation en cascade est condamnée car elle est difficile à organiser pendant l'année scolaire et parce que de nombreux nouveaux formés (conseillers pédagogiques et directeurs) n'avaient pas acquis les compétences de formateur dans les quelques jours de stage dont ils ont pu bénéficier.

Problèmes, contraintes, échecs pour la formation continue: perspectives divergentes ou isolées⁴¹

- **Le Centre de Formation Professionnelle n'a pas bénéficié des aménagements et des matériels nécessaires à son bon fonctionnement** -- Prévus dans le programme général, la mise en état des locaux et la dotation en matériel n'ont pas encore été réalisés.
- **La réduction de l'octroi de per diems pour la formation continue va diminuer la motivation des enseignants à se recycler** -- Si certains estiment que la formation continue est un devoir qui fait partie de la fonction enseignante, d'autres pensent que la réduction de l'octroi des per diems sera préjudiciable.
- **Souhait de formation exprimé par les formateurs de formateurs** -- La cellule de conception du Centre de Formation Continue exprime des besoins en ouvrages spécialisés, apports d'experts internationaux et bourses d'études à l'étranger pour actualiser et améliorer leurs compétences pour la formation des adultes et la didactique des disciplines.
- **L'enseignement en langues nationales a été délaissé** -- Les besoins de formation des maîtres dans ce domaine sont considérés comme importants dans la région de Ségou.
- **La double vacation pose de nombreux problèmes** -- Plusieurs fois citée comme un palliatif au manque de maîtres et/ou de locaux, la double vacation n'a pas été abordée en formation continue de façon suffisamment large.

⁴¹ -- *"Problèmes et contraintes dans la fourniture des livres. L'incoordination constatée, mais non-signalée dans le rapport entre l'IPN, organe de conception et d'édition des livres et la DNEF, structure d'utilisation des manuels, a rendu difficile l'application effective et cohérente d'une politique du livre." (Remarques de Boubacar Gaye, Chef de la Division Formation IPN)*

Réussites, éléments encourageants pour la fourniture de manuels scolaires et de matériel didactique: perspectives consensuelles

- **Connaissance partagée des objectifs poursuivis** -- Tous les intervenants connaissent ce volet du Projet
- **Unanimité du souhait d'avoir des manuels scolaires pour les élèves de toutes les classes.**

Réussites, éléments encourageants pour la fourniture des manuels scolaires et de matériel didactique: perspectives divergentes

- **Les fournitures de manuels scolaires de 1991 et 1992 semblent être passées inaperçues** -- Focalisés sur les nouveaux livres de lecture/langage et calcul attendus, rares sont les intervenants qui ont cité les livres édités auparavant par l'IPN (toutes matières) et fournis avec l'aide de l'USAID en 1990 et 1991 (460.000 livres).
- **La fourniture de "kits" n'a pas été générale** -- Appréciés dans la région de Koulikoro, les kits semblent inconnus dans les autres régions.
- **Les élèves de première, deuxième et troisième année ont reçu le livre Langage et lecture (Ed. Hatier)** -- Les avis divergent quant au ratio un livre par élève. Le ratio estimé varie de un livre pour un à trois élèves. Il semble que dans certaines régions comme à Bamako, les effectifs de 1993 sont très supérieurs à ceux de 1992 sur lesquels les commandes ont été basées. Dans la région de Sikasso, dans certaines écoles on ne recrute qu'une année sur deux. Les données de 1992 n'étaient pas toujours fiables pour la distribution de 1993.

Problèmes, contraintes, échecs pour la fourniture des manuels scolaires et du matériel didactique: perspectives consensuelles

- **Les livres de langage/lecture sont considérés comme peu résistants** -- Tous les intervenants qui ont donné les livres aux élèves les ont repris dans un état lamentable en fin d'année.
- **Les DRE et les IEF n'ont pas reçu les livres "Lecture et Langage"** -- Les responsables ne semblent pas avoir été prévus dans la distribution.
- **Arrivée tardive des livres par rapport au programme** -- En première année le premier trimestre est consacré au langage. Or les livres sont arrivés en février.

- **Les guides du maître ne sont pas parvenus** -- Sans le guide les maîtres ne disposaient pas des phrases et expressions à utiliser lors de l'exploitation des images.
- **Les supports didactiques muraux sont parvenus tardivement** -- Plusieurs mois ont séparé la distribution des livres de la fourniture des tableaux didactiques.

Problèmes, contraintes, échecs pour la fourniture des manuels scolaires et du matériel didactique: perspectives divergentes ou isolées

- **Le retard et la succession des dépôts a retardé l'utilisation des manuels scolaires** -- Dans l'attente du guide du maître et des tableaux didactiques, certains inspecteurs et certains maîtres ont gardé les livres en réserve.
- **Les disciplines d'éveil ne sont pas prévues pour la fourniture de livres** -- Seuls langage/lecture et calcul sont effectivement cités actuellement..
- **Les écoles en langues nationales n'ont pas de livres en Bambara notamment** - Surtout dans la région de Ségou, les écoles expérimentales se plaignent amèrement du manque de livres de lecture.
- **Souhait d'une politique du livre** -- Les désagréments vécus récemment conduisent certains à solliciter un débat à ce sujet.
- **Les appréciations des qualités didactiques du livre "Lecture et Langage" sont mitigées** -- Les avis divergent mais des critiques portent sur la méthode "globale" et la progression trop rapide.

7. Prochaines Etapes

La formation continue

Connaissance des objectifs du volet -- On peut assurer que tous les responsables-bénéficiaires connaissent les objectifs précis du volet. Il reste que les maîtres eux-mêmes n'ont pas pu être interrogés indépendamment de la présence de leurs supérieurs. Par recoupement, il est à craindre qu'à part une minorité des maîtres recyclés déjà plus autonomes, les autres ne restent attachés à une forme de servilité didactique aux directives du Ministère transmises par les responsables institutionnels. La volonté de nantir les enseignants de techniques et procédés didactiques diversifiés a été constatée lors des interventions entendues à l'occasion du séminaire de formation continue du mois d'août 1993. Les tendances plus conservatrices se sont aussi exprimées. Ces débats témoignent de l'existence d'un processus dialectique prometteur. Une prochaine étape pourrait être de déterminer sous la forme d'un consensus quelles initiatives seront effectivement laissées aux enseignants.

Les niveaux d'attente et les espoirs immédiats -- Le relatif échec de la formation continue en cascade et les espoirs de généralisation et de décentralisation exprimés montrent l'utilité de:

1. mettre en place les Centre de Formation Continue au niveau de chaque région;
2. constituer les Centre de Formation Continue comme des antennes de l'IPN en étroite collaboration avec chaque division formation des DRE concernées;
3. détacher au sein de ces Centre de Formation Continue les conseillers pédagogiques dont la tâche exclusive serait l'animation des séminaires de formation. Les conseillers pédagogiques chargés du recyclage ne devraient plus être engagés dans les opérations d'évaluation des maîtres. Ces dernières sont du ressort de l'évaluation-sanction tâche évidente de l'inspection; et
4. stabiliser actuellement la partie de formation relative à la didactique générale pour laisser le temps nécessaire à la maturation et à la généralisation de ces connaissances chez tous les maîtres.

Le fonctionnement -- Relatif à l'organisation et aux opérations du volet, on pourrait proposer trois actions.

1. Les difficultés administratives et financières (e.g., la politique de per diems) vécues lors de l'organisation des recyclages devraient pouvoir trouver une solution garantissant l'équité de traitement entre les formateurs d'une part et les bénéficiaires des formations d'autre part.
2. Le Centre de Formation Continue et les Centres Régionaux de Formation Continue devraient bénéficier d'une autonomie budgétaire, de moyens de production de matériel didactique et de locomotion pour effectuer facilement des recyclages itinérants.
3. Le Centre de Formation Continue devrait pouvoir bénéficier de l'apport d'universités étrangères pour la didactique générale, la didactique des langues, et la didactique des sciences.

L'accessibilité -- Il semble que si les directeurs et une partie des maîtres de première et deuxième années ont été en contact avec les onze modules, il se trouve encore beaucoup de maîtres qui n'ont eu aucun contact et beaucoup d'autres dont le recyclage a été partiel. La prise en charge des maîtres des classes de la troisième à la sixième est souhaitée et une prochaine étape pourrait être de leur confier les savoirs et savoir-faire relatifs aux modules de didactique générale. Une priorité devrait être apportée au recyclage des maîtres de la première à la troisième année pour les familiariser de façon pratique aux utilisations

diverses des livres de lecture-langage (déjà distribués) et des livres de calcul (distribution imminente).

La qualité de la formation -- Malgré le peu d'informations directes obtenues sur la qualité de la formation, divers recoupements laissent à penser que:

1. les formateurs d'enseignants devraient être spécialisés et "professionnalisés;" et
2. avant de confier à un formateur le soin de former ses collègues, il faut s'assurer qu'il peut y faire face sans difficulté.

Efficience -- Les maîtres dit "formés" se révèlent avoir été inscrits ou avoir suivi pendant une durée de 5 à 15 jours l'un ou plusieurs modules sans que l'on puisse distinguer leur niveau de formation. Une prochaine étape pourrait être de regrouper les modules de didactique générale, de didactique des langues, de didactique des sciences-mathématiques et de gestion scolaire pour constituer quatre chapitres pouvant donner lieu chacun à une évaluation des savoirs et savoir-faire effectivement maîtrisés en fin de formation. Un certificat pourrait être attribué à ceux qui ont réussi les épreuves finales.

De cette manière, les évaluateurs du volet suivi et évaluation pourraient distinguer les différents niveaux de formation lorsqu'ils mettront en relation les capacités didactiques des maîtres et les performances des élèves enregistrées lors d'une évaluation externe. De même s'ils estiment la gestion de l'école visitée, ils pourront déterminer si le directeur a été préparé ou non, et à quel niveau, pour assurer la sécurité des biens de l'institution.

Les indicateurs statistiques actuellement prévus pour inférer l'effet de la formation continue devraient être revus. Les flux des inscriptions, réussites et redoublement sont soumis à des facteurs multiples comme la disponibilité de locaux ou de maîtres, la double-vacation, la présence de matériel scolaire etc... Seul un plan expérimental maîtrisant ces facteurs peut permettre de tirer des conclusions fiables. Devant la difficulté de réaliser de telles études sur un aussi grand territoire il serait envisageable d'étudier dans le détail les retombées de la formation continue dans quelques écoles bien choisies évaluées de façon régulière et de façon longitudinale.

Besoins futurs et pérennité -- L'édification d'un Centre de Formation Continue bien équipé, ayant la capacité d'actualiser ses connaissances, bien structuré pour diffuser une information efficace et des formations performantes sera un gage de réussite pour l'amélioration permanente de l'enseignement fondamental. Les Centres Régionaux de Formation Continue calqués sur le même modèle pourraient assurer l'animation et entretenir la motivation des enseignants sur le terrain.

Le but étant de rendre les maîtres plus aptes à concevoir eux-mêmes les objectifs opérationnels de leurs leçons ainsi que les procédés didactiques plus pertinents pour que

tous leurs élèves maîtrisent le programme prévu il faut que les profils attendus des élèves soient présentes en ce sens. L'étape qui a consisté à prévoir deux objectifs opérationnels par matière dans les programmes n'aura pas été inutile. Mais elle devrait laisser la place à une situation où à partir des objectifs généraux du programme le maître puisse en toute initiative et avec toute la cohérence voulue gérer les objectifs opérationnels et les procédés didactiques en fonction des caractéristiques intellectuelles, sociales et affectives de sa classe.

L'institutionnalisation du volet "Formation Continue" est déjà bien engagée puisque le Centre de Formation Continue est une mission officielle de l'IPN et que son installation (quoique encore à améliorer) est réalisée. Quant aux Centres Régionaux de Formation Continue, ils peuvent être installés sous peu et ils seront rapidement opérationnels, bénéficiant immédiatement des 16 modules créés au Centre de Formation Continue.

La fourniture de manuels scolaires

Connaissance des objectifs poursuivis -- Si tous les intervenants contactés connaissent bien les intentions du Projet, il serait sans doute nécessaire de sensibiliser parents et élèves à la valeur des livres et à leur conservation. La gratuité pourrait être remise en question.

Niveau d'attente -- Si une partie des besoins peut être couverte par l'achat d'ouvrages publiés par des maisons d'édition, la dotation d'un outil performant de reproduction et sa maintenance à l'IPN pourrait à moindre prix satisfaire de nombreuses demandes telles que celles relatives à l'enseignement des langues nationales.

Fonctionnement -- La DRE (division de l'enseignement fondamental) serait sans doute à même de supporter la responsabilité de la distribution des manuels scolaires et du matériel didactique par l'intermédiaire des IEF qui connaissent le mieux les effectifs scolaires.

Accessibilité -- La conservation des livres pour servir plusieurs années est un impératif si on veut maîtriser les coûts. Le principe de gratuité devrait être revu.

Qualité -- Les distributions désordonnées doivent être évitées comme le livre de l'élève sans le guide du maître.

Efficiences -- Les fournitures des nouveaux manuels scolaires devraient s'effectuer sous conditions gérées par la DRE, avec trois conditions préalables: (i) maître formé à l'utilisation; (ii) matériel de conservation fonctionnel (armoires et produits); et (iii) livraison en temps utile.

Besoins futurs et pérennité -- Les besoins en manuels scolaires et en matériels didactiques ne cesseront d'augmenter si l'on veut favoriser un enseignement de qualité et s'adressant à plus d'élèves. La fourniture gratuite de manuels par l'USAID, si elle est un palliatif compréhensible dans une situation difficile, ne peut être considérée comme une

solution durable. L'IPN et les DRE pourraient se voir doter d'un matériel d'imprimerie et/ou de photocopie performant, *avec contrat d'entretien*. Les matériels modernes exigent peu de main-d'oeuvre et pourraient être rapidement amortis, les besoins étant importants.

Une politique du livre pourrait être discutée dans le cadre de la décentralisation et les APE impliquées dans la gestion d'une "bibliothèque scolaire" nécessaire pour toute école qui se veut performante.

8. Conclusion

Les choix des modules de formation devrait impliquer davantage le volet suivi et évaluation afin de concevoir comment l'évaluation externe peut recueillir des informations qui soient utiles pour améliorer l'ensemble du système. Le suivi et évaluation effectué par les formateurs du Centre de Formation Continue eux-mêmes n'est pas inutile mais constitue plus un suivi qu'une évaluation sauf lorsqu'ils constatent que des maîtres spécialement préparés pour la première ou la deuxième année se sont vu confier des classes supérieures. Cette dernière remarque ne peut être généralisée que dans une procédure d'évaluation qui intègre les différentes composantes des actions avec un point de vue systémique. Par exemple la notion d'"école complète" telle qu'elle a été définie par un séminaire organisé à l'initiative et dans la région de Koulikoro représente une orientation intéressante pour intégrer la notion de "maître formé" aux autres intrants du Projet.

L'adaptation des programmes scolaires ne peut se limiter, comme il a été déjà souligné, à l'explication exemplaire de chaque contenu du programme par deux objectifs opérationnels. L'importance des actions actuellement menées justifie pleinement que les profils attendus des élèves en fin de chaque année ou de chaque cycle de l'enseignement fondamental soit définis sobrement et complètement. Ceci signifie que c'est au niveau des objectifs généraux que le programme devrait spécifier ses exigences. C'est-à-dire en termes de compétences et d'attitudes où les verbes mentalistes et comportementalistes se côtoient mais en nombre limité: connaître, comprendre, analyser, exprimer, juger, appliquer etc... pour préciser les attentes avec les matières prévues au programme.

Si le maître doit pouvoir choisir des objectifs opérationnels comprenant les critères de réussite adaptés au niveau de sa classe et à une difficulté de la progression la plus adéquate, il faudrait que cette compétence du maître soit préparée tant en formation initiale qu'en formation continue pour les enseignants en service. L'évaluation des performances des élèves à la fin de chaque leçon ne peut être préconisée pour toutes les classes, à un même moment, et pour toutes les écoles. Là aussi le maître devrait pouvoir établir l'étalement des difficultés en vue d'atteindre le niveau explicite de fin d'année ou de cycle précisé dans le programme.

Ce maître doit donc apprendre à composer un curriculum pertinent par rapport aux ambitions du programme mais spécifiques aux conditions particulières qu'il rencontre. Niveau des élèves, existence de manuels, double vacation, nombre d'élèves, matériel

didactique disponible, environnement sanitaire, éloignement du domicile des élèves etc... Cette compétence devrait être prévue dans le programme de la formation initiale et de la formation continue et être atteinte pour être autorisé par un diplôme à tenir la classe.

Les réflexions sont effectivement en cours au MEB actuellement et l'IPN dispose des ressources humaines susceptibles pour composer rapidement les profils et les objectifs généraux pertinents par rapport aux finalités dès que le pouvoir politique les aura fixées. C'est à ce moment que les activités de formation continue pourront trouver leur pertinence optimale et donc leur véritable efficacité.

F. Suivi et Evaluation

1. L'évaluation du volet

La prise en considération des réponses à deux questions clefs a constitué la tâche fondamentale du spécialiste en évaluation, telle qu'elle a été élaborée par les termes de référence de l'évaluation du Projet BEEP:

1. Est-ce que le volet suivi et évaluation maîtrise et présente des informations pertinentes d'une manière à contribuer au développement des autres volets du Projet BEEP?
2. Quelles démarches et progrès ont été réalisés afin d'assurer l'institutionnalisation du volet suivi et évaluation au sein du MEB?

Pour élucider ces questions, l'évaluateur a eu surtout à cerner les éléments suivants associés avec l'exécution du volet: (i) le programme officiel, y compris les objectifs et les stratégies; (ii) les rapports directs avec les utilisateurs; (iii) l'exécution du programme; (iv) l'application des résultats des études réalisées; et (v) l'évaluation -- auto- et des partenaires - des activités du Projet BEEP.

Dans l'esprit de l'évaluation "quatrième génération," on a surtout essayé de créer des situations pour regrouper les exécutants du volet avec des utilisateurs prévus. Un tel forum n'a vraiment eu lieu qu'une seule fois, lorsqu'on a organisé une discussion qui a regroupé les responsables maliens du volet avec leurs collègues d'autres divisions de l'IPN et de la DRE de Bamako. On a aussi entendu les partenaires techniques du Projet BEEP -- les assistants techniques et leur collaborateurs maliens -- présenter et débattre les différents éléments du Projet dans une des réunions formelles qui ont lieu mensuellement.

Malheureusement, on n'a pas pu arranger d'autres contacts entre les exécutants du volet suivi et évaluation et les utilisateurs visés. Il aurait surtout été intéressant d'arranger un tel dialogue avec les utilisateurs au niveau des DRE et des IEF. Etant donné que la régionalisation, ou décentralisation, des activités de suivi et évaluation tombent dans les objectifs du Projet, une confrontation des perspectives, qui se sont avérées très divergentes à ce propos dans les discussions séparées, aurait sûrement été fructueuse. Or, l'évaluateur a dû se contenter dans ce cas de représenter à chaque partenaire les observations et des opinions de l'autre et d'en noter les réactions et les réponses. Il serait vraiment important que cet échange puisse avoir lieu afin d'arriver à une stratégie consensuelle, ce que la présente évaluation n'a pas pu obtenir.

2. Les objectifs précis

D'après les accords de subvention du Projet BEEP, la composante suivi et évaluation a comme *objectif principal* de "contrôler et évaluer le travail dans les classes de manière à déterminer et démontrer l'impact des diverses mesures prises sur le système." (para. III.C.3) Bref, le volet doit informer le Projet sur sa performance. C'est aux agents maliens attachés au volet suivi et évaluation d'observer et de mesurer le niveau d'efficacité et les impacts des autres intrants ou interventions du Projet sur le système éducatif dans les régions affectées par le Projet. Est-ce que chaque volet contribue à l'atteinte des objectifs fondamentaux du Projet BEEP: meilleur rendement interne, et meilleure qualité dans l'enseignement? Quelle est leur contribution respective? Par la suite, il faut engager des différents volets du Projet dans un dialogue permanent afin d'identifier des lacunes dans leurs stratégies et de trouver les remèdes. En parlant avec des exécutants de ce volet, il est évident qu'ils conçoivent leur travail pour le Projet principalement de cette optique.

Par contre, le *but officiel* pour la composante, tel présenté dans annexe 1, "Description détaillée du Projet," de l'accord initiateur du Projet BEEP, fixe des fins plus générales: "Le but de ce volet du Projet n'est pas de faire le suivi et l'évaluation du Projet même, mais de mettre le Ministère en mesure de faire le suivi et l'évaluation de l'effet des différentes mesures sur le système de l'enseignement." (para. III.D.3; PAAD; p. 19) Donc, le Projet BEEP perçoit surtout le souci d'établir un système et des procédures de suivi et évaluation permanents au MEB. Ce système devra être basé sur les principes d'une collecte et saisie régulière de données et des analyses subséquentes qui sont guidées par les besoins tant routiniers que ponctuels des services techniques et opérationnels du MEB. En ce sens, les activités du volet pour le Projet servent de modèle pour les services que les agents impliqués devront rendre aux organes permanents du MEB. Actuellement, les stratégies du volet suivi et évaluation qui visent le but officiel du Projet sont beaucoup moins évidentes que celles qui visent l'objectif principal.

Avec le premier amendement du Projet, l'USAID a ajouté un deuxième objectif pour le volet, ce qui a été d'ailleurs greffé aux autres volets aussi: la décentralisation. Pour le suivi et évaluation, il s'agit de former des équipes au niveau de chaque DRE qui peuvent satisfaire les besoins pour le suivi et évaluation au niveau régional, tant ponctuels que réguliers.

3. L'organisation du volet

Le service exécutant de la composante suivi et évaluation est la Division de la Recherche et des Innovations Pédagogiques. Cette division est située à l'IPN et existe déjà depuis presque 15 ans, créée originalement sous le nom du Bureau d'Etudes et d'Evaluation par la note du service N°0049/IPN du 14 juillet 1979. Le statut de la Division de la Recherche et des Innovations Pédagogiques est d'offrir aux différents services du ministère un appui dans les recherches et l'évaluation. Le travail qu'elle exécute maintenant avec

l'appui financier et technique de l'USAID ne s'écarte pas de ses fonctions déjà existantes. On peut considérer que la plus grande différence est que la division dispose maintenant d'un budget annuel sûr de l'USAID pour effectuer des recherches spécifiques sur le terrain.

Dans sa fonction pour le Projet BEEP, la Division de la Recherche et des Innovations Pédagogiques doit répondre aux besoins en recherche et évaluation des autres volets du Projet; en particulier, la formation continue, la scolarisation des filles, et l'appui aux communautés. (Les activités et le programme du volet système de gestion d'information en éducation ne figure pas dans l'évaluation annuelle effectuée par la Division de la Recherche et des Innovations Pédagogiques pour le Projet BEEP.) Elle s'acquitte de cette responsabilité avec deux stratégies différentes: (i) un rapport annuel; et (ii) des études spéciales, ou des notes techniques. Le rapport annuel, dont le premier est apparu en 1991, représente une évaluation de toutes les activités du Projet BEEP et surtout de leur impact réel dans les classes de l'école fondamentale. L'équipe de la Division de la Recherche et des Innovations Pédagogiques s'organise avec les agents des différents volets afin d'identifier des critères d'évaluation spécifiques. Les résultats de l'étude permettent aux agents techniques d'apprécier l'efficacité et le rendement de leurs efforts. Ils permettent en plus d'apporter des ajustements stratégiques aux interventions de l'année suivante. Les autres volets peuvent aussi solliciter à la Division de la Recherche et des Innovations Pédagogiques d'effectuer des études spéciales pour répondre à des questions plus immédiates. Parfois, ces autres agents collaborent directement avec des membres de l'équipe suivi et évaluation pour réaliser ces activités.

4. Les stratégies de l'assistance technique

Le groupe de chercheurs attachés au Projet BEEP est encadré techniquement par une conseillère permanente depuis août 1990, Dr. Yolande Grandvaux-Miller, engagée sous le contrat du Projet ABEL. Le rôle du programme d'assistance technique du Projet BEEP pour le suivi et évaluation comprend trois éléments essentiels: (i) apporter un appui afin d'augmenter la compétence technique en suivi et évaluation des chercheurs individuels et surtout de l'ensemble de la Division de la Recherche et des Innovations Pédagogiques; (ii) inculquer un esprit et les techniques de planification et de gestion dans l'exécution d'un programme de suivi et évaluation; et (iii) introduire au ministère une culture de suivi et évaluation comme partie intégrale du développement du secteur. Ayant cultivé un vrai esprit de corps avec son collaborateur immédiat malien, Idrissa Diarra, et les autres membres de la Division de la Recherche et des Innovations Pédagogiques, l'assistante technique tend à développer ces éléments par deux stratégies: (i) organiser des stages et séminaires dans des domaines techniques précis; et (ii) organiser et effectuer avec l'équipe le travail actuel du volet.

L'équipe de la Division de la Recherche et des Innovations Pédagogiques comptait déjà de plusieurs agents avec des compétences techniques bien installées, incluant des diplômés de maîtrise (trois), de Diplôme d'Etudes Supérieures (sept) et même des docteurs en philosophie (trois). Avec la conseillère du Projet BEEP, ils ont identifié certains

domaines où des lacunes organisationnelles existaient, en particulier le testing et les mesures, ou les recherches qualitatives. Ciblant le testing comme priorité, le Projet a engagé des experts de l'Université de Liège, en Belgique, pour aider un groupe d'agents de l'équipe à élaborer, à planifier, et à lancer une évaluation des apprentissages des élèves de deuxième et cinquième années dans toutes les régions du Projet. Cette consultation constituait à vrai dire une formation sur le tas. L'un des agents a suivi en plus un cours accéléré à Liège pour se perfectionner davantage sur le sujet. En collaboration avec le Projet de l'Amélioration de la Qualité de l'Education (PAQE), un projet central de l'USAID, il a été organisé un atelier sur les recherches qualitatives et les observations de classe, conduit par un expert de l'Université de l'Etat de Floride. Le volet a aussi réalisé des études spéciales des écoles de base, de l'emploi des langues maternelles, des indicateurs éducatifs, et du programme de recherche au Mali. De cette façon, le Projet cherche à élargir les compétences de la Division de la Recherche et des Innovations Pédagogiques, et donc l'utilité de la division au MEB.

L'essentiel de l'approche appliquée par l'assistante technique et les agents de la Division de la Recherche et des Innovations Pédagogiques affectés au volet semble être de chercher à être utile aux services opérationnels du ministère: tout ce qu'on fait doit porter directement sur une action stratégique qui intéresse immédiatement une personne ou un service du MEB. La contribution majeure de l'assistance technique à ce propos peut tomber alors sous deux rubriques: la discipline et la communication. Avec la participation directe de l'assistante technique dans les activités du volet, l'équipe semble avoir progressé considérablement dans la planification et l'exécution d'un programme de suivi et évaluation cohérent et formel. Ceci est évident dans les plans et les budgets d'opération bien élaborés et logiques de l'activité annuelle du suivi et l'évaluation du Projet BEEP. Les objectifs, les instruments, l'horaire et la répartition de ce travail paraissent tous très bien organisés et, compte tenu des contraintes du terrain, très bien réalisés, tout comme le rapport annuel de suivi et évaluation, qui démontre un niveau de professionnalisme admirable, tant dans sa présentation écrite que dans le programme de diffusion.

Le "Rapport de Suivi et Evaluation du IVème Projet de Développement de l'Education de Base," préparé annuellement par le volet suivi et évaluation, a pour but essentiel une évaluation formative des activités du Projet BEEP. Seul le volet système de gestion d'information en éducation n'a pas encore figuré dans cette évaluation comme cible explicite. L'objectif, dont la réalisation est constatée par le témoignage des agents d'autres volets et par les observations des évaluateurs, est de fournir des renseignements et une analyse permettant aux différents volets d'ajuster leurs stratégies pour de meilleurs résultats. Parmi les actions correctives proposées par ce rapport annuel (ou par d'autres études ponctuelles produites par les agents du volet suivi et évaluation, telle "SOS Formation") on trouve: la distribution par l'USAID de manuels scolaires; la concentration de la formation continue sur des maîtres des première et deuxième classes; des précisions dans le contenu du programme de formation continue; et un testing formel sur échantillon du rendement des élèves, ce dernier permettant (i) de mesurer l'impact direct du Projet sur l'apprentissage et (ii) d'identifier des domaines spécifiques de la langue et des mathématiques nécessitant des

interventions ou corrections particulières. D'autres conclusions et recommandations présentées dans ce rapport sont entrées dans le rhétorique des responsables de l'USAID et du MEB associés dans le Projet. Une recommandation qui figure parmi celles de la présente évaluation est le besoin de trouver des aspects complémentaires à greffer à la stratégie actuelle du volet FAEF pour aider les communautés à vraiment prendre en charge l'école locale. (*Rapport Annuel*, 1991; pp. 20 & 34)

Un autre comportement que l'équipe semble avoir maîtrisé admirablement et de manière constante est la communication régulière avec les autres services du MEB. Ceci est particulièrement évident dans les étapes prévues lors de la production du rapport annuel. Les agents des autres volets -- formation continue, appui communautaire, scolarisation des filles -- confirment tous une part plus ou moins engagée -- leur part active dans l'élaboration des instruments pour le programme de suivi et évaluation annuel. Ensuite, la Division de la Recherche et des Innovations Pédagogiques organise une série de rencontres informelles et de réunions durant lesquelles les résultats de l'étude, préliminaires et puis finaux, sont discutés avec les agents intéressés des autres volets. Une collaboration directe s'ajoute à cette activité régulière par la participation ponctuelle des agents du volet suivi et évaluation aux activités d'autres composantes. Il est clair que la communication entre services est institutionnalisée et que la raison d'être de la Division de la Recherche et des Innovations Pédagogiques est de rendre service aux divisions opérationnelles du MEB. Quoique cette attitude ait déjà pu exister auparavant, les éléments nécessaires pour la pratiquer semblent vraiment s'être ancrés dans l'esprit de la division avec l'appui du Projet BEEP.

5. L'exécution et l'impact du volet

Les objectifs du volet sont très clairs -- l'amélioration de compétences, l'institutionnalisation et la régionalisation --, et les stratégies pour les réaliser sont bien élaborées. Il faut quand même étudier plus en profondeur la réalisation du volet afin de déterminer jusqu'à quel point les stratégies diverses ont vraiment contribué à la réalisation des objectifs poursuivis. Pour guider cette enquête plus approfondies, la mission a cherché des réponses chez différents partenaires intéressés par ce volet et pour quatre questions fondamentales:

- 1. Quelle est la qualité technique des recherches et des évaluations exécutées par l'équipe du volet suivi et évaluation?**
- 2. Quel est le degré de pertinence et de collaboration entre les activités du volet suivi et évaluation et les besoins techniques des autres volets du Projet BEEP et du MEB?**
- 3. Quelle est la contribution du volet à la réalisation des grands objectifs du Projet BEEP: meilleur rendement interne; meilleure qualité de l'enseignement fondamental; et décentralisation opérationnelle et administrative?**

4. Jusqu'à quel degré les activités et les compétences du volet suivi et évaluation ont-elles été institutionnalisées à l'IPN?

Les réponses des participants au Projet BEEP sont synthétisées dans la discussion suivante avec les remarques et appréciations analytiques des membres de l'équipe d'évaluation.

La qualité technique. Dans l'ensemble, les activités et les produits du volet suivi et évaluation apparaissent sérieux et valables. Avec une pénurie de matériel assez frappante - - surtout dans l'informatique --, les douze agents de la Division de la Recherche et des Innovations Pédagogiques qui collaborent avec l'assistante technique du Projet BEEP réalisent des études pertinentes, avec une base scientifique valable, et un soin professionnel remarquable. L'équipe cherche à compléter les constats et analyses quantitatifs avec des observations qualitatives, qui permettent une compréhension plus approfondie des phénomènes éducatifs et nuancent des lacunes quantitatives dues aux contraintes logistiques (surtout accès limité aux écoles et aux ordinateurs). Pour les applications choisies, les instruments d'observation et d'enquête sont pertinents, formulés ensemble avec des agents des services opérationnels du Projet afin d'assurer leur cohérence et leur précision. Les rapports produits par le volet sont clairs, précis et spécifient des questions stratégiques qui intéressent les services opérationnels. Finalement, les recommandations présentées montrent généralement une attention poussée vis-à-vis des préoccupations réelles des différents volets et s'appuient sur une bonne compréhension du sujet et du contexte.

Cette attention aux questions fondamentales du Projet est constatée dans le degré important de réflexion apportée aux analyses. Les agents de la Division de la Recherche et des Innovations Pédagogiques ne se limitent normalement pas aux chiffres mais prennent en compte les appréciations qualitatives, de plusieurs sources. Par exemple, en analysant le succès du volet formation continue dans la diffusion de la stratégie des OPO, les chercheurs sont allés plus loin que le carnet du maître pour s'intéresser à leur exécution actuelle dans la classe. Avec la nouvelle initiative de testing en 1992, l'équipe de chercheurs a souhaité vérifier l'impact des stages de formation en OPO jusqu'aux résultats des élèves. (On n'a pas encore évolué suffisamment dans ce domaine, qui reste toujours trop superficiel pour permettre des conclusions et recommandations valables.)

Quoique le progrès dans le secteur du suivi et évaluation soit remarquable, il reste à identifier plusieurs difficultés qui montreront (i) que la possibilité de tirer des conclusions fermes pour orienter l'action est toujours restreinte et (ii) qu'il reste toujours un besoin considérable d'appuis techniques permanents. Le premier problème technique reste encore la possibilité *d'accentuer le contrôle expérimental dans les recherches*.⁴² Avec l'approche actuelle, il est très difficile, sinon impossible, de distinguer réellement les impacts du Projet

⁴² – "Les remarques sur le contrôle expérimental sont justifiées et les recommandations différentes seront prises en considération par l'Equipe de Suivi-Evaluation. Par contre, il y a peu d'information sur l'échantillon d'écoles, de classes et d'élèves." (Remarques d'Idrissa Diarra, Responsable de l'Equipe d'Evaluation, IPN)

des initiatives indépendantes ou facteurs internes. Par exemple, en essayant d'apprécier quantitativement l'impact de la diffusion des OPO par le Projet, on cible surtout deux variables: (i) la formation, l'intrant, et (ii) l'application de la technique dans l'enseignement, l'impact. Comme on l'a expliqué dans le paragraphe précédent, on essaie maintenant de mesurer aussi l'impact sur les résultats des élèves. Pourtant, l'analyse resterait impressionniste si l'on ne prenait pas en compte d'autres facteurs -- internes et externes -- qui influencent les résultats, au moins pour ce qui concerne les résultats des élèves.

Il semblerait que l'analyse statistique est restée surtout au niveau du testing d'hypothèse et que l'application des analyses de régression sont relativement limitées. L'analyse de l'impact de la formation en OPO se complique encore davantage: on tente de comparer l'utilisation et l'impact des OPO entre les régions concernées par le Projet BEEP et deux régions hors-projet: Kayes et Mopti. Or, on signale dans le rapport annuel de 1992 (p. 18), que plus de 80 pour cent des maîtres dans ces deux autres régions appliquent les techniques OPO. Ce phénomène a deux explications, d'après les agents de la Division de la Recherche et des Innovations Pédagogiques. Un, les mutations de maîtres entre régions est très commune, donc la présence dans d'autres régions d'anciens enseignants de Bamako, Koulikoro, Ségou ou Sikasso formés par le Projet est facile à comprendre. Deux, seulement le recyclage direct d'enseignants est limité à la zone d'intervention du Projet BEEP; la formation en cascade -- au moins en principe, puisque la formation initiale cible les directeurs et les inspecteurs de toutes les régions -- touche tout le territoire national. Compte tenu de cette situation, les efforts pour tirer des conclusions sur les OPO, ou même sur d'autres initiatives du Projet, en comparant les comportements des maîtres ou les résultats des élèves d'une zone à l'autre doivent être tentés avec beaucoup de précautions.

Un exemple semblable est le cas de la scolarisation des filles. Le rapport annuel du suivi et évaluation, les chiffres du volet système de gestion d'information en éducation, et des sources du ministère montrent tous la tendance croissante de la participation féminine à l'école fondamentale. Peut-on attribuer ce phénomène uniquement aux efforts de sensibilisation du volet scolarisation des filles? Il n'est pas évident que son rôle soit très important étant donné que les constats en ce domaine sont positifs depuis quatre ans, avant l'initiation même du volet. Dans ce cas, comme pour celui des OPO et d'autres initiatives du Projet, il faut des protocoles de recherche beaucoup plus raffinés avant de pouvoir en tirer des conclusions valables qui puissent orienter les actions futures. Il faudra des expérimentations contrôlées, des hypothèses plus détaillées, et une stratégie plus complète.

Lié à la faiblesse du contrôle expérimental est le problème d'un *niveau d'agrégation, ou de stratification trop large dans les analyses*.⁴³ Pour le moment, le terrain d'analyse est vaste: les régions. De la perspective théorique, ceci s'avère insuffisant parce qu'on perd trop d'informations quand on forme des groupements statistiques si larges. Il y a des

⁴³ - *"L'analyse des données à une échelle réduite (inspection, école, classe) est assez pertinente et sera développée par l'Equipe de Suivi-Evaluation dans le cadre de la décentralisation." (Remarque d'Idrissa Diarra, Responsable de l'Equipe d'Evaluation, IPN)*

caractéristiques par école, par communauté, par maître, même par inspectorat qui échapperont l'analyse mais qui peuvent être très significatifs dans l'explication des résultats à l'école; tels le niveau de formation du maître, la langue maternelle des élèves, la qualité de l'immobilier, la composition du patrimoine, et l'accès aux intrants pédagogiques, parmi d'autres.

Dans une perspective pratique, ce manque de considération vis-à-vis de facteurs potentiellement explicatifs limite considérablement les options stratégiques pour répondre aux lacunes observées, comme cela peut limiter la gamme de lacunes qu'on observe. Les volets opérationnels du Projet pourront chercher à mieux faire fonctionner les quelques stratégies déjà identifiées; e.g., la formation continuera à perfectionner la diffusion de la stratégie des OPO, mais ne sera vraisemblablement jamais orientée vers d'autres pratiques ou comportements par les résultats de l'évaluation annuelle. Pour le maître, le directeur d'école, le conseiller pédagogique et l'inspecteur, ce niveau d'analyse est encore peu utile. Ce groupe cherche des précisions les plus particulières possibles afin de pouvoir remédier aux lacunes spécifiques avec des directeurs d'école et des maîtres; e.g., une école est forte en calcul mais faible en langue, les enseignants d'une inspection ont été formés plusieurs fois en OPO mais très peu en gestion scolaire, une circonscription a des difficultés particulières avec des absences. Sans approfondir l'analyse au niveau fonctionnel de ces acteurs, le suivi et évaluation ne leur apportera que des informations trop générales.

L'élaboration et l'exécution de *la stratégie de testing* posent certains autres problèmes.⁴⁴ Pour commencer, la manière de présenter des questions -- e.g., choix multiple -- est souvent nouvelle pour les élèves maliens. Plusieurs maîtres ont remarqué que cette façon inconnue des élèves de les interroger a dû biaiser les résultats. Les chercheurs de la Division de la Recherche et des Innovations Pédagogiques répondent qu'ils ont pris beaucoup de précaution pour assurer que les élèves comprenaient bien la forme des questions. Néanmoins, le problème est posé. Aussi par rapport au contenu et à la forme des tests, on remarque très peu de variété dans les questions destinées à examiner une seule compétence; on vérifie l'identification d'un son en demandant à l'élève de "souligner 'pi' dans la phrase suivante." Si l'élève rate la question, est-ce que cela signifie qu'il ne peut pas distinguer les sons en français, qu'il ne connaît pas le son "pi," qu'il n'a pas compris la question? (D'après les chercheurs, le pré-testing a pu les rassurer sur le dernier point.) Sans pouvoir répondre à cette question définitivement, les conclusions et les stratégies de rectification conséquentes ne sont pas du tout évidentes. D'après les maîtres, les conditions dans lesquelles les tests étaient conduits cette année risquaient aussi de biaiser les résultats considérablement. Etant obligés de rassembler beaucoup des activités de suivi et évaluation à la fin de l'année scolaire, les agents de la Division de la Recherche et des Innovations

⁴⁴ -- *"Les productions des différents volets depuis le début du projet apparaissent peu dans le rapport. Notamment il apporte peu d'éléments sur les instruments de collecte des données utilisées par l'Equipe de Suivi et d'Evaluation. Les remarques sur les tests de rendement scolaire sont assez discutables de même que les explication du rendement des élèves à ces tests. Les conditions de passation des tests telles que décrites sont anecdotiques et ne correspondent pas à la réalité."* (Remarques d'Idrissa Diarra, Responsable de l'Equipe d'Evaluation, IPN)

Pédagogiques ont dû administrer souvent le testing dans le désordre; les maîtres faisaient parfois venir les élèves des champs pour passer les tests. Ils écrivaient parfois avec la lumière faible du soleil couchant. On peut aussi se demander s'il est nécessaire, statistiquement, d'incorporer un si grand échantillon d'écoles, surtout compte tenu des limitations logistiques. Finalement, l'utilité analytique de l'activité du testing est très restreinte; sans information quelconque sur l'élève -- à part son sexe -- et sans analyse qui incorpore les caractéristiques de l'école ou du maître -- à part l'application des OPO, oui ou non? --, les résultats du testing risquent de ne servir que pour une simple description.

Cette carence est plus évidente encore dans *le manque de facteurs socio-économiques* pris en considération dans l'analyse des activités du Projet. Pour la question du testing, par exemple, un score inférieur d'un élève peut être beaucoup plus dû au fait qu'il n'a pas mangé le matin, ou par le fait qu'on parle une langue étrangère à la communauté à la maison que par l'application des OPO par le maître. Sans considérer de tels facteurs socio-économiques, on est limité exclusivement à poser des questions ou problèmes éducatifs pour trouver des solutions pédagogiques; une proposition absurde dans le fond. Les chercheurs de la Division de la Recherche et des Innovations Pédagogiques expliquent qu'ils s'intéressent beaucoup aux facteurs socio-économiques, mais que le Projet les oblige à rester très concentrés sur les questions immédiates, pratiques du Projet. Pour le reste, on en a l'impression, le Projet privilégie des recherches plutôt académiques, ou théoriques. On voudrait proposer la question si une stratégie basée entièrement sur des interventions scolaires pour assurer l'épanouissement intellectuel, physique et moral d'un enfant n'est pas encore plus académique?

Un autre constat sur la qualité technique se retrouve dans le rapport annuel. Il y a *parfois un emploi trop léger, ou informel, de chiffres statistiques* pour présenter un argument ou une conclusion. Par exemple, il n'est pas toujours précisé à quelle technique statistique on fait appel quand on utilise le terme "corrélation." Parfois, il semble qu'il est question de "Pearson's R," parfois du test d'hypothèse, et parfois des coefficients d'analyse de régression. Les chercheurs ont expliqué que les rapports plus scientifiques existent dans lesquels ces distinctions sont présentées plus formellement. On limite l'emploi de statistiques dans le rapport annuel, qui est largement diffusé, pour ne pas perturber les décideurs. L'équipe d'évaluation n'a pas pu consulter ces documents de base pour déterminer jusqu'à quel point cette confusion y est effectivement clarifiée.

L'emploi des statistiques dans les rapports du volet suivi et évaluation présente un autre problème. *Les conclusions statistiques* sont parfois présentées d'une manière qui pourrait orienter un décideur vers une politique qui ne serait pas adaptée à la vraie situation. Par exemple, le rapport final de "L'Évaluation des Apprentissages des Elèves de deuxième et cinquième Années de l'Enseignement Fondamental en Français et en Mathématiques" (1992) présente le résultat statistique que la facteur "interactions élève-maître" n'a pas d'impact significatif sur les résultats des élèves. Sans précisions qualitatives dans le texte (p. 47), comment le décideur doit-il comprendre que ce résultat est dû à une absence presque totale d'interaction valable initiée par le maître avec sa classe; une

question de qualité, non pas de quantité? La capacité de faire cette distinction est essentielle pour choisir entre une politique qui accentue l'appui aux maîtres dans ce domaine et une politique qui ignore ce besoin. Les chercheurs du Projet sont normalement capables d'adresser ces questions grâce aux données qualitatives qu'ils cueillent en complément de la collecte quantitative de données. L'incorporation de ces nuances dans les rapports du volet, lorsqu'ils apparaissent, est évidemment très utile.

Les observations précédentes sont pour la plupart des critiques qu'on trouverait pour n'importe quel effort de suivi et évaluation, dans n'importe quel contexte; nord ou sud. Par exemple, le programme de testing a été conçu côte à côte avec les assistants techniques belges. Cette première initiative nationale de testing revêt un caractère d'importance considérable pour le secteur comme pour le pays. En dépit des remarques critiques, l'activité a produit un effort statistique rigoureux et a suscité des résultats intéressants. On n'avait jamais tenté cette approche auparavant au Mali, ce qui ne devrait surtout pas être réduite en raison de telles critiques techniques. Que le MEB soit déjà à ce niveau dans les activités de recherche et d'évaluation et que le débat soit arrivé à ce stade technique devrait être considéré comme un développement très positif. En résumé, ce commentaire technique devrait surtout servir d'orientation pour l'évolution continue future des importantes activités de suivi et évaluation de la Division de la Recherche et des Innovations Pédagogiques.

Le degré de pertinence et de collaboration. La question de l'utilité des recherches réalisées sous la direction du Projet doit se poser à deux niveaux: (1) pour les activités propres du Projet; et (2) pour les activités plus générales du MEB, surtout aux niveaux des régions et des inspections. Pour ce qui concerne les rapports -- théoriques comme pratiques -- entre le volet suivi et évaluation et les autres volets du Projet, les agents de tous les côtés semblent satisfaits. On ne peut pas dire la même chose pour les rapports hors-projet.

Les relations avec le volet *formation continue* paraissent les plus solides. Les agents de suivi et évaluation et ceux de la formation continue constatent avec unanimité qu'ils travaillent très bien ensemble. Les chercheurs contribuent et exécutent des modules dans les séminaires conduits par le volet formation continue. Ils évaluent aussi ces séminaires, et d'autres. Les agents de la formation continue contribuent à la préparation des instruments de suivi et évaluation pour leur évaluation annuelle du Projet BEEP. Ensuite, ils participent à l'analyse des résultats. Les seules critiques de cette collaboration émanant des agents de formation continue étaient qu'ils souhaiteraient un "feedback" des chercheurs plus régulièrement et à des moments plus opportuns. La diffusion du rapport final arrive trop tard dans le calendrier du travail du volet formation continue pour permettre l'incorporation des résultats dans l'élaboration des modules. Même la note technique "SOS Formation" est arrivée après l'élaboration des modules. En plus, il a été dit que le volet suivi et évaluation pourrait envisager davantage la participation formelle et continue des agents de formation continue dans l'élaboration et l'exécution du programme annuel de suivi et évaluation; cette remarque n'a toutefois pas été exprimée de façon générale.

Les rapports avec le volet *scolarisation des filles* ne s'avèrent pas aussi étroits. Les agents de suivi et évaluation disent qu'ils ne comprennent vraiment pas les objectifs du volet scolarisation des filles. Ils ont des difficultés à savoir ce qu'il faut suivre et évaluer: les effectifs, les inscriptions, les résultats, le rendement interne, les attitudes des parents, le comportement des maîtres,...? En plus, le volet scolarisation des filles a son propre programme de recherche à construire, ce qu'il n'a vraiment pas encore élaboré entièrement, quoique les agents aient réalisé plusieurs enquêtes au niveau local. Certains éléments d'une telle recherche sont incorporés dans les instruments de suivi et évaluation, avec la contribution directe des agents de scolarisation des filles, mais les questions restent, d'après les agents suivi et évaluation, un peu disparates. Pour la plupart, les agents du volet scolarisation des filles semblent contents de leur collaboration avec le volet suivi et évaluation, mais ils ne semblent vraiment pas attendre beaucoup de leurs recherches. Et dans le rapport annuel, il n'y en a pas beaucoup. Néanmoins, le terrain potentiel de collaboration entre les deux est très fertile, quoiqu'il reste apparemment très peu cultivé. (Pour le côté suivi et évaluation, il peut être très ou très peu significatif qu'il n'y a qu'une femme qui travaille avec l'équipe du Projet à la Division de la Recherche et des Innovations Pédagogiques.)

On n'a pas eu d'appréciation des agents du volet *appui communautaire* sur la collaboration avec le volet suivi et évaluation. Les agents du suivi et évaluation ont dit qu'il consultent ceux-ci comme ils consultent les autres pour contribuer à l'élaboration des instruments pour l'évaluation annuelle et ensuite pour la rédaction du rapport final et la diffusion des résultats. L'intérêt particulier du volet suivi et évaluation aux activités de ce secteur d'intervention est évident surtout pour les questions relatives au niveau d'implication des APE dans le financement, la gestion et les opérations de l'école. Encore une fois, c'est surtout une appréciation descriptive qu'on semble donner dans le rapport annuel. Pour apprécier les stratégies, et non pas seulement les impacts, du volet appui communautaire, des investigations plus serrées et approfondies sembleraient nécessaires.

Les relations avec le volet *système de gestion d'information en éducation* sont favorables mais inverses: le suivi et évaluation dépend du volet système de gestion d'information en éducation pour des informations, tandis que les autres volets dépendent de lui pour les informations. Plus précisément, les agents du volet suivi et évaluation profitent de la capacité et des compétences en informatique de ce volet pour la saisie et l'analyse des données. En revanche, ils n'effectuent apparemment aucun suivi ou évaluation des activités du volet système de gestion d'information en éducation; e.g., les relations avec les DRE/IEF, les besoins en information au niveau régional, la maîtrise des nouveaux formulaires par les directeurs d'écoles, etc... Quoique l'utilité d'une telle collaboration n'ait pas surgi des discussions avec les agents des deux volets, la pertinence de ces questions s'est faite ressentir dans les remarques des DRE et des IEF. La manque d'attention au volet système de gestion d'information en éducation dans le rapport final, compte tenu de ces réactions, pourrait mériter d'être reconsidérée.

L'utilité pratique du volet suivi et évaluation au *niveau régional* est peu évidente. Les directeurs régionaux et les inspecteurs (on a consulté tous les DRE et IEF de Sikasso, Ségou et Koulikoro) se sentent en général dépourvus d'informations régulières et pertinentes. Ils remplissent des formulaires et répondent aux questions, mais ils disent que cela ne leur revient que rarement. Le rapport annuel du volet suivi et évaluation du Projet leur est diffusé, d'après leurs agents, mais compte tenu de l'argument sur le niveau d'analyse utilisé et décrit en-dessus, il est évident que ce document revêt peu d'intérêt réel pour les agents des DRE et des IEF. En critiquant les activités de suivi et évaluation, les directeurs régionaux et les inspecteurs expliquent surtout: (i) qu'ils ne comprennent pas les objectifs des recherches; (ii) qu'ils se sentent éloignés de la procédure, n'ayant de rôle ni dans l'articulation des thèmes cibles, ni dans l'élaboration des instruments, ni dans l'exécution et l'analyse; et (iii) que les résultats ne leur parviennent pas dans une forme qui leur est utile. Bref, le programme de suivi et évaluation du Projet BEEP ne répond pas à leurs soucis principaux. (Il faut ajouter que le volet système de gestion d'information en éducation est impliqué dans cette même critique.) Ils ont aussi exprimé leur déception par rapport à la promesse de décentraliser les activités de suivi et évaluation. On leur a parlé d'achat d'équipements et de formation. Ils ont commencé à constituer les équipes pour exécuter ce volet, et la Division de la Recherche et des Innovations Pédagogiques a même lancé des stages de formation initiale, mais depuis lors les directeurs régionaux et les inspecteurs constatent qu'ils n'en ont plus rien entendu dire.

Les agents de la Division de la Recherche et des Innovations Pédagogiques se déclarent très sensibles au besoin de *décentraliser* les activités de leur domaine. Ils ont même déjà élaboré l'esquisse d'un plan, qu'ils ont essayé d'initier. Or, les contraintes de temps et de ressources -- surtout cette année avec des difficultés budgétaires vécues par le Projet entier -- les ont amenés à arrêter cette démarche. La décentralisation n'existe pas dans les termes originaux du volet; cela n'est devenu une priorité qu'avec le premier amendement. Alors que, dit la conseillère technique du volet, l'organisation et le programme du volet avaient été pratiquement formulés définitivement. Il s'est avéré, alors, très difficile d'intégrer l'objectif de décentraliser le volet sans mettre en péril le reste du programme. Par ailleurs, comme on le propose ci-dessous, il faudrait considérer que les conséquences ne soient pas toutes négatives.

Pour le moment, cette initiative semble vraiment être une priorité secondaire pour les agents du volet. Les deux partenaires -- la Division de la Recherche et des Innovations Pédagogiques et les DRE/IEF -- semblent partager les mêmes idées sur les raisons et les éléments d'une *décentralisation*. Il y a aussi une perception plus ou moins consensuelle sur le partage de fonctions dans une stratégie de suivi et évaluation nationale: les cellules locales s'occuperaient surtout du suivi technique au niveau de l'école, la Division de la Recherche et des Innovations Pédagogiques s'occuperait de suivre les questions de politique nationale et de standards et fournirait des compétences techniques spécialisées. Ce sont surtout les *échéances* et la stratégie d'exécution de la décentralisation actuelle qui ne sont pas encore fixés.

Du point de vue du Projet -- surtout compte tenu de l'argument exprimé ci-dessus en faveur d'un niveau d'analyse quantitative et qualitative plus approfondie --, la décentralisation est une étape tout à fait logique. Il suffit de lui accorder une priorité première, ce qui conduirait à réorientation des activités actuelles du volet. Il est sûr que la décision de favoriser la décentralisation aura des répercussions à court terme sur l'évolution technique du secteur; mais elles ne seraient pas toutes négatives. Par exemple, pour en revenir à la question du manque de spécificité dans l'analyse de données ou de questions trop générales, une perspective plus locale pourrait contribuer à rechercher des précisions plus déterminantes, avec les moyens nécessaires de les investiguer en profondeur. Tant pour ajouter des détails qualitatifs sur la pédagogie dans la classe que pour incorporer des éléments socio-économiques, les cellules régionales sembleraient très bien situées. Un appui technique très suivi de ces cellules -- tant pour des conseils que pour des services informatisés et autres -- permettrait de s'assurer que ces améliorations qualitatives et quantitatives dans les recherches seraient complétées d'analyses qui seraient fondées sur des bases techniquement solides.

La contribution aux objectifs du Projet BEEP. La préoccupation centrale du volet suivi et évaluation demeure surtout au niveau des objectifs précis du Projet BEEP. Dans le rapport annuel, l'analyse est focalisée sur des objectifs par volet et non pas sur les questions plus globales du Projet de l'efficacité interne et du rendement des élèves. On cherche à assurer la satisfaction des indicateurs officiels du Projet BEEP, qui sont parfois relativement superficiels -- e.g., tel les effectifs féminins, l'application des OPO, l'emploi des manuels scolaires --, apparemment pour suivre la réalisation du plan du Projet BEEP. Sensible à l'insuffisance intrinsèque de ces indicateurs, les agents de la Division de la Recherche et des Innovations Pédagogiques cherchent à approfondir leurs analyses avec des enquêtes qualitatives. Par exemple, on relate des appréciations de maîtres interviewés sur l'impact actuel des OPO sur l'apprentissage des élèves: "Les enseignants voient surtout une différence positive dans la performance de leurs élèves grâce aux OPO." (rapport annuel, 1992; p. 21) Cette sorte d'analyse est vraiment limitée à de telles observations anecdotiques, vraisemblablement pour les raisons techniques évoquées dans la section sur la qualité technique, ci-dessus; e.g., faiblesse de contrôle expérimental, et niveau d'analyse trop large.

Pour mesurer le degré de succès du Projet dans la réalisation de l'objectif *d'augmenter l'efficacité interne du système*, le volet suivi et évaluation n'offre vraiment rien. Le contrôle de cette évolution est surtout pris en compte par le volet système de gestion d'information en éducation, qui tient à jour les données scolaires. Il semblerait que, puisque cet objectif n'appartient pas à un volet opérationnel (c'est-à-dire, dont l'impact est directement visible dans la classe), il ne doit pas se trouver dans l'analyse de l'évaluation annuelle du Projet.

Cette situation montre que l'amélioration du rendement interne est vraiment un **objectif sans stratégie**. Il est avant tout une question de foi: la sensibilisation au niveau de la communauté et les améliorations qualitatives dans la classe apportées par le Projet vont provoquer des améliorations dans l'efficacité de l'école fondamentale malienne. Or, aucune

expérimentation n'est évidente dans le programme du volet suivi et évaluation pour examiner cette hypothèse. Les agents de la Division de la Recherche et des Innovations Pédagogiques expliquent cette situation en disant que le Projet veut qu'ils se limitent surtout aux questions immédiates des composantes. Une étude qui compare des écoles d'une efficacité interne élevée avec un échantillon d'autres écoles qui ont des rendements bas pourrait permettre d'identifier des interventions non encore prises en compte par le Projet. Apparemment, cette option de stratification expérimentale est exclue, ou n'est simplement pas considérée par le Projet. Sans cette possibilité, le volet ne sera vraiment jamais impliqué dans la réalisation de cet objectif. Sans cette sorte de suivi analytique -- le suivi du volet système de gestion d'information en éducation est plutôt descriptif --, on peut même dire que le Projet en général ne pourra atteindre cet objectif que par chance.

Pour ce qui concerne l'objectif d'une *qualité améliorée*, le volet suivi et évaluation est avant tout très fidèle dans son analyse de l'impact et de l'évolution des intrants du Projet. C'est-à-dire que la qualité dans l'enseignement se définit plus ou moins par les intrants et les comportements qu'on associe préalablement avec la qualité: l'évidence des OPO dans le comportement actuel des enseignants; la présence et l'emploi des manuels scolaires distribués par le Projet; les effectifs de filles et l'attitude et le comportement des maîtres envers elles. Pour des raisons techniques notées dans la section sur la qualité technique des activités du volet, ci-dessus, on se limite à cette sorte d'inventaire des intrants et des comportements de "qualité" sans vraiment pouvoir mesurer ou même constater leur impact réel sur la performance actuelle des élèves. Quel est le vrai impact d'avoir un manuel scolaire sur l'apprentissage de l'élève? Quelles sont les conditions qui catalysent ou assurent une conséquence positive? Quelles conditions minimisent l'efficacité de cet intrant? Le Projet ne pose pas ces questions qui sont vraiment appropriées pour des études de cas: mais pour être juste envers le Projet, très peu de projets en éducation les posent.

L'initiative du testing est très positive à ce propos, mais il faudra que la Division de la Recherche et des Innovations Pédagogiques initie des expériences contrôlées -- avec des stratifications soigneusement définies -- avant de pouvoir passer à une prochaine étape. En plus, toute l'analyse de la qualité réalisée par le Projet reste interne. On ne demande pas quel est l'impact de cette éducation améliorée sur l'enfant dans la vie après l'école? Surtout si l'on fait attention aux présents bruits ministériels qui suggèrent que l'éducation qu'on donne à l'enfant malien n'est pas suffisamment adaptée aux vrais besoins de l'individu ou de la société, il semblerait urgent que le Projet considère aussi la question du rendement externe de l'école dans son programme de recherche et évaluation.

La contribution du volet suivi et évaluation à la réalisation de l'objectif de la *décentralisation* est toujours faible. Le volet n'a pas adopté cet objectif d'accélérer la *décentralisation* du Projet comme prioritaire ni dans son propre programme ni vraiment dans l'analyse des programmes des autres volets. Comme c'est indiqué ci-dessus, d'une part, c'est une *priorité* relativement nouvelle qui souffre en plus d'une double inertie, celle du Projet et celle du Gouvernement malien. Les agents du volet disent qu'ils ne disposent pas de temps ni de ressources pour réaliser cet objectif. Ils exécutent déjà un programme qui

est très chargé, dont les demandes n'ont pas du tout diminué avec l'instauration de ce nouvel objectif. Seul le volet appui communautaire s'intéresse à une analyse des efforts de décentralisation, puisque c'est son souci essentiel. Même pour ce volet, d'ailleurs, l'analyse du suivi et évaluation reste toujours un peu superficielle. Les indicateurs sont surtout binaires -- oui ou non -- ou limités à un inventaire de comportements: nombre de rencontres avec des parents, fréquence de réunions de l'APE, contributions communautaires à l'école. Il n'y a pas d'analyse vraiment qualitative -- comme permise par une étude de cas -- de ce que le vrai contrôle communautaire signifie. Pour ce qui concerne les autres volets, il n'y a pas eu de discussion plus globale de ce que cela signifie techniquement et logistiquement de décentraliser les différentes activités du Projet. Cela pourrait constituer une autre domaine de suivi et évaluation pris en compte par la Division de la Recherche et des Innovations Pédagogiques.

L'institutionnalisation. Les activités de recherche et évaluation de la Division de la Recherche et des Innovations Pédagogiques sont antérieures au Projet BEEP, et même au Quatrième Projet. Pour la question d'institutionnalisation du volet, au moins du côté technique, on peut être relativement sûr que le service restera actif après le financement du Projet. Or, même sans appui financier de l'USAID, les agents de la Division de la Recherche et des Innovations Pédagogiques disent que le service retournera probablement à l'ancien système: (i) réaliser des actions ponctuelles pour les différentes divisions du MEB; (ii) exécuter des recherches à Bamako; et (iii) solliciter les bailleurs étrangers pour financer les études spécifiques.

Il semble y avoir d'autres raisons, en plus, pour avoir confiance dans l'institutionnalisation du volet. Premièrement, les agents de la Division de la Recherche et des Innovations Pédagogiques, l'assistance technique et les autres services du ministère constatent tous que la *compétence technique* de la division, comme des agents individuels, a crû considérablement, tant dans sa profondeur que dans son ampleur. De plus, la gamme des services techniques qu'on peut offrir aux autres divisions du ministère a évolué avec la qualité de l'analyse. La quantité et la qualité de *la demande* semble avoir évolué de pair avec celles de *l'offre*, les contacts entre la Division de la Recherche et des Innovations Pédagogiques et les autres services s'étant formalisés et devenus plus routiniers.⁴⁵ Les *contacts avec les instituts de recherches externes* semblent aussi être prometteurs, ce qui donne confiance tant financièrement que techniquement. Finalement, l'impact du Projet sur les *habitudes de gestion, de planification, de budgétisation* de la division semble être positif.

⁴⁵ – Cette observation, il faut dire, tient surtout pour les autres services associés directement avec le PDEB. La même chose ne peut pas être dite pour les autres services du MEB; une situation qui mériterait la considération du volet et du projet. Vraiment, il n'y a pas d'intérêt de souder des relations avec les autres services étant donné que tout le budget opérationnel du volet est dédié exclusivement aux domaines couverts directement par le projet. (Si l'on voulait vraiment appuyer l'installation de la DRIP comme le service de suivi et évaluation pour tout le ministère, il serait peut-être souhaitable de reconsidérer cette politique de financement.)

Compte tenu de ce diagnostic favorable, une question fondamentale s'impose: faut-il continuer un appui financier et/ou technique du volet? Il y a des facteurs pratiques et théoriques à considérer pour y répondre. Le Projet BEEP fournit maintenant presque tout le budget de fonctionnement de la division; sans ces fonds, les activités liées au Projet ne continueraient sûrement pas. Quand on leur a posé la question, les agents ont exprimé la peur de perdre leur accès au volet système de gestion d'information en éducation, sur lequel il comptent pour toute la saisie et l'analyse de leurs données. Une décision de mettre fin à l'assistance financière du volet nuirait aussi à la décentralisation des compétences et des activités de suivi et évaluation.

Pour la question de continuer un appui technique, l'équipe s'est prononcée sans équivoque affirmativement, si l'assistance continue dans l'esprit où elle est exercée actuellement. Ils décrivent l'approche de l'assistante technique actuelle comme non-directive. Ils estiment qu'elle conseille judicieusement et qu'elle répond valablement aux besoins techniques et de gestion sollicités directement par les collègues maliens. Ils considèrent ce genre d'aide technique utile et nécessaire et demandent à ce que cela continue. D'un point de vue externe, on peut préciser deux raisons pour continuer un appui technique: (1) pour aider à introduire aux activités de suivi et évaluation (i) un sous-volet qui favorise une approche plus qualitative et expérimentale, (ii) un niveau d'analyse qui tend davantage vers les stratifications plus étroites et pratiques (inspections, écoles, classes), et (iii) une approche analytique qui incorpore des éléments socio-économiques; et (2) pour aider à planifier et à exécuter la décentralisation des activités et compétences de suivi et évaluation. Ponctuel ou permanent? Les agents demandent les deux. La question sera approfondie dans le chapitre 5.

Prochaines Etapes

Dans la discussion des observations représentées dans la section précédente, "L'exécution et l'impact du volet," plusieurs idées sont apparues pour l'orientation ou l'évolution du secteur. Celles-ci sont décrites ci-dessous comme démarches possibles à suivre pour développer davantage le volet suivi et évaluation:

1. Régionalisation. Il existe un décalage considérable entre les activités et priorités du volet suivi et évaluation et les attentes de ce volet maintenues par les directeurs régionaux et les inspecteurs de l'enseignement fondamental. En plus, la régionalisation des activités et compétences du volet suivi et évaluation n'ont pas encore eu lieu, quoiqu'elles soient réclamées par les directeurs régionaux et les inspecteurs et quoique les agents suivi et évaluation semblent en apprécier l'importance. *Si le Projet et les agents du volet considèrent vraiment la régionalisation comme une priorité absolue, il serait souhaitable d'organiser tout de suite des discussions stratégiques entre les deux partenaires afin d'élaborer et d'exécuter ensemble un plan qui programmera trois éléments fondamentaux: (i) l'implantation de matériels nécessaires; (ii) la formation -- le contenu et un horaire --; et (iii) les premières activités de recherche. Un groupe à la Division de la Recherche et des Innovations Pédagogiques*

devrait vraiment assumer cette initiative comme activité principale; ce pourrait être une équipe par région composée de deux à trois agents de la Division de la Recherche et des Innovations Pédagogiques et deux à trois inspecteurs.

2. Approche Expérimentale. Le niveau d'analyse autorisé par les protocoles statistiques utilisés actuellement par le volet suivi et évaluation est relativement simple et limité à la recherche de relations entre facteurs -- est-ce que X a un effet sur Y? -- et aux comparaisons souvent superficielles. *Afin de permettre des conclusions plus solides et utiles, ainsi que de permettre l'étude d'autres options stratégiques pour le Projet ou pour d'autres partenaires, il est proposé de créer des plans d'expériences contrôlés, avec des critères plus détaillés -- e.g., écoles OPO/non-OPO; écoles manuels utilisés/non-utilisés; école double-vacation même maître/deux maîtres - qui permettent de tester des hypothèses spécifiques.*

3. Analyse Stratifiée. Le niveau de stratification dans l'analyse statistique incorpore des groupements très vaste, restant surtout au niveau régional, ce qui limite les stratégies résultant à des indications relatives, à des politiques et à des actions globales; e.g., une distribution nationale de manuels scolaires, ou un nouveau module pour la formation continue. Les données plus détaillées géographiquement existent, mais elles ne sont ni saisies ni traitées d'une manière qui permette aux acteurs locaux -- inspecteurs, conseillers pédagogiques, directeurs d'école, maîtres -- de percevoir la situation particulière des écoles qu'ils encadrent, et d'y apporter des actions précises. *L'analyse de données devrait être exécutée pour des populations plus restreintes afin de permettre aux acteurs dans tout le système de comprendre ce qui se passe au niveau qui les intéresse directement; pour un directeur, son école, pour un conseiller pédagogique, sa circonscription, et pour un inspecteur, toutes les écoles et l'ensemble de son inspection. Cette stratégie est compatible avec la volonté de régionaliser le volet suivi et évaluation. Elle stimulerait plus d'attention du centre aux besoins particuliers en information des localités spécifiques. Avec la régionalisation des compétences, des ressources, et de la gestion, les agents locaux pourraient prendre plus en charge les analyses qui les intéressent directement.*

4. Facteurs Socio-Economiques. Les données incorporées dans l'analyse du secteur ne prennent en compte que des facteurs liés directement à l'école; aucune attention n'est accordée aux facteurs socio-économiques. Il est cependant bien connu que ces facteurs jouent des rôles importants dans la performance d'un élève. En ignorant ces facteurs, on risque d'attribuer trop ou trop peu d'importance aux facteurs pédagogiques individuels. En plus, on s'intéresse surtout aux interventions pédagogiques pour des problèmes éducatifs, qui devrait se définir beaucoup plus largement; e.g., on ne pourra jamais estimer l'impact de la raim sur les résultats d'un élève ou d'une école. *Il semblerait souhaitable d'incorporer des facteurs socio-économiques dans toutes les analyses statistiques réalisées par le volet suivi et évaluation. Ces données pourraient être incluses dans le rapport de rentrée scolaire fourni par le directeur d'école au volet système de gestion d'information en éducation en début*

d'année. Elles constitueraient ainsi un élément des recherches annuelles effectuées par la Division de la Recherche et des Innovations Pédagogiques. Elles pourraient aussi faire partie de l'analyse de l'évaluation annuelle des apprentissages. Avec l'inspection, les chercheurs pourraient identifier des facteurs qui s'avèreraient les plus significatifs.

5. Liens Formels avec les Autres Volets. La contribution du volet suivi et évaluation aux programmes des volets scolarisation des filles, système de gestion d'information en éducation, et appui communautaire reste un peu superficielle. Des indicateurs majeurs ont été identifiés et décrits, répondant aux besoins les plus immédiats du Projet. Par ailleurs, la complexité de ces volets opérationnels dépasse largement l'analyse effectuée à partir des quelques données collectées actuellement. *Il serait peut-être souhaitable de créer des équipes de recherche pour les autres volets composées de membres du volet opérationnel et un ou deux agents de l'équipe suivi et évaluation. Ces équipes pourraient élaborer des programmes de recherche à l'aide d'un budget mixte. Cela permettrait le transfert efficace de compétences des experts-chercheurs aux agents des autres volets.*

6. Recherches Qualitatives et Etudes de Cas. Le volet suivi et évaluation a surtout mis l'accent sur les analyses quantitatives, souvent complétées par des observations qualitatives. Il y a, cependant, plusieurs questions importantes pour lesquelles une recherche quantitative n'est pas suffisante -- e.g., quelles sont les caractéristiques d'une APE active; que fait le maître qui stimule de bons résultats des élèves d'une classe à division multiple; quelles sont les conditions qui favorisent la participation et le succès des filles à l'école? Il y a déjà dans le programme du volet des études spéciales, dont une seule a été exécutée. En plus, les agents de la Division de la Recherche et des Innovations Pédagogiques ont suivi un atelier sur les recherches qualitatives en avril de cette année. *Pour dépasser le descriptif afin d'arriver à la compréhension et au prescriptif, il faudrait considérer des recherches qui permettraient des études de cas. En ciblant quelques écoles qui présentent des résultats ou comportements souhaités, on pourrait en faire une étude approfondie qui serait sans doute révélatrice. Avec des agents des autres volets et des inspecteurs, on pourrait identifier des questions clefs qui mériteraient un tel traitement. La réalisation de l'étude pourrait également incorporer des agents des différents volets.*

7. Rendement Externe. Les analyses statistiques conduites par le Projet posent exclusivement des questions de rendement interne. Dans le programme de recherche, personne ne demande "est-ce que ce qu'on fait à l'école va aider l'enfant à la sortie, et comment?" La contribution de l'école et l'adéquation de son programme à la vie est acceptée sans question; sauf, apparemment, par la proportion des parents (surtout pour des filles) qui décident de ne pas ou de ne plus envoyer leurs enfants à l'école. *Le rendement externe pourrait constituer un thème raisonnable pour une étude de cas. Les résultats pourraient intéresser ceux qui organisent les campagnes de sensibilisation pour filles -- e.g., expliquer aux parents comment ce qu'on apprend à l'école contribue directement à la gestion de l'économie familiale -- aussi bien*

que ceux qui conçoivent et présentent la formation continue -- e.g., montrer aux maîtres comment présenter les matériels didactiques d'une façon qui soit directement pertinente au travail comme au foyer.

8. Elargir l'Etendu du Volet. Les directions opérationnelles du MEB qui ne sont pas encadrées par le Projet BEEP n'exploitent guère les vraies compétences des agents du volet suivi et évaluation. Cela pourrait s'expliquer pour deux raisons: (i) elles ne disposent pas de fonds d'exécution pour l'évaluation; et (ii) elles ne font pas entièrement confiance à la contribution des recherches pour la planification et l'articulation de la politique. *Etant donné que cette question est liée à l'objectif de l'institutionnalisation du volet suivi et évaluation, il faudrait peut-être considérer des stratégies pour stimuler un tel intérêt auprès des directions nationales. Deux stratégies possibles pour ce faire seraient (i) exécuter une campagne de sensibilisation formelle auprès de ces autres services; et (ii) désigner des agents de la Division de la Recherche et des Innovations Pédagogiques qui collaboreraient avec des collègues des directions nationales afin de définir des domaines pertinents de recherche. Le Projet pourrait même considérer un fond non-désigné dans le budget pour financer des études spéciales sollicitées par des directions du MEB et qui seraient exécutées par la Division de la Recherche et des Innovations Pédagogiques.*

9. Continuation de l'Assistance Technique. Avec l'appui technique et financier du Projet BEEP, le volet suivi et évaluation évolue favorablement dans ses compétences comme dans sa contribution au secteur de l'éducation fondamentale au Mali. Il y a, cependant, encore des progrès à faire. *Il s'avérerait utile et intéressant au Projet comme au MEB, aux élèves et aux maîtres maliens que ce double appui continue.*

Conclusion

Le niveau technique atteint par les agents de la Division de la Recherche et des Innovations Pédagogiques -- individuellement et collectivement -- représente un progrès considérable pour l'IPN et pour le MEB. Les chercheurs, leurs supérieurs, les agents du Projet BEEP, et leurs collaborateurs situés au ministère constatent l'amélioration des compétences techniques dans la planification et la gestion de leurs activités, dans le niveau de communication et d'intégration avec les autres services au MEB, et dans la pertinence de leurs recherches, surtout pour ce qui concerne les besoins immédiats du Projet BEEP.

Pourtant, le volet reste toujours limité, tant techniquement que dans son orientation. La présente évaluation du volet suivi et évaluation soulève certaines questions prioritaires pour assurer l'évolution continue des compétences de cette division. Parmi les besoins, il apparaît primordial d'approfondir -- qualitativement et quantitativement -- l'étude des facteurs qui influencent l'enseignement et la qualité de l'apprentissage en affinant les niveaux d'analyse et en posant des questions précises. Cette recherche plus fine devrait permettre d'apporter des réponses qui dépassent les recommandations uniquement

pédagogiques. L'éducation n'est pas uniquement limitée à l'action de l'école, et le niveau d'apprentissage est fonction de plusieurs facteurs autres que la seule didactique. Il est suggéré que des efforts prioritaires permettent une régionalisation rapide des activités du volet. Eventuellement, une réduction de la gamme des activités au niveau central pourrait permettre d'engager des agents régionaux et locaux dans des recherches qui répondent directement aux problèmes identifiés au niveau de l'école.

Les progrès du volet sont remarquables. L'appui à son développement continu semble mérité. Il faut déborder utilement les préoccupations exclusives et immédiates du Projet BEEP pour s'intéresser à l'ensemble des facteurs qui affectent l'enseignement fondamental.

CHAPITRE 4 APPRECIATION GLOBALE DU PROJET

En ce qui concerne l'évaluation de l'ensemble du Projet, six questions ont été posées directement par l'USAID dans les termes de références de l'évaluation: (i) les facteurs; (ii) les étapes et les participants de son élaboration initiale et continue; (iii) l'environnement dans lequel il a évolué, les facteurs majeurs dans son exécution; (iv) l'incidence du Projet sur l'équité du système éducatif; (v) la contribution du Projet à l'amélioration de la qualité de l'enseignement fondamental; et (vi) l'incidence du Projet sur l'efficacité du système éducatif malien.¹

A. L'Elaboration du Projet et des Différentes Interventions

Une des caractéristiques la plus évoquée par les nombreux partenaires du Projet BEEP est le processus qui conduit le Projet et qui est appelé le plus souvent dans les interviews "l'improvisation." Ce développement par à coups, mais aussi dynamique, du Projet est évident tant dans l'identification de domaines et stratégies d'intervention que dans l'articulation de systèmes et de procédures d'opération et de gestion. Depuis l'implantation initiale brutale du Projet au Mali, imposée à la Mission USAID/Mali par l'USAID/DC, on pourrait avoir l'impression qu'on est toujours en train de se rattrapper, de chercher les points de repère, théoriques ou stratégiques, du Projet.

Pour orienter les réflexions sur ce processus dynamique d'élaboration, l'équipe d'évaluation s'est posée quatre questions:

1. Quelle était l'implication des partenaires et des bénéficiaires dans la définition des objectifs et stratégies du Projet?
2. Les objectifs du Projet correspondent-ils aux préoccupations du Gouvernement et aux besoins actuels sur le terrain?
3. Le Projet présente-t-il une stratégie cohérente pour répondre aux préoccupations majeures du secteur?

¹ - "I was very surprised to see that the issue of sustainability was not chosen as one of the 'thèmes opérationnels.' USAID's financing of TA, textbooks, training and monitoring/evaluation has undisputedly accomplished many things, but I fear the departure of the TA, the lack of cost recovery for textbooks, the limited financial participation in the training by the Government, and end of 'hands-on' daily Project management by USAID, will curtail the long-term impact of USAID's important investment in primary education. I have the sense that the Ministry 'delegated' to the TAs primary responsibility for Project execution, and that the interest and capacity of the Ministry to take over the functions of the TAs at the end of the Project is somewhat limited. These are simply personal impressions, and perhaps I am mistaken. In any case, the evaluation team did not really address this issue, which I would argue is a critical one for any successful project." (remarks of Sam Carlson, Human Resources Economist, World Bank/Mali)

4. Est-ce que la conception structurelle du Projet permet aux exécutants de prendre en charge les objectifs du secteur?

**Projet de Consolidation du Secteur Education au Mali,
de la Banque Mondiale**

Programme d'Ajustement Sectoriel – Objectifs	Volet Investissement Objectifs	Volet Investissement Stratégies
<p>1. Maîtriser le flux d'élèves admis dans l'enseignement secondaire et supérieur, en fonction des ressources budgétaires... et de l'évolution attendue de la demande sur le marché du travail.</p> <p>2. Améliorer... l'efficacité et la pertinence de l'éducation, grâce à une révision de la politique du livre scolaire et de la formation des enseignants, et à une adaptation des programmes du primaire.</p> <p>3. Restructurer le budget au profit de l'enseignement primaire et des fournitures, une utilisation plus intensive du personnel et des équipements, la mobilisation de financements privés et une amélioration de l'efficacité de la passation des marchés.</p>	<p>1. Accroître l'offre et la demande d'enseignement primaire dans trois régions du pays.</p> <p>2. Améliorer l'efficacité et la pertinence de l'enseignement primaire sur l'ensemble du territoire.</p> <p>3. Définir et mettre en application une stratégie de restructuration de l'enseignement secondaire et supérieur.</p> <p>4. Augmenter la capacité de planification et de gestion du secteur éducatif.</p>	<p>a. un vaste programme de construction, de réhabilitation et de réparation;</p> <p>b. l'emploi de techniques participatives à faible coût;</p> <p>c. l'utilisation plus efficace des salles de classe et des enseignants;</p> <p>d. le développement de services éducatifs privés; et</p> <p>e. la participation accrue des groupes défavorisés.</p> <p>a. un système de suivi et d'évaluation qualitative;</p> <p>b. la révision de la formation des enseignants et des programmes du primaire;</p> <p>c. un vaste programme de formation en cours d'emploi pour le personnel du primaire;</p> <p>d. le renforcement du soutien et du contrôle pédagogiques; et</p> <p>e. la fourniture de manuels et de matériels pédagogiques.</p> <p>a. renforcer le rôle des directions concernées;</p> <p>b. réduire les bourses;</p> <p>c. et d'autres.</p> <p>a. renforcer les directions du MEN chargées de la planification, du budget, de la gestion du personnel et des équipements, de la gestion décentralisée, et de la préparation et de l'exécution des projets.</p>

(Banque Mondiale; pp. i-ii.)

L'implication des partenaires et des bénéficiaires. En prenant d'abord le cas des partenaires, on a considéré deux groupes: (i) les autres bailleurs de fonds; et (ii) le Gouvernement malien, et plus précisément, le MEN. Les autres bailleurs n'ont été impliqués qu'indirectement dans l'élaboration du Projet BEEP; ceci par le fait que l'USAID a adopté une partie du Quatrième Projet de la Banque Mondiale, dans lequel s'inscrivaient déjà d'autres bailleurs. Le Quatrième Projet constituait dans sa conceptualisation initiale une stratégie relativement cohérente, dont les objectifs et stratégies majeurs, tels que conçus dans la documentation originale, sont présents dans le tableau ci-dessous. Chaque bailleur apportait une participation au programme global, dont la balance était à la fois précaire et essentielle. D'après la Banque Mondiale: "La réalisation [du Quatrième Projet] demandera... de la part des bailleurs de fonds, une intensification de leur aide et une bonne coordination de leurs actions pour appuyer le processus de réforme et les investissements qu'il impliquera." (World Bank; p. 18) Pourtant, avec l'évolution bouleversée du secteur, et de tout le pays, depuis 1991, on a vu plusieurs des autres bailleurs abandonner ou diminuer leur rôle dans cette initiative collective.² Comme l'USAID est resté le seul, avec la Banque Mondiale, à consentir un effort considérable continu dans le secteur, l'exécution du Quatrième Projet perd un élément (ou plus) de sa cohérence. L'incidence négative des composantes manquantes sur le développement du secteur s'avère parfois très forte, incitant l'USAID à satisfaire des besoins originellement (ou potentiellement) dévolus à un autre bailleur; e.g., la distribution des manuels scolaires. (Cette responsabilité supplémentaire a aussi apparu dans le plus grand besoin par l'USAID d'adopter des responsabilités administratives et politiques pour le Quatrième Projet.) Les initiatives du volet formation continue de l'USAID étaient considérablement affaiblies parce que les enseignants et les élèves n'avaient pas reçu de manuels scolaires, dont la distribution devait être prise en charge sous le Quatrième Projet par un autre bailleur. L'USAID s'en est occupé, quoiqu'un peu tardivement. Cette sorte de situation contribue à donner l'impression que le programme de l'USAID se développe au fur et à mesure que de nouvelles priorités apparaissent.

En théorie, le programme du Quatrième Projet s'insérait dans la stratégie éducative nationale du MEN. Le fait d'avoir signé cet accord avec la Banque Mondiale (et celui avec le Fonds Monétaire International pour le programme d'ajustement structurel) semblerait indiquer que le Gouvernement avait été impliqué dans l'articulation du programme et des conditionnalités. Par la suite, on en a déduit que le Gouvernement était impliqué doublement dans l'élaboration du programme du Projet BEEP, ayant autorisé ce Projet et celui dont il est tiré: la Quatrième Projet. On a vu que ce principe ne s'est pas confirmé dans la réalité. En vérité, ni le Projet d'investissement ni les conditionnalités n'ont bénéficié

² - "... The statement is made that USAID remains the only donor making an effort in the sector. Where does this come from? Even subtracting the US\$2 million of quick disbursing money, the World Bank's involvement in the sector remains considerable, if not the largest. The French, the Germans, the African Development Bank, the Islamic Development Bank, the Dutch, Unicef, etc. are all involved. And we are all involved with the primary objective of improving basic education access and quality..." (remarks of Sam Carlson, Human Resources Economist, World Bank/Mali)

d'une véritable participation stratégique du Gouvernement malien. (On voudrait peut-être poser la question si les motivations du gouvernement pour accepter le programme de la Banque Mondiale et de l'USAID aient été basées principalement sur des préoccupations relatives directement au secteur éducatif. Combien est-ce que le besoin d'avoir des devises et d'autres préoccupations politiques ont figuré dans la décision du Gouvernement d'accepter des conditions que tous les partenaires devaient soupçonner être insoutenables?) Dans le document d'élaboration du "Projet de Consolidation du Secteur Education" de la Banque Mondiale, on constate que

...le Gouvernement se propose de promouvoir une utilisation plus efficace des ressources budgétaires, humaines et physiques mises au service de l'éducation, d'élargir la base de ressources du secteur en obtenant un soutien accru de tous les intéressés, et de décentraliser la gestion du système en élargissant la participation des régions et des APE. (p. 18)

Or, il faut se demander si la distance entre ces intentions et l'exécution de la stratégie actuelle ne demande pas une volonté et une puissance politique qui dépasse les moyens d'un gouvernement et d'un pays qui vient de sortir d'une longue période d'autoritarisme. En somme, considérer que le Gouvernement malien a participé à l'élaboration du programme du Projet BEEP n'est pas tout à fait crédible; d'autant plus que les accords ont été signés par l'ancien régime. En plus, quoique l'intérêt du Gouvernement malien à collaborer avec les donateurs et bailleurs de fonds pour le développement de l'éducation de base puisse être évident, pour le Gouvernement, les conditionnalités de cet accord militent vers l'abandon de toute assistance aux deux autres ordres d'enseignement qui constituent aujourd'hui les sous-secteurs malades du système: le secondaire et le supérieur. Pour le gouvernement, le système éducatif est un tout.³

L'USAID a continué à élaborer et négocier de nouveaux objectifs -- e.g., la régionalisation -- et de nouvelles stratégies souvent d'une manière que plusieurs ont considérée comme unilatérale. La régionalisation, la stratégie majeure introduite par le premier avenant, peut servir d'exception significative à cette observation ayant été élaborée

³ - *"The statement that the Malian Government did not participate 'strategically' in the preparation of neither the investment components nor the adjustment components of the Fourth Education Project and the BEEP seems a little sensational. It would be quite easy for the World Bank to document the Government's participation in both Project and program preparation. It is entirely true that the Transition Government and the subsequent governments of the IIF Republic inherited the Project as negotiated during Moussa Traore's regime, but this is not a statement about Project 'ownership' at the time the Project was prepared. Moreover, the evaluation states that the Government's 'need' for foreign exchange forced it to sign agreements it could not keep, implying that donors were to blame for proposing these agreements. This suggests a lack of sovereign decision-making capability and responsibility on the part of the Government, which smacks of paternalism. In fact, I would still argue that all of the policy measures which were agreed to remain valid in terms of their potential contribution to developing primary education, and that we should continue to pursue them. Whether or not they were (or are) realistic is up to the Government to determine."* (remarks of Sam Carlson, Human Resources Economist, World Bank/Mali)

par l'USAID avec la participation étroite de l'ancien Directeur de l'IPN.⁴ On a remarqué que l'USAID répondait normalement aux besoins perçus et articulés par le ministère -- e.g., l'éventualité actuelle considérée par l'USAID de fournir des manuels scolaires aux médersas --, mais le fait de répondre aux demandes du Gouvernement n'en fait pas un véritable partenaire dans l'élaboration du programme. L'USAID se réserve à tout moment le droit de dire "non." La divergence se révèle par exemple dans le refus récent du Ministre de l'enseignement de base de signer l'accord d'un troisième avenant proposé par l'USAID. La première réaction de l'USAID face au refus d'une offre d'un million de dollars pour l'éducation de base au Mali était de considérer que le MEB ne manifestait pas un intérêt sincère au développement du secteur. Cette réaction était surtout compréhensible compte tenu du fait que la préparation de cet avenant avait commencé par une collaboration et une entente positive entre l'USAID, l'IPN et le Ministre du Gouvernement précédent. Ce dernier supportait déjà des efforts ciblés par l'avenant depuis environ deux ans. L'apparence d'une volte-face subite pouvait facilement se traduire comme un changement de politique intempestif. Une autre interprétation de la même réponse du ministre serait de considérer que c'est peut-être la première fois que s'affirme de la part du Gouvernement une implication directe dans la conceptualisation et le contrôle des stratégies qu'on entame sous sa tutelle. L'USAID proposait une stratégie tout à fait nouvelle pour le Projet BEEP. Etant donné que le ministère sera, tôt ou tard, responsable de cette initiative, il semblerait naturel qu'il prenne son temps pour bien maîtriser le dossier et considérer sa pertinence vis-à-vis de la politique et du programme global de l'enseignement fondamental. Quoiqu'on ne puisse jamais connaître les vraies motivations des gens, vu de ce point de vue, la réaction du ministère s'avérerait être un développement plutôt favorable que négatif vis-à-vis du Projet.

Pour les bénéficiaires ciblés du Projet -- les enseignants, les APE, les élèves --, on ne peut les considérer que comme des consommateurs du Projet, et dans un marché monopolisé. Les exécutants du Projet peuvent adapter des stratégies à certaines exigences de ce groupe, mais ils sont vraiment limités dans les options. Par exemple, le volet FAEF a décidé de diminuer le montant de la contribution contrepartie pour la réhabilitation des écoles de 35 à 25 pour cent. Or, les inspecteurs constatent que pour certaines communautés vraiment dépourvues, même ce niveau de contribution n'est pas abordable. En plus, beaucoup de communautés et d'inspecteurs réclament des constructions nouvelles, indiquant que l'incidence de nouvelles classes sur le taux de scolarité serait beaucoup plus importante que celle des réhabilitations scolaires. Pourtant, les responsables du secteur éducatif de l'USAID disent que les règles de l'agence relatives aux constructions nouvelles sont telles que cette stratégie est effectivement interdite. Les inspecteurs d'écoles maliennes ont signalé aussi la contribution énorme que l'USAID pourrait faire au secteur si elle acceptait, comme le font les canadiens (le PREDEP), de financer les salaires de maîtres vacataires

⁴ -- Parmi les propositions offertes par l'ancien Directeur de l'IPN, on trouvait notamment celle des Centres de Service Régionaux, basés aux bureaux des DRE et appuyant des enseignants et des administrateurs locaux avec l'identification et la maîtrise de techniques, avec la création et l'emploi de matériels et avec l'adoption d'autres intrants pédagogiques.

pour un an. Les raisons des réticences de la part de l'USAID par rapport à ces propositions peuvent facilement se faire comprendre. Néanmoins, on ne peut ignorer qu'il y a eu, et qu'il reste, un manque d'implication important des bénéficiaires dans l'élaboration du programme du Projet BEEP. Cela pose des problèmes de pertinence et de pérennité du Projet.

Cohérence vis-à-vis des préoccupations du Gouvernement et des besoins actuels. D'après des représentants des localités -- des APE -- et des agents du Ministère sur le terrain -- surtout les directeurs régionaux et les inspecteurs -- consultés par l'équipe d'évaluation, la première priorité pour le développement du secteur éducatif est d'élargir l'offre. Une forte majorité des bénéficiaires consultés dans les régions couvertes par le Projet estimait que l'USAID devrait faire comme les canadiens: construire de nouvelles écoles et payer les salaires des maîtres vacataires. L'USAID fait sien sans doute le but d'augmenter l'offre de places pour les élèves. Mais limiter les interventions du FAEF à la réhabilitation c'est nécessairement limiter l'importance de l'incidence de cette composante sur l'évolution des effectifs, tant du côté de la quantité que de l'équité. On dirait que la politique de l'USAID de ne pas entamer des constructions nouvelles est en contradiction directe avec l'objectif d'augmenter les effectifs scolaires. Un administrateur à l'USAID a assuré aux évaluateurs que les réhabilitations effectuées avec l'aide du FAEF étaient souvent beaucoup plus que purement superficielles; qu'en fait il s'agissait dans de nombreux cas de rendre utilisable une classe qui ne fonctionnait plus. Or, l'équipe n'a pas pu obtenir le chiffre actuel du nombre de nouvelles places qui ont été créées par le Projet, et ce paramètre ne figure pas parmi les indicateurs officiels.⁵

Pour la question de qualité, le Projet ne répond aussi que partiellement aux besoins majeurs du secteur. Il est évident qu'on ne peut pas tout faire, mais le manque d'approche systémique⁶ dans l'élaboration et l'exécution des initiatives mène parfois à des résultats insuffisants et sans effet réel. La distribution des manuels scolaires peut servir d'exemple.

⁵ -- *"Cohérence vis-à-vis des préoccupations du gouvernement: le consultant prétend qu'il y a incohérence entre le refus de l'USAID de faire de nouvelles salles de classes et la politique du gouvernement à accroître le taux de scolarisation. Je pense qu'il n'y a pas d'incohérence car le FAEF de l'USAID n'a pas pour objectif d'accroître le taux de scolarisation par une augmentation du nombre de salles de classe, mais plutôt d'améliorer la fréquentation dans les zones rurales en créant un cadre de vie viable pour inciter les parents à envoyer leurs enfants à l'école et à y rester pendant la durée de leur cycle." (Remarques de Ibrahima Sissoko, Conseiller Technique/Moniteur FAEF/USAID)*

⁶ -- *"Repeatedly, the evaluators confuse poor Project execution with 'the lack of a coherent, systematic, and strategic approach,' asserting the latter is to blame for limited Project results. This assertion is arrived at often with little consideration of other factors affecting Project results, and appears to me to be a 'knee-jerk' explanation on the part of the evaluators (seen in Section III [of the Introduction] as well). Personally, I would argue the Project was well-designed (with the exception perhaps of the relatively small adjustment component), but poorly executed, because of political and institutional/bureaucratic factors on the Malian side, and because of inadequate supervision from the World Bank side. But nowhere in the evaluation is there a thorough analysis of the Government's capacity and responsibility for Project execution. This is particularly so in the case of the textbook and training components." (remarks of Sam Carlson, Human Resources Economist, World Bank/Mali)*

Le besoin de livres dans les classes était frappant, et l'initiative prise par l'USAID d'agir vite était admirable. Pourtant, les résultats étaient loin de ce qu'on souhaitait pour maintes raisons qui révèlent l'importance d'entamer des actions avec une stratégie cohérente et suivant une approche systémique. Quoique très reconnaissants d'avoir reçu des livres, on a trouvé que la plupart des enseignants ne les ont pas utilisés, offrant des explications suivantes: (i) les manuels sont arrivés après le trimestre pour lequel ils sont destinés; (ii) ils sont arrivés sans guide de maître; (iii) la formation qu'ils ont reçue pour l'apprentissage du langage parlé a utilisé d'autres matériels; et (iv) les manuels ne sont pas adaptés pour le Mali. Ceci n'est pas la faute de l'USAID, mais cela démontre les insuffisances liées à la conduite d'interventions "improvisées," sans système ou plan cohérent d'initiatives qui se complètent et se renforcent.

Un autre exemple qui a été soulevé lors des discussions est celui de la stratégie de la formation continue. La formation continue actuelle se limite en principe aux maîtres des trois premières années de l'école fondamentale. On imagine maintenant le problème pour les élèves qui auront vécu une didactique innovatrice lorsqu'ils se trouveront devant un enseignement classique en quatrième année.

Il est sûr qu'on ne peut pas s'attendre à ce que l'USAID réponde à toutes les carences du secteur. Cependant, un dialogue avec les agents d'exécution du secteur -- des maîtres au ministre -- s'avérerait absolument essentiel afin d'assurer une correspondance étroite et féconde entre le programme élaboré et les besoins prioritaires du secteur. Ce dialogue est nécessaire pour bien comprendre les problèmes, les besoins, les contraintes et les options. Il n'y a vraiment pas de meilleure façon pour assurer l'adéquation entre l'élaboration du Projet et les besoins réels, même si les options d'intervention sont limitées.

Le besoin d'écouter les agents d'exécution s'avère surtout important maintenant, avec l'apparition d'une nouvelle priorité qui semble intéresser beaucoup l'USAID: le secteur non-formel. Au séminaire national sur l'éducation nationale parrainé par l'Unesco qui a eu lieu au MEB pendant les activités de l'équipe présente, on a évoqué le besoin de mettre en cause l'utilité de l'école classique pour les besoins primordiaux du peuple malien. Les activités dans l'éducation non-formelle conduites par les organisations non-gouvernementales ont attiré récemment l'intérêt de l'USAID. Avec cette convergence heureuse des intérêts de l'USAID et des préoccupations présentes du Gouvernement, il se présenterait une opportunité importante d'entamer un dialogue pour élaborer les directions futures des projets de l'USAID dans le secteur éducatif.

Une stratégie cohérente. Les exemples relatifs au manque de coordination entre la distribution des manuels scolaires et les activités de la formation continue sont repris par presque tous les partenaires pour dire que les interventions de l'USAID constituent une stratégie "improvisée." En raison de la pression urgente de l'USAID/DC en 1989 d'initier un programme tout de suite, on n'a eu le temps ni de réfléchir ni d'engager le Gouvernement dans les discussions afin d'élaborer une stratégie cohérente. Avec les événements politiques depuis la révolution, le ministère n'a vraiment pas établi des points

de repère de long terme pour influencer ou informer les objectifs et actions de l'USAID. Avec tous ces changements, le Gouvernement avait de peine à articuler et mettre en application des stratégies et des politiques que l'USAID pouvait essayer de compléter ou de renforcer.

La conception structurelle du Projet. On a remarqué que le manque de cohérence dans la programmation du Projet BEEP est liée fortement à un manque de cohérence structurelle dans l'organisation du Projet; encore une conséquence probable de son début hâtif. Comme les activités, la définition des structures de gestion et de coordination se sont définies au fur et au mesure de l'élaboration. Ce phénomène est aussi évident dans la structure interne du Projet que dans les relations formelles entre le Projet et le ministère. Pour le Projet même, les indicateurs de cette absence de cohérence structurelle sont les suivants, parmi d'autres:

- i. les trois composantes administratives distinctes du Projet BEEP -- (i) l'assistance technique Projet ABEL, (ii) l'assistance technique USAID, et (iii) l'achat de matériels et d'équipement;
- ii. environ deux ans d'opération sans chef de Projet -- on envisage d'en affecter un en septembre 1993;
- iii. d'après certains conseillers techniques, la coordination tant formelle qu'informelle entre assistants techniques était découragée par les responsables de l'USAID/Mali plus centralisateurs;
- iv. l'établissement relativement récent de la réunion mensuelle des responsables des différents volets, d'après des conseillers, ne comble cette lacune que partiellement, car elle sert plutôt à présenter des programmes que d'étudier des stratégies possibles conjointes⁷;
- v. au début du Projet, chaque volet présentait un budget unique, sans uniformité de présentation -- on peut avancer la même remarque pour les plans d'action;
- vi. la responsabilité pour gérer le budget était affectée à l'un des conseillers pédagogiques sans contrôles réguliers; et
- vii. les efforts importants consentis depuis deux ans afin d'introduire de la discipline sérieuse et de l'uniformité dans l'administration, la planification, et la budgétisation ont eu un impact évident sur la gestion (au moins sur son apparence), quoique l'USAID ait introduit ces structures un peu unilatéralement, et par étapes un peu désordonnées.

⁷ – L'USAID organisait des réunions hebdomadaires avec tous les assistants techniques et leur homologues depuis 1991.

Maintenant, le Projet semble marcher très bien; il y a des procédures claires que tous les conseillers et agents collaborateurs apprennent à respecter, et on produit de très beaux plans et budgets rigoureux et uniformes. Or, les conseillers techniques ajoutent très vite à cette observation que la bonne gestion ne vaut rien sans les actions sur le terrain. Les assistants techniques et l'USAID possèdent des niveaux d'appréciation très différents pour la balance entre la bonne gestion et la rigueur technique. Les deux sont nécessaires, mais le manque de dialogue profond dans l'élaboration des actions menées par le Projet ne permettent pas de résoudre les questions qui contraignent leur application conjointe.

En plus, l'obligation d'utiliser les nouveaux systèmes administratifs et de gestion sans transition a fort bouleversé les activités sur le terrain cette année. L'USAID a gélé toutes les dépenses du Projet en février pour faute de budgets respectant les normes de l'USAID, nouvellement appliquées. Cette décision a provoqué un retard dans les opérations du Projet de plus de deux mois. Les répercussions sur les actions de plusieurs des volets, qui sont liées au calendrier scolaire, étaient significatives. On ne peut vraiment pas critiquer l'initiative de rationaliser la gestion du Projet. Mais la manière de l'institutionnaliser peut être critiquée. On aurait pu peut-être éviter les conséquences néfastes pour le Projet avec (i) une approche plus collective pour l'élaboration et l'initiation des innovations en gestion; et (ii) un responsable unique -- un chef de projet -- qui pouvait servir d'intermédiaire entre l'USAID et les assistants techniques pour négocier et diriger l'application des nouvelles procédures.

Pour ce qui concerne le manque de dialogue entre l'USAID et le gouvernement, il faut signaler que l'USAID a souvent tenté de rectifier cette situation. L'autorité du BPE s'affirme de plus en plus par rapport au suivi et au contrôle des activités du Projet. Là où, antérieurement, ce bureau n'apprenait les actions et les décisions qui concernaient le Projet qu'après coup, il existe maintenant des procédures qui sont établies et respectées pour impliquer le BPE directement tant pour l'approbation des plans d'action que pour le contrôle et la gestion de l'exécution de ces activités. Il manque toujours des structures qui lient le BPE, en tant que gérant du Projet, aux directions et services techniques du MEB qui sont impliqués directement dans le travail technique; une question de communication horizontale. Cette situation est provoquée par des lacunes dans la communication verticale entre les services exécutants du Projet et les supérieurs hiérarchiques qui sont censés maîtriser ces dossiers. Le résultat est une sorte de déphasage entre le Projet et le reste des initiatives et stratégies du ministère. Cette même situation existe par ailleurs entre le centre et les régions.

B. L'Environnement du Projet

Par environnement, il convient d'entendre le contexte administratif et politique général prévalant autour du Projet et qui exerce sur lui une influence positive ou négative, selon les cas. Ainsi l'environnement administratif aussi bien malien que celui de l'USAID ont une incidence sur le déroulement du Projet.

Au niveau de l'USAID, la lourdeur administrative se traduit par des procédures longues et complexes, de nombreux systèmes de contrôle, et des changements fréquents de procédure sans avertissement suffisant (cas de la manière de présenter le budget). Par ailleurs, les changements intervenus au niveau des responsables, l'imposition des normes administratives américaines créent au Projet quelques difficultés. La forte présence de l'USAID/Mali dans l'exécution du Projet et sa trop grande implication dans sa gestion quotidienne ont été souvent dénoncées. Cependant il faut souligner l'appréciation positive souvent faite par rapport à l'implication directe sur le terrain des assistants techniques et la rigueur apportée dans la gestion du Projet par l'USAID/Mali.

L'environnement malien pour sa part se caractérise aux degrés variables par la lourdeur bureaucratique, le manque ou l'insuffisance d'information sur le Projet et son déroulement, les lenteurs dans les prises de décision, parfois l'incohérence du système, le cloisonnement ou le dédoublement des missions dévolues aux services administratifs, "l'improvisation" et le manque d'autorité dans le cadre de l'exécution des missions, et la non responsabilisation de l'administration malienne par rapport au Projet. Cependant il convient de noter que dans une certaine mesure le manque d'une tutelle trop lourde de l'administration malienne a favorisé l'autonomisation du Projet.

D'un autre côté le contexte politique général du Mali a un impact sur la conduite du Projet. Les nombreux changements administratifs dus au contexte politique très mouvant ont perturbé le déroulement du Projet. Il a fallu chaque fois que le Gouvernement a changé un temps de pause afin d'amener les nouveaux responsables à un niveau suffisant d'information pour que le Projet puisse continuer à se développer normalement. L'absence de continuité dans le suivi des dossiers de la part de l'administration malienne, le changement de structures (e.g., la suppression de la Direction de la Planification), l'absence d'esprit d'appropriation du Projet et de gestion stratégique par le Ministère et l'acceptation facile du Gouvernement des conditionnalités pourtant impossibles à satisfaire ont tous influencé le Projet. En outre, les remous politiques, les perturbations fréquentes du déroulement de l'année scolaire ont affecté l'évolution et l'exécution du Projet. Cependant le contexte démocratique nouveau a permis l'éclosion d'un nouveau cadre de discussion entre la partie malienne et l'USAID/Mali dont les initiatives paraissaient souvent "improvisées" voire intempestives. Il fallait désormais discuter, convaincre et non imposer. Cela a permis de diagnostiquer bien de contraintes dans l'exécution du Projet et de leur trouver des résolutions parfois heureuses.

Par ailleurs le Projet a eu, lui aussi, des incidences sur l'environnement malien existant. Si le système de *per diem*⁸ a constitué un stimulant réel pour les cadres maliens

⁸ – La situation du *per diem* a explosé quand le nouveau directeur a annoncé (i) la mise en vigueur de la politique existante de l'USAID excluant la pratique de payer des primes aux agents gouvernementaux et (ii) l'application globale des normes de l'USAID pour le paiement de *per diems*. Les taux payés antérieurement par le Projet dépassaient considérablement ces normes, et les abus du système étaient évoqués par plusieurs de ceux qui ont parlé avec les évaluateurs. Les constats par rapport au changement "unilatéral" de la politique de

impliqués dans le Projet, son institutionnalisation pose des problèmes aujourd'hui et risque de mettre en péril les finalités du Projet dès la fin du financement USAID. La diminution autoritaire et sans concertation du taux des primes par l'USAID a créé des frustrations et des inquiétudes. Le système de per diem a créé une nouvelle mentalité qui risque d'être fort préjudiciable pour la pérennité du Projet, d'où la nécessité de réfléchir à un nouveau système de motivation qui ne fait pas appel exclusivement à l'argent.

Par contre le Projet a eu des effets bénéfiques sur son environnement. Il a suscité et entretenu des besoins en gestion, en planification, circulation de l'information, etcétera. Il a permis la création d'une capacité nationale dans de nombreux domaines, créé un esprit de responsabilisation voire d'autonomie. Le modèle de comportement souvent donné par les assistants techniques a souvent constitué une école pratique. Finalement, le Projet a aidé à attirer l'attention sur la nécessité d'impliquer les niveaux régionaux et locaux.

C. L'Exécution du Projet

A propos de l'exécution globale du Projet, l'équipe d'évaluation a posé trois questions fondamentales.

- 1. Quels étaient le degré et la qualité de l'implication des différents partenaires, acteurs et bénéficiaires dans l'exécution, la coordination et la gestion des activités du Projet?**

L'USAID, l'assistance technique, les directions nationales et les APE/CDL sont tous partenaires à des degrés divers dans la mise en oeuvre du Projet BEEP. Le rôle joué par l'USAID est sans doute le plus déterminant dans l'exécution du Projet. C'est elle qui finance et qui a approuvé les assistants techniques proposés par ABEL. Il existe une autre catégorie d'assistance technique, à contrat local, recrutée par l'USAID Bamako et utilisée dans l'exécution du Projet (comptable, antenne FAEF/Koulikoro, et scolarisation des filles).

L'assistance technique (ABEL ou locale), en collaboration avec le MEN élabore et programme des activités qui sont centralisées au niveau du BPE, et discutées et adoptées en réunion du Cabinet. Le programme d'activités est par la suite soumis pour contrôle à l'USAID qui peut l'accepter ou l'amender. On peut conclure que l'USAID a une position déterminante par rapport aux autres acteurs dans la mise en oeuvre du Projet. Cette position forte peut amoindrir la responsabilisation des autres partenaires.

per diems étaient aussi communs. Les effets de cette décision sur le travail du Projet n'est pas encore évident; or, surtout pour le volet formation continue, on craint des incidences négatives considérables, tant dans la coopération des formateurs que dans la participation des enseignants et des directeurs d'écoles. La nouvelle politique semble être plus équitable, surtout pour les gens des régions, mais rumeurs persistent. Il serait intéressant d'étudier cette question dans un an, et dans deux.

En ce qui concerne l'assistance technique (ABEL et locale), elle a un rôle à la fois de support administratif, financier et technique. Ce rôle qui lui est imparti et qui n'est mentionné nulle part dans le document de Projet fait double emploi avec celui du BPE et ceux cités plus haut par l'USAID. Il est souhaitable que le rôle technique de l'assistance technique ne soit pas amoindri par celui de support administratif et financier.

Le BPE, coordinateur théorique de tous les volets, était jusqu'en septembre 1992 ou janvier 1993 pratiquement écarté du Projet, l'exécution se faisant entre l'USAID et les assistants techniques domiciliés ou non dans les directions nationales. En ce qui concerne l'IPN, pour les volets "formation continue et suivi et évaluation", il existe un cloisonnement entre les activités du Projet et les activités et divisions de cette institution, attitude préjudiciable à la pérennisation des acquis. Il n'existe pas de comité technique de pilotage du Projet qui aurait pu atténuer les frictions si l'USAID avait pu se défaire d'un de ses trois rôles (celui d'exécutant).

2. Les activités en cours s'inscrivent-elles dans l'esprit du Projet?

La réponse est oui. Les activités inscrites dans les six volets du Projet permettent d'atteindre les objectifs qu'il s'est assigné, à savoir: améliorer la qualité, l'efficacité et l'équité du système éducatif malien. Malgré l'amélioration de certains indicateurs (beaucoup plus d'enfants fréquentent l'école, le taux de scolarisation s'améliore, le taux de redoublement est à la baisse, les infrastructures s'améliorent, plus de maîtres sont initiés en OPO), on peut affirmer que:

- certaines actions ne sont pas cohérentes: e.g., on a trouvé beaucoup de maîtres formés qui ne disposent pas de tout le matériel didactique prescrit;
- si l'exemple de Koulikoro est en voie de favoriser la régionalisation de compétences techniques et de capacités matérielles, il existe toujours des résistances à la décentralisation de pouvoir et de responsabilité au sein des directions nationales; et
- le Projet, au lieu d'aider à réduire l'écart urbain/rural, est resté plutôt en centres urbains et semi-urbains. En se limitant à quatre régions déjà favorisées, le Projet aura contribué à creuser l'iniquité entre la zone du Projet et le reste du Mali.

3. Quelles sont les questions majeures posées lors de l'exécution du Projet?

Elles ont, entre autres, trait:

- aux réticences à la régionalisation de responsabilité et d'autorité sur les activités du Projet (la volonté du centre de garder tout ou une majeure partie du pouvoir);
- à trouver un juste milieu entre la fonction technique de l'assistance technique d'une part et sa fonction de gestionnaire (support administratif et financier);
- à la professionnalisation des formateurs d'enseignants -- à situer au niveau des DRE --, et à la distinction à faire entre formateurs et évaluateurs des enseignants.
- à la marginalisation de l'assistance hors-projet.

D. L'Equité

Le Projet BEEP couvre quatre régions: le District de Bamako, les régions de Koulikoro, Sikasso et Ségou. La République du Mali est divisée en huit régions plus le District de Bamako. Les problèmes de faible taux de scolarisation, de manque de matériel d'enseignement et d'apprentissage, de la formation insuffisante de maîtres, de l'insuffisance du soutien et du contrôle pédagogique et de la surcharge du programme d'étude se posent avec acuité sur toute l'étendue du territoire national. En désignant dès le début du Projet des zones déjà relativement privilégiées pour une intervention significative d'un ensemble intégré de réformes de grandes envergures et d'investissements, tout en ignorant le reste du pays, le Projet BEEP fonde la base de son action sur une iniquité qui risque de creuser des écarts plus profonds entre les régions. En 1987-88 (avant le Projet) pour les 1418 écoles de premier cycle du pays, 958 étaient dans les quatre zones qui seront couvertes par le Projet. Tandis que la région de Koulikoro comptait 355 écoles de premier cycle en 1987-88, celle de Tombouctou n'en comptait que 69, celle de Gao 82 et celle de Mopti 156. Sur les 306.679 élèves du premier cycle en 1987-88, 211.301 étaient dans les zones qui seront couvertes par le Projet. 53.587 élèves étaient inscrits au premier cycle dans la région de Koulikoro contre 12.023 dans celle de Tombouctou, 15.556 dans celle de Gao et 31.528 dans celle de Mopti. Ces chiffres produisent des ratios moyens d'élèves par écoles de 151:1 pour Koulikoro, 174:1 pour Tombouctou, 190:1 pour Gao et 231:1 pour Mopti. Les chiffres sont restés semblables quatre ans après, en 1991-92.

L'insuffisance du nombre de classes dans ces autres régions s'avère même plus marquante si l'on considère que les densités de population des régions éloignées sont inférieures à celles des régions couvertes par le Projet. Pour les élèves scolarisés dans les régions à faible densité de population, on peut concevoir que les distances à parcourir sont

importantes et que le taux de non-participation à l'école, sans nouvelles constructions, sera difficilement réduit.

L'équipe d'évaluation n'a reçu qu'une seule explication pour ce choix de zones-cible. Le Directeur-Adjoint du BPE a constaté que les régions de Bamako, Ségou et de Sikasso étaient sélectionnées pour deux raisons principales: (i) la densité et les chiffres absolus de population sont plus élevés dans ces trois régions, donc la possibilité d'atteindre un plus grand nombre d'enfants -- question d'efficacité -- était meilleure; et (ii) compte tenu de l'obligation imposée par le Quatrième Projet, comme par le Projet BEEP, d'atteindre des objectifs quantitatifs relativement ambitieux, on considérait que la meilleure chance était de concentrer les activités là où le progrès dans l'éducation démarrait déjà. Soucieux du déséquilibre et l'iniquité inhérente à cette stratégie, l'USAID a cherché à catalyser des actions dans les autres régions par inciter ou encourager les interventions d'autres bailleurs; e.g., les Allemands à Mopti, les Suisses et l'Unesco à Tombouctou, à Gao et dans le nord, la Banque Mondiale à Mopti et à Kayes, et les Canadiens dans le pays entier. Le Projet BEEP a aussi orienté certaines de ses activités envers les écoles dans toutes les régions; en particulier, la distribution de manuels scolaires, et la formation d'enseignants en cascade, formant les directeurs régionaux et les inspecteurs d'enseignement fondamental pour tout le pays et leur fournissant des matériels de formation.

Néanmoins, le Projet, en concentrant ses efforts dans certaines zones, renforce les inégalités existantes au lieu de les corriger. On constate aussi des inégalités à l'intérieur des zones du Projet; entre centres urbains et zones rurales. Dans les zones urbaines où la mobilisation des ressources est relativement plus facile, les interventions du FAEF par exemple sont beaucoup plus significatives que dans les zones rurales où il n'y a guère de ressources. Il semble aussi que l'impact du Projet est beaucoup plus visible et plus important dans la région de Koulikoro que dans les autres. Pourtant Koulikoro a été touché tardivement. Est-ce la proximité géographique de Koulikoro par rapport au centre de décision -- la Mission USAID et le MEB à Bamako -- qui peut ainsi exercer facilement son contrôle, ou est-ce qu'on tire les leçons de l'expérience acquise avec les premières zones? La réponse n'est pas évidente.

La question principale qui a préoccupé l'équipe d'évaluation en ce qui concerne l'équité est: *Les mesures et interventions envisagées par le Projet pour assurer l'équité dans le système éducatif permettent-elles d'atteindre cet objectif?* Pour ce qui concerne le programme de l'Assistance Hors-Projet, l'obligation au gouvernement malien de mieux maîtriser le flux des élèves entrant dans le secondaire général et le supérieur comme une condition pour la libération des tranches s'avérerait favoriser l'enseignement fondamental, y orientant plus de ressources financières et humaines. Par contre, la mesure qui veut favoriser l'enseignement privé pour élargir la base de l'éducation ne pose aucun problème dans les centres urbains où les parents comprennent bien la nécessité de la scolarisation et peuvent mobiliser des revenus pour financer l'école et l'éducation de leurs enfants. Or, en milieu rural, les parents sont parfois hostiles à l'école aussi bien pour leurs garçons que pour leurs filles. En plus les revenus sont si bas qu'ils ne peuvent pas payer l'éducation pour leurs enfants.

Favoriser l'élargissement de la base de l'éducation par le développement des écoles privées, conduit, en l'absence d'habitudes installées de payer pour l'éducation à profiter les zones urbaines au détriment des zones rurales. (Déjà une plus forte demande d'éducation en zone urbaine favorise la mobilisation de plus de ressources -- 25 pour cent des fonds FAEF de la région de Koulikoro ont été transférés sur le District de Bamako). Du fait de la capacité de mobilisation de ressources pour financer l'école, le FAEF a réhabilité beaucoup plus de classes en zone urbaine qu'en zone rurale.

La double vacation, dont la généralisation est prévue malgré une vive réticence des enseignants, pose aussi dans sa pratique actuelle un problème d'équité. Le Projet prévoyait la formation des maîtres à la tenue des classes à double-vacation, une réforme de programmes et l'aménagement des salles de classe (éclairage afin de continuer les cours après la tombée du soleil). Mais aucune de ces mesures d'accompagnement n'a été réalisée. Dans le cas de la double vacation -- lorsqu'il y a deux cohortes pour un maître --, le maître prend un groupe d'élèves le matin et un autre groupe l'après-midi, ou chaque groupe une semaine sur deux. En l'absence de programme spécifique, le maître est obligé de réduire le programme normal. N'est-il pas évident que les enfants qui reçoivent seulement une partie du programme à temps partiel sont pénalisés par rapport à ceux qui reçoivent normalement les cours à plein temps?

Comme autre exemple, le FAEF-USAID n'intervient que pour les réhabilitations. Si les réhabilitations améliorent effectivement les conditions de travail et des maîtres et des élèves, donc accroissent le rendement du système, des nouvelles constructions permettent d'accueillir beaucoup plus d'enfants. Même avec le fait constaté par l'USAID que les réhabilitations sont souvent la remise en état de classes qui sont totalement effondrées, on ne peut toujours pas ignorer que l'action se limite aux populations qui sont déjà servies par le système, bien que souvent insuffisamment.

Le Projet prévoit aussi un appui aux communautés pour qu'elles s'impliquent directement dans la gestion de l'école. Dans la pratique, l'intervention des communautés dans la gestion de l'école se réduit exclusivement à une participation aux constructions nouvelles et aux réhabilitations, question de fournir la quote-part nécessaire pour débloquer les fonds du FAEF. Tous les autres aspects de la gestion de l'école sont laissés à l'administration scolaire et aux enseignants. Les parents n'ont aucun pouvoir pour exprimer quels programmes, quelles formations ou quelle école ils veulent pour leurs enfants. Même les salles de classe qu'ils aident à construire sont conçues en dehors d'eux.

Une des conditionnalités du Projet, dans un souci d'équité était l'augmentation du budget d'Etat en faveur de l'éducation de base. 25 pour cent au moins du budget d'Etat devait être consacré à l'éducation et la part de l'éducation de base devait passer progressivement de 35 à 45 pour cent entre 1989 et 1994. On constate qu'en terme absolu, les dépenses publiques d'éducation ont augmenté entre 1988 et 1992, passant de 17,4 milliards de francs CFA en 1987 à 24,2 milliards en 1992, soit une augmentation annuelle moyenne de 8,6 pour cent. Le premier cycle du fondamental a reçu en 1992 38 pour cent

du Projet contre 20 pour cent pour l'enseignement supérieur. Si l'on sait que le premier cycle du fondamental regroupe 80 pour cent des effectifs scolaires maliens et le supérieur seulement un pour cent, alors les pourcentages du budget affecté à chacun posent un problème d'équité même si en terme absolu la part allouée au deuxième cycle de l'enseignement fondamental a augmenté.

Les taux de scolarisation restent encore faibles au Mali. En 1990-1991, sur 1.354.205 enfants scolarisables, seuls 340.553 (25 pour cent) allaient effectivement à l'école. Mais on constate une augmentation progressive du taux de scolarisation dans les zones couvertes par le Projet, évident dans les chiffres suivants:

- o En 1986-87, on a recruté en première année 75.803 élèves dont 47.368 garçons et 28.435 filles. En 1990-91, ces chiffres passent à 84.477 dont 53.128 garçons et 31.349 filles et en 1991-92 à 91.839 dont 56.322 garçons et 35.517 filles.
- o En 1986-87, sur les 75.803 élèves recrutés en première année, 62.577 passent en deuxième année.
- o En 1990-91, 84.477 recrutés en première année, 76.735 passent en deuxième année.
- o Il y avait en 1986-87 en sixième année (fin du premier cycle) 29.252 élèves dont 18.877 garçons et 10.375 filles. En 1990-91, ils étaient 29.351 en sixième année dont 19.183 garçons et 10.168 filles. En 1991-92, ils étaient 33.737 en sixième dont 21.988 garçons et 11.749 filles.

Le taux de recrutement a augmenté en moyenne de 10 pour cent dans les zones du Projet. Mais il est difficile d'affirmer de façon certaine que cela est dû uniquement au Projet. En plus des réhabilitations du FAEF-USAID, il y a eu les constructions nouvelles et les réhabilitations du Quatrième Projet Banque Mondiale et du programme canadien (écoles Amadou Toumani Touré). On constate également dans les zones du Projet une augmentation du taux de recrutement des filles sans pouvoir affirmer en absence d'indicateurs d'impacts que c'est le résultat des actions initiées par la cellule de scolarisation des filles. Bien avant le démarrage du volet des actions avaient été entreprises dans certaines régions pour accroître la scolarisation des filles et dans d'autres (Sikasso): le volet n'a démarré qu'à la rentrée scolaire 1992-1993, ce qui fait qu'on ne dispose encore d'aucun chiffre pour apprécier. Mais on sait qu'en 1987-88, 29.596 filles ont été recrutées en première année. En 1988-89 ce chiffre passe à 30.124, en 1989-90 il tombe à 29.622 pour se relever en 1990-91 à 31.349 et en 1992-93 à 35.517.

La régionalisation prévue par le Projet, si elle avait été effective, aurait permis incontestablement l'élargissement de la base de l'éducation, surtout en zones rurales. Dans la pratique actuelle tout est centré à Bamako (sauf Koulikoro dans une moindre mesure)

et on constate une résistance au niveau du centre à élaborer une stratégie d'exécution de la régionalisation. Mais vouloir répartir l'autorité et, surtout la responsabilité sans dégager les ressources nécessaires est-il réaliste? Pour le moment les centres pédagogiques régionaux, les centres régionaux de service, la gestion du système d'information et les activités de suivi et évaluation n'existent pas encore au niveau des DRE.

E. Qualité

Deux questions principales ont été posées au sein de l'équipe d'évaluation à propos de la qualité du programme et de l'exécution du Projet BEEP.

1. Quelle est l'incidence du Projet sur la qualité de l'enseignement?

La qualité de l'enseignement est fonction de nombreux facteurs tels que l'ambiance de la classe, le contenu des programmes, le genre de didactique, la qualité des locaux scolaires, l'existence d'un mobilier suffisant, la compétence des enseignants.

Le volet suivi et évaluation tente d'apprécier le niveau de qualité de l'enseignement de base dans les domaines couverts par le Projet BEEP en évaluant divers facteurs qui l'influencent. D'ailleurs, si les indicateurs choisis sont tous positifs on risque de conclure trop rapidement à une meilleure qualité de l'enseignement. Ceci n'est pas forcément le cas.

On peut aussi approfondir la question en examinant si les interventions ont été cohérentes et si une stratégie systémique était bien présente. Ayant, par exemple, formé les maîtres sans les manuels scolaires nécessaires et ayant distribué les manuels sans le guide du maître (indispensable dans ce cas) on a pu constater la présence d'indicateurs positifs (les livres ont été distribués et les maîtres ont été formés. Mais sans coordination, on ne peut pas conclure à une véritable amélioration de qualité d'instruction ou d'apprentissage.

Les indicateurs qui tiennent compte des réussites aux examens de fin de cycle sont utiles mais on doit se poser la question de savoir ce qui est dû spécifiquement au Projet. Des raisons externes à l'école peuvent expliquer certaines variations tant favorables que défavorables: les facteurs socio-économiques notamment ne sont pas pris en compte par le suivi et évaluation.

2. Quelle est l'adéquation des critères de la qualité de l'enseignement avec les priorités de la société dans laquelle s'inscrit le Projet?

Les critères qui permettent d'évaluer la qualité interne de l'école doivent encore trouver une validation externe telle que par exemple un meilleur rendement dans la vie sociale et économique. Autrement dit, est-ce que l'école fondamentale prépare bien l'élève pour ce qu'il attend une fois qu'il deviendra membre actif de la société malienne? Obtenir

un diplôme est une réussite, certes. Encore faut-il savoir si ce diplôme doit permettre de s'adapter à son environnement et/ou ouvre la porte d'un cycle d'études supérieures. Il s'avère donc important de clarifier les finalités de l'enseignement fondamental et le profil attendu à la fin du premier cycle. Les travaux du MEB, avec l'Unesco, au mois d'août 1993 notamment (déjà mentionnés) ont porté sur cette définition lors des séminaires nationaux pour les trois niveaux d'enseignement fondamental, secondaire, supérieur. Le Projet doit donc rester attentif aux décisions qui seront prises afin de vérifier la validité externe des critères de qualité choisis. De plus, pour améliorer les performances des élèves, il a été démontré qu'il ne suffit pas de parfaire les interventions pédagogiques. L'élève qui ne souffre pas de la faim apprend sûrement mieux que celui qui n'a pas pu manger avant d'entrer à l'école. Il ne faudrait donc pas négliger dans les critères de qualité les conditions élémentaires d'accès à l'éducation -- les pré-requis et préalables cognitifs et physiques -- recherchés, par exemple, lors de l'installation de cantines scolaires.

F. Efficacité

Le problème de l'efficacité peut être apprécié à divers niveaux:

- l'incidence des procédures du Projet sur sa gestion;
- l'impact du Projet sur la réalisation des indicateurs;
- la validité et la pertinence des indicateurs; et
- l'impact du Projet sur l'initiative gouvernementale de décentralisation⁹, et la pérennisation des acquis.

La question de *l'incidence des procédures du Projet sur la gestion du Projet BEEP* des différents secteurs du MEB où les volets oeuvrent comporte des aspects négatifs comme positifs. Pour le négatif, on a relevé la méthode procédurière de décaissements, et l'instabilité des méthodes de programmation des activités affectant l'exécution des volets du Projet. Pareillement, les procédures de coordination, tant verticales que horizontales, ne sont vraiment pas formalisées. Au niveau de l'USAID, ce constat est évident dans l'existence de cinq bureaux de contrôle et de décisions, dont le BEEP, le Contrôle, le Management, les Programmes, et les Contrats. En plus, l'implication de l'assistance technique (ABEL, et USAID), du Bureau du Management, et du Bureau de Contrôle dans

⁹ – La politique de décentralisation du Ministère de l'Education Nationale est en cours d'élaboration dans le cadre de la préparation de la loi sur la décentralisation au Mali. La décentralisation des activités du projet est confrontée au retard dans la publication des travaux de la Délégation à la Décentralisation du Ministère de l'Intérieur, prévue pour 1994. Actuellement, la décentralisation des activités du Projet est conséquemment confrontée à l'inexistence de cadre institutionnel. C'est ce qui explique, au moins en partie, la non-atteinte des objectifs de régionalisation du Projet BEEP.

la gestion quotidienne des activités du Projet semble avoir rendu souvent inefficaces les tâches de vérification et de justification de l'USAID. Et cela devrait devenir encore plus encombrant si l'on ajoute les fonctions du BPE.

Pour les effets positifs du Projet sur l'efficacité des divisions concernées du MEB, on a remarqué tout d'abord un transfert de nouvelles habitudes de gestion par l'assistance technique et la formation des collègues maliens. Un exemple est l'introduction de l'informatique dans la gestion des activités quotidiennes des bénéficiaires, ce qui a allégé pour les quelques bureaux concernés les tâches routinières. Le Projet a aussi conduit à la nécessité d'avoir un système de pilotage du secteur de l'éducation. Cette idée semble maintenant être prise au sérieux. Finalement, l'équipe d'évaluation a assisté à l'apparition d'une prise de conscience accrue en faveur de la planification de la gestion rationnelle, et de la budgétisation intégrale.

En ce qui concerne *l'incidence du Projet sur la réalisation des indicateurs*, il est difficile de dissocier l'incidence du Projet des autres interventions dans le secteur. Par exemple, il existait déjà des tendances favorables avant le Projet (e.g., appui communautaire), mais qui ont été encouragées ou accentuées. Par ailleurs, le Projet BEEP intervient dans le cadre du Quatrième Projet où il y a plusieurs partenaires. Les actions du Projet sont les mieux ressenties dans la région de Koulikoro, qui semble avoir des résultats plus probants que dans les autres zones de Projet.

Pour certains indicateurs -- e.g., manuels scolaires et formation continue en OPO --, on peut mieux les attribuer à l'intervention du Projet BEEP. L'évolution des indicateurs peut être appréciée dans le tableau de programmation de la performance des indicateurs en Annexe F du rapport. Cependant il importe d'approfondir les recherches à ce niveau pour situer la part de Projet BEEP dans une modification des tendances plus larges des indicateurs présents dans ce tableau.

La validité et la pertinence des indicateurs retenus est très discutable. Comme on l'a constaté dans la section analytique du volet suivi et évaluation, les indicateurs officiels du Projet BEEP sont beaucoup plus révélateurs du succès du Projet que du progrès du secteur d'éducation fondamentale malienne. La portée de ces indicateurs est limitée pour plusieurs raisons. Pour commencer, le fait d'exclure des facteurs extra-scolaires, ou socio-économiques, peut cacher certains facteurs importants dans la détermination du succès des étudiants et des écoles, et donner trop d'importance à d'autres qui sont pris en considération. La réalisation de certains indicateurs, en plus, ne permet vraiment pas d'inférer que la situation éducative s'est améliorée, et d'autant moins d'attribuer des gains directement aux interventions du Projet. Le choix d'indicateurs peut aussi biaiser l'analyse du Projet s'il se limite aux questions de la qualité interne. Sans prendre en compte le rendement externe associé avec des actions pédagogiques, on ne pourra pas s'assurer d'une incidence positive d'un progrès atteint au niveau de l'école sur la vie de l'enfant après l'école dans sa famille et sa communauté.

L'incapacité de préciser la réussite du Projet par l'atteinte des indicateurs ne devrait pas en soi conduire à une remise totale en cause des interventions du Projet BEEP. Les indicateurs du Projet BEEP sont valables, mais ils ne sont pas suffisants. Il faut intégrer des indicateurs relatifs à la planification, à l'amélioration de la gestion, à la volonté et à la capacité des bénéficiaires à conduire le Projet et à atteindre les résultats escomptés. Bref, il faut des indicateurs qui précisent d'une manière beaucoup plus détaillée des objectifs stratégiques du Projet BEEP, du Quatrième Projet et surtout du Gouvernement malien.

Concernant l'incidence du Projet sur l'initiative gouvernemental de la décentralisation et sur la pérenisation des acquis, le Projet BEEP et le Quatrième Projet Education en général ont posé les jalons de la décentralisation de la gestion de l'éducation de base, à travers plusieurs stratégies. L'appui à la création de diverses structures institutionnalisées au sein du MEB constitue une approche importante que le Gouvernement renforce par une contribution considérable (les antennes régionales du FAEF et les Centre de Formation Continue), ou avec des actions parallèles (les cellules de scolarisation des filles). L'assistance technique du Projet entame sérieusement, pour certains volets, le renforcement de la capacité institutionnelle, avec le transfert de compétences techniques et de gestion aux nationaux affectés aux divisions centrales du MEB. Par ailleurs, les actions à ce propos pour les organes décentralisés, à part le cas de Koulikoro, sont manifestement insuffisantes.

Cette décentralisation et cette perspective de pérenisation des activités éducatives favorisées par le Projet BEEP sont à l'état embryonnaire, comme complément, n'ayant dépassé les intentions que dans le cas de Koulikoro. Il faut attribuer sur le plan local et régional, les moyens pour que ces initiatives du Projet BEEP puissent être effectivement fonctionnelles. Il importerait que le Gouvernement malien fasse un choix de politique en faveur de la décentralisation. Ce processus semble en cours.

CHAPITRE 5 DIRECTIONS FUTURES ("RECOMMANDATIONS")

L'équipe d'évaluation a envisagé huit directions futures proposées à l'USAID et au MEB comme des recommandations à discuter et à modifier selon les priorités négociées. L'équipe était très sensible aux contraintes à ses fonctions d'analyser le Projet et d'élaborer des recommandations pour la phase suivantes. Soulevée surtout par l'application de la méthodologie d'évaluation de quatrième génération était la diversité d'opinions sur le passé et le future du Projet parmi les maints partenaires. On a considéré que ce n'était ni possible ni souhaitable que l'équipe entame la responsabilité de tracer les directions futures du Projet. D'ailleurs, en reflétant les idées et les priorités majeures exprimées par les partenaires concernés du Projet BEEP avec qui les évaluateurs ont pu parler, on espère provoquer une discussion entre ces partenaires principaux qui menera aux recommandations et stratégies précises qui seront basées sur des perspectives consensuelles. En ce sens, l'équipe d'évaluation préfère considérer toute son activité comme un effort catalysateur à une réflexion et un planification conjointe entre l'USAID et le gouvernement malien.

I. Alternatives de Financement

Les alternatives de financement se situent essentiellement à deux niveaux: (i) l'initiative privée communautaire; et (ii) l'USAID et les autres bailleurs de fonds. Pour la participation privée, en milieu rural, il importe de différencier l'initiative communautaire de financement des autres sources nationales typiques, les fonds publics et ceux des promoteurs privés. Cette distinction s'avère importante devant la volonté de stimuler plus de participation de la part de la communauté au niveau financier et, surtout, dans la gestion de l'école. Pour le moment, le concept d'une troisième forme de gestion scolaire - l'école communautaire -- est tout à fait étrangère à la vaste majorité des communes. Des actions sont nécessaires, telles que:

- i. éclaircir le concept de l'école de base ou de l'école communautaire;
- ii. promouvoir les efforts spécifiques en direction de l'école communautaire. (Ainsi il faudrait sans doute déconnecter la cotisation APE de la Taxe de Développement Régional et Local);
- iii. lier l'école à d'autres actions de développement communautaires susceptibles de générer des ressources et de péreniser les activités liées à la gestion des institutions locales éducatives; et
- iv. fournir une assistance directe destinée à renforcer la responsabilité des communautés par rapport à la gestion stratégique et au financement de l'école.

Il est proposé aussi qu'on élargisse les domaines de financement de l'éducation, à l'environnement scolaire, à la recherche en éducation et à l'éducation non-formelle. Dans ce cadre il faudrait accorder un appui prioritaire à la définition d'une nouvelle stratégie, conception de l'école, avec des moyens financiers pour assurer un appui technique et une expérimentation.

Pour les bailleurs de fonds, il s'agit de considérer des options plus favorables au développement particulier du secteur de l'enseignement fondamental. On proposerait à ce propos deux démarches principales: (i) sensibiliser et mobiliser les bailleurs de fonds et donateurs pour qu'ils concentrent beaucoup plus étroitement leurs efforts sur les initiatives gouvernementales; et (ii) développer une nouvelle stratégie d'AHP, basée sur les actions définies au point sur l'ajustement structurel.

2. Appui de l'USAID à la Définition d'une Nouvelle Stratégie de l'Education

Les efforts menés actuellement par les autorités maliennes pour préciser les finalités de l'ensemble du système éducatif devraient faire l'objet de toute l'attention de l'USAID pour apporter les aides logistiques nécessaires à l'accomplissement de ce travail. Un tel appui pourrait englober une aide technique pour définir les profils attendus en fin de cycle dans l'enseignement fondamental, ainsi que les profils attendus des futurs enseignants dans un large effort de clarification. D'une manière similaire, on pourrait envisager un appui pour la conceptualisation, la planification, le financement et la diffusion de nouveaux programmes, autant formels que non-formels. Finalement, l'USAID pourrait servir de catalyseur (avec l'Unesco, qui y consacre déjà des ressources) afin de regrouper les autres bailleurs de fonds autour des discussions initiales et du développement éventuel d'une nouvelle vision de l'éducation au Mali.

3. Ajustement Structurel

La mission d'évaluation propose au Gouvernement malien et à l'USAID d'entamer des discussions sérieuses visant les recommandations suivantes concernant l'ajustement structurel:

- i. Il faudrait abandonner des conditionnalités non-réalistes et de ce fait pratiquement impossibles à satisfaire. Il serait souhaitable d'opérer une relecture systématique de ces conditionnalités.
- ii. Il faudrait réviser des conditionnalités qui pénalisent l'éducation de base. Le système de conditionnalités, et surtout la liaison entre certaines conditionnalités concernant d'autres secteurs ou d'autres niveaux de l'éducation (secondaire et supérieur) ne doit pas constituer une entrave au développement de l'éducation de base ou en bloquer le financement. Au

contraire les conditionnalités doivent en favoriser l'expansion. De ce fait une révision des conditionnalités serait souhaitable à défaut de faire sortir le secteur de l'éducation de base de tout ajustement structurel.

- iii. Il faudrait autoriser le recrutement d'enseignants au niveau de l'éducation de base. En raison de leur caractère stratégique, les recrutements doivent être autorisés au niveau du secteur comme c'est le cas au Sénégal et au Burkina Faso. Les refuser c'est mettre en péril tout effort de scolarisation. De même s'impose l'arrêt de la politique de départ des enseignants de l'éducation de base à la retraite anticipée. Les formules de vacatariat doivent être étudiées attentivement et soutenues au besoin.
- iv. Il faudrait instaurer un partenariat véritable dans l'élaboration des nouvelles conditionnalités. Jusqu'ici, il semble que les conditionnalités soient imposées par les bailleurs de fonds. Même si c'est la partie malienne qui les accepte, elle n'a en réalité guère le choix. Il serait souhaitable, compte tenu de l'expérience et de l'importance du domaine, que les conditionnalités fassent l'objet d'une analyse approfondie, d'une concertation large et d'un partenariat effectif entre maliens et bailleurs de fonds.

4. La Construction

Il s'avère que la politique actuelle de l'USAID de ne pas financer des nouvelles constructions est en forte contradiction avec l'objectif majeur du Projet d'accroître les taux de scolarisation dans l'enseignement fondamental, surtout dans les zones les plus défavorisées du pays. L'équipe a apprécié la contribution importante -- tant pour la qualité que pour la quantité -- de la stratégie de réhabiliter des locaux, souvent délabrés au point de ne plus être utiles. Elle ne propose pas qu'on abandonne ce domaine d'intervention. Mais, en raison des objectifs d'équité et de l'incidence majeure sur l'élargissement de la base éducative, l'USAID devrait accepter de financer des constructions nouvelles de classes et d'écoles.

5. La Décentralisation et la Régionalisation

Considérant que la décentralisation en est un facteur important de la démocratisation de l'éducation et d'autonomisation sur le plan régional, la mission d'évaluation recommande que l'USAID dégage les moyens nécessaires pour responsabiliser les régions par rapport à la gestion et pour réorienter ses actions en agissant parallèlement au niveau du centre et des régions et ainsi donner au centre un rôle de service plutôt que de gestion.

6. Création et Mise en Place d'un Comité de Pilotage du Projet Développement de l'Éducation de Base

La coordination du Projet, telle que mentionnée dans le document initiateur du Projet, sera confiée au Bureau des Projets Éducation. Une lettre-circulation No 0573/MEN-CAB du 17 Mars 1992 rappelait à chaque direction qu'elle devait désigner un responsable qui coordonnera les activités du Projet au sein de la dite direction et sera membre du Comité de Suivi que le département voulait créer. Cette décision sera appliquée afin de nommer un représentant officiel de chaque département qui sera le seul responsable chargé de participer aux réunions et aux activités du nouveau comité.

La nécessité de création d'un Comité de Pilotage du Projet s'est faite sentir lors de l'évaluation de chaque volet. Il aura pour mission:

- i. d'orienter, de fixer les priorités, d'autoriser les actions, d'assurer la coordination, et de suivre et contrôler des activités et procédures du Projet BEEP;
- ii. d'assurer la concordance entre les programmes et stratégies du Projet et du Gouvernement; et
- iii. d'examiner le Rapport Semestriel d'Etat d'Avancement du Projet.

Le Comité de Pilotage sera présidé par le BPE et comprendra en outre un représentant des Directions Nationales impliquées dans le Projet, les Directeurs Régionaux de l'Éducation de la zone du Projet et un représentant de l'USAID.

Au niveau de la Région, un Comité de Suivi comprenant la DRE, les APE et les Enseignants sera aussi mis en place.

7. Continuer le Programme d'Assistance Technique aux Volets

Il est proposé que l'USAID continue son programme d'assistance technique aux différents volets exécutés par des conseillers. Cette proposition émane surtout des agents maliens associés à ces interventions et qui ont exprimé plusieurs réserves dont deux préalables:

- i. il faudrait rédéfinir les termes de référence de tous les conseillers et de tous les volets afin d'accorder une importance primordiale à la régionalisation; et
- ii. pour chaque volet individuel, il faudrait prendre en compte sérieusement les recommandations de la présente évaluation; même si l'on ne les applique pas tous, qu'elles constituent la base d'une discussion approfondie entre le

conseiller, ses collaborateurs maliens immédiats, l'USAID et les responsables maliens concernés afin de conduire à une redéfinition consensuelle des finalités souhaitées -- tant immédiates qu'à long-terme --, des stratégies essentielles, des indicateurs pertinents, et d'un plan d'exécution pour la continuation des activités.

Quatre principes pour la continuation de cette assistance pourraient être prévus:

- i. la responsabilité primordiale du conseiller est le transfert de compétence, surtout technique;
- ii. le conseiller doit se limiter à son rôle de technicien, sans essayer de jouer aussi le rôle de décideur, quelle responsabilité est réservée aux agents maliens concernés par le volet;
- iii. dans le budget du Projet, et pour chaque volet, il faut présenter des lignes distinctes pour présenter les coûts de l'assistance technique des autres dépenses du Projet; ce principe assurerait la transparence de la gestion et permettrait une réflexion rationnelle et conjointe -- USAID et MEB -- sur l'adéquation de la proportion entre les deux dépenses en fonction des objectifs du volet et des ressources disponibles; et
- iv. l'USAID et le BPE exécutent conjointement une évaluation annuelle de chaque conseiller, considérant comme critère primordial le transfert d'expertise technique au collaborateur malien immédiat et aux autres agents maliens concernés.

8. L'Extension du Projet

La mission a eu à constater que les régions touchées par le Projet sont celles qui ont toujours été le cadre d'interventions des projets intéressant le secteur de l'éducation. Si cela se justifie par la densité de la population et la forte demande de scolarisation dans ces zones, il conviendrait cependant de plus en plus de prendre aussi en charge les besoins fort pressants des autres régions et éviter ainsi la création au niveau du pays d'un pôle de misère éducative dans des régions défavorisées et de plus en plus délaissées. D'où les possibilités de frustrations futures porteuses de bien de dangers. Pour ce faire l'équipe d'évaluation recommande fortement l'extension du Projet à l'ensemble des régions du Mali.

CHAPITRE 6

CONCLUSION

Le projet BEEP de l'USAID a eu, de toute évidence, de nombreuses conséquences positives sur l'éducation primaire au Mali. Les influences les plus marquantes sont les suivantes: (i) la formation continue de près de 7.000 instituteurs de l'école primaire et de tous les membres des directions régionales et des inspectorats; (2) la rénovation de plus de 400 salles de classe; (3) une augmentation des taux de scolarisation féminine dans la zone d'intervention du Projet; (4) un net progrès dans la collecte, l'informatisation et l'analyse des statistiques scolaires; (v) l'établissement d'une capacité d'évaluation standardisée sur le plan national, ainsi qu'une meilleure compétence dans le domaine suivi et évaluation; (vi) la distribution de manuels scolaires pour les classes de première et deuxième année; et le progrès global de la compétence dans les départements étudiés du Ministère pour organiser, exécuter et évaluer les initiatives des différents secteurs (cf. Annexe F.) Ces activités ont toutes eu lieu dans le cadre de la Réforme de l'Education au Mali et du Projet de Quatrième Education, organisé par la Banque Mondiale.

En dépit de ce succès indéniable, il est difficile d'en déduire que le Projet a eu une influence systémique ou durable sur la scolarisation et l'enseignement au Mali. Comme il est indiqué dans ce rapport, cette situation est due à certains défauts d'organisation et d'exécution. Ceux-ci proviennent largement des circonstances du milieu, comme le démarrage difficile et les éléments structurels contraignants de la gestion du Projet BEEP par l'USAID, ainsi que les bouleversements politiques et sociaux dont a fait preuve le Mali au cours des trois dernières années. Il est aussi pertinent de dire que quatre ans d'exécution d'un projet sont largement insuffisants pour enrayer un problème aussi ancré et profond que celui de l'éducation au Mali.

Si nous gardons cette situation à l'esprit surtout, les contributions du Projet sont alors encore plus remarquables. Le défi de l'USAID ainsi que du gouvernement malien, semble être maintenant d'exploiter les forces ou les promesses du Projet de manière à garantir leur durabilité et leur continuité dans de nouvelles directions, soit au moyen des volets distincts du Projet ou d'un effort global. Peut-être le Projet a-t-il démontré au mieux que s'il existe une assistance technique de qualité ainsi que des ressources suffisantes, il y aura des agents tout à fait compétents et dévoués provenant du Ministère de l'Education qui pourront contribuer à l'amélioration de l'éducation. Mais comment ce progrès peut-il durer sans la possibilité de fonds supplémentaires comme ceux (20 millions de dollars US) qui sont associés à l'intervention de l'USAID? Ni les volets suivi et évaluation, formation continue, ou scolarisation des filles, opérés par le Ministère, arriveront à se maintenir à un niveau proche du niveau actuel d'activité sans le soutien continu de l'USAID ou d'autres bailleurs de fonds.

Quelques aspects du Projet, selon l'équipe, semblent avoir restreint l'influence durable et complète des contributions du Projet BEEP à l'éducation fondamentale du Mali. Le premier a trait à l'organisation et à l'exécution du Projet, qui consiste à adapter un

modeste ensemble de stratégies prenant pour modèle le Quatrième Projet d'Education de la Banque Mondiale. Bien que des recoupements ou une certaine cohérence aient été observés entre certains volets, d'une manière globale le Projet n'entreprend pas d'approche systémique. L'occasion de renforcer un ensemble de gains obtenus par un volet (comme celui de la scolarisation féminine par exemple) n'est généralement pas exploitée par les actions programmées par un autre volet, surtout quand il s'agit d'entreprendre une action complémentaire durable. (Le volet suivi et évaluation est une exception, puisqu'il existe principalement à titre d'effort complémentaire, pour suivre les autres volets et fournir des évaluations prescriptives.) De la même façon, il est possible que les gains d'un volet soient amoindris par le manque d'organisation et de mise en œuvre (totale ou simplement retardée) des stratégies complémentaires nécessaires, comme, par exemple, la distributions des manuels scolaires sans le guide du maître. Cet argument s'étend également au-delà du domaine scolaire pour inclure le choix du Projet de ne pas considérer les facteurs qui ont trait à la performance d'un étudiant mais qui ne sont pas directement liés à l'école, qu'il s'agisse de garder les filles à l'école ou de comprendre comment le milieu physique ou mental d'un enfant influe sur sa capacité d'apprendre le français en classe. On ne s'attend pas, par cette évaluation, à ce que l'USAID, par ce Projet, s'attaque à l'ensemble du système éducatif. Pourtant toute intervention devrait (a) être planifiée avec une parfaite compréhension du système actuel et (b) intégrer ses propres composantes d'une façon systémique. (La recommandation d'aider les communautés à prendre en main la gestion de leurs écoles -- l'objectif du FAEF -- en les aidant d'abord à gérer une activité communautaire qui ne leur est pas inconnue, va de pair avec ce thème.)

Le deuxième aspect contraire au Projet qui ressort pour les évaluateurs est la fragilité des liens stratégiques de communication; ceci représente le côté mise en œuvre de la faible approche systémique décrite ci-dessus. La collaboration et la coopération ont été jugées tendues, aussi bien entre le Ministère et l'USAID qu'entre les différentes antennes du Ministère, et d'une certaine manière également parmi les différents volets du Projet. Il semble que ce manque de communication ait lieu également, a-t-on observé et rapporté, dans la hiérarchie même du Ministère central, aussi bien qu'entre le centre, les régions, et les communautés, et qu'entre la Mission et les assistants techniques du Projet. Il existe beaucoup de raisons à ces lignes de communication "brouillées". Elles tiennent souvent à des caractéristiques culturelles et structurelles, surtout lorsqu'elles touchent aux lignes de communication internes du Ministère de l'Education. D'autres s'expliquent, d'après les partenaires du Projet, par des techniques de gestion propres aux responsables principaux du Projet. Enfin, les changements fréquents de collaborateurs gouvernementaux surtout ont sapé les nombreux efforts d'établir des relations régulières et chaleureuses entre la Mission/le Projet et le Ministère. L'absence d'une autorité institutionnelle formelle au Ministère pour représenter les intérêts du Gouvernement dans le Projet -- comme cela a été proposé avec le Comité de Pilotage -- a exacerbé cette situation. L'établissement de ces lignes de communication est jugé fondamental et crucial pour la continuation positive du Projet et, plus important encore, pour l'éducation fondamentale au Mali; bien qu'il n'y ait aucun doute que cela ne sera pas chose facile.

Un troisième aspect défavorable au profil et à la mise en œuvre actuelles du Projet est l'incapacité, variable selon les volets, de dépasser la rhétorique et de passer à l'exécution du Projet par la réalisation de l'objectif de régionalisation voulue par l'USAID et le Ministère. Des plans existent, une formation première et l'achat d'équipement ont parfois eu lieu; c'est le cas notamment des volets suivi et évaluation et du système de gestion d'information en éducation. Le volet scolarisation des filles a multiplié ses efforts avec ses homologues régionaux, tout comme le volet formation continue par son approche en cascade (bien que ces stratégies aient révélé leurs propres désavantages). Cependant, le Projet reste pour la plupart une initiative centralisée, tant dans son élaboration que dans sa gestion, diminuant par là de plusieurs façons l'impact positif possible sur le système d'éducation du pays. Premièrement, un personnel situé au centre pourra atteindre beaucoup moins d'écoles ou d'autres groupes cibles que ses homologues régionaux, à cause des grandes distances, ou du nombre insuffisant ou limité des moyens de transport. Deuxièmement, le personnel régional est d'habitude plus sensible aux situations locales particulières et capable d'adapter des stratégies ou des initiatives centrales ayant plus de chances de réussir. Troisièmement, il semble que la régionalisation ait le meilleur potentiel de faire durer le Projet, puisqu' (i) un plus grand nombre de gens auront reçu une formation qui leur donnera la capacité et l'intérêt de continuer un travail spécialisé, (ii) les régions possèdent une plus grande flexibilité budgétaire, ce qui leur permet d'investir plus facilement dans la recherche, la promotion, la formation ou d'autres initiatives encore même après que le Projet sera arrivé à son achèvement, et (iii) les régions semblent être mieux placées que les divisions techniques centrales pour influencer les priorités budgétaires de l'éducation nationale. Les autres bienfaits sont décrits ailleurs dans le rapport. Il existe certainement aussi des désavantages à la régionalisation, comme une qualité plus variable et un contrôle central compromis dans l'exécution et de la responsabilité administrative et financière des diverses actions; néanmoins ces questions pourront être traitées plus directement dans une stratégie de la régionalisation.

Un quatrième défaut qu'a observé l'équipe d'évaluation est le manque apparent de liens entre le Projet et le programme et objectifs du Ministère quant à la Réforme de l'Éducation. Le Ministère de l'Éducation semble n'avoir qu'un sens très limité d'appropriation ou même de légitimité à ce qui a trait au Projet, alors que les sections ministérielles distinctes et les régions (comme c'est le cas de Koulikoro), qui sont impliquées dans le Projet et qui sont touchées par chacun des volets en particulier, ont un fort sentiment d'être directement engagées. Un élément important de cette situation décrite ici peut s'expliquer par l'incapacité du Gouvernement à se concentrer suffisamment sur un profil d'éducation technique à cause des nombreux changements de responsables ministériels clés et d'un contexte socio-politique aussi hasardeux. Il n'est pas juste, et ce n'est nullement le souhait des évaluateurs, de critiquer le Gouvernement pour ses courageux efforts à introduire la démocratie; cependant, jusqu'à ce que cette situation atteigne quelque stabilité, au moins dans une partie du secteur, le pronostic pour un progrès durable est improbable. Le Bureau des Projets Éducation (BPE) aurait pu fournir ce genre de régularité, et il y a espoir que ce sera bientôt le cas, mais jusqu'à présent il n'a bénéficié ni d'une direction cohérente propre ni de l'entière collaboration de l'USAID ou des divisions techniques du

Ministère. L'existence d'un Comité de Pilotage du Projet aurait pu également servir ce but, s'il était en place et pouvait compter sur une autorité ministérielle formelle et législative suffisante. Tant que le Projet ne fera pas partie intégrante du programme de Réforme du Ministère, son exécution et sa durabilité resteront problématiques. Les indicateurs du Projet BEEP seront atteints, mais un impact durable sur l'éducation nationale est improbable.

Les raisons à ces défauts n'ont vraiment de valeur que lorsqu'elles s'inscrivent dans le contexte d'une évaluation constructive dans la mesure où elles offrent des choix pour remédier à cette situation. Ce que l'équipe d'évaluation a le plus fortement ressenti a été l'absence d'une collaboration étroite et cohérente entre l'USAID, le Ministère et les autres bailleurs de fonds internationaux. Avec quatre gouvernements et ministères avec lesquels il a fallu planifier et coopérer sur une période de trois ans, la cohérence et la continuité ont été pratiquement impossibles. Cette situation a été exacerbée par le fait que le Bureau des Projets Education du MEN n'a pas fait preuve d'une gestion et d'une coordination conformes au Projet. Une autre raison importante apparemment pour les défauts de certains des volets tient au manque d'intégration de certaines des activités du Projet avec les responsabilités et soucis majeurs de la division homologue malienne voulue; peut-être plus évidente est la collaboration fortement critiquée entre le volet système de gestion d'information en éducation et la Division de l'Administration et des Finances.

Enfin, les évaluateurs ont identifié une autre raison principale aux défauts du Projet: l'USAID a beaucoup plus mis l'accent sur les efforts de réussite du Quatrième Projet et du Projet BEEP que sur une stratégie nationale de réforme éducative, plus systémique et globale, étant articulée par le Gouvernement. Le Projet BEEP a concentré ses efforts sur l'exécution des composants exclusifs du Projet dans les quatre zones d'intervention, s'intéressant moins à l'intégration complète et institutionnelle de ces activités qu'aux efforts du Ministère et des régions en matière d'éducation. L'unique intérêt porté par le volet suivi et évaluation au rapport annuel des activités du Projet BEEP, sans tenir compte des initiatives de l'assistance hors-projet, en est un exemple. A ce point de vue, les efforts de collecte de données du volet système de gestion d'information en éducation vont davantage de pair avec un programme destiné à répondre aux besoins du Ministère tout entier. Cette critique n'est pas présentée en tant que jugement, et ne désire blâmer personne. Une telle intégration était en effet proscrite, en vertu de l'absence d'une politique gouvernementale claire et définie portant sur les initiatives prioritaires du Gouvernement en éducation. L'absence de blâme n'élimine pas pour autant les effets de cette situation.

L'objectif actuel de l'USAID et du Ministère est de faire avancer le Projet. Dans certains cas, cela implique une évaluation à partir de ce qui a déjà été accompli (en particulier pour les volets suivi et évaluation, formation continue, et les programmes du FAEF); dans d'autres, une réévaluation plus profonde est requise des volets et des objectifs globaux du Projet, des stratégies et des critères de succès (en particulier en ce qui concerne les initiatives des volets scolarisation des filles et de système de gestion d'information en éducation). Trois étapes principales forment la stratégie proposée par l'équipe d'évaluation pour lancer ce processus. On peut les considérer comme plus

générales que les huit directions futures présentées au chapitre 5. De plus, il est entendu que ces étapes évolueront peut-être dans un groupe différent (ou modifié) de directions futures que celles proposées par l'équipe. Qu'il en soit ainsi, si c'est le cas.

1. L'USAID et le Ministère doivent collaborer étroitement pour articuler un ensemble mixte d'objectifs et de stratégies, qu'il s'agira de ranger par ordre de priorité pour le Projet, en les inscrivant dans le contexte plus large de la Réforme de l'Education Nationale et des initiatives des autres bailleurs de fonds. L'exécution du programme requiert une unité de but et d'action semblables, dont la prémisse est une entière communication et le partage de l'autorité du processus de décision en ce qui concerne le Projet. Une condition critique préalable à cette concertation doit être la formulation précise, par le MEB, d'objectifs et de priorités dans l'élaboration d'un programme cohérent de réforme éducative nationale.
2. L'objectif de la régionalisation doit être la priorité même du Projet BEEP, et se reflétera dans les stratégies pour chaque volet et pour l'ensemble du Projet, ainsi que dans le budget du Projet. L'entreprise devra être rationnelle dans le temps -- par exemple, dans l'affectation de véhicules aux régions suivant un programme d'exécution qui aille de pair avec l'exécution d'un plan d'opération global du Projet -- et rapide.
3. Des liens systémiques doivent être introduits dans le Projet, qui apportent une cohérence logistique, théorique et pratique (i) à chaque volet du Projet BEEP, (ii) aux volets et aux stratégies associées à la Réforme nationale, et (iii) à l'ensemble du Projet et du Plan global de Réforme du Ministère. Ces liens doivent être organisés et suivis; une autre raison d'être pour le Comité de Pilotage du Projet (ou de la Réforme).

Les évaluateurs pensent que le plus important éclaircissement qu'apporte l'évaluation est l'insuffisance de communication entre les partenaires clés du Projet; parfois due à une mauvaise organisation du programme, ou encore à un opportunisme utile, elle le doit probablement le plus souvent aux caprices malheureux de changements politiques et sociaux. L'équipe ne prétend pas avoir pu discerner de façon exhaustive tous les succès et défauts du Projet de Développement de l'Education de Base et est encore moins sûre d'avoir fourni de justes et complètes raisons à toutes ces situations. Les "Future Directions" du Chapitre 5 sont intitulées "recommandations" car c'est en général ce qu'on attend d'une évaluation formative formelle.

Cependant, la seule forte recommandation que l'équipe d'évaluation puisse proposer avec ferme conviction est que l'USAID et le Ministère restent à l'écart, pour un moment, du présent Projet et discutent ensemble du chemin qu'ils désirent suivre avec la Réforme de l'Education et le rôle de soutien de l'USAID dans cet effort ambitieux. Il est à espérer que la présente évaluation serve de catalyste satisfaisant à cette discussion prolongée. Les

but principaux du présent rapport ont été d'essayer: (i) d'identifier les questions les plus pertinentes qui sont liées au Projet et comment elles sont articulées par les maints partenaires, et (ii) de présenter les points de vue divergents qui se rapportent à ces questions. Si certains de ces objectifs ont servi à provoquer de franches discussions entre les divers acteurs du Quatrième Projet d'Education, les évaluateurs auront alors accompli un de leurs objectifs majeurs. Si quelque erreur qu'il ait d'avoir mis en valeur certaines voix au détriment d'autres, de futures discussions entre les partenaires pourront rétablir un équilibre plus approprié.

Six personnes ont collaboré pendant quatre semaines dans le but de comprendre et d'énoncer quelque chose de cohérent et d'intelligent au sujet d'un Projet qui a directement impliqué plus d'une quarantaine de personnes, travaillant ensemble depuis quatre ans dans un environnement difficile. Le rapport qui en résulte ne saurait contenir LA VERITE. Plutôt, il présente les opinions de spécialistes indépendants, sur l'organisation, l'exécution et le suivi du Projet, aussi bien que la façon dont la plupart des personnes intéressées perçoivent les mêmes questions. La véritable évaluation du Projet BEEP vient juste de commencer. Un groupe d'idées est sur la table. Que la collaboration reprenne!

BIBLIOGRAPHIE

BIBLIOGRAPHIE

Banque Mondiale/ACDI, "République du Mali: Revue des dépenses Publiques d'Education, 1987-1992," juin 1993.

Banque Mondiale, "République du Mali, Projet de Consolidation du Secteur Education."

BEEP (voir les pages suivantes)
(see following pages)

Diambomba, Miala, "La Réforme Scolaire au Mali: Essai d'Analyse des Facteurs qui Atténuent ses Résultats," Faculté des Sciences de l'Education, Université Laval, No. 15, mai 1980.

Guba, Egon G. & Lincoln, Yvonna S., **Fourth Generation Evaluation**, 1989.

Guba, Egon G. & Lincoln, Yvonna S., "The Countenances of Fourth-Generation Evaluation: Description, Judgement, and Negotiation."

Institut Pédagogique National, "Suivi et Evaluation du IV Projet Education -- Plan d'Action Annuel, Année Scolaire 1992-93."

Institut Pédagogique National, "Suivi et Evaluation du Projet de Développement de l'Education de Base, IV Projet Education -- Etude Qualitative, Année Scolaire 1992-93."

Lai, Morris K., "Field-based Concerns about Fourth-Generation Evaluation Theory," Paper Presented at the annual meeting of the American Education Research Association, Chicago, Curriculum Research and Development Group, College of Education, University of Hawai'i, 4 April 1991.

Mariko, Modibo, "Rapport de l'Atelier de Formation à la Méthode Accélérée de Recherche Participative (MARP), Equipe de Suivi et Evaluation de l'IPN, Bamako du 17 février au 15 mars 1993."

Morch, Axel, "Création d'une Ecole pour les Enfants Sourds au Mali -- Rapport d'Activités," juin 1993.

Projet ABEL, "Rapport Annuel, 1992."

Projet ABEL, "ABEL/Mali Quarterly Report, January - March 1993 -- M&E, E/MIS, & RSA Components."

USAID/Mali, "Project Grant Agreement Between the Government of the Republic of Mali ("Cooperating Country") and the United States of America Acting through the Agency for International Development ("A.I.D.") for Basic Education Expansion," 30 August 1989.

USAID/Mali, "Amendment No. 1 to the Project Grant Agreement Between the Government of the Republic of Mali and the United States of America Acting through the Agency for International Development ("A.I.D.") for Basic Education Expansion," 27 August 1991.

USAID/Mali, "Amendment No. 2 to the Project Grant Agreement Between the Government of the Republic of Mali and the United States of America Acting through the Agency for International Development ("A.I.D.") for Basic Education Expansion," 31 December 1992.

USAID/Mali, "Amendment No. 3 to the Project Grant Agreement Between the Government of the Republic of Mali and the United States of America for Basic Education Expansion -- Draft," August 1993.

USAID/Mali, "Extrait de l'Avenant du Projet de Développement de l'Education de Base, Projet No. 688-0257."

USAID/Mali, "Mali Basic Education PAAD and Project Paper."

White-Henry, Freda, "Notes on Mali's Basic Education Expansion Project, Draft for Discussion," 26 April, 1993.

DOCUMENTS EN SERIE DU PROJET DE DEVELOPPEMENT DE
L'EDUCATION DE BASE DANS LE CADRE DE L'U.S.A.I.D.

FORMATION CONTINUE ET LANGUES NATIONALES

	# des pages
1 AIDE-MEMOIRE POUR LES MAITRES D'ECOLE	79
2 KALANJE NI SEBENNI SAN FILANAN	90
3 LEXIQUE SONJAY-FRANCAIS KALIMAWEY CITAABO SONJAY ANNAASAARA SENNI	146
4 EVALUATION DE L'EXPERIMENTATION EN LANGUES NATIONALES DANS L'ENSEIGNEMENT FONDAMENTAL AU MALI	178

SYSTEMES DE GESTION INFORMATISES

5 ANNUAIRE DES STATISTIQUES SCOLAIRES DE L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE 1990 - 1991	112
6 ANNUAIRE DES STATISTIQUES SCOLAIRES 1990 - 1991	282
7 FUNDAMENTAL EDUCATION IN MALI	30
8 ANALYSE FONCTIONNELLE DES DEPENSES PUBLIQUES D'EDUCATION	123
9 STATISTIQUES SCOLAIRES - MANUEL DE L'UTILISATEUR	29
10 INITIATION A L'INFORMATIQUE ET AU SYSTEME D'EXPLOITATION MS, DOS	48
11 PROPOSITION D'UN SYSTEME D'INFORMATION ET DE GESTION, CAS DE LA DIRECTION REGIONALE DE L'EDUCATION DE KOULIKORO	20

1 2	REFORME DU SYSTEME D'INFORMATION DANS L'ENSEIGNEMENT FONDAMENTAL	34
1 3	LE PERSONNEL DU MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE, PRESENTATION GENERALE, DEPLOIEMENT, UTILISATION	155
1 4	TABLEAU DU RECENSEMENT DU PERSONNEL DU MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE 1992	112
1 5	SELECTED PRIMARY SCHOOL ENROLLMENT DATA	29
1 6	DONNEES CHOISIES SUR LA SCOLARISATION DANS LES ECOLES PRIMAIRES	21
1 7	ANNUAIRE STATISTIQUES SCOLAIRES ENSEIGNEMENT SUPERIEUR	30

SCOLARISATION DES FILLES

1 8	LITTERATURE REVIEW GIRLS' PRIMARY SCHOOL EDUCATION IN MALI BENEFITS, DETERMINANTS, PILOT PROJECTS	46
1 9	MATERIEL DE FORMATION DU PERSONNEL ENSEIGNANT SUR LA SCOLARISATION DES FILLES	116
2 0	11 ARTICLES SELECTIONNES SUR L'IMPACT DE LA SCOLARISATION DES FILLES DANS 11 ASPECTS DU PROCESSUS DE DEVELOPPEMENT	42
2 1	THE ADVANTAGES OF GIRL'S EDUCATION AND THE CONSEQUENCES OF NON-EDUCATION ON GIRLS TRANSLATION OF 4 RADIO BROADCAST FROM BAMBARA TO ENGLISH	24
2 2	SCOLARISATION DES FILLES 7 PROJETS PILOTES	12

151

**ADMINISTRATION REGIONALE DES ECOLES
ET PERFECTIONNEMENT EN GESTION**

23	L'ADMINISTRATION ET LA GESTION DU PERSONNEL DU MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE	224
24	ADMINISTRATION AND MANAGEMENT OF THE PERSONNEL OF THE MINISTRY OF NATIONAL EDUCATION	88
25	TRAINING INSTITUTIONS IN ADMINISTRATION AND MANAGEMENT FOR ADMINISTRATIVE OFFICIALS IN MALI OCTOBRE 10, 1991	11
26	LES INSTITUTIONS DE FORMATION ET DE PERFECTIONNEMENT EN ADMINISTRATION ET GESTION POUR CADRES ADMINISTRATIFS AU MALI	19
27	KOULIKORO REGION BASIC SCHOOLS REPORT AND SURVEY	60
28	EVALUATION DES INFRASTRUCTURES DES ECOLES FONDAMENTALES DANS LA REGION DE KOULIKORO	62
29	PERFECTIONNEMENT DES GESTIONNAIRES SCOLAIRES	110
30	MANAGEMENT TRAINING WORKSHOPS	44
31	SEMINAIRE ATELIER KOULIKORO	36
APPUI A LA COMMUNAUTE		
32	STATUTES AND REGULATIONS OF THE FAEF	17
33	FAEF PROCEDURES-LETTRES D'EXECUTION - PROGRAMMES	112
34	LE DEVELOPPEMENT DES ECOLES DE BASE DANS LE DISTRICT DE BAMAKO 1ER RAPPORT	32

35	LE DEVELOPPEMENT DES ECOLES DE BASE DANS LE DISTRICT DE BAMAKO 2EME RAPPORT	68
36	SEMINAIRE DE PLANIFICATION DE SELINGUE	41
SUIVI ET EVALUATION		
37	RAPPORT DE SUIVI ET D'EVALUATION DE DEVELOPPEMENT DE L'EDUCATION DE BASE DE 1991	55
38	EVALUATION DES APPRENTISSAGES DES ELEVES DE 2E ET 5E ANNEE DE L'ENSEIGNEMENT FONDAMENTAL EN FRANCAIS ET EN MATHEMATIQUES RAPPORT INTERMEDIAIRE	153
39	EVALUATION DES APPRENTISSAGES DES ELEVES DE 2E ET 5E ANNEE DE L'ENSEIGNEMENT FONDAMENTAL EN FRANCAIS ET EN MATHEMATIQUES RAPPORT TECHNIQUE	218
40	EVALUATION DES APPRENTISSAGES DES ELEVES DE 2E ET 5E ANNEE DE L'ENSEIGNEMENT FONDAMENTAL EN FRANCAIS ET EN MATHEMATIQUES RAPPORT FINAL	62
41	ANALYSE DES DONNEES DE L'ENQUETE D'EVALUATION	298
42	RAPPORT DE SUIVI ET D'EVALUATION DU PROJET DE DEVELOPPEMENT DE L'EDUCATION DE BASE DE 1992	78
43	RAPPORT DE SUIVI DE LA SITUATION DES LIVRES SCOLAIRES ET DU MATERIEL DIDACTIQUE DANS LA REGION DE KOULIKORO	0
44	RAPPORT DE SUIVI DE LA SITUATION DU FAEF DANS LA REGION DE KOULIKORO	8
45	SOS TRAINING	5

ANNEXE A

ANNEXE A

LISTE DE PERSONNES INTERVIEWEES POUR L'EVALUATION DU PROJET BEEP

A L'USAID

Ali Cissé	Adjoint, Projet BEEP
Medjomo Coulibaly	Responsable d'Education, Bureau Régional à Abidjan
Boubacar Diarra	Directeur de Cabinet Education
Dr. Freda White Henry	Responsable du Programme Education
Chahine Rassekh	Administrateur, Projet BEEP
George Thompson	Directeur Général

Au Ministère de l'Enseignement de Base à Bamako

Gaye Boubacar	Chef de la Division Formation, IPN
Moussa Soussin Dembélé	Direction Nationale de l'Alphabétisation Fonctionnelle et de Linguistique Appliquée
Mamadou Y. Diakité	Directeur Adjoint, Cellule de Planification et de Statistiques
Mme Fatoumata Camara Diallo	Ministre de l'Education de Base
Amadou Dao	Cellule de Planification et de Statistiques
Abou Diarra	Directeur Adjoint, IPN
Boubacar Diarra	Directeur du Cabinet
Idrissa Diarra	Chercheur, Division de la Recherche et des Innovations Pédagogiques, IPN (homologue, volet suivi et évaluation)
Mohamed Kanté	Directeur Adjoint, BPE
Abou Bakar Konaté	Direction Administrative et Financière
Fadjigui Konaté	Directeur, Direction Nationale de l'Enseignement Fondamental
Souleymane Koné	Directeur Adjoint, Direction Nationale de l'Enseignement Fondamental
Abdoulaye Ky	Ancien Directeur, IPN
Ario Maïga	Chef de la Section Formation Continue (homologue, volet formation continue)
Lamine Malé	Directeur, IPN
Simpara Mariam Ongoïba	Conseiller Technique
Mme Yakharé Soumano	Responsable Cellule Nationale de Scolarisation des Filles, DNEF (homologue, volet scolarisation des filles)
Adama Sy	Direction Nationale de l'Enseignement Fondamental
Barthélémy Togo	Directeur Général, BPE
Abdou Touré	Direction Administrative et Financière

Ministère du Travail et de la Fonction Publique

Fodé Coumaré

Du Projet BEEP

John Ennis
Bernard Gagné

Issa Koné
Korotoumou Konfé

Nseka Vita
James Toliver

A Koulikoro

Lassiné Bagayoko
Karamoko Berthé
Abdoulaye Coulibaly
Seydou Coulibaly
Yacouba Coulibaly
Mme Coulibaly Sadio Diaby
Bâ Diakité
Mary Diarra
Sekou Oumar Dicko
Hamidou Gambi
Modibo Goumané
Djigui Keïta
Mamadi M. Keïta
Binkoro Koné
Mamadou Konta
Mamadou Soumaré
Mohamed Nanakassé
Mamadou Timité
Mamadou Lamine Traoré

A Ségou

Souleymane Camara
Beydi Coulibaly
Djibril Coulibaly
Mamadou Coulibaly
Zana Coulibaly
Adama Dagnon
Ousmane Diakité
Souleymane Diakité
Abdoulaye Baba Diarra
Mme Barry Adama Diarra
Mme Dakouo Haoua Diarra

Consultant, Commissariat à la Réforme Administrative

Coordinateur, Projet ABEL
Conseiller Technique à la Section Formation
Continue de l'IPN
Gestionnaire Financier, Projet BEEP/BPE
Conseiller Technique, Scolarisation des Filles,
Projet BEEP
Consultant, SGI/E, Projet ABEL
Conseiller Technique à la DRE Koulikoro, Gestion
et Administration Regionale, Projet ABEL

Conseiller Pédagogique, IEF-Baguinéda
DPAAF
Directeur, Noumorila Kati
APE Commune Koulikoro
Division Enseignement Secondaire/Supérieur, DRE
Chef Section formation, DRE
IEF-Kati
Directeur, Ecole Baguinéda A
Directeur, Direction Regionale de l'Education
IEF-Koulikoro
Conseiller Pédagogique, IEF-Koulikoro
IEF-Kolokani
Division Planification, DRE
IEF-Kati
Directeur, Kati camp
IEF-Doïla
IEF-Baguinéda
Directeur IPEG Kangaba
Division Recherche Formation, DRE

Adjoint, Ecole Expérimentale de Konobougou
Chef de quartier Bougoufié
MSC, Ecole Soninkoura A
Conseiller APE Soninkoura
Conseiller Pédagogique, Math, Ségou I
Directeur, Ecole Fondamentale Soninkoura
Chef, Division Recherche et Formation, DRE
MSC Ecole Soninkoura A
Directeur, Ecole Soninkoura B
Ecole Soninkoura A
Adjointe, Ecole Soninkoura B

Kalmé H. Diaw
Alhousséni Dicko
Souleymane Doucouré
Sibiri Doumbia

Mme Fané Mafounè Fané
Amadoiu Guidjilaye
Bréhima Kanté
Mme Koné Aïssata Keïta
Mme Diarra Sama Christine Koné
Mme Niang Tata Koné

Yoro Koné
Mme Mariko Niélé dite
Djènèbou Coulibaly
Moussa Sidibé
Kéfa Togola

Baba Sidi Traoré
Chiaka Traoré
Mme Dembélé Awa Niakalé Traoré
Frédéric Traoré
Mamadou Sékou Traoré
Mme Oumou Sy Traoré
Siaka Traoré

A Sikasso

Moro Bagayoko
Mamadou Berthé
Mme Aminata Bingaly
Gaoussou Bougoudogo
Abdoulaye D. Cissé
Seydou D Cissé
Abdoul Salam Coulibaly
Fadiala Coulibaly
Nama Coulibaly
Gabriel Dakouo
Cheik Kader Diabaté
Bamoussa Diakité
Oumar Diakité
Sambou Diakité
Oumar A. Diallo
Yaya Diallo

Zahama Diarra
Ibrahim Djondo

Consultant
Conseiller Pédagogique, Français, Ségou II
Conseiller Pédagogique, Anglais, Ségou
Chef, Division Enseignement Secondaire et Supérieur, DRE
MSC, Ecole Soninkoura A
Adjoint, Ecole Soninkoura B
Adjoint, Ecole Soninkoura B
Adjointe, Ecole Expérimentale de Konobougou

Responsable Promotion Feminine, membre Cellule Régionale Scolaire Filles
Directeur, Ecole Expérimentale de Konobougou Soninkoura "A" Ségou

Adjoint, Ecole Expérimentale de Konobougou
Chef Division Planification Affaire Administrative et Financière, DRE
Président, APE Konobougou
Chef, Division Enseignement Fondamental
Adjointe, Ecole Expérimentale de Konobougou
MSC, Ecole Soninkoura A
Président, APE-Soninkoura
Adjointe, Ecole Soninkoura B
Chef Division Enseignement Fondamental

Directeur, Ecole Medine C
Conseiller aux Sports
Directrice, Ecole BII, Sikasso I
Directeur, Ecole Kourouma, Sikasso II
Conseiller Pédagogique, Sikasso I
MSC, Ecole Nièna A. Sikasso II
Directeur, Ecole Tièba B, Sikasso I
Conseiller Pédagogique, Sikasso II
MSC, Ecole Nièna A, Sikasso II
MSC, Ecole Lanzana, Sikasso II
Conseiller Pédagogique, Bougouni I
APE-Bougouni
Conseiller Pédagogique, Sikasso II
Antenne FAEF
Conseiller Pédagogique, Bougouni II
Division Enseignement Fondamental et Alphabétisation, DRE
APE-Kadiolo
Directeur, Ecole Hèrèmakono, 1er cycle

Lassine Doumbia N° 2
Siné Fomba
Mme Diallo Habibatou
Issaka Keïta
Boubacar Abass Kida
Boubacar Sekou Konaté
Mme Fatoumata Koné
Mme Korotoumou Konaté
Bakary Koné
Mamadou Koné
Seydou B. Koné
Malamine Konobara
Balla Kouyaté

Brehima Kouyaté
Badara Aly Maïga
Fatimata Mariko
Bambo N'Diaye
Moussa Onogo
Fatogoma Ouattara
Koulamegué Ouattara

Ladji Ouattara
David Sagara
Alfousseyni Sall
Lamissa Sanago
Mme Nakamissa Saganogo
Sidi Diotié Samaké
Zoumana Sidibé
Moussa Singaré
Yaya Togola
Bréhima Traoré
Broulaye Traoré
Ibrahima Traoré
Maciga Laïco Traoré
Tièmoko Traoré

APE-Bougouni
Conseiller Pédagogique
Scolarisation des filles, Sikasso I
Antenne FAEF
Antenne FAEF
Conseiller Pédagogique, Sikasso II
Ecole Ouayerema I, Sikasso I
DRE
Directeur, Ecole Zanton Ziasso, Sikasso I
Conseiller Pédagogique, Bougouni I
MSC, Ecole Kadiolo Dialakoro, Sikasso II
Division I, DRE
Division Enseignement Fondamental et
Alphabétisation, DRE
MSC, Ecole Hèrèmakono, 1er cycle
Division Enseignement Secondaire, DRE
MSC, Sikasso I
Division Planification et CAF, DRE
Conseiller Pédagogique, IEF I
Directeur, Ecole Hamdallaye A, Sikasso I
Division Enseignement Fondamental et
Alphabétisation, DRE
APE-Kadiolo
1er Adjoint au Commandant de Cercle
Division Enseignement Secondaire, DRE
Division Recherche et Formation, DRE
MSC, Ecole Medine B
Conseiller Pédagogique, Bougouni I
Conseiller aux Sports, IEF-Bougouni I
Ecole N'Kourala, Sikasso II
Directeur, Ecole Massablacoura
Conseiller Pédagogique, Sikasso II
MSC, Ecole Medine C
MSC, Ecole Farakala, Sikasso II
Directeur, Ecole Mancourani C, Sikasso I
MSC, Medine A, Sikasso I

ANNEXE B

REPUBLIQUE DU MALI
PROJET DE CONSOLIDATION DU SECTEUR DE L'EDUCATION
(CR.2054-MLI)
MISSION DE SUPERVISION 10-20 OCTOBRE
AIDE MEMOIRE

1. Une mission composée de Mme. Maryvonne Plessis-Fraissard, chef de mission (économiste), Messrs. Makha Ndao et Djamaiddine Rouag (éducateurs), à laquelle s'est joint Mr. Samuel Carlson, chargé du suivi des projets des secteurs des ressources humaines à la mission résidente, a visité Bamako du 10 au 20 Octobre 1992. L'objet de la mission était de procéder à la supervision du Projet de Consolidation du Secteur de l'Education et spécifiquement (a) d'examiner les progrès accomplis dans la mise en place des mesures d'ajustement du système éducatif prévues dans la deuxième phase du processus, objet de la revue de la deuxième tranche du volet ajustement du crédit 2054-MLI, et (b) de définir, avec le Gouvernement et les bailleurs de fonds, le calendrier de cette revue qui avait été reporté dans le but de donner le temps au premier d'en satisfaire les conditions. Les résultats de l'examen des mesures d'ajustement ont amené la mission, après consultation de son siège, à élargir son champ et à considérer les recommandations possibles. Outre les autorités sectorielles, la mission a aussi discuté avec les représentants des organisations bilatérales et multilatérales (FAC, USAID, PNUD, UNICEF, ACDI) et a informé la KFW des résultats et des conclusions de ses travaux.
2. La mission remercie Son Excellence Mr. le Président de la République du Mali pour l'audience qu'il lui a accordé et qui a porté essentiellement sur les problèmes de l'enseignement de base et les perspectives de collaboration dans ce sous secteur. La mission remercie également S.E. Baba Akhîb Haidara, Ministre d'Etat chargé de l'Education Nationale, S.E. Fatimata Diallo Camara, Secrétaire d'Etat à l'Enseignement Fondamental et l'ensemble des responsables et personnels du Ministère d'Etat chargé de l'Education Nationale pour leur disponibilité et leur franche collaboration. La mission remercie tout particulièrement les responsables du Bureau des Projets pour l'aide apportée.
3. De manière générale, la mission tout en s'en tenant strictement aux conditions légales du projet, comprend la genèse et le contexte ayant conduit aux conditions défavorables pour le déblocage de la seconde tranche du volet ajustement. Les plus hautes autorités du pays ont largement expliqué cette situation et n'ont pas manqué de réitérer la fidélité du gouvernement aux objectifs de rationalisation du système éducatif et d'expansion de l'éducation de base. La mission a confirmé la disponibilité de l'IDA pour chercher avec le gouvernement des voies nouvelles, hors des chantiers battus, afin d'assurer un développement soutenu de l'éducation de base.
 - A. Programme d'ajustement du secteur
4. Bien qu'un progrès certain ait été accompli, tant par rapport aux mesures prévues que par rapport à des problèmes en dehors de l'ajustement, pour les aspects essentiels, la mission n'a pu que constater la divergence entre les contenus des mesures stratégiques, les objectifs quantitatifs visés par la deuxième phase du processus d'ajustement, et les effets des décisions effectivement

prises. Les constats pour les aspects fondamentaux sont donnés ci-dessous (voir annexe). Du fait des constats effectués, de la fin prochaine de cette année civile qui avait été retenue pour une décision sur la seconde tranche, et de la faible probabilité de modification des tendances budgétaires rendue plus difficile par le contexte de rentrée scolaire, la mission considère que les aspects techniques de la revue sont pratiquement achevés, et qu'il ne lui sera pas possible de proposer à l'Association la continuation du volet ajustement (US\$2 millions), ce qui l'obligera en conséquence, à recommander l'annulation de celui-ci. Il est évident que la partie investissement du projet (US\$23 millions) continuera d'être disponible pour la poursuite du financement des activités prévues et celles préparatoires aux perspectives offertes. Les conclusions et recommandations de la mission sont basées sur les divergences constatées au niveau des mesures stratégiques ci-dessous définies comme celles dont l'impact serait négatif (au lieu de positif) sur un développement quantitatif et qualitatif équilibré du système éducatif à tous les niveaux, et en particulier sur une expansion soutenue de l'enseignement fondamental.

Les mesures financières

5. Les indicateurs relatifs à la part du budget de l'Education (au moins 25%) dans le budget national de fonctionnement, et celle de l'enseignement supérieur (au plus 19%) dans celui de l'éducation sont positifs pour les années considérées (1989-1992). La part du budget de matériel didactique semble positive (accroissement prévu de 4 à 8%), toutefois le changement introduit dans la définition de cette ligne et notamment l'inclusion des dépenses de matériel accordées directement aux élèves et étudiants (frais scolaires et universitaires) rend l'appréciation difficile en l'absence de détails.

6. Les indicateurs relatifs à la part du budget de l'enseignement primaire dans celui de l'Education (accroissement prévu de 35 à 45%) et à la réduction progressive du budget des bourses (de 10% chaque année pendant deux ans puis de 5% par an pendant deux ans) sont significativement négatifs au sens où même les tendances sont négatives. La part du budget de l'enseignement primaire compte tenu de l'augmentation des dépenses aux niveaux supérieurs, s'est retrouvé à environ 33,8% en 1992. Parallèlement, le budget des bourses (secondaire et supérieur) a augmenté de manière très importante pour représenter, en 1992, approximativement consacré à l'enseignement fondamental.

Les mesures quantitatives

7. Les indicateurs relatifs aux plafonds d'accès aux enseignements secondaire général (2500) et au supérieur (1500) sont négatifs particulièrement pour les années récentes. En 1991, 5500 élèves ont été orientés vers l'enseignement secondaire général allant au delà des capacités d'accueil et parallèlement à un repli de l'orientation d'élèves vers les établissements privés pour des raisons sans doute justifiées. Le nombre total d'étudiants de l'enseignement supérieur au Mali, en 1991/92, s'élevait à 7500 et contraste avec une capacité d'accueil d'environ 4000 places. Pour l'année scolaire 1992/93 le nombre des orientés est supérieur à 2000 pour une "capacité disponible" d'environ 1100 places. Les conditions d'enseignement déjà difficiles sinon peu favorables, seront certainement aggravées par cet accroissement des effectifs.

8. La mission a pris note du report de l'application des critères d'attribution des bourses. Le ministre a expliqué que l'objet de ce report devra permettre au gouvernement de mener une campagne d'information, de sensibilisation et de recherche de consensus sur la question des bourses. La décision de ne pas accorder de bourses aux enfants des hauts fonctionnaires d'état

constitue un pas important. La mission a également pris note des mesures prises en faveur des étudiants maliens à l'étranger, essentiellement dans les pays de l'est, afin de palier à la défection des pays hôtes. Toutefois, la mission estime que l'élargissement significatif de l'accès à l'enseignement supérieur dans des établissements déjà surchargés et l'accroissement en conséquence du volume financier des bourses au détriment des aspects qualitatifs à ce niveau et surtout l'accroissement en parallèle de leur montant de 75 % décidé en Mai 1991, transforme le "dérapage" constaté jusqu'ici en tendance lourde dont les effets cumulés vont se faire sentir dans les toutes prochaines années. A cela s'ajoute l'ouverture prévue de l'Université en 1993-94. Ces décisions contredisent les objectifs du volet ajustement du projet, rappelés dans les aide-mémoires de Novembre 1991, mars et juin 1992, mais surtout aggravent les distorsions du système éducatif et freinent le rythme de réalisation des objectifs de démocratisation de l'enseignement et de développement des ressources humaines par l'expansion de l'enseignement primaire.

Les mesures d'efficacité

9. Les principales mesures d'efficacité prévues dans le projet, spécifiquement le redéploiement des enseignants en "surplus" et l'introduction de la double vacation n'ont pas été mises en oeuvre au rythme et volume retenus. En ce qui concerne le redéploiement des enseignants, les informations sur la localisation et la réalité des surplus sont partielles et contradictoires (études encore en cours). Cette faiblesse des données est aggravée par les incertitudes introduites par l'apparent succès auprès des maîtres, du programme de dégraissage de la fonction publique. La mission rappelle que le PAS exclue les maîtres du fondamental de ce programme. Le ministère explique les difficultés d'introduction de la double vacation par la résistance des enseignants à l'augmentation de leurs horaires et par leur exigence, dans cette éventualité, d'une majoration de salaire beaucoup plus importante que celle initialement prévue (50% au lieu de 30%) pour huit heures de travail additionnel.

B. Les perspectives

10. Au cours de la supervision, le Ministère de l'Education Nationale et la mission sont tombés d'accord que les contraintes pesant sur le secteur, particulièrement sur l'enseignement primaire sont difficilement compatibles avec une croissance significative de cet ordre d'enseignement si important pour le développement. Ces contraintes s'articulent autour (a) du nombre réduit de postes budgétaires alloués, aggravé par le départ d'instituteurs dans le cadre du dégraissage de la fonction publique et les contradictions entre le système de valeur des enseignants et les mesures d'efficacité, (b) de certaines mesures préconisées dans le cadre même du volet ajustement du projet, en particulier le niveau de recrutement des enseignants pour le primaire (baccalauréat plus deux années de formation) avec la résistance des bacheliers pour cette orientation et surtout le risque qui commence à se vérifier d'une demande de reclassement à un niveau supérieur, et (c) de l'aggravation de la distorsion dans l'allocation des ressources du secteur. Par ailleurs, les responsables maliens et la mission s'accordent que la capacité du Ministère de l'éducation nationale en matière de collecte et analyse d'informations, de développement de politiques, de programmes et de mise en place des procédures opérationnelles de gestion, aurait besoin d'être renforcée rapidement. Le projet en cours prévoit le financement des renforcements nécessaires.

11. Compte tenu du nouveau contexte social malien, le moment est favorable pour l'élaboration d'un programme de croissance rapide et soutenu visant une scolarisation de base

significativement élevé à un horizon à retenir. Ce programme, pour réussir devrait s'inscrire dans une stratégie sectorielle prenant en compte les besoins légitimes de renforcement qualitatif des enseignements secondaire et supérieur: il devrait corriger la tendance récente de moindre exigence de travail; il devrait être volontaire face à la nécessité de contrôler les flux dans le secondaire et le supérieur; il devrait aussi être imaginatif quant aux solutions; il devrait enfin pouvoir bénéficier d'une mobilisation nationale autour de l'objectif de scolarisation et des modalités dictées par le rythme et les moyens disponibles dans un contexte de rationalisation des dépenses de transfert.

12. Les besoins légitimes des niveaux post-primaires doivent s'organiser autour de l'amélioration des conditions et de la pertinence de l'enseignement dans une enveloppe financière strictement respectée. Cette enveloppe devra être diminuée pour retrouver un niveau acceptable et pour s'équilibrer avec le financement des autres niveaux d'enseignement le plus tôt possible. A cet effet la croissance ne pourrait être considérée qu'à moyen terme et serait déterminée par les effets de l'amélioration de l'efficacité, les signaux du marché de l'emploi, et les possibilités de financement découlant de la stratégie ayant fait l'objet d'un consensus national. La stratégie de financement des aspects récurrents du programme pourrait pour l'essentiel être basée sur l'allocation des ressources en fonction de la priorité retenue.

13. L'IDA est disposée à entamer avec les responsables sectoriels et en collaboration avec les l'UNICEF, l'USAID, le PNUD, l'UNESCO, la BAD et la BID, les travaux techniques préliminaires à la structuration des problèmes posés. Ce travail reposerait sur la définition de l'horizon et des objectifs de scolarisation possibles compte tenu du cadre technique et financier retenu dans lequel pourrait s'inscrire ce programme. Cette démarche implique aussi le report de toute initiative majeure devant entraîner des coûts récurrents importants particulièrement pour l'enseignement supérieur. En effet, il conviendrait d'évaluer une programmation de développement quantitatif, qualitatif, financier et technique au vu des missions de l'enseignement supérieur. Ces approfondissements permettront de comparer les résultats obtenus à ceux résultants d'une restructuration et d'une amélioration de la qualité des institutions existantes. Ils permettront aussi d'établir l'impact financier et les mesures éventuelles d'accompagnement qui seront compatibles avec la stratégie de développement accéléré et soutenu de l'enseignement primaire et avec la priorité donnée à l'amélioration qualitative à tous les niveaux.

14. Dans l'immédiat et sur la base de propositions que pourrait faire le gouvernement, l'IDA considérerait favorablement le financement à travers le crédit 2054-MLI des activités suivantes:

(i) l'étude et le renforcement de certaines fonctions principales du MEN tels que les systèmes d'information, de planification, de programmation. La faiblesse et la discordance des informations statistiques nécessitent une action urgente de mise en place des systèmes cités ci-dessus;

(ii) des études complémentaires à celles qui seraient menées dans le cadre du projet PNUD UNESCO et de l'ACCT (Agence de Coopération Culturelle et Technique) pour le développement rapide et soutenu de l'éducation de base, de ses conditions pédagogiques et du cadre financier dans lequel ce développement prendrait corps;

(iii) les études sur les objectifs, la stratégie et les cadres financiers, quantitatifs et académiques de la restructuration de l'enseignement supérieur et sur les divers modalités de support aux étudiants y compris les dépenses sociales(transferts), en relation avec les objectifs (a) de

développement soutenu et accéléré de l'enseignement de base, (b) d'amélioration de la qualité et de l'efficacité de l'enseignement à tous les niveaux du système éducatif, et (c) de cohérence financière de l'ensemble du secteur.

La mission suggère que ces études puissent démarrer au plus tard en janvier 1993 et que les termes de références de ces études soient discutés avec l'IDA avant fin novembre 1992.

Fait à Bamako le 23 octobre 1992

Pour l'Association,
le Chef de mission

Mme Maryvonne Plessis-Fraissard

MINISTÈRE D'ÉTAT CHARGÉ DE L'ÉDUCATION
NATIONALE

BUREAU DES PROJETS ÉDUCATION

REPUBLIQUE DU MALI
UN PEUPLE - UN BUT - UNE FOI

ÉTAT D'AVANCEMENT DU
PASEP 2ème TRANCHE

Domaines

Objectifs

Situation

A/ Accès et Équité

1/ Redéquilibrage de la pyramide

- 1990-1991/1991-1992
1.1. Institution de différents plafonds SGPT =
2 500/Sup cumul 3ans < 4 500 = 1 500.
1.2. Orientation des autres (----) Techn.Prof
& cycles courts.

Satisfait - 1990 - 91 - 2488 S.G ; 1498 Supérieur
Non satisfait 1991-92 - 5500 S.G. ; 2062 Technique
1679 Supérieur.
Non satisfait 1992-93 - 4380 S.G ; 3235 Technique
2000 Supérieur

2/ Incitation du Secteur Éducatif Privé

2. Elaboration de textes réglementaires en
faveur de ce secteur : privé, base, village,
médersas (Nov. 1989)

Fait : Conventions existantes entre l'Etat et le Privé
catholique et les médersas.

En cours : Texte pour les écoles de base en zone
urbaine et rurale.

3/ Promouvoir Scolarisation Féminine
& participation femme dans l'enseignement

3. Réalisation & discussion avec IDA identifier
difficultés filles du secteur (----) solutions
correctives.

Conforme au programme. Exécution en cours.

B/ Adéquation - Efficacité

4/ Rationalisation formation des maîtres
Enseignement Fondamental

- 4.1. Trois Ecoles Normales /G fermées & des
Accords doivent exister quant à utilisation
de ces écoles.

Réalisé : 3 ENSEC ont été fermées et mises à la
disposition de l'enseignement secondaire.
- 4 IPEG fermées.

	4.2. Décret modifiant niveau de recrutement (BAC) & durée études (2) IPEG	<u>Ent.</u> : depuis 1989/90 - Décret 90/403/PRM ² du 18/10/90 (pour les E.N.)
	4.3. Introduire dès année scolaire 1990-1991 (91-92) programme révisé des IPEG commun avec IDA.	<u>Ent.</u> : Décret 90/459/PRM du 8/12/90 (pour les IPEG)
5/ Renforcer chez les élèves du Primaire la maîtrise des disciplines fondamentales & réviser programmes du cycle I	5.1. Evaluation qualitative des programmes de l'enseignement en Langues Nationales & ruralisation	ruralisation supprimée depuis 1991. - évaluation des programmes en langues nationales en cours. - réduction horaire au stade de proposition.
. réduction nombre d'heures/semaine (32,5 à 27)		
. temps consacré Français/Arabe, calcul 2/3 du total.	5.2. Envoi d'une quinzaine de spécialistes en développement de progr./livres scolaires IPN en 2 vagues.	Non réalisé
. mieux TP aux objectifs cognitifs.		
. améliorer efficacité enseignement en Langue Nationale.		
6/ Améliorer int. avec emploi développement & mettre en oeuvre Stratégie de Restructuration des Enseignement Secondaire et Supérieur.	6.1. Accord Gouvernement/IDA sur Plan Directeur visant ces restructurations sur base paramètres convenus.	En cours de finalisation
	6.2. Avant entreprendre tout nouveau investissement dépassant 300 millions FCFA préparer étude économique et financière en consultation avec IDA.	Pas encore applicable

D/ Gestion des Ressources Sectorielles

7/ Elargir l'accès au Fondamental & améliorer la qualité à tous les niveaux maintenir & restructurer budget du MEN.

Voir annexe

7.1. Progrès satisfaisant vers objectifs convenus (maïs)

Améliorer transparence budgétaire

- . maintien de la part du MEN à 25% Atteint
- . Intérieur budget :
 - 35% en 1988)
 - 40% en 1990) Ens. Fond. Pas atteint
 - 22 < 19 % Ens Sup. Atteint
- . type de dépense :
 - augmenter part du matériel (4% en 1988 & Satisfait
 - au (-) 8% en 1992
 - réduction des bourses de 10% en 1989 & Non atteint
 - 1990 par rapport à initial de 2,5

8/ Contenir l'accroissement par des coûts salariaux dans coûts unitaires. Faire passer ratios élèves/maitre : de 34/1 à 38/1 pour cycle I de 13/1 à 26/1 pour cycle II

de 8/1 à 15/1 pour secondaire

- 8.1. Accord annuel sur Plan de recrutement :
- . redéploiement de 10 à 15% des maitres suppléants & des maitres déchargés de cours (soit au 1600.)
 - . Introduction Ens. Double vacation 5 s.d.c/Région.
 - . Introduction classes à plusieurs divisions (250 s.d.c)
 - . Réduction du nombre enseignants du cycle II & du Secondaire par redéploiement vers cycle I.
 - . Ratios : 35/1 CI, 18/1 CII & 9/1 Secondaire.

- Recensement du personnel fait.
- Plan de redéploiement non encore élaboré (781 redéploiement interne. aucycle I voir annexe)
- double vacation : objectif non atteint : 17 atteints en 1991/92 au lieu de 45.
- classes à plusieurs divisions : objectif dépassé 1352 pour 250 initialement prévues.
- Pas de redéploiement d'enseignants du cycle II et du secondaire au cycle I.
- Ratios - objectif atteint : cycle I : 47/1
- secondaire 12/1
- cycle 2 18/1

- 8.2. Soumission & discussion avec IDA. Rapport étude sur le personnel

Pas fait

9/Elargir la base des ressources affectées à Ens Fond. Mobiliser contribution parents d'élèves. ONG Comité de Développement.

- 9.1. FAEF créé
- Affectation d'au moins 30% de la TDRL au secteur

FAEF créé. APE financement directement contre partie

10/Assurer cohérence entre Objectifs de la Stratégie du Gouvernement et affectation des ressources d'investissement. Accord sur un programme triennal d'investissement sectoriel à horizon mobile.

11/Permettre Economies sur Achats du MEN Améliorer procédures de passation des marchés.

10.1. Accord sur programme d'investissement 1990-92 et P.I. 1991-93 .
à examen annuel 1990

11.1. Respect des principes.

Fait à chaque examen annuel

En exécution.

**BUDGET 1992 DU MINISTRE DE L'EDUCATION NATIONALE PAR ORDRE D'ENSEIGNEMENT
(avant collectif) en milliers de F CFA.**

ORDRE ENSEIG.	Chap. 11	Chap. 12	Chap. 13	Chap. 14	Chap. 16	Chap. 24-10	Chap. 12-90	TOTAL
Enseig. Fond. Cycle I	3 441 150	75 340	32 538	-	11 248	-	322 593	3 882 878
Enseig. Fond. Cycle II	2 848 832	38 577	13 290	-	4 830	-	131 763	3 035 292
Enseig. Sec. General	1 005 715	22 702	6 856	-	10 121	-	754 381	2 179 775
Enseig. Sec. Tech. Prof.	545 644	22 061	518	-	9 153	116 670	693 545	1 628 991
Enseig. Norm.	321 879	10 203	962	-	6 908	17 171	157 370	524 493
Enseig. Sup.	100 100	10 200	-	-	10 742	1 729 722	-	2 553 964
Enseig. Sup. (autres)	200 000	10 000	6 286	100	14 380	-	200 000	2 212 476
TOTAL	723 702	445 749	60 548	160	67 800	1 863 563	2 366 048	15 027 650

Les données ci-dessus sont
 relatives aux dépenses de
 l'Etat et des collectivités
 locales. Elles ne tiennent
 pas compte des dépenses
 effectuées par les
 établissements d'enseignement
 financés par les parents
 d'élèves ou par d'autres
 personnes physiques ou
 morales.

Les dépenses des
 Communes non comptabilisées
 dans le budget de l'Etat
 sont indiquées dans le
 tableau ci-dessous.

BUDGET 1992 DU MINISTRE DE L'EDUCATION NATIONALE PAR ORDRE D'ENSEIGNEMENT
(après collectif) en milliers de F CFA.

Services	Chap. 11	Chap. 12	Chap. 13	Chap. 14	Chap. 16	Chap. 22	Chap. 24	Chap. 89	Chap. 12-90	TOTAL
Cabinet	40 732	2 022	-	160	2 131	-	-	-	-	45 045
IAF	55 539	89 844	3 500	-	1 469	-	-	-	354 000	504 352
PSE	17 232	151	-	-	200	-	-	120 000	-	137 743
DRE	246 799	2 239	-	-	2 608	-	-	-	-	251 644
CN-UNESCO	15 104	1 788	-	-	77	-	-	-	-	16 969
DNAFLA	72 525	1 820	-	-	3 355	-	-	-	-	77 700
ISFRA	-	207	-	-	604	-	1 170	-	-	1 981
TOTAL (a)	448 091	98 071	3 500	160	10 442	-	1 170	120 000	354 000	1 035 434
DNEF	6 053 057	85 801	45 828	-	12 527	151 100	-	16 584	470 606	6 835 503
DNESCTP (ESC)	1 323 959	13 931	3 686	-	7 625	56 900	-	-	601 484	2 007 585
(ETP)	374 245	58 572	3 686	-	7 117	257 100	87 449	-	523 679	1 291 848
D-IPN-EN	479 024	23 128	3 848	-	12 029	-	39 266	-	121 725	679 018
DNES	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- MALI	791 692	16 909	-	-	11 255	-	1 052 065	-	582 043	2 453 964
- ETRANGER	-	-	-	-	-	-	418 150	-	-	418 150
(b)	9 021 977	198 339	57 048	-	50 553	465 100	1 578 930	16 584	2 299 537	13 686 061
(a) + (b)	9 470 068	296 410	60 548	160	60 995	465 100	1 578 100	136 584	2 653 537	14 721 502

N.B : Les Budgets Régionaux et Charges Communes non compris.

BUDGETS COMPARÉS 1992

Avant Collectif (Mars 92)
(en milliers de F CFA)

1°)	Budget du MEN ----- Budget d'Etat Reccurent	15 027 650 = ----- = 15,98% 94 000 000
2°)	Dépenses Publiques d'Education ----- Budget d'Etat Reccurent	19 339 310 = ----- = 20,60% 94 000 000
3°)	Budget du Cycle I Fondamental ----- Dépenses Publiques d'Education	6 540 038 = ----- = 33,8 % 19 339 310
4°)	Dépenses Cycle I et II Fondamental ----- Dépenses Publiques d'Education	9 833 914 = ----- = 50,84% 19 339 310
5°)	Dépenses Enseignement Supérieur ----- Dépenses Publiques d'Education	3 025 934 = ----- = 15,64% 19 339 310
6°)	Budget du Matériel (Optique large) ----- Dépenses Publiques d'Education	3 494 517 = ----- = 18,07% 19 339 310
7°)	Part affectée à l'Enseignement Fondamental : <u>470 606</u>	

BUDGETS COMPARES 1992
 Après Collectif (Octobre 92)
 (en milliers de F CFA)

1°)	Budget du MEN ----- Budget d'Etat Reccurent	= $\frac{14\ 721\ 502}{94\ 000\ 000}$ = 15,66%
2°)	Dépenses Publiques d'Education ----- Budget d'Etat Reccurent	= $\frac{19\ 033\ 162}{94\ 000\ 000}$ = 20,25%
3°)	Budget du Cycle I Fondamental ----- Dépenses Publiques d'Education	= $\frac{6\ 553\ 397}{19\ 033\ 162}$ = 34,43%
4°)	Dépenses Cycle I et II Fondamental ----- Dépenses Publiques d'Education	= $\frac{9\ 751\ 247}{19\ 033\ 162}$ = 51,23%
5°)	Dépenses Enseignement Supérieur ----- Dépenses Publiques d'Education	= $\frac{3\ 344\ 199}{19\ 033\ 162}$ = 17,57%
6°)	Budget du Matériel (Optique large) ----- Dépenses Publiques d'Education	= $\frac{3\ 135\ 725}{19\ 033\ 162}$ = 16,48%

7°) Part affectée à l'Enseignement Fondamental : 470 606

N.B. : L'abattement opéré sur les chapitres 12 et 16 dans les budgets des Régions n'a pas été pris en compte. Cela est négligeable.
 Cependant, il est à noter que ces ratios doivent être considérés comme provisoires

Evolution des Dépenses de Bourses (Chapitre 24 et 12-90)
De 1986 à 1992 en milliers de F CFA

Année	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Prévisions	3.400.000	3.400.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.500.000	4.800.000
Dotations	3.400.000	3.400.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	4.500.000	4.200.000
Exécutions	-	3.016.776	2.967.910	2.721.176	2.939.900	4.453.321	5.000.000

N.B. Le Chiffre cité en exécution au titre de 1992 est maximal. Il variera de 4,8 à 5 Mds et sera connu définitivement en fin d'année.

Source: DAF
Serge Cuenin

Evolution du Budget Cycle I du Fondamental

Dotations en Milliers F CFA

Année	1988	1989	1990	1991	1992
Dotations	6.191.571	6.143.515	6.075.298	6.836.771	6.540.038
Ratios (1er Cycle) Dépenses Education	33%	35,5%	34,4%	36,7%	33,8%

N.B. Les chiffres de 1992 sont obtenus avant le Collectif Budgétaire

Source: DAF
Rapport S. Cuenin

MALI-10-21-92

QUELQUES DONNEES STATISTIQUES
IER CYCLE DU FONDAMENTAL.

	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92
TOTAL				
ELEVES	311 873	323 354	340 573	374 045
% FILLES	36.9	36.6	36.5	37.3
% REDOUB	28.8	29.8	27.1	31.0
TOTAL				
IERE ANNEE	80 046	79 961	84 477	91 846
% FILLES	37.6	37.0	37.1	38.6
%REDOUB	28.4	30.4	26.3	27.8
NOUVEAUX				
ENTRANTS	57 340	55 637	62 211	66 271
Variation		-1 703	+6 574	+4 060
DOUBLE VAC (1 maitre)			20	17
DOUBLE VAC (2 maitres)			117	156
DOUBLE DIVISIONS				1 352

Sources: DAF et DNEF- MEN

A. UTILISATION DU PERSONNEL 1991-92

NBRE AGENTS
RECENSES: 16 997

MAITRES ENSEIGNANT
CYCLE I 7 002

MAITRES ENSEIGNANT
CYCLE 2 2 927

REDEPLOIEMENT: 781 dont 354 des chefs lieux de région
vers les cercles et arrondissements, et 427 des cercles et
arrondissements vers les écoles rurales.

DEPARTS VOLONTAIRES: 1991: 303 agents dont 264 Instituteurs.
(MSC) et 39 MPC.

B. DISTRIBUTION DE LA CHARGE D'ENCADREMENT
MAITRES DU CYCLE I

- 10 ELEVES 114 MAITRES

ENTRE 10 ET 14 ELEVES 225 MAITRES

ENTRE 15 ET 19 ELEVES 300 MAITRES

nombre total de maitres encadrant moins de 20 élèves:
639 soit 9% de l'effectif maitre du 1er cycle.

ENTRE 20 ET 29 ELEVES 666 MAITRES

ENTRE 30 ET 39 ELEVES 709 MAITRES

40 ELEVES ET PLUS 4 886

NON DETERMINE 102

C. DISTRIBUTION DE LA CHARGE HORAIRE
MAITRES CYCLE 2

- 8 HEURES 577

ENTRE 8 H ET 9 H 268

ENTRE 10 ET 11 H 240

ENTRE 12 ET 13 H 474

ENTRE 14 ET 15 H 395

1954 maitres du cycle 2 font moins de 16 H par semaine, soit
plus de 66% du personnel de ce niveau. 19% du
personnel assure moins de 8H de cours par semaine.

ENTRE 16 ET 17 H 225

PLUS DE 18 H 748

sources: DAF- DES- DFEN- MEN

(I)

Le Tableau 1 donne une répartition détaillée des coûts du projet par volet.

Tableau 1. Coûts du Projet par Volet.		
Assistance du Programme		3000
Assistance du Projet		7000
1.	Amélioration de l'Enseignement Primaire	4405
	A Formation continue	(3873)
	B Scolarisation des filles	(90)
	C 4-H. havaq	(154)
	D Langues Maternelles	(166)
	E Projets Pilotes	(122)
2	Appui de la Communauté (FAEF)	825
3	Suivi et Evaluation	1000
4	Gestion du Projet par l'AID	770

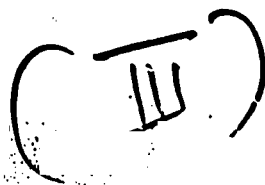
(II)

PLAN FINANCIER
PROJET DEVELOPPEMENT EDUCATION DE BASE
PROJET NO. 688-0258
(En milliers de dollars)

Rubrique	Engagements Anterieurs	Par la Presente	Engagements Prevus	Total
I. Aide "Hors Projet"	3,000	0	0	3,000
II. Assistance en Projet	7,000	5,000	5,000	17,000
A. Amélioration de l'éducation de base	4,075	2,405	2,265	8,745
1. Formation continue	3,543	1,134	448	5,125
2. Gestion de Systemes	0	350	700	1,050
3. Scolarisation des Filles	90	900	1,150	2,140
4. Ruralisation				
5. Langues Nationales	154	0	(54)	100
6. Projets Pilotes	166	17	17	200
	122	4	4	130
B. Support Communautaire	825	800	1,072	2,697
1. FAEF	825	800	1,072	2,697
C. Suivi et Evaluation	1,000	1,256	912	3,168
1. Suivi et Evaluation	500	550	800	1,850
2. SIG/E	500	706	112	1,318
D. Gestion du Projet par l'AID	770	539	12	179
1. Equipement	270	0	(91)	712
2. Administration du Projet	370	342	0	
3. Support				
4. Court terme	0	119	0	119
5. Assistance au Projet	0	13	14	27
6. Evaluation Conjointe	0	65	68	133
7. Audit	51	0	0	51
	79	0	21	100
E. Contingences	330	0	739	1069

Plan Financier
(en milliers de dollars)

Rubrique	Engagements Antérieurs	Cet Amendment	Engagements Futurs	Vie du Projet
TOTAL	10,000	5,000	5,000	20,000
Assistance du Projet	7,000	5,000	5,000	17,000
Assistance "hors- projet"	3,000	0	0	3,000



BEEP FINANCIAL PLAN

(In \$000 of Dollars)

BUDGET ELEMENT RUBRIQUE BUDGETAIRE	ORIGINAL ORIGINAL	1st AMENDMENT, OBLIGATION #1 1er AMENDEMENT, ENGAGEMENT #1	1st AMENDMENT, OBLIGATION #2 1er AMENDEMENT, ENGAGEMENT #2	LIFE OF PROJECT DUREE DU PROJET
I. Non-Project Assistance Aide "hors-Projet"	3,000	0	0	3,000
II. Project Assistance Assistance au Projet	7,000	5,000	5,000	17,000
A. Improving Primary Ed. Améliorat. de l'Ed. de Base	4,405	2,405	3,000	9,810
1. In-Service Training Formation en cours de service	3,873	1,134	500	5,507
2. Management (Complete School) Gestion (Fin de la Scolarité)	0	350	1,000	1,350
3. Female Enrollment Education des Filles	90	900	500	1,490
4. Ruralization Ruralisation	154	0	0	154
5. Maternal Languages Langues Maternelles	166	17	0	183
6. Pilot Projects (NGO Grants) Projets Pilotes (Subventions des ONGs)	122	4	1,000	1,126
B. Community Support Appui Communautaire	825	800	1,000	2,625
1. FAEF FAEF	825	800	800	2,425
2. APE Development Renforcement des APEs	0	0	200	200
C. Monitoring and Evaluation Suivi et Evaluation	1,000	1,256	500	2,756
1. M&E S&E	500	550	250	1,300
2. MIS SIG	500	706	250	1,456
D. AID Project Management Gestion de Projet AID	770	539	500	1,809
E. Contingencies Imprevus	0	0	0	0
TOTAL	10,000	5,000	5,000	20,000

PIO/Ts POUR ABEL		
NUMERO	DATE	MONTANT EN \$
688-0258-3-90132	1990	1.863.599
688-0258-3-90132	1991	2.193.599
688-0258-3-10123	1992	1.362.946
688-0258-3-30016	1993	300.005
TOTAL		5.720.149
PIO/Ts POUR L'ASSISTANT TECHNIQUE EN FORMATION CONTINUE (Bernard Gagné)		
688-0510-3-90030	1989	42.000
688-0258-3-90120	1990	74.000
688-0258-3-90123	1990	1.360.000
688-0258-3-90112	1990	469.338
688-0258-3-90177	1991	33.000
688-0258-3-10117	1992	226.632
688-0258-3-90112	1992	469.338
TOTAL		2.674.308

$$\begin{array}{r}
 5.720.149 \\
 + 2.674.308 \\
 \hline
 8.394.457
 \end{array}$$

- Salaires + Avantages 4 Assistants tech.
- Support logistique pour l'Assisl. Tech.
- Fonctionnement Bureau ABEL au Mali
+ salaire personnel ABEL (Administrateurs,
secrétaire, chauffeurs, platoon, etc)
- Honoraires consultants nationaux et
expatriés
- Frais généraux payés à ABEL (25% du
coût du contrat).

RECEIVED

AUG 02 1993

EIHRDO C/1

BASIC EDUCATION EXPANSION PROJECT
FINANCIAL REPORT STATUS

MONTH: JUNE, 93
SOURCE: MACO-BUREAU DE CONTROLE--USAID

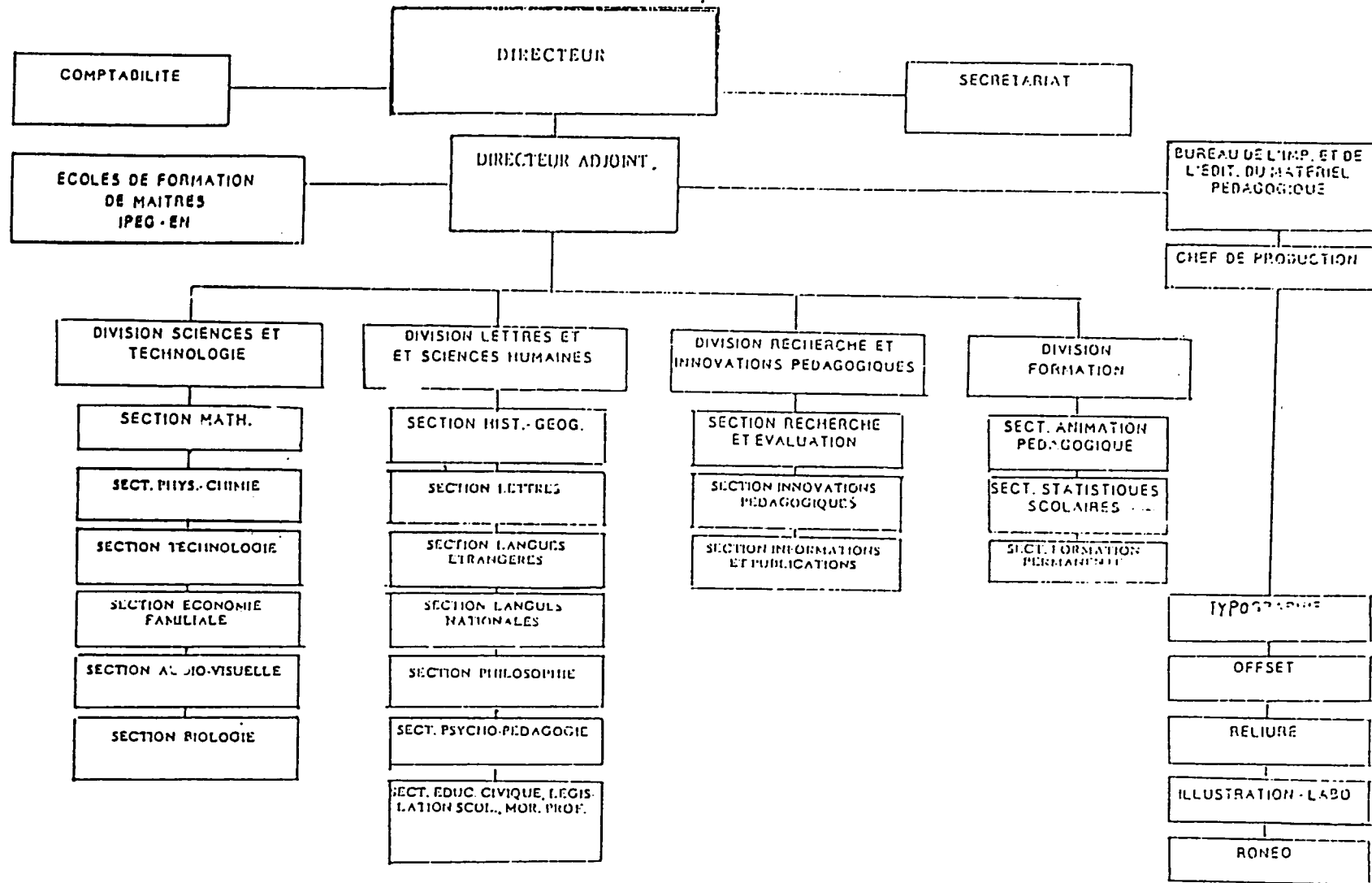
Vietnam

GRANT AGREEMENT										
BEEP FINANCIAL STATUS REPORT										
BUDGET LINES ITEMS	1	2	3		4	5	6			
	OBLIGATION	EARMARKING	FUNDS AVAILABLES	%	COMMITTED	EXPENDED	REMAIN.COMMIT.	%	ADVANCED	ACCRUALS
	(1)	(2)	3=(1-2)	(3/1)	(4)	(5)	6=(2-4)	(5/4)		
1. PROGRAM FUNDS	3,000,000	1,000,000	2,000,000	66.67%	1,000,000	1,000,000	0	100.00%	0	
2. INSERVICE TRAINING	5,192,000	4,488,152	703,848	13.56%	4,342,996	3,088,877	145,156	71.12%	32,604	47,641
3. MANAGEMENT	1,800,000	1,393,554	406,446	22.58%	1,383,086	948,459	10,468	68.58%	8,768	312,636
4. EDWID	1,090,000	593,859	496,141	45.52%	464,780	145,860	129,079	31.38%	51,704	14,212
5. RURALIZATION	154,000	9,158	144,842	94.05%	9,158	4,391	0	47.95%	0	
6. MATERNAL LANGUAGES	183,000	34,875	148,125	80.94%	34,875	28,994	0	83.14%	0	
7. PILOT PROJECT	1,122,000	0	1,122,000	100.00%	0	0	0	0.00%	0	
8. FAEF	2,564,000	1,568,501	995,499	38.83%	1,539,925	551,960	28,576	35.84%	367,216	49,693
9. MONITORING & EVALUATION	1,300,000	1,625,402	(325,402)	-25.03%	1,356,680	921,006	268,722	67.89%	11,264	203,114
10. E/MIS	1,456,000	1,430,956	25,044	1.72%	1,341,485	930,979	89,471	69.40%	11,618	223,283
11. PROJECT MANAGEMENT BY AID	1,809,000	1,216,360	592,840	32.76%	894,769	682,367	321,591	76.26%	0	
12. CONTINGENCIES	330,000	0	330,000	100.00%	0	0	0	0.00%	0	
TOTAL	20,000,000	13,360,817	6,639,183	33.20%	12,367,754	8,302,893	993,063	67.13%	483,174	850,579

51

ANNEXE C

ORGANIGRAMME DE L'INSTITUT PEDAGOGIQUE NATIONAL



Annexe I

ANNEXE D

**USAID/MALI
BUREAU DEVELOPPEMENT DE L'EDUCATION ET DES RESSOURCES HUMAINES
PROJET DE DEVELOPPEMENT DE L'EDUCATION DE BASE**

PRESENTATION GENERALE DU TRAVAIL

I- GENERALITES:

En 1989, le Gouvernement du Mali a lancé le Quatrième Projet Consolidation de l'Education avec l'appui financier de la Banque Mondiale, de la France, du Canada, de la Norvège, du Programme des Nations-Unies pour le Développement, et de l'Agence pour le Développement International. A ce jour, les bailleurs de fonds ont autorisé le décaissement de US \$ 66 millions environ, y compris un total de US \$ 12 millions pour le volet ajustement.

La contribution de l'USAID, à travers le Projet de Développement de l'Education de Base (BEEP), s'élève à US 20 millions dont US 17 millions pour assistance au projet et 3 millions pour assistance hors-projet. Ceci inclut un Amendement au Programme signé en Août 1991, d'un montant de US \$ 10 millions.

Le Projet a offert son assistance hors - projet en vue d'aider le Gouvernement de la République du Mali (GRM) à surmonter les difficultés de trésorerie, et son assistance dans le cadre du projet afin d'améliorer l'efficacité du système d'Education de Base et d'accroître la production, la productivité et le revenu des familles rurales.

Les objectifs pour le premier amendement sont destinés à assister le Ministère de l'Education à se consacrer aux aspects efficacité, équité et qualité du système de l'enseignement primaire en particulier l'impact des indicateurs d'efficacité internes tels que les taux d'inscription, d'abandon, de passage et de redoublement.

Le projet couvre quatre régions de façon intense. Certaines prestations s'étendent tant au plan national à toutes les sept régions qu'au Ministère de l'Education. Au total, 370.000 élèves sont touchés par le projet, soit environ 1/4 des enfants en âge d'aller à l'école. (Annexe I, Projet Développement de l'Education de Base au Mali (BEEP 688-0258) 1990 - 1991 Projet Régions).

L'USAID envisage l'autorisation d'un second amendement en 1993, en vue d'accroître la durée de financement du projet de US \$ 10 millions, afin de relever l'effort du Ministère de l'Education dans l'amélioration de la qualité de l'enseignement. L'Agence met l'accent sur l'appui aux communautés qui veulent créer et améliorer des écoles dans leurs localités. Elle appuie les efforts du GRM dans la mise en place d'un système décentralisé de l'éducation de base.

Avant de compléter l'élaboration de cet amendement, l'USAID/MALI souhaite procéder à l'évaluation de l'impact des trois ans et demi d'interventions. Nous voulons déterminer quels sont les volets qui méritent davantage d'appui, quelles leçons tirer de notre expérience, et quelles sont les activités qui pourraient venir en appoint au projet en cours.

II- OBJECTIFS:

Le Contractant mettra à disposition une équipe de cinq personnes qui procédera à l'évaluation du Projet Développement de l'Education de Base, volet du Quatrième Projet

Consolidation de l'Education, et fera des recommandations à l'USAID/MALI quant aux suggestions et à la nature des activités supplémentaires dans ce secteur.

III- PERSONNEL:

Le Contractant fournira une équipe d'évaluation de cinq membres:

1. Spécialiste en évaluation/Chef d'Equipe
2. Planificateur en Education (Malien)
3. Economiste en Education/MAS - Volet Ajustement
4. Analyste en Politique de l'Education
5. Spécialiste en Programmes scolaires et Enseignement

IV- APPROCHE:

En vue d'atteindre les objectifs de cette évaluation, l'équipe utilisera la méthodologie de la quatrième génération participative, un accent particulier sur l'impact des interventions du projet dans le sous-secteur de l'éducation de base depuis 1989. Le cas échéant, l'équipe se référera à l'expérience comparative d'autres programmes de l'Education en Afrique, et dans d'autres parties du monde.

La méthode d'évaluation de la quatrième génération est participative. L'équipe devra:

- * tenir une réunion de planification en vue d'identifier le rôle et la responsabilité de chaque membre de l'équipe et atteindre un consensus sur le plan et les instruments de l'évaluation ainsi que sur les grands traits du rapport. La réunion aura l'appui des professionnels extérieurs;
- * identifier ceux qui détiennent les enjeux et les bénéficiaires (bailleurs de fonds, administration de l'éducation, parents, élèves) à travers les neuf zones d'interventions du projet.
- * collecter des données (matériel de références, statistiques, interviews de groupes ou d'individus);
- * prendre des notes (chaque membre de l'équipe) et tenir des réunions quotidiennes d'équipe en vue d'arriver à un consensus;
- * informer les bailleurs et les bénéficiaires des résultats afin de vérifier les conclusions tirées;
- * se réunir au moins une fois par semaine ou en cas de nécessité avec le Responsable et l'Administrateur du Projet au niveau de l'AID.

V- CADRE DE TRAVAIL:

Le Contractant mènera une évaluation dans le cadre de la Matrice de l'Evaluation du Projet ci-dessous. Le Contractant se consacrera notamment aux points suivants:

- * élaboration;
- * l'environnement politique, social et économique au cours de la période d'élaboration et d'exécution;
- * mécanismes d'exécution;

- * impact des interventions du Projet sur l'Équité du Système d'Éducation;
- * impact des interventions du Projet sur la Qualité du Système d'Éducation;
- * impact des interventions du Projet sur l'Efficacité et l'efficacité du Système d'Éducation.

Des évaluations doivent être effectuées pour chacun des domaines d'interventions suivants:

- * Communauté,
- * Ecole,
- * Inspection,
- * Direction Régionale,
- * Direction Administrative,
- * Direction des Ecoles Fondamentales,
- * Direction Pédagogique,
- * Cellule de mise en exécution du Projet Education (BPE),
- * Cabinet ou Politique.

Par rapport aux domaines d'interventions identifiés dans la matrice du Projet, tous les consultants se consacreront surtout aux questions suivantes:

1. Quel rôle la disponibilité de l'assistance hors-projet joue-t-elle dans la poursuite des activités du Projet?
2. Les conditions de cette assistance hors-projet étaient-elles appropriées?
3. Quel rôle les problèmes de l'élaboration du Projet ont-ils joué dans la réussite ou dans l'échec de l'assistance hors-projet et des activités du Projet?
4. Quel rôle l'incertitude a-t-elle joué dans l'empêchement ou dans la favorisation de l'atteinte des objectifs du Projet. Une attention particulière sera accordée à l'incertitude dans les domaines politique, social et économique du Mali au cours de la période de l'élaboration et de l'exécution du Projet.
5. Quel rôle les choix dans les mécanismes de l'exécution, du personnel, des ressources et procédures ont-ils joué dans le blocage ou la poursuite des activités du projet?
6. Quel est l'effet la complexité et la portée du Projet sur la capacité d'exécuter avec réussite les activités du projet et d'atteindre les objectifs fixés?
7. Quel effet l'esprit d'innovation des structures d'un Projet financé par plusieurs bailleurs de fonds, ainsi que de gestion ont-ils sur la capacité d'exécuter avec réussite les activités du Projet?
8. Quel rôle, les moyens institutionnels, c'est-à-dire les structures de gestion, d'orientation des valeurs et d'organisation jouent-ils sur la capacité du Ministère de l'Éducation et du Bureau pour l'exécution du Projet dans la coordination de l'activité des bailleurs de fonds et dans l'exécution des activités du Projet?
9. Quel rôle les moyens institutionnels, c'est-à-dire les structures de gestion, d'orientation des valeurs et d'organisation jouent-ils au niveau de l'USAID et du Projet de Développement de l'Éducation de Base dans l'exécution des activités du Projet?
10. Quelles modifications ont été obligatoires au niveau des activités planifiées du fait les contraintes mentionnées ci-dessus dans 3), 4), 5) et 6)? Quel impact ces modifications ont-elles dans le blocage ou la poursuite des efforts en vue d'atteindre les objectifs du Projet?

En plus des aspects d'ordre général notés ci-dessus, les membres de l'équipe d'évaluation se consacreront à ce qui suit:

1- SPECIALISTE EN EVALUATION/CHEF D'EQUIPE

- * Elaboration du processus de l'évaluation à partir du modèle de l'Education de la quatrième génération,
- * Détermination du format du rapport et assemblage des contributions de chaque membre de l'équipe en vue de l'élaboration du rapport final.

Ce consultant agira en tant que Chef d'Equipe responsable de l'élaboration du rapport et du processus de sa finition. Ce consultant évaluera les rôles du bailleur de fonds et déterminera l'impact de l'effort de ce dernier dans l'exécution du programme de réforme au Mali. Le consultant aura à déterminer l'impact de la décentralisation et de la régionalisation dans le cadre de l'élaboration et de l'exécution de l'ensemble du programme et à identifier les rôles clefs qu'ont joués les bailleurs de fonds. Ce Consultant aura à déterminer si les informations relatives au contrôle et à l'évaluation ont été utilisées pour appuyer d'autres volets. Le Consultant aura à évaluer la capacité du Ministère de l'Education dans la poursuite des activités de suivi et d'évaluation, et à déterminer quels efforts ont été accomplis par le Ministère en vue de l'institutionnalisation de cet aspect du programme.

2- PLANIFICATEUR EN EDUCATION (MALIEN)

- * Evaluer le rôle du Ministère de l'Education dans l'encouragement de la participation locale;
- * Evaluer les résultats du Projet pilote de Koulikoro et du FAEF

Le Consultant aura à examiner dans quelle mesure les autorités centrales au Ministère de l'Education de Base impliquent les autorités régionales et locales dans le processus de prise de décision et dans le développement des initiatives afin d'améliorer leurs écoles. Le Consultant aura à recommander des interventions pour appuyer les efforts des autorités locales, de l'AID et des communautés locales pour promouvoir les initiatives locales en matière d'éducation. Le Consultant aura en outre à examiner:

- a. les nouvelles structures créées et impliquées dans l'Education au Mali;
- b. le Plan d'Action de l'Education s'il en existe;
- c. le Projet USAID (BEEP) dans les objectifs de développement économique et social du Mali;
- d. en rapport avec les spécialistes en Evaluation, les indicateurs techniques sous-tendants la planification en Education (EMIS).

3 - ECONOMISTE EN EDUCATION

- * Evaluer le rapport coûts/avantages des divers volets du projet projet et les questions relatives à sa durabilité.

Le Consultant aura à examiner et à évaluer les aspects spécifiques de l'assistance hors-projet du programme de l'Education.

1. Evaluer le niveau d'atteinte du Gouvernement dans la satisfaction des conditions dans le cadre de l'assistance hors-projet et les questions relatives aux décaissements.
2. Déterminer si l'Assistance hors-projet constitue une approche appropriée pour le développement de l'Éducation au Mali et si son application a été basée sur des analyses et des prévisions pertinentes.
3. Identifier la portée et les limites de la combinaison Assistance hors-projet/Assistance projet.
4. Evaluer le bien fondé des conditions tant au niveau du point de vue du Gouvernement à les satisfaire que celui de leur efficacité dans l'atteinte des objectifs du BEEP.
5. Evaluer la capacité du gouvernement à satisfaire les conditions de l'Assistance hors-projet en termes budgétaire et institutionnel.

Le Consultant travaillera en étroite collaboration avec l'Analyste de la Politique de l'Éducation en vue de 1) examiner la performance du Gouvernement dans l'accomplissement des conditions et sa capacité à gérer l'Assistance hors-projet; 2) analyser la durabilité des initiatives du programme; et 3) analyser l'impact des initiatives du programme et des projets (pilotes): infrastructure scolaire; école tous cycles confondus de Koulikoro; distribution des livres scolaires; cellule d'éducation des filles; formation; systèmes d'Information et de Gestion; Evaluation et Suivi.

Le Consultant examinera la conformité et l'efficacité des procédures d'élaboration des rapports financiers ainsi que la structure et les modalités de son fonctionnement. Le Consultant se penchera sur les questions de durabilité en évaluant la capacité du gouvernement à assumer le financement, les engagements et à institutionnaliser les activités du projet.

4. ANALYSTE DE LA POLITIQUE DE L'ÉDUCATION

- * Evaluer les choix en ce qui concerne les objectifs du BEEP
- * Evaluer les choix de politique éducative, les conditionnalités liées au projet et la capacité de gestion institutionnelle du ministère.
- * Evaluer l'impact des mesures prises par le Ministère de l'Éducation afin de créer un environnement politique et institutionnel favorable à l'exécution du projet.
- * Evaluer les efforts du Ministère pour accroître la scolarisation des filles et leur maintien à l'école.

Le Consultant évaluera le rôle du Ministère de l'Éducation et d'autres Ministères dans l'élaboration du programme de réformes y compris l'identification des problèmes, la mise en place et la négociation des conditions, la maliennisation et l'institutionnalisation des initiatives de réforme et les divers volets du programme.

Le Consultant travaillera en étroite collaboration avec l'Économiste en Éducation en vue de 1) examiner la performance du gouvernement dans l'accomplissement des conditions et sa capacité à gérer l'Assistance hors-projet; 2) analyser la durabilité des initiatives du programme; et 3) faire des recommandations concernant les futures directions à prendre

Le Consultant évaluera les politiques en place qui appuient les volets du Projet Éducation et à déterminer les initiatives choisies par le Ministère en vue de soutenir les objectifs du programme.

Le Consultant aura à évaluer la mise au point d'un système d'Information de Gestion: 1) type de données produites, diffusion et utilisation; et 2) collecte et analyse de données. Il évaluera les initiatives faites par le Ministère pour institutionnaliser le travail de ce volet sans l'appui de l'Assistance Technique du bailleur de fonds. Ce consultant fera des recommandations concernant les éventuelles options de financement pour l'appui des programmes du gouvernement dans le cadre de la décentralisation du système d'éducation.

5. SPECIALISTE EN PROGRAMMES SCOLAIRES ET ENSEIGNEMENT

- * Evaluer les programmes du Projet en vue d'améliorer la qualité de l'enseignement primaires à travers la formation des enseignants, livres scolaires et autres intrants du programme.

Le Consultant évaluera la performance du projet en vue de déterminer 1) l'efficacité globale des activités de recyclage; 2) l'impact de la formation continuée sur les comportements de l'enseignant au niveau de la salle de classe; et 3) l'amélioration de la capacité de gestion de l'école. Le Consultant aura également à évaluer les programmes du Ministère de l'Education en vue de l'institutionnalisation et la durabilité du recyclage et de l'établissement de Centres Régionaux de Recyclage pédagogique sans prestations d'Assistance Technique externe. Le Consultant déterminera si les résultats de l'évaluation et du suivi sont intégrés dans le programme du Centre de Formation au niveau central. Le Consultant évaluera les initiatives du Ministère visant à 1) adapter les programmes scolaires, 2) mettre au point des objectifs de l'instruction basés sur la compétence, 3) mettre en place des stratégies afin d'aider les élèves à atteindre ces objectifs; et 4) arrêter des mesures efficaces (à être exécutées) au niveau de la salle de classe pour évaluer la performance de l'élève.

CONDITIONS

Tous les membres de l'équipe doivent s'exprimer couramment en Français (FSI évalué à 53, R3). Tous doivent être disponibles à effectuer quatre semaines de travail à l'intérieur du pays et une semaine à la maison (deux jours de préparation et trois jours de finalisation du rapport d'évaluation). La semaine de travail de six jours est autorisée au Mali. La Matrice ci-dessous offre le cadre pour les interventions de l'évaluation. Tous les consultants seront disponibles pour quatre semaines dans le pays et une semaine aux Etats Unis (deux jours de préparation avant le voyage au Mali et trois jours après le voyage pour finaliser le rapport). Tout Consultant doit être disposé à pratiquer la semaine de travail de six jours au Mali. Tous les Consultants aideront les autres membres de l'équipe dans l'élaboration et la rédaction d'un rapport d'évaluation y compris le sommaire et les recommandations. La responsabilité des tâches à effectuer dans le cadre du rapport sera précisée au cours de la réunion de planification de l'équipe. Le premier projet de rapport d'évaluation doit être prêt avant le départ de l'équipe du Mali. Le Rapport final doit être prêt 30 jours après que les observations de l'USAID/MALI aient été soumises.

VI- COLLECTE DE DONNEES

L'équipe disposera des sources d'information suivantes:

1. Documents de référence, notes sur les généralités et de travail, informations statistiques et indicateurs clefs y compris, mais non limitées à: Document du Projet (Août 1989); l'Amendement du Document du Projet (Juillet 1991); Accord de Bourses et Amendements I et II de l'Accord; Rapports de Contrôle et d'Evaluation du Projet; et rapports de consultation y compris une description institutionnelle du Ministère de l'Education. D'autres documents importants comprennent les rapports des organisations de bailleurs de fonds participant au Quatrième projet d'éducation, l'Annuaire des Statistiques de l'Education, le recensement du personnel et l'analyse, les données d'infrastructure, données de Koulikoro et données du budget et des finances. La liste des documents de référence pour le Projet de Développement de l'Education de Base se trouve en Annexe II.
2. Interviews individuelles ou de groupes. Une série d'interviews collectives avec les bailleurs de fonds et les bénéficiaires. Liste des personnes ressources et contacts pour le Projet de Développement de l'Education de Base en Annexe III.
3. Visites et observations sur le terrain. Elles couvriront les bureaux du département central du Ministère, les bureaux régionaux, les écoles et les communautés. Les instruments incluront des grilles d'observations et des questionnaires. Deux véhicules du Projet seront mis à la disposition des membres de l'équipe. La coordination des moyens logistiques sera assurée par le Bureau du Projet de l'USAID.

VII- CALENDRIER

- Semaine I: Révision de planification de l'équipe. Consultation des documents de référence. Identification des bailleurs et des bénéficiaires. Préparation des interviews, visites sur le terrain, rendez-vous. Mise en place des instruments de l'évaluation. Plan du rapport d'Evaluation et son calendrier d'élaboration.
- Semaine II: Interviews individuelles et de groupes avec bailleurs et bénéficiaires. Visites sur le terrain. Evaluation des notes prises. Synthèse de l'évaluation des résultats de groupe. Identification des études de cas.
- Semaine III: Collecte des informations et vérification de leur validité au cours des réunions avec les bailleurs et les bénéficiaires, identification des principaux résultats et recommandations. Debriefing en fin de semaine à l'AID. Identification des études de cas et présentation des notes prises.
- Semaine IV: Elaboration du premier projet de rapport final, diffusion aux bailleurs et aux bénéficiaires. Dernier debriefing.

VIII- RAPPORTS ET DELAIS DE SOUMISSIONS:

1. Le rapport doit comprendre sept chapitres principaux comme indiqué dans la Matrice du Projet. Des prises de vues des principales réalisations du Projet seront effectuées. Tous les domaines de la Matrice du Projet seront inclus là où cela est approprié.

2. Les grandes lignes du rapport auront l'approbation de l'USAID avant la fin de la première semaine.

3. Le Contractant sera chargé de la soumission d'un premier projet du rapport d'évaluation achevé avant le départ de Bamako. Le rapport comprendra un chapitre sommaire et recommandations au début du document. Le rapport sera élaboré en vue de faire la lumière sur les observations des visites sur le terrain, et interviews. L'on prendra soin de marquer une distinction entre observations et conclusions. Les conclusions seront tirées avec référence au contexte et explicitement énoncées dans le Rapport. Les conclusions seront validées avec le concours des bailleurs.

4. USAID/MALI fournira l'information relative au premier projet du rapport au contractant dans dix jours ouvrables.

5. Dix copies du Rapport Final seront délivrées au Bureau de Développement des Ressources Humaines de l'AID ans les trente jours qui suivent le départ du contractant de Bamako. Le Rapport Final tiendra compte des observations faites par l'USAID/MALI sur le projet du document.

IX- ROLES ET RESPONSABILITES

L'équipe est responsable devant le responsable du Projet de Développement et Evaluation de l'USAID/MALI et travaille en étroite collaboration avec le Responsable du Projet Education et Développement des Ressources Humaines.

X- NIVEAU DE LA MISSION:

Sur un total de cinq semaines, l'équipe travaillera quatre semaines dans le pays. Par ailleurs, une semaine sera effectuée en dehors du Mali. Deux jours de préparation avant le travail sur le terrain et cinq jours pour finaliser le Rapport après le départ. L'équipe doit être disposée à observer la semaine de travail de six jours.

XI- DATES:

Le travail d'évaluation dans le pays doit être complété vers la fin Juin 1993.

NOTE:

Les évaluateurs peuvent contacter toute personne pour avis dans les zones du Projet concernant la collecte des données sur les statistiques 1992 - 1993, de l'Ecole. Par ailleurs, au sein du Bureau Régional de l'Education, ils peuvent s'entretenir avec les Chefs de Division, notamment Togola à Ségou, Berthé à Koulikoro ou Niang à Bamako. D'autres arrangements peuvent être effectués sur demande.

ANNEXE E

ANNEXE E

Description Sommaire des Concepts et Contenus des Modules Programme de Formation Continue du Projet BEEP

Intitulés	Principaux concepts et contenus
1. Les objectifs pédagogiques opérationnels (OPO)	Définition - Critères - Exemples - Exercices - Comportement observable
2. Domaines et niveaux des objectifs pédagogiques	Cognitif - affectif - psycho-moteur <u>Taxonomies</u> ○ Domaine cognitif (BLOOM): connaissance - compréhension - synthèse - application - analyse - évaluation ○ Domaine affectif: attitudes - intérêts - appréciation ○ Domaine psycho-moteur: Initiation manipulation - précision - articulation - naturalisation.
3. Relations interpersonnelles dans la classe	○ Sociométrie: interaction - classe - communication - émetteur - récepteur - structuration ○ Anarchiques; imposées; coopératives ○ Discipline traditionnelle; libertaire; coopérative ○ Techniques de travail de groupe ○ Techniques de discussion ○ Ecoute critique - Tour de rôle
4. Evaluation des apprentissages scolaires	○ Critères - validité - fidélité - objectivité ○ Congruence - examens
5. Le langage par le dialogue	○ Présentation phonétique compréhension - réemploi - exploitation - exercices structuraux - révision
6. La pédagogie des grands groupes	○ Recherche collective d'idées ○ Elaboration progressive ○ Leçon - débat - Projet d'activité ○ Le photo-langage - le blason ○ Les intergroupes - Technique du scintillement - Langage gestuel
7. Les interactions en classe	○ Jeux d'orthographe - Jeu d'enrichissement lexical - Jeu de message - Jeu de devinettes - Fonctionnement du groupe de travail - Le travail en groupe - Etude de cas (sensibilisation)
8. Lecture - Ecriture	○ Activités de construction du sens - activités fonctionnelles de l'oeil - activités de manipulation de textes entiers - activités d'utilisation de l'écrit - Préalables à la lecture - écriture - activités d'analyse - activités de synthèse - activités favorisant l'acquisition et la fixation du vocabulaire - Fiche-type de leçon pour la lecture-écriture
9. Atelier de calcul	○ Phase concrète - Phase semi-concrète - Phase abstraite - Fiches-types de leçons pour le calcul

10. Création d'un environnement propice à l'apprentissage scolaire	<ul style="list-style-type: none"> ○ Environnement physique - Environnement social - atmosphère de la classe - organisation de la classe et son administration
11. L'approche méthodologique d'une fiche-type de leçon	<ul style="list-style-type: none"> ○ Thème et contenu - Objectifs pédagogiques opérationnels - Pré-évaluation - stratégies - Evaluation
Nouveaux modules expérimentés en août 1993 avec les principaux responsables (DRE et IEF)	
12. Le patrimoine scolaire (anciennement appelé Vade Mecum)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Patrimoine - Domaine scolaire - patrimoine immobilier - Budget - Patrimoine bâti - Conditions de création d'écoles fondamentales - normes de construction - gestion du matériel scolaire - conservation du matériel scolaire
13. Le langage par le dialogue (livre collection de Flamboyant, Ed. Hatier)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Démarche méthodologique - préparation des leçons de explication, mémorisation, exploitation, réemploi et vers l'expression libre
14. Calcul 1993	<ul style="list-style-type: none"> ○ Activités prénumériques - Phase concrète - Phase semi-concrète - Phase abstraite - rangement - classement - structuration de l'espace topologique élémentaire - mesure - Exemples de préparations de leçon de calcul
15. Lecture - Ecriture (manuel de langage-lecture première année collection Le Flamboyant, Ed. Hatier)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Activités psycho-motrices - Positions relatives ○ Latéralisation - Espace - Temps - Schéma corporel ○ Activités perceptivo-motrices - Perception auditive - Perception visuelle - Perception spatio-temporelle - Symbolisation - La leçon de lecture - Vocabulaire - orthographe d'usage - orthographe grammaticale - Expression écrite - Exemple de préparation de leçon
16. Fiche d'auto-évaluation de la leçon par le maître	<ul style="list-style-type: none"> ○ Pour une leçon de lecture ○ Pour une leçon de calcul

ANNEXE F

1/19/1

USAID/MALI
EDUCATION AND HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT OFFICE
BASIC EDUCATION EXPANSION PROJECT (BEEP)

PROGRAM PERFORMANCE INDICATORS

	Base: 1989	1990 ACT.	1991 ACT.	1992 ACT.	1993 PL.	1995 PL.
The number of primary school children completing 6th grade increases.	19,379 (6%)	26,100 (8%)	28,900 (8%)	33,714 (9%)	42,300 (10%)	50,600 (11%)

The number of students completing the six grades has increased. The rate for girls has increased significantly from 25.26% to 27.2%. Though BEEP is committed to an overall increase regardless of gender, these figures point to progress being made by the Education WID program and awareness at both the school and the policy levels.

	Base: 1989	1990 ACT.	1991 ACT.	1992 ACT.	1993 PL.	1995 PL.
Enrollment: The number of children enrolled in grades 1-6 increases.	311,873 (22.16%)	323,354 (22.39%)	340,573 (22.97%)	374,041 (25%)	(Range) 399,545 440,213 (28%)	(Range) 485,289 528,000 (31%)

The overall enrollment in primary grades has increased by 9.8% over last year as compared to an increase of 9% in the previous reporting period. The new Government has reiterated previous commitment and is aggressively acting for an even further improvement to this major category in the 1992-1993 school year.

	Base: 1989	1990 ACT.	1991 ACT.	1992 ACT.	1993 PL.	1995 PL.
Gender: The number of girls enrolled in grades 1-6 increases.	115,300 (16.66%)	118,284 (16.50%)	124,407 (16.95%)	139,430 (18.74%)	(Range) 150,469 165,827 (20%)	(Range) 183,779 200,000 (22%)

Though the ratio of girls to boys has remained relatively constant, 1992 saw a 1% percent increase from 36% to 37% percent. At a time when the population is outpacing related increases in overall enrollments, this upward trend encourages continued efforts at targeting enrollment. Because of strategies aimed at girls, concomitantly, the efficiency rate of the number of pupil years to complete the 1st cycle has decreased to 22.2 years, from 23.75 years in 1990-1991.

	Base: 1989	1990 ACT.	1991 ACT.	1992 ACT.	1993 PL.	1995 PL.
Training: Number of teachers and other staff retrained in more efficient pedagogical and management skills increases.	0	1200	3264	6170	To be determined	5500 (To be revised)

In-Service teacher training is outpacing targets set for 1995 at 5500 staff to be retrained. The 1992 number of 6170 is far exceeding the most optimistic expectations. Data collected from follow-up evaluation shows that 90% of those trained are actually applying techniques and skills developed from BEEP training curriculum. This is markedly improved from 54% shown during the 1991 monitoring data.

	Base: 1989	1991 ACT.	1992 ACT.	1993 PL.	1994 PL.	1995 PL.
Student-Teacher Ratio: The number of students per teacher decreases.	51:1	49:1	46:1	44:1	40:1	35:1

Though the overall enrollment rate in primary grades has increased by 9.8%, there has also been considerable improvement in the student-teacher ratio. This is probably due to effective teacher redeployment, which is one of the conditions associated with non-project assistance.

	Base: 1988	1989 ACT	1990 ACT	1991 ACT	1992 ACT	1994 PL	1995 PL
Repeater Rate: The number of students repeating primary school grades decreases.	30%	28%	29%	27%	34%	15%	10%

The 1991-1992 period saw a decrease in the overall repeater rate. The drop-out rate of 1-6 cycle has improved from 12% in 1990-1991 to 10.9% 1991-1992. Promotion rates from one grade to the other have remained constant from 1990-1991 to 1991-1992 for boys as for girls but the drop-out rate has significantly improved: it is 65% lower for girls over the previous year. This is a trend that will help achieve two of BEEP objectives: keep as many children as possible through the six grade cycle; and lower the gap between boys and girls which research has shown is directly related to macro indicators of development.

	Base: 1989	1990 ACT.	1991 ACT.	1992 ACT.	1993 PL.	1995 PL.
Textbook availability: the number of textbooks available per student increases.	.3 text-books per student	No change	.22 book per student	.5 book per student	2 books per student	2 books per student

Follow-up evaluation has shown that ratio of textbooks to students for 1991-1992 was 1 to 2, up from 1 book to 3 students in the 1990 reporting period. The numbers reported for 1991 were based on the number of books already in the classroom with the additional books in stock to be delivered (225,000). Actual book distribution for 1991-1992 school year was 148,396 which was lower expected and which decreases student/pupil book ratio for 1991. Nevertheless textbook distribution shown to be equitable between rural and urban areas.

	Base: 1991	1992 ACT.	1993 PL.	1994 PL.	1995 PL.
Textbook use: (a) percentage of teachers using textbooks increases;	(a) 10%	22%	40%	50%	50%
(b) Percentage of classrooms where students use textbooks increases.	N/A	6%	40%	50%	50%

The percentage difference between teachers' use of textbook and pupils' use of textbooks in 1991 and 1992 is explained in the following manner: our research shows that while teachers might use the book for instructional purposes, students might not have access to textbooks in class. We assume that this difference will be reduced when the book/student ratio reaches the 2 books per student. Monitoring has shown that 90% of teachers who have received BEEP OPO training have been observed, in follow-up evaluation, to utilize those materials in the classroom. By comparison, only 22% of teachers observed make classroom use of distributed textbooks. As a result for the upcoming year, BEEP will be holding "textbook specific" training seminars for the actual books to be delivered to the classrooms.

	Base: 1989	1990 ACT.	1991 ACT.	1992 ACT.	1994 PL.	1995 PL.
Budget restructuring: (a) MEN's share of GRM central budget increases;	(a) 25%	25%	27%	26%	27%	27%
(b) primary education share of MEN budget increases.	(b) 38%	35%	37%	34.43%	44%	45%

The MEN's share of the total budget reflects a global change in the way the GRM now manages expenditures and allocations. Thus the 20% figure must be viewed within the context of redeploying allocations in a totally restructured budget document. More significantly for our efforts, the share allocated toward primary education was relatively static for the 1991-1992 year, when compared with previous fiscal periods. GRM budget calculations have been modified this year to include Donors contributions. This new all inclusive budget is the "Budget Special d'Investissement" (BSI). According to this new budget, the share of the MOE is 20.25% in FY 1992 whereas the target is 18.2%. Compared to the old budget figures and calculations, this percentage would have been 26% for a target of 25%.

	Base: 1990	1991 ACT.	1992 ACT.	1993 PL.	1994 PL.	1995 PL.
Decentralization: (a) School Parent Groups (APEs) increase their share of funding for school improvements;	(a) 20%	To be determined	To be determined	30%	35%	40%
(b) the number of classrooms increases.	(b) 7300	7591	7788	8500	9000	9450

The number of classrooms has increased to 7788 from 7591 just below the projected target.

	Base: 1992 ACT.	1993 PL.	1994 PL.	1995 PL.
Student performance improves in the 3 Rs in 2nd and 5th grades.	44.4	50	60	75

6,160 2nd and 5th grades tested in 1991-1992 school year. This percentage represents the mean of correct answers to the criteria reference test administered from May to June 1992 in 110 schools. Student Achievement scores are higher in project area than non-project area specially in grade 5. Correlation is 0.13 in 2nd grade and 0.31 in 5th grade. There was no significant difference between boys' and girls' achievement.

ANNEXE G

Annexe G

Commentaires sur le Rapport d'Evaluation du Projet BEEP

Observations du Ministère de l'Education de Base sur le DRAFT Rapport d'Evaluation PDEB

I. Procédure de transmission du document:

A l'avenir il serait souhaitable que l'USAID fasse parvenir au Cabinet du Ministère de l'Education de Base, tout document officiel par l'entremise du seul Bureau des Projets Education (BPR).

II. Observations de fond:

2.1 Il y a lieu de se poser la question de savoir si l'évaluation n'est pas passée à côté de l'objectif qu'elle s'est fixé, à savoir être une évaluation d'étape, ayant pour ambition de 'se prononcer... sur la meilleure trajectoire à programmer pour la continuation (ou pas) du projet.'

Et pourtant, pendant toute la durée de l'évaluation, toutes les structures et tous les acteurs (à tous les niveaux) du département se sont impliqués dans le sens de l'atteinte de cet objectif. Plusieurs rencontres ont été organisées et toute la documentation a été mise à la disposition de l'équipe d'évaluation. C'est ce qui explique la frustration que ressentent tous ceux qui ont 'collaboré' à l'évaluation après la lecture du draft.

Si c'est là le sens de l'évaluation de la 4e génération, on peut affirmer qu'elle est inappropriée pour l'objectif visé, car elle reflète plus les opinions, attitudes et perceptions des différents intervenants et bénéficiaires du projet qu'elle ne mesure l'impact réel de celui-ci, sans compter que l'échantillon des personnes interviewées n'est pas représentatif.

2.2 Le travail réalisé peut être qualifié de superficiel. Des questions fondamentales sont soit ignorées, soit très vite évacuées: Le département de l'Education de Base avait souhaité que la performance de l'assistance technique soit évaluée. Ce travail n'a pas été fait, et paradoxalement, l'on conseille de garder cette assistance. L'évaluation, se basant sur le niveau d'exécution actuel du projet et l'expérience acquise, aurait pu préciser les domaines d'expertise de cette assistance, nécessaires à la bonne exécution du projet.

III. Conclusion:

L'évaluation a suscité beaucoup d'espoir chez tous les acteurs, surtout à un moment où le Ministère de l'Education de Base et l'USAID cherchent à définir un cadre adéquat de collaboration pour l'exécution du projet. Un diagnostic sérieux du chemin parcouru aurait permis de faire des choix éclairés pour la poursuite du projet.

Contrairement aux assurances qui avaient été faites lors des rencontres, l'évaluation n'a pas pu échapper au piège des incriminations trop faciles. Elle est très peu analytique et contient beaucoup d'imprécisions, cadrant mal avec des assurances, telles que 'ont permis d'établir de façon certaine.' (p. 48)

Le rapport ne fait pas de véritables propositions de nature à éclairer et aider les décideurs, les acteurs et les bénéficiaires du projet.

M'Bo Ba, Directeur Régional Education, Sikasso

Le document comporte beaucoup de fautes. Toutefois, nous pensons qu'il a tenu compte, de façon exhaustive et assez fidèle, de recommandations des différentes personnes rencontrées dans la région de Sikasso. Nous ne proposons pas de corrections, mais nous donnons ici quelque éclaircissements permettant de revoir les idées contenues dans les différents paragraphes ci-dessous.

Idrissa Diarra, Responsable de l'Equipe d'Evaluation, IPN

1. Inégalité de cohérence et de profondeur de l'analyse due à la rédaction à plusieurs. Certains volets sont analysés de façon pertinente tandis que d'autres sont analysés de façon superficielle. Il faut donc harmoniser le style de présentation du rapport.

2. Le rapport est assez sévère dans son analyse. Il met peu l'accent sur les réussites et au contraire amplifie les limites et les difficultés rencontrées et donne l'impression aux acteurs d'avoir perdu leur temps depuis le début du Projet. Il y a notamment un référence excessive au caractère incohérent et "improvisé" du Projet au début de sa mise en oeuvre et les efforts de rationalisation des activités apparaissent peu.

Boubacar Gaye, Chef de la Division Formation IPN

I. Observation générales

La méthodologie d'évaluation de 4e génération appliquée a posé quelques problèmes qui ont notablement affecté les résultats de l'évaluation au niveau des déclarations des personnes interrogées. C'est ainsi qu'au lieu d'un simple recoupement des information recueillies de manière isolée auprès des pertenaires d'opinions différentes souvent divergentes, une discussion en "table ronde" par concertation aurait permis d'aboutir à des conclusions plus objectives. Du coup, cela éviterait des interprétatoin hasardeuses de certaines déclarations basées parfois sur des suppositions ou des hypothèses non-confirmées. La qualité du travail déjà appréciable y gagnerait davantage. (chapitre sur la scolarisation des filles pages 48 et 49 au sujet du problème d'argent)

III. Remarques et suggestions sur l'implication de l'administration scolaire

L'administration scolaire au niveau des Inspecteurs n'a pas été suffisamment impliquée dans l'évaluation pour en mesurer l'efficacité réelle. Les multiples difficultés et obstacles rencontrés par les Inspecteurs -- étendue géographique de leur circonscription, importance quantitative des écoles à suivre, insuffisance notoire de personnel d'encadrement (conseillers) - ne semblent être pris en compte dans cette évaluation. Cependant, ces facteurs ont une influence notable sur le fonctionnement du système éducatif.

En conclusion, la disparité de style, dû probablement à la diversité des évaluateurs, a joué négativement sur la qualité du travail appréciable malgré ces difficultés qui, souvent ont rendu la compréhension et l'exploitation du document difficiles, parfois malaisés.

M. Many Hamme, Direction Administrative et Financière

1. Est-ce que le Projet doit fournir l'équipement, l'appui logistique et la formation de la Cellule de Planification et de Statistique du Ministère de l'Education?

2. A propos des cellules informatiques dans les régions du Projet, il avait été acquis 12 micro destinés une à chaque région et quatre aux structures centrales; mais aujourd'hui on ne sait pas ce qu'ils sont devenus. C'est pourquoi, à mon avis le démarrage des cellules informatiques dans les régions a connu ce retard que nous constatons.

C'est la raison pour laquelle il a été suggéré de maintenir dans un premier temps le traitement des données au niveau central et de laisser faire chaque DRE la latitude de créer ses bases de données. En ce moment, le rôle de la cellule informatique centrale se limiterait seulement à la centralisation des données élaborées par les DRE. Ceci aura pour effet la rapidité de traitement des données et leur édition.

3. Il y a lieu de revoir comment la collecte des données se fait par "la cellule informatique centrale" car, les données sont fournies par les IEF qui seront traitées au niveau central dans le cadre de l'élaboration de l'annuaire des statistiques scolaires et non les DRE et à partir des rapports de rentrée. (p. 42)

Il faut que les gens sachent ce que c'est un annuaire statistique, le critiquer en vue de son amélioration. Je me demande si réellement les annuaires sont exploités par les décideurs puisque plusieurs copies ont été faites?

Mme. Mara Yakharé Soumano, Responsable de la Cellule Nationale de Scolarisation des Filles, DNAFLA

Conclusion: Observations générales sur l'évaluation du volet scolarisation des filles

Sur le plan méthodologique -- Les évaluateurs ont généralisé à partir d'une situation isolée. De ce fait, on ne peut pas dire qu'une évaluation véritable a été effectuée. Nous nous attendions à des analyses sur: (i) les objectifs du Projet tels que contenu dans le document initial; (ii) le bien-fondé du volet en rapport avec la politique éducative du gouvernement, les aspirations des populations et le ciblage des régions retenues; (iii) l'efficacité du volet: les intrants ont-ils été correctement fournis (financement, ressources humaines, matériels didactiques, etc...) pour atteindre les objectifs du volet? Quels extraits ont été produits? On aurait voulu voir même schématiquement: les prévisions; les réalisations; les écarts constatés et leur explication. Sans cette analyse, il est difficile de mesurer l'efficacité du Projet. Concernant l'efficience du volet, les questions de communication, de collaboration, de recrutement et de profil du personnel et sa motivation, d'appropriation auraient pu être abordées plus explicitement. A propos des propositions concrètes, nous nous attendions à des (i) propositions sur le plan d'opération du Projet; et (ii) propositions de réajustements au niveau du personnel et du mode de gestion.

Sur le contenu de l'évaluation -- Les évaluateurs ont simplement rapporté les commentaires de certaines personnes interviewées. Ces commentaires ne devaient en aucune manière être plus importants que l'analyse des résultats et de la démarche du Projet: choses que les évaluateurs ont ignorées.

Sur le plan général -- Cette évaluation est plutôt descriptive et très subjective, et elle contient beaucoup d'imprécisions (certaines cellules régionales, p. 48) qui cadrent mal avec des assurances telles que "ont permis d'établir de façon certaine..." (p. 48) Par ailleurs, il n'y a pas de véritables propositions, de nature à éclairer et aider les décideurs, les acteurs et les bénéficiaires du Projet.

Observations d'Ordre Général

1. Méthodologie

A lire le document entier, il semble bien qu'il n'y avait aucun évaluateur dans l'équipe qui maîtrisait bien la méthodologie imposée à l'équipe. Dans tout le rapport, il y a des phrases qui expliquent en quoi consiste la méthodologie, mais on ne trouve rien comme évaluation. Pour les autres volets, les évaluateurs se sont seulement contentés de reproduire les documents qui leur sont présentés. Dans le cas du volet système d'information en gestion, l'évaluateur n'a même pas pris du temps pour visiter la salle informatique. Quand il a essayé de reproduire le rapport des interviews, il a inventé des bêtises telles que "les écoles envoient directement les fiches au niveau central," ou "les IEF se servent de l'annuaire pour faire le rapport de rentrée."

Quand il traite de l'informatisation des DRE, il aurait... [dû rapporter] que les ordinateurs ont été distribués au ministère et que l'assistant technique n'a pas un si.....

[On a ignoré les acquis du volet. L'évaluateur] aurait dû [rapporter] que le Ministère de l'Education Nationale est le seul ministère qui a pu faire le recensement exhaustif de son personnel... Bien plus, l'évaluateur n'a pas mentionné la collaboration entre le volet système d'information en gestion et la Commission à la Réforme Administrative depuis la saisie du recensement jusqu'aujourd'hui. C'est la base de données des ressources humaines, actualisée, qui fournit toutes les informations sur le personnel du Ministère....

pour la conclusion que les maliens ne sont pas impliqués dans le volet...

Il faut savoir que le volet ne consiste pas seulement de saisir les textes ou les données. En général, chaque activité comporte trois éléments: la collecte des données, le traitement, et l'analyse. Si les maliens ne sont pas directement impliqués dans la saisie..., ils sont certainement impliqués dans la collecte et l'analyse. Je peux citer (a) le recensement du personnel, et (b) les statistiques scolaires. Par exemple, les données de l'annuaire 1991/92 en entier et les données de l'année 1992/93 provenant en dehors des zones du Projet (les régions de Kayes, Mopti, Tombouctou, et Gao) ont été saisies à la DNEF par un agent qui a bénéficié de la formation en informatique l'année dernière. Les données sur le budget sont directement saisies par les agents de la DAF; presque partout, on saisit les textes. [On] ignore qu'il n'y avait pas de traitement de texte à l'ordinateur à la DAF avant le volet.

... A dire que le volet n'est intégré ni à la DAF, BPE ou DNEF, cela est faux. Toutes les directions du Ministère utilisent les résultats des activités du volet. L'assistant technique n'a pas de territoire: là où il y a un besoin, on l'appelle et il répond... L'intégration du volet avec les autres volets du Projet [est aussi évidente]. Le volet donne les statistiques et d'autres informations sur le budget et le personnel aux autres volets. La seule chose que l'évaluation a déploré est le volet lui-même n'est pas évalué par le volet suivi et évaluation...

pour la conclusion que le consultant et l'assistant technique font la saisie...

[On ignore] qu'il y a plusieurs fonctions au sein de la profession des informaticiens. Le consultant est un programmeur-analyste. Il conçoit les systèmes et fait la programmation pour le volet. L'assistant technique est gérant et en même temps analyste. Notre collègue Mahy Hanne, de la DAF, a déjà terminé sa formation académique avancée en informatique: l'USAID, sous la recommandation du volet, a payé pour la formation; lui ne s'occupe plus de la saisie;

il est formé comme futur analyste qui s'occupera du volet à la fin du financement. A la CPS, l'assistant technique attend l'arrivée des agents d'informatique pour transférer les applications relatives aux activités de la CPS.

Observation d'Ordre Général sur l'Evaluation

1. L'équipe entière ne maîtrisait pas la méthodologie décrite dans les termes de références: on se demande pourquoi alors des individus qui ont employé cette méthodologie -- la quatrième génération -- n'ont pas été choisis pour faire l'évaluation du Projet.

2. Les évaluateurs ont reproduit les rapports des volets et/ou quelques commentaires recueillis pendant les interviews. Il n'y a pas d'analyse et les recommandations contredisent ce qui est écrit dans le rapport. Par exemple, dans le volet système d'information et gestion, l'évaluateur a copié les indicateurs que nous avons choisis pour publication à la fin de ce mois. Ainsi il a gaspillé toute une page. (pp. 46-7)

3. Les évaluateurs ont plutôt évalué les assistants techniques. Ils ont oublié l'environnement dans lequel les volets fonctionnent. Malgré toutes les contraintes physiques, financières et politiques, les assistants techniques n'ont jamais cessé de travailler.

4. Les évaluateurs ont totalement raté le processus normal de l'évaluation: input -- output -- impact. On a l'impression que les évaluateurs ont directement sauté sur l'impact. Conséquemment, c'est la troisième année du Projet qui a été évalué et les acquis des deux premières années sont perdus.

5. Les termes de référence n'ont pas été respectés à la lettre. Il y a eu des omissions; il n'y a pas de synthèse; la présentation du rapport ne conforme pas aux termes de référence.

Conclusion

Pour ce qui concerne le volet système d'information et gestion, le rapport est inacceptable. Je demande une autre évaluation. Pour tout le Projet, le rapport est insatisfaisant. Il n'y a pas moyen de l'utiliser pour améliorer l'exécution du Projet. Il faut reprendre l'évaluation, mais je doute fort si l'équipe est capable de faire mieux. Je recommande qu'une autre équipe soit constituée pour faire une autre évaluation. Mieux encore, il faudrait confier l'évaluation à une organisation spécialisée en évaluation des Projets.

Koro ??, Conseillère Technique, Volet Scolarisation des Filles

A la lecture des termes de référence de la présente évaluation, on s'attendait à un rapport qui fournirait des données précises sur l'état d'exécution des activités de chacun des volets et leur impact sur les objectifs fixés, cela en rapport avec l'environnement politique, social et économique. En fait, pour le volet scolarisation des filles, le contenu du rapport se résume en une évaluation des activités des cellules nationale et régionales, qui n'avaient que huit mois d'existence puisqu'elles n'ont été créées qu'en novembre 1992 alors que le volet a démarré depuis 1990. L'évaluation ne fait référence à aucune des activités du plan d'actions général qui est en cours d'exécution depuis plus de trois ans. Or, l'existence des cellules nationale et régionales n'est en fait que le résultat des efforts déployés durant les trois ans. Cette stratégie devait faciliter l'institutionnalisation des acquis du Projet par: (a) l'élaboration d'une politique nationale en matière de scolarisation des filles; et (b) la création de structures officielles dotées d'un personnel permanent qui serait chargé de la conception, de l'exécution et du suivi des activités en vue d'atteindre les objectifs fixés.

Le rapport ne fournit aucune données sur: (i) la situation de la problématique de l'éducation de base pour les filles avant l'initiation du Projet; (ii) les innovations introduites par le Projet (les intrants et extrants produits); et (iii) l'impact de ces innovations. Autrement dit: Quelles étaient les prévisions faites par ce volet? Lesquelles ont pu être réalisées? Quels ont été les résultats de ces réalisations? Quelles sont celles qui n'ont pas pu être réalisées? Pourquoi? Quel est l'impact de ces réalisations sur les objectifs fixés?

Une simple comparaison du contenu du plan d'actions général par rapport aux activités en cours aurait permis à l'équipe de constater que les activités actuellement en cours sont en étroite conformité avec le contenu du plan d'actions général conçu depuis le démarrage du volet. Cela leur aurait évité de croire à une exécution improvisée des activités. (p. 50, para. 7) Le plan a certes connu des amendement conformément à des besoins réels qui ont pu être identifiés. Par exemple, l'appui aux communautés à travers des projets pilotes permettrait de surmonter certains obstacles liés à des facteurs socio-économiques qui ont un impact négatif sur l'accès et le maintien des filles à l'école. Donc, il y a bel et bien un plan d'actions cohérent pour ce volet.

Un simple calcul numérique permet de se rendre compte que sur sept tâches identifiées en 1990, cinq ont pu être effectivement initiées. Certaines tâches ont été exécutées à près de 80 pour cent (cf. tâche I du plan d'actions général; II, IV, VI et VII, à 90 pour cent).

Ce document se présente comme un simple rapport des entretiens que l'équipe d'évaluation a eu avec les différentes personnes impliquées dans ce Projet. Ces informations seraient utiles si d'une part, elles n'avaient pas été dominées par des interprétations et généralisations abusives et d'autre part, elles avaient été soumises à une analyse approfondie, analyse qui aurait certainement trouvé une réponse aux préoccupations essentielles, à savoir: (i) qu'est-ce qui existait au sein du Ministère de l'Éducation en matière de scolarisation des filles avant ce Projet; (ii) quelles sont les innovations apportées par ce Projet; (iii) comment est-ce que ces innovations ont-elles été menées; (iv) y a-t-il eu différentes séquences/phases dans la conception et/ou l'exécution des activités du volet; (v) qu'est-ce qui existe actuellement sur le sujet; (vi) y a-t-il eu une différence -- si oui, à quels niveaux, si non, quelles en sont les causes; et (vii) quelles sont les recommandations pour favoriser l'atteinte des objectifs fixés? La présente évaluation ne saurait atteindre ces objectifs sans répondre aux questions ci-dessus formulées.

Ces constats ci-dessus énumérés me permettront de rejeter tout au moins partiellement la conclusion du présent rapport d'évaluation. Il est difficile d'admettre de telle conclusion non-soutenue par une démonstration logique. En tant qu'assistant technique, ce rapport ne me permet pas de savoir si la présente évaluation ambitionne de fournir des données sur l'impact des interventions des trois ans de déterminer les volets qui méritent davantage d'appui, d'identifier les activités ayant eu un impact positif et celles n'ayant pas eu d'impact par rapport aux objectifs fixés et de faire des recommandations/suggestions quant à la nature des activités supplémentaires à initier. Il est certain que les informations fournies ne répondent pas aux attentes.

En dépit des difficultés mentionnées, force est de reconnaître qu'il y a eu une amélioration significative dans le sens de la résolution de la problématique de l'éducation de base pour les filles d'une manière générale... Des améliorations ont pu être constatées dans le recrutement des filles cette année même si le rapport, tout en formulant des réserves quant aux facteurs explicatifs ne fait allusion qu'au seul cas de la région de Sikasso.

Il serait prétentieux de s'attendre à des résultats extraordinaires en si peu de temps dans un domaine aussi sensible que l'éducation, en particulier la problématique de l'éducation de base formelle pour les filles. La scolarisation des filles étant une partie intégrante de la politique nationale sur l'éducation, seuls les effets conjugués des actions de tous les volets du Projet

permettraient d'atteindre les objectifs fixés.

Yolande Miller Grandvaux, Assistante Technique Suivi et Evaluation, USAID/Projet ABEL

Comments Pertaining to Monitoring and Evaluation

Concerning the technical comments, all the answers may be found in the technical reports which are available at IPN; i.e., choice of aggregation and stratification levels, use of regressions, the voluntary choice not to include socio-economic variables, etc.; the use and explanation of the Pearson's R correlation can probably be found in any textbook. It was deemed important to distinguish between an academic research report and a result-oriented and action-oriented report that would enable decision-makers (from the minister to school principals and teachers) to read the report, understand the results and take action.

The objectives of M&E were to monitor and evaluate the Project itself rather than the Malian education system, and to reenforce M&E capacity rather than reenforce research capacities. (See TA's scope of work, World Bank Implementation Manual, 1990, AID PAAD, 1990, etc.) In that sense, the question, in paragraph 7, p. 94 may not be relevant to what M&E was expected to achieve, but is relevant to what the Ministry and its educational policy would be expected to accomplish. The lack of national educational policy combined with poor management practices has been the major obstacle to a real improvement of the efficiency of the educational system and that has affected the completion and achievement of all Project (and non-Project) activities.

It may be useful to look at the impact of the M&E component on the Project through a historical/longitudinal perspective. Again, the original objective of the M&E component (as stated in PAAD and World Bank Implementation manual and the M&E TA's scope of work) is to monitor project inputs and evaluate their impact on the quality of education at the school level in all Project regions. The 1991 and 1992 Project evaluation reports, as well as the several issue papers produced, did what they were supposed to, that is, provide information on crucial issues and lead decision-makers to act accordingly. The course of the Project was strongly influenced by these reports, as you may see in the history of Project inputs. For instance: (i) the first 1990/91 M&E report showed that there was no curriculum in the schools; as a result, action was taken by the Ministry and USAID, and in 1992, 99 percent of schools had one curriculum, as reported in the 1992 M&E evaluation report; (ii) the first 1990/91 M&E report alerted the Ministry and donors on the school book situation: the book/pupil ratio was one book for eight students, and 36 percent of schools had no books; as a result, action was taken by the Ministry and donors, and in 1992 the book/pupil ratio was one book for two pupils, and three percent of schools with no books, as reported in the 1992 M&E evaluation report; and (iii) the first 1990/91 and the 1992 M&E reports showed that the teacher training program "en cascade" worked for the first year, but not for the second year, for the reasons explained; as a result, action was taken and in 1993, the teacher training program was revised and a new methodology devised to adjust to those concerns. Again, it may be useful to look at the original document (World Bank implementation manual) on which all TA's scopes of work are based.

General Observations

Methodology:

Even though the fourth generation evaluation methodology is clearly explained in III.A.a,

it lack adjustment to specific Project content and needs. The analysis of all reported comments combined with the analysis of Project outputs (reports, documents, etc.) and observation of Project impact activities would have been helpful. As a result, the evaluation seems to only convey the Ministry's concerns and perceptions.

Methodology and presentation of results differ according to each component. For example, the teacher training component (26 pages long) and the WID component (5 pages long) are treated differently. The former is a non-analytic description of the teacher training curriculum contents while the latter seems to focus on criticism of behaviors.

Further description of the Project should result from such questions as: (i) what has actually happened with the Project since 1990; (ii) what has changed; (iii) what difference has the Project made; (iv) where did the Project start; (v) how did it address problems; and (vi) what was in place before, and after? The methodological flow stems from the theoretical stant that "the evaluator's objective is to have gained global impressions of the situation at one fixed moment in its course." (p. 1) Although this is a valid approach, it prevents readers and users of the evaluation from getting a clear picture of what existed before and what changes took place. All project activities are taken for granted when their mere existence can be seen as an accomplishment; for example, in 1990, no statistics on the educational system were available, other than World Bank statistics derived from unreliable documents. In 1993, statistics on the educational system are available for years 1990 - 91 - 92. In 1990, *scolarisation des filles* was but a phrase that made Malians giggle. In 1993, a national cell is officially constituted and is functioning in several regions. In 1990, the book/student ratio was one book for eight students; in 1992, one book for two students.

Context

The historical context of the Project needs to be emphasized: six months after its start, the country underwent tremendous upheavals: the first successful coup in 23 years. The Ministry of Education was attacked, TAs were evacuated at least 20 times over two months, the Project ABEL office was tear-gassed, the Minister with whom the Project was working was burned alive, the officials with whom the Project was working were beaten and their offices burnt, the schools with which the Project was working were destroyed, Project teams were prevented from entering schools, 80 percent of the inspectors and regional directors were removed and replaced. All donors' technical assistants withdrew and USAID's stayed. Schools were closed for most of the year, chaos and anarchy were predominant; the already failing educational system was simply brought to a halt and was disintegrating. Two years later, five "ministerial cabinets" later, in 1993, the educational system still hasn't recovered.