

Résumé d'évaluation

Programme ASTRE - Appui à la stratégie de l'éducation du Maroc (2017-2022)

Pays : **Maroc**

Secteur : **Education**

Évaluateur : **Adelante**

Date de l'évaluation : 26/05/2023

Données clés de l'appui AFD

Numéro de projet : CMA1122

Montant : 80,5 M€ (74M€ prêt budgétaire, 6M€ prêt d'investissement, 1,5M€ subvention d'assistance technique)

Taux de décaissement (base: avenant n°2 de 2020): prêt budgétaire 100%; investissement: < 5%; assistance technique: 99%

Signature de la convention de financement : 22/06/2017

Date d'achèvement : 31/12/2023

Durée : 6,5 ans

Contexte

Ce programme s'est inscrit dans le contexte d'une riche coopération éducative entre le Maroc et la France et dans la lignée de l'appui de l'AFD au Programme d'Urgence du Gouvernement (GdM) entre 2009 et 2013. ASTRE visait à appuyer le nouveau cadre stratégique sectoriel du Maroc : la *Vision Stratégique 2015-2030 et le Portefeuille de Mesures Prioritaires* (puis *Projets intégrés*), réaffirmant un engagement politique fort autour de l'éducation et un recentrage des priorités sur la qualité et l'équité. Le contexte de formulation du programme était aussi marqué par l'adoption d'une nouvelle Loi Organique des Finances (LOF) en 2016 promouvant la gestion axée sur les résultats ainsi que l'approfondissement du processus de déconcentration (« régionalisation avancée ») dans le secteur éducatif.

Intervenants et mode opératoire

Le programme ASTRE était constitué de trois composantes:

- Le financement budgétaire (FB) était assorti de 4 tranches annuelles et adossé à une matrice de politique publique de 17 indicateurs (de décaissement et de suivi de la politique). Il a été négocié entre le MEF et le ministère marocain en charge de l'éducation nationale
- Un programme d'investissement était sous maîtrise d'ouvrage de deux Académies Régionales d'Education et de Formation (AREF).
- Des appuis de coopération technique ont permis la mobilisation de l'expertise d'opérateurs publics français (FEI, Réseau Canopé, Institut Français du Maroc)

Une subvention additionnelle d'1M€ a permis de mobiliser une assistance à la maîtrise d'ouvrage (AMO), dispensée par le groupement SETEC, pour la mise en œuvre de la composante investissement.

Objectifs

Objectif général: Appuyer la stratégie de l'éducation du Maroc (*Vision 2015-2030*), et son cadre de mise en œuvre opérationnel (Programme de Mesures Prioritaires).

Trois objectifs spécifiques :

- Assurer l'équité de l'accès à une éducation de qualité et l'égalité de chances de tous les élèves
- Promouvoir des parcours diversifiés d'éducation et de formation vers l'excellence et l'insertion professionnelle en réponse aux besoins du développement économique et social du Maroc
- Moderniser la gouvernance du système éducatif dans le cadre de la mise en place de la Loi Organique sur les Lois de Finances (LOF) et de la régionalisation avancée.

Réalisations attendues

- Les inégalités scolaires liées au genre et au territoire ont diminué et la qualité des apprentissages s'est améliorée
- Les processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques éducatives liées à l'enseignement des langues étrangères, à la formation initiale des enseignants et à la professionnalisation des parcours scolaires ont été renforcés
- L'offre d'infrastructures scolaires s'est améliorée dans les régions en retard
- Les processus sectoriels de planification, programmation budgétaire et suivi&rapportage ont été renforcés, y compris au niveau régional

Appréciation de la performance

Pertinence

Au niveau stratégique, le programme ASTRE était pertinent par rapport au contexte et aux axes d'action prioritaires de l'AFD. Il s'est bien aligné sur le cadre stratégique éducatif marocain et a tenu compte des processus transversaux de transformation structurelle de l'administration marocaine. Si le choix de l'appui budgétaire était pertinent par rapport au contexte et aux objectifs recherchés, la composante investissement était peu pertinente par rapport à la logique du FB-PP et aux diagnostics sur la gestion déconcentrée au Maroc.

Cohérence

La cohérence interne du Programme ASTRE était initialement assurée par la matrice du FB, garantissant une correspondance entre objectifs stratégiques du gouvernement et du programme, indicateurs de performance et mesures de politique éducative soutenues. Cependant, l'absence de dispositif de pilotage du programme dans sa globalité et le décalage dans le temps entre les trois composantes ont nui à la cohérence du programme. Les trois composantes ont été mises en œuvre en silos. En outre, le montant finalement alloué à l'appui technique n'était pas adapté aux ambitions assignées au programme.

Efficacité

Le programme ASTRE a offert une bonne prévisibilité des décaissements de FB. Les accompagnements techniques, y compris l'AMO de la composante investissement, ont permis de développer des outils novateurs (dispositif de formation et certification à destination des enseignants en français des disciplines non linguistiques ; plateforme de ressources pédagogiques numériques pour les enseignants ; diagnostic de site ; référentiel de réhabilitation des écoles). En outre, le secteur éducatif marocain a connu des améliorations significatives en termes d'accès à l'enseignement et de résorption des disparités scolaires, y compris de genre. Si la qualité des apprentissages a peu progressé, le GdM a lancé des chantiers très importants visant à relever les défis de la qualité.

Efficience

ASTRE a peu contribué à ces évolutions sectorielles ou à leur meilleure compréhension. Le dialogue de politique publique entre l'AFD et le GdM a été peu substantiel. Les entités responsables de l'atteinte des résultats se sont peu appropriées la matrice comme instrument de pilotage, de coordination et de négociation budgétaire. Le nombre importants de sources de vérification a généré d'importants coûts de transaction, pour le gouvernement et l'AFD, pour la collecte et l'analyse des résultats atteints. Le programme prioritaire d'investissement a été entièrement mis en œuvre dans les deux AREF ciblées mais sur ressources domestiques. Du fait de la complexité du mode opératoire l'enveloppe dédiée à la composante investissement a été annulée à 95%.

Viabilité/durabilité

Les appuis techniques d'ASTRE ont eu des effets structurants sur le système éducatif marocain (influence sur la stratégie nationale de formation des enseignants ; autonomisation du MEN pour la production de ressources numérique ; renforcement de la coordination intra-ministérielle). Cependant, les enjeux institutionnels et de programmation budgétaire ont été peu pris en compte par ces appuis, ce qui est pourtant une condition de leur efficacité durable.

Valeur ajoutée de l'appui AFD

La valeur ajoutée d'ASTRE par rapport à un FB de consolidation macroéconomique a été minime. La flexibilité du FB-PP AFD (« matrice dynamique ») est cependant appréciée par la partie marocaine tout comme la qualité de l'expertise française. Des modes opératoires peu harmonisés, de lents processus de co-construction avec les partenaires marocains et le manque de sensibilisation des experts AT aux objectifs d'un FB-PP ont cependant limité l'efficacité de l'Equipe France (AFD, IFM, FEI, Réseau Canopé).

Conclusions et enseignements

- Dédier un temps suffisamment long à la phase d'instruction d'un FB-PP permet l'implication de l'ensemble des parties prenantes dans la définition de la matrice de performance et les modes opératoires des AT
- Un dispositif formalisé de pilotage et de suivi du programme offrant des espaces formalisés de dialogue, contribuerait à maintenir l'articulation entre FB et AT et à identifier conjointement des mesures correctrices face aux difficultés rencontrées en cours de mise en œuvre
- Les ambitions d'un programme devraient être bien calibrées par rapport aux moyens disponibles (financiers, ressources humaines et assistance technique) et réajustées en cas de modification des ressources financières disponibles
- Un cadre stratégique sectoriel doit idéalement être traduit en plans opérationnels chiffrés (sous contraintes budgétaires) et la cohérence assurée entre différents documents programmatiques et outils de suivi sectoriels. Ceci permet d'assurer un meilleur alignement entre la matrice d'un FB-PP et les politiques éducatives soutenues
- Le montage d'un FB-PP, devrait accorder une grande centralité aux outils de programmation et de suivi du gouvernement. Bien que perfectibles, ils constituent le socle sur lequel s'assoient les politiques éducatives et leur pilotage.
- Les différents éléments de la matrice (indicateurs, cibles, sources de vérification) devraient faire l'objet d'une compréhension partagée entre l'ensemble des parties prenantes. Des « fiches indicateurs » et un manuel d'opérationnalisation permettraient de limiter les interprétations divergentes.
- L'existence d'un dispositif, impulsé par le gouvernement, de coordination et d'harmonisation des PTF du secteur contribue à un dialogue de politique de qualité et à un plus grand impact des ressources disponibles dans le secteur.