



DIALOGUE SUR L'ÉDUCATION

Une étude de cas

**Trois mécanismes de financement pour
améliorer les résultats de l'Éducation
au Mozambique**

CABRI 

SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER



Dialogue de CABRI sur l'éducation

Une étude de cas

Trois mécanismes de financement pour
améliorer les résultats de l'Éducation
au Mozambique



Table des matières

Liste des tableaux et des figures	iii
Liste des acronymes	iv
1. Objectif de ce rapport	1
2. Informations générales sur le secteur de l'Éducation au Mozambique	2
3. Améliorer la qualité de l'éducation – examen des diverses initiatives	5
3.1 L'Appui direct aux écoles	6
3.2 L'EPS dans les collectivités rurales	11
3.3 Les foires de matériel didactique/bons scolaires	15
4. Discussion et réflexion	18
Bibliographie	20
Annexe 1: Principales statistiques sur le Mozambique et le secteur de l'Éducation	22



Liste des tableaux et des figures

Tableau 1: Résultats du SACMEQ pour le Mozambique et d'autres pays de la région (données de 2003 et 2007 pour les résultats en mathématiques et en lecture)	3
Tableau 2: Objectifs et stratégies clés du Plan stratégique du secteur de l'Éducation (PSSE) de 2012 à 2016	4
Tableau 3: Données quantitatives sur la rentabilité (coût-efficacité) des FMD	17
Tableau 4: Principales informations sur les trois mécanismes	19
Figure 1: Taux bruts de scolarisation dans les écoles primaires 1997, 2003, 2008)	3



Liste des acronymes

ADE	Appui direct aux écoles
ADEA	Association pour le développement de l'Éducation en Afrique
BM	Banque mondiale
CS	Conseil scolaire
EPS	Éducation préscolaire [ou Éducation de la petite enfance (EPE) ou encore Éducation des jeunes enfants (EJE)]
EPU	Enseignement primaire universel
EU	États-Unis
FASE	Fonds d'appui au secteur de l'Éducation (Fundo de Apoio ao Sector de Educaçao)
FMD	Foire de matériel didactique
MdE	Ministère de l'Éducation
OEV	Orphelins et enfants vulnérables
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
PSSE	Plan stratégique du secteur de l'Éducation
SACMEQ	Consortium de l'Afrique australe et orientale pour le pilotage (ou le suivi) de la qualité de l'éducation (ou Consortium de l'Afrique australe et orientale pour le suivi de la qualité de l'éducation)
SC-UK	Sauvez les enfants (Royaume-Uni)



1. Objectif de ce rapport

Ce rapport examine les diverses initiatives mises en place au Mozambique pour répondre aux défis dans le domaine de l'accès à l'éducation et de sa qualité. Ces initiatives ont été mises en œuvre aux divers niveaux du système éducatif à l'aide de plusieurs dispositifs de mise en œuvre qui, malgré leurs différences, cherchent tous, à partir de perspectives différentes, à avoir un impact sur les résultats au niveau de l'enseignement primaire. De ce fait elles nous permettent d'examiner les options politiques, de considérer les preuves de leur impact sur les résultats d'apprentissage et autres processus éducatifs (dans la mesure où ces preuves sont disponibles) et de tirer des conclusions sur leur efficacité et leur efficience.

Au cours de la lecture de ce rapport, nous vous proposons de vous imaginer dans la position d'un consultant externe qui examine les options stratégiques pour le secteur de l'Éducation dans ce pays. Basé sur l'examen des divers cas, on vous demande de considérer et de réfléchir aux points suivants :

- Quelles leçons globales pouvons-nous tirer de ces trois expériences ?
- Comment pouvons-nous être sûrs que ces initiatives atteignent ceux qui en ont le plus besoin ?
- Que pourrions-nous faire pour améliorer ces initiatives ?
- Quels critères utiliseriez-vous si vous deviez recommander l'une d'elles comme méthode efficace pour améliorer la qualité de l'éducation ?
- Laquelle des trois initiatives – s'il en est – seriez-vous susceptibles de choisir et pour quelles raisons ?

Les trois initiatives que nous examinons dans ce document sont :

- L'initiative de l'appui direct aux écoles (ADE) qui a été lancée en 2003 et porte essentiellement sur les enfants dans les écoles primaires publiques [1^{re} à la 7^e année d'études]. L'ADE fournit un soutien direct à toutes les écoles primaires pour le financement des fournitures scolaires de base afin de contribuer à l'amélioration de l'enseignement et de l'apprentissage, et à terme, pour améliorer les taux de réussite aux examens, ainsi que les taux de transition et de poursuite des études.
- L'éducation préscolaire (EPS) cible les enfants au niveau pré-primaire. Ce programme pilote – qui a démarré en 2008 dans une province au sud du pays et qui fait actuellement l'objet d'une mise à l'échelle – a porté ses efforts sur l'établissement de centres d'enseignement préscolaire dans certaines régions rurales sélectionnées du pays. L'objet de l'intervention au niveau de l'éducation préscolaire a été d'améliorer le développement cognitif et le statut nutritionnel des enfants, et de contribuer à faciliter l'âge normal d'entrée à l'école primaire ; afin de s'assurer qu'en fin de compte, les enfants soient en bonne santé et bien préparés lorsqu'ils entrent à l'école.
- La distribution de bons scolaires pour le matériel et les vêtements scolaires liés aux Foires de matériel didactique (FMD) tenues en début d'année scolaire, qui s'est déroulée en 2005 et 2006. Les FMD avaient été mises en place dans le but d'améliorer les taux de scolarisation et de poursuite des études des enfants venant des familles les plus pauvres et vulnérables. Le projet pilote – mis en œuvre dans l'une des provinces centrales du Mozambique – cherchait par ailleurs à autonomiser les enfants et à stimuler l'économie locale en permettant aux enfants d'acheter le matériel et les vêtements scolaires de leur choix.



Ce rapport examinera ces initiatives dans le contexte des priorités stratégiques principales telles qu'énoncées dans le Plan stratégique du secteur de l'Éducation (PSSE) au Mozambique (2012 à 2016). Par conséquent, ce document nous permet d'examiner :

1. Les caractéristiques particulières de chacune des trois initiatives et la mesure dans laquelle lesdites caractéristiques ont contribué aux résultats obtenus.
2. Dans quelle mesure, les mécanismes de financement ont été innovants et ce que nous pouvons en apprendre.
3. La preuve de l'efficacité des interventions, en évaluant – dans la mesure du possible :
 - Si les ressources sont affectées à des besoins prioritaires identifiés (efficacité allocative).
 - Comment les dispositifs techniques et de mise en œuvre ont contribué aux résultats. À cet égard, le rapport examinera notamment les avantages et les inconvénients des divers partenariats entre le gouvernement et les autres acteurs dans l'enseignement (la collectivité, la société civile, les acteurs privés).
4. Les obstacles à l'extension des initiatives pilotes, notamment lorsqu'elles sont lancées en dehors des processus de planification centrale du ministère de l'Éducation, et par ailleurs, les leçons que nous pouvons en tirer.

Ce rapport puisera dans la recherche récente effectuée au Mozambique et, dans la mesure du possible, rapportera les opinions des bénéficiaires pour montrer que les divers groupes de bénéficiaires évaluent le succès et les problèmes de façon très différente.

L'étude de cas s'articule comme suit : le chapitre suivant fournit une vue d'ensemble du secteur de l'Éducation au Mozambique. Le Chapitre 3 examine chacune des trois initiatives, en soulignant comment elles ont vu le jour, comment elles ont été appliquées, quelles sont les preuves de leurs résultats et de leur impact, et quelles leçons nous pouvons en retirer. Le dernier chapitre, à savoir le Chapitre 4, examine les questions plus générales qui émergent des trois études de cas.

2. Informations générales sur le secteur de l'Éducation au Mozambique

L'éducation est une priorité clé pour le Mozambique et elle a fait des progrès considérables au fil des années. Les taux de scolarisation et d'achèvement dans l'enseignement primaire ont augmenté de façon significative (1^{er} à la 7^e année d'études), alors que les taux de redoublement ont baissé. Ces résultats reflètent les options stratégiques et les efforts/investissements dans l'expansion du réseau scolaire et de la formation des enseignants.

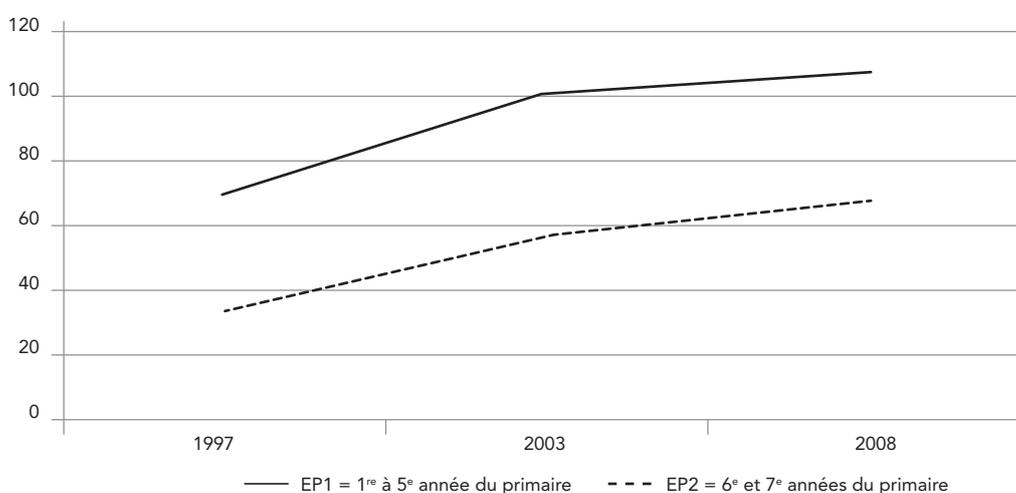
Les statistiques en matière d'éducation témoignent de ces réalisations. Entre 2001 et 2010, l'effectif des écoles primaires a plus que doublé passant de 2 millions à environ 5,3 millions d'enfants. Le taux net de scolarisation primaire a atteint 95 %, et, 47 % des élèves de l'école primaire étaient des filles, bien que des inégalités demeurent dans l'inscription et la performance des filles sur l'ensemble des régions géographiques. Une croissance encore plus impressionnante a eu lieu au niveau secondaire qui résulte de fortes pressions exercées sur le système éducatif en faveur d'un plus large accès aux niveaux plus élevés du système éducatif.

Il n'en demeure pas moins que les difficultés dans le domaine de l'éducation se font ressentir. Entre autres, le taux d'achèvement au niveau primaire est encore à moins de 50 % et stagne depuis quelques années déjà. Environ 300 000 enfants ne sont pas scolarisés, surtout à cause de leur pauvreté extrême. La moitié seulement des enfants qui entrent à l'école primaire



achèvent la 7^e année d'études, (qui correspond à la fin du cycle primaire) et un enfant sur huit seulement achève ces sept années d'école à l'âge approprié, ce qui reflète les inefficacités flagrantes du système. Les indicateurs montrent qu'il y a des variations considérables selon les régions géographiques – la province de Maputo, par exemple (où se trouve la capitale) a un taux d'achèvement en 7^e année du primaire de près de 100 %, alors qu'il tombe à 40 % dans les trois provinces du nord. Malgré l'augmentation rapide du taux brut de scolarisation depuis quelques années, le taux net de fréquentation scolaire au niveau de l'enseignement secondaire continue d'être très faible (20,4 % en 2008), et c'est aussi à ce niveau que le nombre de filles diminue rapidement.

Figure 1 : Taux bruts de scolarisation dans les écoles primaires 1997, 2003, 2008)



Source : Fox et coll., 2012

La qualité et les acquis scolaires n'ont pas connu la même croissance rapide que le taux d'inscription. La détérioration des résultats des épreuves standardisées en mathématiques et dans la maîtrise de la lecture et de l'écriture en 6^e année du primaire depuis quelques années (selon les données du Consortium de l'Afrique australe et orientale pour le pilotage de la qualité de l'éducation – SACMEQ) en témoigne clairement. Les données nationales sur le taux de réussite des examens indiquent aussi un déclin dans la performance, notamment depuis 2008. Les raisons de cette détérioration doivent encore être investiguées.

Tableau 1 : Résultats du SACMEQ pour le Mozambique et d'autres pays de la région (données de 2003 et 2007 pour les résultats en mathématiques et en lecture)

Pays	Résultats en lecture des élèves en 2003	Résultats en lecture des élèves en 2007	Résultats en maths des élèves en 2003	Résultats en maths des élèves en 2007
Botswana	521,1	534,6	512,9	520,5
Kenya	546,5	543,1	563,3	557,0
Lesotho	451,2	467,9	447,2	476,9
Malawi	428,9	433,5	432,9	447,0
Maurice	536,4	573,5	584,6	623,3
Mozambique	516,7	476,0	530,0	483,8
Namibie	448,8	496,9	430,0	471,0
Afrique du Sud	492,3	494,9	486,1	494,8
Tanzanie	545,9	577,8	522,4	552,7
Ouganda	482,4	478,7	506,3	481,9

Source : Hungu et coll., 2010



Une étude récente (Visser et Marrengula, 2012 b) a montré que pendant les premières années de scolarisation, la pauvreté et la vulnérabilité exercent une pression sur la famille et affectent l'âge de la scolarisation. Cinquante-quatre pour cent de la population au Mozambique vit en-deçà du seuil de pauvreté, les autres n'étant que légèrement au-dessus du seuil de pauvreté. Les enfants restent parfois seuls lorsque les parents vont à la recherche de moyens pour soutenir la famille, et ils sont parfois trop jeunes pour se rendre à l'école sans supervision. La séparation et la mort des parents (notamment au travers du VIH/SIDA) sont des événements fréquents et rendent les enfants vulnérables. Par ailleurs l'un des parents ou même les deux parents peuvent partir à la recherche d'un travail en laissant de très jeunes enfants aux soins d'autres personnes, ce qui affecte aussi leur scolarisation. La faim est également un facteur important dans certaines régions du pays, rendant la distance à parcourir pour parvenir à l'école et la longueur de la journée scolaire insurmontables notamment pour les jeunes enfants. Dans les classes supérieures du primaire et en premier cycle du secondaire, le fait que les enfants n'ont pas l'âge voulu, les coûts d'opportunité de la scolarisation pour les familles, le mariage et les grossesses, ainsi que des questions concernant la pertinence de l'éducation sont d'autres raisons qui empêchent les enfants d'aller à l'école. Dans de nombreuses régions, les enfants participent également à des activités essentielles pour le bien-être de la famille, notamment le fait de s'occuper des enfants plus jeunes ainsi que diverses activités génératrices de revenus comme la vente de biens et les activités agricoles. La recherche récente au Mozambique montre que les coûts d'opportunité pour maintenir la scolarisation des enfants au niveau des classes supérieures du primaire et en premier cycle du secondaire jouent un rôle important dans le taux d'abandon scolaire (Fox et coll., 2012). C'est l'âge où les enfants ont la capacité physique de travailler et où ils abandonnent eux-mêmes l'école ou sont encouragés à le faire par leur environnement ou/et leurs auxiliaires parentaux. Plus les enfants sont âgés lorsqu'ils commencent l'école, moins ils auront d'années de scolarisation avant que ce processus ne se mette en place – et les inscriptions à l'âge approprié (malgré une certaine amélioration dans ce domaine) restent en dessous de 70 % (toujours avec des variations régionales importantes). Dans le cas des filles, il y a le risque supplémentaire d'une grossesse et/ou d'un mariage prématurés (Visser et Marrengula, 2012b) qui sont très courants, notamment dans certaines régions du pays. Au niveau de l'enseignement secondaire, le nombre d'établissements scolaires augmente tout comme le coût de la scolarisation (l'enseignement primaire est devenu gratuit en principe, grâce à la suppression des frais de scolarité introduite en 2004, bien que les familles doivent toujours faire face à des dépenses importantes pour les vêtements, la nourriture, le transport etc., notamment dans les classes supérieures) et les rendements/avantages perçus.

Reconnaissant les difficultés auxquelles le système éducatif est confronté au Mozambique, le nouveau Plan stratégique du secteur de l'Éducation (2012 à 2016) porte essentiellement sur l'efficacité et la qualité de l'enseignement, et a comme objectifs clés l'amélioration de la poursuite des études et la réduction de l'abandon scolaire. Le Tableau 2 résume les différentes stratégies qui sont poursuivies dans le cadre du PSSE pour relever ces défis.

Tableau 2 : Objectifs et stratégies clés du Plan stratégique du secteur de l'Éducation (PSSE) de 2012 à 2016

Objectif du PSSE	Stratégies correspondantes du PSSE
Améliorer la qualité de l'enseignement primaire	Révision du curriculum, formation des enseignants, gestion des écoles, acquis pédagogiques (ou résultats d'apprentissage), heures d'enseignements accrues, DPS (Développement préscolaire)
Caractère inclusif (solidarité)	Appui direct aux écoles, alimentation scolaire, DPS
Accroître les capacités institutionnelles	Soutien à la gestion des écoles, supervision décentralisée, formation au niveau des districts



Toutefois, le manque de financement continue d'être un problème incontournable qui affecte les décisions quant aux priorités. Le financement du secteur de l'Éducation provient à la fois des ressources internes du gouvernement (69 % du budget en 2010) et de fonds externes (les contributions multilatérales et bilatérales) soulignant ainsi le fait que ce secteur est toujours dépendant des donateurs, étant donné que la majeure partie du budget de l'État est affectée aux salaires des enseignants et à d'autres salaires du personnel. Comme nous le verrons ci-dessous, des compromis associés aux prises de décisions difficiles sont nécessaires, notamment pour décider s'il faut cibler des groupes spécifiques (comme les groupes les plus vulnérables ou les filles), ou bien fournir un soutien qui couvre tous les élèves.

Le budget général de l'Éducation pour 2010 était de 128 millions d'USD. Un processus progressif de décentralisation et de déconcentration de l'administration publique est en cours depuis une décennie, mais il est prévu que ce processus prendra encore beaucoup de temps. Dans le secteur de l'Éducation, l'ADE – dont nous parlerons davantage dans la partie suivante – constitue l'initiative principale pour la décentralisation du financement et de la prise de décisions au niveau local (Afrimap, 2012).

3. Améliorer la qualité de l'éducation – examen des diverses initiatives

Plusieurs initiatives ont été introduites depuis une décennie, afin de répondre aux préoccupations quant à la qualité de l'enseignement primaire. Les trois initiatives que nous allons examiner dans ce chapitre ont été choisies parce qu'elles représentent une gamme d'options stratégiques et de dispositifs de mise en œuvre divers qui ont tous pour objectif l'amélioration des indicateurs de l'éducation. La première initiative, l'Appui direct aux écoles (ADE) est un programme géré de façon centralisée qui permet au gouvernement de pourvoir aux fournitures scolaires. Le programme est financé par des donateurs, il utilise des systèmes gouvernementaux pour l'exécution des programmes, et il est doté d'une structure administrative et de gestion très légère. Les deux autres initiatives ont une portée géographique plus restreinte et sont également financées par les donateurs. L'une d'entre elles est un projet pilote centré sur deux districts et qui fournit directement aux élèves des transferts d'espèces sous forme de bons scolaires par le truchement de l'organisation non gouvernementale (ONG) concernée. L'autre initiative est un programme pilote qui a été étendu pour inclure cinq provinces à l'aide d'un modèle nouveau au Mozambique, au titre duquel le Ministère de l'Éducation conclut des contrats de sous-traitance avec les prestataires de service des OSC afin qu'elles dispensent l'EPS aux collectivités. Comme nous le verrons dans la présentation/les discussions ci-dessous, ces initiatives ont cherché par divers moyens à relever les défis clés du secteur de l'Éducation. Le fait de les comparer et de les contraster nous permet d'examiner les résultats, les coûts, les questions d'efficacité et d'efficience, et de réfléchir aux avantages et aux inconvénients des divers mécanismes de financement (parfois innovants) mis en place pour ces initiatives.



Financement de l'éducation au Mozambique

Les dépenses engagées pour l'éducation au Mozambique constituent environ 20 pour cent des dépenses publiques. Environ 90 % du budget affecté au secteur de l'Éducation est effectivement dépensé – ce qui est beaucoup plus que dans d'autres secteurs (le secteur de la santé par exemple, où l'exécution du budget n'est que de 67 %).

Les fonds publics affectés à l'éducation sont utilisés principalement pour les salaires des enseignants et l'entretien des écoles. Ces deux lignes budgétaires constituent ensemble environ 70 pour cent de la totalité des fonds affectés au secteur. Les fonds fournis par les donateurs (30 % environ) sont surtout utilisés pour les dépenses d'investissement à court et à long terme, comme la construction des écoles, les manuels scolaires et l'alimentation scolaire, etc.

Les fonds publics sont débloqués par échelonnements sur une période d'une année sur la base des propositions budgétaires établies par les bureaux d'éducation de district en début d'année. Le district dresse les plans scolaires et en discute avec l'administration du district. Un budget consolidé est établi par le Bureau provincial de l'éducation qui le soumet au ministère de l'Éducation, de là, il est soumis en tant que budget sectoriel au ministère de la Planification, au ministère des Finances et enfin au parlement pour approbation. En revanche, les fonds consentis par les donateurs sont négociés chaque année et mis à disposition par l'intermédiaire de projets (environ 25 % des contributions des donateurs) ou du Fonds Commun pour l'éducation (FASE – 75 % de tous les fonds externes). Après l'approbation du plan annuel, les fonds peuvent être transférés du FASE aux bureaux provinciaux et de district, mais selon des lignes comptables distinctes afin que les fonds puissent faire l'objet d'un audit. Les manuels scolaires sont procurés par le truchement du FASE, mais l'approvisionnement se fait de manière centralisée pour l'ensemble du pays. Le fait de procurer les manuels scolaires séparément et de procéder à un approvisionnement centralisé reflète la faible capacité au niveau des districts dans le domaine de la passation des marchés et le manque de capacités à divers niveaux en matière de supervision des processus de passation des marchés. L'ADE soutient directement les écoles via les bureaux de district. Les montants sont moins importants et l'on estime que la participation de la collectivité réduit la probabilité de la corruption.

Source : Afrimap, 2012

3.1 L'Appui direct aux écoles

3.1.1 Objectif et mise en place

L'ADE a été mis en place en 2003 afin de répondre à un souci de qualité au niveau de l'école primaire, et pour pallier notamment le manque chronique de matériel et d'équipement dans les écoles primaires qui se traduisait souvent par l'absence d'équipements de base comme les tableaux noirs, la craie, les cahiers, les manuels pour les enseignants et les élèves, etc. Cette initiative devait également compenser la suppression des frais de scolarité qui avait eu lieu au



cours de cette même année¹, dans le but de promouvoir l'enseignement primaire universel (EPU) et qui avait supprimé l'unique source de revenus pour les écoles, car, avant cette suppression, les parents payaient des frais d'inscription. Comme nous l'avons noté dans une étude de cas antérieure portant sur l'ADE : « L'objectif principal du mécanisme d'Appui direct aux écoles était d'améliorer la qualité de l'éducation de base en réduisant les taux d'abandon scolaire, de redoublement et d'échecs scolaires. En ciblant un meilleur entretien des écoles, ce mécanisme était censé améliorer la qualité de l'éducation grâce à l'amélioration des performances des enseignants et des apprenants. L'introduction de ce mécanisme était fondée sur un ensemble de preuves empiriques démontrant l'impact positif des dépenses d'éducation publique sur la croissance économique et le développement social » (Ayako, 2006, p.7).

Au titre de l'ADE, les écoles se voient attribuer une valeur monétaire (somme d'argent). Au départ, cette somme s'élevait en moyenne à 200 USD. Ce montant a augmenté au fil des années, grâce au financement par les partenaires externes pour atteindre une moyenne de 3 000 USD (Afrimap, 2012). L'affectation de fonds spécifique par école est basée sur une formule qui prend en compte le nombre d'étudiants, le nombre de classes et une valeur discrétionnaire variable basée sur la taille de l'école et son emplacement. Les conseils scolaires (CS) – qui existaient avant l'introduction de l'Appui direct aux écoles (ADE) et qui comprennent des représentants de la collectivité, des parents/auxiliaires parentaux et des enseignants/comités de gestion des écoles – sont informés du montant affecté à leur école et décident alors quels articles il convient d'acheter. Pour des raisons de transparence, un compte-rendu détaillé de toutes les écoles dans le pays et des montants qui leurs sont affectés, est publié chaque année et transmis aux provinces et aux districts. Une directive relative à l'ADE, publiée annuellement par le ministère de l'Éducation, fournit des consignes sur le matériel qu'elles ont le droit d'acheter et sur les dispositions relatives au processus décisionnaire et à la gestion de l'ADE. La liste des articles autorisés s'est allongée au fil des années, ce qui a permis aux écoles de jouir d'une flexibilité croissante dans la prise des décisions.

L'ADE est financé par le Fonds d'appui au secteur de l'Éducation (connu sous le sigle portugais, FASE). C'est un fonds commun des donateurs pour le secteur de l'Éducation qui gère 75 % du financement externe versé au secteur (le reste du financement externe est fourni sous forme de soutien aux projets et il est directement géré par les donateurs respectifs). Les bureaux d'éducation de district effectuent les transferts de fonds provenant du FASE deux fois par an, sous forme de chèques ou d'argent liquide donnés aux écoles sur la base d'un plan de dépenses établi au niveau de l'école par les conseils scolaires. Une directive sur les procédures et les achats autorisés spécifie comment les décisions concernant les achats devraient fonctionner et quels articles l'école peut acheter avec ces fonds. La somme spécifique allouée par élève et par classe est fixée chaque année et variera en fonction des fonds disponibles au titre du FASE. Selon des renseignements fournis par le ministère de l'Éducation, le coût unitaire par élève varie entre 1,6 et 1,8 USD par an et par élève. À titre de comparaison, le gouvernement dépense en moyenne 5 USD par an et par élève pour les manuels scolaires (qui sont distribués par un système distinct), et (dans les quelques endroits où ce service est offert) 30 USD par élève et par an pour l'alimentation scolaire. Le coût global par élève (c.-à-d. l'intégralité des coûts pour le système, y compris les salaires, etc.) a été estimé à 90 USD au niveau primaire. En 2010 les dépenses globales engagées au titre de l'ADE et du fonds pour les manuels scolaires, s'élevaient à 43 % du budget total du FASE.

1 L'éducation primaire est officiellement gratuite et il n'y a pas de frais scolaires pour les classes du CP à la 5^e. En pratique, toutefois, les familles doivent encore payer les uniformes scolaires qui coûtent entre 6 et 10 USD (bien qu'ils ne soient pas obligatoires, les uniformes sont très utilisés et les enfants qui n'en portent pas se sentent marginalisés) ainsi que certaines fournitures de base (crayons etc.). En outre de nombreuses écoles demandent une « contribution pour la garde » qui, selon des études récentes (Visser et Marrengula, 2012), constitue une dépense considérable pour les familles très pauvres, qui ne peuvent pas facilement avoir accès à l'argent liquide.



3.1.2 Points forts

Les preuves anecdotiques recueillies des visites aux écoles en Mozambique, ainsi que les mentions faites dans divers rapports, indiquent que depuis huit ans, l'ADE a commencé à transformer les écoles. Ces dernières ne sont plus confrontées à une pénurie chronique de fournitures. De nombreuses écoles sont dotées de ressources de référence (comme les cartes, les atlas etc.) et de mobilier. Les écoles utilisent également l'argent pour les manuels scolaires et pour d'autres fournitures scolaires tels que les stylos et les crayons, qui peuvent être distribués à tous les élèves ou spécifiquement à ceux d'entre eux qui ne sont pas en mesure de se les acheter.

Outre l'amélioration évidente des conditions dans les écoles, le renforcement du processus décisionnel au niveau local et la contribution de l'ADE au processus de décentralisation, sont des points forts notables de l'ADE. À sa façon, l'ADE a contribué à autonomiser et à renforcer les conseils scolaires. Cela ne veut pas dire qu'ils soient tous aussi forts ; en effet certains conseils scolaires sont très faibles et la participation des collectivités à la mise en œuvre du mécanisme a été assez limitée.

3.1.3 Défis

Le succès du mécanisme d'ADE dépend de la capacité des conseils scolaires de planifier et de superviser correctement les processus de sélection des priorités et de distribution des fournitures scolaires. En pratique, cependant, la capacité des collectivités et de leurs leaders à participer dans certains domaines est entravée par un manque de compréhension technique (dû au manque d'informations sur le mécanisme) et par un taux élevé d'analphabétisme. La formation/sensibilisation concernant l'importance de la participation des membres de la collectivité aux processus décisionnaires et de suivi d'Appui direct aux écoles (ADE) a été insuffisante, et les rôles spécifiques que les diverses parties prenantes doivent assumer pour assurer le succès du mécanisme n'ont pas été suffisamment explicités. Des évaluations successives du mécanisme d'ADE (en 2003 et en 2006) ont permis de constater que les collectivités ne participent que de façon très partielle aux décisions concernant l'utilisation des fonds de l'ADE.

Le suivi de l'initiative s'est avéré être un point très faible. Il n'existe pas de mécanisme de retour d'informations détaillé qui permettrait au ministère de l'Éducation (Mde) de recueillir des informations sur l'utilisation des ressources dans toutes les écoles. Il n'y a pas non plus de méthode systématique pour évaluer quel a été l'impact des intrants supplémentaires sur les indicateurs de performance. Toutefois, le Mde a eu recours à des visites de suivi imprévues afin de vérifier quels articles ont été achetés et quels sont les goulots d'étranglement/incidents dans les processus de prise des décisions, d'achats et de distribution. Ces informations ont été utilisées lors des révisions annuelles du guide de l'utilisateur pour l'ADE. C'est ainsi que le manuel a été modifié au fil du temps, et notamment la liste des articles que les écoles sont autorisées à acheter a été élargie.

Les preuves anecdotiques indiquent que les fonds de l'ADE seraient principalement utilisés pour acheter des consommables pour l'école elle-même, plutôt que pour des élèves individuels. La Banque mondiale a récemment mené une étude sur des groupes types dans plusieurs provinces, et les participants à ces groupes ont mentionné que les enfants ne reçoivent qu'un seul cahier et un crayon de l'ADE. Du fait que cela ne suffit pas pour une année entière, ils sont obligés de s'acheter les fournitures scolaires supplémentaires dont ils ont besoin. (Santibañez et Fox, 2011). L'auteur de cette étude de cas dans la province de Gaza a également confirmé que la priorité est donnée à l'école elle-même pour l'achat de matériel didactique, de matériel pour l'enseignement en classe, de consommables pour l'entretien et le nettoyage, etc.



La faiblesse de certains conseils scolaires, associée au suivi inadéquat pratiqué par le MdE, a compromis la transparence et l'obligation de rendre compte du mécanisme. D'autres facteurs qui ont contribué à réduire son efficacité et son impact comprennent notamment, un manque général de capacités de la part des directeurs d'école et de leur personnel, notamment dans les domaines de l'élaboration des budgets et du contrôle des dépenses, la duplication dans l'utilisation des fonds, l'inadéquation entre les besoins des élèves et les articles achetés, les retards dans les achats (les familles pauvres devant souvent trouver le moyen d'acheter les fournitures scolaires essentielles au début de l'année scolaire parce que les fournitures d'Appui direct aux écoles (ADE) n'arrivent que plusieurs mois après le début de l'année scolaire) ainsi que la pénurie et la mauvaise qualité des infrastructures de l'éducation, et notamment des salles de classe, qui ont un impact négatif sur l'apprentissage et affectent également la capacité des écoles de stocker et conserver les fournitures scolaires. Les retards dans l'allocation des fonds aux écoles créent aussi des problèmes bien qu'il y ait eu des progrès dans ce domaine. Dans certaines des régions que nous avons visitées aux fins de cette étude, il a été signalé que le prix des fournitures avait été « gonflé » par les commerçants locaux lors de l'arrivée des fonds de l'ADE, ce qui réduit le pouvoir d'achat des écoles. Des détournements de fonds ont aussi été signalés, mais ils ont eu lieu principalement au niveau des écoles elles-mêmes, et non dans les bureaux d'éducation de district.

3.1.4 Potentiel d'expansion

Néanmoins, et malgré ces problèmes, l'ADE en tant que mécanisme, a le potentiel de s'étendre davantage pour couvrir d'autres besoins. Plusieurs districts ont déjà tenté de le faire. Depuis 2008, 42 districts au total (sur les 128 districts du pays) – qui ont été identifiés comme étant des régions caractérisées par une pauvreté extrême – ont reçu un financement supplémentaire par élève. Ce financement était de l'ordre d' 1 USD par enfant (et tout comme l'ADE, c'est une fonction de l'enveloppe globale dont dispose le FASE pour une année donnée). Cet argent – destiné à ce qu'on appelle généralement « l'ADE Alargado » (l'ADE élargi) – a pour objectif d'encourager les écoles à fournir un soutien supplémentaire et ciblé aux orphelins et autres enfants vulnérables (OEV). Les directives de l'Appui direct aux écoles (ADE) précisent que les fonds peuvent servir à l'achat d'uniformes scolaires, de fournitures scolaires, de jerricans (pour porter de l'eau), etc. Elles précisent en outre que le montant dépensé par l'école au titre de l'ADE élargi « ne devrait pas dépasser 30 % du budget de l'ADE global de l'école », ce qui, aux dires de certaines personnes que nous avons interviewées en vue de cette étude, pourrait décourager les écoles à mettre en place une politique globale de soutien aux enfants nécessiteux.

Les preuves anecdotiques résultant des visites dans les écoles indiquent que de nombreuses écoles utilisent habituellement un pourcentage bien inférieur de l'allocation de l'ADE totale (qui inclut les fonds généraux et dans certains districts ciblés, l'allocation supplémentaire pour les OEV) pour accorder un soutien direct aux enfants vulnérables, et que la plupart de ces ressources supplémentaires au titre de l'ADE élargi servent à renflouer le budget général de l'ADE. Des facteurs qui peuvent jouer un rôle dans ce contexte, sont la valeur du fonds supplémentaire qui répond à peine aux besoins des étudiants en difficulté, le problème de la sélection d'élèves spécifiques (notamment dans les régions où la plupart des étudiants ont des difficultés, ce qui ne facilite pas la tâche des écoles qui sont obligées de faire un choix parmi de nombreux enfants nécessiteux) et le besoin prioritaire concurrent de la réduction de l'écart entre les besoins de l'école et les besoins couverts par l'ADE général, qui incite plutôt les responsables à utiliser les fonds pour des fournitures qui bénéficieront à tous les élèves. Dans ce contexte, et notamment en ce qui concerne l'allocation supplémentaire par élève, il est intéressant de noter que la proposition originale de l'ADE élargi avait prévu dans le budget un montant additionnel de 5 USD par OEV par an (MdE, 2005), ce qui représente cinq fois plus que ce qui a été mis en œuvre.



3.1.5 Données probantes des résultats

Une étude de cas effectuée par l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique, (ADEA) en 2006, bien qu'un peu datée, fournit des conclusions et des recommandations relatives aux résultats, qui rejoignent les constatations principales du présent rapport. Sa conclusion principale était que l'Appui direct aux écoles en tant que mécanisme pour la promotion de l'enseignement primaire universel a été bien reçu et a obtenu des résultats positifs. Au Mozambique cette réussite s'est traduite par l'augmentation rapide des taux d'inscription (voir la Figure 1) et le rétrécissement continu des différences entre les taux d'inscription dans les régions rurales et les zones urbaines, chez les riches et les pauvres, les garçons et les filles – bien qu'actuellement il semblerait que ces progrès plafonnent dans certains domaines.

Ces constatations sont confirmées par une étude plus récente menée par Fox et coll. (2012) sur les options stratégiques en matière d'éducation et leur impact. Cette étude a fait une analyse économétrique de l'impact des réformes de l'éducation de 2004, afin de déterminer si ces réformes avaient eu un effet direct et irréfutable sur les résultats. Les auteurs concluent en affirmant : « Les résultats économétriques indiquent clairement que les réformes de 2004 – 2005 ont été un facteur important dans l'augmentation du taux d'inscription observé, autrement dit, à cause des réformes, le taux d'inscription dans l'enseignement primaire a progressé plus rapidement qu'il ne l'aurait fait autrement. Les effets se sont fait ressentir dans toutes les tranches d'âge scolaire. Après la mise en œuvre des réformes de 2004 et 2005, la probabilité d'une inscription à l'école s'est accrue pour toutes les personnes de 6 à 18 ans, compte-tenu de toutes les autres variables mesurées dans l'enquête. » (Fox et coll. 2012, p. 42).

Cependant, l'étude conclut également que l'objectif du mécanisme de l'ADE qui était de contribuer à la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage n'a pas été réalisé, dans la mesure où les indicateurs de qualité clés se sont détériorés durant la mise en œuvre du mécanisme. Ceci est clairement illustré par le fait que les scores SACMEQ présentés à la Figure 2 montrent que le Mozambique est tombé du cinquième au neuvième rang dans les résultats en lecture entre 2003 et 2007, et du troisième au sixième rang pour les résultats en mathématiques au cours de la même période.

L'étude de l'ADEA met en lumière plusieurs problèmes qui ont réduit l'impact de l'ADE sur la qualité de l'éducation. On peut citer entre autres : une mauvaise planification, la préparation insuffisante des parties prenantes due aux pressions politiques (les élections) qui ont eu des répercussions sur l'efficacité de la mise en œuvre : « Le compromis (c.-à-d. la pression d'une mise en œuvre rapide) a eu comme conséquence que certains aspects essentiels du processus d'implantation n'ont pas été saisis, notamment la formation des directeurs d'école, des directeurs adjoints et des conseils de gestion des écoles (CGE ou COGES) dans la gestion des fonds ; la sensibilisation des parents et des collectivités au rôle qu'ils devaient jouer ; les conditions requises pour demander des enseignants et des classes supplémentaires. » (Ayako, 2006, p. 8). Il est intéressant de noter dans ce contexte que le mécanisme de l'Appui direct aux écoles (ADE) a été introduit parallèlement dans trois autres pays de la région, à savoir au Kenya, en Tanzanie et en Ouganda et que les conclusions quant aux problèmes de mise en œuvre se retrouvent plus ou moins dans les trois pays. En revanche, et sur une note plus positive, l'ADE a été mis en œuvre sans qu'il soit nécessaire de mettre en place de nouvelles structures compliquées, puisque la gestion se fait entièrement au travers des structures existantes, qui requièrent de faibles frais généraux pour la gestion.



3.1.6 Questions de réflexion

Ayant lu l'étude de cas ci-dessus, nous vous invitons à réfléchir aux questions suivantes :

1. Que peut-on conclure sur l'efficacité de l'Appui direct aux écoles (ADE) dans la réalisation des objectifs pour lesquels il a été mis en place ?
2. D'après les données factuelles qui vous ont été présentées, que peut-on conclure sur l'efficacité générale du mécanisme ?
3. Que pouvons-nous dire au sujet de l'efficacité allocative ? Quelles pourraient être les entraves principales à l'efficacité allocative ? Que signifie l'efficacité allocative dans un contexte où plus de la moitié des enfants vivent en-dessous du seuil de pauvreté ?
4. Que pouvons-nous dire à propos de l'efficacité technique ? Quelles sont les entraves principales à l'efficacité technique ?
5. À votre avis, pourquoi est-ce que la qualité de l'éducation est en baisse malgré l'augmentation de l'investissement dans l'éducation ? Qu'est-ce que cela laisse entendre au sujet des compromis entre la quantité et la qualité ?
6. Est-ce que le financement par élève au titre de l'ADE est suffisant pour changer les choses ? Notamment en ce qui concerne l'ADE élargi ?
7. Si vous deviez faire des suggestions, quelles améliorations et choix feriez-vous afin d'accroître l'efficacité de ce mécanisme ?

La partie suivante de ce rapport examine une deuxième étude de cas qui porte sur l'éducation préscolaire.

3.2 L'EPS dans les collectivités rurales

3.2.2 Contexte

L'éducation préscolaire (EPS) est un domaine qui suscite l'intérêt et un engagement émergent de la part du gouvernement et des donateurs. Cela s'explique par les difficultés et les revers que les enfants doivent subir dès leur petite enfance à cause de la pauvreté et de la faim et par l'impact de ces facteurs sur leur développement physique, cognitif et psychomoteur, ainsi que sur leurs capacités scolaires.

Un grand nombre de preuves au niveau international montrent combien les résultats de l'EPS sont importants. Les enfants qui ont accès à une éducation préscolaire de qualité sont mieux préparés, plus susceptibles de réussir leur éducation et de développer des compétences utiles dès leur jeune âge qui contribuent à leur santé et à leur bien-être en tant qu'apprenants mais également plus tard dans la vie, notamment en tant que participants au marché du travail. L'EPS comporte aussi des avantages pour les mères et autres membres de la famille qui peuvent profiter du temps consacré auparavant à l'enfant pour s'adonner à des activités économiques ou (dans le cas des frères et sœurs plus âgés) pour aller à l'école. Les bénéfices importants des investissements dans l'éducation préscolaire sont soulignés dans un rapport de 2011 publié dans *Le Lancet*, qui examine les conclusions de 42 évaluations de programmes internationaux sur l'EPS et conclut : « Une estimation prudente des bénéfices d'un investissement dans le développement de la petite enfance se reflète dans l'effet obtenu par l'amélioration d'une seule composante : la fréquentation de l'école maternelle. La réalisation d'un taux d'inscription de 25 % par pays en 1 an engendrerait un rendement de 1,6 milliards d'USD et la réalisation d'un taux d'inscription de 50 % pourrait engendrer un profit de plus de 33 milliards d'USD avec un ratio coûts-bénéfices de 17,6. Le fait d'y intégrer une meilleure nutrition et des programmes sur le rôle parental engendrerait un bénéfice encore plus considérable » (Engle et coll., 2011).



Toutefois, l'éducation préscolaire est restée très limitée au Mozambique à cause de l'insuffisance des capacités techniques et financières pour fournir de telles opportunités, et jusqu'à une date récente, d'un soutien politique limité pour l'expansion de ce niveau d'éducation. Les fonds mis à disposition pour l'EPS ne couvrent actuellement que 4 % des 4,5 millions d'enfants qui auraient potentiellement besoin d'éducation préscolaire dans le pays et sont surtout dirigés vers les régions urbaines et vers les enfants qui viennent de familles plus aisées. Des institutions privées gèrent la plupart des programmes dans les zones urbaines, alors que les ONG, les OSC et les organisations religieuses desservent les régions rurales.

De manière générale, l'établissement et la gestion de centres d'éducation préscolaire au niveau communautaire sont très difficiles au Mozambique – particulièrement dans les régions qui ne bénéficient pas du soutien d'une organisation ou de donateurs externes ; en effet, malgré l'engagement politique récent, il n'y a pas d'allocation dans le budget de l'État pour le personnel ou les infrastructures, ce qui laisse à penser que les fonds à cet effet devront être fournis soit par la collectivité (ou communauté) elle-même soit par des sources extérieures. Il en résulte que les centres sont bondés ou fournissent des services de piètre qualité lorsque les parents ne peuvent pas fournir une compensation financière ou en nature aux éducateurs de leurs enfants. Toutefois, l'enthousiasme de la collectivité et des parents pour l'EPS est considérable – les parents qui habitent des régions où l'EPS est en place, parlent volontiers des avantages que leurs enfants en retirent dans le domaine de leur développement et des possibilités qu'ils ont de s'acheminer vers l'enseignement primaire (Visser et Marrengula, 2012a). Par ailleurs, les collectivités et les autorités locales expriment constamment leur soutien inconditionnel aux opportunités d'expansion de l'éducation préscolaire. Cependant, l'expérience nous enseigne que de nombreux parents n'ont pas la capacité de contribuer financièrement à l'éducation préscolaire de leurs enfants, et ne sont pas convaincus que c'est nécessaire, vu le fait que l'éducation primaire est gratuite. La participation sous forme de travail (comme de nettoyer l'école, ou de faire de petits travaux) semble gagner l'adhésion de plusieurs d'entre eux.

3.2.2 *Expériences pilotes dans l'éducation préscolaire*

S'appuyant sur un « modèle » que les organisations de la société civile (OSC) telles que « Save the Children » (sauvez les enfants) et la fondation Agha Khan ont développé, le gouvernement du Mozambique compte privilégier les politiques d'expansion de l'éducation préscolaire dans les années à venir. Suite à un projet pilote mis en œuvre entre 2006 et 2008 par l'organisation britannique « Sauvez les enfants » [*Save the Children United Kingdom* (ou 'SC-UK')] dans la province de Gaza, cette expérience, qui sera appliquée à plus grande échelle par le gouvernement du Mozambique grâce au financement de la Banque mondiale (BM), consiste en « *escolinhas* » (petites écoles ou écoles maternelles) communautaires. L'initiative a été lancée en 2006 avec 42 collectivités locales et a été étendue à 11 collectivités supplémentaires.

3.2.3 *But*

Ce modèle d'écoles maternelles s'intéresse au développement physique, au langage, aux aptitudes cognitives et au développement socio-émotionnel des enfants. Les écoles maternelles suivent une méthode axée sur l'enfant, à laquelle s'ajoute une composante 'nutrition' et un module sur le rôle parental. Les écoles maternelles sont gérées par la communauté (collectivité). Comme préalable à la réception du programme, les communautés doivent aménager un lot de terrain pour y construire une infrastructure rudimentaire, fournir elles-mêmes tous les matériaux qu'elles peuvent obtenir dans leur région pour la construction du bâtiment, fournir la main-d'œuvre pour la construction, et constituer un comité chargé de la gestion et de la supervision des écoles maternelles. Dans la phase pilote, un agent communautaire de CS au



niveau du district appuie la mobilisation et la mise en œuvre du projet, et apporte aussi un soutien technique. Les membres du personnel des écoles mater-nelles sont des « educadores » (éducateurs) recrutés dans la collectivité qui reçoivent une formation initiale et en cours d'emploi. Les éducateurs sont essentiellement des bénévoles qui reçoivent une subvention de 250 meticals par mois (8 USD). L'argent est versé chaque trimestre au comité de gestion pour la petite école (au niveau communautaire) qui, à son tour, verse l'argent à l'éducateur. Le comité de gestion ne reçoit pas d'argent mais profite de la formation.

3.2.4 Données probantes des résultats

La phase pilote comportait une bonne méthodologie de recherche intégrant des données de référence et des données finales ainsi qu'un groupe témoin, et constituait « la première évaluation randomisée d'une intervention préscolaire dans un contexte rural africain » (Martinez, Naudau et Pereira, 2012, p. 8). Les résultats de la phase pilote étaient encourageants et ont confirmé une fois de plus ce que nous avons appris des observations internationales. Voici quelques-unes des conclusions de cette phase:

- Les enfants ayant réussi leurs examens dans les écoles maternelles avaient 26 % plus de chances de fréquenter l'école primaire et 24 % plus de chances de le faire à l'âge approprié (à l'âge de 6 ans). Cette constatation est particulièrement importante à la lumière des faits qui montrent que « la façon la plus rapide d'assurer une meilleure couverture de l'éducation primaire et de veiller à ce que les enfants commencent l'école au bon moment » (Fox et coll., 2012, p. 60).
- Les enfants bénéficiaires passent en moyenne 7,2 heures supplémentaires par semaine à faire des activités liées à l'école et aux devoirs.
- Les enfants ayant bénéficié de l'éducation préscolaire dans ces écoles maternelles avaient de meilleures notes lors des épreuves normalisées portant sur leurs capacités cognitives, sociales, émotionnelles et de motricité fine (ces tests ont été adaptés au contexte mozambicain), étaient généralement mieux préparés et plus aptes à l'apprentissage. Les enfants ayant bénéficié de l'éducation préscolaire ont notamment manifesté une augmentation de 12,1 points, soit de 87 % de leurs capacités cognitives, socio-émotionnelles et de motricité fine (mais pas dans le domaine du langage), ce qui a contribué à un niveau plus élevé de maturité scolaire et a considérablement accru le nombre d'inscriptions à l'école primaire (à l'âge approprié).
- Autres répercussions positives : les parents des enfants participants ont également fait preuve de meilleures compétences parentales, passant plus de temps à jouer avec leurs enfants et étant moins adonnés aux châtiments corporels.
- Des répercussions positives ont aussi été observées chez d'autres membres de la famille. Les frères et sœurs plus âgés avaient 5 % de plus de chances d'être inscrits à l'école.
- Les auxiliaires parentaux étaient trois fois plus susceptibles d'avoir travaillé dans les 30 jours précédents, probablement parce que les mères, les frères et sœurs plus âgés et les autres auxiliaires parentaux n'avaient plus besoin de passer autant de temps à la maison pour s'occuper des jeunes enfants. Les coûts de la phase pilote ont été estimés à 2,47 USD par enfant par mois.



3.2.5 Facteurs de réussite

Les diverses évaluations de cette initiative ont fait apparaître plusieurs éléments qui semblent avoir contribué au succès de ce modèle, notamment :

- L'approche pédagogique (apprentissage axé sur l'enfant, un nécessaire de base pour chaque école, l'utilisation combinée de la langue locale et du portugais, langue officielle, la formation en cours d'emploi et le soutien apporté au personnel) et le recours aux solutions techniques à faible coût.
- La forte participation et les contributions de la collectivité et des parents.
- La relation avec l'école primaire locale et son soutien, la mobilisation de l'école primaire afin qu'elle donne son appui au centre d'éducation préscolaire.
- Les contributions et l'appui d'un agent de développement communautaire qui est basé dans le district et qui est chargé de faciliter l'établissement d'écoles maternelles.
- Le recrutement par la collectivité d'éducateurs qui sont membres de cette collectivité
- Une bonne coopération et coordination avec les diverses autorités gouvernementales chargées de l'éducation préscolaire.
- Un excellent processus de suivi et d'évaluation.

3.2.6 Défis

Néanmoins, des difficultés ont surgi à partir de 2011 lorsque les centres pilotes ont été rendus à la communauté et que le soutien extérieur a été progressivement retiré. Un nombre important d'enfants ont abandonné l'école et plusieurs centres ont dû fermer leurs portes. Il est intéressant de noter que le modèle CS n'avait eu aucun impact sur le statut nutritionnel malgré la composante qui ciblait la sensibilisation des parents à la question de la nutrition. Une étude récente de cette initiative en a donné les raisons : « 40 % des enfants étaient chétifs dès le départ. Étant donné que le potentiel de croissance d'un enfant est plus ou moins déterminé dès l'âge de trois ans – et que les retards de croissance précoces sont difficiles à inverser – il n'est pas étonnant que nous ne trouvions pas de différences dans les taux de retard de croissance et de cachexie entre les enfants suivant le traitement et les groupes témoins en 2010 » (Martinez, Naudau et Pereira, 2012).

Dans la phase d'expansion de ce projet pilote, qui démarrera en 2013, le financement par la BM servira à étendre ce modèle communautaire d'éducation préscolaire qui a si bien réussi. L'expansion prévue couvrira les districts et les collectivités de cinq provinces en Mozambique (la ville et la province de Maputo, les provinces de Gaza, de Tete, de Cabo Delgado et de Zambezia). Il est prévu que la phase d'expansion couvre 120 collectivités dans chacune des cinq provinces, et que dans chaque collectivité, 70 enfants âgés de 3 à 5 ans et 70 autres enfants âgés de moins de 2 ans bénéficient de la composante nutritionnelle.

3.2.7 Utilisation des partenariats Gouvernement-OSC pour l'expansion

L'expansion s'appuiera sur les organismes communautaires (OSC), le ministère de l'Éducation jouant le rôle d'entrepreneur. C'est un modèle nouveau au Mozambique, où la prestation des services dans l'éducation était toujours menée par le Gouvernement, par le biais de services administrés par l'État.

Afin de mettre ce modèle en place, le financement du programme d'éducation préscolaire passera par le FASE, le fonds commun alimenté par les donateurs du ministère de l'Éducation – comme c'est le cas pour les fonds de l'Appui direct aux écoles (ADE). Le ministère de l'Éducation utilisera ces fonds pour lancer des appels d'offres, qui aboutiront à la sélection



d'un prestataire de services (une OSC) dans chacune des provinces, qui fournira un ensemble de services de base. L'ensemble de services de base tiendra compte des éléments les plus réussis de l'expérience pilote et comprendra : la fourniture et l'utilisation des mêmes ressources utilisées dans l'expérience pilote ; l'établissement de comités au niveau des collectivités ; et un soutien technique offert aux écoles maternelles. Chaque prestataire de services établira à son tour des contrats de sous-traitance avec des organisations et des prestataires locaux pour assurer la prestation des services. Le paiement des prestataires de services sera basé sur la réalisation de certains résultats préétablis, et un organisme indépendant public ou privé effectuera le suivi et l'évaluation des performances des prestataires de services.

Le crédit accordé par la BM comprendra également un soutien au renforcement des capacités à divers niveaux (national, provincial, et de district) du ministère de l'Éducation afin qu'il puisse organiser l'EPS, ainsi que l'acquisition des connaissances, qui portera sur l'évaluation de l'impact des activités de l'EPS au Mozambique ainsi que sur les modèles d'EPS en milieu urbain. Le crédit accordé par la BM, dont la durée est de quatre ans et qui s'élève à 40 millions d'USD permettra de donner un grand coup de pouce à l'expansion de l'éducation préscolaire au Mozambique. Un programme complémentaire financé par la Finlande et géré par l'UNICEF soutiendra d'autres ministères qui ont aussi un rôle important à jouer dans la réponse à l'éducation préscolaire – notamment le ministère des Femmes et de l'Action Sociale et le ministère de la Santé – afin d'assurer que le soutien et la supervision complémentaires du Gouvernement soient en place.

3.2.8 Questions de réflexion

1. Quels sont à votre avis, les avantages d'un partenariat entre le gouvernement et les prestataires de services de la société civile? Dans quelle mesure ce type de partenariats-peuvent-ils s'appliquer à votre contexte ?
2. Quelles difficultés entrevoyez-vous dans la mise en œuvre efficace de tels partenariats ? Et quels pourraient-être les inconvénients au niveau de l'efficacité et de l'efficience ?
3. Quels effets ce type de partenariats aurait-il sur le rôle que le gouvernement/ministère de l'Éducation devrait jouer ?
4. Pensez-vous que cette approche à l'éducation préscolaire (EPS) soit durable?

La dernière partie de ce chapitre examinera brièvement une troisième initiative lancée par une ONG. À l'instar de l'ADE, le but du programme des bons scolaires était d'améliorer le taux d'inscription et de rétention, et se concentrait sur les fournitures scolaires essentielles pour l'apprentissage. Malgré les quelques éléments qui semblaient indiquer que l'intervention avait réussi, l'initiative n'a finalement pas été reproduite ni étendue.

3.3 Les foires de matériel didactique/bons scolaires

3.3.1 Contexte et objectif

L'initiative des bons scolaires, mise en œuvre entre 2005 et 2008 dans la province de Zambezia, s'est aussi intéressée à la question de l'enseignement primaire, et ciblait notamment les taux élevés d'abandon scolaire et d'absentéisme parmi les enfants en âge scolaire provenant de familles pauvres. Le projet avait pour objet de motiver les enfants à fréquenter l'école, et de contribuer ainsi à une amélioration des taux d'inscription et de rétention. L'initiative a été mise en œuvre par 'Save the Children UK' au niveau décentralisé et fournit un contraste intéressant au programme de l'ADE qui était géré au niveau national, ainsi qu'à l'initiative de l'EPS, qui sont tous deux, des projets d'une envergure beaucoup plus importante. Malgré les éléments qui semblent indiquer le succès de cette initiative, elle n'a pas été poursuivie, et on peut tirer de précieux enseignements et réflexions sur cette expérience.



Les bons scolaires ont été organisés pour remédier au manque de participation des enfants en âge scolaire aux écoles, résultant du fait que les parents et/ou auxiliaires parentaux n'étaient pas en mesure de payer les frais scolaires ou étaient incapables d'assurer une supervision et un soutien suffisants pour que les enfants puissent se rendre à l'école. Les fonds fournis par les conseils scolaires étaient donnés sous forme de bons d'un montant donné et ciblaient spécifiquement les OEV. Ces bons avaient été organisés afin de permettre aux OEV d'acheter des fournitures scolaires et autres articles appropriés, y compris les vêtements et les chaussures et leur objectif par ailleurs, était de répondre aux résultats de la recherche qui montraient que le manque de nourriture n'était pas le seul facteur affectant négativement le taux d'inscription et de rétention et que l'incapacité financière des parents à payer les fournitures scolaires était également un obstacle de taille. (Mole et Giva, 2007).

3.3.2 Mise en place et exécution

La valeur du bon scolaire « équivalait aux dépenses moyennes d'un ménage pour les fournitures scolaires pour un enfant pour un an, s'il en avait eu les moyens » (Mole et Giva, 2007). Ce mécanisme était censé procurer à l'enfant bénéficiaire et à sa famille un pouvoir d'achat et leur offrait la possibilité de sélectionner et d'acheter des fournitures scolaires dans leur intérêt et pour répondre à leurs besoins propres et exclusifs. L'objectif était donc non seulement de pourvoir aux besoins fondamentaux des familles en matière de fournitures scolaires mais aussi de s'assurer que ces familles acquièrent l'estime de soi, la satisfaction et le droit à l'éducation. Les transferts de fonds étaient programmés pour avoir lieu au début de l'année scolaire afin que les enfants puissent être prêts pour aller à l'école. Les vendeurs étaient informés du jour où la foire aurait lieu et ils y étaient invités. Ils étaient également informés du type de matériel didactique requis par les écoliers au titre du programme. Le marché était presque toujours organisé non loin de l'école afin de faciliter le processus de suivi.

Le groupe cible principal de l'initiative était celui des enfants que les collectivités avaient classés comme enfants vulnérables. Le groupe cible secondaire comprenait toute personne dans le ménage qui était considérée comme étant la plus responsable de l'éducation de l'enfant. Afin d'identifier les bénéficiaires, 'SC-UK' pouvait s'appuyer sur des structures englobant les leaders locaux et les comités communautaires pour les OEV, qui avaient déjà été mis en place dans les collectivités lors des autres interventions que cette organisation avait financées. Les directeurs d'écoles couverts par l'initiative devaient veiller à ce que les enfants sélectionnés soient effectivement inscrits à l'école.

3.3.3 Couverture, coût et utilisation des bons scolaires

En matière de couverture, le projet des FMD a permis d'aider plus de 3500 enfants en âge scolaire provenant de familles vulnérables de quatre communautés des districts de Morrumbala et de Mopeia dans la province de Zambézia, et ils ont attiré 154 vendeurs. Quant aux fournitures, les cahiers d'exercice (en moyenne, 8 articles par enfant), les stylos (2,5 articles par enfant) et les crayons (1 article par enfant) étaient les fournitures les plus achetées, suivi des vêtements et des articles d'hygiène personnelle (pantoufles, savon/lessive et chemises).

Le coût de cette initiative s'élevait à 7,6 USD par élève. Le tableau ci-dessous présente une ventilation des coûts par bénéficiaire.

**Tableau 3 : Données quantitatives sur la rentabilité (coût-efficacité) des FMD**

Indicateurs	Montant (en USD)
Coût total	26 124,4
Nombre réel de bénéficiaires	3 432
Coût par bénéficiaire	7.6
Montant du transfert par bénéficiaire	6.2
Équivalent en espèce	
Frais généraux moyens par bénéficiaire	1.4
Coût moyen par dollar de bénéfice	1.2

Source : Mole et Giva, 2007

3.3.4 Résultats

L'évaluation de l'initiative (Mole et Giva, 2007) a permis de recueillir des données qualitatives et quantitatives. Du point de vue de la qualité, des entretiens avec les bénéficiaires ont permis de dégager l'impact positif des bons scolaires sur la confiance et l'estime de soi des élèves ainsi que leur volonté déclarée de continuer à fréquenter l'école.

Sur le plan numérique, les données d'une seule région sont disponibles. Ces données montrent que le taux d'inscription avait augmenté de 36 % passant de 911 élèves en 2004 à 1240 élèves en 2005. Les membres de la collectivité ont attribué en partie cette augmentation aux efforts des foires de matériel didactique : celles-ci avaient fourni du matériel didactique à des enfants en âge scolaire qui n'avaient auparavant aucun espoir de pouvoir rejoindre une école ni de pouvoir y rester. Malheureusement, on n'a pas recueilli d'autres données concernant leur impact sur la scolarisation et la fréquentation scolaire, et par conséquent, il est difficile de déterminer si l'initiative a eu le même impact dans les autres régions où elle avait été mise en œuvre.

3.3.5 Défis

Les obstacles à la mise en œuvre de cette initiative incluent notamment le processus de sélection lui-même et la difficulté de déterminer quels sont les enfants les plus nécessiteux, notamment dans un contexte où même les enfants considérés comme étant dans une situation sûre manquent l'école ou abandonnent l'école afin de participer à des activités agricoles, de faire paître le bétail ou alors, dans le but d'apporter une source de revenus supplémentaires au foyer, pratiquent du petit commerce ou travaillent à mi-temps dans les champs. Par ailleurs, il s'est avéré problématique de laisser la sélection des enfants et leur suivi entièrement entre les mains des collectivités dans la mesure où certaines équipes chargées de la sélection ont créé des listes fictives pour en profiter ou en faire profiter leurs proches parents.

3.3.6 Points forts

Un des résultats positifs de l'initiative était l'impact de l'acheminement des ressources financières vers les collectivités pauvres car les foires étaient une bonne occasion pour les vendeurs de faire des affaires et un mécanisme permettant de promouvoir le développement ainsi que la redistribution et le transfert des richesses. L'évaluation de l'initiative a conclu en disant que « celle-ci pourrait avoir un impact très positif sur la réduction de la pauvreté, qui est un objectif stratégique du gouvernement du Mozambique » (Mole et Giva, 2007, p. 19) mais elle a également souligné le fait que l'initiative soulève des questions de politique plus générales « concernant la reproductibilité dans le cadre des politiques de l'éducation nationale



et du rôle du ministère de l'Éducation ... Un déploiement à plus grande échelle (pour atteindre davantage d'enfants vulnérables) et la reproduction de l'initiative (pour s'assurer qu'ils restent à l'école et pour atteindre le but des foires de matériel didactique qui est de stimuler le marché) exigeraient des engagements considérables et croissants de la part des donateurs. Ce qui va à l'encontre des préférences des donateurs qui souhaitent plutôt soutenir l'éducation par le biais d'un appui budgétaire général, et contrecarre également le mandat du ministère de l'Éducation qui est d'assurer la participation du plus grand nombre possible d'enfants au système éducatif. » (ibid). Ces réserves concernant la reproductibilité et l'extensibilité semblent avoir été justifiées, puisque l'initiative n'a pas été reproduite ni poursuivie après la fin de la phase pilote en dépit de son coût relativement faible. Une des grandes faiblesses de l'initiative, était que le suivi en aval qui devait « démontrer que ceci est une manière efficace de motiver les enfants vulnérables à réintégrer l'école et de les y maintenir une fois qu'ils sont inscrits » (ibid) n'a pas eu lieu, ce qui a peut-être contribué au manque d'enthousiasme suscité par le projet pilote.

3.3.7 Questions de réflexion

1. Quels étaient, à votre avis, les points forts de cette initiative ? Quels domaines d'efficacité allocative et technique pouvez-vous identifier ? Quels domaines auraient dû être renforcés ?
2. Dans quelle mesure, les bons scolaires ont-ils eu du succès ? Pourquoi ?
3. Si vous comparez cette initiative à celle de l'éducation préscolaire, quels facteurs, selon vous, ont contribué à l'expansion du projet pilote pour l'éducation préscolaire ? À votre avis, pourquoi l'initiative des bons scolaires n'a-t-elle pas connu le même succès ? Quels enseignements peut-on en tirer pour les initiatives futures de ce type ?

La dernière partie de ce rapport compare et contraste ces initiatives et vous invite – vous, le lecteur – à tirer des conclusions sur les critères que vous voulez utiliser pour décider entre ces diverses initiatives.

4. Discussion et réflexion

En 2009 au Mozambique, l'Éducation représentait 21 % du budget de l'État, et la Santé 11 %, ce qui correspondait à un peu moins d'un tiers du budget de l'État. Le Rapport sur le développement dans le monde de 2004 a souligné le manque d'efficacité allocative dans les pays en développement, notant que « si ces pays dédient près d'un tiers de leur budget à la Santé et l'Éducation, il n'en demeure pas moins qu'ils ne dépensent que très peu de ces fonds pour améliorer le sort des pauvres » (Banque mondiale, 2004, p.8).

Basé sur ce que vous avez lu, prenez le temps de réfléchir aux questions suivantes :

1. Considérez-vous que les ressources soient acheminées de façon efficace pour répondre aux besoins prioritaires identifiés ? Que pourrait-on faire pour améliorer le ciblage de chacune des initiatives ?
2. Si vous deviez présenter l'une de ces initiatives au ministère des Finances pour essayer de le convaincre de vous accorder un financement supplémentaire, laquelle choisiriez-vous et pour quelles raisons ? Quelles seraient les informations supplémentaires que vous chercheriez à obtenir afin de présenter un plaidoyer convaincant ?
3. Comment démontrer que les organismes opérationnels qui participent à ces initiatives évaluent correctement les résultats et l'impact de ces initiatives ? Quelles recommandations pourriez-vous suggérer pour améliorer ce processus ?
4. Quelles sont vos conclusions sur le rapport coût-efficacité de ces interventions ? Quelles recommandations pourriez-vous faire pour assurer l'optimisation des ressources ?

**Tableau 4 : Principales informations sur les trois mécanismes**

Caractéristiques/ type d'intervention	Appui direct aux écoles (ADE)	Expansion de l'éducation préscolaire (EPS)	Foires de matériel didactique/Bons scolaires
Objectif	Meilleure qualité de l'éducation primaire – réduire les taux d'abandon scolaire, de redoublement et d'échecs scolaires	Maturité scolaire, transition à l'enseignement primaire, inscription à l'âge approprié	Améliorer la scolarisation et la fréquentation scolaire
Modalité de financement	Financement direct des écoles par le biais des systèmes de l'administration publique	Fonds versés au fonds commun du FASE, avec les OSC comme sous-contractants	Financement parallèle par les ONG
Modalité de mise en œuvre	Gérée par le gouvernement	Prestataires de services des OSC au niveau provincial	Gérée par les ONG
Résultats	Augmentation des taux de scolarisation et d'achèvement scolaire Baisse des résultats scolaires (qualité inférieure de l'Éducation)	Amélioration des taux de transition vers l'école primaire Meilleures notes lors des tests cognitifs Aucun impact sur les compétences linguistiques ou l'état de santé	Augmentation de la scolarisation (données disponibles pour un emplacement seulement) Volonté exprimée par les enfants de continuer à fréquenter l'école
Ciblage	Aucun	Communautés rurales	Élèves vulnérables (OEV)
Coût par élève	2 USD par élève par an, avec 1 USD supplémentaire pour certains districts sélectionnés	2,5 USD par enfant en âge préscolaire par mois (30 USD par an)	7,6 USD par élève par an



Bibliographie

- Banque mondiale (2004). Rapport sur le développement dans le monde – Des services pour les pauvres. Banque mondiale et Oxford University Press.
- Afrimap (2012). *Moçambique – A Prestação Efectiva de Serviços Públicos no Sector da Educação*. (Une prestation de services publics efficace dans le secteur de l'Éducation) Afrimap, Johannesburg.
- Ayako, A (2006). *Lessons of the Experience with Direct Support to Schools Mechanism: A Synthesis* (Synthèse des enseignements tirés du mécanisme d'Appui direct aux écoles). Rapport présenté lors de la biennale de l'ADEA sur l'Éducation en Afrique, Libreville, Gabon, du 27 au 31 mars 2006.
- Bartholomew, A, Takala, T, et Z Ahmed (2009). *Mid-Term Evaluation of the EFA Fast Track Initiative – Country Case Study: Mozambique* [Évaluation à mi-parcours de l'Initiative accélérée EPT (l'Éducation pour tous): étude de cas du Mozambique]. Mokoro et OPM, UK.
- Clarke, J, et M Visser-Valfrey (2010). *Results and Value for Money: A Performance Review of the Human Development Portfolio in Mozambique* (Examen des performances du portefeuille de développement humain au Mozambique : Résultats et optimisation des ressources). DFID, Maputo.
- Engle PL, Fernald LCH, Alderman H et al. (2011). *Strategies for reducing inequalities and improving developmental outcomes for young children in low-income and middle-income countries* (Stratégies de réduction des inégalités et d'amélioration des résultats de développement pour les jeunes enfants des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire). Le Lancet 2011; Vol. 378 (9799), 1339 à 1353.
- Fox, L, Santibañez, L, Nguyen, V, et P André (2012). *Education Reform in Mozambique Lessons and Challenges* (Réforme de l'Éducation au Mozambique: enseignements tirés et défis à relever). La Banque mondiale, Washington.
- Fox, L, Santibañez, L (2011). *Education Reform in Mozambique: Feedback from the Ground* (Réforme de l'Éducation au Mozambique: rétroaction des acteurs sur le terrain). La Banque mondiale, Washington.
- Gouvernement du Mozambique (2011). *Plano de Acção para a Redução da Pobreza (PARP) 2011–2014* [Plan d'action pour réduire la pauvreté (PARP) 2011 à 2014]. Gouvernement du Mozambique, Maputo.
- Hungi N, Makuwa D, Ross K, Saito M, Dolata S, Van Cappelle F, Paviot L et Vellien J (2010). *SACMEQ III Project Results: Pupil achievement levels in reading and mathematics* (Résultats du projet SACMEQ III: niveaux de réussite des élèves en lecture et en mathématiques). Document de travail n° 1. SACMEQ.
- Martinez, S, Naudeau, S et V Pereira (2012). *The Promise of Preschool in Africa: A Randomized Impact Evaluation of Early Childhood Development in Rural Mozambique* (Évaluation d'impact aléatoire du développement préscolaire en milieu rural au Mozambique). La Banque mondiale et « Sauvez les enfants », Maputo.
- Ministère de l'Éducation (2011). *Manual de Procedimentos –16a Fase Programa de Apoio Directo às Escolas* (Manuel de procédures 16a FASE – Programme d'appui direct aux écoles). Ministère de l'Éducation, Maputo.
- Ministère de l'Éducation (2011). *Balanço do Aproveitamento Escolar de 2011: Ensino Geral, Técnico Profissional e Vocacional, Formação de Professores e Alfabetização e Educação de*



- Adultos* (Bilan de l'aménagement scolaire : enseignement général, technique et professionnel, formation des enseignants et alphabétisation et éducation des adultes). Ministère de l'Éducation, Maputo.
- Ministère de l'Éducation (2010). *Developing Education in Mozambique. Improving quality and promoting equal participation. (Développer l'Éducation au Mozambique. Améliorer la qualité et encourager la participation égale). Proposition du financement de l'Initiative accélérée de l'EPT.* Ministère de l'Éducation, Maputo.
- Ministère de l'Éducation (2010). *Fundo de Apoio ao Sector de Educação (FASE) (Fond d'appui au secteur de l'Éducation – Programme du secteur de l'Éducation – Cadre de gestion environnemental et social.* Ministère de l'Éducation, Maputo.
- Ministère de l'Éducation (2005). *Republica de Moçambique – Apoio às Crianças Órfãs e Vulneráveis (COVs) Dentro do Programa de Apoio Directo às Escolas Memorando de Concepção (République du Mozambique – Appui aux orphelins et aux enfants vulnérables (OEV) dans le cadre du programme d'appui direct aux écoles- mémorandum de conception).* Ministère de l'Éducation, Maputo.
- Mole, P (2007). *RHVP Regional Evidence-Building Agenda (REBA)-Education Materials Fairs in Mozambique [Plan d'action régional d'acquisition de données factuelles (REBA) du RHVP (Programme régional de lutte contre la faim et la vulnérabilité) Foires de matériel didactique au Mozambique].* Save the Children UK (« Sauvez les enfants », Royaume-Uni), Maputo.
- REBA Case Study Brief (Note d'information sur l'étude de cas) (2008). *Education Material Fairs Mozambique (Foires de matériel didactique au Mozambique).* Save the Children UK (« Sauvez les enfants », Royaume-Uni).
- Santibañez L et Fox L (2011). *Primary Education Reform in Mozambique: Feedback from the Ground (Réforme de l'enseignement primaire au Mozambique: retour d'informations des acteurs sur le terrain – Rapport de synthèse.* Washington: Banque mondiale.
- Spaull, N (2011). *SAQMEQ Working Paper 11 (Document de travail n° 11) – Primary School Performance in Botswana, Mozambique, Namibia, and South Africa (Performances de l'école primaire au Botswana, au Mozambique, en Namibie et en Afrique du Sud).* SAQMEC.
- Souto, M (2006). *Action research on effectiveness of financial support for vulnerable households (Recherche-action sur l'efficacité du soutien financier aux ménages vulnérables).* Save the Children UK (« Sauvez les enfants », Royaume-Uni), Maputo.
- Visser, M et M Marrengula (2012a). *Finnish Support to the Implementation of an Early Childhood Education Program in Mozambique – Preliminary Project Document.* (Soutien finlandais à la mise en œuvre d'un programme préscolaire au Mozambique – Document du projet préliminaire), Ministère finlandais des Affaires Étrangères, Helsinki.
- Visser M et M Marrengula (2012b). *Demand and supply side barriers to primary education in Mozambique: results of a study from Gaza Province (Les obstacles du côté de l'offre comme de la demande à l'enseignement primaire au Mozambique : résultats d'une étude de la Province de Gaza).* OPM, Maputo.



Annexe 1

Principales statistiques sur le Mozambique et le secteur de l'Éducation

Statistiques générales sur le Mozambique²

Population totale	23 391 000
Taux de croissance annuelle (en %)	2,3
Population de 0 à 14 ans (en %)	44
Taux de mortalité infantile pour 1000	76
Espérance de vie à la naissance	50
Taux de VIH (en %) chez les adultes (14 à 49 ans)	11,5 (2009)
Pauvreté (en % de la population vivant avec moins de 2 USD par jour)	82

Source : UNESCO ISU, 2010

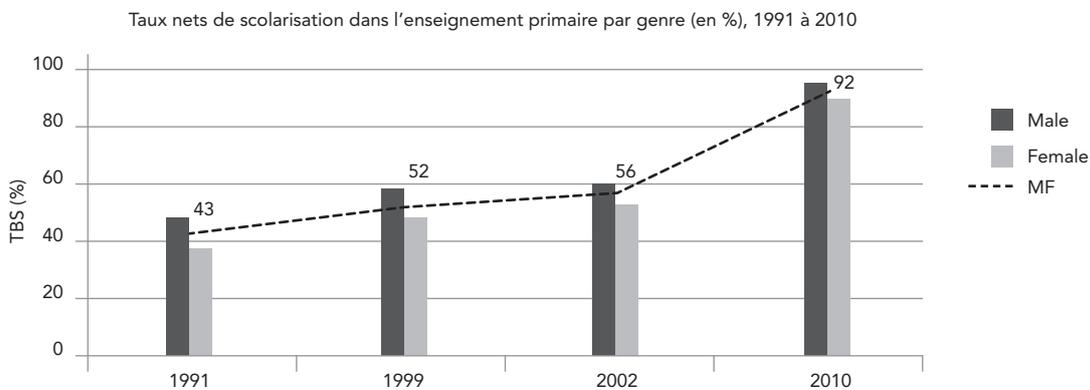
Statistiques choisies sur l'Éducation (2010)

Nombre total d'élèves scolarisés dans l'enseignement primaire en 2010	5.3 million
Nombre d'enfants déscolarisés (dans le primaire)	366 736
Taux net de scolarisation (dans le primaire)	91,9
Taux net de scolarisation (dans le secondaire)	16,1
Espérance de vie scolaire ISED 1 à 6 ans	9,7
Taux de redoublement (en %) dans le primaire	7
Taux de survie jusqu'à la 5 ^e année du primaire (en %)	44
Taux de transition du primaire au secondaire (en %)	50
Rapport élèves/enseignant (dans le primaire)	58
Pourcentage d'enseignants formés (dans le primaire)	75,9
Pourcentage d'enseignants formés (dans le secondaire)	75,9
Dépenses publiques pour l'éducation en pourcentage du PIB	5

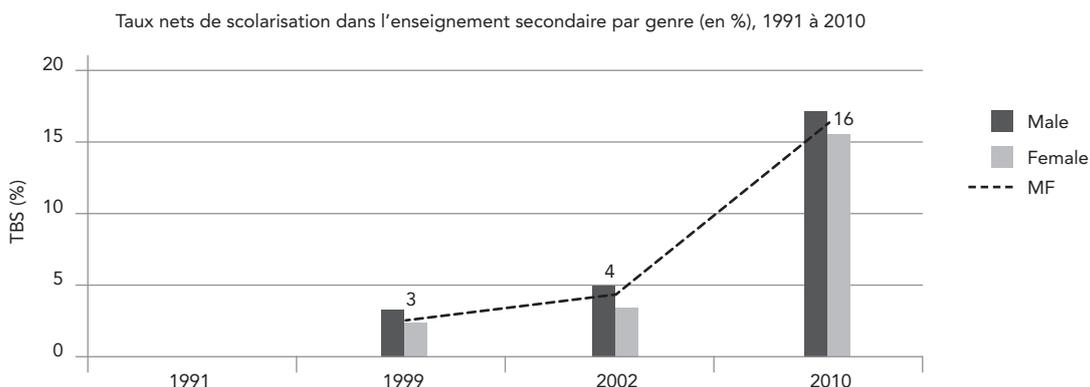
2 http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=289&IF_Language=eng&BR_Country=5080&BR_Region=40540 (consulté le 14 novembre 2012).



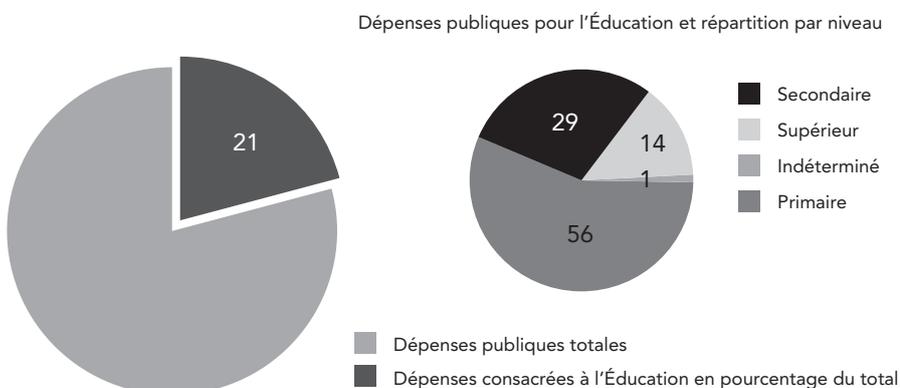
89 % des filles et 94 % des garçons vont à l'école primaire



15 % des filles et 17 % des garçons fréquentent le collège ou le lycée



21 % des dépenses publiques sont consacrées à l'Éducation





SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER