

# Programme d'évaluation du PME au niveau des pays

Lot 5, pays 14: Cambodge

RÉSUMÉ EXÉCUTIF | AOÛT 2019





# Résumé exécutif

## Objectif et méthodologie de l'évaluation

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

Elle a été réalisée entre avril et août 2019 et couvre le soutien du Partenariat mondial de 2014 à 2019. Elle s'appuie sur une étude documentaire, une analyse de bases de données et une revue de littérature, ainsi que sur des consultations menées auprès de 74 parties prenantes gouvernementales, multilatérales, bilatérales et non gouvernementales au Cambodge.

## L'éducation au Cambodge

Le Royaume du Cambodge est un petit pays enclavé de l'Asie du Sud-Est qui a obtenu son indépendance en 1953. En 2016, sa population s'élevait à environ 15,6 millions d'habitants, un chiffre qui devrait atteindre les 18 millions d'ici 2028. Le Cambodge a atteint le statut de pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure en 2015, le pourcentage de sa population vivant en

dessous du seuil de pauvreté national ayant baissé de 48,7 % en 2007 à 13,5 % en 2014.

La majeure partie de la gestion du secteur de l'éducation relève du ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports (MEJS), responsable de l'enseignement du préscolaire à l'enseignement supérieur, ainsi que de l'éducation non formelle et de la formation des enseignants. L'enseignement technique et la formation professionnelle (ETFP), le seul sous-secteur qui n'est pas régi par le MEJS, sont gérés par le ministère du Travail et de la Formation professionnelle (MTFP).

Le système d'éducation formelle du Cambodge est organisé en enseignement préscolaire, primaire, enseignement du premier et du deuxième cycle du secondaire, et enseignement supérieur. L'enseignement est en principe gratuit au niveau du primaire et du premier cycle du secondaire. La langue d'enseignement officielle est le khmer. En 2018, un total de 3,2 millions d'enfants était inscrit dans les écoles publiques, du niveau préscolaire au niveau du deuxième cycle du secondaire (50,9 % de filles).

En 2018, le Cambodge comptait 1 367 écoles privées, lesquelles s'inscrivaient pour une bonne partie dans l'une des trois catégories suivantes : i) Les écoles dont la langue d'enseignement est le khmer et qui fonctionnent parallèlement à l'enseignement public; ii) Les écoles dont la langue d'enseignement n'est pas le khmer; iii) Les écoles religieuses (y compris les écoles religieuses islamiques et les écoles monastiques bouddhistes).

Au cours de la dernière décennie, le Cambodge a préparé quatre plans stratégiques du secteur de l'éducation (PSE) couvrant les périodes 2006-2010, 2009-2013, 2014-2018 et 2019-2023. **La présente évaluation s'intéresse au PSE 2014-2018, au rapport de l'examen à mi-parcours (EMP) de 2016, lequel a servi de plan sectoriel actualisé pour le reste du cycle politique du PSE et à la transition vers le PSE 2019-2023.**

## Le Partenariat mondial pour l'éducation au Cambodge

Le Cambodge a adhéré au Partenariat mondial en 2006 et en a obtenu sept financements : deux financements pour la préparation d'un plan sectoriel de l'éducation (ESPDG); trois financements pour la mise en œuvre du plan sectoriel de l'éducation (ESPIG) et deux financements pour la préparation du programme (PDG). La présente évaluation porte sur la période couverte par l'ESPIG GPE2 (2014-2017) du Partenariat mondial, un montant de 38,5 millions de dollars américains qui a été versé pour le deuxième projet de soutien au secteur de l'éducation (DPSSE), avec la Banque mondiale comme agent partenaire. L'évaluation couvre également la transition vers l'ESPIG GPE3 (2018-2021), d'un montant de 20,6 millions de dollars américains, dont 14,4 millions dans le cadre de la tranche fixe de l'ESPIG (pour le programme de renforcement de la formation des enseignants) et 6,2 millions de dollars dans la tranche variable. L'agent partenaire de la tranche fixe du GPE3 était l'UNESCO, alors que celui de la tranche variable était l'UNICEF. La tranche variable est financée par le biais du Fonds de partenariat pour le renforcement des capacités (CDPF), un mécanisme de financement commun multidonateurs géré par l'UNICEF.

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

### *État de la planification sectorielle au Cambodge, 2014-2019*

Le Cambodge possède une longue tradition de planification sectorielle et, au cours de la période 2014-2019, a réalisé d'importants progrès en ce qui a trait au renforcement de sa planification du secteur de l'éducation. Le

PSE 2014-2018 et l'examen à mi-parcours de 2016 étaient de bonne qualité, d'après les normes de qualité du Partenariat mondial pour les plans sectoriels de l'éducation.

L'examen à mi-parcours du PSE a rehaussé la crédibilité du PSE 2014-2018. Le processus d'examen à mi-parcours n'a pas seulement analysé les progrès accomplis dans la mise en œuvre du PSE 2014-2018, mais a également servi de PSE actualisé pendant le reste du cycle politique. Les changements apportés au PSE, dans le cadre de la mise à jour de l'examen à mi-parcours, comprennent : la consolidation des domaines d'action (de trois à deux); un examen plus approfondi du niveau de scolarisation; des stratégies de mise en œuvre actualisées; le réaligement des indicateurs et objectifs des programmes et sous-programmes sur les priorités nouvellement définies par le ministère; l'alignement du PSE sur l'ODD 4, en intégrant l'inclusion et l'éducation permanente à ses politiques générales. En outre, la mise à jour de l'examen à mi-parcours présente une amélioration par rapport au PSE 2014-2018, car il ajuste les coûts financiers du PSE en fonction d'une estimation plus prudente des ressources financières disponibles.

En ce qui concerne le nouveau PSE, le MEJS s'est mieux approprié le processus de planification du PSE 2018-2023 et le PSE lui-même, ce qui représente le principal changement entre les cycles de planification 2014-2018 et 2019-2023. Les parties prenantes s'accordent à dire qu'il s'agit là de la plus grande force du nouveau PSE, la principale valeur ajoutée (potentielle) d'un plan sectoriel piloté par le ministère se traduisant par une articulation plus étroite entre le plan et la mise en œuvre ultérieure des activités prévues. La qualité de la version finale du PSE 2019-2023 s'est également améliorée par rapport aux versions initiales du plan, à la suite des efforts déployés par le MEJS pour donner suite aux recommandations formulées lors d'une évaluation indépendante PSE réalisée en janvier 2019, notamment en ce qui concerne une meilleure intégration de l'analyse des tendances

sectorielles à l'efficacité interne et à l'achèvement des études primaires.

Au cours de la période considérée, le MEJS a poursuivi ses efforts pour renforcer les capacités de planification sectorielle avec l'appui des partenaires de développement, grâce à son cadre directeur pour le renforcement des capacités, le Plan directeur pour le renforcement des capacités 2014-2018, qui vise à faciliter des approches coordonnées du renforcement des capacités en vue de la mise en œuvre du PSE. Les progrès réalisés dans le développement de la capacité de planification sectorielle au cours de la période examinée se remarquent plus particulièrement dans les plans opérationnels annuels (POA) au niveau provincial, dont la qualité s'est améliorée. Cela dit, les principaux défis de la planification sectorielle demeurent l'alignement des budgets sur les plans et le renforcement de la planification opérationnelle aux niveaux national et infranational.

---

### ***Les contributions du Partenariat mondial pour l'éducation***

Les conditions de financement de l'ESPIG GPE2 pour un plan sectoriel crédible sont, dans une large mesure, à l'origine de l'examen à mi-parcours, qui a servi non seulement à examiner les progrès de la mise en œuvre du PSE 2014-2018, mais aussi à actualiser le PSE afin d'en prolonger la validité et permettre au Cambodge de déposer une requête d'allocation nationale maximale (AMA) dans les dernières années du PSE.

**Le financement ESPDG du Partenariat mondial** a été la principale source de financement d'une rapide analyse sectorielle de l'éducation (RASE) en 2016, laquelle a servi de base factuelle, et s'est révélée un travail analytique essentiel, pour le rapport de l'examen à mi-parcours.

**Les conditions de financement de l'ESPIG GPE3** ont été également importantes, car elles ont permis d'exiger que le Cambodge s'engage dans le processus d'examen de qualité des plans sectoriels pour le PSE 2019-2023, puisque le

financement du GPE3 n'avait été approuvé qu'à la condition qu'il respecte les critères d'un plan sectoriel crédible.

Enfin, **l'évaluation indépendante du PSE 2019-2023**, dans le cadre du nouvel examen de la qualité (QAR) du Partenariat mondial, a contribué à améliorer la version finale du PSE, le calendrier et l'ordonnancement de l'évaluation ayant également incité les parties prenantes à parachever le plan, offrant ainsi au MEJS une occasion supplémentaire de réfléchir aux aspects techniques du PSE.

---

### ***Ce que cela signifie pour le Partenariat mondial pour l'éducation***

Au Cambodge, le Partenariat mondial a fait preuve de souplesse dans l'application de ses conditions de financement afin de mieux respecter les processus locaux et les priorités du gouvernement du pays. Cette souplesse s'est manifestée par : (i) l'octroi de fonds ESPDG inférieurs au montant « maximum » de 500 000 dollars américains pour soutenir la RASE; (ii) la poursuite de l'examen de la validité de la RASE et d'autres recherches existantes dans le domaine de l'éducation pour le PSE 2019-2023, à la lumière du caractère récent de la RASE et des retards potentiels qu'une analyse sectorielle complète supplémentaire pourrait entraîner; et (iii) l'application d'une procédure d'évaluation répondant aux préoccupations des partenaires de développement et des acteurs gouvernementaux.

En outre, bien que le cycle de planification nationale du Cambodge ne corresponde pas à celui de l'ESPIG du Partenariat mondial, celui-ci a quand même pu se servir des conditions de financement de l'ESPIG comme levier pour que les plans sectoriels soient soumis aux processus d'examen de qualité nécessaires. Il convient de noter en particulier que le partenariat a accordé autant de valeur à l'appropriation du contenu et du processus de la planification sectorielle au Cambodge par le gouvernement qu'à la solidité technique du plan.

Toutefois, les parties prenantes ont indiqué que l'approche de la tranche variable, en particulier l'introduction « d'indicateurs plus ambitieux », dépassait les objectifs énoncés dans le PSE et qu'elle ne répondait pas à ses prémisses concernant l'alignement et le soutien au PSE. En outre, les parties prenantes ont souligné la nature subjective de la définition des indicateurs « plus ambitieux », suggérant d'ailleurs que le terme prêtait à interprétation au sein même du Secrétariat, ce qui a compliqué le processus de conception de l'ESPIG.

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

### *État du dialogue et du suivi sectoriels au Cambodge, 2014-2019*

Le Cambodge dispose de mécanismes bien établis pour le dialogue sectoriel entre les partenaires de développement et le MEJS, sous la forme du groupe de travail technique mixte (GTTM) sur l'éducation, qui fait office de groupe local des partenaires de l'éducation (GLPE) et auquel participent le MEJS, les partenaires de développement et le groupe de travail du secteur de l'éducation (GTSE), lequel sert de groupe de coordination officiel pour les bailleurs de fonds et les ONG du pays. La société civile est représentée dans les deux mécanismes par l'intermédiaire du Partenariat des ONG pour l'éducation (NEP), une organisation-cadre regroupant 152 ONG travaillant dans le domaine de l'éducation. Les réunions du GTTM sont bien fréquentées, offrent une occasion systématique de dialogue sectoriel entre le partenaire de développement et le gouvernement, et la composition des acteurs qui y participent est constante depuis 2014. Bien que les ONG apprécient particulièrement l'existence du GTSE, l'absence de participation des banques multilatérales de développement depuis 2014

laisse passer des occasions pour une meilleure harmonisation des approches et l'échange de connaissances.

Dans l'ensemble, la plupart des parties prenantes apprécient le GTTM et le GTSE. Ceux-ci, au fil du temps, ont facilité l'harmonisation du partenaire de développement sur les PSE. Toutefois, pour ce qui est d'accroître l'harmonisation et la coordination des efforts du partenaire de développement, les mécanismes se sont révélés moins efficaces, le GTSE ayant mis l'accent sur l'échange l'information plutôt que sur le dialogue de fond ou la coordination de la programmation. Il a été noté que les réunions informelles ad hoc et thématiques étaient plus efficaces que les mécanismes officiels, tels que le comité directeur du CDPF, pour stimuler le dialogue et/ou la coordination stratégiques, et que les réunions entre les bailleurs de fonds concernés visaient à renforcer la coordination entre les initiatives menées par les bailleurs de fonds en matière d'aide à la lecture dans les petites classes et de gestion scolaire.

Depuis 2014, le Cambodge dispose de trois mécanismes pour la revue sectorielle conjointe (RSC), soit le congrès annuel de l'éducation, les retraites éducatives du groupe de travail technique mixte, qui se sont tenus chaque année tout au long de la période considérée, et les missions conjointes de revue sectorielle de l'éducation du gouvernement et du partenaire de développement, qui ont eu lieu entre 2015 et 2017 et ont cessé lorsque le ministère a indiqué préférer un seul rapport de revue sectorielle conjointe, sous la forme du rapport du Congrès. Dans l'ensemble, le gouvernement s'est approprié la combinaison actuelle des mécanismes de revue sectorielle conjointe (congrès et retraite). Des revues, régulièrement organisées, sont bien ancrées dans le cycle politique et offrent des possibilités d'échange d'information entre le MEJS et le partenaire de développement. Cependant, ces mécanismes offrent peu d'occasions de dialogue stratégique ou technique, en raison du format des réunions du Congrès, qui sont de grands événements consistant en une présentation à sens unique des

progrès ou des défis du secteur, et du nombre croissant de participants aux retraites ces dernières années.

En ce qui concerne la disponibilité des données, **le Cambodge est reconnu pour son SIGE, bien développé**, et il a renforcé l'appropriation du service du SIGE à l'égard de la présentation et de la diffusion des données. Des problèmes persistent toutefois en ce qui concerne les capacités infranationales de saisie et d'utilisation des données, les capacités d'analyse des données du MEJS et la coordination des systèmes parallèles de gestion de l'information.

---

### *Les contributions du Partenariat mondial pour l'éducation*

Dans l'ensemble, le Partenariat mondial a modestement contribué au dialogue sectoriel et au suivi au Cambodge au cours de la période évaluée. L'évaluation indépendante du PSE 2019-2023, dans le cadre du processus d'examen de la qualité du Partenariat, a aidé à centrer le dialogue sur le PSE et a permis aux partenaires de développement de s'entendre sur des questions clés et de fournir une rétroaction coordonnée au MEJS. L'évaluation indépendante du PSE 2014-2018 se distingue également par sa contribution aux discussions sur les politiques entre le MEJS et le partenaire de développement.

Les missions de suivi conjointes des revues sectorielles de l'éducation, qui se sont déroulées dans le cadre du GPE1 (2008-2011) et du GPE2 (2015-2017) conformément aux **exigences du Partenariat mondial pour les revues sectorielles**, semblent avoir offert un espace utile aux discussions du partenaire de développement et du MEJS sur les progrès et les défis du secteur.

---

### *Ce que cela signifie pour le Partenariat mondial pour l'éducation*

Le Partenariat mondial s'est adapté au contexte opérationnel cambodgien, en répondant au souhait du gouvernement qui préférait simplifier les méthodes de revue sectorielle conjointe en interrompant, en 2017, les missions conjointes de revue du secteur l'éducation.

### **Contributions du Partenariat mondial pour l'éducation au financement sectoriel**

---

#### *État du financement sectoriel au Cambodge, 2014-2019*

**Le financement public national de l'éducation au Cambodge a considérablement augmenté**, les allocations sectorielles absolues ayant bondi de 273 % entre 2014 et 2019. Les données recueillies indiquent également que les augmentations substantielles des dépenses d'investissement depuis 2015 ont contribué à une part importante des augmentations des allocations budgétaires du MEJS au cours de la période examinée. Malgré ces augmentations, la part du budget du MEJS dans les dépenses publiques totales est demeurée inférieure à l'objectif de 20 %, bien que les allocations soient passées de 9,9 % du budget total en 2014 à 14,2 % en 2019.

Les données disponibles sur **les allocations** par sous-secteur **montrent que les allocations à l'enseignement primaire étaient proches de l'objectif de 45 % du Partenariat mondial**, les allocations budgétaires récurrentes effectives pour l'enseignement primaire représentant 44,8 % et 44,6 % du budget total de fonctionnement en 2014 et 2015, respectivement.

L'aide publique au développement (APD) consacrée à l'éducation au Cambodge, en termes

nominaux, a globalement augmenté au cours de la période examinée (de 84 millions de dollars américains en 2014 à 114 millions en 2017) malgré une diminution initiale entre 2014 et 2015. De même, la proportion de l'APD consacrée à l'éducation par rapport à l'APD globale au Cambodge a généralement augmenté depuis 2008, avec quelques fluctuations. L'appui à l'éducation de base n'a guère suivi le rythme de la croissance observée de l'APD totale consacrée à l'éducation, en raison probablement de l'augmentation, au cours de la dernière décennie, des investissements de divers partenaires de développement dans le deuxième cycle du secondaire, l'enseignement supérieur et l'enseignement technique et la formation professionnelle.

La proportion de l'APD que les bailleurs de fonds bilatéraux et les institutions multilatérales consacrent à l'éducation n'a pas bougé de 2008 à 2017 (64 % pour l'aide bilatérale contre 36 % pour l'aide multilatérale). Les contributions financières des partenaires de développement continuent d'être versées à des projets autonomes, à l'exception de l'appui budgétaire direct de l'Union européenne, du financement mixte de la Banque asiatique de développement et du mécanisme de financement commun du CDPF. Bien que toutes les initiatives des partenaires de développement se soient révélées être alignées sur le PSE, la combinaison actuelle des modalités de financement ne montre pas un degré élevé d'alignement de l'aide et de l'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques.

---

### ***Les contributions du Partenariat mondial pour l'éducation***

**Le Partenariat mondial ne semble pas avoir concrètement contribué à mobiliser des financements nationaux supplémentaires pour l'éducation au Cambodge.** Les engagements pris par le Gouvernement royal du Cambodge à l'égard des objectifs définis lors de la campagne de reconstitution des ressources 2018-2020 du Partenariat mondial et les conditions de l'ESPIG,

relatives à l'atteinte de l'objectif de 20 % des dépenses consacrées à l'éducation, pourraient avoir contribué à accroître le financement intérieur de l'éducation au Cambodge. Toutefois, les parties prenantes interrogées n'ont pas indiqué qu'il s'agissait là de facteurs décisifs qui pouvaient expliquer l'augmentation du financement national de l'éducation observée depuis 2014.

**Le Partenariat mondial ne semble pas non plus avoir contribué à améliorer la qualité du financement international,** étant donné que les contributions du partenaire de développement au Cambodge continuent d'être versées en grande partie sous forme de projets autonomes. La demande pour un alignement accru de l'aide sur les systèmes nationaux est pour ainsi dire inexistante, malgré les efforts déployés par le responsable-pays pour plaider en faveur d'un tel alignement. Il n'existe pas non plus de preuves indiquant que le financement de la tranche variable du GPE3 par l'intermédiaire du CDPF ou la participation du Partenariat au fonds commun a entraîné une harmonisation accrue du financement de l'éducation des bailleurs de fonds.

---

### ***Ce que cela signifie pour le Partenariat mondial pour l'éducation***

Les activités de plaidoyer du Partenariat au Cambodge, relatives au financement du secteur de l'éducation, sont demeurées limitées, étant donné le fort leadership exercé par le MEJS pour obtenir des allocations budgétaires du ministère de l'Économie et des Finances (MEF), et le manque général de demande des partenaires de développement et des acteurs gouvernementaux pour un meilleur alignement du financement des bailleurs de fonds sur les systèmes nationaux de gestion des finances publiques.



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

### État de la mise en œuvre du plan sectoriel au Cambodge, 2014-2019

Bien qu'il n'existe pas d'évaluation complète de la mise en œuvre du PSE, l'équipe d'évaluation estime qu'au moins la moitié des activités du PSE 2014-2018 ont été réalisées, telles que planifiées par le MEJS. Les objectifs de six des indicateurs d'avancée fondamentaux (Core Breakthrough Indicators) du PSE, en grande partie basés sur les résultats, avaient été atteints en 2018. Alors que les objectifs de 45 des 87 indicateurs de sous-secteur avaient été atteints la même année.

Dans l'ensemble, le PSE 2014-2018 a été convenablement financé, avec un total de 3,7 milliards de dollars américains alloués au MEJS entre 2014 et 2019, soit 16 % de plus que les projections financières des ressources totales nécessaires pour financer le PSE (3,2 milliards de dollars américains). Bien que les déficits de financement du PSE aient été généralement faibles, les parties prenantes interrogées ont relevé des déficits particuliers, plutôt qu'un manque de financement général à l'échelle du système, liés à : l'élaboration/la révision des manuels scolaires; le déploiement d'un outil de collecte de données en ligne du SIGE; l'instauration d'une formation pédagogique de quatre ans dans les centres de formation des enseignants; et les inspections scolaires.

D'après les parties prenantes interrogées, et selon les documents examinés, les principales réalisations de la mise en œuvre du PSE 2014-2018 comprennent : la construction de 500 écoles maternelles communautaire; la rédaction d'un cadre national de bourses pour l'enseignement primaire et l'attribution

correspondante de ces bourses à 96 507 élèves en 2018 par le MEJS; l'approbation du Plan d'action politique des enseignants; l'adoption d'un cadre de programmes, suivi de plans d'études pour toutes les matières de la première à la douzième année; l'adoption des transferts bancaires directs pour la rémunération des enseignants et le budget de fonctionnement des écoles.

### Les contributions du Partenariat mondial pour l'éducation

Le Partenariat mondial a essentiellement contribué à la mise en œuvre du PSE par le biais de son projet DPSSE, financé par le GPE2. Plus précisément, il semble que les contributions du Partenariat mondial ont été plus visibles dans la construction d'établissements préscolaires et l'expansion des bourses d'études primaires et secondaires, qui ont été élargies et maintenues par le MEJS. Au Cambodge, la construction de 500 établissements préscolaires communautaires, financée grâce au GPE2, est considérée comme un modèle de construction d'établissements préscolaires communautaires normalisés à faible coût, le gouvernement s'engageant à continuer d'appuyer la construction et la gestion de ces établissements par l'adoption d'un sous-décret national. Par ailleurs, depuis 2015, le MEJS a maintenu les bourses d'études financées par le GPE2 pour les élèves de la quatrième à la neuvième année et a augmenté la valeur des bourses individuelles de 30 à 60 dollars américains par élève.

Pour ce qui est des autres activités du DPSSE, les données confirmant que le MEJS a repris ou multiplié les évaluations des apprentissages (y compris EGRA et EGMA), les bilans de santé physique de première année, les outils de dépistage des troubles visuels et auditifs, et les systèmes de suivi et d'évaluation des sous-secteurs que le GPE2 avait soutenus, sont moins nombreuses.

---

## Ce que cela signifie pour le Partenariat mondial pour l'éducation

Au Cambodge, les hypothèses qui sous-tendent la théorie du changement (TdC) du Partenariat mondial se sont en général vérifiées, en particulier les hypothèses selon lesquelles les autres parties prenantes ont la motivation et l'opportunité d'aligner leurs activités sur les priorités du plan (hypothèse 4), que les parties prenantes au niveau du pays participent régulièrement à des revues sectorielles conjointes fondées sur des données probantes (hypothèse 5) et que le plan sectoriel comporte des dispositions destinées à renforcer le SIGE et le système d'évaluation des acquis scolaires (LAS) (hypothèse 6).

Le DPSSE, financé par le GPE2, et le projet STEPCam, financé par une tranche fixe du GPE3, se démarquaient nettement l'un de l'autre par l'ampleur des domaines d'intervention couverts, comme en témoignent le large champ d'action du DPSSE, lequel a financé, entre autres, des activités liées à la construction d'écoles, à des bourses d'études, à des évaluations de l'apprentissage et à la santé scolaire, et celui plus ciblé du STEPCam, centré sur l'éducation et la formation des enseignants. Le Partenariat mondial pour s'inspirer d'une future étude comparative des deux projets, en ce sens qu'elle permettrait de mieux comprendre les implications stratégiques d'un projet de grande portée par rapport à un projet plus ciblé et leurs effets respectifs sur la profondeur de l'efficacité ou de la durabilité des interventions financées par le projet.

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

**Parmi les facteurs qui ont eu une influence positive** sur les changements dans les domaines

décrits ci-dessus, on peut citer : i) l'introduction en 2014 d'un plan intersectoriel visant à relever le salaire des fonctionnaires, y compris celui des enseignants; ii) l'orientation générale de la réforme du MEJS et sa capacité à plaider en faveur d'allocations budgétaires auprès du MEF; iii) les relations universitaires établies de longue date entre le gouvernement et les partenaires de développement; et iii) le soutien financier important et durable que divers partenaires au développement apportent au MEJS.

**Parmi les facteurs qui ont eu une influence négative** sur le changement, on peut citer : i) l'absence générale de demande de la part du MEJS pour mieux aligner le financement extérieur sur les systèmes nationaux de gestion des finances publiques; ii) la capacité limitée des départements techniques du MEJS pour analyser les données pour faciliter la prise de décisions; et iii) le décalage entre les structures de planification et les documents budgétaires, qui contribue pour partie à mettre l'accent sur une planification annuelle plutôt que sur une planification à long terme.

### Résultats imprévus du soutien du Partenariat mondial pour l'éducation

**Parmi les effets imprévus positifs** du soutien du Partenariat mondial au Cambodge au cours de la période de référence, on peut citer : (i) la contribution d'un modèle normalisé et à faible coût pour la construction d'écoles communautaires au cours de la mise en œuvre du DPSSE financé par le GPE2; et (ii) le versement des fonds du Partenariat mondial, par l'intermédiaire du CDPF, un mécanisme de financement commun multidonateurs, pour que la tranche variable du GPE3 assure le financement initial des activités prévues, les financements du Partenariat mondial ne pouvant être remboursés que sur l'obtention de résultats, comme le stipule le mécanisme de financement basé sur les résultats de la tranche variable.

**Parmi les effets imprévus négatifs** du soutien du Partenariat mondial, on peut citer : (i) une transition particulièrement difficile pour les parties prenantes entre les GPE2 et GPE3 du Partenariat mondial, qui ont dû s'adapter à un arrangement à deux agents partenaires, ce qui a ajouté un niveau de complexité supplémentaire à la coordination sectorielle; et (ii) l'exigeant processus de formulation et de révision des indicateurs et des propositions de la tranche variable pour répondre aux objectifs des indicateurs « plus ambitieux ».

## Changements au niveau du système

### *Changements au niveau du système*

**Au cours de la période 2014-2019, le Cambodge a légèrement amélioré l'accès à l'éducation, l'équité et la qualité, et la gestion du secteur.** Les changements incluent :

#### Accès

- **Progrès mitigés dans les ratios d'élèves par classe entre les sous-secteurs.** La hausse du nombre de classes dans les écoles primaires publiques a suivi la croissance de l'effectif des élèves du primaire (le ratio d'élèves par salle de classe est resté à 47:1 pour la période 2014-2017), tandis que la croissance du nombre d'élèves au premier et au deuxième cycle du secondaire a été plus rapide que l'augmentation du nombre de salles de classe pour le secondaire (le ratio d'élèves par salle de classe est passé de 49:1 en 2014 à 50:1 en 2017 aux deux niveaux du secondaire).
- **Augmentation du nombre d'établissements préscolaires publics et communautaires,** le nombre de classes préscolaires publiques ayant augmenté de 22,9 % au cours de la période 2014-2017 (le ratio d'élèves du préscolaire par salle de classe est passé de

35:1 en 2014 à 34:1 en 2017), et augmentation globale des établissements préscolaires communautaires (500 construits au titre du GPE2, autre augmentation nette de 136 écoles préscolaires communautaires entre 2016 et 2018).

#### Équité

- **Le MEJS a maintenu les bourses d'études pour les élèves du primaire et du premier cycle du secondaire** grâce au financement du budget-programme et aux engagements officiels du Gouvernement royal du Cambodge en faveur de bourses d'études, qui se sont concrétisés par la publication d'un sous-décret et de *prakas* sur les critères et les procédures relatifs à ces bourses.
- **De modestes améliorations en matière d'éducation inclusive** se sont traduites principalement par l'adoption d'une nouvelle politique d'éducation inclusive pour les élèves handicapés en 2018 et la préparation d'un plan d'action pour l'éducation multilingue en 2019 pour les élèves issus de minorités autochtones et ethniques. Toutefois, l'identification des enfants handicapés continue de poser des problèmes, en particulier en raison de l'absence d'un outil de dépistage complet et harmonisé assorti de directives, et ce, en dépit des efforts déployés par le MEJS et plusieurs ONG pour développer un tel outil.
- **Il semble toutefois qu'au niveau du système, aucune amélioration majeure, relative à l'égalité entre les sexes, n'a été observée** au cours de la période examinée, le principal changement noté ayant été l'incorporation du Plan stratégique en faveur de l'égalité des sexes 2016-2020 dans la mise à jour de l'examen à mi-parcours de 2016 du PSE.

#### Qualité

- **Une révision complète des programmes d'enseignement,** du préscolaire au deuxième cycle du secondaire, a été

entreprise en 2015, les versions définitives de nouveaux plans de cours ayant été achevées en 2017. Des manuels scolaires révisés pour les première, deuxième et troisième années ont été distribués à raison de trois livres par élève par année, entre 2014 et 2018. Toutefois, les manuels scolaires de la quatrième à la douzième année n'ont pas été révisés au cours de la période de référence, et les parties prenantes ont fait valoir que cela constituait qu'il s'agissait là d'une lacune des réformes de l'enseignement.

- **Poursuite des réformes visant à promouvoir la qualification, le recrutement et la formation des enseignants** conformément au Plan d'action politique des enseignants (PAPE), approuvé en 2015. Des progrès notables ont été accomplis dans la mise en œuvre du PAPE dans les domaines suivants : (i) lancement d'un programme de baccalauréat accéléré destiné aux enseignants de l'éducation de base qui enseignent actuellement en vue d'obtenir une licence; (ii) création de deux instituts de formation des enseignants (IFE) qui offrent une formation initiale de quatre ans; (iii) adoption de politiques de perfectionnement professionnel continu en 2017 et de parcours de carrière pour enseignants en 2018.

#### Gestion sectorielle

- En ce qui concerne la réalisation d'évaluations nationales de l'apprentissage au cours de la période examinée, certains progrès ont été accomplis, dont les suivants : l'exécution d'évaluations de l'apprentissage pour les élèves de troisième et de huitième années; l'introduction de l'évaluation des aptitudes en mathématiques dans les petites classes (EGMA); l'introduction du PISA-D; et la diffusion des résultats d'apprentissage. Toutefois, les données disponibles donnent à penser que les services techniques du MEJS ne se servent pas systématiquement de l'évaluation des apprentissages pour éclairer

la prise de décisions sur la gestion des écoles ou l'apprentissage en classe, en raison des faibles capacités d'analyse et de compréhension de ces données aussi bien par les services techniques eux-mêmes que par les acteurs gouvernementaux infranationaux.

- **L'introduction d'inspections, comme priorité de la réforme**, dans le cadre de la mise à jour de l'examen à mi-parcours de 2016 du PSE, avec des progrès constatés dans la formation des inspecteurs déjà en place et de nouveaux inspecteurs. Toutefois, il est difficile d'évaluer dans quelle mesure le système d'inspection est pleinement opérationnel, étant donné le manque de données sur le nombre d'inspections effectuées annuellement.

---

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

Les changements intervenus au niveau du système au cours de la période considérée sont probablement dus à la mise en œuvre du PSE 2014-2018 et du rapport sur l'examen à mi-parcours. Toutes les améliorations apportées au niveau du système dans la présente évaluation avaient été spécifiquement mentionnées soit dans le PSE 2014-2018 soit dans le rapport de l'examen à mi-parcours. En outre, les bailleurs de fonds ont soutenu l'essentiel de celles-ci, à l'exception peut-être des révisions du cadre des programmes du préscolaire au deuxième cycle du secondaire, effectuées en 2015.

---

### *Ce que cela signifie pour le Partenariat mondial pour l'éducation*

La théorie du changement du Partenariat mondial ne tient pas explicitement compte de l'économie politique de la réforme de l'éducation, un facteur sous-jacent important au

Cambodge qui détermine la mesure dans laquelle les réformes prévues mises en œuvre peuvent apporter des changements au niveau du système. Parmi les exemples propres au Cambodge, on peut mentionner la réaction générale négative des élèves à la suite de la réforme des examens de douzième année en 2014, qui s'est traduite par une baisse marquée des taux de réussite; et les défis sous-jacents liés à la capacité du PAPE d'avoir des retombées au niveau du système, à cause de la pratique, répandue parmi les enseignants, de donner un soutien scolaire privé pour compléter leur salaire, aux changements importants à apporter aux approches pédagogiques à utiliser dans les salles de classe et à la coordination interministérielle requise pour appliquer les normes relatives aux fournisseurs de formation à l'enseignement.

## Résultats d'apprentissage et équité

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

**Le Cambodge a fait des progrès sur un certain nombre d'indicateurs.** Cependant, la scolarisation dans l'enseignement primaire a baissé au cours de la période de référence et, pour un certain nombre d'indicateurs, les disparités urbaines/rurales et de genre se sont creusées.

- Le Cambodge est sur le point d'atteindre son objectif d'éducation primaire universelle, malgré la baisse récente des taux nets de scolarisation dans le primaire. Les taux de scolarisation pour le préscolaire et le secondaire se sont améliorés au cours de la période de référence.
- **Les taux d'abandon pour le primaire et le premier cycle du secondaire ont**

**baissé** de 2014 à 2017, passant respectivement de 8,3 % à 4,4 % et de 21 % à 15 %.

- **Les taux de transition** du primaire au premier cycle du secondaire **ont augmenté** (de 78,7 % à 85,7 %), tout comme ceux du premier au deuxième cycle du secondaire (de 71,1 % à 75,4 %) entre 2014 et 2018.
- **L'équité entre les sexes s'est améliorée dans les inscriptions au préscolaire et au primaire. Cependant**, pour ce qui est des taux d'achèvement et de scolarisation au primaire et au secondaire, **les écarts entre les sexes se sont creusés en faveur des filles.**

**Le manque de données ne permet pas de comparer l'évolution des résultats d'apprentissage dans le temps.** Cela dit, il est possible de tirer plusieurs observations des données recueillies, dont les suivantes :

- **D'importantes lacunes en lecture et écriture khmère :** Les enfants de troisième et de huitième années ont obtenu des résultats très faibles en lecture et en écriture, les résultats des examens de huitième année suggérant que l'écriture khmer représente un défi de taille pour les élèves.
- **Faibles niveaux de performance en mathématiques chez les élèves des petites classes et de huitième année,** les élèves de sixième année montrant également de faibles capacités de compréhension conceptuelle, malgré une meilleure performance sur les questions de procédure.
- Les résultats de l'évaluation PISA-D révèlent que la performance des élèves de 15 ans en lecture, mathématiques et en sciences au Cambodge était inférieure aux moyennes des pays de l'OCDE et des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure.

---

## *Liens probables avec les changements observés au niveau du système*

La baisse des taux d'abandon dans le primaire et le premier cycle du secondaire est probablement liée aux efforts déployés par le MEJS pour élargir le nombre de bourses d'études destinées aux élèves du primaire et du premier cycle du secondaire, tandis que l'augmentation du nombre d'inscriptions dans le préscolaire est probablement le résultat de l'augmentation du nombre de salles de classe et de constructions communautaires de structures d'accueil.

---

## *Ce que cela signifie pour le Partenariat mondial pour l'éducation*

Il est difficile de suivre la théorie du changement jusqu'aux changements au niveau de l'impact étant donné les difficultés rencontrées pour obtenir des changements au niveau du système, l'absence de données suffisantes pour comparer les résultats d'apprentissage au fil du temps et le décalage entre les améliorations au niveau du système et les changements quantifiables et durables dans les indicateurs sectoriels clés.

## **Conclusions et observations générales**

---

### *Les contributions du Partenariat mondial pour l'éducation*

**Dans l'ensemble, les contributions du Partenariat mondial au renforcement du secteur de l'éducation sont modestes, au regard des nombreux facteurs différents contribuant à la réalisation de ses objectifs au niveau des pays à différents stades du cycle politique au Cambodge.**

Il ressort des consultations menées auprès des parties prenantes et des documents examinés que la contribution du Partenariat mondial au

Cambodge a été modeste dans les domaines suivants :

- Le Partenariat a aidé à renforcer la planification sectorielle de façon pertinente sur le plan opérationnel, en tirant parti des conditions pour la préparation d'un plan sectoriel crédible et endossé, et en faisant preuve de souplesse lors de l'application de celles-ci. La préparation des plans sectoriels au cours de la période examinée n'a toutefois pas reposé sur le soutien financier du Partenariat mondial.
- **Les contributions du Partenariat à la responsabilité mutuelle ont été moins tangibles** en raison du contexte cambodgien où il existe déjà des mécanismes éprouvés de suivi et de dialogue et dans lequel des problèmes de coordination persistent.
- **Le financement de l'ESPIG GPE2 du Partenariat mondial ne couvrait qu'une faible proportion du PSE 2014-2018 (1,2 %), mais il a contribué à financer des dépenses d'investissement, là où des fonds publics auraient seulement été insuffisants.** Les responsables gouvernementaux ont souligné l'utilité de cette contribution pour combler les déficits liés à la construction d'établissements préscolaires et au financement de bourses d'études à l'enseignement primaire.

Les contributions du Partenariat mondial au financement du secteur de l'éducation ont été modestes, les activités de plaidoyer du Partenariat n'ayant pas autant insisté sur le financement du secteur de l'éducation que sur d'autres domaines du cycle politique. En revanche, le MEJS s'est montré particulièrement efficace en plaidant en faveur de l'augmentation des crédits budgétaires alloués à l'éducation au cours de la période considérée. En outre, le partenariat n'a pas réussi à faire évoluer l'aide internationale dans le secteur de l'éducation

vers des modalités de distribution plus concertées et mieux alignées.

---

## **Bonnes pratiques émergentes**

**Le Cambodge dispose d'un plan directeur et d'un mécanisme de financement pour soutenir explicitement le renforcement des capacités dans le secteur de l'éducation.** Il est ainsi possible d'aborder le renforcement des capacités dans le cadre d'un processus axé sur la demande, tout en améliorant l'efficacité de l'aide, car le Fonds de partenariat pour le renforcement des capacités (en tant que mécanisme de financement) n'est pas lié à un seul partenaire de développement.

**Le ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports est reconnu pour le plaidoyer efficace qu'il mène auprès du ministère de l'Économie et des Finances, en faveur d'une augmentation des allocations budgétaires.** C'est en grande partie grâce au MEJS et au ministre qui ont fait preuve de leadership et se sont servis de données probantes pour obtenir des résultats qui trouvent un écho auprès du MEF.

**Le Gouvernement royal du Cambodge s'est engagé dans sa réforme des systèmes de gestion des finances publiques depuis 2005 et le MEJS a été à l'avant-garde de ce processus.** Les progrès ont été motivés par la volonté politique de renforcer la responsabilité financière et de resserrer les liens entre les politiques budgétaires, et le MEJS est l'un des ministères clés du processus de réforme, en particulier dans l'introduction de la structure du budget-programme.

---

## **Questions stratégiques pour le Partenariat mondial pour l'éducation**

1) Un plan directeur pour le développement des capacités (appuyé par un mécanisme de financement commun) aide-t-il, dans le temps, à soutenir les capacités de

planification et de mise en œuvre? Est-ce quelque chose que le PME devrait préciser? Comment le PME peut-il s'assurer que le développement des capacités privilégie les domaines qui préoccupent la direction du ministère? Comment répondre aux préoccupations touchant les capacités techniques d'analyse des données statistiques? Comment le PME peut-il attirer l'attention sur cet enjeu?

2) Comment le PME peut-il mieux plaider en faveur de l'harmonisation des modalités de fourniture de l'aide à l'éducation dans un contexte national où aucune demande ou offre n'existe pour de telles modalités? Au Cambodge, plusieurs partenaires de développement ont critiqué le PME à propos de l'utilisation qu'il fait d'une modalité de financement par projet, estimant qu'il devrait placer la barre plus haut et montrer l'exemple en préconisant une meilleure efficacité de l'aide dans le secteur de l'éducation. Cela dit, comme la décision de traiter le GPE2 comme un projet indépendant a été prise par le gouvernement, aucune demande pour un autre type de modalité n'a été formulée. De même, d'autres partenaires de développement ont été lents à adopter des modalités de financement commun ou d'appui budgétaire, ce qui soulève également la question du plaidoyer du Partenariat auprès des membres du partenariat au niveau mondial.

3) L'expérience récente du Partenariat au Cambodge place la notion d'« appropriation » à l'avant-plan plan du développement du PSE. En évaluant la crédibilité d'un PSE, comment le partenariat peut-il/devrait-il concilier le degré d'« appropriation » avec les normes de qualité du Partenariat mondial? Quelle valeur le partenariat attache-t-il à l'appropriation? La notion d'appropriation semble comporter de multiples facettes/dimensions qui devraient être prises en compte : appropriation d'un cycle

national de planification, appropriation des priorités articulées dans le PSE, direction du processus de planification, rédaction du contenu du plan, négociation du financement du plan et attention portée à sa mise en œuvre.