

ANNEXE 2 : TROISIÈME ÉTAPE DU PROCESSUS DE REVUE DE LA QUALITÉ DU SECRETARIAT (ÉVALUATION FINALE)

Examen de la qualité – Étape III

Montant du financement GPE proposé : USD 2,3 millions
Avec une approche ex-ante approuvée par le GPC (22 déc. 2017)
Coûts de mise en œuvre de l'agent partenaire : USD 0,31 millions ;
Période de mise en œuvre : 3 ans
Date de démarrage prévue : 1^{er} juillet 2018
Agent partenaire : UNICEF

1. CONTEXTE GENERAL DU PAYS ET DU SECTEUR DE L'ÉDUCATION

1.1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PAYS

L'Union des Comores est une république d'Afrique australe d'une superficie de 2 236 km², composée des îles de Mohéli, Anjouan, Grande-Comores et Mayotte. Cette dernière est restée sous administration française à l'indépendance en 1975. Le pays a connu un contexte politique et institutionnel instable au cours des dernières décennies, avec une série de coups d'état jusqu'en 2001, suivi d'un processus de réconciliation caractérisé par des élections fédérales apaisées en 2006, 2010 et 2016 et une présidence tournante entre les îles³. Le pays reste toutefois classé comme pays fragile⁴. Une large autonomie est laissée aux îles dans la mise en œuvre de la politique nationale dans plusieurs domaines dont l'éducation, alors que le système de gouvernance reste complexe, caractérisé par de multiples structures administratives au niveau central et des îles autonomes.

La population totale du pays était estimée à 785 000 personnes en 2015, avec une augmentation de 14% prévue d'ici 2020. Le taux de dépendance démographique des 6-18 ans était lui estimé à 34% en 2015, restant toutefois inférieur à la moyenne du continent africain.⁵

Les Comores sont un pays à faible revenu, classé parmi les plus pauvres du monde. Plus d'un tiers (34%) de la population vivait en dessous du seuil absolu de pauvreté en 2012⁶, contre 45% en 2004. Cette tendance à la baisse cache toutefois certaines disparités : sur l'île de Mohéli, on observe une augmentation du niveau de pauvreté de 1,8 point de pourcentage sur la même période. On relève également une baisse relative des pauvres en milieu urbain de 12 points de pourcentage contre 9 en milieu rural.

L'économie repose essentiellement sur les secteurs primaire et tertiaire, avec un secteur secondaire d'importance stationnaire et réduit au strict minimum en termes d'industries manufacturières.

³ *Le système éducatif comorien : un bref état des lieux de la performance et du fonctionnement*, Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement et de la recherche, 2017

⁴ Liste harmonisée des situations fragiles, Banque mondiale, 2017

⁵ Institut national de la statistique et des études économiques et démographiques (INSEED)

⁶ Enquête sur le secteur informel et le marché du travail, 2012

Comores	
Population	785 000 (2015, Formulaire de requête, Section III, page 11)
Classement sur la base de l'indice de développement humain	160 sur 188 pays (2016, UNDP)
PIB	USD 617 millions (2016, Document de programme, page 7)
PIB par habitant	USD 737 (2015, Formulaire de requête, Section III, page 11)
Classification de la Banque mondiale sur la base du niveau de revenu	Faible revenu (2016, Banque mondiale)

1.2 INFORMATIONS GÉNÉRALES SUR LE SECTEUR DE L'ÉDUCATION

1.2.1 Résultats d'apprentissage

Les Comores ont participé à l'évaluation internationale PASEC en 2008-2009, qui a montré qu'en 2^{ème} année du primaire, le pays occupe une situation relativement médiane par rapport aux scores des autres pays. En 5^{ème} année, les Comores se retrouvent parmi les pays où la majorité des élèves ont un score inférieur au score médian de français et de mathématiques, donc proche des pays dont les scores sont les plus faibles.⁷ L'analyse des résultats aux examens nationaux révèle également que les élèves sont majoritairement en dessous du niveau de performance requis. Pour l'ensemble de l'Union, la moyenne générale à l'entrée en sixième en 2015 est ainsi à peine supérieure à 10 sur 20, et plus de deux élèves sur cinq (42%) en cette fin de cycle primaire n'ont pas le niveau requis pour continuer leurs études au premier cycle secondaire.⁸

L'analyse des résultats PASEC 2008-2009 a montré que les enseignants ayant suivi une formation pédagogique initiale de 1 à 2 ans ou une formation complémentaire en didactique de français et mathématiques auraient des meilleurs résultats en 2^{ème} et 5^{ème} année. Par ailleurs les maîtres ayant une formation complémentaire à l'approche par les compétences donneraient les meilleurs résultats en 5^{ème} année. L'absentéisme des enseignants aurait un impact négatif sur l'apprentissage des élèves. Enfin, il apparaît que la formation continue du directeur en gestion d'école influencerait positivement les apprentissages des élèves en 2^{ème} année.⁹

Une évaluation de type PASEC a été conduite en 2017, sous financement du projet GPE en cours, et les résultats de l'analyse seront disponibles en 2018. Cet exercice sera également reconduit en 2020, dans le cadre du projet pour lequel cette requête est présentée.

⁷ Rapport PASEC, Union des Comores 2008/2009, CONFEMEN, 2010

⁸ Le système éducatif comorien : un bref état des lieux de la performance et du fonctionnement, Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement et de la recherche, 2017

⁹ Rapport PASEC, Union des Comores 2008/2009, CONFEMEN, 2010

1.2.2 Équité

Les effectifs d'élèves sont en nette augmentation à tous les niveaux du système et la capacité d'accueil s'améliore. Au préscolaire, l'augmentation est de plus de 10% en moyenne de l'effectif des élèves entre 2009 et 2015, résultant essentiellement de la décision volontariste du gouvernement de créer des classes d'enseignement coranique rénové dans des écoles primaires publiques, ce qui a conduit à une amélioration sensible du taux brut de scolarisation de ce niveau, passant d'environ 7% à près de 32% sur la période. Cependant, ce niveau de capacité d'accueil est nettement en dessous de la valeur moyenne de 60% observée dans les pays de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) au cours des récentes années.¹⁰ Les données indiquent également que le système a acquis la capacité suffisante pour accueillir tous les enfants en âge de scolarisation à l'enseignement primaire.¹¹

En termes de participation, les données 2016-2017 montrent que le taux brut de scolarisation au primaire a baissé entre 2014 et 2017, passant de 107,1% (dont 105,1% pour les filles et 109,1% pour les garçons) à 101,6% (dont 100,1% pour les filles et 103,1% pour les garçons). L'analyse faite par les autorités nationales des données scolaires 2016-2017 fait ressortir que les grèves des enseignants depuis 2015 pourraient être à l'origine de cette baisse des taux de scolarisation. Le taux d'achèvement du primaire, quant à lui, a également baissé de 61,4% en 2014 à 59% en 2017.¹²

On observe des disparités entre les îles, notamment en défaveur de l'île de la Grande-Comore qui concentre le plus grand nombre d'écoles (57% des écoles primaires du pays) et où les taux bruts de scolarisation (TBS) et d'achèvement (TBA) sont inférieurs à ceux des autres îles (TBS de 90,2% en 2017 contre 109,5% à Anjouan et 119,5% à Mohéli ; TBA de 42,3% en 2017 contre 70,9% à Anjouan et 83% à Mohéli).¹³

Les résultats de l'évaluation PASEC de 2008-2009 mettent également en lumière des performances moins bonnes pour les élèves fréquentant des écoles publiques et ceux des zones rurales. Ainsi, par exemple, en fin d'année scolaire de 5^{ème} année, moins de 44% des élèves urbains ont des scores en français et mathématiques supérieurs au seuil minimum de compétence du test PASEC (40/100) tandis que leurs camarades des zones rurales sont moins de 23% au-dessus du seuil minimum de compétence en mathématiques et français.¹⁴

De même, 75% des écoles primaires publiques ne disposent pas des installations appropriées et sûres et des conditions propices à l'apprentissage pour tous, en particulier pour les enfants vivant avec handicap. Selon le rapport des résultats de l'enquête sur la situation des personnes handicapées aux Comores réalisée en 2003, 60% des personnes handicapées n'étaient pas scolarisées étant donné que les écoles ne leur étaient pas physiquement accessibles. Il est important de souligner la faiblesse des statistiques dans le pays, et la rareté des données relatives à l'inclusion sociale des personnes handicapées.¹⁵

¹⁰ Plan de transition du secteur de l'éducation (PTSE) 2017-2020

¹¹ *Le système éducatif comorien : un bref état des lieux de la performance et du fonctionnement*, Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement et de la recherche, 2017

¹² Rapport annuel sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du projet GPE aux Comores 2016-2017

¹³ Ibid

¹⁴ *Rapport PASEC, Union des Comores 2008/2009*, CONFEMEN, 2010

¹⁵ PTSE 2017-2020

Les informations indiquent que les disparités entre garçons et filles existent à l'entrée au primaire : d'après les données 2014-2015, le taux d'accès des garçons à l'école primaire est de 111 %, contre un taux d'accès de 93 % pour les filles, correspondant à un indice de parité entre sexes de 0,84 (soit moins de neuf filles accédant à l'école pour dix garçons). Les disparités entre les deux sexes sont maintenues en termes de transition du primaire au collège, toutefois la discrimination en défaveur des filles semble se limiter à l'entrée du primaire : le taux d'accès des filles au premier niveau du secondaire est de 70% contre 67% pour les garçons. L'avantage pris par les garçons à l'entrée du primaire disparaît ainsi avant le début du cycle secondaire 1. Avec une transition en faveur des filles, la chance d'accès au deuxième cycle du secondaire pour ces dernières s'en trouve confortée.¹⁶

Malgré les progrès notables en matière d'accès à l'école, il subsiste toujours au sein de la population comorienne une tranche relativement importante d'enfants qui sont en dehors du système éducatif. Environ 22 000 enfants en âge de fréquenter l'école primaire se trouvent ainsi en dehors de toute institution éducative, ce qui représente 19% de la population d'âge scolaire du primaire, ou un enfant sur cinq.¹⁷

1.2.3 Efficience

Sur l'ensemble des niveaux d'enseignement (du primaire au secondaire 2), la rétention ne s'est pas véritablement améliorée entre 2010 et 2015 : elle s'établit en dessous de 40% (38% en 2010 contre 39% en 2015) de l'entrée au primaire jusqu'au secondaire 2. Pour le primaire seul, le taux de rétention a stagné : de 74% en 2010 à 75% en 2015. Un des principaux facteurs qui expliquent ces chiffres est le taux relativement important du redoublement. En 2015, le pourcentage de redoublants était en moyenne de 17% au primaire, 14% au collège et 17% au lycée, même si cela constitue une réduction significative par rapport aux chiffres observés cinq ans plus tôt, à savoir : 25% au primaire, 18% au collège et 21% au lycée.¹⁸ Quant au coefficient d'efficacité interne relevé dans le rapport sur les résultats du GPE 2015-2016, il était de 0.64 en 2010, soit en dessous du seuil de 0.7, confirmant le niveau relativement élevé des redoublements et des abandons. L'analyse des résultats du PASEC 2008-2009 indiquait que c'est au niveau de l'enseignement public que la rétention est faible, et surtout dans l'île de Mohéli où l'enseignement primaire est à prédominance publique.¹⁹

Selon les données recueillies pour le rapport sur les résultats du GPE 2015-2016, l'indice de corrélation entre l'allocation des enseignants et le nombre d'élèves inscrits au primaire est de 0.85 pour les Comores, ce qui place le pays au-dessus du seuil de 0.80. En 2015, en moyenne, chaque enseignant du primaire se retrouve ainsi devant 31 élèves. Au secondaire, on peut constater un phénomène de sous-utilisation des enseignants, avec des ratios observés qui sont de 16 élèves par enseignant au collège et de 14 élèves par enseignant au lycée dans les établissements publics, avec des moyennes par île autonome se situant entre 11 et 19. Les élèves comoriens bénéficient donc de conditions d'encadrement amplement généreuses, puisque dans l'ensemble du continent le ratio est

¹⁶ *Le système éducatif comorien : un bref état des lieux de la performance et du fonctionnement*, Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement et de la recherche, 2017

¹⁷ PTSE 2017-2020

¹⁸ *Le système éducatif comorien : un bref état des lieux de la performance et du fonctionnement*, Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement et de la recherche, 2017

¹⁹ *Rapport PASEC, Union des Comores 2008/2009*, CONFEMEN, 2010

d'à peu près 40 pour le primaire, 35 pour le collège et 24 pour le lycée.²⁰ Concernant le niveau de formation des enseignants, les données relatives au nombre d'enseignants formés semblent manquer, mais le RESEN 2012 relevait une insuffisance de la formation initiale et continue des maîtres, ainsi que dans le suivi et l'encadrement des enseignants.²¹

1.2.4 Suivi de la performance du secteur

Comme d'autres secteurs, le secteur de l'éducation aux Comores souffre de difficultés liées à la mise en place incomplète de la réforme de la décentralisation initiée en 2011, puisque l'on observe à ce jour des dysfonctionnements persistants dans la coordination de la mise en œuvre et du suivi de la politique éducative nationale. Ces dysfonctionnements sont liés notamment au manque de clarté dans la définition et l'application des rôles et responsabilités de chaque entité du niveau central au niveau des îles et plus localement encore. Le plan de transition pour la période 2017-2020 s'attachera à corriger ces dysfonctionnements par différentes mesures, appuyées notamment dans le cadre du programme proposé dans la présente requête.

On peut relever un certain déficit en termes de suivi du secteur de l'éducation. Une conférence nationale est normalement organisée chaque année, avec participation du Président, mais cette conférence n'a pas été organisée en 2017. De plus, les PTFs sont invités à participer à ces conférences, mais ne sont pas impliqués dans le processus de préparation. Il est prévu que les revues sectorielles conjointes deviennent un outil privilégié pour le suivi du secteur dans le cadre du PTSE 2017-2020, et la présente requête inclut la prise en charge des coûts d'organisation d'une revue annuelle en 2018 et 2020 et d'une revue à mi-parcours en 2019.

Le GLPE est en place depuis plusieurs années, et est co-présidé par le Secrétaire Général du ministère de l'éducation et l'agence de coordination (Ambassade de France, depuis juin 2016). Il se réunit chaque mois et rassemble des représentants des autorités nationales, tant au niveau central qu'au niveau des îles, ainsi que les principaux partenaires internationaux et nationaux (UNICEF, Union européenne, Maeеча (ONG nationale), AFD, Banque mondiale, syndicat des enseignants).

Lors de la première étape du processus d'examen de la qualité, le Secrétariat avait relevé que l'objet des réunions mensuelles du groupe tendait à se concentrer sur les questions liées aux activités financées par le fonds du GPE, alors que le groupe devrait être aussi utilisé comme plateforme d'échange d'informations, de coordination des appuis des partenaires, et de suivi de la mise en œuvre des stratégies du secteur. Dans le droit fil de ce qui est inscrit dans le PTSE, et rappelé dans le présent projet, une réunion du GLPE le 6 février 2018 a clarifié les rôles du groupe, qui devra désormais jouer un rôle central dans le suivi de la mise en œuvre des stratégies, et sera pleinement impliqué dans l'organisation des revues conjointes annuelles. Après des discussions impulsées par le Secrétariat, il a également été décidé en janvier 2018 que les rôles de chef de file des partenaires et d'agence de coordination, jusqu'ici remplis de façon distincte par l'UNICEF et la coopération française respectivement, ont été fusionnés. La coopération française assure désormais le mandat d'agence de coordination et de chef de file.

²⁰ *Le système éducatif comorien : un bref état des lieux de la performance et du fonctionnement*, Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement et de la recherche, 2017

²¹ PTSE 2017-2020

2. PREREQUIS POUR L'ACCES A LA PART FIXE

2.1 Prérequis 1 : Un plan sectoriel de l'éducation (PSE) ou un plan de transition de l'éducation (PTE) crédible endossé.

Le gouvernement de l'Union des Comores a développé un plan de transition du secteur de l'éducation (PTSE) pour les années 2017/18 à 2019/20. Celui-ci a été validé en conseil des ministres et endossé par les partenaires, membres du GLPE, au mois d'octobre 2017. L'endossement par les partenaires confirme ainsi la crédibilité du plan, après intégration de plusieurs des recommandations produites par l'évaluation indépendante de l'ébauche du plan conduite en avril 2017. L'évaluation menée par le Secrétariat confirme également la robustesse du plan, à savoir qu'il repose sur des données empiriques, qu'il est adapté au contexte et tient compte des disparités, qu'il est stratégique, ciblé et opérationnel.

Le PTSE couvre l'ensemble du secteur, et propose des stratégies clés pour le renforcement de la gouvernance et du pilotage du secteur, ainsi que pour l'amélioration de l'accès et de l'équité, de la qualité et de la pertinence du système. Il a été élaboré à partir des données du RESEN conduit en 2012, des données scolaires annuelles de la période 2013-2015, et d'une analyse institutionnelle et des performances du système conduite en 2016 avec l'appui du Pôle de Dakar (UNESCO-IIPE) qui a permis de confirmer les défis identifiés avec le RESEN 2012. Il est accompagné d'un plan d'action triennal budgétisé 2018-2020, construit à partir d'un modèle de simulation 2016-2026, et est aligné à un cadre des dépenses à moyen terme développé en collaboration avec le ministère des finances. Il est également assorti d'une lettre de politique 2018-2020 et d'une note de cadrage macro-financier.

Dans leurs lettres d'endossement du PTSE, les partenaires techniques et financiers attestent qu'ils : 1) ont participé activement à l'élaboration de la lettre de politique en éducation ; 2) ont constaté le caractère participatif et inclusif de l'élaboration du PTSE ; 3) ont constaté la cohérence entre les orientations générales de politique, les stratégies clés, les activités et le budget ; 4) sont satisfaits des mécanismes de mise en œuvre du PTSE et du cadre de résultats proposé ; 5) ont noté la prise en compte des recommandations issues de l'évaluation ex-ante du PTSE ; 6) sont convaincus de la volonté politique et l'engagement du Gouvernement comorien dans son appui au secteur de l'éducation.

Conclusion : *Le Secrétariat considère que le prérequis n° 1 est satisfait.*

2.2 Prérequis 2 : Preuve de l'engagement envers le PSE ou le PTE et son financement.

Le PTSE est introduit par une déclaration signée de Son Excellence le Président de l'Union des Comores, qui atteste de l'engagement du gouvernement à soutenir la mise en œuvre le PTSE endossé, et invite l'ensemble des parties prenantes à s'inscrire dans cette dynamique.

L'Union des Comores accorde une part importante de son budget national au secteur de l'éducation. Dans une lettre datée du 13 février 2018, le Secrétaire général du Ministère de l'éducation nationale a rappelé l'engagement du gouvernement comorien à ce que les deux conditions du GPE soient satisfaites : l'Etat consacre entre 24% et 27% de son budget pour le secteur de l'éducation, et sur ce budget, au moins 45% sera consacré au niveau primaire.

Les dépenses publiques courantes consacrées au secteur se sont ainsi maintenues de 2014 à 2016 à plus de 28% des dépenses publiques courantes totales à l'exclusion du service de la dette (en incluant la dette, on observe une baisse de la part du budget de 28% en 2014 à 25% en 2016). L'engagement du gouvernement pour les années à venir est renforcé, avec des taux anticipés de 29% en 2017 à un peu plus de 30% sur les années 2018-2020 (avec et sans le service de la dette).

En ce qui concerne les dépenses courantes consacrées au primaire (six premières années de scolarité, en excluant le préscolaire), elles n'atteignaient officiellement que 33% du budget exécuté de l'éducation en 2016, sachant que le taux d'achèvement du primaire est de 59% en 2017. Toutefois, et comme expliqué par le ministère et l'agence de coordination, ce chiffre ne rend pas compte de dépenses allouées au fonctionnement de l'administration scolaire au niveau central et des îles, qui ne sont pas ventilées par niveau d'enseignement. Une part non négligeable du budget alloué au primaire est donc difficilement mesurable, et le ratio de 33% serait une sous-estimation des efforts réels en faveur du primaire. Le niveau d'engagement du gouvernement en faveur du sous-secteur pour les années à venir s'élèvera à 48,9% des dépenses récurrentes du secteur en 2017 jusqu'à 52,7% en 2020, en raison de mesures visant à rationaliser la répartition des enseignants du cycle secondaire, qui permettra une redistribution des ressources sur l'ensemble du système et au profit du sous-secteur primaire.

Les financements en cours ou programmés des partenaires (notamment UE, Coopération française et UNICEF) sont de l'ordre de 15 millions de dollars (US). D'autres financements sont en cours d'instruction et ne sont pas inclus. L'annexe 1 rend ainsi compte d'un niveau de financement de USD 12,1 millions sur la période du PTSE, sans compter le financement GPE.

Conclusion : *Le Secrétariat considère que le prérequis n°2 est satisfait. Bien que les Comores ne consacrent pas actuellement 45 % du budget courant de l'éducation à l'enseignement primaire, le pays s'engage à dépasser le seuil des 45 % pendant la période de mise en œuvre du programme. Le Secrétariat recommande que le GPC demande à l'agence de coordination/GPLE d'une part d'appuyer le ministère dans la définition et mise en œuvre d'une méthodologie permettant de mieux flécher les dépenses d'éducation selon chacun des sous-secteurs, et d'autre part de rendre compte annuellement de la part du budget courant de l'éducation allouée à l'enseignement primaire.*

2.3 Exigence 3 : Disponibilité de données

Le pays a conduit une analyse RESEN en 2012, et prévoit de renouveler cet exercice au cours de la période couverte par le PTSE (coûts inclus dans le PATB), de façon à avoir des données empiriques disponibles pour l'élaboration du plan décennal 2021-2030. Les données scolaires les plus récentes datent de 2016-2017. Une analyse rapide de la performance et de la gouvernance du système a aussi été conduite en 2016.

Le PTSE prévoit des mesures d'amélioration du SIGE. Les statistiques scolaires sont disponibles pour les années 2016/17, et le pays a ainsi pu fournir à l'ISU des données pour les années 2013 et 2014, permettant de satisfaire huit des 12 indicateurs clés identifiés par le cadre des résultats du GPE. Les données collectées sont désagrégées par sexe, milieu et à tous les niveaux du système. Un des accents forts du PTSE est l'amélioration de la gestion du système, notamment des capacités de collecte, traitement et analyse des données scolaires, qui ont déjà été renforcées au cours des

années précédentes, dans le cadre du projet financé par le fonds GPE en cours, suivi d'un appui de l'Union européenne.

En raison de la fragilité du système, le pays ne dispose pas d'un système solide de suivi des acquis de l'apprentissage. Toutefois, pour faire suite à la dernière évaluation PASEC qui remonte à 2009, une évaluation des acquis en 2^{ème} et 5^{ème} année du primaire de type PASEC et sur échantillon a été conduite en 2017, dans le cadre du financement GPE en cours. Cet appui avait inclus le renforcement des capacités nationales pour organiser l'évaluation et analyser ses résultats. Une nouvelle évaluation de type PASEC est prévue en 2020, avec un financement prévu dans la présente requête.

Conclusion : *Le Secrétariat considère que le prérequis n° 3 est satisfait.*

3. ESPIG

3.1 Performance de l'ESPIG antérieur

L'Union des Comores est devenue membre du GPE en 2013 après endossement de son plan intérimaire de l'éducation (PIE) devant couvrir une période initiale de trois ans, de 2013 à 2015. En raison de retards dans la mise en œuvre du PIE et dans la préparation du nouveau plan, le PIE a été étendu pour couvrir l'année 2015/2016, alors que l'année 2016/2017 a été couverte par le plan d'action du gouvernement. Le pays a bénéficié d'un premier financement ESPIG d'un montant de USD 4,6 millions pour appuyer la mise en œuvre du PIE. Le projet financé par l'ESPIG est mis en œuvre avec l'UNICEF agissant en tant qu'agent partenaire. Le financement a été approuvé en mai 2013 et devait initialement se clôturer en septembre 2016. Une première prorogation jusqu'en août 2017 et une restructuration du projet ont été approuvées par le Secrétariat en deux temps, en septembre et novembre 2016. En raison de retards continus dans la mise en œuvre, une seconde prorogation a été approuvée par le Secrétariat en août 2017 pour étendre le projet jusqu'au 30 juin 2018 ; des ajustements du cadre de résultats ont également été approuvés au même moment.

Le projet en cours est constitué de deux composantes principales. La première vise l'extension de l'accès et l'amélioration de la rétention et de la qualité au niveau de l'enseignement primaire, avec des interventions de réhabilitation d'infrastructures, d'extension de l'accès des enfants vivant avec handicap, de formation des enseignants, de fourniture de manuels et guides du maître, d'évaluation des acquis de l'apprentissage, et de renforcement de l'encadrement pédagogique. La seconde composante vise à renforcer la gestion du secteur, en appuyant le renforcement du SIGE, de la programmation budgétaire et du suivi-évaluation du PIE.

Le projet présente à ce jour un taux de décaissement d'environ 95%, et il est prévu un décaissement total d'ici la clôture du financement d'ici le 30 juin 2018. Les leçons apprises dans la mise en œuvre du PIE, du projet GPE en cours et d'autres PTF ont été prises en compte dans ce projet proposé, et se résument à : 1) le leadership du Ministère de l'éducation est crucial ; 2) la coordination intra et intersectorielle a permis de réaliser un grand nombre d'activités ; 3) le cadre de concertation entre le Ministère, les Commissariats (CEIA) des îles et les partenaires est indispensable dans l'encadrement du système éducatif ; 4) l'approche projet exige une bonne coordination des interventions des PTF ; 5) la stabilité et le maintien des responsables et des cadres qualifiés de l'éducation au niveau du

Ministère et des CEIA est une condition essentielle ; 6) la mise en place des systèmes de collecte et traitement de données doit être accompagnée par des mesures de formation ; 7) la participation des compétences locales est importante dans les processus.²²

3.2 Description de l'ESPIG

Le Projet de Transition de l'Education en Union des Comores (PTEUC) s'inscrit dans le cadre du Plan de Transition du Secteur de l'Education (PTSE), élaboré pour la période 2017-2020 et visant à mettre en place les fondamentaux de gestion du secteur de l'éducation. Le projet combine des interventions à l'échelle nationale avec des innovations testées sur un échantillon d'établissements (50 écoles primaires publiques réparties sur les trois îles, représentant 15% du total d'écoles primaires du pays) ou sur une zone géographique (l'île de Mohéli). A l'issue du processus de concertation entre le gouvernement et l'ensemble des partenaires, il a été décidé que le projet se focaliserait sur le niveau d'enseignement primaire, en cohérence avec les appuis en cours et à venir des PTF. Le projet comprend les composantes suivantes :

Composante I. Gouvernance et Pilotage. Afin d'assurer des conditions minimales de capacitation en vue du développement futur et la mise en œuvre d'un plan d'éducation à long terme sur la base de leçons apprises du niveau local au niveau central, le projet prévoit :

- (a) La construction des capacités de gouvernance au niveau de la base à titre expérimental à travers 50 projets d'écoles (écoles publiques visées uniquement) qui polariseront 50 conseils d'écoles (CE), 50 directeurs d'écoles, les CIPR et les Commissariats. Les résultats attendus au niveau des écoles ciblées incluent l'augmentation de 15 points des scores moyens aux tests d'apprentissage en français et mathématiques, l'augmentation de 6 points des taux de rétention, et la réduction de 5 points des taux de redoublement.
- (b) L'amélioration de l'utilisation des données scolaires au niveau national par l'appui aux opérations nécessaires à la production des annuaires statistiques ; et le développement d'une culture commune de pilotage en formant les différents acteurs à la base, au niveau des 50 écoles pilotes, à l'utilisation des données statistiques recueillies pour informer leurs décisions.
- (c) L'amélioration de la gestion comptable au niveau des quatre Directions des affaires financières (du ministère et des trois commissariats des îles), ainsi que le renforcement du pilotage et du suivi du PTSE (organisation des revues sectorielles annuelles) et du projet GPE (mise en place de quatre points focaux dans les structures administratives nationales). L'organisation d'une évaluation de type PASEC en 2020, faisant suite à celle conduite en 2017 sous le projet GPE, est également incluse ici.

Composante II. Qualité. En vue de l'amélioration de la qualité, le projet prévoit :

- (a) Des actions de soutien pédagogique au profit des 4 300 enseignants du public et du privé à travers l'île, en complémentarité des appuis déjà en place ou programmés d'autres partenaires. Les actions mises en œuvre dans le cadre du projet incluront la formation continue des enseignants en éveil et en évaluation des apprentissages, leur évaluation, et la fourniture de kits de l'enseignant.

²² Document de programme soumis pour la présente requête (Projet de transition de l'éducation de l'Union des Comores)

- (b) La distribution de manuels de français et mathématiques et des guides des maîtres pour quatre niveaux du primaire, pour assurer que chaque élève dispose d'un manuel dans les disciplines fondamentales du curriculum révisé.

Composante III. Equité. Il s'agit de stimuler la demande et de promouvoir une éducation inclusive à travers :

- (a) Le renforcement de l'équité et de l'égalité des sexes en mettant l'accent sur la normalisation de l'âge d'entrée à l'école des filles et des garçons et l'amélioration de leur rétention dans l'île de Mohéli sur la base de l'expérience réussie dans la région de Nyumakele de l'île d'Anjouan. Les résultats attendus au niveau de l'île sont la réduction de l'absentéisme des filles et l'amélioration du taux de rétention de celles-ci.
- (b) Le renforcement de l'inclusion par la prise en compte expérimentale des enfants vivant avec un handicap, à travers l'équipement adapté des salles de classe, l'acquisition d'appareillage pour les malentendants et malvoyants, la formation d'enseignants en langue des signes. On vise ici à ce que le taux de fréquentation des enfants avec handicap soit égal à celui des autres élèves à date la clôture du projet.

Composante IV. Gestion du Projet. L'appui à l'agent partenaire concerne principalement les frais de gestion qui sont essentiellement composés des frais encourus par l'UNICEF-Comores et qui couvrent entre autres, les ressources humaines, la logistique, l'appui opérationnel et une contribution aux frais d'audit.

Compte-tenu des interventions innovantes et de la complexité du projet pour un pays comme les Comores, l'UNICEF prévoit de recruter un expert international de niveau P3 pour assurer la gestion du projet. Il est important de relever que les deux tiers du coût de cette composante IV sont consacrés au financement de ce poste, et que celui-ci sera cofinancé par l'UNICEF (un tiers des coûts du poste est pris en charge par le fonds GPE ; le reste est couvert par les fonds propres de l'UNICEF).

La poursuite de la modalité de mise en œuvre sous la forme d'un projet, dans la continuité du projet en cours financé par le GPE avec le même agent partenaire, a été décidée en concertation avec les autorités nationales et les membres du GLPE, en raison de la fragilité continue du pays et des capacités nationales. L'alignement du projet aux systèmes nationaux est discuté dans la section suivante.

Le montant de cette sous-composante est relativement élevé lorsque l'on regarde sa part dans le budget total (13,7% du budget), toutefois cela s'explique en raison du montant relativement faible de l'allocation (certains frais sont difficilement compressibles). C'est pourquoi le Secrétariat considère le niveau des coûts de gestion du projet comme raisonnable.

Tableau A : Composantes et coûts de l'ESPIG

	Financement du GPE – USD	Pourcentag e du total
Allocation maximale totale	2 300 000	
A Composante 1 : Gouvernance et pilotage	1 024 886	44,5%
Sous-composante 1 Construction des capacités de gouvernance	739 715	
Sous-composante 2 Amélioration de l'utilisation des statistiques	127 664	
Sous-composante 3 Amélioration de la gestion	157 507	
B Composante 2 : Qualité	526 921	22,9%
Sous-composante 1 Renforcement des soutiens pédagogiques	329 640	
Sous-composante 2 Disponibilité du matériel didactique	197 281	
C Composante 3 : Équité	435 155	18,9%
Sous-composante 1 Renforcement de l'équité et de l'égalité des sexes	249 205	
Sous-composante 2 Renforcement de l'inclusion	185 950	
D Composante 4 : Gestion du projet (Coûts encourus par l'agent partenaire au titre du soutien à la mise en œuvre*)	313 038	13,7%
TOTAL (y compris les coûts encourus par l'agent partenaire au titre du soutien à la mise en œuvre)	2 300 000	100%
Commissions de l'agent partenaire **	184 000 (8%)	

* Comprend les coûts directs de l'agent partenaire, notamment les coûts de gestion du programme, les coûts administratifs et les autres frais directs de mise en œuvre.

** La commission de l'agent partenaire n'est pas incluse dans l'allocation maximale pour le pays, et est calculée en pourcentage de la part fixe totale et de la part variable totale ; le pourcentage appliqué est convenu avec chaque agent partenaire.

3.2 Évaluation du document de programme

Le processus d'élaboration du programme a été dirigé par les autorités nationales en collaboration étroite avec l'agent partenaire, et défini en cohérence avec le processus d'examen de la qualité conduit par le Secrétariat. Le programme ainsi finalisé prend en compte les commentaires émis par le Secrétariat aux étapes QAR 1 et QAR 2, notamment la recommandation de limiter le nombre d'activités ou la couverture des interventions en raison d'un montant de financement relativement limité.

A l'issue de la dernière étape de l'examen du dossier (QAR 3), le Secrétariat considère que l'ensemble des normes de qualité pour l'évaluation des documents de programme a été atteint (voir

annexe 2). Certains points sont aussi portés à l'attention du Comité des financements et performances, comme suit.

- Conception du programme

Le programme vise à remédier aux problèmes observés et recensés dans le plan de transition du secteur de l'éducation des Comores, et les choix de mise en œuvre, notamment sous forme d'interventions pilotes et d'activités visant à assurer les bases pour la mise en œuvre du prochain plan sectoriel, sont appropriés au contexte fragile des Comores. Le programme est aussi assorti d'une chaîne de résultats logique et fondée sur les faits reliant les interventions, les résultats et les réalisations, et les composantes du programme ont été conçues de façon à ce que les résultats de chaque intervention puissent se renforcer mutuellement. Les buts et les objectifs stratégiques du GPE sont pris en compte de manière appropriée, et le programme est structuré en miroir des composantes du plan de transition du secteur visant à renforcer la gouvernance et le pilotage, la qualité et la pertinence, ainsi que l'accès et l'équité.

Toutefois, en ce qui concerne la sous-composante 3.2 visant l'amélioration de l'éducation inclusive, le Secrétariat note que les activités proposées dans le cadre du programme ont une portée relativement limitée, bien qu'elles soient nécessaires et entièrement justifiées. Elles consistent en une application de la stratégie nationale adoptée en 2017 visant à améliorer l'accès des enfants vivant avec un handicap. Il conviendrait ainsi d'encourager le gouvernement et ses partenaires à mobiliser les ressources techniques et financières nécessaires pour mettre en place les mesures complémentaires prévues dans la stratégie nationale et visant à faciliter l'accès et la participation des enfants les plus vulnérables non encore scolarisés et ce quel que soit le type de besoin particulier que ces enfants pourraient présenter.

- Budget du programme

Le coût du programme est justifié. Il est utile de noter que plus de 10% du montant total de l'allocation seront consacrés à l'achat et la distribution de manuels, guides et kits scolaires et sanitaires, en ayant recours à la centrale d'achat de l'UNICEF, ce qui permet ainsi d'assurer des coûts unitaires éprouvés. L'UNICEF cofinancera également une part importante des frais de personnel pour la bonne coordination du programme.

- Suivi et évaluation

Le programme comprend un cadre de suivi et d'évaluation faisant intervenir une stratégie et des méthodes permettant d'assurer la reddition des comptes. Toutes les composantes intègrent ainsi un mécanisme de suivi-évaluation sous la direction d'un comité de pilotage dont la mission est d'assurer la préparation, le suivi et la mise en œuvre du plan de transition du secteur, ce qui va ainsi au-delà du cadre du présent programme. Ce comité de pilotage est constitué du secrétaire général et du directeur de cabinet du ministère de l'éducation, et des coordonnateurs (issus des directions du ministère) des trois groupes techniques du plan (gouvernance, qualité, accès), et fonctionnera en concertation avec les commissariats en charge de l'éducation dans les îles autonomes (CIEA) et le groupe local des partenaires de l'éducation.

Le cadre de résultats est robuste et couvre la majorité des interventions. Toutefois certaines cibles ne sont pas encore chiffrées, et le seront une fois que les données de référence seront disponibles. Il s'agit pour la plupart d'indicateurs liés aux projets pilotes dont les références seront connues dès la première évaluation indépendante par un consultant international. Cependant, le cadre de résultat indique les changements escomptés sur les valeurs de base de ces indicateurs en valeurs absolues ou en pourcentage.

- Aspects fiduciaires, modalités de mise en œuvre et degré de préparation

Les modalités de mise en œuvre sont appropriées. Les différents niveaux de responsabilité ont en effet été définis au niveau central et local, et l'agent partenaire est en charge de la supervision physique et de la gestion financière des activités, cette dernière se faisant selon les règles et procédures de l'UNICEF.

Le programme est également prêt à être mis en œuvre, les travaux pour l'identification des écoles pilotes ayant déjà débuté notamment.

- Détermination des risques et mesures d'atténuation

Le programme comprend une matrice de risques appropriée. La matrice renseigne notamment les risques fiduciaires et les stratégies de mitigation qui seront mises en œuvre par l'UNICEF.

Le programme précédent financé par le fonds du GPE, qui se clôture le 30 juin 2018, a accusé un certain nombre de retards dans la mise en œuvre, mais le Secrétariat est confiant que le programme ici présenté pourra être achevé dans la période proposée de 3 années, notamment puisque celui-ci est d'un montant deux fois moins important (2,3 millions USD contre 4,6 millions USD pour le précédent programme).

- Pérennité

Le programme a été conçu de manière à être durable. L'un des objectifs principaux du programme est le renforcement des capacités en vue de préparer le système pour le développement et l'opérationnalisation d'un prochain plan sectoriel, et des activités de renforcement des capacités sont intégrées dans l'ensemble des composantes.

- Efficacité de l'aide

Le Secrétariat considère que le programme satisfait à nos principaux critères d'efficacité de l'aide, parce qu'il est aligné au PTSE et que la modalité est bien justifiée et appropriée au contexte fragile du pays. La modalité projet utilisée, avec un recours aux règles et procédures de l'UNICEF, notamment en passation de marché et comptabilité, a été jugée appropriée en raison de la fragilité du système, et des capacités techniques limitées en gestion fiduciaire du niveau central au niveau local. La composante 1 du programme comprend des activités de renforcement des capacités en gestion des ressources humaines et financières qui permettront de progresser vers plus d'alignement sur les systèmes nationaux dans le futur.

Il est aussi utile de rappeler qu'à travers la préparation du plan de transition, un mécanisme de pilotage et de suivi du secteur a été mis sur pied, qui est voué à assurer la bonne coordination et mise en œuvre des interventions appuyées par les partenaires au développement. Le fait que le

présent programme s'intègre dans ce mécanisme national de pilotage rappelle l'importance de celui-ci et est un exemple pour le reste des partenaires. Les informations concernant l'exécution du projet seront également incluses dans les rapports annuels de mise en œuvre du PTSE, ainsi que les rapports d'évaluation du PTSE à mi-parcours et finale, dont le programme propose d'appuyer l'organisation.

Il est bon enfin de rappeler que le plan de transition 2017-2020 prévoit la mise en place d'un fonds commun à l'horizon 2020 qui sera alimenté par les partenaires du secteur qui voudront y contribuer et par le Gouvernement et qui servira à financer notamment des budgets écoles, des activités de suivi et d'encadrement.²³

4. PART VARIABLE

Sans objet. Le Comité des financements et performances a approuvé l'approche ex-ante pour la mise en œuvre de l'ESPIG pour les Comores le 22 décembre 2017.

Cette décision a été prise notamment sur la base que le plan de transition inclut des stratégies pour améliorer l'équité (pour augmenter l'accès à l'éducation des enfants vivant avec des handicaps et les enfants issus des foyers les plus vulnérables), l'efficacité (par la mise en œuvre de normes de gestion des écoles et d'une politique de promotion automatique dans les cycles, par l'extension de l'enseignement multigrade, etc.) et les acquis de l'apprentissage (par la distribution de manuels gratuits, l'harmonisation des méthodes de notation, le suivi des performances des élèves et la mise en place de mesures correctives au niveau de chaque école, etc.). La mise en œuvre de ces mesures sera évaluée et la conduite d'une analyse sectorielle complète (RESEN) en 2019 permettra d'élaborer des stratégies pertinentes et efficaces liées aux trois dimensions clés (équité, efficacité, résultats de l'apprentissage) dans le cadre du prochain plan sectoriel.

5. RECOMMANDATIONS²⁴

Le Secrétariat recommande au Comité des financements et performances de considérer que les trois exigences du modèle de financement sont satisfaites.

Le Secrétariat considère le programme proposé pertinent par rapport au contexte national et bien aligné avec le plan sectoriel du pays. Le Secrétariat poursuivra le dialogue régulier avec les partenaires au niveau du pays et fera un suivi sur certains éléments qui devraient faire l'objet d'une attention particulière, à savoir par exemple la consolidation du mécanisme de pilotage du PTSE, l'organisation cohérente des conférences nationales et des revues sectorielles conjointes, et l'établissement à venir d'un fonds commun de l'éducation tel que prévu dans le plan de transition.

Le Secrétariat propose enfin au Comité de considérer les recommandations suivantes :

- Le Secrétariat recommande que le GPC demande d'une part à l'agence de coordination et aux partenaires au développement d'appuyer le ministère dans la définition et mise en œuvre d'une méthodologie permettant de flécher les dépenses d'éducation selon chacun des sous-secteurs ; et que le GPC demande d'autre part au GLPE de rendre compte annuellement de la part du budget courant de l'éducation allouée à l'enseignement primaire.

²³ Plan de transition du secteur de l'éducation (PTSE) 2017-2020

²⁴ Ces recommandations ont été modifiées par le Comité des financements et performances (GPC). Le texte final des recommandations figure dans l'Annexe 1 au document du Conseil BOD/2018/04 DOC 05.

- Le Secrétariat recommande que le GPC encourage d'une part le gouvernement et ses partenaires à mobiliser les ressources techniques et financières nécessaires pour mettre en place les mesures complémentaires à ce qui est proposé dans le cadre du présent programme pour l'amélioration de l'offre d'une éducation inclusive, de façon à faciliter l'accès et la participation des enfants les plus vulnérables et ce quel que soit le type de besoin particulier que ces enfants pourraient présenter ; et que le GPC demande d'autre part au GLPE de rendre compte annuellement des activités mises en œuvre, et des résultats observés, en faveur d'une éducation inclusive à travers le pays.

Piece Jointe 1 : Principales interventions des partenaires de développement²⁵

Nom du bailleur de fonds	Montant
Composante 1 du plan de transition (2018-2020) : Gouvernance (USD 2.9 millions)	
AFD	USD 779 600
Union européenne	USD 1 370 400
Coopération française	USD 668 200
UNICEF	USD 150 000
Composante 2 du plan de transition (2018-2020) : Qualité (USD 4.6 millions)	
AFD	USD 1 113 600
Coopération française	USD 1 025 300
OIF/IFADEM	USD 1 666 000
UNICEF	USD 800 000
Composante 3 du plan de transition (2018-2020) : Accès (USD 4.6 millions)	
Fonds saoudien	USD 2 815 500
UNICEF	USD 1 850 000

²⁵ Voir Table 1. Contribution des PTFs au PTSE, Document de programme, page 13-14