Public Disclosure Authorized

83178

De l' ÉVIDENCE empirique à la formulation de POLITIQUES

THE WORLD BANK
IBRD • IDA

Identification des méthodes qui fonctionnent, pour des programmes et politiques plus efficaces

Novembre 2013

Cambodge : les défis liés au développement des écoles maternelles à grande échelle

L'école est essentielle pour donner aux enfants la chance d'acquérir les compétences dont ils ont besoin pour atteindre leur plein potentiel, élever une famille en bonne santé et mener une vie exempte de pauvreté. Mais quel est le bon moment pour commencer l'école ? Un nombre croissant de preuves démontre que les enfants commençant l'école à cinq ou six ans n'ont pas toujours les capacités d'apprentissage de base nécessaires, ce qui les désavantage et peut les conduire plus tard à l'échec. En Amérique du Nord et en Europe, les recherches ont constaté l'impact positif des écoles maternelles sur la préparation des enfants aux exigences de l'école primaire, en particulier chez les enfants issus de familles à faible revenu. Cependant, dans les pays en développement, les écoles maternelles ne sont pas très répandues et ni évaluées. Des écoles pilotes ont été mises en place dans plusieurs pays d'Amérique latine, d'Afrique et d'Asie, et ont abouti à l'amélioration des compétences des enfants, mais il est encore difficile de savoir comment les reproduire à grande échelle. La Banque mondiale s'est engagée à mettre fin à l'extrême pauvreté et à construire une prospérité partagée. Veiller à ce que les enfants soient en bonne santé et prêts à apprendre en est une composante essentielle. Des chercheurs ont récemment travaillé avec le gouvernement cambodgien pour évaluer l'impact de trois programmes pilotes relatifs au développement de la petite enfance mis en place avec l'aide de la Banque mondiale. L'évaluation a révélé que l'expansion des programmes pouvait conduire à de nouveaux défis qui ne sont pas évidents en travaillant sur des projets pilotes, comme ceux liés à des retards dans la construction des écoles ou des difficultés à payer les enseignants, qui ont limité la portée et l'efficacité du programme. Les parents travaillant toute la journée, ou loin du centre du village, ont également trouvé que les horaires partiels des écoles maternelles étaient difficiles à gérer, ce qui a contribué à la faible utilisation des services préscolaires. Les résultats de l'évaluation ont identifié les défis auxquels les gouvernements font face durant la mise à l'échelle du projet pilote. **En se basant sur les enseignements tirés de cette évaluation, le gouvernement cambodgien envisage une approche révisée dans son plan stratégique pour le développement de l'éducation 2014-2018, en vue de renforcer la qualité des maternelles et d'assurer la demande pour ces services.**

ÉDUCATION

Contexte

Le gouvernement cambodgien cherchait à améliorer les programmes préscolaires pour les populations rurales défavorisées avec l'aide de la Banque mondiale et du Fonds catalytique de l'Initiative Fast Track Education (maintenant Partenariat mondial pour l'éducation), en élargissant et évaluant trois options de développement de la petite enfance : les écoles maternelles formelles, gérées par le ministère de l'Éducation, les écoles maternelles communautaires informelles, et des programmes d'enseignement préscolaire à domicile. Les deux derniers programmes étaient pilotés par l'UNICEF et Save the Children Norvège dans quelques provinces.

Pour développer le programme, le gouvernement a décidé que les communautés avec une école primaire existante nécessitant être modernisée et/ou agrandie, bénéficieraient d'une école maternelle formelle dans le cadre des travaux de rénovation ; les communautés qui n'étaient pas admissibles pour les travaux de rénovation, mais qui avaient un taux élevé de pauvreté et un grand nombre d'enfants de moins de cinq ans, bénéficieraient d'une école maternelle communautaire ou d'un programme d'enseignement préscolaire à domicile visant à améliorer les pratiques parentales. Les écoles maternelles formelles, avec des enseignants du gouvernement, étaient destinées aux enfants âgés de trois à cinq ans et fonctionnaient quatre heures par jour. Les écoles maternelles communautaires, couvrant la même tranche d'âge, fonctionnaient trois heures par jour dans un créneau choisi par la communauté et étaient composées d'enseignants mem-

bres de la communauté formés et recevant une petite rémunération. Le programme à domicile ciblait les parents de nourrissons jusqu'à l'âge cinq ans et était dirigé par des femmes formées de la communauté. Les femmes devaient tenir des réunions de groupe mensuelles pour discuter des bonnes pratiques parentales et des activités de développement appropriées à faire à la maison.

L'expansion a été mise en œuvre entre 2009 et 2011, avec l'objectif de doubler l'accès aux services de développement de la petite enfance à travers la construction de 650 nouvelles salles de classe destinées à l'enseignement préscolaire formel dans autant d'écoles primaires récemment rénovées ; la création de 480 nouveaux établissements préscolaires communautaires ; ainsi que la création de 450 programmes d'enseignement préscolaire à domicile. La mise à l'échelle a eu lieu dans tout le pays.

Le saviez-vous ?

Les offres de l'enseignement préscolaire croissent rapidement au Cambodge, mais ne sont accessibles qu'à une minorité d'enfants du pays. 170 000 enfants âgés de trois à cinq ans, représentant 20 pour cent de tous les enfants de ce groupe d'âge, allaient à l'école maternelle en 2009-2010, une hausse par rapport à 2005-2006, où seulement 120 000 enfants y étaient scolarisés, soit environ 13 pour cent du groupe d'âge.

On note également une grande différence entre les zones urbaines et rurales. Alors que seulement 15 pour cent des enfants cambodgiens vivent dans les zones urbaines, ils constituent 25 pour cent de l'effectif total fréquentant l'école maternelle.

(Source : UNESCO)

Évaluation

L'évaluation d'impact a été conçue pour aider le gouvernement à déterminer quel modèle d'enseignement préscolaire fonctionnait le mieux, et les chercheurs ont utilisé la randomisation pour identifier l'impact. La randomisation a été mise en œuvre séparément pour les programmes préscolaires formels et informels, car les critères de sélection pour les collectivités participantes différaient. Dans la pratique, le plan expérimental comprenait cinq groupes : trois groupes expérimentaux (pour chacune des trois interventions) et deux groupes témoins (l'un pour l'échantillonnage formel et l'autre pour l'échantillonnage informel). La randomisation a permis de comparer les résultats dans les différentes communautés afin de déterminer l'impact de chaque intervention.

Afin de créer un groupe témoin pour les maternelles formelles, les chercheurs se sont appuyés sur le calendrier progressif du programme. Comme toutes les écoles ne pouvaient être rénovées en même temps, 19 ont été choisies pour être modernisées au cours de la troisième année du programme, permettant leur utilisation comme groupe témoin. Les enquêtes pour la ligne de base en décembre 2008 et les enquêtes finales en juin 2011 ont été menées dans 26 villages expérimentaux et 19 villages témoins pour un total de 1 553 ménages. Pour évaluer les modèles d'éducation préscolaire informelle, 450 villages ont été sélectionnés au hasard dans les 10 provinces et ont été répartis de manière égale entre le groupe témoin et les deux modèles informels. Les chercheurs ont interrogé 32 villages choisis au hasard dans chaque groupe, pour un total de 3 807 ménages. Les données pour la ligne de base ont été recueillies en mai 2008, et les données finales en janvier 2011.

Pour les données, les chercheurs ont mené une enquête auprès des ménages, des mères et/ou des personnes responsables. Ils ont également mené des tests qui mesurent les capacités cognitives, socioémotionnelles, linguistiques ainsi que la motricité globale et fine des enfants. Ces tests ont été effectués au départ et répétés ensuite pour le suivi deux ans et demi plus tard.

Résultats

La mise à l'échelle n'a pas réussi à inscrire la majorité des enfants dans les maternelles formelles ou dans les programmes informels.

40 pour cent des enfants ont fréquenté une école maternelle formelle qui avait été construite dans un village. Les villages avec une école maternelle communautaire ont eu un taux de scolarisation de 34 pour cent et les villages avec le programme d'éducation préscolaire à domicile, 12 pour cent.

Le faible taux de scolarisation a diverses raisons. Dans les entretiens, les parents ont cité le coût des fournitures (crayons, stylos, cahiers, et vêtements), comme une raison de ne pas envoyer leurs enfants à l'école maternelle formelle ou communautaire. Les familles qui avaient l'habitude d'emmener

Cette note s'appuie sur le document *« Impact evaluation of three types of early childhood development interventions in Cambodia »* (Évaluation d'impact de trois genres d'interventions en faveur du développement du jeune enfant au Cambodge), écrit par Adrien Bouguen, Deon Filmer, Karen Macours et Sophie Naudeau. 2013.

leurs jeunes enfants avec elles quand elles partaient travailler à l'extérieur du village, ont déclaré que l'horaire restreint de la maternelle constituait un obstacle, car elles ne pouvaient pas venir chercher les enfants plus tôt. Un autre problème était aussi une sensibilisation insuffisante du public : certains parents pensaient que leurs enfants étaient trop jeunes pour fréquenter la maternelle, alors que d'autres ignoraient qu'elle était disponible.

La rétention des enseignants dans les écoles maternelles communautaires est également apparue comme un obstacle majeur à l'exécution du programme. Pendant la première année, de nombreux enseignants des écoles maternelles communautaires ne reçurent pas leur rémunération et beaucoup quittèrent leur emploi. Les villages eurent du mal à trouver des remplaçants, car les rémunérations étaient très basses (environ 8 $ US par mois) et n'étaient pas payées régulièrement. Sans enseignants, les écoles maternelles communautaires ne pouvaient pas inscrire d'élèves. De plus, comme les programmes devaient trouver une structure et que l'espace était souvent un problème, certaines familles ont cru que leur enfant ne pouvait pas s'inscrire.

Les programmes à domicile, qui avaient le taux d'inscriptions le plus bas, ne semblent pas avoir été mis en place dans la plupart des régions. Sur quatre villages visités en mai 2012, un seul semblait avoir un programme à domicile. En outre, même quand il y en avait un, les parents le confondaient avec d'autres programmes communautaires liés à l'éducation et à la santé.

D'autres problèmes d'implémentation se sont aussi manifestés lors de la mise à l'échelle.

Les équipes de construction n'ont pas toujours suivi le calendrier pour la rénovation des écoles primaires. Dans certains cas, des communautés qui n'étaient pas censées recevoir d'écoles jusqu'à la dernière année en ont bénéficié plus tôt, tandis que des écoles qui étaient supposées être prêtes au moins en partie pour l'année scolaire 2009-2010, ne l'ont pas été jusqu'à l'année scolaire suivante. En conséquence, de nombreux élèves de l'échantillon formel ont été évalués sur la base d'une participation au programme d'une moyenne de neuf mois seulement, au lieu des deux années prévues.

Globalement, seulement 56 pour cent des villages qui devaient recevoir un programme communautaire en avaient un qui fonctionnait. Le programme à domicile, qui consistait de réunions mensuelles, n'a pas non plus été mis en œuvre selon le plan. Alors que les données de suivi basées sur les réponses fournies par les chefs de village, indiquaient que 70 pour cent des villages du groupe du programme à domicile l'avaient mis en œuvre, le nombre était en réalité beaucoup plus faible. En fait, dans plusieurs de ces villages, pas un seul parent interrogé n'avait entendu parler du programme, bien que le chef du village (responsable de la mise en œuvre) avait déclaré qu'il existait.

Les groupes expérimentaux et témoins ont aussi été mélangés lors de la mise en œuvre du programme préscolaire communautaire, ce qui a « contaminé » les échantillons.

Treize pour cent des élèves du groupe témoin vivait dans un village ayant accès à un programme d'enseignement préscolaire formel. La même chose est arrivée dans l'échantillon informel : 11 pour cent des ménages dans les villages témoins avaient accès à un programme communautaire, tandis que 28 pour cent avaient accès à un programme à domicile.

Cependant, certains des résultats mesurés sont remarquables : par exemple, les enfants dans les communautés ayant une école maternelle formelle se sont inscrits à l'école primaire autour de l'âge requis, contrairement aux autres, qui se sont inscrits un peu plus tôt.

En moyenne, les enfants dans les villages avec les écoles maternelles formelles étaient âgés de 71 mois quand ils s'étaient inscrits à l'école primaire (officiellement, les enfants doivent être inscrits à 70 mois). Mais les enfants dans les villages sans écoles maternelles s'étaient inscrits plus tôt, en moyenne à 68 mois.

Les chercheurs ont découvert que les écoles maternelles formelles poussaient les familles à mieux se conformer à l'âge minimum pour l'inscription dans un établissement classique. Il semble que les enfants n'ayant pas accès à l'enseignement préscolaire étaient souvent inscrits plus tôt à l'école primaire. Dans les villages où il n'y avait pas d'école maternelle, plus de la moitié des enfants étaient inscrits avant l'âge officiel de 70 mois ; dans les villages où une école maternelle était disponible, seulement 40 pour cent des enfants étaient plus jeunes que l'âge officiel quand ils entraient à l'école primaire. Il est possible que la direction de l'établissement soit plus stricte dans l'application du critère d'âge minimum dans les villages avec des écoles maternelles.

Les chercheurs ont constaté que les résultats des tests des enfants ayant accès aux écoles maternelles formelles étaient pour la plupart inchangés. Cependant, les résultats de ceux entre 66 et 78 mois en fin d'étude, étaient moins bons que ceux du groupe témoin dans les compétences cognitives importantes pour la préparation à l'école.

Comme beaucoup d'élèves du groupe expérimental n'avaient soit pas participé au programme préscolaire, ou y avaient participé seulement pour quelques mois, les chercheurs s'attendaient à un impact limité. Les résultats sur la maturité scolaire (en termes cognitifs, affectifs, linguistiques et physiques) sont restés inchangés. Néanmoins, on a relevé un impact négatif sur ces compétences de préparation à l'école pour les enfants entre 66 et 78 mois en fin d'étude. Cela peut être dû à l'inscription tardive : au lieu d'aller à l'école primaire comme beaucoup dans le groupe témoin, les enfants du groupe expérimental sont allés à l'école maternelle. Ceci peut les avoir mis dans une situation désavantageuse si les enseignants en maternelle n'étaient pas aussi bien préparés et motivés que les enseignants du primaire, ou si le programme préscolaire était orienté vers les plus jeunes enfants de la classe. Pour ce groupe d'âge spécifique, appartenir au groupe témoin et aller à l'école primaire (au lieu d'aller à l'école maternelle) leur semble avoir été d'un plus grand bénéfice.

Les programmes informels, quant à eux, n'ont eu pratiquement aucun impact sur la préparation à l'école ou le développement des participants.

Les chercheurs ont testé le développement cognitif, affectif, linguistique et physique des élèves, mais ces indicateurs sont restés en grande partie inchangés après l'intervention, probablement dû à des problèmes de mise en œuvre et de faible participation.

Conclusion

Les opportunités d'apprentissage préscolaire dans les pays en développement sont essentielles pour veiller à ce que les enfants aient les outils nécessaires pour apprendre et réussir. Plusieurs programmes et programmes pilotes à travers le monde en développement ont démontré des résultats encourageants, mais plus de preuves sont nécessaires pour déterminer non seulement ce qui fonctionne, mais comment mettre ces programmes à l'échelle. Comme le montre cette évaluation d'impact, un programme pilote qui fonctionne ne signifie pas toujours une mise à l'échelle réussie. Lors de la mise à l'échelle, les responsables politiques devraient envisager de travailler en étroite collaboration avec les communautés, pour s'assurer que les parents inscrivent leurs enfants à l'école et tirent parti des opportunités disponibles. Certaines possibilités incluent des campagnes de communication ciblant les parents, afin qu'ils comprennent mieux les bénéfices potentiels des programmes de développement de la petite enfance. Des transferts monétaires conditionnels peuvent également aider les familles à compenser les contraintes financières. En même temps, il faut impérativement s'assurer que les services fournis soient efficaces et de qualité.

ÉDUCATION

Le Fonds d'évaluation d'impact stratégique, qui appartient au Groupe de la Banque Mondiale, soutient et diffuse les travaux d'évaluation d'impact de projets de développement destinés à lutter contre la pauvreté. **L'objectif est de collecter et d'exploiter des données empiriques, afin d'aider les gouvernements et les organismes de développement à concevoir et à mettre en œuvre les politiques les plus appropriées et les plus efficaces pour améliorer les opportunités en matière d'éducation, de santé et d'emploi dans les pays en développement.** Pour plus d'informations sur qui nous sommes et ce que nous faisons, voir : http://www.worldbank.org/sief.

La série de notes périodiques « De l'évidence empirique à la formulation de politiques » est produite par le SIEF avec l'appui généreux du Département du développement international du gouvernement britannique.

THE WORLD BANK
IBRD • IDA

LA BANQUE MONDIALE, FONDS D'ÉVALUATION D'IMPACT STRATÉGIQUE
1818 H STREET, NW WASHINGTON, DC 20433

Produit par le Fonds d'évaluation d'impact stratégique. Éditrice et rédactrice de la série : Aliza Marcus