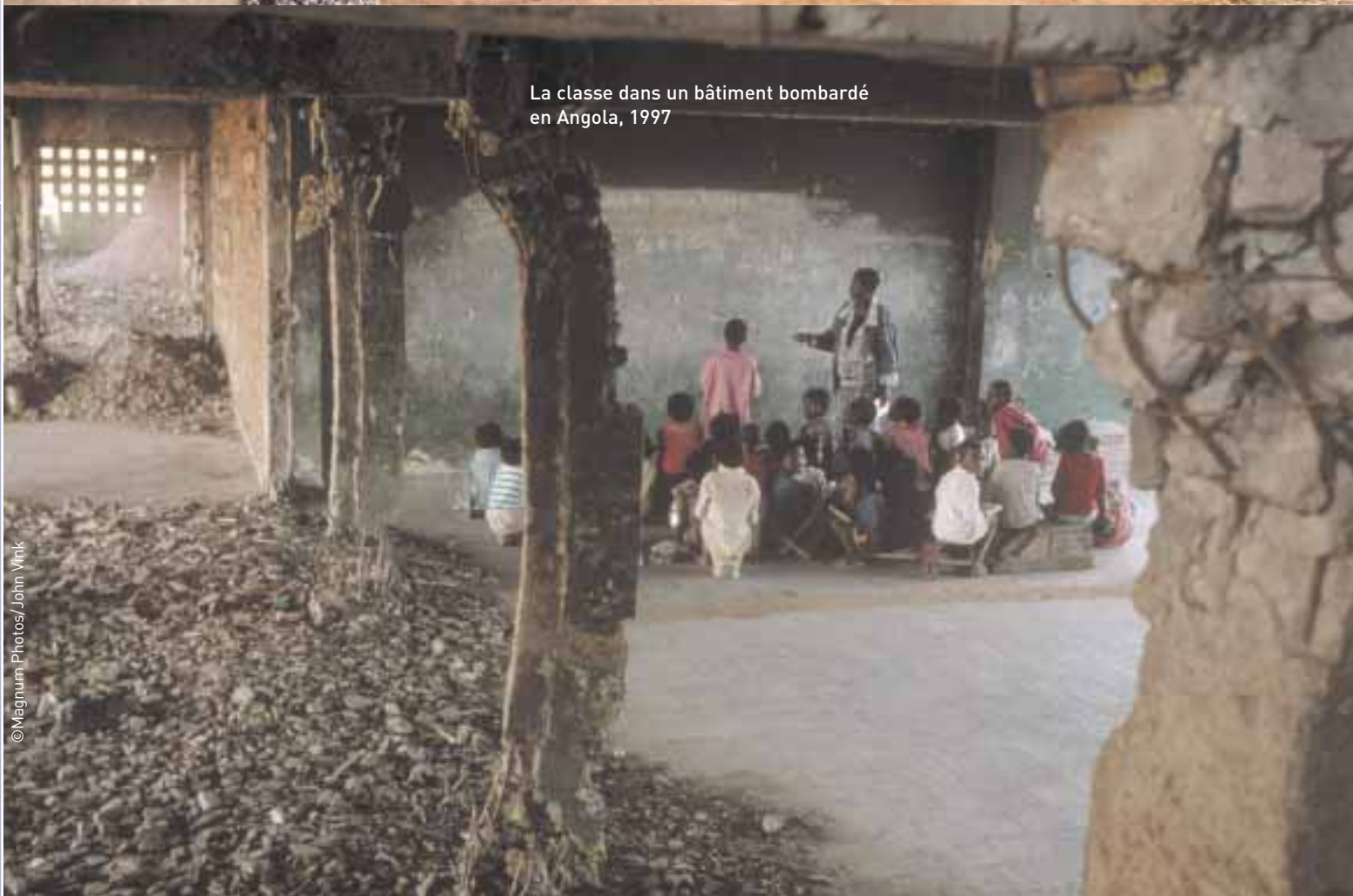




Le retour des réfugiés, Sierra Leone, 2002



La classe dans un bâtiment bombardé en Angola, 1997

Chapitre **6**

Tenir nos engagements internationaux

Le *Rapport 2002 sur l'EPT* (UNESCO, 2002a) concluait que les progrès accomplis pour traduire les engagements internationaux pris à Dakar en ressources concrètes au service des priorités, et pour mettre le discours de la coordination en pratique, restaient limités et inégaux. Il laissait entendre que les mandats et les agendas propres à chaque organisation continuaient à avoir plus d'influence qu'une solide coalition œuvrant vers un objectif commun. Le présent chapitre tente de déterminer si l'on peut observer les signes d'une meilleure utilisation du volume des flux d'aide à l'éducation de base, la mesure dans laquelle les programmes internationaux tels que l'Initiative accélérée ont des effets sensibles et l'impact des mécanismes de coordination mis en place après Dakar sur l'engagement politique et la mobilisation des ressources.

Comme le présent rapport le montre, l'EPT est conçue selon les cas comme un droit, une vision, un mouvement ou un processus, mais aussi un cadre d'action. Étant donné cette gamme d'interprétations, les faits marquants survenus au niveau international qui ont motivé la définition et la promotion de l'EPT (Chabbott, 2003) ont donné lieu à un certain nombre de stratégies, plans, forums, groupes, initiatives et travaux de recherche.

Pour ceux qui sont chargés d'entretenir la dynamique internationale et d'améliorer la coordination en faveur de l'EPT, cette diversité des approches et des activités est un atout potentiel, en particulier si elle peut être mise à profit pour appuyer les politiques et les stratégies nationales avec souplesse et réactivité. Toutefois, s'il faut, comme c'est parfois le cas, rassembler des intérêts divergents et concurrents, le défi politique et technique à relever pour coordonner l'action des divers partenaires en vue de l'amélioration des résultats en matière d'EPT est alors beaucoup plus complexe. Pour y parvenir il faut être capable d'identifier et de promouvoir des processus qui bénéficient du ferme soutien du public et des instances politiques, recourent à des solutions techniques rationnelles et enracinées dans le concret et appliquent des idées et des approches

qui sont à la hauteur de l'enjeu – les vies de centaines de millions de personnes. Comme le Président de la Banque mondiale l'a souligné, «...il n'est plus temps de parler de politiques ou de définir un cadre, l'heure est à la mise en œuvre» (UNESCO, 2003c).

Avec ce message en exergue, trois thèmes principaux sont abordés. L'analyse des flux d'aide à l'éducation a été actualisée afin de pouvoir comparer les données de la période 1998-1999 avec celles de la période 2000-2001 de manière à exploiter au mieux les données les plus récentes du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE pour 2001. L'interprétation de ces flux est étayée par un bref examen des politiques d'éducation d'un ensemble d'organismes de financement bilatéraux.

L'EPT fait l'objet de diverses initiatives internationales, parmi lesquelles certaines ont connu des évolutions notables au cours de l'année écoulée, notamment l'Initiative accélérée (FTI). Celle-ci forme la deuxième partie du chapitre. Enfin, les progrès réalisés pour améliorer la coordination internationale, ingrédient indispensable des efforts mondiaux visant à réaliser les objectifs de l'EPT, sont réévalués, particulièrement, mais pas exclusivement, sous l'angle du rôle confié à l'UNESCO. La

Tableau 6.1. Montant total de l'aide publique au développement (décaissements nets en milliards de dollars EU)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Prix courants												
Total général	52,0	59,2	60,4	55,6	59,9	59,1	55,8	47,9	50,2	52,2	49,6	50,8
Aide bilatérale	38,7	43,2	43,1	39,4	41,3	40,6	39,1	32,4	35,2	37,9	36,0	35,0
Aide multilatérale	13,3	15,9	17,2	16,3	18,6	18,5	16,7	15,4	15,0	14,3	13,5	15,7
Prix constants de 2000												
Total général	55,1	60,6	57,6	54,1	55,8	49,8	48,8	44,8	48,6	49,8	49,6	52,4
Aide bilatérale	41,1	44,6	41,4	38,3	38,6	34,4	34,5	30,6	34,6	36,5	36,0	36,2
Aide multilatérale totale	14,0	16,1	16,3	15,8	17,2	15,5	14,2	14,2	13,9	13,3	13,5	16,2
Commission européenne (CE)	2,5	3,2	3,6	3,5	4,0	3,6	4,1	4,4	4,3	4,3	4,4	5,5
IDA (Banque mondiale)	4,2	4,5	4,7	4,4	5,3	0,4	5,1	5,0	4,7	4,3	4,2	5,1
Banque interaméricaine de développement	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	4,2	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3
PNUD	1,0	1,0	0,8	0,7	0,5	0,2	0,5	0,6	0,6	0,5	0,4	0,3
UNICEF	0,6	0,6	0,7	0,8	0,8	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6
Fonds africain de développement	0,6	0,6	0,7	0,7	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6	0,4	0,3	0,4
Fonds asiatique de développement	1,2	1,1	0,9	0,9	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	0,8
Autres sources*	3,7	5,0	4,9	4,7	4,9	4,8	2,1	1,9	2,0	2,1	2,6	3,0

Notes : Les chiffres sont arrondis.

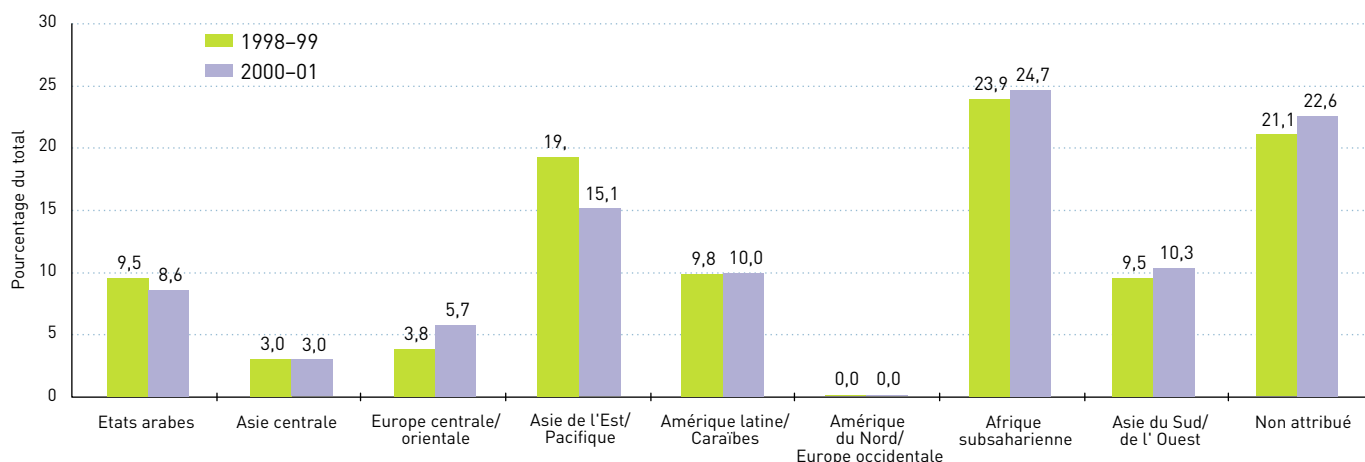
L'aide publique au développement comprend les aides à fonds perdus ou les prêts accordés à des conditions de faveur aux pays en développement. On entend par décaissements nets le total des décaissements moins les remboursements de principal effectués durant la même période.

Les coefficients déflateurs utilisés par le CAD pour calculer les prix constants tiennent compte de l'inflation dans la monnaie nationale et des fluctuations du taux de change entre cette monnaie et le dollar des États-Unis. C'est l'effet inflation qui a été prépondérant pour la période 1992-99 et en 2001.

* Les autres donateurs sont les autres institutions du système des Nations Unies, le FIDA, les Fonds arabes et certaines sources d'aide du FMI.

Source : Base de données en ligne du CAD, tableau 2a, [OCDE-CAD, 2003].

Figure 6.1. Répartition par région des décaissements au titre de l'APD, moyenne en pourcentage (1998-99 et 2000-01)



Source : Base de données en ligne du CAD, tableau 2a, (OCDE-CAD, 2003)

problématique hommes-femmes dans ces trois domaines est examinée lorsque cela est à la fois possible et indiqué compte tenu des données.

décaissements destinés à l'Asie de l'Est et au Pacifique et de faibles augmentations de ceux destinés à l'Afrique subsaharienne et à l'Asie du Sud et de l'Ouest (figure 6.1).

Flux d'aide

Flux totaux d'aide aux pays en développement

Les flux d'aide aux pays en développement ont diminué au cours des années 1990, bien qu'une tendance à la hausse se soit amorcée depuis 1997 (Tableau 6.1). Les décaissements au titre de l'aide publique au développement (APD) ont progressé de 5,7% en termes réels (à prix constants) en 2001 par rapport à 2000. Néanmoins, le montant total des flux, soit 52,4 milliards de dollars EU en 2001, reste inférieur aux niveaux atteints il y a dix ans, le total de l'APD s'élevant alors à 60,6 milliards de dollars EU. Les organismes bilatéraux ont fourni l'essentiel de l'APD pendant la décennie, soit 69% de l'aide totale en 2001. L'augmentation observée entre 2000 et 2001 s'explique cependant presque exclusivement par un accroissement de l'aide multilatérale. La Banque mondiale (IDA) et la Commission européenne (CE) restent les principales sources d'aide multilatérale et ces deux institutions ont accru leurs apports en 2001.

Sur le total des décaissements au titre de l'APD sur les deux exercices biennaux (1998-99 et 2000-01) près d'un quart est allé à l'Afrique subsaharienne, un sixième à l'Asie de l'Est et au Pacifique, et un dixième à l'Asie du Sud et de l'Ouest.¹ On a observé un léger recul des

Aide bilatérale à l'éducation

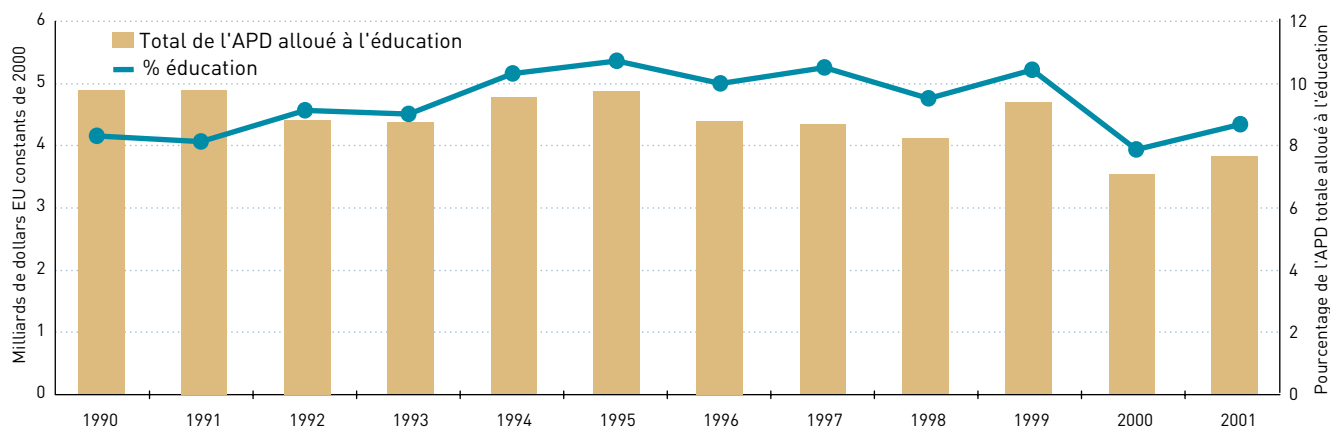
Comme l'APD totale, les flux d'aide bilatérale à l'éducation ont suivi une tendance à la baisse pendant les années 1990, passant de près de 5 milliards de dollars EU au début de la décennie à un peu moins de 4 milliards en 2001 (figure 6.2). Malgré un léger redressement en 2001 comparativement à l'année précédente, si l'on comptabilise les deux années ensemble, l'aide bilatérale à l'éducation a reculé de 16% entre 1998-1999 et 2000-2001 (tableau 6.2).²

Le tableau 6.2 fait apparaître des différences considérables entre pays. Six pays représentaient plus des trois quarts des engagements au titre de l'aide bilatérale à l'éducation en 2000-2001 (Allemagne, États-Unis, France, Japon, Pays-Bas et Royaume-Uni). La majorité des pays (treize) ont accru leur aide à l'éducation sur les deux exercices biennaux, notamment deux des six principaux bailleurs de fonds – Pays-Bas et États-Unis. Trois pays – Danemark, Espagne et Portugal – ont considérablement accru leurs engagements au titre de l'aide à l'éducation, cet accroissement ayant été en pourcentage de 238%, 61% et 75%, respectivement. En revanche, neuf pays ont réduit leurs engagements en faveur de l'éducation, dont l'Allemagne, la France et le Japon, parmi les grands bailleurs de fonds. La baisse a été la plus accusée pour l'Autriche (-44%), suivie de la France (-40%) et du Japon (-24%).

1. Il est à noter qu'une proportion élevée (plus de 20%) du total des décaissements ne peut être attribuée à une région EPT déterminée.

2. Les données relatives aux engagements d'aide peuvent varier sensiblement d'une année sur l'autre car les organismes enregistrent l'aide pendant l'année où les fonds sont engagés et non pendant celle où ils sont versés. Des moyennes bisannuelles sont donc plus fiables.

Figure 6.2. Aide bilatérale à l'éducation (1990–2001)



Source : Base de données en ligne du CAD, [OCDE-CAD, 2003].

La part de l'aide à l'éducation est tombée de 10% à 8% des flux totaux d'aide sur les deux exercices biennaux (tableau 6.2). Certains des pays les plus petits, Irlande, Luxembourg et Nouvelle-Zélande notamment, allouent à l'éducation entre un

cinquième et un tiers de leur aide – tout comme la France (23%). Les États-Unis, par contre, ne lui consacrent qu'un tiers environ de la moyenne pour l'ensemble des pays du CAD.

Tableau 6.2. Engagements au titre de l'aide bilatérale à l'éducation en millions de dollars EU constants de 2000 (1998-99–2000-01)¹

Pays	APD		Éducation			Éducation en % de l'APD totale		
	1998-99	2000-01	1998-99	2000-01	Évolution en %	1998-99	2000-01	Évolution en points de %
Australie	729	779	131	104	-23	18	13	-6
Autriche	509	449	110	62	-44	22	14	-8
Belgique	443	512	51	65	28	12	13	1
Canada	1274	1343	97	131	35	8	10	2
Danemark	644	932	14	47	238	2	5	3
Finlande	227	242	16	21	32	7	9	2
France	4507	3342	1290	771	-40	29	23	-6
Allemagne	3707	3258	669	568	-15	18	17	-1
Grèce	61	91	6	7	15	10	8	-2
Irlande	123	168	21	33	57	17	20	3
Italie	563	686	26	42	62	5	6	1
Japon	14975	13561	1076	818	-24	7	6	-1
Luxembourg ²	74	93	15	22	46	21	24	3
Pays-Bas	1733	2593	150	185	23	9	7	-2
Nouvelle-Zélande	87	86	31	28	-10	36	33	-3
Norvège	967	941	81	63	-22	8	7	-1
Portugal	204	250	16	28	75	8	11	3
Espagne	776	1083	88	141	61	11	13	2
Suède	985	1137	57	45	-21	6	4	-2
Suisse	522	634	22	28	27	4	4	0
Royaume-Uni	2257	2786	187	186	0	8	7	-1
États-Unis	8842	9712	230	284	23	3	3	0
Total pays du CAD	44 209	44 680	4 386	3 679	-16	10	8	-2

Notes : Les chiffres sont arrondis.

1. La plupart des organismes bilatéraux notifient au CAD leurs engagements. Seul un petit nombre, dont le Royaume-Uni, indiquent les montants de leurs décaissements. Ce facteur complique les comparaisons entre organismes et avec les montants des décaissements au titre de l'APD.

2. Les chiffres de Luxembourg pour 2000-01 ne portent que sur 2000.

Source : Base de données en ligne du CAD, tableau 5, [OCDE-CAD, 2003].

Tableau 6.3. Évolution en pourcentage des flux d'aide bilatérale en faveur de l'éducation et de l'éducation de base en millions de dollars constants de 2000 (moyenne pour 1998-99 et 2000-01)

Pays	Éducation		Éducation de base		Éducation en % de l'aide totale		Éducation de base en % de l'aide à l'éducation		Évolution en volume		Évolution en %	
	1998-99	2000-01	1998-99	2000-01	1998-99	2000-01	1998-99	2000-01	Éducation	Éducation de base	Éducation/total	Éducation de base/éducation
Groupe I												
Belgique	51	65	2	6	12	13	4	9	Positive	Positive	Positive	Positive
Canada	97	131	5	31	8	10	5	23	Positive	Positive	Positive	Positive
Danemark	14	47	2	25	2	5	13	54	Positive	Positive	Positive	Positive
Luxembourg ¹	15	22	4	8	21	24	26	34	Positive	Positive	Positive	Positive
Portugal	16	28	<1	3	8	11	1	12	Positive	Positive	Positive	Positive
États-Unis	230	284	81	195	3	3	35	69	Positive	Positive	NSC	Positive
Groupe II												
Espagne	88	141	10	13	11	13	12	9	Positive	Positive	Positive	Négative
Pays-Bas	150	185	72	131	9	7	48	71	Positive	Positive	Négative	Positive
Groupe III												
Royaume-Uni	187	186	49	70	8	7	26	38	NSC	Positive	Négative	Positive
Australie	131	104	31	33	18	13	23	32	Négative	Positive	Négative	Positive
France	1290	771	6	119	29	23	0	15	Négative	Positive	Négative	Positive
Japon ²	1076	818	48	68	7	6	11	13	Négative	Positive	Négative	Positive
Groupe IV												
Finlande	16	21	5	3	7	9	30	14	Positive	Négative	Positive	Négative
Italie	26	42	<1	<1	5	6	1	0	Positive	Négative	Positive	Négative
Suisse	22	28	8	8	4	4	38	28	Positive	NSC	NSC	Négative
Groupe V												
Grèce	6	7	<1	<1	10	8	0	0	Positive	NSC	Négative	NSC
Autriche	110	62	2	1	22	14	2	2	Négative	Négative	Négative	Négative
Allemagne	669	568	82	53	18	17	12	9	Négative	Négative	Négative	Négative
Nouvelle-Zélande ³	31	28	3	2	36	33	18	6	Négative	Négative	Négative	Négative
Norvège	81	63	45	15	8	7	56	24	Négative	Négative	Négative	Négative
Suède	57	45	32	16	6	4	56	36	Négative	Négative	Négative	Négative
Irlande	21	33	n.d.	n.d.	17	20	n.d.	n.d.	Positive	-	Positive	-
Total pays du CAD ⁴	4386	3679	486	800	10	8	13	24	Négative	Positive	Négative	Positive

Notes : Les chiffres sont arrondis.

1. Les chiffres du Luxembourg pour 2000-01 ne portent que sur 2000.
2. Le montant de l'aide notifiée par le Japon par sous-secteur n'a représenté que 41 % de l'aide totale à l'éducation en 1998-99 et 63 % en 2000-01.
3. La Nouvelle-Zélande n'a notifié que 58 % de son aide totale à l'éducation par sous-secteur en 1998-99.
4. Le Japon et la Nouvelle-Zélande ayant fourni des données incomplètes sur l'aide allouée par sous-secteur, le total pour les pays du CAD par sous-secteur ne représentait que 85 % de l'aide totale en 1998-99 et 92 % en 2000-01. La part de l'aide totale à l'éducation qui est allée à l'éducation de base a été calculée à partir du montant notifié par sous-secteur et non du montant de l'aide totale à l'éducation.

Source : Base de données en ligne du CAD, tableau 5, [OCDE-CAD, 2003].

Le tableau 6.3 montre l'évolution des flux d'aide à l'éducation et à l'éducation de base pour les pays membres du CAD en 1998-1999 et 2000-2001³. Comme il est indiqué plus haut, les pays du CAD dans leur ensemble ont réduit leur aide à l'éducation, qui est tombée de 4,386 millions de dollars EU à 3,679 millions et, en pourcentage de l'aide totale, de 10 % à 8 %. En revanche, l'aide à l'éducation de base a progressé de plus de 60 % (passant de 486 à 800 millions de dollars EU). En proportion du total, elle a pratiquement doublé, atteignant 24 % en 2000-2001.

La période considérée est trop courte pour que l'on puisse établir une tendance, mais certains mouvements se dégagent du tableau 6.3. Ainsi, indépendamment de la taille de l'économie ou d'autres considérations politiques, le bilan est incontestablement positif pour un groupe de pays. On peut constater à la lecture des quatre dernières colonnes du tableau qu'en Belgique, au Canada, au Danemark, aux États-Unis, au Luxembourg et au Portugal, l'aide à l'éducation et à l'éducation de base a augmenté en valeur absolue. Qui plus est, l'éducation a bénéficié d'un degré de priorité plus élevé dans le programme

3. La définition de l'éducation de base du CAD inclut l'enseignement primaire, les compétences nécessaires dans la vie courante pour les jeunes et les adultes et l'éducation de la petite enfance.

Tableau 6.4. Composition en pourcentage de l'aide bilatérale à l'éducation (1998-99 et 2000-01)

Pays	1998-99				2000-01				Évolution en points de % dans l'éducation de base (B) - (A)
	Non spécifié	Éducation de base (A)	Secondaire	Post-secondaire	Non spécifié	Éducation de base (B)	Secondaire	Post-secondaire	
Australie	3	23	10	63	6	32	12	49	9
Autriche	2	2	45	51	12	2	2	83	0
Belgique	27	4	12	56	18	9	12	61	5
Canada	43	5	2	49	22	23	10	44	18
Danemark	46	13	40	1	14	54	21	11	41
Finlande	57	30	7	6	68	14	7	11	-17
France	36	0	35	29	21	15	6	57	15
Allemagne	7	12	18	63	5	9	9	76	-3
Grèce	49	0	0	51	31	0	1	68	0
Irlande	-	-	-	-	100	0	0	0	-
Italie	75	1	3	21	55	0	25	20	-1
Japon ¹	48	11	9	32	24	13	16	47	2
Luxembourg ²	49	26	14	11	37	34	28	0	8
Pays-Bas	19	48	5	29	17	71	1	12	23
Nouvelle-Zélande ³	2	18	5	75	2	6	12	79	-12
Norvège	28	56	6	10	13	24	2	61	-32
Portugal	24	1	27	48	27	12	17	44	11
Espagne	36	12	13	39	53	9	10	28	-3
Suède	21	56	4	20	40	36	2	22	-20
Suisse	40	38	2	20	28	28	24	19	-10
Royaume-Uni	64	26	6	4	55	38	6	2	12
États-Unis	20	35	19	25	1	69	0	31	34
Total pays du CAD ⁴	30	13	21	36	21	24	8	47	11

Notes : Les chiffres sont arrondis.

1. Le montant de l'aide notifiée par le Japon par sous-secteur ne représentait que 41% de l'aide totale à l'éducation en 1998-99 et 63% en 2000-01.

2. Les chiffres du Luxembourg pour 2000-01 ne portent que sur 2000.

3. La Nouvelle-Zélande n'a notifié que 58% de son aide totale à l'éducation par sous-secteur en 1998-99.

4. Le Japon et la Nouvelle-Zélande ayant fourni des informations incomplètes sur l'aide allouée par sous-secteur, le total pour les pays du CAD par sous-secteur ne représentait que 85% de l'aide totale à l'éducation en 1998-99 et 92% en 2000-01.

Source : Base de données en ligne du CAD, tableau 5, [OCDE-CAD, 2003].

global d'aide de ces pays et l'éducation de base a plus largement bénéficié du soutien à l'enseignement. Ailleurs, la situation a été plus contrastée. Dans certains pays du groupe III dans le tableau (dont la France et le Japon) l'aide globale à l'éducation a diminué, alors que l'aide à l'éducation de base a augmenté. Dans d'autres pays, l'aide à l'éducation de base a reculé, tant en valeur absolue qu'en pourcentage de l'aide à l'éducation. Il s'agit des pays des groupes IV et V, parmi lesquels figurent l'Allemagne, l'Autriche, la Suisse et trois pays nordiques

Les regroupements et les mouvements présentés dans le tableau 6.3 doivent cependant être interprétés avec une certaine prudence, en partie parce qu'ils ne donnent qu'une indication à court terme des niveaux et de l'évolution des flux d'aide en faveur de l'éducation. En outre, une analyse plus approfondie de la composition de l'aide bilatérale à l'éducation, tenant compte de l'évolution des politiques et des modalités de l'aide, permet une interprétation plus nuancée des tendances et des mouvements à venir.

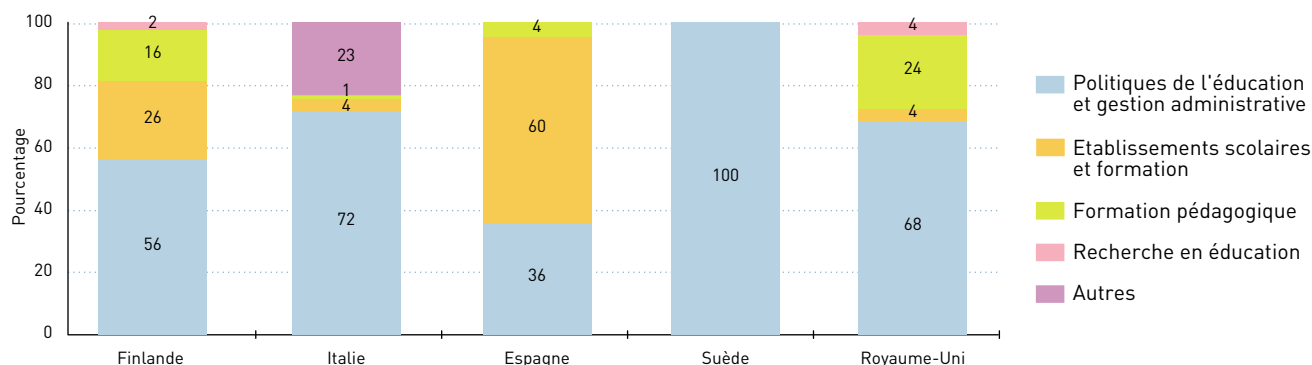
Composition de l'aide bilatérale à l'éducation

Le tableau 6.4 montre que la part du soutien à l'éducation de base de l'ensemble des pays du CAD est passée de 13% à 24% de l'aide bilatérale à l'éducation. Il faut néanmoins considérer ces données en tenant compte du fait que plus d'un cinquième de l'aide à l'éducation est classé dans la catégorie «non spécifié». Même si cette catégorie a diminué au cours de la période, plus de la moitié de l'aide totale à l'éducation dans cinq pays y était toujours comptabilisée. Strictement parlant, la catégorie «non spécifié» correspond à l'aide à l'éducation qui ne peut être classée par sous-secteur.⁴

On comprend mieux à quoi correspond la catégorie «non spécifié» en se reportant au Système de notification des pays créanciers du CAD de l'OCDE (voir encadré 6.1). Sa composition est indiquée dans la figure 6.3 pour cinq pays donateurs. Pour la plupart d'entre eux, la part la plus importante est absorbée par les politiques de l'éducation, l'administration et la gestion. C'est souvent la catégorie à laquelle le soutien global au

4. L'aide à l'éducation du CAD est ventilée en fonction de trois grands sous-secteurs : l'éducation de base, secondaire et post-secondaire. Ce qui ne peut être attribué à aucun d'entre eux apparaît dans une quatrième catégorie appelée «non spécifié».

Figure 6.3. Composition en pourcentage de l'aide à l'éducation dans la catégorie « non spécifié », moyenne pour certains pays (2000-01)



Source : Base de données en ligne du SNPC, (OCDE-CAD, 2003).

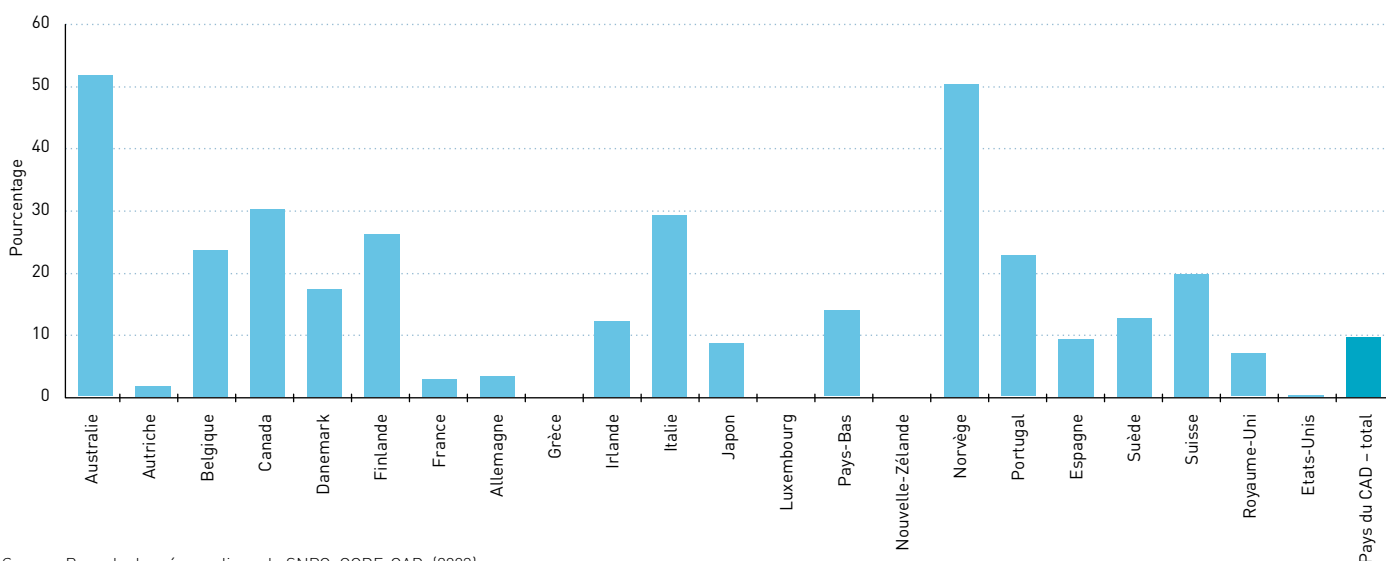
secteur est alloué, alors même qu'une part importante de ce soutien peut en fait être destinée à l'éducation de base. Il semble par ailleurs que la communication d'informations sur les flux allant à chaque sous-secteur devienne progressivement plus rigoureuse. En conséquence, l'augmentation apparente du niveau du soutien à l'éducation de base sur cette période mise en évidence dans le tableau 6.4 résulte peut-être en partie d'une reclassification de flux d'aide auparavant comptabilisés dans la catégorie « non spécifié ». Les réponses fournies par huit organismes bilatéraux dans le cadre d'une enquête⁵ menée aux fins du présent rapport donnaient à penser que c'était là la principale explication du

mouvement de bascule entre les parts des catégories « non spécifié » et « éducation de base » observé entre 1998-1999 et 2000-2001 pour le Royaume-Uni et – en sens opposé – pour la Suède.

Un soutien est également fourni à l'éducation par le biais d'autres programmes d'aide sectoriels, comme on peut le voir sur la figure 6.4. Ces apports sont négligeables dans certains pays (aux États-Unis par exemple), mais dans d'autres ils représentent des montants très substantiels (approximativement 50% de l'aide pour l'Australie et la Norvège). Ces programmes ont naturellement un caractère exceptionnel et non

5. Une enquête a été menée aux fins du présent rapport auprès de huit grands bailleurs d'aide bilatérale en faveur de l'éducation : Allemagne, Canada, États-Unis, France, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède. Cette enquête avait pour objet en premier lieu de recueillir les points de vue des organismes sur les statistiques publiées par le CAD sur l'éducation et, en second lieu, de déterminer avec précision leurs grandes orientations et l'impact que celles-ci pourraient avoir sur les types et les niveaux de l'aide.

Figure 6.4. Part de l'aide à l'éducation fournie par le biais d'autres secteurs en pourcentage de l'aide totale à l'éducation, moyenne (2000-01)



Source : Base de données en ligne du SNPC, OCDE-CAD, (2003).

régulier. Dans le cas de la Norvège, par exemple, la part qu'ils représentaient en 1998-1999 était de 30%. En outre, ces montants peuvent parfois n'intéresser qu'un nombre limité d'activités. Ainsi, 90% du montant de 2000-2001 pour la Norvège est absorbé par deux projets de formation de personnel médical en République-Unie de Tanzanie. Cette proportion considérable de l'aide à l'éducation qui est allouée par le biais d'autres programmes sectoriels contrebalance d'une certaine manière les caractéristiques assez négatives de l'évolution de l'aide de la Norvège suggérées par le tableau 6.3.

Il faut donc tenir compte de toutes les sources de données du CAD pour donner une vue d'ensemble

de l'aide à l'éducation et expliquer les évolutions des montants fournis par les pays membres pris individuellement. C'est particulièrement utile pour les pays qui ont choisi de privilégier pour verser leur aide l'approche sectorielle ou un soutien plus général des budgets des gouvernements, ainsi que pour ceux qui allouent des montants importants d'aide en faveur de l'éducation dans le cadre d'autres programmes sectoriels.

Notification de l'aide à l'éducation

Dans les sections qui précèdent on a laissé entendre qu'il reste difficile de donner une image vraiment fidèle de l'aide à l'éducation, et à l'éducation de base plus spécifiquement, mais des améliorations sont constamment apportées au

Encadré 6.1. Statistiques relatives à l'aide à l'éducation : la qualité du système de notification

L'analyse des flux d'aide au secteur de l'éducation présentée dans ce rapport s'appuie principalement sur les *Statistiques sur le développement international* de l'OCDE (OCDE-CAD, 2003a). Les données sont fournies par des institutions, notamment les vingt-deux pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, la Commission européenne et d'autres organisations internationales. Les statistiques sont élaborées conformément aux définitions et classifications approuvées par le CAD (OCDE-CAD, 2003a, 2003b).

Les données concernant le total des *montants annuels d'aide à l'éducation* fournis individuellement par les bailleurs de fonds du CAD sont disponibles à partir de 1971. L'éducation de base fait l'objet d'une catégorie distincte dans les statistiques depuis 1993. Initialement, la notification de l'aide par niveau d'éducation était difficile pour plusieurs organismes, mais la révision de la classification sectorielle du CAD en 1996 a contribué à clarifier la définition du secteur de l'éducation et de ses sous-catégories. Les modalités de classification des activités éducatives dans d'autres secteurs (santé, agriculture, par exemple) ou des projets intéressant plusieurs niveaux d'éducation (éducation de base et secondaire par exemple) ont également été précisées. Pour l'exercice biennal 2000-2001, les données sur l'aide à l'éducation peuvent être ventilées par niveau d'éducation pour tous les bailleurs de fonds du CAD.

La procédure selon laquelle les membres du CAD rendent compte des *projets et programmes individuels dans le domaine de l'éducation* s'est également beaucoup améliorée ces dernières années. La base de données du CAD sur les activités d'aide du Système de notification des pays créanciers (SNPC) permet de réaliser des analyses sectorielles par bénéficiaire et elle couvre plus de 90% de

l'APD bilatérale fournie par les donateurs du CAD depuis 1999. La couverture n'est pas aussi large dans le secteur de l'éducation (plus de 70%). Il est cependant possible de pallier les lacunes dans les données (surtout en ce qui concerne la France et le Japon) en agrégeant les données sur l'aide à l'éducation par bénéficiaire, comme il est indiqué dans les statistiques annuelles du CAD.

Le principal problème rencontré dans l'analyse de l'aide à l'éducation concerne les organismes multilatéraux. On dispose de données sur les projets éducatifs depuis 1973 pour la Banque mondiale et les banques de développement régionales et depuis 2000 pour l'UNICEF. En ce qui concerne la Commission européenne (qui est membre du CAD), on connaît le montant total de l'aide à l'éducation pour 2000-2001, mais on ne dispose de détails sur les activités individuelles que pour les activités du Fonds européen de développement et de la Banque européenne d'investissement. Des améliorations devraient avoir été apportées aux statistiques relatives aux flux en 2003.

Les données agrégées et celles sur les activités individuelles contenues dans les *Statistiques internationales sur le développement* sont la principale source de données sur l'aide à l'éducation (OCDE-CAD, 2003a). Si les systèmes internes des pays membres peuvent fournir des informations plus détaillées, les statistiques du CAD offrent quant à elles l'avantage de la comparabilité. Les membres du CAD ont engagé vivement les donateurs internationaux qui n'utilisent pas encore le système – en particulier le PNUD mais aussi d'autres institutions des Nations Unies – à rendre compte de leurs activités d'aide à l'OCDE en utilisant les mêmes formulaires, définitions et classifications que les organismes bilatéraux. Ainsi pourra-t-on obtenir un panorama complet des efforts d'aide à partir de définitions et de classifications normalisées.

Source : Établi d'après les informations fournies par le CAD-OCDE.

système de notification du CAD de l'OCDE, comme l'encadré 6.1 le démontre. Dans l'enquête menée aux fins du présent rapport, tous les organismes bilatéraux ont reconnu l'utilité des statistiques du CAD sur l'éducation comme source officielle de données sur les flux d'aide et comme base de comparaison entre pays. Toutefois, certains d'entre eux ont aussi indiqué que les chiffres du CAD ne donnent pas une image complète du soutien qu'ils apportent à l'éducation et que dans certains cas il y a des différences entre ce qu'ils notifient au CAD et l'aide dont ils rendent compte au niveau national. Cela tient pour partie aux difficultés que pose l'utilisation du système de notification du CAD, en particulier lorsqu'il s'agit de passer de la déclaration de projets spécifiques à celle d'un soutien sectoriel et budgétaire plus global, et pour partie à d'autres problèmes techniques qui sont d'une importance variable selon les pays (voir encadré 6.2).

Dans l'immédiat la question qui reste d'actualité est de savoir si les problèmes de données soulevés par les organismes sont susceptibles d'expliquer en partie les tendances mises en évidence dans le tableau 6.3, la mesure dans laquelle le soutien à l'éducation de base et les sous-secteurs de la catégorie « non spécifié » sont imbriqués et si le soutien fourni par d'autres biais que le secteur de l'éducation peut être considéré comme conséquent.

Tendances, politiques et engagements en matière d'aide

Dans des déclarations de politique générale récentes, les organismes bilatéraux qui ont participé à l'enquête réalisée aux fins du présent rapport ont indiqué qu'ils soutenaient vigoureusement l'éducation, soulignant le rôle qu'elle joue dans la réduction de la pauvreté, le développement durable et l'autonomisation des femmes et des filles. Les réponses des organismes sont récapitulées dans le tableau 6.5.

Ces affirmations d'un engagement renouvelé en faveur de l'éducation de base se sont accompagnées de l'annonce de nouveaux engagements financiers. Au sommet du G8 à Kananaskis (Canada), en mars 2002, le Japon et le Canada ont tous deux annoncé qu'ils allouaient des ressources supplémentaires à l'éducation de base. Le Japon s'est engagé à verser plus de 2 milliards de dollars EU d'APD pour le secteur de l'éducation au cours des cinq prochaines années pour aider les pays à faible revenu qui ont du mal à réaliser les objectifs de l'EPT et il a indiqué qu'il renforcerait son initiative pour l'éducation de base et la croissance (Basic Education for Growth

Encadré 6.2. Les statistiques sur l'aide à l'éducation : difficultés rencontrées dans la notification

Les pays du CAD soulignent une série de problèmes dans la notification au CAD de leurs apports d'aide, en particulier :

Difficultés rencontrées pour faire concorder les montants notifiés au CAD et les chiffres publiés par les organismes :

- La notification au CAD s'effectue en année civile, alors que certains pays rendent compte à leur parlement national selon l'exercice budgétaire.
- De nombreux pays rendent compte à leur parlement national en utilisant une classification sectorielle qui n'est pas identique à la classification du CAD.
- Alors que le CAD compile des données émanant de tous les organismes nationaux, dans certains pays les organismes soumettent individuellement des rapports distincts à leurs propres gouvernements.

Difficultés rencontrées pour rendre compte de toute l'aide apportée à l'éducation par le biais du système de codage du CAD

- Les statistiques du CAD rendent compte essentiellement des engagements, bien que les chiffres concernant les décaissements soient considérés comme les plus fiables par les organismes.
- L'aide à l'éducation n'est pas comptabilisée par le code éducation du CAD lorsqu'elle est une sous-composante de programmes multisectoriels ou est fournie par le biais d'autres secteurs.
- La catégorie « non spécifié » masque une partie du soutien apporté au sous-secteur de l'éducation de base.
- Le soutien à l'éducation et les composantes fournies par des ONG, sous forme de dons hors projet et d'aide humanitaire, ne sont pas comptabilisés dans les chiffres du CAD.

Source : Établi sur la base des réponses fournies par huit organismes bilatéraux dans le cadre de l'enquête réalisée aux fins du présent rapport.

Initiative, BEGIN), qui est axée sur l'accès, la qualité et la gestion. Le Canada a annoncé qu'il porterait le montant de ses investissements dans l'éducation de base en Afrique subsaharienne à 100 millions de dollars CAD d'ici à 2005 et le maintiendrait au moins à ce niveau annuel par la suite. Ces aides s'ajoutent au montant de 555 millions de dollars CAD que le Canada s'est engagé à investir dans l'éducation de base dans son Cadre de priorités pour le développement social publié peu de temps après le Forum mondial sur l'éducation de Dakar.

À la Conférence des Nations Unies sur le financement du développement qui s'est tenue à Monterrey (Mexique), en juin 2002, la France a annoncé qu'elle augmenterait son APD pour qu'elle atteigne 0,5% de son PNB sur les cinq années à venir et 0,7% sur dix ans. Il devrait en

Tableau 6.5. Aide à l'éducation : orientation des politiques de huit organismes bilatéraux

	Priorités	Accent mis sur les objectifs de l'EPT et les ODM	Documents directeurs*
Canada	Travailler en partenariat avec d'autres organismes au niveau des pays pour les aider à établir des plans crédibles pour leur secteur de l'éducation. Appuyer leur mise en œuvre.	Accès pour tous les enfants à un enseignement primaire gratuit et obligatoire. Élimination des disparités entre les sexes dans l'enseignement. Amélioration de la qualité de l'éducation de base.	<i>Les priorités du développement social : un cadre d'action</i> (ACDI, 2000). <i>Plan d'action en matière d'éducation de base</i> (ACDI, 2002).
France	Utilisation efficace des ressources internes et externes. Impact de la politique éducative sur le développement économique et social (réduction de la pauvreté). Coordination avec d'autres partenaires dans les programmes sectoriels. Allègement de la dette.	ODM et objectifs de l'EPT correspondants : Enseignement primaire universel d'ici à 2015. Parité entre les sexes d'ici à 2005 et égalité dans ce domaine d'ici à 2015.	
Allemagne	Soutien sectoriel individualisé par pays. Les objectifs de l'EPT et les ODM servent de points de référence pour la formulation des politiques et l'action est ciblée sur les objectifs quantitatifs de l'EPT, s'il y a lieu. L'enseignement et la formation professionnels sont l'une des composantes des stratégies visant à appuyer la réforme de l'économie et le développement de systèmes de marché. Articulation avec les stratégies intéressant le secteur national de l'éducation et les objectifs de l'EPT correspondants.	Enseignement primaire gratuit et obligatoire de bonne qualité. Amélioration des niveaux d'alphabetisme des adultes. Élimination des disparités entre les sexes/soutien en faveur de l'égalité entre les sexes.	<i>Soutien à l'éducation de base dans les pays en développement</i> (version devant être mise à jour) (GTZ, 1999). Note d'information à paraître sur le soutien à l'éducation de base dans le contexte du Cadre de Dakar, de la Déclaration de millénaire et des initiatives internationales connexes. <i>Programme d'action 2015</i> (GTZ, 2001a); <i>L'art de l'apprentissage</i> (GTZ, 2001b).
Japon	Expansion de l'enseignement primaire et secondaire. Réduction des disparités dans l'éducation. Satisfaction des besoins éducatifs des jeunes et des adultes. Développement de la protection et de l'éducation de la petite enfance. Amélioration de la gestion de l'éducation.	Tous les six objectifs de l'EPT et les deux ODM, en particulier : Enseignement primaire universel d'ici à 2015. Réduction de moitié de la population analphabète d'ici à 2015. Amélioration de la qualité de l'éducation sous tous ses aspects.	<i>Approches pour la planification systématique et les projets de développement – L'éducation de base</i> (JICA, 2002).
Pays-Bas	Renforcement de la société civile et appropriation des programmes d'apprentissage par les gouvernements des pays concernés.	Préserver et améliorer la qualité et la pertinence de l'éducation de base. Promouvoir l'égalité d'accès à l'éducation, surtout pour les groupes défavorisés. Éliminer les disparités entre les sexes dans la participation à l'éducation et promouvoir des relations équitables entre les sexes dans la société.	<i>L'éducation en tant que droit de l'être humain</i> (Pays-Bas, 2000).

* À l'exclusion des documents directeurs spécifiquement consacrés à l'éducation des femmes et des filles dont il est question dans l'encadré 6.4.
Source : Établi d'après les réponses de huit organismes bilatéraux dans le cadre de l'enquête réalisée aux fins du présent rapport.

résulter un soutien accru à l'éducation et en particulier à l'éducation de base. Les États-Unis ont annoncé qu'ils augmenteraient de 50% leur aide de base aux pays en développement au cours des trois prochaines années, ce qui se traduira par une augmentation annuelle de 5 milliards de dollars EU par rapport aux niveaux actuels d'ici à 2006 (Gouvernement des États-Unis, 2002). Ces nouvelles ressources, qui compléteront l'aide actuellement versée, seront placées dans un Millennium Challenge Account et seront distribuées aux pays qui ont montré leur

détermination à mener de saines politiques de développement. Le Congrès a déjà approuvé un montant de 800 millions de dollars EU pour 2004 (USAID, 2003a). L'éducation devrait bénéficier des ressources de ce compte. Par ailleurs, le soutien des États-Unis à l'éducation de base devrait augmenter dans une proportion de 50% entre 2001 et 2003 (Gouvernement des États-Unis, 2002).

Plus récemment, les Pays-Bas ont annoncé qu'ils avaient l'intention de consacrer 2,5 milliards d'euros (approximativement 2,92 milliards de

(suite)

	Priorités	Accent mis sur les objectifs de l'EPT et les ODM	Documents directeurs*
Suède	<p>Approches de l'enseignement et de l'apprentissage basées sur le droit de participer, conviviales et modulées en fonction des sexes/pécificités.</p> <p>Gestion transparente et responsable de l'éducation à tous les niveaux.</p> <p>Rendre l'enseignement primaire obligatoire et réellement gratuit.</p> <p>Élaborer une législation et des politiques en matière d'éducation conformes aux conventions relatives aux droits de l'homme et aux objectifs de l'EPT.</p> <p>Répondre aux besoins spéciaux des enfants handicapés, malades ou ayant d'autres problèmes d'apprentissage.</p> <p>Supprimer les barrières de nature sexiste, linguistique ou ethnique.</p> <p>Mobiliser les communautés rurales pour assurer l'éducation des filles.</p> <p>Reconstruction des systèmes éducatifs dans les situations d'urgence et après les conflits.</p> <p>Améliorer les conditions d'accès et l'apprentissage.</p> <p>Intensifier l'alphabétisation pour tous.</p> <p>Élargir les possibilités d'apprentissage formel, non formel et informel tout au long de la vie.</p>	Tous les six objectifs reposant sur la réalisation de programmes en partenariat avec les pays.	<i>L'éducation pour tous en tant que droit de l'être humain et besoin fondamental. Orientation de la coopération pour le développement de la SIDA dans le secteur de l'éducation</i> (SIDA, 2001).
Royaume-Uni	<p>Importance d'un « engagement sérieux » des gouvernements</p> <p>Priorité élevée de l'EPU, abolition des redevances payées par les usagers et des autres obstacles financiers directs.</p> <p>Organisations internationales : meilleure coordination et meilleure prise en compte de la capacité des pays à utiliser l'aide de manière efficace.</p>	Les deux ODM ayant trait à l'éducation – EPU et égalité entre les sexes dans le contexte de la réduction de la pauvreté.	<i>The Challenge of Universal Primary Education</i> , (DFID, 2001b) <i>Children Out of School</i> , (DFID, 2001a).
États-Unis	<p>Approche holistique à l'égard du Cadre de Dakar et des objectifs de l'EPT.</p> <p>L'éducation comme moteur de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté.</p> <p>Attention portée aux besoins des pays en matière d'éducation et de formation.</p> <p>Intégration avec les CSLP, mise en place de partenariats conformément au pacte de Monterrey et au cadre d'action du Millennium Challenge Account.</p> <p>Pandémie de VIH/sida.</p> <p>Alliances entre secteur public, secteur privé et société civile.</p>	Faire progresser les activités concernant la petite enfance, la population active et le développement des compétences, l'alphabétisme des adultes, l'enseignement supérieur et secondaire, tout en poursuivant et/ou intensifiant les efforts en cours dans le primaire, en particulier pour les filles.	Élaboration en cours d'une nouvelle stratégie mondiale pour l'éducation.

dollars EU) à l'éducation dans les pays en développement au cours des cinq prochaines années, dont 76 % iront à l'éducation de base (Pays-Bas, 2003).

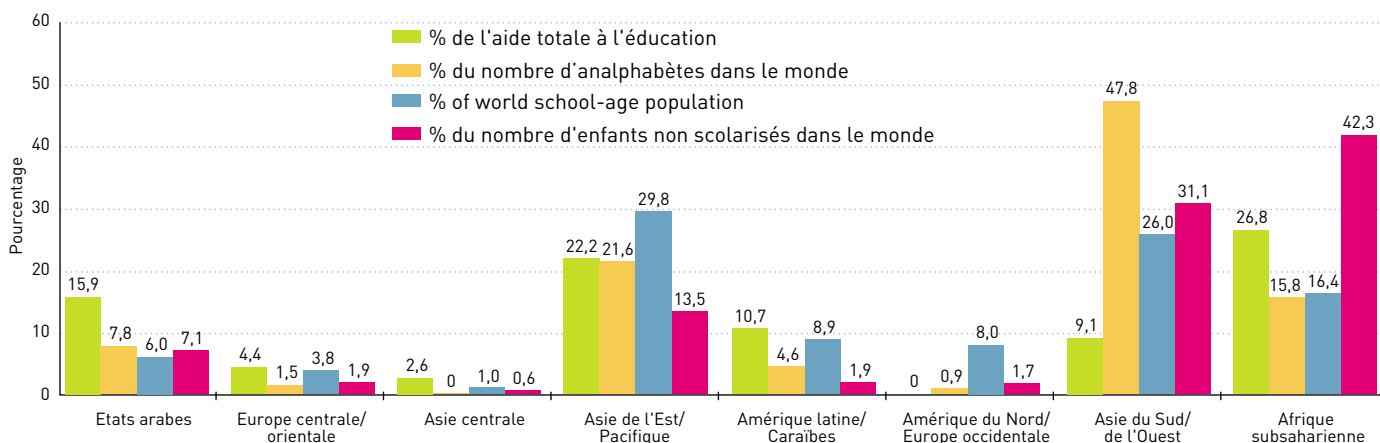
L'Initiative accélérée (FTI), examinée plus loin dans ce chapitre, a également mobilisé des ressources fournies par neuf organismes bilatéraux. Ces fonds, ajoutés aux prêts de l'IDA en faveur de l'accélération, représentent un montant de l'ordre de 200 millions de dollars EU pour la période 2003-2005.

Répartition par région de l'aide bilatérale à l'éducation

La figure 6.5 montre la répartition par région de l'aide bilatérale à l'éducation.⁶ La part la plus élevée est allouée à l'Afrique subsaharienne (approximativement 27 %), qui est suivie de l'Asie de l'Est et du Pacifique (approximativement 22 %) et des États arabes (approximativement 16 %). Ces régions sont toutes confrontées à des difficultés pour atteindre les objectifs de Dakar d'ici à 2015, comme il est indiqué dans le *Rapport 2002 sur l'EPT* (UNESCO, 2002a). D'autres régions

6. La répartition par région de l'aide bilatérale a été calculée à partir des informations fournies par le SNPC, corrigées pour tenir des lacunes dans les données, et comparées aux statistiques officielles du CAD sur le développement (voir appendice 2).

Figure 6.5. Répartition par région de l'aide bilatérale à l'éducation, moyenne en pourcentage (2000–01) pour les adultes analphabètes, la population d'âge scolaire et les enfants non scolarisés (2000)



Note : Le total de l'aide à l'éducation n'atteint pas 100% en raison de l'aide qui ne peut être attribuée à une région.
 Source : Établi à partir de la base de données en ligne du SNPC, (OCDE-CAD, 2003) et de l'annexe statistique (tableaux 2 et 5).

cependant rencontrent des difficultés similaires, mais reçoivent beaucoup moins d'aide au titre de l'éducation. C'est le cas en particulier de l'Asie du Sud et de l'Ouest qui, bien qu'elle compte un tiers des enfants non scolarisés dans le monde, a reçu moins de 10% de l'aide à l'éducation. Une aide plus importante est allée à l'Amérique latine et aux Caraïbes, où les problèmes dans le domaine de l'éducation sont d'une bien moindre ampleur.⁷

Bien que la répartition de l'aide à l'éducation soit indissociable de considérations économiques et politiques plus générales, la plupart des organismes de financement et d'assistance technique, si ce n'est tous, reconnaissent le droit à

l'éducation et son importance pour l'autonomisation et le développement (tableau 6.5). De ce point de vue, on pourrait escompter une répartition de l'aide qui tienne compte des besoins comparatifs. Toutefois, comme il ressort du tableau 6.6, c'est loin d'être le cas. Les États arabes, l'Asie centrale et l'Amérique latine et les Caraïbes reçoivent tous une aide à l'éducation par habitant, par enfant d'âge scolaire, par analphabète et par enfant non scolarisé supérieure à la moyenne mondiale, alors que l'Asie du Sud et de l'Ouest reçoit beaucoup moins. L'Afrique subsaharienne, en revanche, reçoit plus que la moyenne mondiale pour chaque indicateur, exception faite de l'aide par enfant non scolarisé.

Tableau 6.6. Aide à l'éducation par région et caractéristiques nationales

	Adultes analphabètes (15+) ¹	Enfants non scolarisés ¹	Aide à l'éducation ²	Aide par habitant ³	Aide par enfant d'âge scolaire ³	Aide par analphabète ³	Aide par enfant non scolarisé ³
États arabes	67,5	7,4	544,6	2,0	14,0	8,1	73,5
Europe centrale et orientale	12,5	1,9	150,9	0,4	6,1	12,1	77,7
Asie centrale	0,2	0,6	90,1	1,2	13,4	405,7	144,5
Asie de l'Est et Pacifique	186,4	14,0	761,3	0,4	4,0	4,1	54,3
Amérique latine et Caraïbes	39,3	1,9	368,3	0,7	6,4	9,4	189,0
Asie du Sud et de l'Ouest	412,2	32,4	313,6	0,2	1,9	0,8	9,7
Afrique subsaharienne	136,0	44,0	919,7	1,5	8,7	6,8	20,9
Non spécifié ⁴			283,6				
Monde	862,0	104,2	3 432,5	0,6	5,3	4,0	32,9

Notes : Les chiffres sont arrondis.

1. En millions.

2. En millions de dollars EU constants de 2000.

3. En dollars EU constants de 2000.

4. La catégorie « non spécifié » correspond à l'aide qui n'a pas été classée par bénéficiaire ou qui couvrait plus d'une région EPT.

Source : Établi d'après la base de données en ligne du SNPC, (OCDE-CAD, 2003) et l'annexe statistique au présent rapport.

7. Les données régionales occultent les besoins des divers pays dont les effectifs non scolarisés et les taux d'analphabétisme chez les adultes peuvent être relativement insignifiants rapportés à l'échelle mondiale, mais constituent un problème écrasant au niveau national. C'est le cas, par exemple, des Comores où les 49 761 enfants non scolarisés constituent près de la moitié de la population en âge d'être scolarisée dans le primaire.

Une analyse plus approfondie des données par pays confirme que l'aide est attirée par les systèmes éducatifs qui ont de meilleures performances. Une analyse des 77 pays pour lesquels on dispose du taux net de scolarisation et du montant de l'aide bilatérale par enfant non scolarisé montre que le montant de cette dernière augmente avec le niveau des effectifs scolarisés nets (figure 6.6). De la même manière, pour 120 pays disposant de ces données, il existe

apparemment une relation positive non linéaire entre les taux d'alphabétisme et l'aide par adulte analphabète (figure 6.7).

Aide multilatérale à l'éducation

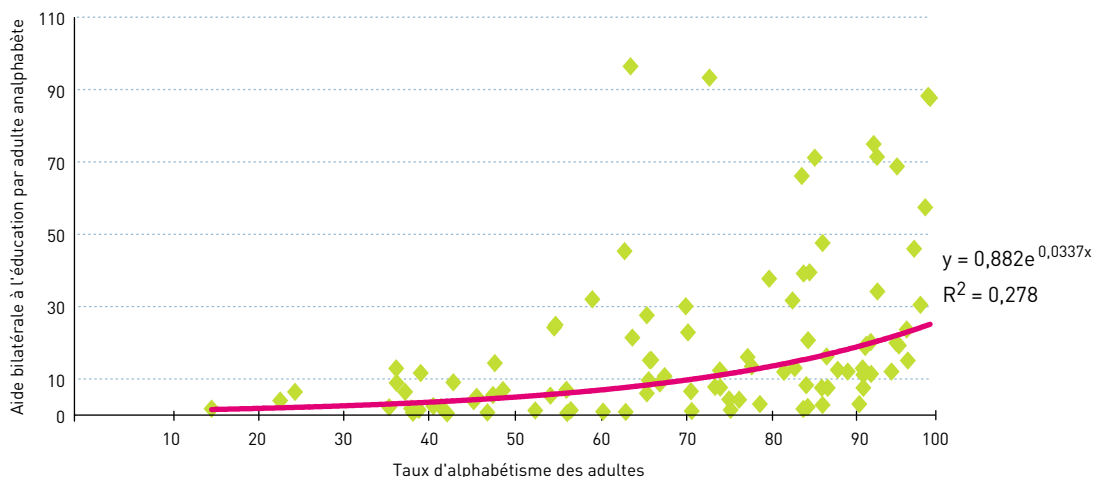
Le soutien à l'éducation des organismes multilatéraux (autres que la Banque mondiale et la Communauté européenne) a baissé au cours des périodes 1998-99 et 2000-01 (tableau 6.7).

Figure 6.6. TNS dans l'enseignement primaire et aide bilatérale à l'éducation par enfant non scolarisé (en dollars EU constants de 2000), moyenne (2000-01)



Note: Les données relatives aux TNS et aux enfants non scolarisés portent sur l'année 2000.
Source: Établi d'après la base de données en ligne du SNPC, (OCDE-CAD, 2003) et l'annexe statistique, tableau 5.

Figure 6.7. Taux d'alphabétisme des adultes et aide bilatérale à l'éducation par adulte analphabète (en dollars EU constants de 2000), moyenne (2000-01)



Note: Les données relatives aux analphabètes et au taux d'alphabétisme des adultes portent sur l'année 2000.
Source: Établi d'après la base de données en ligne du SNPC, (OCDE-CAD, 2003) et l'annexe statistique, (tableau 2).

Tableau 6.7. Engagements au titre de l'APD multilatérale, autres que ceux de la Banque mondiale, en millions de dollars EU constants de 2000, moyenne

	Total		Éducation		Éducation en % du total	
	1998-99	2000-01	1998-99	2000-01	1998-99	2000-01
Fonds africain de développement	774	407	120	41	15,5	10,1
Fonds asiatique de développement	1 165	1 072	108	84	9,3	7,9
Banque interaméricaine de développement	578	487	36	27	6,2	5,6
Commission européenne (CE)	n.d.	6 445	n.d.	306	n.d.	4,7
UNICEF	445	586	43	53	9,6	9,1
UNRWA	301	326	169	171	56,2	52,3
Autres	81	93	4	7	4,9	7,1
Total aide multilatérale	3 345	9 416	481	687	14,4	7,3
Total aide multilatérale (CE non comprise)*	3 345	2 971	481	381	14,4	12,9

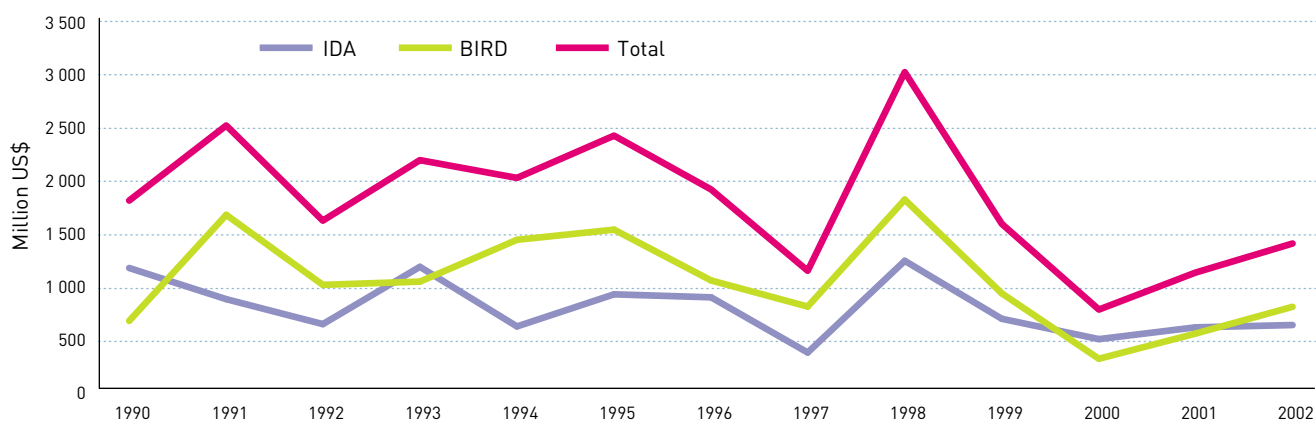
Note : Les chiffres sont arrondis.

Le coefficient déflateur du CAD pour les États-Unis a été utilisé pour tous les organismes multilatéraux à l'exception de la CE.

* Le total de l'aide multilatérale (CE non comprise) permet de comparer les deux exercices biennaux car on ne dispose pas de données pour la CE pour 1998-99.

Source : Base de données en ligne du CAD, [OCDE-CAD, 2003], tableau 5.

Figure 6.8. Prêts de la Banque mondiale en faveur de l'éducation, prix constants de 2001 en millions de dollars EU (1990-2002)



Note : Le coefficient déflateur du CAD pour les États-Unis a été utilisé pour établir des séries en prix constants.

Source : http://devdata.worldbank.org/edstats/worldbanklending/wblsum_02.xls

Cette diminution est imputable uniquement au recul de l'aide fournie par les banques de développement régionales. L'UNICEF consacre toute son aide à l'éducation à l'éducation de base, tandis que pour l'UNRWA cette part est de 86 % environ et pour la Commission européenne de 47 %.⁸

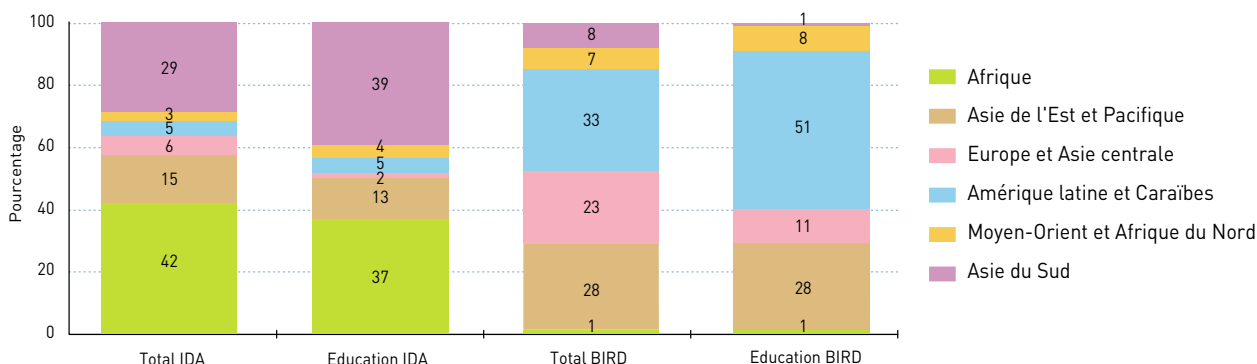
S'agissant des financements alloués par la Banque mondiale à l'éducation, les prêts à des conditions de faveur (IDA) ont évolué de la même manière que les prêts à des conditions commerciales de la Banque (figure 6.8). Après être restés relativement stables sur toute la première moitié des années 1990, les uns et les

autres ont ensuite fléchi. En outre, la part de l'éducation dans le total des prêts s'est également réduite ces dernières années, et l'élément IDA ne représente plus désormais que la moitié du niveau qu'il atteignait au milieu des années 1990.

Au plan régional, une très grande priorité est donnée à l'Afrique subsaharienne et à l'Asie du Sud dans le total des prêts de l'IDA, pour lesquels la part de l'éducation est prépondérante (figure 6.9). Les prêts de l'IDA à l'Asie du Sud compensent dans une certaine mesure les montants comparativement plus faibles alloués par les organismes bilatéraux pour cette région.

8. On ne dispose pas de la répartition de l'aide à l'éducation de base pour les banques régionales.

Figure 6.9. Répartition en pourcentage par région du total cumulé des prêts de la BIRD et de l'IDA et de leur aide à l'éducation (1990-2002)



Note : Ces divisions régionales suivent la classification de la Banque qui ne coïncide pas exactement avec celle des régions EPT.
Source : Banque mondiale, (2002f, pages 131 et 132).

Tableau 6.8. Aide bilatérale et multilatérale à l'éducation en milliards de dollars EU constants de 2000 (1998-99 et 2000-01)

	Éducation		Éducation de base			
	1998-99	2000-01	1998-99		2000-01	
			Haute	Basse	Haute	Basse
Aide bilatérale ¹	4,39	3,68	0,57	0,57	0,87	0,87
Total aide multilatérale dont	1,49	1,32	0,74	0,57	0,67	0,58
IDA ²	0,91	0,51	0,40	0,27	0,22	0,15
Commission européenne (CE) ³	n.d.	0,31	n.d.	n.d.	0,14	0,14
UNESCO ⁴	0,10	0,12	0,03	0,03	0,04	0,04
Banque interaméricaine de développement	0,04	0,03	0,02	0,01	0,01	0,01
Fonds asiatique de développement	0,11	0,08	0,05	0,03	0,04	0,03
Fonds africain de développement	0,12	0,04	0,05	0,04	0,02	0,01
UNICEF	0,04	0,05	0,04	0,04	0,05	0,05
UNRWA	0,17	0,17	0,15	0,15	0,15	0,15
Autres sources multilatérales	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	5,88	5,00	1,31	1,15	1,55	1,45

Notes : Les chiffres sont arrondis.

1. Sur le volume d'aide bilatérale à l'éducation comptabilisé par sous-secteur, 13 % (en 1999-98) et 24 % (en 2000-01) ont été consacrés à l'éducation de base (tableau 6.3). Il est supposé que ces proportions étaient identiques pour le reste de l'aide à l'éducation.
2. Les engagements de l'IDA portent sur des exercices financiers et non sur des années civiles. Deux estimations ont été utilisées pour calculer la part des engagements de l'IDA au titre de l'éducation qui sont allés à l'éducation de base : une estimation haute de 44 % et une estimation basse de 30 % (voir les données présentées dans UNESCO, 2002b, note 9, p. 172 ??). Les mêmes estimations ont été utilisées pour la Banque interaméricaine de développement, le Fonds asiatique de développement et le Fonds africain de développement.
3. 47,2 % de l'aide à l'éducation de la CE ont été alloués à l'éducation de base en 2000-01.
4. Les engagements de l'UNESCO portent sur des exercices financiers et non sur des années civiles. Il est supposé que 30 % du budget consacré par l'UNESCO à l'éducation va à l'éducation de base.

Source : Calculs effectués d'après l'annexe statistique, tableaux 6.3 et 6.7 et figure 6.8 et UNESCO (1998a et 2000c).

Le tableau 6.8 récapitule l'aide bilatérale et multilatérale totale à l'éducation et à l'éducation de base en 1998-99 et 2000-01. Les flux bilatéraux sont prépondérants. L'aide tant bilatérale que multilatérale à l'éducation a décru entre 1998-1999 et 2000-01. Par contre, on a observé une évolution positive pour l'éducation de base, l'aide ayant augmenté de un cinquième à un quart selon que l'on adopte l'hypothèse haute ou l'hypothèse basse, respectivement. Les organismes multilatéraux ont alloué à l'éducation de base une part comparativement plus élevée de leur aide totale que les organismes bilatéraux. Toutefois, ces niveaux de soutien qui représentent 1,5 milliard de dollars EU par an environ restent faibles au regard du volume de l'aide supplémentaire nécessaire pour atteindre les

principaux objectifs de l'EPT qui est estimé à 5,6 milliards de dollars EU par an (UNESCO, 2002b : chapitre 4).

Résumé

Le décalage entre le discours et la réalité dans le soutien à l'éducation semble persister, bien qu'il soit peut-être trop tôt pour espérer voir les engagements pris à Dakar reflétés dans les montants notifiés au CAD. L'analyse des données les plus récentes montre que le soutien global à l'éducation des organismes tant multilatéraux que bilatéraux a fléchi ces dernières années. L'aide multilatérale à l'éducation de base a reculé elle aussi. Par contre, le soutien à l'éducation de base des organismes bilatéraux a augmenté et il se

peut que son volume soit plus élevé que celui dont les données du CAD font état du fait des insuffisances du système de notification et des montants alloués en dehors du sous-secteur de l'éducation de base. Il importe particulièrement de savoir que l'aide accrue allouée dans la sous-catégorie « non spécifié » est susceptible de compenser les contributions plus faibles au sous-secteur de l'éducation de base dans les pays qui sont très favorables aux approches sectorielles. Néanmoins, même cette tendance plutôt encourageante du soutien à l'éducation de base doit être interprétée dans le contexte d'une réduction du budget global de l'aide en faveur de l'éducation en général. Elle demeure également modeste au regard des besoins projetés pour l'EPT.

L'analyse a aussi mis en évidence une configuration durable de la répartition par région de l'aide publique au développement et du soutien en faveur de l'éducation, qui sont ciblés en particulier sur l'Afrique subsaharienne et l'Asie de l'Est et le Pacifique. L'Asie du Sud reçoit une part comparativement plus faible tant de l'aide globale que de l'aide à l'éducation, bien que les crédits alloués par l'IDA à cette région – aussi bien en

général que pour l'éducation – soient plus généreux que l'aide bilatérale. Toutes les régions ciblées rencontrent des difficultés qui sont liées au grand nombre d'enfants non scolarisés et d'adultes analphabètes, mais les pays dont les besoins sont les plus importants à cet égard ne reçoivent généralement pas une aide qui tient compte de leur situation. Cette situation est reflétée en outre par les données relatives à l'aide par habitant qui laissent penser que l'aide est attirée par les systèmes éducatifs ayant de meilleures performances.

Aide, éducation et égalité entre les sexes

Le chapitre 4 a conclu que la promotion de la parité et de l'égalité entre les sexes dans l'éducation exige un ferme leadership des gouvernements pour redistribuer les ressources à l'intérieur du secteur de l'éducation de manière à répondre aux besoins spécifiques des filles en matière d'éducation. Il a également souligné la nécessité de partenariats multisectoriels plus efficaces et de la participation directe des femmes et des filles dans les processus de transformation sociale.

9. Partenariat de la Banque mondiale, de l'UNICEF et du DFID, voir Banque mondiale, 2003e.

10. Centre d'échange d'informations concernant l'impact du VIH/sida sur l'éducation, voir UNESCO-IIPE, 2003a.

11. Série de publications du Secrétariat du Commonwealth sur l'égalité des sexes ; par exemple Secrétariat du Commonwealth, 2003.

Encadré 6.3. Organismes bilatéraux : égalité entre les sexes et éducation

De nombreux organismes bilatéraux ont publié des déclarations de politique générale sur l'éducation de base qui reflètent les objectifs de développement du millénaire et les objectifs de l'EPT. Certains ont défini des lignes directrices en matière d'égalité des sexes (par exemple ACDI, 1999 ; DFID ; 2000 ; BMZ, 2001), qui éclairent leurs politiques dans le secteur de l'éducation. Ainsi, le *Plan d'action sur l'éducation de base* de l'ACDI (ACDI, 2002), dont l'un des trois principaux objectifs est l'élimination des disparités entre les sexes, fait partie intégrante du *Cadre d'action sur les priorités du développement social* de l'ACDI (ACDI, 2000).

La plupart des déclarations portant sur l'éducation de base, les objectifs de l'EPT et/ou les ODM font de l'égalité entre les sexes un objectif primordial. Le document des Pays-Bas intitulé *L'éducation en tant que droit fondamental de l'être humain* (Pays-Bas, 2000) cite, parmi trois objectifs, celui consistant à « éliminer les disparités entre les sexes dans la participation à l'éducation et promouvoir des relations équitables entre les sexes dans la société ». L'USAID insiste particulièrement sur l'intérêt de toutes les activités en matière d'éducation de base pour « améliorer les opportunités offertes aux filles, aux femmes et aux groupes très défavorisés » (USAID, 2003c). Le Department for

International Development (DFID) du Royaume-Uni a fait de « l'éducation des filles l'un des pivots de ses activités dans le domaine de l'éducation en vue de réaliser l'objectif de développement du millénaire concernant la parité et l'égalité » (DFID, 2003 ; DFID 2001b). La France et le Japon accordent tous deux une importance accrue aux deux ODM ayant trait à l'éducation (AFD, 2003 ; JICA, 2003).

Pour favoriser cette attention grandissante portée à l'égalité entre les sexes dans l'éducation, et pour que l'on se préoccupe plus spécifiquement de l'éducation des filles, de nombreux organismes s'emploient à renforcer leur propre capacité à contribuer à l'élaboration de politiques et de programmes nationaux. On en a des exemples avec le Manuel sur l'éducation des filles de l'ACDI (*Educating Girls : A Handbook*, ACDI, 2003), les travaux en cours de BMZ sur l'établissement du budget de l'égalité entre les sexes et les notes indicatives du DFID à l'intention de ses conseillers pédagogiques sur les moyens dont ils disposent pour atteindre les objectifs d'égalité entre les sexes dans le service public (*How can Education Advisers help to achieve the Public Service Agreement (PSA) Gender Equality Targets*, Newbigging et Derbyshire, 2003).

Source : Établi d'après les réponses fournies par huit organismes bilatéraux dans le cadre de l'enquête réalisée aux fins du présent rapport et des contacts individuels.

Il n'est pas facile de déterminer la mesure dans laquelle les engagements pris par la communauté internationale tendent vers ces buts. Il serait utile à cet égard d'interroger la base de données du CAD de l'OCDE sur les projets, mais il n'a pas été possible de le faire pour le présent rapport. Il est clair cependant que l'égalité entre les sexes, dans l'éducation et à travers elle, occupe une place de plus en plus grande dans les politiques de bon nombre d'organismes de financement. Le Partenariat pour des stratégies durables pour l'éducation des filles⁹ témoigne de cet intérêt. L'UNICEF continue à jouer un rôle moteur au niveau international dans la promotion de l'éducation des filles (qui est le thème du rapport *La situation des enfants dans le monde 2004*), et d'autres organisations et programmes portent une attention accrue à l'égalité entre les sexes dans leurs activités (par exemple au sein du Groupe de travail sur le VIH/sida et l'éducation¹⁰ et du Secrétariat du Commonwealth¹¹). L'encadré 6.3 met en relief les lignes de force des activités de certains organismes bilatéraux en matière d'égalité entre les sexes et d'éducation.

Une documentation technique de plus en plus abondante s'intéresse à la mesure dans laquelle la question de l'égalité entre les sexes est actuellement prise en compte dans les projets et programmes du secteur de l'éducation, et en particulier dans les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) et les approches sectorielles. Bien que de nombreux documents indiquant comment ces approches doivent être élaborées mettent l'accent sur l'importance centrale de l'égalité entre les sexes (par exemple, Banque mondiale, 2001b), il est toujours difficile de dire dans quelle mesure les CSLP et les approches sectorielles sont étayés par une bonne analyse de la problématique hommes/femmes.

Une étude récente de quatre CSLP conclut que la double exigence d'une participation et d'une consultation élargies, d'une part, et de l'approbation par les conseils de la Banque mondiale et du FMI, d'autre part, ont engendré des contradictions tant dans le contenu que dans la formulation des CSLP. Les limites imposées au processus de consultation des organisations de la société civile et des groupes d'intervenants et les possibilités insuffisantes données aux femmes pour se faire entendre en sont la preuve flagrante. La portée de l'analyse des perspectives sexospécifiques sur la pauvreté s'en trouve réduite (Whitehead, 2003). Comme l'encadré 6.4 l'indique, c'est peut-être là la cause, ou la conséquence, du fait que l'on ne sait pas très bien comment prendre en compte les femmes en tant que

Encadré 6.4. Égalité entre les sexes, éducation et CSLP

Une étude des Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) pour la Bolivie, le Malawi, la République-Unie de Tanzanie et le Yémen a constaté que « l'égalité entre les sexes suscite une attention scandaleusement limitée » (Whitehead, 2003), observation qui est corroborée par d'autres études de la problématique hommes/femmes dans les CSLP, notamment une étude de la Banque mondiale (2001b). Les stratégies visant à instaurer l'égalité des sexes étaient souvent fragmentaires, les « mesures ponctuelles se limitant à traiter un seul aspect du handicap féminin, sans s'inscrire dans une analyse plus large des distinctions fondées sur le sexe qui expliquent cette vulnérabilité » (Whitehead, 2003). Dans une autre étude, il a été observé que l'éducation des filles est abordée soit sous l'angle de l'égalité entre les sexes, soit sous l'angle éducatif, mais pas simultanément sous ces deux perspectives. Cela a des conséquences pour la traduction des stratégies visant à instaurer l'égalité des sexes dans la planification, les stratégies et les actions en matière d'éducation (Winter et Burnett, 2002). Or même lorsque l'éducation des filles est abordée dans l'optique de l'égalité des sexes, ou dans celle de l'éducation, le niveau d'analyse reste très général. Ainsi, le CSLP du Tchad indique que le pays améliorera l'accès et l'équité au sein du secteur éducatif en « favorisant la scolarisation des filles » et « en réduisant les disparités régionales et celles liées au sexe ».

Une analyse de CSLP qui prend en compte tous les aspects de la problématique devrait embrasser les questions de reproduction, la structure des ménages, les moyens d'existence des femmes, les revenus et l'emploi. D'autres dimensions sont importantes également, notamment la vulnérabilité, l'impuissance et le sexisme dans les modes d'exercice du pouvoir. Qui plus est, il est indispensable d'étudier les conséquences et l'impact des priorités et des crédits du budget national pour analyser de manière exhaustive les dimensions sexospécifiques de la pauvreté.

L'absence d'analyse sérieuse de la problématique hommes-femmes dans les CSLP a des conséquences non négligeables pour la réalisation de cette égalité dans l'éducation et par le biais de celle-ci. Étant donné que les conditions socio-économiques exercent une influence considérable sur les disparités entre les sexes dans l'éducation, une analyse de la pauvreté faisant intervenir les considérations de sexe permet de beaucoup mieux appréhender les causes des inégalités dans l'éducation qui sont liées à la discrimination entre les sexes. À l'heure actuelle, les stratégies des CSLP pour l'éducation des filles sont souvent focalisées sur les questions d'offre et n'évoquent pas, ou n'analysent pas, les problèmes de demande qui empêchent les filles de pleinement participer aux activités scolaires. Les quatre CSLP mentionnés plus haut n'évoquaient pas les aspects matériels du bien-être – comme les revenus, les salaires, les moyens d'existence – et leur incidence sur la pauvreté des femmes, alors que ces questions ont un impact considérable sur la parité entre les sexes dans l'éducation.

L'absence de priorités et d'objectifs précis, ainsi que les limites plus générales de l'analyse, sont la conséquence de certaines insuffisances des CSLP en général, qui ont été exposées par de nombreux auteurs. Le manque d'articulation entre les énoncés des priorités et l'affectation des ressources ou les actions prévues en est une. Plusieurs facteurs peuvent être incriminés : le manque de volonté politique pour lutter contre les inégalités entre les sexes ; une capacité insuffisante à traduire les intentions en actions ; des faiblesses inhérentes aux processus d'élaboration des CSLP, qui sont souvent soumis à un calendrier ; et le fait que l'on ne mène pas de consultation pour s'assurer que les perspectives des femmes sur la pauvreté sont comprises et intégrées dans la formulation des stratégies.

Sources : Whitehead (2003) ; Winter et Burnett (2002) ; Banque mondiale (2001b)

Encadré 6.5. L'égalité entre les sexes et les rapports sur les ODM : résultats d'une « exploration rapide »

Le PNUD a procédé récemment à une « exploration rapide » des rapports établis par les pays sur les Objectifs de développement du millénaire sous l'angle de la question de l'égalité entre les sexes. Dans les treize rapports examinés il s'est attaché à déterminer la mesure dans laquelle les considérations d'égalité entre les sexes étaient intégrées à l'analyse des ODM.

L'Objectif 3, qui est de « promouvoir l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes » est intrinsèquement lié à tous les ODM. Contrairement aux autres ODM, l'Objectif 3 n'est pas spécifique à un secteur ou un problème particulier, étant donné que l'égalité entre les sexes et les droits des femmes sous-tendent tous les autres objectifs. De la même manière, l'égalité entre les sexes et les droits des femmes ne deviendront des réalités que si les autres ODM sont atteints. L'exploration a donc été axée à la fois sur les résultats obtenus au regard de l'Objectif 3 et sur l'identification des disparités et des inégalités entre les sexes au regard de chacun des autres ODM.

L'étude a conclu que :

- Tous les rapports se caractérisent par une prise en compte insuffisante de la problématique hommes-femmes, quels que soient leurs auteurs. Sept des rapports ont été établis par des équipes par pays des Nations Unies, quatre par des groupes d'experts indépendants, un par un gouvernement national et un par le gouvernement en collaboration avec l'équipe par pays.
- Des différences considérables ont été observées dans la présentation et l'analyse des données. Les rapports établissaient rarement une distinction satisfaisante entre les questions transectorielles d'égalité entre les sexes et les politiques sectorielles.

Source : Menon-Sen (2003)

En ce qui concerne l'Objectif 2, « d'ici à 2015, donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires », l'analyse a montré que les questions d'égalité entre les sexes avaient dans une certaine mesure été prises en compte, peut-être parce que l'égalité entre les sexes est explicitement mentionnée dans l'objectif. Dans sept des treize rapports de pays la réduction du fossé entre garçons et filles dans l'éducation était présentée comme une priorité nationale. Toutefois, tous les rapports ne fournissaient pas de données ventilées par sexe sur les taux de scolarisation, de rétention et d'alphabétisme et trois rapports n'évoquaient pas les questions d'égalité entre les sexes dans l'éducation, les « enfants » formant une catégorie à l'intérieur de laquelle aucune distinction n'était faite.

Le rapport recommande de renforcer le processus de notification au moyen des mesures suivantes :

- **Consultation et capacité :** Faire participer les membres d'associations féminines et des experts de l'égalité entre les sexes à des consultations portant sur l'ensemble des objectifs de telle sorte que les questions d'égalité entre les sexes soient débattues et incorporées dans toutes les sections du rapport final et que les projets de rapport soient révisés par des experts en la matière indépendants et connaissant bien le contexte national.
- **Collecte de données et analyse :** Sensibiliser aux différences entre les sexes les statisticiens participant à la collecte et au traitement des données pour les rapports sur les ODM pour qu'il soit mieux rendu compte des dimensions sexospécifiques pour les indicateurs imposés. Le rapport recommande également de faciliter la collecte de données ventilées par sexe sur les indicateurs clés.

groupe spécifique et, du même coup, les questions plus générales d'égalité des sexes au sein du secteur de l'éducation.

Comme on peut le voir dans l'encadré 6.5, la faiblesse de l'analyse des questions d'égalité entre les sexes dans les CSLP est également perceptible dans les rapports nationaux sur les ODM, tandis qu'un examen des Plans nationaux pour l'EPT en Afrique, en Asie et en Amérique latine dans l'optique de l'égalité entre les sexes fait apparaître un problème similaire (Kanno, 2003).

Il existe grosso modo quatre types de documents traitant des approches sectorielles et de l'éducation : les rapports nationaux de suivi et d'évaluation des programmes du secteur éducatif ; les études comparatives des approches sectorielles entre pays ; les études des organismes et les travaux de recherche sur les mécanismes des approches sectorielles ; et les analyses s'attachant à déterminer la mesure dans laquelle les approches sectorielles prennent en compte, ou atteignent, les objectifs spécifiques que sont l'accès, l'intégration, l'égalité entre les sexes et la qualité. Il ressort d'un examen

préliminaire de ces documents réalisé pour le présent rapport que diverses études (par exemple Elson et Evers, 1998) montrent que l'on accorde une attention limitée tant aux résultats obtenus en matière d'égalité des sexes qu'aux facteurs qui ont une influence sur eux.

Une étude comparative récente portant sur le Ghana, l'Inde et l'Ouganda a conclu que les programmes sectoriels offrent certes la possibilité d'améliorer l'éducation des filles en quantité et en qualité, mais qu'il faut accorder l'attention voulue à un ensemble de problèmes majeurs :

- L'« évaporation » de la politique nationale au fur et à mesure que les objectifs en matière d'égalité des sexes sont répercutés du haut vers le bas de la chaîne hiérarchique.
- L'incapacité de promouvoir la mise en œuvre de la politique en faveur de l'égalité des sexes par les partenaires du développement de crainte de compromettre l'appropriation locale des approches sectorielles
- La polarisation sur l'expansion de la scolarisation des filles dans l'enseignement primaire (accès) qui conduit à ne pas porter l'attention voulue aux questions d'égalité des sexes dans l'offre d'éducation (qualité) et à négliger la promotion de l'enseignement post-primaire pour les filles et les passerelles qui y conduisent.
- L'insuffisance du dialogue entre les partenaires du développement et la mauvaise communication au sein des organismes, entre les spécialistes de l'égalité des sexes et les spécialistes de l'éducation.
- Le manque d'attention portée aux rapports de force dans les pays concernés et aux groupes de défense des droits des femmes (Sibbons et al., 2000).

Pour avoir des effets positifs sur l'équité entre les sexes, les approches sectorielles doivent être cohérentes et les organismes doivent avoir la même conception de ce qui constitue une bonne stratégie d'instauration de l'égalité des sexes dans l'éducation. Le processus même d'élaboration et d'approbation d'une approche sectorielle offre l'occasion d'intégrer l'égalité entre les sexes au cœur des activités, à condition que ceux qui sont associés au partenariat conçoivent de la même manière ce qui peut être réalisé. Faute d'un dialogue harmonieux, les définitions des notions de discrimination entre les sexes et les approches de l'égalité entre les sexes divergent invariablement. Et lorsque les priorités dans ce domaine ne reçoivent pas les crédits budgétaires voulus, les progrès sont encore freinés, alors que les approches sectorielles devraient offrir

l'opportunité de procéder à une planification en fonction des ressources, orientée par les priorités d'action et les résultats.

Initiatives internationales

Les engagements mondiaux engendrent des initiatives mondiales, la création de fonds et de nouvelles actions internationales plus générales destinées à accroître les flux d'aide et à harmoniser les procédures d'aide. Le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme¹² constitue un bon exemple. Le Consensus de Monterrey sur le financement du développement (Nations Unies, 2002b) fournit le cadre nécessaire au dialogue international sur l'accroissement des flux d'aide tandis que la *Déclaration de Rome sur l'harmonisation* (OCDE-CAD, 2003b) reflète le consensus de plus en plus large qui se fait jour sur la nécessité d'harmoniser les politiques, les procédures et les pratiques opérationnelles des organismes de financement.

L'Initiative accélérée (FTI)

L'Initiative accélérée (FTI), qui a été lancée en juin 2002, est comparable par sa portée et ses ambitions à ces projets mondiaux. Conçue comme une initiative de grande envergure visant à contribuer à la réalisation de l'ODM de l'enseignement primaire universel (EPU) d'ici à 2015, l'Initiative en est à un stade critique de son développement. Elle a été élaborée comme un nouveau pacte international, capable de mobiliser de nouvelles ressources financières importantes pour les pays qui ont la volonté de réaliser l'EPU sans disposer des ressources nécessaires, mais à ce jour le soutien international large et concret que demandent ses activités tarde à se concrétiser. Si l'on veut qu'elle devienne un instrument puissant qui aide à tenir l'engagement pris à Dakar selon lequel « aucun pays qui a pris un engagement sérieux en faveur de l'éducation pour tous ne verra ses efforts contrariés par le manque de ressources » (UNESCO, 2000f), il faudra alors que les attentes qu'a fait naître sa mise en place soient satisfaites ou bien qu'elles soient revues.

Sous la conduite de la Banque mondiale, l'Initiative rassemble également la Commission européenne (CE), l'UNESCO, l'UNICEF, les banques de développement multilatérales et tous les grands organismes de développement bilatéraux qui participent à sa planification et à son développement. Ces activités ont consisté

12. Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (2003) <http://globalfundatm.org/overview.html>

essentiellement jusqu'ici à définir un cadre pour l'Initiative qui couvre les conditions d'admissibilité, la nature des propositions de pays, les procédures d'examen, les modalités de financement et opérationnelles, ainsi que les structures de gouvernance. Mais arrêter la forme définitive de ce cadre et trouver un consensus n'a pas été chose aisée. On a également débattu de l'intégration et de l'appropriation de l'Initiative par les pays qui ont été invités à participer et de la mesure dans laquelle l'ensemble de l'agenda de l'EPT, notamment la question de l'égalité entre les sexes, fait partie intégrante de la FTI.

Définition et objectifs

L'Initiative accélérée a été approuvée par le Comité du développement de la Banque mondiale comme un « processus de nature à fournir rapidement un soutien technique et financier d'appoint aux pays qui ont adopté des politiques mais ne sont pas en voie de réaliser l'enseignement primaire universel d'ici à 2015 » (Comité du développement de la Banque mondiale, 2003a). Son principal cadre de référence est le Consensus de Monterrey (mars 2002). Celui-ci engage les gouvernements et les organismes internationaux de financement et d'assistance technique à œuvrer dans le cadre de nouveaux « partenariats pour le développement » fondés sur des responsabilités et des obligations réciproques pour réaliser les ODM, notamment l'EPU d'ici à 2015. En vertu du pacte, les pays qui procèdent à des réformes politiques et institutionnelles et sont dotés des moyens de rendre des comptes quant à leurs résultats peuvent espérer recevoir une aide extérieure supplémentaire mieux coordonnée pour appuyer leurs plans de développement.

Dans ce cadre, les pays dotés d'un CSLP et d'un plan « crédible » approuvé pour le secteur de l'éducation remplissent les conditions requises pour formuler des propositions en vue de participer à la FTI. En pratique, d'autres plans peuvent être acceptés en tant que CSLP provisoire et un plan pour le secteur de l'éducation peut ne couvrir que les sous-secteurs de l'enseignement primaire ou de l'éducation de base. Néanmoins, même lorsque de tels plans sont acceptés, les pays ont été tenus jusqu'à présent d'élaborer des propositions distinctes pour bénéficier d'un financement de la FTI, bien que cette procédure soit considérée comme un moyen de catalyser l'aide en faveur des plans concernant le secteur de l'éducation par le biais des mécanismes existants et non comme une procédure parallèle ayant son propre financement.¹³

Les plans sont évalués à l'aide des critères figurant dans le Cadre indicatif, élaboré par la Banque mondiale. Celui-ci fournit des valeurs cibles ou des critères de référence qui ont été établis à partir d'une analyse des expériences de pays en développement qui soit ont réalisé l'EPU, soit ont fait des progrès considérables dans cette voie. D'après l'étude de la Banque, ces succès sont dus à un cercle vertueux de facteurs en ce qui concerne la viabilité financière, la prestation de services et l'expansion (Banque mondiale, 2002a; Bruns et al, 2003).¹⁴

Toutefois, le modèle de simulation sur lequel repose le cadre a été critiqué parce qu'il n'a pas été suffisamment tenu compte de la médiocrité des données, des aléas de la conjoncture économique et du manque de fiabilité des projections démographiques (Takala, 2003; Rose, 2003). On a également fait valoir qu'il est basé sur « des données trop pauvres quant aux "succès" obtenus par dix pays différents, mesurés à l'aide d'indicateurs manquant d'homogénéité » (Rose, 2003c).

Principales avancées

Depuis que la FTI a été lancée, les organismes de financement et d'assistance technique aussi bien que les pays participants se sont efforcés d'appliquer les principes du Consensus de Monterrey. Le Secrétariat de la FTI installé à la Banque mondiale, où travaille du personnel d'autres partenaires de l'Initiative, a suivi le développement de la FTI à la lumière des problèmes qui surgissent tant dans les pays que dans les organismes. Les organismes partenaires se sont rencontrés à plusieurs reprises pour examiner les problèmes systémiques et mobiliser des ressources pour l'Initiative.¹⁵ L'annonce du plan d'action de la FTI et les premiers efforts de mobilisation de ressources au niveau international par le truchement du Comité du développement et du G8 ont attiré l'attention de hauts responsables politiques sur l'Initiative et l'agenda de l'EPT.

Dans la première tranche des pays candidats, les gouvernements ont élaboré des propositions pour obtenir un soutien de la FTI. Celles-ci ont été examinées par les organismes de financement implantés dans les pays en prenant en considération la détermination des coûts, la capacité nationale et l'absorption de l'aide, ainsi que le volume des financements supplémentaires requis. Le Secrétariat de la FTI a porté à l'attention des réunions internationales de l'Initiative les problèmes d'orientation et de ressources que ces processus ont fait apparaître. Il a été proposé récemment qu'à l'avenir des

13. Comme il ressort de l'analyse qui suit, il y a eu en pratique des procédures parallèles, bien qu'il ait été proposé récemment que les pays n'aient plus à formuler de plans FTI distincts (Bruns, 2003).

14. Les critères de référence sont les suivants : (1) Réformes sur le plan financier : Part des recettes publiques égale à 14-18% du PIB; Part des dépenses consacrées à l'éducation égale à 20% des recettes; Part des dépenses consacrées à l'enseignement primaire égale à 50% des dépenses totales consacrées à l'éducation; (2) Réformes sur le plan de la qualité : Taux d'encadrement de 1 pour 40; Part des coûts non salariaux égale à 33% des dépenses ordinaires; (3) Réformes sur le plan de l'efficacité : Traitement des enseignants égal à 3,5 fois le PIB par habitant; Taux de redoublement de 10%.

15. Depuis la Conférence d'Amsterdam en avril 2002, les partenaires se sont réunis à Bruxelles en novembre 2002 et à Paris en mars 2003. La prochaine réunion doit se tenir à Oslo en novembre 2003, date à laquelle une deuxième tranche de propositions de pays désireux de participer à l'Initiative devrait être prête.

groupes locaux d'organismes de financement et d'assistance technique approuvent le financement sur la base des plans élaborés par les gouvernements et que seulement dans les cas où celui-ci serait insuffisant le déficit soit porté à l'attention du forum international de la FTI (Bruns, 2003).

Sur les dix-huit pays candidats initialement, sept ont été admis à bénéficier d'un financement en novembre 2002 (Burkina Faso, Guinée, Guyana, Honduras, Mauritanie, Nicaragua, Niger). Trois autres propositions ont été approuvées en mars 2003 (Gambie, Mozambique, Yémen). Les huit pays restants sont en train de préparer des CSLP et des plans sectoriels et essaient de se faire une idée précise de ce que la FTI peut leur apporter (Albanie, Bolivie, Éthiopie, Ghana, Ouganda, République-Unie de Tanzanie, Viet Nam, Zambie). Les pays sélectionnés n'abritant qu'une proportion relativement faible des enfants non scolarisés dans le monde, on s'intéresse aussi spécialement à cinq pays à forte population (Bangladesh, Inde, Nigéria, Pakistan et République démocratique du Congo) qui ensemble comptent près de la moitié des enfants non scolarisés dans le monde. Ces pays ont été choisis pour participer à une phase préparatoire de renforcement des capacités de nature transitoire et d'élaboration de plans sectoriels étayés par un travail d'analyse – que l'on appelle « procédure accélérée analytique ». Des initiatives spéciales sont par ailleurs envisagées pour les pays ayant peu de chances à court terme de remplir les conditions requises pour bénéficier de la FTI mais qui ont grandement besoin d'un soutien, appelés « pays à faible revenu en difficulté » (Comité du développement de la Banque mondiale, 2003a). D'autres discussions portent sur la création éventuelle d'un multipartenariat permettant d'apporter un financement souple aux pays où peu de partenaires du développement sont présents. D'une manière générale, le but recherché est de faire en sorte que tous les pays à faible revenu participent à l'Initiative dans les deux ou trois prochaines années (Bruns, 2003).¹⁶

Les sept premières propositions FTI

C'est sur la base des propositions nationales évaluées par les organismes travaillant dans le pays, conformément aux directives élaborées par le Secrétariat de la FTI à Washington, que les sept premiers pays ont été sélectionnés. Celles-ci incluait les sept principaux critères de référence, quatre grands domaines identifiés comme difficiles pendant la mise au point de la FTI (les lacunes dans les politiques, le financement, les capacités et les connaissances)

et une partie des facteurs identifiés dans le Cadre d'action de Dakar, notamment les signes d'appropriation nationale, l'inclusion des parties prenantes dans l'élaboration de la proposition, les approches novatrices et l'attention portée au suivi et à l'évaluation. Enfin, les risques éventuels pour la mise en œuvre de la proposition, notamment la nécessité de développer les capacités, ont été soulignés. Néanmoins, les critères de référence ont été – et sont toujours – l'élément le plus important pris en considération (Rose, 2003).

Les critères du Cadre indicatif ont été pris en considération pour tous les objectifs fixés par les sept pays admis. La situation est variable cependant suivant les pays, ce qui montre bien que les critères ont été interprétés dans certains cas comme un principe directeur et dans d'autres davantage comme un élément de conditionnalité. Par exemple, tandis que pour le Niger il a été accepté que les traitements des fonctionnaires, notamment ceux des enseignants, représentent 8,1 fois le PIB par habitant alors que la valeur de référence est de 3,5 (tableau 6.9), pour le Burkina Faso les paramètres du Cadre indicatif ont été suivis de façon un peu plus rigoureuse. Toutefois, l'évaluation de la proposition FTI du Burkina Faso remet en cause l'application rigide des critères de référence tant en raison de la priorité exclusive qu'ils donnent à l'enseignement primaire que du fait qu'ils négligent les aspects liés à la demande, en particulier l'importance de l'alphabétisme des adultes et de l'éducation non formelle comme moyens de réaliser l'EPU et la parité et l'égalité entre les sexes.

Certains des ajustements apportés aux critères de référence ont des implications majeures pour les politiques. Dans le cas du Niger, les valeurs cibles de la FTI sont plus ambitieuses que celles du programme envisagé par le pays pour le secteur de l'éducation. La raison en est, selon l'évaluation de la FTI, que seule la proposition FTI a pris en compte la capacité du Niger à mobiliser des ressources internes et externes. L'ajustement des recettes publiques de 9,2% à 14% du PIB d'ici à 2015 a été calculé à partir d'un modèle de simulation qui est fondé sur des hypothèses concernant le taux annuel moyen de croissance économique, un coefficient de pression fiscale et l'attribution de crédits budgétaires déterminés au secteur de l'éducation et de l'éducation de base. Point intéressant, bien que la mobilisation estimée des ressources ait été qualifiée de réaliste dans l'évaluation de la proposition, la vulnérabilité au niveau macroéconomique est également identifiée comme un risque majeur pour la mise en œuvre.

16. Une première analyse des pays prioritaires entreprise par le Secrétariat de la FTI montre que les organismes de financement et d'assistance technique ont tendance à continuer à soutenir les pays auxquels ils apportent déjà une aide. Il en résulte que l'on ne s'intéresse guère, ou pas du tout, à certains des pays sélectionnés pour la FTI (par exemple l'Albanie, la Gambie, le Guyana et la Mauritanie – Informations fournies par le Secrétariat de la FTI le 5 août 2003).

Tableau 6.9. Critères de référence du cadre indicatif et valeurs cibles de la proposition FTI pour 2001 (année de référence) et 2015

	Burkina Faso 2001 2015	Guyane 2001 2005 ¹	Guinée 2001 2015	Honduras 2001 2015	Mauritanie 2001 2015	Nicaragua 2001 2015	Niger 2001 2015
Recettes publiques égales à 14-18% du PIB	12,5% 14-18%	35% 33,9%	11,5% 16%	18,1% 18%	27% 23%	23% 18%	9,2% 14%
Dépenses éduc. égales à 20% des recettes	21% 20%	21,2% 23,6%	15,7% 20%	22,8% 22%	14% 20%	14% 20%	20% 28,6%
Dépenses ens. primaire égales à 50% du total dépenses éduc.	58% 50%	30% 40%	40,6% 50%	51,6% 52%	47% 50%	65% 65%	49% 50%
Taux d'encadrement de 1 pour 40	51:1 40:1	27:1 27:1	45,7:1 40:1	42:1 ² 29:1 ³ 37,5:1	43,5:1 40:1	36:1 35:1	41:1 40:1
Coûts non salariaux égaux à 33% des dépenses ordinaires	n/d	14% 20%	32,7% 33%	10,56% 32%	19% 33%	35% 35%	28% 33%
Traitement des enseignants 3,5 fois le PIB par habitant	7,6/3,6 ⁴ 3,5	3,4/2,9 3,5/1,8 4,0/3,5 ⁵	1,9/3,5 3,2 ⁶	7/3,7/3,3 ⁷ 3,5-4	4,7 4,2	2,6 3	3,9/8,1 3,9/8,1 ^B = 4,3 (moyen.)
Taux de redoublement de 10%	18% 8%	n/d	20,3% 5%	8% 2%	15% 10%	25% ⁹ 6%	n/d

Notes :

1. Le deuxième critère de référence pour le Guyane concerne dans tous les cas 2005 et non 2015.
2. Rural.
3. Urbain.

4. 7,6 pour les enseignants déjà en fonction, 3,6 pour les nouveaux enseignants.
5. 3,4-4,0 pour les enseignants déjà en fonction, 2,9-3,5 pour les nouveaux enseignants, 3,5 pour les enseignants certifiés, 1,8 pour les enseignants non certifiés.

6. 1,9 pour le personnel contractuel, 3,5 pour le personnel à plein temps. 7. 6 pour les enseignants permanents, 3,7 pour les nouveaux enseignants, 3,3 pour les enseignants recrutés par la communauté.

8. 3,9 pour le personnel contractuel, 8,1 pour les fonctionnaires.
9. 1^{re} année d'études.

Source : Évaluations individuelles par pays (<http://www1.worldbank.org/hdnetwork/efa>).

Encadré 6.6. Traitements et syndicats des enseignants : le Niger et la Côte d'Ivoire

Le Niger a appliqué des mesures pour réduire la masse salariale des enseignants dans les années 1990 car il ne pouvait pas garantir des paiements réguliers.

L'insuffisance des ressources publiques a conduit le gouvernement à payer les arriérés de traitements sous forme de terres. Cette mesure a provoqué d'autres problèmes, en particulier l'expropriation de terres dans les zones périurbaines. En 2003, des grèves très dures ont été organisées pour obtenir le retrait de l'ordonnance (introduite en 2000) qui prévoyait le départ à la retraite de tous les fonctionnaires au terme de 30 années de service ou à l'âge de 55 ans.

L'irrégularité des paiements suscite toujours le mécontentement. La Confédération démocratique des travailleurs du Niger (CDTN) a appelé tous les fonctionnaires à faire grève dans tout le pays pour protester contre une série de réformes concernant les conditions de service. Les implications de l'Initiative accélérée pour les écarts de traitement entre les nouveaux enseignants et les autres sont lourdes de

risques politiques. Aussi longtemps que les syndicats continueront à réagir contre les mesures impopulaires, la stabilité du système éducatif sera compromise.

En Côte d'Ivoire, les mesures d'austérité introduites dans les années 1990 comprenaient la limitation de la durée de service des enseignants à 30 ans, le départ volontaire à la retraite et la fixation de niveaux de salaires différenciés. Les enseignants recrutés avant 1991 devaient conserver leurs niveaux de salaires tandis que ceux recrutés après 1991 devaient recevoir des salaires inférieurs (de moitié ou même plus pour certains enseignants universitaires). Le but recherché était l'harmonisation des traitements dans la fonction publique, les enseignants gagnant traditionnellement plus que les autres fonctionnaires. Ces mesures ont provoqué des troubles importants et sont un sujet de contestation depuis lors. Le gouvernement a renoncé à cette réforme en 2001 et il a rétabli l'écart entre les rémunérations de tous les enseignants et celles des autres fonctionnaires.

Sources : Proteau (2002) ; Kaudio (2003) ; Afrikeco (2003) ; Geocities (2001).

De la même manière, l'ajustement prévu des traitements des enseignants est général dans les cas du Burkina Faso et du Honduras. Au Honduras, les ajustements des traitements des enseignants permanents et l'adoption de niveaux de rémunération plus faibles pour les nouveaux enseignants reposent sur l'hypothèse que le gouvernement réussira à éliminer les pressions politiques qui jouent dans le recrutement des enseignants et confiera les négociations salariales à une entité extérieure au Ministère de l'éducation, ce qui est une tâche délicate. La réduction des traitements des enseignants est potentiellement le sujet le plus sensible dans le contexte de la FTI. Une illustration en est donnée pour le Niger et un pays non bénéficiaire de la FTI, la Côte d'Ivoire (encadré 6.6). Sinon, les facteurs les plus importants qui compromettent une mise en œuvre réussie dans la plupart des pays sont des facteurs institutionnels et les capacités de gestion, qui (sauf dans le cas de la Guinée) ne sont pas explicitement liés dans les évaluations à la question de l'absorption des nouveaux financements obtenus dans le cadre de la FTI.

Dans le cas de la Mauritanie, l'élaboration de la proposition FTI semble avoir débouché sur un processus constructif de réajustements des cibles existantes dans le plan national pour l'éducation et, dans celui du Honduras, à la détermination des premières cibles quantitatives. Au Niger comme en Mauritanie, on attache de l'importance à une distribution plus équitable des ressources en faveur des régions rurales les plus pauvres et/ou des groupes défavorisés, notamment les filles et les enfants handicapés. L'amélioration de la qualité de l'éducation est une préoccupation de premier plan au Honduras et au Nicaragua, tandis que le Burkina Faso, la Guinée, la Mauritanie et le Niger prévoient tous d'améliorer l'accès, la scolarisation et l'achèvement du cycle d'études primaires pour les filles d'ici à 2015.

On considère que les propositions FTI témoignent de l'appropriation nationale car elles s'inscrivent dans le cadre des CSLP et des plans en faveur de l'éducation propres aux pays – postulat qui a été contesté en raison de la participation étroite de partenaires extérieurs à la formulation de ces plans. Cette remise en cause est aussi une critique générale de la procédure d'élaboration des propositions FTI (Rose, 2003c). Dans le cas du Nicaragua, on a reproché au processus FTI de doubler le processus national de révision et de planification de l'éducation et d'être coordonné par différents services ministériels,¹⁷ ce qui permet de douter du degré de consultation au niveau national dont le processus fait l'objet et de l'appropriation

Tableau 6.10. Engagements financiers en faveur des pays admis à participer à la FTI¹ (août 2003 en millions de dollars EU)

	2003	2004	2005	Total
Engagements des gouvernements et des organismes de financement avant la FTI				
Financement du gouvernement pour l'enseignement primaire	355	377	395	1 127
Engagements en cours des organismes de financement (bilatéraux et multilatéraux) ²	127	124	116	368
Total des ressources disponibles pour l'enseignement primaire	482	501	511	1 495
Propositions FTI				
Ressources supplémentaires requises - demandes soumises par les pays à la FTI (A)	104	151	174	429
Ressources supplémentaires requises - révisées par les organismes de financement (B)	55	122	149	326
(B) as a percentage of (A)	52%	81%	86%	76%
Engagements pour la FTI³	50,2	74,9	82,6	207,5
France	0	28,9	45,1	74
Pays-Bas	12,2	10	10	32,2
Allemagne	6	8,5	5,5	20
Suède	6	6	5	17
Japon	10,5	4,5	0	15
Belgique	1	4	4	9
Canada	0	3	3	6
États-Unis	5	0	0	5
Norvège	3	0	0	3
IDA accélération/réserve	6,5	10	10	26,5
Déficit financier après la FTI (arrondi)⁴	4,5	47,4	66,8	118,7
Déficit financier en pourcentage du financement du gouvernement	1%	13%	17%	11%
Déficit financier en pourcentage des engagements des organismes de financement avant la FTI	4%	38%	57%	32%
Déficit financier en pourcentage des engagements en cours	9%	63%	81%	57%

Notes :

1. Les données sont des estimations et sont sujettes à modification.
2. Les engagements ont été calculés d'après les données du CAD pour les chiffres rétrospectifs et les informations fournies par les donateurs pour 2003 - 05. Les estimations ne prennent pas en compte l'allègement de la dette des PPTE, qui est inclus dans l'enveloppe de ressources du gouvernement.
3. Nouveaux engagements estimés par le secrétariat de la FTI. Ces chiffres sont provisoires.
4. Montant des ressources supplémentaires requises, révisé par les organismes, moins les engagements à la FTI.

Sources : Bruns (2003) ; Campagne mondiale pour l'éducation (2003b).

nationale des produits. Dans le cas du Burkina Faso, un observateur d'une ONG s'est demandé si l'approche FTI n'avalisait pas un programme de développement de l'éducation dont il fallait d'abord débattre dans le pays (*Education Today*, 2003).

Les sept premiers bénéficiaires du financement

Il n'a pas été facile pour la FTI d'attirer rapidement de nouvelles ressources financières conséquentes. En août 2003, 208 millions de dollars EU avaient été engagés pour les sept premiers pays pour la période 2003-2005 (tableau 6.10). Ces engagements (et il est permis

17. Point soulevé par le Conseiller régional de l'UNICEF-TACRO à la réunion annuelle du Groupe consultatif sur la protection et le développement des jeunes enfants, tenue à Washington D.C. du 19 au 22 mai 2003.

de se demander s'il s'agit dans tous les cas de nouveaux fonds) s'ajoutent aux engagements au titre de l'aide dont le montant est estimé à 368 millions de dollars EU pour la même période de trois ans. Ils représentent un accroissement de 56 % du volume de l'aide actuellement accordée à l'enseignement primaire. Envisagés un peu différemment, les nouveaux engagements représentent 48 % du total des demandes soumises à l'origine à la FTI par les gouvernements des sept pays mais 64 % des estimations révisées des propositions FTI faites par les organismes de financement. Si l'on tient compte des situations très différentes des sept pays, le déficit global de financement de la FTI pourrait être comblé de différentes manières – un accroissement de 11 % du financement par les gouvernements, de 32 % du financement des organismes par rapport aux engagements qu'ils avaient pris avant la FTI ou une augmentation de 57 % des engagements actuels pour la FTI. Une combinaison des trois est également possible.

Quelle que soit la manière dont ces chiffres sont interprétés, il est clair que ces sommes sont négligeables au regard des engagements de Monterrey et faibles comparées aux contributions effectivement annoncées en faveur de l'éducation de base au cours de 2002, qui selon les estimations représentent une aide annuelle supplémentaire d'environ 1,2 milliard de dollars EU (UNESCO, 2002b). Par ailleurs, le déficit reste important par rapport aux besoins reconnus des sept premiers pays. Il est donc clair qu'il reste beaucoup à faire avant que la FTI soit considérée comme faisant partie des principaux bailleurs d'aide au développement destinée à l'éducation.

Procédure accélérée analytique

Dans leurs lettres d'invitation aux cinq pays à forte population, les directeurs de département géographique de la Banque mondiale (juin 2002) indiquaient que la finalité de la procédure d'analyse accélérée est de mettre les pays en mesure de remplir les conditions requises pour bénéficier d'un financement accéléré dans le cadre de l'Initiative principale. Une équipe technique collaborerait avec le personnel national pour articuler les stratégies visant à accélérer les résultats dans le domaine de l'EPU et faire en sorte que les critères de sélection pour participer à l'Initiative accélérée soient remplis le plus rapidement possible. Autrement dit, le financement octroyé pour la procédure accélérée analytique jouerait un rôle de catalyseur. Tout en exprimant leur intérêt, les cinq pays ont demandé des précisions sur les implications dans la pratique de leur participation et le contenu des

critères qui seraient retenus pour être admis à passer de la procédure analytique à l'Initiative accélérée proprement dite.

Les organismes de financement considèrent ce travail d'analyse comme un moyen de promouvoir une meilleure coordination à l'intérieur des pays. Pour la plupart des pays bénéficiaires de la FTI, les CSLP existants, les CSLP provisoires ou les plans concernant le sous-secteur de l'enseignement primaire ou de l'éducation de base constitueraient la base à partir de laquelle les mesures à prendre pour progresser le plus possible vers l'objectif de l'EPU seraient déterminées. Des activités seraient entreprises dans trois domaines majeurs dont l'importance relative dépendrait du contexte national :

- (1) Réaliser un consensus sur les orientations des réformes pour qu'elles coïncident avec le Cadre indicatif. Il faudrait notamment à cette fin élargir la participation de la société civile et du secteur privé à la FTI et prendre en considération les incidences de la décentralisation des services gouvernementaux sur, par exemple, les CSLP et les stratégies concernant le secteur de l'éducation.
- (2) Mettre les pays en mesure d'accélérer leurs progrès vers la réalisation de l'EPU dans un cadre financier viable en déterminant avec précision le déficit global de financement, la nécessité éventuelle d'accroître le financement interne et d'améliorer l'efficacité et l'efficacité des dépenses publiques.
- (3) Renforcer la capacité de gestion et améliorer les données au niveau national et infranational.

Dans ces cinq cas, il semble que l'on a pas suffisamment débattu de la finalité de la procédure accélérée analytique, que ce soit avec les gouvernements en question ou au sein des organismes, entre leur siège et leurs bureaux extérieurs. C'est peut-être ce qui explique les différentes réactions à son potentiel au Nigéria. D'un côté, elle a été considérée comme une occasion de définir des lignes directrices et de négocier des conditionnalités.¹⁸ De l'autre, elle a été une cause de frustration pour certains services ministériels car elle est apparue simplement comme un habillage nouveau du Programme existant en faveur de l'éducation de base universelle, appuyé par la Banque mondiale et le DFID, et non comme un tremplin pour obtenir une assistance technique ou un soutien financier supplémentaires. Selon un haut responsable d'un

18. Education Today, 2003, page 6. Entretien avec Amina J. Ibrahim, coordonnateur national pour l'EPT au Nigéria, p. 6.

organisme, «le gouvernement est sceptique à juste titre, car le terme analytique est un euphémisme qui signifie qu'il n'y a pas d'argent en plus à la clé» (ActionAid, 2003).

En ce qui concerne l'Inde, son dixième Plan quinquennal a déjà été accepté comme devant lui permettre de se qualifier pour avoir accès à la FTI proprement dite, de sorte qu'il est permis de s'interroger sur la finalité de la procédure accélérée analytique et sur la manière dont les pays passent de la phase préparatoire à l'Initiative principale. Si l'Initiative accélérée analytique est engagée et dès lors que le soutien technique a garanti que les critères d'admissibilité sont remplis, il semble probable que le coût des propositions financières dépassera de très loin les niveaux de financement pour le premier groupe de pays. Par conséquent, si l'on songe aux difficultés rencontrées pour réunir un financement suffisant même pour les sept premiers pays, on voit mal comment l'accès à l'Initiative accélérée analytique donnerait ensuite aisément accès à des ressources supplémentaires dans le cadre de l'Initiative accélérée principale.

Des pistes pour l'avenir

La FTI est perçue par beaucoup comme un instrument potentiellement intéressant pour relever les défis de Dakar. Elle a bénéficié d'une attention considérable au niveau international et elle a créé des attentes dans de nombreuses parties du monde. Pourtant, la FTI n'a pas réussi à s'assurer auprès de nombreux organismes un soutien qui soit à la hauteur de la tâche.

Les principales difficultés semblent être les suivantes :

- De nombreux organismes ne sont apparemment pas en mesure d'engager des volumes d'aide supplémentaire en faveur de l'éducation de base qui sont en rapport avec le volume estimé des besoins de financement pour l'EPU – que ce soit par le biais de la FTI ou non.
- Les organismes semblent peu enclins à allouer des montants appréciables d'aide bilatérale à une initiative mondiale qui n'a pas fait ses preuves, contrairement aux canaux bilatéraux existants.
- La priorité donnée à un sous-secteur peut être incompatible avec le soutien budgétaire ou l'aide-programme en général fournis par le biais des programmes concernant le secteur éducatif. Un autre aspect préoccupant est que l'EPU n'est qu'un volet du Cadre d'action pour l'EPT.

- D'aucuns ont le sentiment qu'il existe un risque que la FTI crée des procédures de planification parallèles à l'intérieur des pays.
- Certains organismes craignent de voir une nouvelle administration centrale déposséder les pays de la prise de décision.
- Des incertitudes demeurent quant à certains des arguments et des éléments concrets sur lesquels repose le Cadre indicatif.
- L'accent mis sur des résultats rapides a fait que des engagements ont été pris avant que le Cadre de l'Initiative ait été approuvé

Ces questions doivent être débattues et résolues rapidement. Les participants à la réunion de septembre 2003 du Comité du développement de la Banque mondiale/FMI ont demandé que leur soit présenté à leur prochaine réunion un rapport qui rende compte des progrès en matière de financement et des enseignements tirés de la mise en œuvre de la FTI.

La FTI peut encore devenir un instrument qui contribue effectivement et concrètement à la réalisation des engagements de Dakar. Si elle n'existait plus, ses détracteurs doivent démontrer comment l'aide à l'éducation peut être mobilisée pour les pays qui ont les indicateurs les plus mauvais en matière d'éducation, le moins de ressources et les capacités les plus faibles, d'une manière bien coordonnée dans un avenir immédiat. Les montants relativement modestes prélevés sur les budgets de l'aide bilatérale par le biais de la FTI témoignent peut-être d'une certaine détermination. Mais pour l'heure ils sont totalement insuffisants pour tenir les promesses de Dakar.

Projets, décennies et campagnes

Outre la FTI, un certain nombre de projets et d'activités de portée internationale sont destinés à promouvoir le soutien international à l'éducation de base. Parmi eux figurent les groupes de travail qui se consacrent à l'éducation tant dans le cadre du Projet du Millénaire que dans celui de l'Initiative pour la gouvernance mondiale (encadré 6.7). Ces deux activités offrent des opportunités intéressantes pour identifier et promouvoir des stratégies efficaces afin de relever le défi consistant à atteindre les ODM et les objectifs de l'EPT, notamment grâce à la diffusion des conclusions du présent rapport.

Décennies des Nations Unies

Les décennies internationales, qui sont un élément marquant de l'activité des Nations Unies depuis 1985, sont destinées à appeler l'attention sur des questions de dimension mondiale et à

Encadré 6.7. Initiatives et campagnes ayant un lien avec l'EPT

Le Projet du Millénaire :

Lancé par le Secrétaire général de l'ONU et l'Administrateur du Programme des Nations Unies pour le développement, ce projet a pour but de recommander les meilleures stratégies permettant d'atteindre les Objectifs de développement du millénaire (ONU, 2003b). En juin 2005, Jeffrey Sachs, Conseiller spécial auprès du Secrétaire général de l'ONU sur les objectifs de développement du millénaire, présentera les recommandations finales du Projet au Secrétaire général. Le projet concentre son attention sur les priorités opérationnelles, en veillant à l'organisation des moyens de mise en œuvre et des structures financières. Il compte dix groupes de travail thématiques, dont un se consacre à l'éducation et à l'égalité entre les sexes, sous la direction de Nancy Birdsall (Center for Global Development). Le Groupe de travail a déjà vivement approuvé les notions qui sous-tendent l'EPT, exprimé son soutien au partenariat mis en œuvre dans l'Initiative accélérée et souligné la nécessité d'accroître de façon substantielle les niveaux actuels du soutien externe et d'améliorer l'efficacité des mécanismes qui servent à l'acheminer. Les documents du Groupe de travail peuvent être consultés sur le site Web du projet (par exemple Levine, R, et al 2003).
<http://www.unmillenniumproject.org/html/about.shtml>

Initiative pour la gouvernance mondiale :

Le Forum économique mondial a lancé cette initiative pour suivre la progression des efforts déployés au niveau mondial en vue de réaliser les objectifs énoncés dans la Déclaration du Millénaire des Nations Unies (2000). Chaque année l'Initiative pointera les décalages entre les objectifs entérinés par la communauté internationale et les efforts consentis pour les réaliser. Elle présentera un résumé objectif des progrès accomplis, ainsi qu'une évaluation qualitative de l'évolution des efforts fournis et de la coopération instaurée par les gouvernements, les organisations internationales, la

société civile et les milieux d'affaires pour atteindre chaque objectif. Cette évaluation revêtira la forme d'un classement général, selon les progrès accomplis, des efforts et de la coopération pendant l'année précédente, accompagné d'un examen des évolutions, initiatives ou problèmes marquants. L'un des sept groupes consacre ses travaux à l'éducation (Forum économique mondial, 2002). <http://www.weforum.org/>

Campagne mondiale pour l'éducation :

Constituée en 1999, la Campagne est une organisation regroupant divers membres (dix-neuf coalitions nationales et sept coalitions régionales et dix réseaux et organismes internationaux) qui s'attache à promouvoir l'éducation en tant que droit fondamental de l'être humain. Elle mobilise le public pour qu'il fasse pression sur les gouvernements et la communauté internationale afin que ceux-ci tiennent leur promesse d'offrir à tous une éducation de base gratuite, obligatoire et publique ; en particulier aux enfants, aux femmes et à tous les groupes défavorisés et démunis de la société. Elle publie régulièrement des dossiers et des notes d'information (par exemple Campagne mondiale pour l'éducation, 2003).
http://www.campaignforeducation.org/_html/home/welcome/ramset.shtml

Marche mondiale contre le travail des enfants :

Ce mouvement a débuté avec l'organisation d'une véritable marche en 1998 et il a atteint son apogée avec l'adoption de la Convention sur les pires formes de travail des enfants en 1998. Il compte des partenaires dans 150 pays. Sa mission est de mobiliser les efforts à travers le monde pour protéger et promouvoir les droits de tous les enfants, spécialement le droit de recevoir une éducation gratuite et de qualité et de ne pas souffrir de l'exploitation économique.
<http://globalmarch.org>

encourager la coopération et l'action au niveau international. Deux nouvelles décennies ont un lien direct avec l'EPT, la Décennie des Nations Unies pour l'alphabétisation 2003-2012 et la Décennie des Nations Unies pour l'éducation en vue du développement durable 2005-2014 (encadré 6.8).

L'intérêt d'une Décennie des Nations Unies est incontestablement le potentiel qu'elle offre pour sensibiliser l'opinion publique à un grave problème mondial et diriger l'action sur celui-ci. Dans le cas des deux nouvelles décennies, il a été bien précisé qu'elles devaient être étroitement et clairement rattachées au Cadre d'action de l'EPT. Pour que cette synergie potentielle et nécessaire porte ses fruits, il faudra que la coordination soit

efficace, au niveau international et au niveau national, afin d'éviter des activités parallèles de planification, de suivi et d'évaluation. Compte tenu du rôle pilote qui lui a été confié dans ces trois domaines, ce sera une lourde tâche pour l'UNESCO.

Organisation de campagnes en faveur de l'éducation

Le rôle joué par les organisations internationales non gouvernementales (OING) dans les campagnes en faveur de l'éducation et leur participation beaucoup plus visible dans les débats à l'échelon international avec les gouvernements et les organisations internationales (Chabbott, 2003) est une caractéristique importante des vingt dernières années et en particulier de la décennie. Les raisons en sont un professionnalisme

croissant des ONG dans les domaines techniques, les capacités de l'Internet, une prise de conscience accrue des problèmes mondiaux et la volonté des gouvernements de financer et de soutenir les ONG, notamment pour qu'elles appuient leurs propres travaux sur les questions de fond.

Une étude identifie cinq conséquences majeures du « nouveau et inattendu leadership dans les efforts internationaux en faveur de l'EPT » exercé par les OING (Murphy et Munday, 2002) :

- L'existence d'un réseau cohérent et indépendant d'ONG nationales et internationales ayant un agenda commun dans le domaine de l'EPT.
- La Campagne mondiale pour l'éducation a fait mieux connaître dans l'ensemble de la communauté internationale le rôle et la situation de l'éducation de base.
- Un débat plus circonscrit et régulier entre les organismes bilatéraux, les organisations internationales et les pays du G7 sur le financement de l'EPT et ses liens avec l'allègement de la dette.
- Un environnement international qui pousse à engager concrètement des ressources en faveur de l'EPT.
- Une place pour la société civile dans la planification et le suivi des politiques au niveau national et international.

Encadré 6.8. Alphabétisation et développement durable

L'Assemblée générale des Nations Unies a proclamé la **Décennie pour l'alphabétisation** à sa 56^e session en 2001 et elle a chargé l'UNESCO de coordonner les activités au niveau international.

Selon le Plan d'action international pour la Décennie de l'alphabétisation (Nations Unies, 2002d), la Décennie doit être considérée comme faisant partie intégrante de l'éducation pour tous, étant donné que l'alphabétisation est « le fil qui relie les six objectifs ». Il est également essentiel de créer des environnements et des sociétés alphabètes pour atteindre les Objectifs de développement du millénaire. Le Plan d'action indique que l'alphabétisation pour tous devrait être l'élément central de tous les plans et programmes concernant l'éducation pour tous et que des activités seront entreprises dans le cadre de tous les mécanismes de coordination de l'éducation pour tous existants. Les résultats attendus sont notamment :

- Des progrès substantiels vers la réalisation des objectifs de Dakar se caractérisant par une augmentation sensible du nombre absolu des alphabètes parmi : (i) les femmes ; (ii) les groupes exclus dans les pays qui sont considérés par ailleurs comme ayant des taux d'alphabétisme élevés ; (iii) les régions ayant les plus grands besoins, à savoir l'Afrique subsaharienne, l'Asie du Sud et les pays E-9.
- L'accès par tous les apprenants, notamment les enfants scolarisés, à un niveau de maîtrise dans l'apprentissage de la lecture, de l'écriture, du calcul, de la réflexion critique, des valeurs civiques positives et d'autres compétences.
- Des environnements alphabètes dynamiques, spécialement dans les écoles et les communautés des groupes prioritaires, de telle sorte que l'alphabétisation soit poursuivie et intensifiée au-delà de la Décennie de l'alphabétisation.
- Une meilleure qualité de vie (réduction de la pauvreté, accroissement des revenus, meilleur état de santé, plus grande participation, développement du civisme et sensibilisation à la discrimination fondée sur le sexe) pour ceux qui ont participé aux divers programmes éducatifs dans le cadre de l'éducation pour tous.

La **Décennie de l'éducation en vue du développement durable** a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 2002, après avoir été approuvée lors du Sommet mondial sur le développement durable (Johannesburg, 2002) et elle débutera en 2005. L'UNESCO s'est vu confier le rôle d'organisme chef de file dans la promotion de la décennie ainsi qu'un rôle concret dans sa mise en œuvre.

D'après le Cadre pour un projet de programme international de mise en œuvre pour la Décennie (UNESCO, 2003c) l'objectif premier sera de promouvoir l'éducation pour qu'elle devienne le fondement d'une société humaine plus durable, qui concilie le bien-être humain et économique avec les traditions culturelles et le respect pour les ressources naturelles de la terre. La Décennie a pour but de contribuer à intégrer le développement durable dans les systèmes éducatifs à tous les niveaux et de renforcer la coopération internationale pour le développement et le partage des politiques, programmes et activités novatrices. Tous les six objectifs de l'EPT et les objectifs de la Décennie de l'alphabétisation sont conçus comme faisant partie intégrante de l'éducation pour le développement durable. De la même manière, l'éducation pour le développement durable devrait être incorporée dans les stratégies de l'EPT et de la Décennie de l'alphabétisation. Quatre axes majeurs sont envisagés :

- Promotion et amélioration de l'éducation de base.
- Réorientation des programmes éducatifs existants.
- Développement de la compréhension de la notion de durabilité par le public et de sa sensibilisation dans ce domaine.
- Formation.

Note : Les pays E-9 comptent 50 % de la population mondiale mais 70 % des analphabètes dans le monde. Ce sont le Bangladesh, le Brésil, la Chine, l'Égypte, l'Inde, l'Indonésie, le Mexique, le Nigéria et le Pakistan.

Source : Nations Unies (2002d) ; UNESCO (2003d)

Du point de vue tactique, les réseaux d'OING ont identifié le décalage qui existe entre le discours et la réalité sur la scène internationale, contourné les circuits internationaux dans le domaine de l'éducation pour s'adresser directement aux chefs des gouvernements et aux organisations internationales, encouragé les approches mondiales concernant la manière dont les objectifs de l'EPT pourraient être réalisés et incité les hauts responsables à énoncer clairement leurs intentions (Murphy et Munday, 2002). Ces activités ont influencé l'élaboration du *Cadre d'action de Dakar* et, depuis le Forum mondial sur l'éducation de Dakar, les délibérations du G8 et les politiques en matière d'éducation et de développement de la Banque mondiale et de la Communauté européenne. C'est une nouvelle force avec laquelle il faut compter dans le soutien de l'EPT, qui s'emploie à susciter une conscience plus aiguë de l'obligation de rendre des comptes sur les objectifs qui ont été fixés au niveau international.

La Campagne mondiale pour l'éducation (voir encadré 6.7) s'efforce aussi de sensibiliser l'opinion publique aux questions liées à l'EPT. Ainsi, en avril 2003, avec un soutien actif de l'ONU, «*Le plus grand cours jamais donné*» a été organisé pour souligner l'importance de l'éducation des filles et des femmes à l'occasion du troisième anniversaire du Forum mondial sur l'éducation. Plus d'un million de personnes à travers le monde y ont participé. En 2004, la Semaine mondiale d'action pour l'EPT sera exclusivement consacrée aux enfants qui ne bénéficient d'aucune forme d'éducation. Une action de masse par les enfants pour les enfants est prévue.

Renforcer la coordination internationale

Les efforts menés, à l'échelle internationale, pour trouver les voies d'une coopération plus efficace sous-tendent en grande partie l'élan qui pousse aujourd'hui dans le sens d'un accroissement des flux d'aide, d'une meilleure utilisation de celle-ci, de la collecte et de l'analyse de données plus fiables et d'un enrichissement par les leçons tirées des travaux de recherche. L'UNESCO, qui a au premier chef, dans le domaine de l'EPT, la responsabilité de promouvoir la coordination internationale, sera, à ce titre, l'objet principal de cette section du présent rapport.

L'UNESCO et la coordination de l'EPT

Le *Rapport 2002 sur l'EPT* (UNESCO, 2002a) suggérait que l'UNESCO avait interprété d'une manière relativement conservatrice son rôle exigeant de coordonnateur du processus de Dakar. C'est encore le cas.

À la demande du Forum mondial sur l'éducation, le Directeur général de l'UNESCO a créé le Groupe de haut niveau sur l'EPT, qui se réunit annuellement et dont la composition est revue chaque année. L'UNESCO a également créé le Groupe de travail sur l'éducation pour tous, qui s'est réuni quatre fois depuis Dakar.

Les deux groupes travaillent à atteindre une série d'objectifs publiquement affirmés. En particulier, le Groupe de haut niveau, *restreint et souple*, a pour mandat de *contribuer à renforcer la volonté politique et la mobilisation des moyens techniques et financiers* (UNESCO, 2000a). L'UNESCO a également décidé que ce groupe contribuerait à examiner les progrès réalisés pour atteindre les objectifs de Dakar et à évaluer dans quelle mesure les engagements internationaux sont tenus. Le *Rapport 2002 sur l'EPT* a influé tant sur la structure que sur le contenu de la deuxième réunion du groupe, tenue à Abuja, au Nigeria, en 2002, et qui a valeur de modèle pour la réunion suivante, qui se tiendra en 2003 à New Delhi, en Inde.

Toutefois, en l'état actuel des choses, il n'est pas assuré que le Groupe de haut niveau dispose de l'influence nécessaire pour atteindre son objectif premier. Ni les communiqués (Encadré 6.9), ni les rapports (UNESCO, 2002b ; UNESCO, 2003a) des deux premières réunions (Paris, 2001 et Abuja, 2002) n'ont eu d'incidence visible sur le plan international, que ce soit pour susciter un engagement politique ou pour mobiliser les ressources nécessaires à la réalisation de l'EPT. Le groupe a, cependant, produit une analyse étendue des progrès accomplis et des engagements pris à l'échelle internationale.

Si l'action du Groupe de haut niveau semble être limitée, ce n'est pas faute de bonnes intentions. De fait, dans son principe, le Groupe est en position d'exprimer un message fort, qui s'appuie sur le *Rapport mondial de suivi sur l'EPT*. L'UNESCO doit, néanmoins, résoudre un problème complexe. Même avec un message fort, en effet, le Groupe n'a pas de reconnaissance internationale au-delà du mandat qui lui est confié dans le cadre du processus de Dakar, ni de lignes claires de communication avec l'ensemble du

système des Nations Unies, sinon par l'intermédiaire des organes délibératifs propres de l'UNESCO. De la sorte, les déclarations de ce Groupe n'auront d'influence qu'à la mesure de ses relations politiques extérieures et de l'action proactive que ses membres peuvent exercer pour en favoriser le succès. Sur ce dernier point, il faut noter que, le renouvellement – au moins partiel – de ses membres étant annuel, c'est un Groupe en grande partie nouveau qui se réunit pour évaluer l'incidence des conclusions et des recommandations formulées l'année précédente. Ce dispositif, s'il présente l'avantage de donner à un plus grand nombre de pays différents l'occasion de participer aux débats du Groupe, réduit aussi les chances de faire entendre dans la durée une voix forte, décisive et cohérente en faveur de l'EPT.

Un problème corollaire est de savoir comment attirer l'attention, à l'échelle mondiale, sur les messages formulés par le Groupe de haut niveau.

Des injonctions de portée générale adressées aux gouvernements ou aux organisations et institutions régionales (comme le communiqué d'Abuja. Encadré 6.9), qui diffèrent peu de celles que formulent d'autres conférences internationales sur l'éducation, sont éphémères.

Le Groupe de travail sur l'EPT s'est réuni à quatre reprises (Tableau 6.11), rassemblant à chaque fois plus de cinquante participants, sans compter les observateurs. Ce Groupe a été décrit comme « un mécanisme informel destiné à apporter des conseils techniques au mouvement de l'EPT. Il crée et entretient des partenariats, soutient des réseaux régionaux et sous-régionaux et assure des liens entre les programmes-phares interinstitutions dans le cadre du suivi de Dakar. Il délibère sur les questions essentielles et recommande des priorités pour les actions collectives qui s'inscrivent dans le cadre du suivi du Forum mondial sur l'éducation. Il prépare également la réunion du Groupe de haut niveau

Encadré 6.9. Texte des Recommandations du Groupe de haut niveau sur l'EPT, 2002

Les gouvernements du Sud doivent faire de l'enseignement gratuit et obligatoire un droit consacré par la législation nationale et respecté dans la pratique. Les stratégies nationales en vue de la réalisation des objectifs de l'EPT doivent recevoir la part requise des budgets nationaux et bénéficier de toutes les sources de financement possibles, y compris celles liées à l'allègement de la dette.

Les gouvernements doivent s'employer fermement et résolument à améliorer la situation et les conditions de travail du personnel enseignant, afin de prévenir les pénuries prévisibles qui sont signalées dans le rapport. Les pénuries à prévoir sont actuellement aggravées par la pandémie du VIH/sida, les conflits et les situations d'urgence. Une action à cet égard est d'autant plus importante que, dans certains pays, la profession enseignante n'attire plus les jeunes. Les réunions régionales et sous-régionales, à commencer par celle du Projet régional d'éducation pour l'Amérique latine et les Caraïbes (PRELAC) (novembre 2002), les conférences des ministres de l'éducation des États membres d'Afrique organisées par l'UNESCO (MINEDAF) (décembre 2002), et des initiatives régionales comme le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et le Forum des éducatrices africaines (FAWE), qui encouragent la coopération Sud-Sud, sont d'importantes occasions de mobiliser la volonté politique et des ressources en faveur de l'EPT.

La réunion des organismes de financement et d'assistance technique qui doit avoir lieu à Bruxelles (novembre 2002) donne aux institutions d'aide bilatérale et multilatérale une importante occasion de coordonner leur engagement à tenir les promesses faites à Dakar et à Monterrey.

La réunion que le G-8 tiendra à Évian (France) en 2003 offre à cet influent organisme une occasion cruciale de poursuivre et d'accélérer l'utile contribution apportée par l'intermédiaire de son équipe spéciale sur l'éducation.

Les institutions compétentes doivent concevoir et coordonner une stratégie de promotion de l'EPT afin de répondre à certaines préoccupations particulières dans différents pays et régions (l'Unicef en ce qui concerne l'éducation des filles et l'UNESCO pour ce qui est de la condition des enseignants, par exemple).

Il faut tirer pleinement parti de la Décennie des Nations Unies pour l'alphabétisation, qui s'ouvrira prochainement, et de la décennie proposée de l'éducation pour le développement durable afin de faire progresser la cause de l'EPT.

Il faut mettre pleinement à profit les possibilités offertes par le Groupe de haut niveau, le rapport annuel de suivi, la semaine annuelle de l'EPT et les grands événements internationaux consacrés à des questions de développement pour souligner l'importance de l'éducation pour le développement dans son ensemble.

L'UNESCO devrait renforcer d'urgence sa capacité de s'acquitter de sa fonction de coordination internationale.

L'UNESCO et les autres institutions clés de l'EPT doivent concevoir et mettre en œuvre une stratégie pour que les réunions à venir du Groupe de haut niveau bénéficient d'une représentation d'un niveau plus élevé et d'une capacité accrue de mobiliser la volonté politique au service des objectifs de l'EPT.

Note : Le Groupe de haut niveau sur l'EPT s'est d'abord réuni à Paris, les 29 et 30 octobre 2001 (UNESCO, 2002b), puis à Abuja, les 19 et 20 novembre (UNESCO, 2003a).

Tableau 6.11. Le Groupe de travail sur l'Éducation pour tous

Année/Participation*	Objectifs et Résultats
2000 51 (F 17 – H 34) Pays 6 Organisations régionales 4 Institutions bilatérales 6 Institutions multilatérales et régionales 6 OSC/ONG/Fondations 8 OCDE	Orientations <ul style="list-style-type: none"> ● Un cadre commun de connaissances et de compréhension de ce qui se passe dans des pays, régions et organisations spécifiques (...), et plus particulièrement de ce qui a été réalisé depuis Dakar. ● (a) Lier les plans d'action EPT avec les autres plans au niveau national, voir (b) comment mobiliser le soutien international en faveur de l'EPT et (c) comment assurer le suivi des buts et cibles de l'EPT. Recommandations <ul style="list-style-type: none"> ● Constituer des sous-groupes chargés d'analyser ce qui constitue un « bon » plan national, intégrant au mieux l'Éducation pour tous dans des cadres de développement plus larges, et d'examiner la possibilité de définir des critères pour déterminer les pays « cibles » ou « éligibles ». ● Que l'UNESCO (a) établisse un site Web sur les plans nationaux et les processus de planification; (b). joue un rôle de premier plan en tant que facilitateur dans la préparation de plans « réellement participatifs et intégrés ». ● L'UNESCO devrait impliquer les ONG dans le « processus de Dakar ». Les agences internationales devraient accorder un soutien à la mise en place de mécanismes de formation ou d'évaluation. ● Constituer une équipe spéciale pour travailler sur les questions de financement de l'EPT.
2001 51 (F 20 – H 31) Pays 6 Organisations régionales 6 Institutions bilatérales 6 Institutions multilatérales 6 OSC/ONG/Fondations 7	Orientations <ul style="list-style-type: none"> ● S'attacher d'urgence à respecter l'échéance de 2002 fixée pour la finalisation des plans d'EPT. ● Stratégie mondiale de l'EPT. ● <i>Rapport mondial de suivi sur l'EPT.</i> ● Groupe de haut niveau. Recommandations <ul style="list-style-type: none"> ● Le processus d'examen par des pairs des plans nationaux d'EPT doit être en place d'ici la fin 2001. ● Une équipe spéciale va être constituée pour élaborer le plan de la stratégie d'ensemble. ● Des « programmes phares » – sur « les enseignants et la qualité de l'éducation » et « les handicaps » sont proposés. ● Le rapport doit être destiné à tous les acteurs de l'EPT et permettre au Groupe de haut niveau de maintenir la dynamique de l'EPT.
2002 64 (F 26 – H 38) Pays 12 Organisations régionales 5 Institutions bilatérales 9 Institutions multilatérales 7 OSC/ONG/Fondations 10	Orientations <ul style="list-style-type: none"> ● Planification et mise en œuvre de l'EPT ● Financement de l'EPT. ● Renforcement des partenariats. ● <i>Rapport de suivi sur l'EPT.</i> ● Groupe de haut niveau. Recommandations <ul style="list-style-type: none"> ● La planification pour l'EPT peut s'effectuer dans différents cadres – ses processus doivent s'attaquer à l'ensemble des objectifs et s'attacher à garantir la participation de la société civile. ● Des stratégies de communication novatrices sont nécessaires. ● L'Initiative accélérée doit être négociée dans des contextes nationaux. Il faut se pencher d'urgence sur la question du financement des objectifs de Dakar autres que l'achèvement universel des études primaires. ● Le rapport de suivi va offrir un instrument de haute qualité. ● C'est en étant centré sur l'action que le Groupe de haut niveau pourra être le plus efficace. La Stratégie internationale de l'EPT peut servir d'outil pour structurer les partenariats entre les partenaires nationaux et internationaux.
2003 58 (F 20 – H 37) Pays 10 Organisations régionales 4 Institutions bilatérales 6 Institutions multilatérales 5 OSC/ONG/Fondations 11	Orientations <ul style="list-style-type: none"> ● Présentation et définition des « programmes-phares ». ● Initiative de mise en œuvre accélérée : état de la question. ● Troisième Groupe de haut niveau. ● <i>Rapport mondial de suivi sur l'EPT.</i> ● Renforcer les alliances mondiales. Recommandations <ul style="list-style-type: none"> ● Pas disponibles à la rédaction du présent rapport (UNESCO, 2003g).

Note: * Observateurs non compris.

Le Groupe de travail sur l'EPT, qui se réunit à Paris, a publié quatre rapports (UNESCO 2001a; UNESCO 2001b; UNESCO 2002c; UNESCO 2003g).

Sources: UNESCO (2001a, 2001b, 2002c, 2003b).

sur l'EPT» (UNESCO, 2003b). Il s'agit là d'un programme chargé, particulièrement pour un groupe informel dont les réunions durent un jour et demi et dont une partie seulement des membres siègent d'une manière continue.

Le tableau 6.11 suggère qu'en assumant ce rôle très étendu, le Groupe de travail sur l'EPT a quelque peu oscillé entre une approche qui l'apparenterait à une équipe spéciale à vocation proactive – comme l'illustre son travail consacré à

Une stratégie internationale pour rendre opérationnel le Cadre d'action de Dakar sur l'Éducation pour tous (UNESCO, 2002d ; UNESCO, 2003b) – et une autre approche reposant, plus généralement, sur des échanges d'expériences. Le résultat des discussions consacrées à des questions techniques, telles que le financement de l'éducation, n'a pas apporté une grande contribution à des débats plus substantiels. Les recommandations du Groupe sont consignées dans le rapport du Groupe de travail, mais leur suivi ou leurs effets ne font pas l'objet d'un débat l'année suivante. En outre, l'idée que le Groupe de travail pourrait influencer la structure et les progrès du Groupe de haut niveau a évolué, de sorte que, depuis 2002, l'UNESCO réunit un groupe de «sherpas» largement représentatif de la composition du Groupe de travail et dont la vocation est de contribuer à la conception de l'ordre du jour et des conclusions possibles du Groupe de haut niveau.

Il est clair qu'il vaut la peine de s'engager, à l'échelle internationale et sur la base de données factuelles, dans un processus de concertation, de constitution de réseaux et de dialogue. L'UNESCO se trouve là dans un rôle qui lui est généralement reconnu, et ce processus, en s'imposant comme un rendez-vous annuel bien établi, entretient un certain élan. Toutefois, tel qu'il est actuellement constitué, il est difficile de savoir lequel de ces deux mécanismes peut répondre aux exigences de son mandat et apporter une contribution tangible à la coopération internationale. Si ce jugement est justifié, ce sont les mandats ou les mécanismes qui méritent d'être réexaminés. On pourrait alors envisager les possibilités suivantes :

Le Groupe de haut niveau :

- **Composition :** son caractère, défini à Dakar, de groupe «restreint et souple» a été interprété comme une nécessité de limiter le nombre de ses membres à environ vingt-cinq pays, institutions et ONG, invités sur la base d'une large représentativité et renouvelés pour partie chaque année. Une option possible serait que le Directeur général de l'UNESCO réunisse un groupe plus restreint de membres à qualités dont la notoriété de premier plan vaudrait à leurs travaux une grande attention à l'échelle mondiale. Ces membres seraient invités à rester en fonction au moins trois ans.

- **Production :** la production du groupe (peut-être une déclaration) serait réputée pour l'indépendance de sa vision et pour les propositions d'action qu'elle formulerait, fondées sur des analyses et des recherches rigoureuses fournies, en grande partie, par le *Rapport mondial de suivi sur l'EPT*.
- **Méthodes :** le Groupe de haut niveau serait présenté formellement au Secrétaire général des Nations Unies ou à un comité de l'Assemblée générale. Des canaux assurant aux travaux du Groupe une influence auprès de la Banque mondiale, du G-8 et dans d'autres enceintes internationales devraient être clairement identifiés.
- **Dialogue :** Une nouvelle approche est nécessaire pour faciliter le dialogue au sein du Groupe et pour susciter la conscience d'une responsabilité collective quant à ses résultats.

Le Groupe de travail :

- Une option cohérente avec celles qui ont été suggérées pour le Groupe de haut niveau est de faire davantage du Groupe de travail un comité technique du Groupe de haut niveau, qui assurerait l'évaluation des progrès et des actions réalisés l'année précédente sous l'impulsion de celui-ci. Il contribuerait à la préparation des réunions du Groupe de haut niveau en jouant un rôle de conseil pour la définition de l'ordre du jour et des thématiques prioritaires ainsi que pour le suivi. Il contribuerait également à la rédaction de communiqués et, en tant que de besoin, à la liaison, entre les réunions, avec les membres du Groupe de haut niveau. Le vaste échange d'informations qui est la fonction première de l'actuel Groupe de travail pourrait se poursuivre par l'intermédiaire de diverses conférences et forums organisés par l'UNESCO.

Il reste vrai, cependant, que l'UNESCO ne dispose pas de ressources suffisantes pour jouer le rôle qui lui est assigné (Corps commun d'inspection des Nations Unies, 2003 entre autres). La capacité dont dispose actuellement l'UNESCO pour coordonner l'EPT ne lui permet pas d'assumer beaucoup plus que les fonctions administratives nécessaires pour l'organisation des réunions des Groupes. Un secrétariat plus nombreux, et disposant d'une compétence technique plus diversifiée, est nécessaire. Impliquer plus étroitement dans ces processus les Instituts de l'UNESCO pourrait également améliorer la situation.

L'analyse qui précède suggère que les deux Groupes ont adopté un mode de travail particulier, qu'on pourrait décrire comme celui des «enceintes de concertation» (Little et Miller, 2000). Dans leur analyse consacrée au Forum consultatif international sur l'Éducation pour tous, Little et Miller, qui ont tous deux été étroitement associés à l'activité internationale déployée autour de l'EPT dans les années 1990, ont établi une distinction entre une «enceinte» et une «plate-forme». La première est décrite comme «une alliance organisée d'une manière assez souple et dans le cadre de laquelle les participants agissent sur la base d'affirmations communes relatives aux objectifs généraux et aux résultats souhaitables, mais sont motivés par des impératifs différents et recourent à des stratégies différentes». Dans ce cadre, ils ont caractérisé le forum consultatif multipartite et multi-agences des années 1990 comme une «enceinte», point focal et symbole d'une vision mondiale commune, et espace dans lequel cette vision commune a été préservée.

Après Dakar, il semble que l'UNESCO ait conservé cette notion d'«enceinte de concertation», invitant annuellement des membres de divers groupes, sur la base d'une large représentativité, à dialoguer et examiner les progrès accomplis. Cette activité, semblable à celle de nombreuses conférences à travers le monde, n'est ni une menace ni une intrusion. Toutefois, dans un monde où règne la plus forte compétition pour attirer l'attention sur les différentes questions et priorités en présence et pour leur faire affecter des ressources, une «plate-forme» solide pour l'EPT, bien coordonnée et appuyée sur une bonne publicité, est presque un préalable nécessaire au succès. Des changements significatifs s'imposent pour que l'impact soit à la mesure du défi de l'EPT et des responsabilités confiées au Groupe de haut niveau.

De meilleures données pour un meilleur suivi

Un message que l'on retrouve régulièrement dans presque tous les rapports sur l'EPT est qu'il est d'une importance capitale de disposer en temps utile de données précises, si l'on veut que les politiques éducatives soient fondées sur les faits et que le suivi des progrès et de l'évaluation ait un sens. C'est là une illustration du souci croissant, à l'échelle internationale, de disposer de meilleurs indicateurs des résultats du développement. Ainsi, un cadre mondial destiné au suivi des politiques et des actions menées par les pays en développement et les agences de coopération au développement pour atteindre les ODM est

actuellement en cours d'élaboration (Comité du développement, 2003b). Cette action se fonde sur les rapports coordonnés par le PNUD sur les ODM, sur le travail du Projet de développement pour le millénaire (Encadré 6.7) et sur celui des institutions des Nations Unies qui contribuent aux rapports du Secrétaire général relatifs au consensus de Monterrey et à la Déclaration du millénaire. Au-delà du suivi des progrès accomplis vers la réalisation de l'ensemble des buts de l'EPT, le travail de l'Institut de statistique de l'UNESCO et les conclusions du présent rapport peuvent contribuer à soutenir ces efforts.

Dans le secteur de l'éducation, la capacité de nombreux pays et organismes internationaux à promouvoir une planification et une programmation bien informées est encore limitée par le manque de données précises et complètes. Ce problème, particulièrement aigu pour ce qui concerne l'alphabétisation, demeure, comme on l'a noté ailleurs dans le présent rapport, une difficulté fondamentale que rencontrent, d'une manière générale, les systèmes éducatifs. C'est également une question essentielle dans la perspective de la réalisation de l'égalité entre les sexes dans l'éducation, dans la mesure où le manque de données sexospécifiques reste un problème important pour la conception de politiques attentives à l'égalité entre les sexes.

Le rapport que le Corps commun d'inspection des Nations Unies (2003) a récemment consacré à l'achèvement de l'enseignement primaire universel fait observer que les données administratives existantes sous-estiment, dans une large mesure, l'ampleur mondiale du défi de l'EPT, et la nécessité d'améliorer la collecte et la qualité des informations. L'Institut de statistique de l'UNESCO (Lievelsey, 2003) a soulevé les problèmes qui découlent de cette attitude, notamment le fait que, dans de nombreux pays, faute d'une amélioration de la capacité, il n'y a guère de progrès à attendre dans la collecte et l'utilisation des données fournies par les enquêtes menées sur l'administration et auprès des ménages.

Alors que l'on demande régulièrement, et d'une manière fort justifiée, à l'UNESCO et à la communauté internationale de renforcer l'ISU, l'ampleur et la complexité de la tâche consistant à améliorer la qualité des données exigent des partenariats internationaux bien coordonnés. L'encadré 6.11 présente une rapide synthèse de quelques-uns des programmes et activités destinés à améliorer la coordination en faveur des progrès de l'éducation. Certains d'entre eux tirent

Encadré 6.10. Suivi des progrès vers l'EPT

Évaluer l'Éducation pour tous

- Le *Rapport mondial de suivi sur l'EPT*, publié annuellement par l'UNESCO, tient son mandat du Forum international sur l'éducation. Il s'agit, du point de vue du financement, du personnel qui lui est affecté et de son élaboration, d'un partenariat international établi entre plusieurs institutions, dans lequel l'UNESCO assure un rôle de facilitateur. www.unesco.org/education/efa_report
- Au sein de l'Institut de statistique de l'UNESCO (ISU), l'Observatoire de l'EPT est chargé de collecter, d'analyser et de diffuser des informations à jour sur l'état de l'éducation, demandées par les pays, les régions et la communauté internationale en vue de l'évaluation des progrès réalisés dans la réalisation des objectifs de l'EPT. L'Observatoire a notamment pour tâche de recenser les besoins des pays, des régions et de la communauté internationale en matière de données statistiques, d'organiser des ateliers de formation, d'aider les pays à améliorer leurs capacités de collecte et d'analyse des données et de contribuer à une meilleure sensibilisation à la nécessité d'utiliser les données pour informer le processus décisionnel (ISU-UNESCO, 2003). <http://portal.unesco.uis/>

Évaluer les progrès vers la réalisation des ODM :

- Chaque année, le Secrétaire général des Nations Unies fait rapport sur la mise en œuvre de la Déclaration du millénaire (Nations Unies, 2002b). Le premier rapport de ce type a été publié en 2002 (Nations Unies, 2002b).
- La Division de statistique des Nations Unies travaille en collaboration étroite avec les institutions et fonds des Nations Unies, la Banque mondiale, le FMI et l'OCDE. Elle coordonne l'analyse des données et met à jour la base de données contenant les séries relatives aux quarante-huit indicateurs de base correspondant aux Objectifs de développement pour le millénaire, ainsi que d'autres séries de référence permettant une analyse plus approfondie (voir, par exemple, Nations Unies, Division de statistique, 2002).
- Les rapports nationaux relatifs aux Objectifs de développement pour le millénaire sont coordonnés par le PNUD. D'ici à la fin de 2004, chaque pays en développement aura produit au moins un rapport relatif de cette nature (PNUD, 2003a). Au milieu de l'année 2003, vingt-sept rapports de ce type avaient été préparés (par exemple, République de Guinée, 2003) http://www.undp.org/mdg/country_reports.html

Les Indicateurs de l'éducation dans le monde

- Depuis 1997, et avec le soutien financier de la Banque mondiale, le projet Indicateurs de l'éducation dans le monde (IEM) est une activité commune de l'ISU et de l'OCDE, destinée à l'élaboration d'indicateurs pertinents pour la définition de politiques dans le domaine de l'éducation, et portant sur dix-neuf pays à revenu moyen (Brésil, Chili, Chine, Égypte, Fédération de Russie, Inde, Indonésie, Jamaïque, Jordanie, Malaisie, Paraguay, Pérou, Philippines, Sri Lanka, Thaïlande, Tunisie, Uruguay et Zimbabwe, qui représentent 70% de la population mondiale). Les résultats obtenus à ce jour, sont, notamment, une série comparative d'indicateurs relatifs à l'éducation pour les années 1998 à 2001, des études menées sur les systèmes éducatifs nationaux et des rapports sur les thèmes suivants : *Investing in Education* (1999), *Des enseignants pour les écoles de demain* (OCDE/UNESCO, 2002) et *Le financement de l'éducation – Investissements et rendements* (OCDE/UNESCO, 2003).

L'aide internationale

- L'OCDE (CAD) publie annuellement une série de statistiques et d'informations comparatives sur le développement international (OCDE-CAD, 2003c). Les séries chronologiques comprennent : le volume, l'origine et le type de l'assistance et d'autres flux de ressources en direction de plus de 180 pays bénéficiaires ; des activités particulières d'assistance dans le cadre de l'aide officielle au développement et des engagements en matière d'aide officielle par secteur – dont l'éducation –, bailleur et bénéficiaire, avec des informations narratives et chiffrées sur les projets ; le montant et la composition de la dette extérieure de 168 pays bénéficiaires ; des indicateurs-clés du développement ; des diagrammes figurant l'aide par membre du CAD et par pays/territoires et régions bénéficiaires. <http://www.oecd.org>

On peut encore citer d'autres bases de données utiles dans le domaine de l'EPT, dont :

- La base Global Education Database d'USAID, qui repose sur les données de l'UNESCO et sur celle d'enquêtes auprès des ménages, et peut être consultée en ligne ou sur CD-ROM (USAID, 2003c) <http://www.oecd.org>.
- Data collated for UNICEF's *The State of the World's Children* (UNICEF, 2002b).
- La base de données consacrée par la Banque mondiale aux ODM, qui contient 207 tableaux par pays, concernant les pays de plus de 300 000 habitants (ou des pays plus petits membres de la Banque mondiale) et présentant des séries chronologique pour quatre des dix dernières années, en fonction des données disponibles. (Banque mondiale, 2003b)

Encadré 6.11. Principaux rapports internationaux pertinents dans la perspective de l'EPT en 2003-2004 des progrès vers l'EPT

- *Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2003* (UNESCO, 2003g)
- *Rapport mondial sur le développement humain. Les Objectifs du Millénaire pour le développement : Un pacte entre les pays pour vaincre la pauvreté humaine* (PNUD, 2003b)
- *Rapport sur le développement dans le monde [Mettre les services de base à la portée des pauvres] World Development Report. Making Services Work for Poor People* (Banque mondiale, 2003c)
- *La situation des enfants dans le monde 2004*, consacré à l'éducation des filles (UNICEF – à paraître).

leur autorité d'un mandat dans le domaine de l'EPT, d'autres d'intérêts et de programmes régionaux et institutionnels particuliers. Pour promouvoir et renforcer ces partenariats, l'ISU a suggéré que cinq principes devraient présider à la collecte et à la coordination des données internationales :

- Les doubles emplois dans la collecte des données doivent être évités. Les institutions compétentes doivent collaborer, sur la base d'accords permettant, lorsque c'est faisable, une collecte conjointe des données, et des partages de données permettant d'éviter une nouvelle collecte.
- La collecte des données doit refléter les besoins nationaux, des statisticiens nationaux étant consultés dans la perspective de la base de données internationale. Les priorités statistiques nationales ne devraient pas subir de distorsion sous l'effet des demandes émanant de partenaires internationaux.
- Les institutions internationales doivent user de modération dans leurs demandes de données.
- Le concept de données « clés » est attirant. À l'inverse, le fait de se concentrer sur des séries trop restreintes de données peut être source d'erreurs.
- Les bases de données internationales devraient recourir aux sources de données disponibles dans les pays, au lieu de demander la collecte de nouvelles données. Le développement des capacités est une composante fondamentale de toute stratégie en matière de statistiques.

Cette question, et d'autres qui s'y rapportent, ont donné lieu, au cours de l'année écoulée, à des débats associant l'ISU, la Banque mondiale, USAID et l'UNICEF, et à des discussions informelles lors de la réunion du Groupe de travail

international sur l'éducation, en Finlande, en juin 2003. Ces consultations augurent bien de partenariats plus solides et plus cohérents, mais exigent des niveaux plus élevés de financement.

Dans un contexte différent, mais voisin, le CAD de l'OCDE coordonne la collecte de données relatives à l'aide affectée au domaine de l'éducation, question qui présente un intérêt considérable pour le présent rapport et qui a conduit à un dialogue fructueux, déjà évoqué dans ce chapitre, sur les moyens de renforcer les rapports et les analyses consacrés à l'aide affectée à l'éducation.

Enfin, il faut mentionner brièvement le nombre croissant de rapports internationaux publiés chaque année. En 2003-2004, seront publiés quatre rapports majeurs – en comptant le rapport sur l'EPT – qui ont un intérêt dans la perspective de l'Éducation pour tous (Encadré 6.12). Le *Rapport sur le développement humain* est centré sur la réalisation des Objectifs de développement pour le millénaire, le *Rapport sur le développement dans le monde sur les services publics*, et le rapport sur *La situation des enfants dans le monde* sur l'éducation des filles. Cette situation est très favorable à ce qu'une attention privilégiée soit accordée à l'EPT dans le débat et le dialogue politiques internationaux.

Programmes phares – les bénéfiques de la coopération interinstitutions

À Dakar, le Forum mondial sur l'éducation a insisté sur les bénéfiques de la coopération entre les institutions nationales et régionales sur des thèmes transversaux majeurs qui ont une forte incidence sur la réalisation de l'EPT. Quatorze études thématiques préparées pour Dakar – et fruit de la coopération interinstitutions – ont mis en lumière les relations entre, d'une part, l'accès à l'éducation, la qualité de celle-ci et l'équité dans ce domaine et, d'autre part, l'égalité entre les sexes, l'aide au développement, les technologies, les conflits, le VIH/sida, la santé et la gouvernance. Ces relations sont reflétées dans les douze stratégies du Cadre d'action de Dakar (UNESCO, 2000a). En outre, le lancement par le Secrétaire général des Nations Unies de l'Initiative des Nations Unies en faveur de l'éducation des filles (UNGEI) a constitué une démonstration forte et pratique de coopération interinstitutions.

Au lendemain du Forum mondial sur l'éducation, l'UNESCO, saisissant les bénéfiques qu'il y aurait à reconnaître, à soutenir et à relier des programmes et des activités de coopération interinstitutions, a forgé le concept de

«programmes-phares interinstitutions»¹⁹. Ont alors été identifiées six initiatives témoignant d'une approche solidement fondée sur la coopération interinstitutions : FRESH (Des ressources pour la santé scolaire); l'impact du VIH/sida sur l'éducation; la protection et l'éveil de la petite enfance; l'alphabétisation (dans le cadre de la Décennie des Nations Unies pour l'alphabétisation qui était alors en projet); l'éducation des filles (UNGEI) et l'éducation dans les situations d'urgence (UNESCO, 2006). L'UNESCO a également suggéré que de nouvelles initiatives interinstitutions soient encouragées dans d'autres domaines, tels que l'éducation intégratrice, l'éducation et le travail des enfants, les femmes et l'éducation, les nouvelles technologies de l'information et les statistiques de l'éducation. Lorsque le Groupe de travail sur l'EPT s'est réuni, en juillet 2003, pour examiner les programmes-phares de l'EPT, neuf partenariats étaient en place, de nouvelles activités interinstitutions ayant été mises en œuvre sur les thèmes suivants : l'EPT et les droits des personnes handicapées : vers l'intégration; l'éducation des populations rurales (ERP); les enseignants et la

qualité de l'éducation. Le tableau 6.12 présente ces neuf programmes-phares.

L'une des forces du concept des programmes-phares de l'EPT est, de toute évidence, que ceux-ci donnent un statut et une visibilité à des activités transversales importantes qui pourraient, hors de ce cadre, être perdues de vue, simples programmes particuliers au sein de l'action internationale. Les programmes-phares désignent un point focal à un grand nombre d'institutions qui interviennent dans différents domaines thématiques, et il est clair que l'idée a, en elle-même, donné un élan à de nouveaux partenariats, par exemple dans le domaine du handicap.

Les différents programmes-phares ont des méthodes de travail différentes – il peut s'agir d'actions formelles dont les objectifs sont assortis de délais précis, aussi bien que de réseaux d'information à structure très souple. Certains insistent sur les activités qui apportent un soutien technique direct à des stratégies et à des programmes au niveau national – comme c'est le cas pour les programmes FRESH, ERP et UNGEI.

Tableau 6.12. Programmes-phares-interinstitutions

Programmes-phares	Chef de file	Principale source d'information en ligne
L'impact du VIH/sida sur l'éducation	Institut international de planification de l'éducation de l'UNESCO (IIEP).	http://iiep.tomoye.com/ev.php
Renforcement des capacités régionales pour la petite enfance (ECCD)	Groupe consultatif sur les soins et le développement de la petite enfance (consortium d'institutions des Nations Unies, d'institutions bilatérales et multilatérales et d'ONG).	www.ecdgroup.com
EPT et droits des personnes handicapées : vers l'intégration	Dirigé conjointement par l'UNESCO et l'Université d'Oslo.	www.unesco.org/education/inclusive
Éducation des populations rurales (ERP)	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).	www.fao.org/sd
Éducation dans les situations d'urgence et de crise	Dirigé conjointement par CARE (États-Unis), l'Alliance internationale Save the Children, le Comité international de secours, le Conseil norvégien pour les réfugiés, l'UNESCO, le HCR, l'UNICEF et la Banque mondiale.	www.inee.org
Des ressources pour la santé scolaires (FRESH)	Dirigé conjointement par l'UNESCO, l'UNICEF, l'OMS, la Banque mondiale, la FAO, ONUDG et plusieurs ONG.	http://www.freshschools.org/whatisfresh.htm
Les enseignants et la qualité de l'éducation	Dirigé conjointement par l'OIT, l'UNESCO et Éducation International.	Pas de site Web
Initiative décennale des Nations Unies pour l'éducation des filles (UNGEI)	UNICEF	www.undg.org
Alphabétisation dans le cadre de la Décennie des Nations Unies pour l'alphabétisation (UNLD)	UNESCO	www.unesco.org/education/litdecade

Sources : UNESCO (2003c) et sources propres aux «programmes-phares».

19. Les programmes-phares interinstitutions de l'EPT ont été définis, par la suite, comme «un ensemble structuré d'activités menées par des partenaires volontaires pour améliorer la compréhension de l'EPT et contribuer à lever des obstacles particuliers dans la réalisation des objectifs de Dakar, au travers d'une action ciblée et coordonnée.» (UNESCO, 2002c).

Encadré 6.12. Quatre programmes-phares

L'initiative des Nations Unies en faveur de l'éducation des filles (UNGEI)

L'UNGEI a été lancée lors du Forum mondial sur l'éducation, en 2000, par le Secrétaire général des Nations Unies. Treize institutions des Nations Unies et organisations bilatérales et non gouvernementales collaborent pour aider les gouvernements à respecter leur engagement d'assurer partout, à toutes les filles, une éducation de qualité. Depuis son lancement, plusieurs activités ont été entreprises dans le domaine de la promotion, du développement des capacités et de la recherche. Un pays (l'Égypte) a officiellement signé un accord relatif au programme UNGEI, destiné à assurer que des engagements pris en matière de ressources et de politiques sont pris aux niveaux les plus élevés de l'État pour mettre fin aux inégalités dans le domaine de l'éducation, et que les Nations Unies et l'ensemble des autres partenaires apportent leur soutien à la conception par le pays d'une stratégie cohérente et réaliste.

À la fin de 2002, l'initiative « 25 d'ici à 2005 » a été lancée par l'UNICEF, chef de file pour l'UNGEI. Cette initiative vise à accélérer le progrès de l'éducation des filles dans vingt-cinq pays, en vue d'atteindre l'objectif de l'égalité entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire d'ici 2005. Elle représente, en partie, une tentative pour surmonter certains des problèmes que rencontre le partenariat de l'UNGEI, notamment la nécessité d'adopter une approche plus proactive pour soutenir les pays confrontés aux plus graves difficultés, et de les aider avec des ressources humaines et financières suffisantes.

Le droit à l'éducation pour les personnes handicapées : vers l'intégration

Ce programme-phare a été lancé en avril 2002. Le processus de sa conception représente une avancée importante dans l'édification d'une plate-forme internationale commune fondée sur un cadre conceptuel auquel peut souscrire une large communauté d'institutions et d'organisations qui œuvrent pour les handicapés. Élargissant sa composition par l'intermédiaire du programme-phare, le Working Group on Disability and Development (IWGDD), alliance souple d'une vingtaine d'ONG et d'institutions, dont l'UNESCO, l'UNICEF et la Banque mondiale, est devenu une alliance d'organisations qui se consacrent au handicap à l'échelle mondiale, d'institutions bilatérales et des Nations Unies et d'experts dans le domaine du handicap, originaires du Sud et du Nord. L'adoption du statut de programme-phare de l'EPT a contribué à susciter de nouveaux engagements, notamment de la part de la Banque mondiale, de la Finlande et de la Norvège. De fait, le concept de programme-phare a été perçu comme plus dynamique et plus tourné vers l'action que celui de « groupe de travail » auquel il succède. Bien que le programme-phare soit encore dans sa phase de planification, la collaboration s'est engagée, dans ce cadre, sur les questions relatives à l'éducation intégratrice dans le contexte de la deuxième Décennie Asie-Pacifique pour les personnes handicapées (2003-2012) et la Décennie africaine des personnes handicapées (2000-2009).

Impact du VIH/sida sur l'éducation

Cette initiative représente le travail entrepris par l'Équipe spéciale interinstitutions de l'ONUSIDA. En mai 2003, l'équipe a publié *HIV/AIDS and Education: A Strategic Approach*, qui reconnaît que, dans de nombreux pays, les objectifs de l'EPT et les ODM ne peuvent être atteints à cause du VIH/sida, dans bien des cas par manque d'une stratégie cohérente du secteur de l'éducation, conçue pour faire face à l'épidémie de VIH/sida. Le document identifie des politiques susceptibles de réduire l'impact du VIH/sida sur les individus, sur les processus et les systèmes de l'éducation et recourt à l'éducation pour prévenir l'infection par le VIH. Avec des financements alloués par divers partenaires, l'Équipe spéciale a lancé une initiative destinée à accélérer la réponse du secteur de l'éducation au VIH/sida en Afrique. Celle-ci suppose, de la part des divers partenaires du système des Nations Unies, des institutions bilatérales, des pays, des ONG et du secteur privé, un effort qui s'exerce à trois niveaux : au niveau ministériel, plaidoyer pour promouvoir la compréhension et la volonté politique ; au niveau technique, renforcement des capacités par des séminaires permettant de faire mieux comprendre quelles sont les actions faisables ; enfin, assistance technique fournie aux ministères de l'éducation par des équipes spéciales régionales, en vue de la conception et de la réalisation de plans de mise en œuvre à l'échelle du pays et qui définissent des priorités. Cette initiative cherche à favoriser le partage d'expériences entre les pays d'Afrique subsaharienne et touche, à ce jour, onze pays (Burundi, Cameroun, Congo, Éthiopie, Érythrée, Gabon, Kenya, Nigeria, Ouganda, République-Unie de Tanzanie et Zambie).

L'éducation dans les situations d'urgence et de crise

Ce programme est consacré aux besoins éducatifs des populations touchées par des crises ou par des catastrophes d'origine humaine ou naturelle, et s'attache à promouvoir une meilleure collaboration et une meilleure efficacité dans les réponses apportées en situation de crise, après une crise ou au début du processus de reconstruction, par la communication, le partage de l'information ou des connaissances et des ressources, ainsi que par des actions de sensibilisation. Le Réseau interinstitutions sur l'éducation dans les situations d'urgence (INEE) a été constitué en novembre 2000 pour être un vecteur majeur de diffusion auprès des praticiens de l'éducation qui, à travers le monde, travaillent dans des situations d'urgence ou de crise. Depuis son lancement, l'INEE intervient à l'échelle mondiale, par l'intermédiaire de son site Web, pour assurer un échange d'informations, d'exemples des meilleures pratiques et de supports de formation. Sans avoir de mandat pour mettre en œuvre des projets ou coordonner des agences en situation de crise, le réseau permet à ses membres de travailler plus efficacement, notamment en leur offrant des opportunités de formation et en encourageant la collaboration. Le partenariat rassemble aujourd'hui plus de 530 membres individuels et 85 organisations.

Sources : UNESCO, 2003h, UNICEF, 2003 ; UNESCO-IHPE, 2003b.

D'autres mettent fortement l'accent sur la promotion, la recherche et l'échange d'informations – tel est, par exemple, le cas des programmes consacrés à la PEPE et à l'éducation dans les situations d'urgence et de crise. Toutefois, il n'y a pas de ligne de séparation rigide, car chacun de ces partenariats définit lui-même ses avantages comparatifs. La diversité des fonctions et des activités est illustrée, dans l'encadré 6.13, par un échantillon de quatre des programmes-phares – UNGEI, Handicap et inclusion, VIH/sida et Situations d'urgence et crises.

Il est encore trop tôt pour juger si les programmes-phares, pris individuellement et collectivement, apporteront une valeur ajoutée significative à la réalisation des objectifs de l'EPT, par rapport aux programmes qui existent déjà dans des domaines comme le VIH/sida ou les situations d'urgence. Le concept de « programmes-phares » exprime assurément l'idée d'une entreprise collective et d'un partenariat orientés vers un objectif commun, et offre un cadre international qui pourrait permettre de voir apparaître et d'exploiter des liens – par exemple entre l'éducation des filles et le VIH/sida. Mais, en dernière analyse, la véritable clé est la part dont on pourra créditer ces programmes dans les résultats obtenus au niveau d'un pays, ce qui suppose une stratégie très claire quant au fonctionnement réel de l'interface entre les « programmes-phares » et les stratégies nationales d'éducation, particulièrement si plusieurs de ces partenariats interinstitutions sont à l'œuvre dans un même pays. Une coordination s'impose donc à l'échelle nationale comme à l'échelle internationale.

Chef de file de deux programmes-phares et partageant ce rôle avec d'autres partenaires pour cinq autres de ces programmes, l'UNESCO est susceptible de jouer un rôle-clé dans le renforcement de leur impact d'ensemble. Ainsi, l'UNESCO pourrait assurer une fonction de coordination proactive entre les programmes-phares, en s'appuyant sur des ressources appropriées et sur la mobilisation de ses secteurs, de ses bureaux sur le terrain et de ses instituts en faveur des activités de ces programmes.

La question de savoir si l'UNESCO devait assurer une coordination formelle *entre* les programmes-phares – ce qui supposerait, notamment, un flux abondant d'informations sur tous les programmes-phares (qui ne sont, à l'échelle internationale, ni bien connus ni bien compris) – a donné lieu à quelques échanges lors de la quatrième réunion du Groupe de travail sur l'EPT (UNESCO, 2003*a*), mais reste encore, dans une large mesure, sans réponse. S'il y a bien une demande pour que l'UNESCO assume un rôle de coordination plus important et plus central, il faut mettre en regard la nécessité de préserver la diversité et la souplesse qui sont la caractéristique des partenariats établis par les programmes-phares. Un tel rôle aurait aussi, pour l'UNESCO, des incidences en termes de personnel et de moyens.

Résumé

De cet aperçu des flux d'aide, initiatives, campagnes et autres efforts destinés à améliorer la coordination, il ressort clairement qu'en matière d'éducation fondamentale, ce n'est pas l'activité internationale qui fait défaut. De fait, si le succès devait se mesurer au nombre des engagements, initiatives, projets et publications, l'EPT semblerait recevoir l'attention qu'elle mérite. Mais il va sans dire que ce n'est pas sur cette base que l'on peut fonder un jugement. Trois ans après Dakar, ce qu'a fait la communauté internationale pour permettre à chaque fille, à chaque garçon, à chaque femme et à chaque homme de jouir de son droit à une éducation fondamentale reste bien en-deçà des besoins éprouvés et des engagements contractés. Il ne s'agit pas de nier le rôle central qui revient aux gouvernements nationaux dans la réalisation de l'EPT, mais de reconnaître l'écart important qui sépare la rhétorique internationale et la réalité, qu'il s'agisse du niveau des financements affectés à l'EPT ou de la volonté réelle de travailler ensemble d'une façon coordonnée. Le poids de nombreuses contraintes politiques et techniques rend difficile de faire le bond qui, en termes tant de conviction que de pratique, s'imposerait. Pour autant, il est difficile d'être optimiste tant que ce bond reste à faire. Comme l'a observé, dans un contexte légèrement différent, le Secrétaire général des Nations Unies dans son récent rapport à l'Assemblée générale, « les États membres [des Nations Unies] devraient au moins examiner attentivement l'architecture des institutions internationales et se demander si elle est adaptée aux tâches qui nous attendent » (Nations Unies, 2003*b*). ■