

# Vue d'ensemble

## Chapitre 1

### De la crise financière à la crise du développement humain

Le *Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous* 2010 a pour toile de fond la plus grave récession économique mondiale depuis la Grande Dépression. Les systèmes éducatifs de bien des pays<sup>1</sup> les plus pauvres du monde subissent les contrecoups d'une crise qui est née dans les systèmes financiers du monde développé. Un danger menace : après une décennie d'avancées encourageantes, les progrès vers la réalisation des objectifs de l'éducation pour tous pourraient être freinés, voire anéantis, face à la montée de la pauvreté, au ralentissement de la croissance économique et à l'accentuation des pressions sur les budgets gouvernementaux. La communauté internationale

doit agir d'urgence pour parer à ce danger.

Les conditions d'un effort concerté pour atteindre les objectifs de 2015 se sont dégradées à travers le monde en développement.

En 2010, la récession pourrait plonger dans l'extrême pauvreté 90 millions de personnes supplémentaires. De plus, nombre des pays les plus touchés par la crise œuvrent encore à se relever de la hausse des prix alimentaires qui a fait croître de 175 millions le nombre de personnes souffrant de malnutrition en 2007 et 2008. Les systèmes éducatifs ne seront pas à l'abri des effets de cette détérioration des conditions de vie. Ce qui est préoccupant, c'est que la vulnérabilité accrue des ménages pauvres et l'aggravation de la malnutrition des enfants risquent d'entraver les efforts visant à réaliser l'enseignement primaire universel et les objectifs internationaux de développement plus généraux fixés pour 2015.

Une attention insuffisante a été accordée aux conséquences du ralentissement de la croissance économique quant au financement de l'éducation dans les pays en développement les plus pauvres. Alors que les pays riches cultivent les « jeunes pousses » du redressement, les pays en développement sont



© Jeroen Oerlemans/PANOS

confrontés à la perspective d'une croissance plus lente et d'une diminution des recettes. Rien qu'en Afrique subsaharienne, la perte potentielle de fonds pour l'éducation due à la récession mondiale s'élèvera en moyenne à 4,6 milliards de dollars EU par an en 2009 et 2010 – soit 2 fois le montant actuel de l'aide à l'éducation de base. La baisse de la dépense par élève du primaire pourrait, en 2010, atteindre 10 % par rapport à ce que prévoyaient les projections de croissance économique faites avant la crise.

Il est facile d'oublier ce qui est en jeu. En définitive, l'économie mondiale sortira de la récession, mais la crise pourrait créer dans les pays les plus pauvres du monde une génération sacrifiée d'enfants dont les chances dans la vie auront été irrémédiablement compromises par le défaut de protection de leur droit à l'éducation. L'absence d'action pour étayer les progrès ferait payer un prix très élevé à ces individus et à ces communautés les plus immédiatement touchés, en réduisant leurs chances d'échapper à la pauvreté et à la vulnérabilité. Mais ce sont des pays entiers qui risquent aussi de se retrouver perdants, étant donné que le ralentissement des progrès dans l'éducation conduit à un ralentissement de la croissance économique, à une diminution de la création d'emplois, à une détérioration de la santé publique et à une marginalisation dans l'économie mondiale de plus en plus fondée sur le savoir.

Les budgets nationaux ont un rôle essentiel à jouer pour empêcher la crise financière de se transformer en une crise à long terme du développement humain. Les pays riches ont mis en place de vastes dispositifs de stimulation financière visant à soutenir le redressement économique et à protéger les infrastructures sociales et économiques vitales. L'éducation a été considérée comme un domaine prioritaire pour les dépenses publiques, notamment dans le cadre de l'American Recovery and Reinvestment Act. Contrairement aux pays développés,



© XINHUA/Gamma/Eyedea Presse

1. Dans tout le *Rapport*, il faut généralement interpréter le mot « pays » comme signifiant les « pays et territoires ».

la plupart des pays en développement à faible revenu sont dépourvus des capacités requises pour mobiliser les financements nécessaires au maintien des dépenses publiques dans les domaines prioritaires. Ils ont désespérément besoin d'un accroissement de l'aide au développement, à des conditions privilégiées, pour se donner les moyens de faire face à la crise et de maintenir les plans de dépenses dans le domaine de l'éducation comme dans d'autres domaines.

La communauté internationale n'a pas répondu de manière efficace aux défis auxquels sont confrontés les pays les plus pauvres. Les gouvernements des pays riches et les sommets successifs du Groupe des 20 et du Groupe des 8 ont déplacé des montagnes financières pour stabiliser les systèmes financiers, mais ont accordé une aide dérisoire aux plus vulnérables. Les donateurs ont apporté annuellement quelque 2 à 3 millions de dollars EU de fonds nouveaux et supplémentaires aux pays à faible revenu en tant que groupe, principalement par le biais du Fonds monétaire international, mais l'Afrique subsaharienne doit à elle seule faire face à un déficit de recettes, par rapport aux projections faites avant la crise, estimé à 80 milliards de dollars EU par an en 2009 et 2010.

Un système de rapports du type « écran de fumée » a conduit à des exagérations dans l'indication des montants de l'aide internationale aux pays à faible revenu. Une grande partie du soutien censé être apporté aux pays les plus pauvres est en fait une aide reprogrammée ou reconditionnée. La Banque mondiale a accru son aide principalement en décaissant précocement les prêts existants accordés à des conditions privilégiées. Ces approches innovantes en matière de financement sont bienvenues, mais le danger est qu'elles créent de futurs déficits de financement – et elles ne sauraient remplacer des transferts réels de ressources.



© Aubrey Wade/PANOS

En 2010, la communauté internationale se réunira à l'occasion d'un sommet sur les objectifs du millénaire pour le développement afin de passer en revue les progrès accomplis et d'évaluer les perspectives de réalisation des cibles fixées. Ces perspectives dépendent de façon critique d'une action rapide pour parer aux menaces pesant sur nombre des pays les plus pauvres du monde du fait de la récession économique mondiale. L'éducation est un domaine prioritaire. Tout ralentissement du rythme des progrès vers les objectifs éducatifs aura à long terme des conséquences néfastes pour la croissance économique, la réduction de la pauvreté et l'amélioration de la santé publique. Il est essentiel d'investir sans délai.

Le présent *Rapport* estime qu'il faudra 16 milliards de dollars EU par an pour réaliser l'enseignement primaire universel et atteindre les autres objectifs de l'éducation pour tous d'ici à 2015. Ce montant semble élevé, sauf si on le compare aux ressources nécessaires pour secourir les institutions financières mal en point. Il représente environ 2 % des montants mobilisés pour sauver seulement 4 grandes banques des États-Unis et du Royaume-Uni. Bien entendu, les gouvernements font remarquer que garantir les actifs financiers et les bilans des banques représente un investissement, mais cela est tout aussi vrai de l'aide internationale à l'éducation, qui est un investissement dans la réduction de la pauvreté, dans la prospérité partagée et dans un modèle plus équitable de mondialisation.

Les mesures internationales à prendre d'urgence comprennent :

- un soutien financier accru à des conditions privilégiées par le biais de l'aide bilatérale et de l'Association internationale de développement (IDA) de la Banque mondiale, avec un engagement de porter la reconstitution des ressources de l'IDA de 42 à 60 milliards de dollars EU ;
- un examen des implications de la récession économique mondiale pour le financement des objectifs de développement en prévision du sommet de 2010 sur les objectifs du millénaire pour le développement ;
- l'organisation d'urgence d'une conférence d'annonces de contributions en 2010 afin de mobiliser une aide supplémentaire pour l'éducation ;
- un suivi des budgets pour détecter les signes précurseurs d'ajustements financiers qui menacent le financement de l'éducation, l'UNESCO coordonnant un programme international à cet effet ;
- une révision des conditions de prêt du FMI afin d'assurer la cohérence avec la réduction nationale de la pauvreté et les priorités de l'éducation pour tous.

## Chapitre 2

### Vers les six objectifs de l'EPT – le point sur les progrès

Les objectifs adoptés en 2000 au Forum mondial sur l'éducation à Dakar restent les repères pour évaluer les progrès vers l'éducation pour tous. Beaucoup a été fait : certains des pays les plus pauvres du monde ont enregistré des avancées sur de nombreux fronts, démontrant que le leadership national et les bonnes politiques font la différence. Pourtant, il est certain que le monde n'est pas sur le bon chemin pour atteindre les objectifs de Dakar et la bataille de la réalisation de l'enseignement primaire universel pour 2015 est en voie d'être perdue.

Pour modifier ce tableau, il faudra mettre bien plus fortement l'accent sur l'inégalité et sur les groupes sociaux les plus marginalisés. L'égalité entre les sexes demeure un domaine prioritaire en raison de la persistance du désavantage institutionnalisé des filles et des femmes. Les stratégies visant à égaliser les chances d'éducation devront aussi s'attaquer aux désavantages ancrés dans la pauvreté et la discrimination sociale. Les données du suivi montrent clairement qu'il faut que les gouvernements et les donateurs ressentent davantage l'urgence de la situation. À moins de 5 ans de l'échéance, la fenêtre d'opportunité pour établir les investissements et les politiques nécessaires, afin de mettre à portée les objectifs de l'éducation, est en train de se refermer.

#### *Petite enfance*

L'éducation et la protection de la petite enfance constituent la base de l'éducation pour tous. Une bonne alimentation, des soins de santé efficaces et l'accès à des dispositifs préscolaires de qualité peuvent atténuer le désavantage social et déboucher sur de meilleurs acquis d'apprentissage. Pourtant, les services destinés aux jeunes enfants restent négligés.

Cette négligence commence tôt. Environ un tiers de tous les enfants des pays en développement, soit 175 millions par an, entrent à l'école primaire en ayant connu la malnutrition, laquelle porte irrémédiablement atteinte à leur développement cognitif. Les grossesses et les naissances à risque ont des effets dévastateurs. L'asphyxie néonatale entraîne chez environ 1 million d'enfants par an des difficultés d'apprentissage et d'autres handicaps. La carence en iode des mères fait courir un risque de déficience mentale à près de 38 millions d'enfants chaque année. Ce sont là des problèmes qui sont enracinés dans la pauvreté, l'inégalité entre les sexes et l'incapacité des services de santé maternelle et infantile à offrir un accès abordable à des soins décentes. La suppression des frais à payer pour ces services est une priorité immédiate. Plus généralement, il est important que les responsables de l'élaboration des



© Alfredo Caliz/PANOS

politiques mettent au point des approches plus intégrées de l'éducation, d'une part, et des soins de santé maternelle et infantile, d'autre part.

La participation aux programmes d'éducation et de protection de la petite enfance reste inégale. Les niveaux de couverture sont particulièrement faibles en Asie du Sud et de l'Ouest et en Afrique subsaharienne. Les enfants des ménages les plus pauvres sont ceux qui auraient le plus à gagner d'une bonne éducation et protection de la petite enfance, mais ce sont ceux qui ont le moins de chances d'y avoir accès. En Égypte, les enfants des ménages les plus riches ont 28 fois plus de chances de suivre un programme préscolaire que les enfants des ménages les plus pauvres. Ces résultats montrent l'importance des obstacles liés au coût et au lieu de résidence. Cependant, plusieurs programmes réussis, comme Chile Crece Contigo, prouvent que des investissements ciblés peuvent gommer les disparités sociales.

#### *Enseignement primaire universel*

Les progrès d'ensemble vers l'enseignement primaire universel accomplis durant la décennie écoulée ont été encourageants. En 2007, quelque 72 millions d'enfants n'étaient pas scolarisés – soit 28 % de moins qu'au début de la décennie. Depuis 1999, les taux de scolarisation en Afrique subsaharienne ont progressé 5 fois plus vite que durant les années 1990, avec des pays comme le Bénin, l'Éthiopie, le Mozambique et la République-Unie de Tanzanie enregistrant des progrès rapides. De plus, les disparités entre les sexes ont diminué.

Pourtant, le monde n'est pas sur la bonne voie pour atteindre l'objectif de l'enseignement primaire universel. Sur la base des tendances actuelles, il restera 56 millions d'enfants non scolarisés en 2015 – et des signes inquiétants de ralentissement du rythme des progrès vers



© Louise Gubby/Corbis

l'enseignement primaire universel font leur apparition. Les deux tiers de la diminution totale du nombre d'enfants non scolarisés depuis la conférence de Dakar ont été obtenus entre 2002 et 2004. Les progrès ont aussi été inégaux selon les régions. Le nombre d'enfants non scolarisés a baissé beaucoup plus vite en Asie du Sud, sous l'impulsion des progrès rapides enregistrés en Inde, qu'en Afrique subsaharienne. La plupart des pays qui ne réaliseront probablement pas l'enseignement primaire universel d'ici à 2015 sont des pays à faible revenu qui, partis de très bas, soit accroissent les effectifs scolaires de façon impressionnante mais trop lentement (comme au Burkina Faso ou au Niger), soit stagnent (comme en Érythrée et au Libéria). Les pays touchés par un conflit occupent une place de premier plan dans ce groupe. Plus surprenant est le fait que des pays au revenu plus élevé comme les Philippines et la Turquie risquent de ne pas atteindre l'objectif en raison essentiellement d'inégalités nationales qui y sont profondément enracinées.

Ces inégalités constituent un obstacle majeur à l'enseignement primaire universel. Les disparités liées à la richesse, au sexe, à l'origine ethnique, à la langue et au lieu de résidence entravent les progrès dans de nombreux pays. Alors que les écarts entre les sexes se réduisent, ils restent très marqués dans une grande partie de l'Asie du Sud et de l'Ouest et de l'Afrique subsaharienne. Dans 28 pays, il y a encore moins de 9 filles scolarisées pour 10 garçons. Pour en finir avec le clivage entre les sexes, il faudra un effort soutenu pour modifier les attitudes qui dévalorisent l'éducation des filles, ainsi que des politiques pratiques qui créent des incitations à une plus grande équité. La pauvreté exacerbe le clivage entre les sexes. Au Pakistan, il n'y a pas de disparité perceptible entre les sexes chez les ménages urbains les plus riches, mais un tiers seulement des filles des ménages les plus pauvres sont scolarisées.

La scolarisation n'est qu'une mesure des progrès d'ensemble vers l'enseignement primaire universel. Alors que les taux de scolarisation augmentent, des millions d'enfants n'entrent à l'école primaire que pour

l'abandonner avant d'avoir achevé le cycle primaire. Quelque 28 millions d'élèves en Afrique subsaharienne abandonnent l'école chaque année. En Asie du Sud et de l'Ouest, 13 % des enfants qui entrent à l'école l'abandonnent durant la première année du primaire. De plus, les approches en vigueur du suivi et de l'évaluation peuvent dissimuler sous un vernis positif les problèmes sous-jacents, pour 3 raisons :

- les données fournies par les gouvernements peuvent sous-estimer systématiquement le nombre réel d'enfants, en âge de fréquenter l'école primaire, qui ne sont pas scolarisés. Les données des enquêtes sur les ménages indiquent que l'effectif total d'enfants non scolarisés est peut-être plus élevé d'un tiers que celui indiqué par les gouvernements ;
- les conventions de présentation des rapports rendent invisibles les 71 millions d'enfants, en âge de fréquenter le premier cycle du secondaire, qui ne sont pas scolarisés ;
- les outils actuels du suivi n'offrent pas de méthode intégrée de mesure des 3 éléments qui comptent pour évaluer les progrès vers l'enseignement primaire universel : l'admission à l'école à l'âge approprié, la progression harmonieuse dans le système et l'achèvement du cycle. Le chapitre 2 présente les arguments qui plaident en faveur d'une approche plus complète fondée sur le taux net d'achèvement par une cohorte.

### Compétences et apprentissage des adultes

La crise économique mondiale a mis les compétences et l'apprentissage des jeunes et des adultes – objectif 3 du Cadre d'action de Dakar – au centre de l'agenda de l'éducation pour tous. Avec la montée du chômage des jeunes, les gouvernements considèrent de plus en plus le développement des compétences comme une composante vitale des stratégies globales de lutte contre la marginalisation. Plus généralement, on reconnaît que dans une économie de plus en plus fondée sur le savoir, l'importance accordée aux compétences en tant que moteur de l'emploi, de la productivité et de la croissance économique, grandit.

La couverture et l'efficacité de l'enseignement technique et professionnel sont très variables selon les pays. En Allemagne et au Japon, l'enseignement professionnel a joué un rôle essentiel dans la transition en douceur de l'école au travail et dans la lutte contre le chômage des jeunes. En Asie de l'Est, il a fait partie intégrante des stratégies de développement industriel qui ont favorisé une croissance rapide, la création d'emplois et la hausse des niveaux de compétences et des salaires. Il est de plus en plus reconnu qu'une seule expérience d'éducation ne suffit pas. Pour les jeunes et les jeunes adultes qui sortent de l'école sans compétences d'apprentissage de base,

l'enseignement professionnel peut offrir une deuxième chance. L'expérience acquise en Amérique latine et aux États-Unis prouve que l'enseignement technique et professionnel est à même de donner des chances aux jeunes marginalisés qui ont abandonné l'école, y compris celle de réintégrer les systèmes éducatifs.

Bien qu'il y ait d'innombrables exemples de bonnes pratiques, le bilan global de l'enseignement technique et professionnel est discutable. Beaucoup de programmes nationaux souffrent d'un sous-investissement associé à une qualité médiocre et à une faiblesse des liens avec les marchés de l'emploi. Les gouvernements du Moyen-Orient ont investi massivement dans l'enseignement professionnel, mais les résultats sont maigres en termes d'emplois. En Afrique subsaharienne, l'enseignement professionnel néglige dans une large mesure le secteur informel (dans lequel travaillent la plupart des jeunes marginalisés) et est évité par les parents et les élèves. En Inde, les programmes professionnels n'atteignent qu'environ 3 % des jeunes ruraux et il n'est guère évident qu'ils favorisent les perspectives d'emploi. L'image d'un enseignement technique et professionnel « de seconde classe », et offrant des avantages limités en matière d'emploi, reste dans une large mesure intacte.

Pour modifier cette image, il faudra des réformes de grande portée. Les systèmes d'enseignement professionnel efficaces établissent généralement un lien étroit entre le monde de l'école et celui du travail, en exigeant un engagement actif du secteur privé. Une des caractéristiques du modèle brésilien, par exemple, est que la fédération des employeurs du pays est un prestataire majeur, offrant une formation de grande qualité orientée vers les domaines marqués par la pénurie de main-d'œuvre. Le programme d'enseignement et les approches pédagogiques sont également importants. Trop souvent, l'enseignement professionnel est centré sur des aptitudes techniques très précises et non sur des compétences plus générales, plus flexibles, consistant à « apprendre à apprendre ». Plusieurs pays – dont l'Australie et la République de Corée – s'efforcent de résoudre ce problème, et celui de la mauvaise réputation qui s'attache aux programmes traditionnels, en favorisant une plus grande fluidité entre la formation professionnelle et l'éducation académique.

### Alphabétisation des adultes

L'alphabétisme est un atout vital et une composante clé du développement des compétences. Pourtant, l'alphabétisation des adultes reste un des objectifs de l'éducation pour tous le plus négligé. Il y a actuellement quelque 759 millions de jeunes et d'adultes analphabètes dans le monde. Les deux tiers sont des femmes, ce qui reflète l'héritage des disparités entre les sexes dans l'éducation. Si les écarts entre les sexes diminuent, ils demeurent très importants. Sauf en Asie de l'Est – en Chine principalement –, les progrès accomplis vers la réalisation de



© REUTERS/Zohra Bensemra

l'objectif consistant à réduire de moitié l'analphabétisme ont été déplorablement lents. Sur la base des tendances actuelles, le monde sera en 2015 à moins de la moitié du chemin à parcourir pour atteindre cet objectif. L'Inde enregistrera à elle seule un déficit de près de 81 millions d'alphabètes.

Quelques évolutions encourageantes ont émergé ces dernières années. Plusieurs pays comptant un grand nombre d'adultes analphabètes investissent davantage dans les programmes nationaux d'alphabétisation. Le programme Brésil alphabète, lancé en 2003, en est un exemple : il a touché 8 millions d'apprenants. L'Inde est en train de reconfigurer et de développer son programme national d'alphabétisation afin de mettre plus fortement l'accent sur les femmes, les membres des castes inférieures et les minorités. La stratégie nationale d'éducation du Burkina Faso a porté les investissements dans l'alphabétisation de 1 à 7 % du budget de l'éducation. Il faut que les gouvernements et les donateurs tirent les enseignements des nouveaux modèles de bonnes pratiques et agissent avec plus de détermination pour donner la priorité à l'alphabétisation dans les stratégies générales de l'éducation.

### Qualité de l'éducation

Ce qui est déterminant dans tout système éducatif, ce n'est pas de mesurer combien d'enfants sont scolarisés, mais ce qu'ils apprennent et comment ils l'apprennent. Il est de plus en plus évident que le monde scolarise beaucoup plus vite les enfants qu'il n'améliore la qualité de l'éducation dispensée.

L'insuffisance des acquis d'apprentissage est évidente à de nombreux niveaux. Les exercices internationaux d'évaluation pointent constamment des disparités mondiales marquées. L'Enquête internationale sur les

mathématiques et les sciences (TIMSS) de 2007 a constaté qu'en moyenne, les élèves de plusieurs pays en développement, dont le Ghana, l'Indonésie et le Maroc, avaient des performances inférieures à celles des élèves les moins performants de pays comme le Japon et la République de Corée. Les inégalités à l'intérieur des pays, liées aux désavantages des ménages et à l'environnement d'apprentissage, sont elles aussi marquées. Le problème ne se résume pas à une question d'acquis relatifs. Les niveaux absolus d'apprentissage sont désespérément faibles dans de nombreux pays. Les éléments d'information dont on dispose sur l'Asie du Sud et de l'Ouest et l'Afrique subsaharienne donnent à penser que beaucoup d'enfants ne parviennent pas à maîtriser les compétences de base en matière de lecture, d'écriture et de calcul, même lorsqu'ils achèvent un cycle complet d'enseignement primaire.

La faiblesse des acquis d'apprentissage résulte de divers facteurs. Les écoles de nombreux pays en développement sont en mauvais état et manquent d'enseignants. Il faut que d'ici à 2015, les pays les plus pauvres recrutent environ 1,9 million d'enseignants supplémentaires dans le primaire, dont 1,2 million en Afrique subsaharienne, afin de créer un bon environnement d'apprentissage pour tous les enfants. Une répartition géographique plus équitable des enseignants est également vitale : trop souvent, les régions les plus pauvres et les écoles les plus défavorisées ont les enseignants les moins nombreux et les moins qualifiés. Plusieurs pays, dont le Brésil et le Mexique, ont adopté des programmes visant les écoles implantées auprès des communautés défavorisées. Les gouvernements peuvent aussi rehausser les normes en détectant précocement les problèmes, en mettant en place un suivi permanent et en évaluant les compétences en lecture dans les premières années de scolarité.

### Déficit de financement de l'éducation pour tous

Pour atteindre les objectifs de l'éducation pour tous dans les pays à faible revenu, il faudra un effort de financement majeur. Ces pays ne peuvent pas par eux-mêmes faire grand-chose pour mobiliser des ressources supplémentaires pour l'éducation. Cependant, en l'absence d'une forte augmentation de l'aide, les efforts pour accélérer les progrès de l'éducation de base seront entravés par un important déficit de financement.

Le *Rapport* contient une évaluation détaillée des coûts de la réalisation de certains des objectifs centraux de l'éducation pour tous. Couvrant 46 pays à faible revenu, l'évaluation inclut des estimations pour l'amélioration de la couverture des programmes destinés à la petite enfance, l'enseignement primaire universel et l'alphabétisation des adultes. Contrairement aux exercices précédents de chiffrage des coûts à l'échelle mondiale, elle prévoit un montant pour atteindre les plus marginalisés. Ce montant est élevé car il coûte plus cher d'offrir des possibilités d'apprentissage aux enfants défavorisés par la pauvreté, le sexe, l'origine ethnique, la langue et l'éloignement, qu'à ceux qui ne le sont pas. Parmi les conclusions majeures et les recommandations du *Rapport*, il convient de mentionner celles-ci :

- les pays en développement à faible revenu pourraient trouver un montant supplémentaire de 7 milliards de dollars EU par an – soit 0,7 % du PIB – en mobilisant davantage de ressources internes et en rendant plus équitable le budget national ;
- même si des ressources internes accrues sont mobilisées, il restera un déficit global de financement de l'éducation pour tous de l'ordre de 16 milliards de dollars EU par an – soit 1,5 % du PIB – pour les 46 pays à faible revenu retenus dans l'évaluation. L'Afrique subsaharienne représente environ les deux tiers du déficit global de financement, soit 11 milliards de dollars EU ;
- le montant actuel de l'aide à l'éducation de base dans les 46 pays – environ 2,7 milliards de dollars EU – est insuffisant pour combler le déficit. Même si les donateurs tiennent leur engagement d'accroître l'aide, le déficit de financement restera considérable, de l'ordre de 11 milliards de dollars EU ;
- il faudrait d'urgence convoquer une conférence d'annonces de contributions en 2010 afin de mobiliser les fonds supplémentaires requis pour tenir l'engagement pris à Dakar.



© Chretien Eric/Gamma/Eyedea Presse

## Chapitre 3

### La marginalisation dans l'éducation

Les gouvernements du monde entier ne cessent de réaffirmer leur volonté d'assurer l'égalité des chances d'éducation. Les conventions internationales relatives aux droits de l'homme leur imposent de tenir cet engagement. Pourtant, la plupart d'entre eux s'abstiennent de s'attaquer aux désavantages éducatifs extrêmes et persistants qui marginalisent de larges parts de la société. Ces désavantages sont profondément enracinés dans des processus sociaux, économiques et politiques tenaces et des rapports de pouvoir inégaux – qui plus est entretenus par l'indifférence politique.

La marginalisation dans l'éducation importe à plusieurs niveaux. Avoir la possibilité d'accéder à une éducation digne de ce nom est un droit fondamental de l'être humain. C'est aussi une condition de la promotion de la justice sociale. Les individus qui sont laissés pour compte sur le plan éducatif risquent de voir leurs chances dans la vie réduites dans de nombreux autres domaines, dont l'emploi, la santé et la participation aux processus politiques qui ont une incidence sur leur vie. De plus, la limitation des chances d'éducation est un des mécanismes les plus puissants de transmission de la pauvreté entre générations.

L'extrême dénuement en matière d'éducation est un exemple particulièrement frappant de ce qu'Amartya Sen appelle les « injustices réparables ». Le *Rapport* examine l'ampleur de l'injustice, et ses causes profondes, et identifie des politiques pour y remédier. Le message clé qui en ressort est que l'incapacité à mettre l'éducation inclusive au centre de l'agenda de l'éducation pour tous entrave les progrès vers la réalisation des objectifs adoptés à Dakar. Il faut que les gouvernements fassent davantage pour offrir des possibilités d'éducation aux groupes difficiles à atteindre comme les minorités ethniques, les ménages pauvres vivant dans des bidonvilles ou des zones rurales reculées, ceux qui sont touchés par un conflit armé et les enfants handicapés.

#### Mesurer la marginalisation : un nouvel outil de données

Il est intrinsèquement difficile de mesurer la marginalisation dans l'éducation. Il n'existe pas d'indicateurs de référence internationaux établis comparables à ceux qui servent à évaluer l'extrême pauvreté sur le plan des revenus. Souvent, les données nationales ne sont pas suffisamment détaillées pour permettre d'identifier les groupes marginalisés. Un problème fondamental est que beaucoup de gouvernements ne manifestent guère d'intérêt pour l'amélioration des données relatives à certains des groupes les plus défavorisés de la société – enfants qui travaillent, personnes vivant dans des logements de fortune et personnes handicapées – et aux



© Giacomo Pirozzi/PANOS

régions reculées. Le *Rapport* de cette année comprend un nouvel outil, l'ensemble de données sur le dénuement et la marginalisation dans l'éducation (DME), qui donne une idée de l'ampleur de la marginalisation à l'intérieur des pays et de la composition sociale des groupes marginalisés.

Malgré les progrès de la décennie écoulée, le dénuement absolu en matière d'éducation se maintient à des niveaux extraordinairement élevés. Sur n'importe quelle échelle mondiale, avoir été scolarisé pendant moins de 4 années, le minimum requis pour accéder à un alphabétisme de base, est un indicateur de l'extrême désavantage. L'ensemble de données DME en fait un indicateur de référence pour la « pauvreté éducative », tandis que le fait d'avoir été scolarisé pendant moins de 2 années est un indicateur de la « pauvreté éducative extrême ». Les constatations faites dans 63 pays en développement sont, entre autres, les suivantes.

- *Pauvreté éducative*. Dans 22 pays, 30 % ou plus des jeunes âgés de 17 à 22 ans ont été scolarisés pendant moins de 4 ans. Cette proportion atteint 50 % ou plus dans 11 pays d'Afrique subsaharienne.
- *Pauvreté éducative extrême*. Dans 26 pays, 20 % ou plus des jeunes âgés de 17 à 22 ans ont été scolarisés pendant moins de 2 ans et dans certains pays, dont le Burkina Faso et la Somalie, cette proportion atteint 50 % ou plus.

Ces moyennes masquent d'immenses inégalités liées à la richesse et au sexe. Aux Philippines, les taux de pauvreté éducative sont, chez les pauvres, 4 fois supérieurs à la moyenne nationale. Dans certains pays, les niveaux élevés de marginalisation chez les femmes pauvres sont responsables d'une part importante de la pauvreté éducative. Un peu moins de la moitié des femmes rurales pauvres âgées de 17 à 22 ans en Égypte ont été scolarisées pendant moins de 4 ans et au Maroc, cette proportion est de 88 %. Les inégalités sociales expliquent

aussi certaines différences frappantes entre pays. Avec un revenu par habitant comparable à celui du Viet Nam, le Pakistan affiche un niveau de pauvreté éducative 3 fois plus élevé, reflétant des disparités liées à la richesse, au sexe et à la région.

Les facteurs qui conduisent à la marginalisation n'opèrent pas isolément. La richesse et le sexe interagissent avec la langue, l'origine ethnique, la région et les différences entre zones rurales et zones urbaines pour créer des désavantages se renforçant les uns les autres. Des données DME détaillées pour les jeunes âgés de 17 à 22 ans aident à identifier les groupes confrontés à des limitations particulièrement sévères de leurs chances d'éducation et à mettre en évidence l'ampleur des inégalités nationales.

Une analyse comparant les pays révèle des modes complexes de marginalisation. Certains groupes sociaux doivent faire face à un handicap quasi universel. Les pasteurs, en Afrique subsaharienne, en sont un exemple. En Ouganda, pays qui a fait de grands progrès vers l'enseignement primaire universel, les pasteurs karamajong sont en moyenne scolarisés pendant moins de 1 année. De nombreux pays enregistrent aussi de fortes disparités liées à la langue. Au Guatemala, la durée moyenne de la scolarité va de 6,7 années pour les hispanophones à 1,8 année pour les locuteurs de 'q'eqchi'.

L'ensemble de données DME permet de regarder au-delà du dénuement absolu pour identifier certaines des caractéristiques clés de ceux qui sont laissés pour compte. À l'aide d'enquêtes, il identifie les individus appartenant aux 20 % de la population nationale ayant eu la scolarité la plus brève. Les résultats montrent la grande influence sur les chances dans la vie des circonstances sociales, sur lesquelles les enfants n'ont aucun pouvoir. Ils attirent aussi l'attention sur des niveaux d'inégalité inacceptables :

- le clivage par la richesse signifie que le fait d'être né dans une famille pauvre multiplie par 2 le risque de faire partie des 20 % les plus défavorisés dans des pays allant de l'Inde aux Philippines et au Viet Nam ;
- les clivages régionaux signifient que le fait de vivre dans des zones telles que la Haute-Égypte rurale, le nord du Cameroun ou l'est de la Turquie accroît sensiblement le risque de tomber dans la catégorie des 20 % les plus défavorisés ;
- le sexe, la pauvreté, la langue et la culture se conjuguent souvent pour augmenter dans des proportions extrêmes le risque d'être relégué très loin. En Turquie, 43 % des filles parlant le kurde, des ménages les plus pauvres, sont scolarisées pendant moins de 2 ans, alors que la moyenne nationale est de 6 % ; au Nigéria, 97 % des filles pauvres parlant le hawsa suivent une scolarité de moins de 2 ans.

Le temps passé à l'école n'est qu'une des dimensions de la marginalisation. Des disparités marquées, liées au statut socio-économique, existent également dans les acquis d'apprentissage. Les enfants de parents appartenant au quart le plus riche de la population au Brésil et au Mexique obtiennent des scores aux tests de mathématiques de 25 à 30 % plus élevés, en moyenne, que ceux des enfants de parents du quart le plus pauvre. Le fait de parler chez soi une langue différente de la langue officielle d'enseignement est aussi associé à de moins bons résultats aux tests : en Turquie, les turcophones ont 30 % de risques en moins que les enfants qui ne parlent pas le turc d'avoir un score inférieur au seuil de référence minimum en mathématiques.

La marginalisation dans l'éducation concerne tous les pays. Si les niveaux d'acquis moyens sont en valeur absolue plus élevés dans le monde développé que dans le monde en développement, l'extrême dénuement relatif est un sujet de préoccupation très répandu. Dans toute l'Union européenne, 15 % des jeunes de 18 à 24 ans quittent l'école en n'ayant achevé que le premier cycle des études secondaires, et ce pourcentage atteint 30 % en Espagne. La richesse des ménages a une incidence notable sur les acquis scolaires. En Angleterre (Royaume-Uni), les élèves bénéficiant de repas scolaires gratuits – indicateur important du dénuement social – enregistrent des scores inférieurs de 29 %, globalement, à la moyenne nationale en mathématiques.

© Handicap International



Les éléments d'information sur les États-Unis font ressortir la forte influence de la richesse et de la race. Les Afro-Américains risquent 2 fois plus que les Américains blancs de ne pas être scolarisés et les jeunes adultes des ménages pauvres risquent 3 fois plus que ceux des familles aisées de ne pas l'être. Les évaluations internationales des apprentissages illustrent l'ampleur des disparités nationales. Sur l'échelle de la TIMSS pour les mathématiques, les États-Unis se classent à la 9<sup>e</sup> place sur 48 pays, mais les écoles présentant une forte concentration de pauvres sont classées 13 places plus loin. Les 10 % d'élèves les moins performants aux États-Unis se situent à la 25<sup>e</sup> place sous la moyenne nationale et en dessous de la moyenne des élèves de Thaïlande et de Tunisie.

Mesurer la marginalisation n'est pas une fin en soi, mais doit être considéré comme un moyen d'élaborer des politiques et des interventions qui puissent traduire en actions utiles les engagements en faveur de l'éducation pour tous. Les gouvernements devraient commencer par définir des objectifs pour réduire les inégalités ainsi que les écarts entre les groupes marginalisés et le reste de la société. Le suivi des progrès réalisés vers ces objectifs, en utilisant des données ventilées, pourrait aider à la fois à fournir une base factuelle à l'élaboration de politiques ciblées et à améliorer la visibilité des marginalisés.

Les objectifs nationaux en matière d'équité dans l'éducation devraient être considérés comme faisant partie intégrante des objectifs de l'éducation pour tous. Ils devraient comprendre des engagements, assortis d'une échéance, de travailler à réduire de moitié les écarts de fréquentation scolaire entre, par exemple, les régions les plus riches et les plus pauvres, les régions les plus et les moins performantes, les garçons et les filles, et les minorités ethniques ou linguistiques et le reste de la population. Les données du type de celles que fournit l'ensemble de données DME offrent un outil de suivi, d'audit et d'évaluation des progrès accomplis vers les objectifs d'équité<sup>2</sup>.

### **La marginalisation dans l'éducation a pour moteur les inégalités sociales**

La marginalisation dans l'éducation est le produit d'un cocktail toxique de désavantages hérités, de processus sociaux tenaces, d'arrangements économiques injustes et de mauvaises politiques.

Le fait d'être né dans la pauvreté est un des facteurs les plus déterminants conduisant à la marginalisation. Dans le monde, quelque 1,4 milliard d'individus survivent avec moins de 1,25 dollar EU par jour. Beaucoup sont des parents qui se débattent pour maintenir leurs enfants



© Ami Vitale/PANOS

à l'école. Les enquêtes sur les ménages désignent l'incapacité des parents à pourvoir à l'éducation comme un facteur majeur de la non-participation scolaire.

La pauvreté du ménage s'accompagne de la vulnérabilité. Même un petit choc économique causé par une sécheresse, le chômage ou la maladie, par exemple, peut contraindre des parents à des stratégies qui portent atteinte au bien-être des enfants. Les filles sont en général les premières à en ressentir les effets. En Ouganda et au Pakistan, les chocs dus aux phénomènes climatiques ont pour conséquence que les filles sont bien plus nombreuses que les garçons à être retirées de l'école. Le travail des enfants est un autre corollaire de la pauvreté qui est préjudiciable à l'éducation. On estime qu'il y a dans le monde 166 millions d'enfants qui travaillent. Une majorité d'entre eux doit mener une bataille perdue d'avance pour allier travail et éducation. Au Mali, environ la moitié des enfants de 7 à 14 ans signalent qu'ils travaillent. Comme le travail les occupe en moyenne 37 heures par semaine, la plupart d'entre eux ne vont pas à l'école.

La langue et l'origine ethnique conduisent à la marginalisation dans l'éducation par des voies complexes. La pauvreté est un élément important de l'équation. En Équateur et au Guatemala, les taux de malnutrition sont 2 fois plus élevés chez les enfants autochtones que chez les enfants non autochtones. D'autres facteurs renforcent puissamment les effets du dénuement social. Une des raisons pour lesquelles beaucoup d'enfants appartenant à des minorités linguistiques et ethniques ne réussissent

2. L'ensemble de données DME est un des nombreux outils disponibles pour étayer ces approches. Il est accessible en ligne à l'adresse <http://www.unesco.org/en/efareport/dme>



© G.M.B. Akashi/PANOS

guère à l'école est que l'enseignement se fait souvent dans une langue qu'ils ont du mal à comprendre. Environ 221 millions d'enfants parlent chez eux une langue différente de la langue d'enseignement à l'école, ce qui limite leur aptitude à poser les bases de leurs apprentissages ultérieurs.

Cependant, la politique linguistique dans le domaine de l'éducation soulève des problèmes complexes et crée des tensions potentielles entre l'identité du groupe, d'une part, et les aspirations sociales et économiques, d'autre part. Dans beaucoup de pays, les parents disent préférer nettement que leurs enfants apprennent dans la langue officielle, principalement parce qu'ils y voient un moyen d'accéder à de meilleures perspectives de mobilité sociale.

La stigmatisation est une source puissante de marginalisation qui accompagne les enfants dans la salle de classe. Des aborigènes d'Australie aux peuples autochtones d'Amérique latine, l'absence d'instruction dans la langue maternelle a souvent fait partie d'un processus plus général de subordination culturelle et de discrimination sociale. Les systèmes de castes en Asie du Sud défavorisent aussi de nombreux enfants. Une étude réalisée en Inde est instructive à cet égard. Elle montre que les enfants de familles des castes inférieures sont beaucoup moins performants aux tests d'acquis d'apprentissage quand leur caste est révélée publiquement que lorsqu'elle ne l'est pas – résultat qui met en évidence les effets destructeurs de la stigmatisation sur la confiance en soi.

Les moyens d'existence et le lieu de résidence sont souvent étroitement liés au désavantage social dans l'éducation. Une des raisons pour laquelle les pasteurs d'Asie du Sud et d'Afrique subsaharienne enregistrent des niveaux si élevés de dénuement éducatif est que leur mode de vie oblige les enfants à se déplacer sur de grandes distances. Les infrastructures fixes sont mal adaptées aux besoins de groupes très mobiles et l'éducation dispensée est, la plupart du temps, sans rapport avec leur vie. Les bidonvilles sont aussi des points focaux du dénuement éducatif, en partie parce que beaucoup de gouvernements n'accordent pas à leurs habitants les instruments juridiques nécessaires à l'établissement d'un droit à l'éducation.

Les conflits constituent une source puissante de marginalisation dans l'éducation. Dans le monde, quelque 14 millions d'enfants âgés de 5 à 17 ans ont été contraints par un conflit, souvent à l'intérieur des pays ou à travers des frontières, d'entrer dans des systèmes éducatifs dépourvus des moyens d'éducation les plus rudimentaires. Les effets sur l'apprentissage des traumatismes associés aux conflits armés sont moins faciles à mesurer que leurs impacts sur la fréquentation scolaire. En 2008 et 2009, les actions militaires israéliennes à Gaza ont entraîné la mort de 164 élèves et 12 enseignants et ont gravement endommagé ou détruit 280 écoles et jardins d'enfants. Dans une zone où l'on signalait déjà que 69 % des adolescents souffraient de stress post-traumatique avant le dernier épisode de violence, de nombreux enfants sont retournés à l'école marqués par les effets de l'anxiété et du choc émotionnel. Une enquête sur les actions militaires soumise à l'Assemblée générale des Nations Unies a conclu que les autorités israéliennes, comme les autorités palestiniennes, avaient visé les populations civiles.

Certaines catégories de la société sont confrontées à des problèmes enracinés dans les mentalités publiques et dus à la négligence officielle. Les enfants handicapés souffrent des attitudes sociales qui stigmatisent, limitent les chances et amoindrissent l'estime de soi. Ces attitudes sont fréquemment renforcées dans les salles de classe, les enseignants étant en général dépourvus de la formation et des ressources requises pour dispenser une éducation adaptée à la situation. Les enfants vivant avec le VIH et le sida, et ceux qui ont été rendus orphelins par la maladie ou vivent avec des membres de leur famille qui en sont atteints, doivent aussi faire face à des pressions particulières. Certaines d'entre elles sont dues aux difficultés économiques et à la nécessité de prodiguer des soins. D'autres peuvent être imputées au désarroi ressenti par les orphelins du sida. Les indications provenant de nombreux pays laissent penser que les planificateurs de l'éducation ne donnent pas de réponse appropriée à ces problèmes.

## Atteindre les marginalisés et les instruire

Il n'y a pas de formule miracle pour surmonter la marginalisation dans l'éducation. Il faut que les politiques s'attaquent aux causes profondes telles que l'inégalité sociale, les disparités entre les sexes, les désavantages ethniques et linguistiques et les écarts entre les zones géographiques. Dans chacun de ces domaines, l'égalisation des chances exige que l'on remédie à des rapports de pouvoir inégaux. Les inégalités auxquelles sont confrontés les marginalisés commencent durant la petite enfance et continuent pendant toute la scolarité. Elles sont particulièrement tenaces et très résistantes au changement. Pourtant, des progrès sont possibles avec un engagement politique soutenu en faveur de la justice sociale, de l'égalité des chances et des droits fondamentaux.

Le présent *Rapport* identifie trois ensembles de politiques qui peuvent faire une différence. On peut les considérer comme les trois sommets d'un triangle de l'éducation inclusive.

*Accès et accessibilité financière.* La suppression des frais de scolarité est nécessaire pour rendre l'éducation plus abordable pour les plus pauvres, mais elle ne suffit pas pour abattre les barrières que constituent les coûts. Il faut aussi que les gouvernements réduisent les coûts indirects associés aux uniformes, aux manuels et aux frais informels. Des programmes de versement d'allocations financières à des groupes marginalisés bien identifiés – comme ceux qui ont été mis en place au Bangladesh, au Cambodge et au Viet Nam – peuvent aider à créer des incitations à l'éducation et favoriser l'accessibilité financière. Rapprocher les écoles des communautés marginalisées est aussi capital, surtout du point de vue de l'équité entre les sexes – comme le démontre la forte baisse du nombre des enfants non scolarisés en Éthiopie. Des approches plus flexibles des services éducatifs et des classes multiniveaux dans les zones reculées pourraient mettre l'éducation à la portée de certains des enfants du monde les plus marginalisés. Les organisations non gouvernementales jouent souvent un rôle important pour ce qui est d'étendre l'accès aux populations difficiles à atteindre, tels les enfants qui travaillent, les adolescents non scolarisés et les enfants handicapés. Au Bangladesh, une organisation non gouvernementale a mis en place un système d'« écoles flottantes » afin de parvenir à la communauté des Bede (nomades des rivières) dont le mode d'existence exige qu'ils se déplacent en bateau. C'est quand ils sont intégrés dans les systèmes nationaux que les services des organisations non gouvernementales sont les plus utiles, permettant aux enfants de poursuivre leurs études dans le système scolaire ou d'accéder à un véritable emploi.

*L'environnement d'apprentissage.* La scolarisation des enfants marginalisés n'est qu'une première étape. Faire en sorte qu'ils reçoivent une éducation de qualité lance

© Abbie Traylor-Smith/PANOS



aussi des défis sur le plan politique. Une aide financière et des programmes ciblés destinés à faciliter l'amélioration de l'apprentissage dans les régions les plus défavorisées peuvent marquer la différence, de même que des programmes qui font venir des enseignants très qualifiés dans les écoles confrontées au plus grand dénuement. La politique linguistique est un autre domaine clé. Des réformes adoptées en Bolivie ont souligné l'importance du rôle de l'éducation interculturelle et bilingue pour dispenser aux enfants des minorités ethniques et linguistiques une éducation de bonne qualité et surmonter la stigmatisation sociale. Pour que les enfants handicapés puissent apprendre dans un environnement inclusif, il faut des changements dans les attitudes, soutenus par des investissements dans la formation des enseignants et les moyens d'apprentissage. La Convention relative aux droits des personnes handicapées donne aux services éducatifs un cadre qui devrait guider les politiques publiques.

*Droits et possibilités.* Nombre des mesures nécessaires pour surmonter la marginalisation dans l'éducation opèrent à l'interface entre la politique d'éducation et les stratégies plus générales de changement.

- Les *dispositions légales* peuvent jouer un rôle pour surmonter la discrimination et mettre en œuvre le droit à l'éducation. Certains groupes marginalisés, comme les Roms en Europe, ont contesté avec succès la légalité des politiques qui institutionnalisent la ségrégation. C'est lorsqu'elles sont soutenues par une mobilisation sociale et politique de la part des marginalisés que les dispositions légales s'avèrent les plus efficaces – le mouvement pour la langue des Maoris en Nouvelle-Zélande et les mouvements autochtones de Bolivie en sont des exemples.

- La *protection sociale* est une voie essentielle pour atténuer la vulnérabilité qui est associée à la pauvreté. Les programmes de transferts en espèces sous condition en Amérique latine, notamment, ont fait leurs preuves pour ce qui est d'améliorer la participation et la progression scolaires. Plusieurs pays d'Afrique subsaharienne investissent aussi dans des programmes de protection sociale. Le Programme de filet de sécurité productif en Éthiopie, qui donne des garanties d'emploi aux communautés touchées par la sécheresse, avec des effets positifs sur l'éducation, en est un modèle à grande échelle. Des investissements accrus dans de tels programmes peuvent améliorer l'équité et accélérer les progrès vers les objectifs de l'éducation pour tous. Toutefois, les considérations d'équité et d'efficacité des dépenses requièrent de porter une attention minutieuse à la conception des interventions, du ciblage et des niveaux de soutien.
- Les *dépenses publiques redistributives* sont une des clés du développement des droits et des possibilités. Parce que la marginalisation dans l'éducation est associée à la pauvreté, les régions les plus touchées sont souvent celles qui ont les plus faibles capacités de mobilisation de ressources. La plupart des pays incluent un élément de redistribution dans les finances publiques, mais cet élément est généralement sous-développé. Le programme de transferts du gouvernement fédéral brésilien est un exemple d'effort pour réduire les importants déficits de financement de l'éducation au niveau des États, avec quelques effets positifs.

Surmonter la marginalisation dans l'éducation est un impératif des droits de l'homme et de la justice sociale. C'est aussi la clé de l'accélération des progrès vers la réalisation des objectifs de l'éducation pour tous énoncés à Dakar. Aucun gouvernement adhérant sérieusement à ces objectifs ne peut se permettre d'ignorer les profondes disparités sociales qui paralysent les progrès de l'éducation. Aucun gouvernement ne saurait non plus méconnaître les conséquences plus générales de la marginalisation dans l'éducation pour la cohésion sociale et la prospérité future. C'est pourquoi le *Rapport* souligne l'urgence pour tous les pays d'une éducation plus inclusive liée aux stratégies plus générales de lutte contre la pauvreté, la discrimination sociale et l'extrême inégalité.

## Chapitre 4

### L'aide internationale

Dans le Cadre d'action de Dakar, les donateurs ont fait la promesse suivante : « Aucun pays ayant pris un engagement sérieux en faveur de l'éducation de base ne verra ses efforts contrariés par le manque de ressources. » Cette parole n'a pas été tenue. L'incapacité collective des donateurs à mobiliser le volume d'aide requis entrave les progrès dans les pays les plus pauvres du monde. Alors que la crise financière mondiale accentue les pressions sur les budgets nationaux, il est vital que les donateurs tiennent la promesse de Dakar. Il est vrai que la responsabilité du financement de l'éducation incombe au premier chef aux gouvernements des pays en développement, mais les pays les plus pauvres n'ont pas les ressources pour atteindre les objectifs de 2015 sans une augmentation majeure de l'aide – et une amélioration de son efficacité.

L'aide à l'éducation est inévitablement influencée par le niveau global de l'aide au développement. En 2005, les donateurs se sont engagés à accroître l'aide de 50 milliards de dollars EU pour 2010, la moitié de cette majoration allant à l'Afrique subsaharienne. Après 2 ans de déclin, les flux d'aide ont fortement augmenté en 2008, mais les hausses prévues sont très inférieures aux niveaux promis en 2005. Aujourd'hui, l'aide programmée



© Crispin Hughes/PANOS



© UNESCO/Samer Al-Samarrai

pour l'Afrique subsaharienne fait apparaître un déficit potentiel, par rapport aux promesses, de 18 milliards de dollars EU pour les dépenses requises d'ici à 2010.

Eu égard aux promesses faites en 2005, le bilan des donateurs est mitigé. Quelques pays, dont l'Espagne, l'Irlande, les Pays-Bas et la Suède, sont allés au-delà de leur « juste part » de l'engagement. D'autres ont évolué en sens contraire. L'Italie a réduit son rapport aide/RNB (qui était déjà à un niveau relativement bas) et les États-Unis et le Japon sont très en deçà de leur « juste part ». Le comportement des mauvais payeurs, qui s'en remettent à la bonne volonté des donateurs les plus généreux, est devenu un problème omniprésent qui pourrait s'aggraver du fait des pressions financières. Certains donateurs – dont le Royaume-Uni – se sont engagés à maintenir, en termes réels, l'accroissement prévu de leurs dépenses d'aide. Alors que beaucoup de pays à faible revenu sont confrontés à des pressions budgétaires liées à la crise, c'est là une approche que d'autres donateurs devraient envisager.

Les niveaux de l'aide à l'éducation restent préoccupants. Les décaissements totaux d'aide au développement en faveur de l'éducation de base avaient tendance à augmenter, atteignant 4,1 milliards de dollars EU en 2007. Cependant, les engagements ont stagné à partir de 2004 et diminué d'environ un cinquième en 2007. Un des problèmes fondamentaux est l'étranglement de la base des donateurs à l'éducation : les flux mondiaux sont dominés

par un petit groupe de pays. Une autre difficulté est posée par les pays dont l'aide privilégie les niveaux post-primaires. Trois grands donateurs – l'Allemagne, la France et le Japon – affectent plus de la moitié de leur aide à l'éducation aux niveaux post-primaires et une grande part des montants attribués à l'enseignement supérieur est dépensée dans les établissements du pays donateur. Il est justifié de soutenir l'éducation post-primaire, mais il faudrait que plusieurs donateurs revoient leurs priorités et les modalités de leur aide.

Alors que s'accroissent les pressions sur les budgets d'aide, il est essentiel que les donateurs et les bénéficiaires renforcent l'efficacité de l'aide. Des progrès ont certes été accomplis, mais il reste aussi beaucoup à faire sur ce plan. Les flux d'aide sont souvent imprévisibles : en 2007, moins de la moitié de l'aide programmée est arrivée dans les temps prévus. L'utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques est en progression mais des indications préoccupantes montrent que de nombreux donateurs continuent d'opérer en dehors de ces systèmes, alourdissant de ce fait les coûts de transaction.

Le secteur de l'éducation n'a pas fait grand-chose pour trouver de nouvelles sources de financement innovant. Plusieurs grandes entreprises internationales et institutions philanthropiques soutiennent des initiatives dans le domaine éducatif, mais leur impact global est

dilué par l'absence de mécanismes multilatéraux de mise en œuvre crédibles, du type de ceux qui ont été institués dans les initiatives mondiales pour la santé. Les avocats de l'éducation doivent saisir les occasions de générer de nouvelles sources de fonds. Le présent *Rapport* en donne un exemple : il appelle à opérer un modeste prélèvement (0,4 %) pour « Un avenir meilleur » sur les recettes de marketing commercial des grandes ligues européennes de football, la Coupe du monde 2010 servant de rampe de lancement. Cette initiative pourrait mobiliser 48 millions de dollars EU par an et financer une éducation de qualité pour environ un demi-million d'enfants chaque année.

La communauté internationale des donateurs n'a pas répondu efficacement aux problèmes des pays à faible revenu touchés par un conflit. Ces pays comptent un tiers des enfants non scolarisés, mais reçoivent moins du cinquième de l'aide à l'éducation. De plus, les flux d'aide sont dominés par un petit groupe de pays touchés par un conflit – notamment l'Afghanistan et le Pakistan – tandis que beaucoup d'autres sont négligés.

Alors que les environnements de conflit et de post-conflit lancent aux donateurs d'immenses défis, les approches en vigueur conduisent à perdre des occasions de reconstruire les systèmes éducatifs. L'éducation reçoit moins de 2 % de l'aide humanitaire, y compris dans des pays comme la République démocratique du Congo, et des pays comme le Burundi et le Libéria ont reçu une aide insuffisante pour la reconstruction de l'éducation. Une application excessivement rigide des règles relatives à la gouvernance de l'aide et aux rapports sur l'aide a entravé l'élaboration de réponses plus efficaces et plus souples.

### *L'Initiative de mise en œuvre accélérée*

L'Initiative de mise en œuvre accélérée (IMOA) a été saluée à l'origine comme une avancée historique vers la réalisation de l'éducation pour tous, créant un cadre multilatéral pour le renforcement des plans nationaux d'éducation et galvanisant les financements requis pour réaliser l'enseignement primaire universel, entre autres objectifs. Bien que l'Initiative ait enregistré quelques réalisations importantes, sa performance globale n'a pas été à la hauteur des attentes – et il est urgent de la réformer en profondeur. La communauté internationale a besoin rapidement d'une architecture multilatérale adaptée au but qu'est l'accélération des progrès vers les objectifs de 2015.

Le processus de réforme commence par la détermination d'une échelle d'ambitions appropriée, par l'identification des domaines, dans lesquels un cadre multilatéral peut apporter une valeur ajoutée aux efforts en cours, et par la formulation d'un agenda de réforme de la gouvernance pour permettre aux pays en développement de faire entendre davantage leur voix.

Le manque de clarté du mandat de l'IMOA ne saurait empêcher de voir la médiocrité de ses performances. Aucun élément d'information crédible ne justifie l'assertion selon laquelle l'Initiative a stimulé un accroissement de l'aide bilatérale à travers des programmes de pays. Le principal mécanisme de financement de l'IMOA, le Fonds catalytique, a opéré des transferts financiers limités assortis de coûts de transaction élevés. Alors que les engagements cumulés



© François Perri



des donateurs avaient atteint 1,2 milliard de dollars EU en mars 2009, les décaissements ne représentaient que 491 millions de dollars. Plusieurs pays, dont les plans pour l'IMOA ont été approuvés entre 2002 et 2004, n'ont toujours pas reçu l'intégralité des fonds alloués. Les problèmes de décaissement ont été aggravés par l'application rigide des règles de la Banque mondiale, contraignant, dans certains cas, les gouvernements et les donateurs bilatéraux à adopter des pratiques qui affaiblissent la coordination des donateurs et compromettent l'appropriation nationale.

La limitation des décaissements n'est pas la seule faiblesse de l'IMOA. L'estimation des déficits de financement a été marquée par le manque de cohérence et par une sous-estimation systématique, les plans de l'IMOA reflétant ce que les donateurs peuvent être disposés à financer et non ce dont les pays en développement ont besoin pour atteindre les objectifs de 2015.

La gouvernance est un autre motif de préoccupation. Alors que l'IMOA est souvent présentée comme un partenariat, il s'agit, à toutes fins pratiques, d'un « club de donateurs ». Les pays en développement sont sous-représentés à tous les niveaux et leur participation aux décisions est très limitée. Dans les faits, l'IMOA exclut aussi du financement les pays qui ont le plus besoin d'un mécanisme de financement multilatéral, puisque la plupart des pays touchés par un conflit ont été considérés comme ne remplissant pas les conditions pour bénéficier de l'aide du Fonds catalytique.

L'expérience de l'IMOA contraste fortement avec les initiatives multilatérales dans le domaine de la santé. Pour prendre l'exemple le plus notable, le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme a réussi à mobiliser et à fournir des ressources supplémentaires grâce à une large base de donateurs. Une des forces du Fonds mondial, si on le compare à l'IMOA, a été

de créer des guichets de financement innovants pour les dons philanthropiques. Les arrangements de gouvernance sont très différents de ceux de l'IMOA. Le Fonds mondial est une organisation indépendante, dotée d'un secrétariat efficace, et les pays en développement peuvent y faire entendre fortement leur voix à tous les niveaux. Il a obtenu des résultats notables en termes d'impact, y compris dans les pays aux faibles capacités : jusqu'à 2008, il a décaissé 7 milliards de dollars EU et fourni des médicaments antirétroviraux à 2 millions de personnes. Malgré certaines différences évidentes, et les problèmes associés à des initiatives verticales destinées à des maladies spécifiques, il y a d'importantes leçons à en tirer pour la réforme de l'IMOA.

Un multilatéralisme plus efficace dans le domaine de l'éducation requiert plusieurs ingrédients clés. On peut en trouver certains dans les principes de base de l'IMOA, tels que la volonté d'appuyer par une aide accrue la planification nationale et les stratégies visant à atteindre les objectifs de l'éducation pour tous. Cependant, il est aussi important d'établir un niveau d'ambition à la hauteur de l'enjeu. Le mandat de l'IMOA devrait être clairement centré sur le comblement du déficit de financement de l'éducation pour tous, avec un ferme engagement en faveur du développement de l'éducation de qualité et de l'équité. Des dispositions devraient être prises pour attirer le soutien des fondations philanthropiques. Enfin, les pays en développement devraient avoir beaucoup plus leur mot à dire dans la gouvernance. Mais l'ingrédient, peut-être le plus important, pour une architecture multilatérale plus dynamique, et celui dont l'absence à ce jour est la plus frappante, est un leadership politique de haut niveau. ■

© REUTERS/Ahmad Masood

