



COMITE DU DEVELOPPEMENT

(Comité ministériel conjoint
des
Conseils des Gouverneurs de la Banque et du Fonds
sur le
transfert de ressources réelles aux pays en développement)



Le 26 mars 2004
DC2004-002/1

INITIATIVE POUR UNE MISE EN ŒUVRE ACCELEREE DU PROGRAMME ÉDUCATION POUR TOUS (EPT)

Rapport d'activité

Vous trouverez ci-joint un rapport d'activité intitulé « Initiative pour une mise en œuvre accélérée du Programme Éducation pour tous (EPT) » préparé par les services de la Banque mondiale en vue de la réunion du Comité du développement prévue pour le 25 avril 2004. L'examen de ce rapport est prévu au point I de l'Ordre du jour provisoire.

* * *

**INITIATIVE POUR UNE MISE EN ŒUVRE ACCELEREE
DU PROGRAMME ÉDUCATION POUR TOUS (EPT)
RAPPORT D'ACTIVITE**

COMITE DU DEVELOPPEMENT
25 AVRIL 2004

SECTEUR DE L'ÉDUCATION
RESEAU DU DEVELOPPEMENT HUMAIN
BANQUE MONDIALE

INITIATIVE POUR UNE MISE EN ŒUVRE ACCELEREE DU PROGRAMME EPT RAPPORT D'ACTIVITE

PREPARE PAR LES SERVICES DE LA BANQUE MONDIALE

TABLE DES MATIERES

| | PAGE |
|---|------|
| SIGLES ET ABBREVIATIONS | II |
| RÉSUMÉ ANALYTIQUE | III |
| I. INTRODUCTION | 1 |
| II. ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA FTI ET SON INCIDENCE SUR L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS 2 | |
| A. POLITIQUE GENERALE | 2 |
| B. ORGANISATION DES SERVICES | 10 |
| III. LE FINANCEMENT DU PROGRAMME EPT : ENSEIGNEMENTS TIRES DE LA FTI | 12 |
| A. LA MOBILISATION DE RESSOURCES SUPPLÉMENTAIRES : LES PROGRÈS RÉALISÉS ET PROBLÈMES QUI SE POSENT | 12 |
| IV. PROBLEMES RESTANT A REGLER | 19 |
| <u>Annexes</u> | |
| Annexe 1. Le processus EPT-FTI..... | 24 |
| Annexe 2. La FTI au Mozambique | 25 |
| Annexe 3. Pays admis à bénéficier du soutien de la FTI après Oslo | 26 |
| Annexe 4. Financements en faveur de l'EPT pour dix premiers pays FTI..... | 27 |
| Annexe 5. Exemples de problèmes techniques posés par le suivi des financements des bailleurs de fonds..... | 28 |
| Annexe 6. Harmonisation entre les bailleurs de fonds de l'Union européenne – Objectifs et indications relatifs au secteur de l'éducation | 30 |
| <u>Encadrés</u> | |
| Encadré 1. Indicateurs de l'action des pouvoirs publics en faveur de l'UPC d'ici 2015 | 4 |
| Encadré 2. Le programme national de l'Inde pour l'enseignement élémentaire universel | 7 |
| Encadré 3. Le programme OPORTUNIDADES du Mexique | 9 |
| <u>Figures</u> | |
| Figure 1. Évolution tendancielle de la scolarisation | 8 |
| Figure 2. Impact de la pauvreté sur la scolarisation..... | 11 |
| Figure 3. Les sept premiers pays FTI – Déficit de financement estimé | 14 |
| Figure 4. Analyse de la viabilité de la FTI pour le Mozambique et la Tanzanie (modèles de simulation pour l'enseignement primaire)..... | 18 |

SIGLES ET ABBREVIATIONS

| | |
|----------|---|
| BAfD | Banque africaine de développement |
| BAsD | Banque asiatique de développement |
| BID | Banque interaméricaine de développement |
| BMD | Banque multilatérale de développement |
| CAD | Comité d'aide au développement |
| CAS | Stratégie d'aide aux pays |
| CDI | Cadre de développement intégré |
| CFA | Communauté financière africaine |
| DFID | Agence britannique pour le développement international |
| DSRP | Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté |
| EPT | Éducation pour tous |
| FMI | Fonds monétaire international |
| FTI | Initiative pour une mise en œuvre accélérée du programme EPT |
| IDA | Association internationale de développement |
| ISU | Institut de statistique de l'UNESCO |
| MCA | Millennium Challenge Account (Fonds pour relever les défis du Millénaire) |
| OCDE | Organisation de coopération et de développement économiques |
| ODA | Administration du développement outre-mer (Royaume-Uni) |
| ODM | Objectif de développement pour le Millénaire |
| ONUSIDA | Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA |
| PER | Examen des dépenses publiques |
| PIB | Produit intérieur brut |
| PISA | Programme international d'évaluation des acquis des élèves |
| PNB | Produit national brut |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le développement |
| PPTE | Pays pauvres très endettés |
| PRSC | Crédit à l'appui de la réduction de la pauvreté |
| SPA | Partenariat stratégique pour l'Afrique |
| UE | Union européenne |
| UNESCO | Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture |
| UNICEF | Fonds des Nations Unies pour l'enfance |
| VIH/SIDA | Virus de l'immunodéficience humaine /Syndrome immunodéficitaire acquis |

RESUME ANALYTIQUE

1. Lancée en juin 2002, l'Initiative pour une mise en oeuvre accélérée du programme EPT (FTI) est un programme basé sur la performance, qui met l'accent sur l'adoption de politiques durables pour promouvoir l'achèvement universel du cycle primaire et la mobilisation des ressources qu'implique cet objectif. Depuis vingt mois qu'elle existe, l'Initiative a permis d'obtenir des résultats qui donnent des raisons d'espérer en montrant qu'il est bien possible d'accélérer les progrès sur le front de l'Éducation pour tous dans la mesure où les conditions voulues sont maintenues. Lors de sa réunion de septembre 2003, à Dubaï, le Comité du développement a demandé qu'on lui soumette un rapport sur le financement de la FTI et les enseignements tirés de sa mise en œuvre. Le présent document a pour objet de répondre à cette requête.

2. La mise en œuvre de l'Initiative repose sur la reconnaissance des multiples avantages de l'éducation. L'éducation est l'un des instruments les plus efficaces pour réduire la pauvreté et les inégalités et pour jeter les bases d'une croissance économique soutenue. Elle permet aussi de doter les jeunes et les moins jeunes de ce que Amartya Sen, lauréat du Prix Nobel(1999)¹ appelle les « capacités humaines » — c'est-à-dire, le pouvoir de réfléchir, de faire des choix et de jouir d'une vie meilleure. L'éducation a des effets synergiques importants sur d'autres objectifs de développement : la démarginalisation, l'amélioration de la santé et une bonne gouvernance. Mais l'objectif de l'EPT va au-delà de l'accès à l'éducation. La qualité de l'éducation est d'une importance capitale pour promouvoir la croissance économique. En outre, l'achèvement universel du cycle primaire est considéré, non comme une fin en soi, mais comme une cheville fondamentale de l'apprentissage à vie, qui englobe non seulement les études secondaires, mais aussi les formations plus poussées. L'un des objectifs fondamentaux de l'Initiative pour la mise en œuvre accélérée du programme EPT est donc d'aider les pays à élaborer des stratégies rationnelles fondées sur l'insertion afin d'accélérer les progrès vers un enseignement de qualité.

3. L'Initiative pour la mise en œuvre accélérée du programme EPT a permis de réaliser des progrès notables dans plusieurs domaines. L'élaboration d'un cadre de d'action mondial, prenant appui sur les réalités nationales et le DSRP, fournit une base de travail pour examiner et résoudre les questions liées à la politique de l'éducation, aux structures institutionnelles et aux problèmes de financement au fur et à mesure que le nombre des pays redouble d'efforts pour obtenir des résultats. C'est grâce à cette base de travail que les partenaires de l'Initiative ont pu commencer à s'attaquer au décalage qui existe entre l'aide et les résultats avec la mise en place du Fonds catalyseur, qui permet des partager les données d'expérience, de maintenir la dynamique politique en faveur de l'EPT, et de mobiliser des ressources supplémentaires. L'Initiative a aussi aidé les pays et leurs partenaires à se focaliser davantage sur les résultats, (achèvement universel du cycle primaire) et à renforcer les liens entre les moyens mis en œuvre, le nombre des diplômés, l'action des pouvoirs publics et les résultats obtenus. Fait particulièrement important, elle a permis de créer une base empirique pour suivre les programmes d'action, surveiller leur

¹ Sen, Amartya, 1999, *Development as Freedom*, Alfred Knopf, New York

déroulement et de comparer les progrès accomplis d'un pays à l'autre au plan des principaux objectifs de la FTI, et en particulier pour ce qui est des réformes entreprises, des avancées dans le domaine de l'Éducation pour tous, de la qualité et de la quantité de l'aide et de l'harmonisation des pratiques des bailleurs de fonds. Au cours de l'année écoulée, des progrès importants ont été accomplis au niveau de la coordination et des pratiques des donateurs en particulier, et on observe en particulier une inflexion en faveur de l'aide budgétaire. La FTI a aussi permis de renforcer les liens et les synergies entre les partenaires de développement : au niveau national, entre la communauté d'aide locale et les autorités nationales, et au niveau international, en alignant mieux l'Initiative sur l'ensemble du programme EPT, qui est dirigé par l'UNESCO

4. La mise en œuvre l'Initiative a aussi mis en lumière les problèmes que pose d'une manière générale l'élargissement du programme d'action lié aux ODM. La principale difficulté tient au fait que l'accélération soutenue des progrès n'est possible que si le contrat fondamental sur lequel repose la FTI — qui consiste à fournir une aide supplémentaire aux pays s'ils adoptent des politiques rationnelles et une bonne gouvernance — est respecté des deux côtés. Il va de soi que les modalités concrètes de l'exécution de ce contrat varieront d'un pays à l'autre, mais il est indispensable pour le succès de l'Initiative que, des deux côtés, on puisse faire état d'une amélioration de la situation.

5. Le plus gros problème que pose la FTI est celui de son financement. Les niveaux actuels d'apports de fonds sont trop faibles et ils ne sont pas suffisamment prévisibles pour permettre aux pays d'élaborer des plans à moyen terme afin d'entretenir la dynamique et de former et de recruter des enseignants. On estime qu'il faut non seulement augmenter le niveau des ressources intérieures allouées à l'éducation, mais aussi accroître l'aide extérieure en faveur de l'enseignement primaire dans les pays à faible revenu, pour la faire passer d'un montant annuel tout juste supérieur à 1 milliard de dollars à environ 3,7 milliards de dollars par an afin d'assurer un financement approprié pour le programme de l'achèvement universel du cycle primaire. Les données d'expérience relatives aux dix premiers pays couverts par l'Initiative montrent qu'il y a peu de chances d'atteindre cet objectif en l'absence d'une amélioration sensible des apports de la communauté internationale. Le problème est d'autant plus difficile à résoudre que, dans plusieurs des pays inclus dans la FTI, le décaissement des ressources disponibles reste très lent, conséquence de l'interaction complexe entre les capacités des pays concernés, les contraintes imputables aux pratiques des bailleurs de fonds et la rigidité des règles qui régissent l'utilisation des fonds.

6. Dorénavant, la FTI prendra appui sur le cadre d'action mondial solide établi pour augmenter le rendement des investissements dans l'éducation à travers le renforcement de l'action engagée au niveau du programme EPT et, de manière plus générale, à travers le secteur de l'éducation. En outre, pour accroître le niveau du soutien financier, il faudra améliorer la qualité de l'enseignement dispensé, renforcer l'organisation des services d'éducation et accroître les capacités de mise en œuvre. Les pays devront prendre des dispositions pour renforcer et maintenir leurs choix d'orientation et leur gouvernance, et les partenaires de l'Initiative devront améliorer la quantité et la qualité de leur assistance.

Certains des partenaires ont réagi rapidement, mais d'autres devront changer fondamentalement leurs méthodes, en particulier pour augmenter le niveau de leurs apports financiers, introduire plus de flexibilité et de prévisibilité dans leurs financements et prendre en charge une portion plus importante des dépenses de fonctionnement.

7. Plusieurs instruments destinés à assurer la prévisibilité et la durabilité des financements sont actuellement à l'étude. Il est en particulier question de prendre des mesures pour augmenter la flexibilité de l'IDA, de mettre davantage l'accent sur le degré d'endettement tolérable et d'accroître la concessionnalité des soutiens financiers. À mesure qu'une sélection plus large d'instruments de financement adaptés aux besoins spécifiques des pays pourra être offerte, il sera important aussi d'étoffer parallèlement les moyens permettant de surveiller l'utilisation de l'aide fournie par les bailleurs de fonds. Des mesures ont été prises dans le cadre de l'Initiative pour la mise en œuvre accélérée du programme EPT en vue de soutenir le renforcement des capacités de manière à pouvoir assurer un suivi systématique de l'aide budgétaire et de son impact sur le secteur de l'éducation. Il faut améliorer encore la qualité et la disponibilité des données, et suivre de plus près la composition de l'aide au secteur de l'éducation, ainsi que l'efficacité de divers instruments.

8. Sur la base du présent rapport, il est proposé de soumettre les questions suivantes à l'examen des Ministres lors de la réunion du Comité du développement :

- Les Ministres estiment-ils que la poursuite de l'Initiative pour la mise en œuvre accélérée du programme EPT et son élargissement, sont des éléments importants pour aider les pays à atteindre l'ODM de l'enseignement primaire universel d'ici à 2015 ?
- Les Ministres estiment-ils qu'il est nécessaire d'augmenter les apports de fonds via les circuits multilatéraux et bilatéraux et de prendre des mesures pour accroître la flexibilité et la prévisibilité des financements ?
- Quels aménagements les Ministres jugent-ils utiles d'introduire dans les arrangements des bailleurs de fonds et l'efficacité des bénéficiaires pour accélérer la mise en œuvre ? Les Ministres approuvent-ils d'utiliser, dans le cadre d'une opération pilote, le cadre d'action indicatif proposé par les bailleurs de fonds pour l'Initiative pour suivre les progrès réalisés au plan de la mise en œuvre du consensus de Monterrey ?
- Les Ministres estiment-ils qu'il faudrait fixer des objectifs intérimaires de financement pour les trois années à venir afin de renforcer la responsabilisation des acteurs concernés et leur détermination à obtenir de meilleurs résultats ?

INITIATIVE POUR LA MISE EN OEUVRE ACCÉLÉRÉE DU PROGRAMME EPT RAPPORT D'ACTIVITÉ

I. INTRODUCTION

1. Lors de sa réunion de septembre 2003 à Dubaï, le Comité du développement a demandé que soit établi un rapport d'activité sur le financement de l'Initiative pour la mise en œuvre accélérée du programme EPT (FTI) et les enseignements tirés de sa mise en œuvre. Le présent document, qui a pour objet de répondre à cette requête, prend appui sur les précédents rapports soumis au Comité du développement¹.

2. Depuis vingt mois qu'elle existe, l'Initiative a permis d'obtenir des résultats qui donnent des raisons d'espérer en montrant qu'il est en effet possible d'accélérer les progrès sur le front de l'Éducation pour tous dans la mesure où les conditions voulues sont maintenues. La mise en œuvre l'Initiative a aussi mis en lumière les problèmes que pose d'une manière générale l'élargissement du programme d'action lié aux ODM. Le problème le plus important tient au fait que l'accélération soutenue des progrès n'est possible que si le contrat fondamental sur lequel repose la FTI — qui consiste à fournir une aide supplémentaire aux pays s'ils adoptent des politiques rationnelles et une bonne gouvernance — est respecté des deux côtés. Il va de soi que les modalités concrètes de l'exécution de ce contrat varieront d'un pays à l'autre, mais il est indispensable pour le succès de l'Initiative que, des deux côtés, on puisse faire état d'avancées et d'additionnalité.

3. La finalité de l'Initiative, qui était à l'origine de dégager des ressources au niveau mondial, a évolué à mesure que les acteurs concernés ont compris que l'essentiel des ressources devait être mobilisé au niveau des pays et que, dans la plupart des cas, l'acheminement des financements supplémentaires qui étaient fournis devaient passer par les mécanismes existants. La FTI s'est aussi intégrée de plus en plus étroitement au cadre d'action plus large du programme de l'EPT — agissant comme un aiguillon pour ce programme et fournissant une structure systématique pour intensifier les efforts et résoudre les problèmes qui se posaient.

4. L'Initiative pour la mise en œuvre accélérée du programme EPT est le fait d'un partenariat international² qui a été lancé en juin 2002. C'est l'un des premiers

¹ L'éducation, atout d'une économie dynamique : un plan d'action pour progresser plus vite vers une éducation pour tous, DC2002-0005/rev1, 9 avril 2002 ; Efficacité du développement : (études de cas – leçons et défis) DC2002-0018, 18 septembre 2002 ; Bilan et progrès accomplis et prochaines étapes de l'intensification de l'effort de développement : éducation pour tous, santé, VIH/SIDA, eau et assainissement, DC2003-0004/add.1, 3 avril 2003.

² Les bailleurs de fonds suivants soutiennent l'Initiative, mais le degré de leur engagement est extrêmement variable : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Japon, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Russie, Suède, Suisse, UE, BAfD, Banque mondiale, BASD, CAD-OCDE, BID, ONUSIDA, PNUD, UNESCO et UNICEF.

programmes dont l'objectif est de donner une expression concrète au « Consensus de Monterrey », qui désigne l'engagement pris lors de la Conférence internationale sur le financement du développement tenue à Monterrey (Mexique) en mars 2002, et aux termes duquel les pays riches promettaient de fournir une assistance accrue et d'ouvrir davantage leurs marchés aux pays en développement qui appliquaient des politiques rationnelles et adoptaient une bonne gouvernance.

5. Lors du lancement de l'Initiative, 18 pays³ auxquels étaient imputables à peu près 17 % de la population non scolarisée étaient admissibles à bénéficier de l'Initiative sous réserve d'avoir achevé leur DSRP et de présenter un programme d'action crédible pour le secteur de l'éducation. Cinq autres pays, qui avaient une importante population non scolarisée⁴ devaient se voir offrir une assistance technique afin de préparer un plan d'action en vue d'atteindre l'objectif de l'achèvement universel du cycle primaire. En janvier 2004, 12 des 18 pays initiaux — le Burkina Faso, la Gambie, le Ghana, la Guinée, le Guyana, le Honduras, la Mauritanie, le Nicaragua, le Mozambique, le Niger, le Viet Nam et le Yémen — avaient été officiellement admis à bénéficier d'un soutien financier accru par le truchement de l'Initiative.

6. Le soutien de l'Initiative porte essentiellement sur deux grands domaines d'intervention : la mise en oeuvre de politiques durables par les pays afin d'accélérer les progrès en direction de l'achèvement universel du cycle primaire, et la mobilisation de ressources financières supplémentaires, tant internes qu'externes, pour atteindre cet objectif.

II. ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA FTI ET SON INCIDENCE SUR L'ACTION DES POUVOIRS PUBLICS

A. Politique générale

7. La mise en place d'un cadre d'action mondial prenant appui sur les réalités nationales pour mettre en lumière et résoudre les problèmes qui se posent à mesure que les pays progressent en direction de l'objectif de l'achèvement universel du cycle primaire est sans doute la contribution la plus visible de la FTI à ce jour. La réunion d'Oslo⁵ a aidé à consolider les bases de l'Initiative en clarifiant les objectifs, en précisant les rôles et les responsabilités et en prenant appui sur les cinq points forts latents de la FTI, à savoir : i) la possibilité de mobiliser des financements extérieurs supplémentaires, ii) l'action concertée menée pour renforcer les capacités dans des domaines clés : la politique institutionnelle, la gestion et les finances, iii) l'accord conclu entre les partenaires de développement pour alléger les coûts de transaction, iv) le soutien apporté pour la collecte de données plus fiables sur un ensemble d'indicateurs du développement dans une optique axée sur les résultats, et v) la possibilité de fournir, en tant que de

³ Les 18 pays étaient l'Albanie, la Bolivie, le Burkina Faso, l'Éthiopie, le Ghana, la Guinée, le Guyana, le Honduras, la Mauritanie, le Mozambique, le Nicaragua, le Niger, la Tanzanie, la Gambie, l'Ouganda, le Viet Nam, le Yémen et la Zambie.

⁴ Bangladesh, Inde, République démocratique du Congo, Nigéria et Pakistan.

⁵ Réunion du partenariat FTI, 20-22 novembre 2003

besoin, un soutien important au démarrage via le Fonds catalyseur (paragraphe 24). C'est là un important pas en avant, qui vise à mettre en place un cadre d'échanges permettant de renforcer le lien entre l'aide et la performance afin de déboucher sur une solution. L'annexe 1 présente un tableau schématique du fonctionnement de l'Initiative, qui indique les principaux points de décision et les points de déclenchement du soutien des partenaires.

8. La FTI est une initiative basée sur la performance, qui a contribué à organiser et à focaliser le dialogue sur les mesures à prendre au niveau des pays autour d'un ensemble de critères clairs (encadré 1) — le « cadre d'action indicatif ». Il va sans dire que la diversité des situations nationales exige de la flexibilité, mais les critères fournissent une méthode transparente et systématique pour suivre les engagements budgétaires des pays en faveur de l'achèvement universel du cycle primaire, la viabilité à long terme des efforts entrepris et les principaux résultats obtenus tels que l'achèvement des études primaires et l'équité entre garçons et filles pour ce qui est de l'accès à l'enseignement et de l'acquisition des connaissances. Le cadre d'action indicatif fournit aux partenaires de développement une certaine assurance que leurs fonds seront utilisés de manière efficace — contribuant de la sorte à mobiliser des concours en faveur de l'Éducation pour tous. Il se révèle aussi utile pour montrer aux ministères des finances qu'il est possible d'augmenter durablement les dépenses consacrées à l'enseignement primaire. Dans l'ensemble, ce cadre d'action a été largement accepté aussi bien par les pays en développement que par leurs partenaires en tant qu'instrument permettant de rendre compte des performances. Il a aussi incité les pays à remédier aux faiblesses de leur propre cadre de politique générale. L'annexe 2 montre comment ce cadre indicatif a été appliqué au Mozambique. Dorénavant, et sur la base des enseignements tirés de la FTI, un critère de qualité de l'éducation sera inclus dans le cadre indicatif.

9. **Élargissement de l'Initiative.** La FTI a permis de renforcer de plusieurs manières les liens et les synergies entre les organismes concernés. À Oslo, il a été décidé que, compte tenu de la nécessité d'élargir le programme d'action pour obtenir des résultats, il faudrait pouvoir augmenter le nombre de pays participants, et inclure en particulier tous les pays à faible revenu ayant soumis un DSRP complet et un plan agréé pour le secteur de l'éducation. Le Partenariat stratégique pour l'Afrique (SPA), qui a des objectifs et une structure globale analogue à la FTI, fournit un modèle possible pour l'orientation future d'une Initiative élargie.

10. L'élargissement de l'Initiative signifie que le nombre des pays qu'elle couvre et qui sont susceptibles d'être admis à bénéficier d'une aide supplémentaire pourrait doubler, pour passer de 18 à 40 environ (annexe 3). Le nombre des enfants non scolarisés représentés triplerait pour passer à quelque 40 millions (annexe 4). Conformément aux accords conclus à Oslo, l'aide supplémentaire qui sera accordée à ces pays sera pour l'essentiel fournie au niveau des pays et acheminée via les mécanismes existants. L'action coordonnée des bailleurs de fonds décrite dans l'encadré 2 concernant l'Inde est un modèle instructif de ce qui pourrait être fait.

**Encadré 1. Indicateurs de l'action des pouvoirs publics
en faveur de l'achèvement universel du cycle primaire (UPC) d'ici 2015**

| | |
|--|--|
| Organisation des services | |
| Salaire annuel moyen des enseignants | 3,5x PIB par habitant |
| Nombre d'élèves par enseignant | 40 |
| Dépenses non salariales | 33 % des dépenses récurrentes d'éducation |
| Taux moyen de redoublement | 10 % ou moins |
| Nombre d'heures d'enseignement par an | 850 à 1 000 |
| Cohortes d'élèves | |
| 1ère année d'études, filles et garçons | |
| Taux d'admission | Taux tendanciel : 100 % d'ici à 2010 |
| Taux d'achèvement du cycle primaire | Taux tendanciel : 100 % d'ici à 2015 |
| Expansion du système | |
| Coût de construction par salle de classe (meublée & équipée avec sanitaires) | USD 10 000 ou moins |
| Financement du système | |
| Recettes publiques | % du PIB 14 % - 18 % (selon le % du PIB) |
| Dépenses d'éducation | 20 % (part des recettes publiques) |
| Dépenses consacrées à l'enseignement primaire | 50 % (part des dépenses de fonctionnement totales du système éducatif) |
| * <i>Critères à appliquer de façon souple en tenant compte de la situation des pays et de l'évolution tendancielle des taux tendanciels vers l'équilibre à long terme d'ici à 2015</i> | |

11. **Priorité donnée à une stratégie axée sur l'obtention de résultats.** L'Initiative a aidé les pays et leurs partenaires à centrer plutôt leurs efforts sur l'objectif, plus important, de l'achèvement des études primaires que sur le taux de scolarisation. Au Mozambique, au Yémen et au Honduras, les consultations menées avec le concours de la FTI au sujet des méthodes de planification des pays ont permis à un vaste éventail de parties prenantes de participer au dialogue engagé — notamment des syndicats d'enseignants, des entrepreneurs et des commerçants, des parents d'élèves, des groupes politiques et des universités — sous la direction des ministères de l'éducation et en liaison étroite avec les ministères des finances. Dans ces trois pays ainsi que d'autres couverts par l'Initiative, elles ont permis aux acteurs concernés d'avoir une vision plus globale de la situation et d'élaborer une stratégie plus intégrée.

12. **Coordination plus étroite et partenariats plus solides entre bailleurs de fonds.** Les pays couverts par la FTI utilisent de plus en plus des approches d'envergure sectorielle, qui leur assure la flexibilité dont ils ont besoin. Cette évolution concorde avec la tendance observée dans l'ensemble des services de la Banque, où au moins 25 opérations de portée sectorielle ont été montées dans le secteur de l'éducation au cours des trois dernières années. Tout une gamme de modalités de financement peuvent être utilisées pour soutenir de telles opérations ; elles ont pour effet d'accroître les financements mis à disposition d'un secteur d'une manière qui contribue à centrer durablement les priorités sur les politiques et les institutions du secteur de l'éducation

tout en renforçant les capacités. Dans certains cas, les dispositions prises dans le cadre des approches sectorielles pour regrouper les financements disponibles dans un panier ont permis d'assouplir les modalités de décaissement des fonds des bailleurs de fonds, bien que de nombreux donateurs ne fournissent pas encore de soutien important pour les charges récurrentes dans ce contexte. L'approche sectorielle offre aux bailleurs de fonds la possibilité de généraliser le recours à des instruments qui « allongent » l'horizon des engagements, même s'ils sont assortis de certaines conditions. C'est le cas par exemple des récents partenariats du DFID établis pour 10 ans, du Millennium Challenge Account des États-Unis et des prêts de la Banque mondiale à des programmes évolutifs.

13. Avec le modèle fondé sur l'approche sectorielle, la coordination entre les partenaires de développement se renforce, tant au niveau international qu'au niveau national, où les partenaires de développement se retrouvent pour examiner et mettre en oeuvre les programmes relatifs au secteur de l'éducation (encadré 2). La FTI consolide encore le succès de l'approche sectorielle en amenant les bailleurs de fonds à adopter une démarche commune pour le secteur, qui se traduit par une supervision conjointe des résultats obtenus, la mise en commun des fonds pour soutenir les priorités du secteur, et l'adoption de cadres de référence communs pour les rapports et les activités de suivi. Au Nicaragua, au Viet Nam et au Honduras par exemple, les partenaires de développement assistent périodiquement à des réunions de coordination avec les autorités nationales afin de faire le point sur le programme de travail commun relatif au secteur de l'éducation. Des protocoles d'accord ont été mis au point au Honduras, et d'autres sont en préparation au Niger, au Yémen et au Nicaragua. L'Initiative permet aussi de promouvoir le concept du « partenariat silencieux », dans le cadre duquel les partenaires de développement interviennent par l'entremise d'autres partenaires pour soutenir des programmes lancés dans des pays où ils ne sont pas présents.

14. La FTI a grandement contribué à renforcer les liens et les synergies entre les partenaires de développement. Au niveau des pays, la primauté accordée par l'Initiative aux réalités nationales contribue à forger des liens entre les autorités nationales et la communauté nationale de l'aide. Au niveau international, la FTI fonctionne comme un mécanisme consultatif informel des partenaires de l'Initiative présidé par deux partenaires bilatéraux : les réunions de la FTI sont présidées par le pays qui préside le G-8 et co-présidées par un organisme bailleur de fonds non membre du G-8. En 2002, les Canadiens ont co-présidé avec les Néerlandais ; en 2003, les co-présidents étaient les Français et le Norvégiens et, en 2004, les États-Unis partagent la présidence avec les Norvégiens. Des progrès ont d'autre part été réalisés dans le cadre des efforts visant à aligner la FTI sur le programme global de l'EPT qui est piloté par l'UNESCO : afin de créer des synergies et de réduire les coûts de transaction, il a été décidé à Oslo que le groupe des partenaires de la FTI se réunirait au moins une fois par an et que cette réunion suivrait immédiatement la réunion annuelle du Groupe de haut niveau de l'UNESCO sur l'EPT. Les pays partenaires et des représentants de la société civile participeront à cette réunion. En outre, l'UNESCO fait partie du Comité directeur de la FTI et il convoque aussi les réunions de la FTI avec la Banque mondiale.

15. Les politiques rationnelles font une différence. Le Rapport mondial de suivi⁶ souligne qu'il est urgent d'accélérer la mise en œuvre du partenariat de Monterrey, pour que les pays en développement qui font un effort particulier pour faire avancer leurs réformes puissent bénéficier d'un soutien accru de la part des pays développés et des organismes internationaux. Les progrès accomplis par les pays FTI au cours de la dernière décennie mettent en lumière le lien qui existe entre la politique des pouvoirs publics et les avancées dans la voie de l'achèvement universel du cycle primaire. Un élément caractérise fondamentalement un grand nombre des réformes qui ont abouti, à savoir l'engagement politique ferme en faveur de l'éducation en tant qu'élément moteur du développement. Lorsque tous les principaux acteurs politiques du secteur fondent la stratégie de développement sur le renforcement de l'éducation, des progrès remarquables dans le domaine de l'Éducation pour tous peuvent être réalisés, même dans les pays les plus démunis. La volonté politique ferme et soutenue des responsables concernés s'exprime dans la politique stratégique sectorielle, l'allocation pertinente des ressources au secteur et la détermination à mettre en oeuvre des politiques difficiles ou controversées. Le bilan des dix premiers pays couverts par la FTI montre que les taux bruts de scolarisation ont augmenté de 33 points de pourcentage, en moyenne, entre 1990 et 2000 (voir figure 1) contre une moyenne de 2 points de pourcentage pour l'ensemble des pays en développement. Les taux d'achèvement du cycle primaire ont augmenté, en moyenne, de 12 points de pourcentage contre 5 points de pourcentage pour l'ensemble des pays en développement pendant la période étudiée ; quatre pays couverts par l'Initiative (Gambie, Guinée, Mozambique et Nicaragua) progressent encore plus rapidement sur le plan de l'achèvement du cycle primaire que sur le plan des taux bruts de scolarisation. Ces avancées ne sont pas attribuables à l'Initiative en tant que telle, mais elles montrent que les pays FTI, qui ont été sélectionnés en partie parce qu'ils ont adopté des politiques rationnelles, récoltent les fruits de ces politiques. Mais malgré ces remarquables progrès, ils ont encore beaucoup d'efforts à faire pour atteindre l'objectif de l'achèvement universel du cycle primaire, et ils ont besoin pour cela de financements supplémentaires substantiels.

⁶ Global Monitoring Report 2004. Policies and Actions for Achieving the MDGs and Related Outcomes, Development Committee Report, Printemps 2004.

Encadré 2. Le programme national de l'Inde pour l'enseignement élémentaire universel

La voie la plus rapide est la voie nationale

L'Inde a fait de remarquables progrès sur les fronts de la pauvreté et de l'éducation. L'incidence de la pauvreté a été ramenée de 45 % dans les années 80 à 36 % dans les années 90, puis à 26 % au début des années 2000. Entre 1992/93 et 1998/99, le taux de scolarisation net des enfants du groupe d'âge 6 à 10 ans est passé de 68 % à 82 %. Cette expansion est pour l'essentiel attribuable à l'élargissement de l'accès à l'école, surtout pour les filles et les jeunes ruraux. Le nombre des enfants non scolarisés du groupe d'âge 6-14 ans est tombé de 39 millions en 1999 à 25 millions en 2003. En dépit de ces résultats remarquables, 13 % environ des enfants du groupe d'âge 6-14 ans ne sont toujours pas scolarisés.

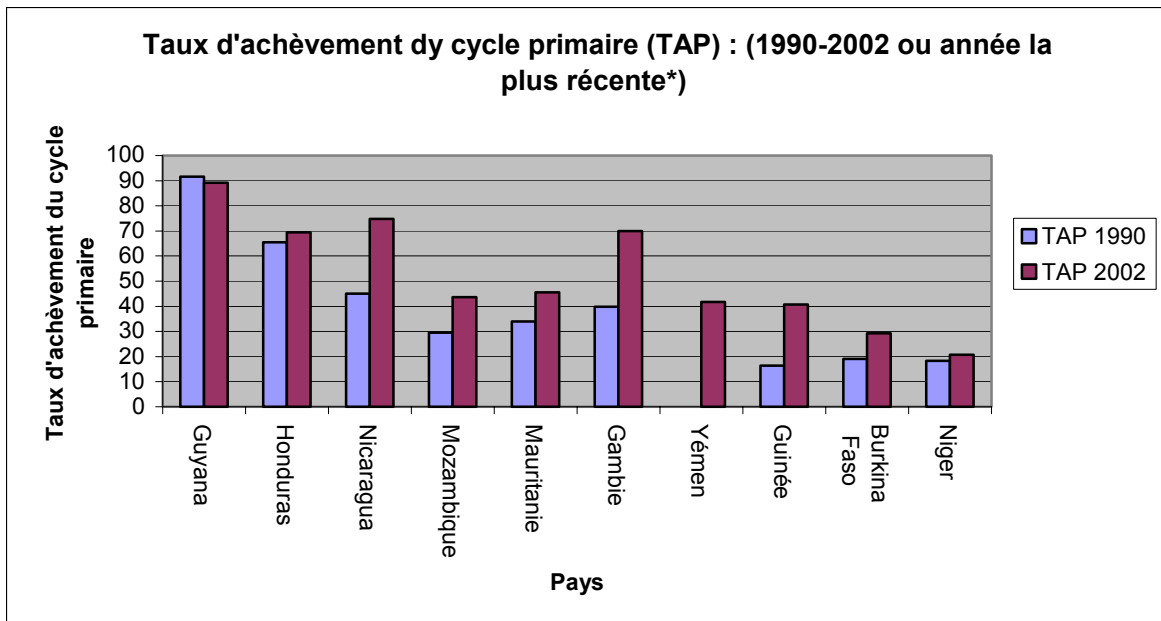
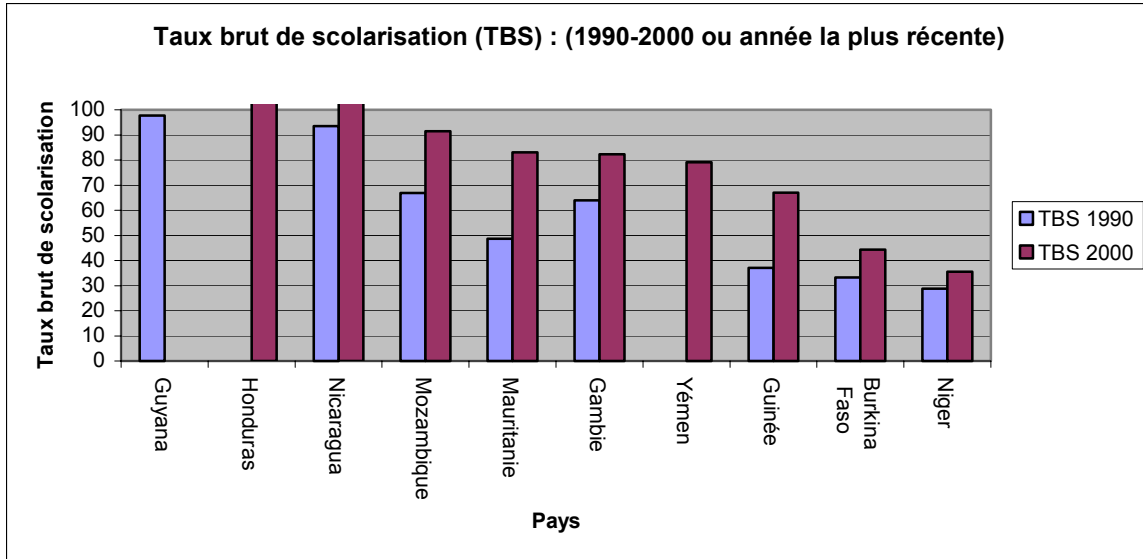
Le Gouvernement indien est fermement résolu à universaliser l'accès à l'enseignement primaire et à permettre à tous les enfants d'achever le cycle primaire en bénéficiant d'un enseignement de qualité satisfaisante d'ici à 2010. Pour définir un cadre de politique d'éducation et de politique budgétaire permettant d'atteindre ces objectifs, il a lancé en 2001 le *Sarva Shiksha Abhiyan* (SSA) ou Programme national pour l'enseignement élémentaire universel (EEU), qui couvre le cycle élémentaire des enfants du groupe d'âge 6-14 ans. Pour renforcer le cadre juridique, il a introduit un 86^{ième} amendement à la Constitution (2002), qui fait de l'enseignement élémentaire un droit fondamental de l'enfant. L'objectif du Programme est compatible avec l'objectif de développement pour le Millénaire concernant l'éducation, qu'il dépasse même puisqu'il couvre huit années d'enseignement élémentaire dans un échancier plus court. Au cours des deux dernières années (2001-2003), l'Inde a dépensé 450 millions de dollars sur ses propres ressources budgétaires pour financer le Programme.

Le Gouvernement indien a invité la Banque mondiale, le DFID et la Commission européenne à fournir une assistance à son programme. Le coût indicatif de ce dernier pour la période allant de 2003/04 à 2007/08 s'élève à 3,5 milliards de dollars, financés à concurrence de 1,579 milliards (45 %) par le Gouvernement central indien, 875 millions (25 %) par les administrations des États et des territoires de l'Union, 500 millions (14,3 %) par l'IDA, 346 millions (10 %) par le DFID et 200 millions (5,7 %) par la Commission européenne. La rapidité avec laquelle tous les partenaires ont réagi vaut aussi d'être soulignée — il s'est passé neuf mois entre la conception du projet et l'achèvement des négociations.

Les partenaires de développement réunissent des fonds pour financer le programme dans le cadre d'une approche d'envergure sectorielle. Pour l'exécution du programme, ils se basent sur les règles et les procédures utilisées par le gouvernement central en matière de passation des marchés et de gestion financière tout en prenant des dispositions pour renforcer les capacités dans le cadre du programme. Le Gouvernement central et les partenaires adopteront une présentation commune pour les rapports relatifs aux dépenses. Les autorités indiennes présenteront séparément des comptes audités. Elles doivent aussi fournir des informations sur le déroulement du programme et son impact au niveau de l'enseignement élémentaire (SSA) en se basant sur les systèmes d'information de l'Inde aux différents échelons de l'administration, dans le cadre de missions conjointes d'examen organisées deux fois par an par les partenaires de développement et le Gouvernement central indien. L'approche sectorielle a été retenue parce qu'elle permet de rendre justice à l'initiative du Gouvernement, de faciliter l'harmonisation des pratiques des bailleurs de fonds, de renforcer les capacités de gestion du secteur et de réduire les coûts de transaction, ce qui ne serait pas le cas avec un projet d'investissement classique.

Source : Banque mondiale, 2004.

Figure 1. Évolution tendancielle de la scolarisation dans les dix premiers pays couverts par la FTI



* Année la plus récente pour laquelle on dispose de données.

Note : Pour faciliter les comparaisons, les chiffres indiqués pour le Mozambique couvrent les études primaires jusqu'à la fin de la cinquième année (le nombre d'années du cycle primaire est passé de 5 à 7 ans en 2000).

Source : Banque mondiale, février 2004.

16. **Progrès réalisés au plan de l'égalité des sexes.** Le rapport annuel de suivi de l'EPT à l'échelle internationale pour 2003-04⁷ montre que l'écart entre les sexes ne cesse de se réduire, bien que le rythme des progrès se soit quelque peu ralenti au cours des dernières années. En 1991 par exemple, l'indice de parité entre les sexes (IPS) pour l'enseignement primaire, tous pays confondus, était de 0,89. En 2000, il était passé à 0,93. Cette avancée était attribuable pour l'essentiel aux pays en développement, où l'indice est passé de 0,87 en 1991 à 0,92 en 2000. Au niveau secondaire, les tendances sont encore plus encourageantes, bien que les données ne concernent que les élèves qui entrent dans l'enseignement secondaire, lesquels ne représentent qu'une faible proportion de l'ensemble de la population étudiée, et il existe en outre un biais en faveur des quintiles de revenus les plus élevés. Globalement, il y avait en 2000 à peu près 14 millions de filles de plus que de garçons non scolarisés dans le primaire. À l'évidence, l'objectif de parité des sexes ne sera pas atteint d'ici à 2005 pour l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire. Il faudra accélérer le rythme des progrès dans ce domaine pour parvenir à la parité d'ici à 2015, et il faudra non seulement se préoccuper de la question de l'accès à l'enseignement, mais aussi des questions de rétention et de qualité. Le problème est particulièrement difficile pour les filles qui appartiennent à des segments de population marginalisés à d'autres égards, telle que les habitants des régions rurales ou les pauvres. Une étude nationale effectuée au Bangladesh, par exemple, montre que les parents et les écoles dépensent moins d'argent pour les filles que pour les garçons, ce qui signifie que les filles ont moins de chances d'avoir des manuels et d'autres matériels indispensables à l'apprentissage. Le cadre d'action de la FTI fournit une analyse fondée sur des données désagrégées entre les sexes et il inclut des indicateurs spécifiques de suivi pour chacun des sexes. L'expérience de certains pays pauvres qui ont fait d'énormes progrès pour combler la disparité entre les sexes laisse espérer qu'il sera possible de parvenir à l'égalité entre les sexes au niveau du primaire dans la plupart des pays à faible revenu d'ici à 2015, bien que les perspectives soient moins favorables pour le cycle secondaire et pour l'enseignement supérieur. Un important objectif pour les années à venir est d'arriver à comprendre ce qui donne de bons résultats afin d'accélérer les progrès et de partager plus largement les enseignements tirés de l'expérience. Dans certains pays où les coûts indirects sont élevés, par exemple, des transferts monétaires ont permis d'accroître le taux de fréquentation scolaire des filles (encadré 3).

Encadré 3. Le programme OPORTUNIDADES du Mexique

Le programme OPORTUNIDADES, qui portait auparavant le nom de PROGRESA, est un important programme de transfert monétaire conditionnel mis en place au Mexique pour développer le capital humain des familles démunies. Il effectue des transferts monétaires qui sont subordonnés à l'assiduité des enfants à l'école. Les allocations sont versées aux familles et leur montant est destiné à contrebalancer les coûts d'opportunité liés à l'envoi des enfants à l'école. Elles augmentent avec le niveau des études afin de tenir compte du fait que le coût d'opportunité du temps des enfants augmente à mesure qu'ils grandissent. Les évaluations rigoureuses de l'impact du programme montrent qu'il a permis d'augmenter sensiblement le taux de scolarisation, notamment parmi les filles et surtout dans le cycle secondaire. Les résultats montrent que la scolarité moyenne des enfants s'allongera de 0,7 an grâce au programme OPORTUNIDADES.

Source : Banque mondiale, 2004.

⁷ Genre et éducation pour tous : le pari de l'égalité 2003. UNESCO.

B. Organisation des services

17. La plus grande intégration de la FTI avec le programme EPT permettra d'exploiter plus facilement les leçons de l'expérience et de s'attaquer aux problèmes de l'organisation des services d'éducation. Ces problèmes concernent en particulier l'éloignement des écoles, l'abandon des études en cours de cycle, les handicaps, la fourniture de services par des prestataires non gouvernementaux (écoles confessionnelles en particulier) et les coûts directs et indirects de la scolarisation. Ce sont des aspects importants qui n'ont pas été suffisamment traités jusqu'à ce jour, mais certains pays FTI offrent des exemples instructifs. Le Burkina Faso, par exemple, a identifié 20 provinces où le taux de scolarisation est faible et les a déclarées zones d'action prioritaires. En Mauritanie, le recours très important aux classes uniques pour augmenter le nombre des écoles à cycle complet, et l'attribution d'indemnités aux enseignants affectés dans des écoles écartées a permis d'augmenter les taux de rétention dans les zones difficiles d'accès.

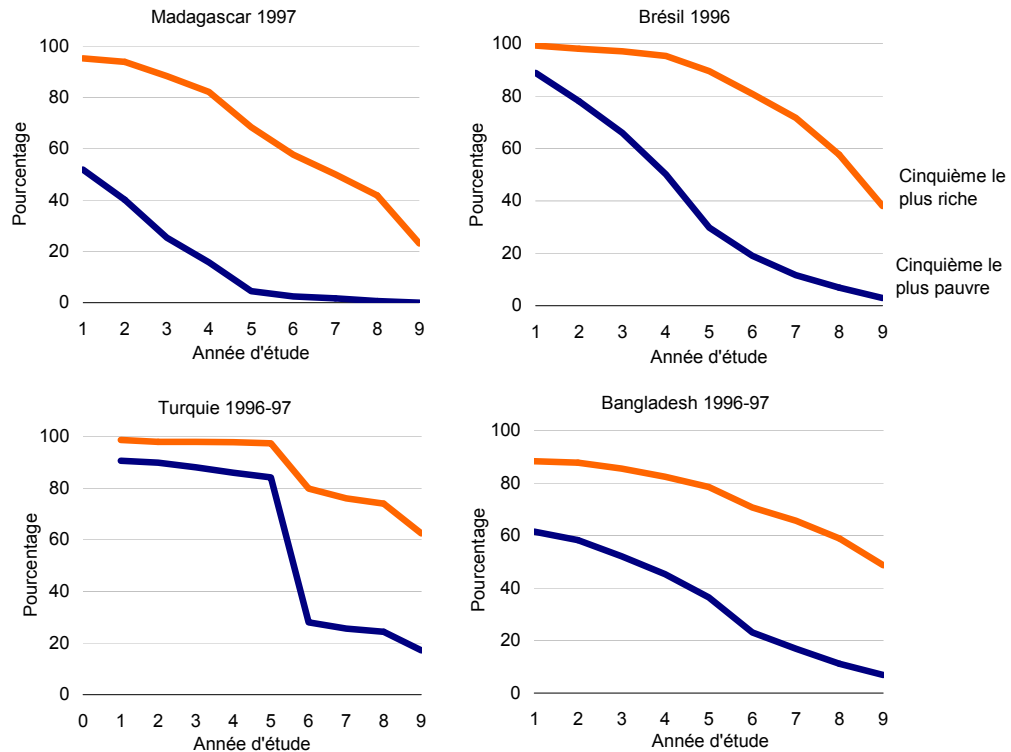
18. **Les enfants non scolarisés.** D'après les estimations, on compte dans le monde 104 millions d'enfants d'âge primaire qui ne fréquentent pas l'école. Dans beaucoup de régions rurales les taux de scolarisation primaire ne sont que la moitié des taux enregistrés dans les zones urbaines. Les chiffres de fréquentation laissent penser que jusqu'à 130 millions d'enfants dans le monde ne fréquentent pas régulièrement l'école et que deux tiers d'entre eux sont des filles. Les jeunes qui abandonnent leurs études parce que la qualité de l'enseignement est faible et que leur temps est pris par d'autres activités sont pour la plupart issus de milieux défavorisés (figure 2). Près de 205 millions d'enfants âgés de 5 à 17 ans travaillent, et deux tiers d'entre eux le font dans un environnement dangereux. L'école libre et universelle jusqu'à l'âge minimum requis pour entrer dans la vie professionnelle est une stratégie clé pour supprimer le travail des enfants. La proportion des filles non scolarisées qui souffrent d'un handicap est jusqu'à dix fois plus forte que pour la population dans son ensemble. Il faudrait recueillir des données cohérentes sur les enfants handicapés afin d'aider les pays à élaborer des stratégies viables pour assurer leur insertion. Selon les estimations, dans les pays en développement, moins de 5 % des enfants qui souffrent de troubles physiques, cognitifs ou sensoriels pourront atteindre l'objectif de l'achèvement du cycle primaire⁸.

19. **Les enseignants.** Les enseignants sont la cheville ouvrière du système éducatif. Pour élargir l'Initiative, il faut que les pays puissent mobiliser durablement un nombre suffisant d'enseignants qualifiés. La Guinée, qui s'est attaquée à ce problème au début de son processus de planification, montre les changements progressifs qu'il faudra introduire pour atteindre l'objectif de l'achèvement universel du cycle primaire. Pour obtenir un accroissement net de 4 615 instituteurs au cours des deux dernières années, la Guinée a formé et recruté 5 533 enseignants (459 enseignants, en moyenne, ont quitté la profession chaque année, contre moins de 200 enseignants en moyenne chaque année avant 1999). L'action entreprise dans le même sens en Mauritanie a permis de ramener le nombre d'élèves par enseignant de 48 en 2001 à 41 en 2003. Le problème du recrutement des

⁸ Notes sur l'éducation. *L'éducation pour tous – Ensemble: l'intégration scolaire des enfants*, 2003. Banque mondiale.

enseignants se pose avec plus d'acuité encore dans les pays où l'épidémie du VIH/SIDA a amenuisé les effectifs du corps enseignant. Une importante fonction de l'Initiative sera de synthétiser et de partager la somme des connaissances mondiales qui aideront les responsables des pays FTI à définir des stratégies opérationnelles pour s'attaquer efficacement à ce problème, et de fournir des financements suffisants. Dans les pays qui ont recruté des enseignants sur la base de contrats annuels, ou qui ont encouragé le développement d'écoles communautaires dotées d'enseignants peu qualifiés, il faudra, pour atteindre l'objectif de l'achèvement universel du cycle primaire, améliorer les conditions de travail, assurer aux enseignants une meilleure formation préalable ou en cours de service, et mettre au point des plans de carrière viables pour tous les enseignants.

Figure 2. Impact de la pauvreté sur la scolarisation*



* Jeunes âgés de 15 à 19 ans qui ont achevé l'année d'étude considérée
 Source : Rapport sur le développement dans le monde, 2004

III. LE FINANCEMENT DU PROGRAMME EPT : ENSEIGNEMENTS TIRES DE LA FTI

20. L'Initiative pour la mise en œuvre accélérée du programme EPT repose sur une analyse détaillée⁹ des répercussions financières des efforts faits pour scolariser tous les enfants d'âge primaire. Cette analyse évalue à quelque 10 milliards de dollars par an le surcoût de ces efforts pour les pays à faible revenu (à partir d'une base de 90 milliards de dollars), dont un peu moins de la moitié devra être fournie par l'aide extérieure au développement. Les charges récurrentes représentent à peu près 90 % des financements nécessaires pour atteindre l'objectif de l'achèvement universel du cycle primaire, et 55 % du déficit de financement extérieur estimatif. Près de 75 % des besoins de financement extérieurs sont imputables à l'Afrique.

21. La FTI a établi un processus et défini un ensemble de critères pour examiner les plans d'action établis par les pays afin de chiffrer les répercussions budgétaires du programme à moyen et long terme. Elle compare ces plans d'action aux enveloppes de ressources intérieures et extérieures, et elle analyse les possibilités de réaliser des gains d'efficacité au fil du temps. Cela suppose d'établir des projections pour les équilibres macroéconomiques dans toute la mesure du possible au-delà de l'horizon financier à trois ans actuellement utilisé pour élaborer le cadre de dépenses à moyen terme (MTEF), établir les budgets à l'intérieur de ce cadre et déterminer les instruments d'aide budgétaire offerts par le FMI et la Banque, tout en sachant que ces projections comportent par essence un degré élevé d'incertitude. Ce processus devrait normalement évoluer à la lumière des données de l'expérience.

A. La mobilisation de ressources supplémentaires : les progrès réalisés et problèmes qui se posent.

22. **Mobilisation des ressources extérieures.** L'expérience de l'Initiative montre qu'il est possible, avec les processus actuels, de mobiliser les fonds nécessaires pour atteindre l'objectif de l'Éducation pour tous. Pour la période 2003-05, quelque 200 millions de dollars, soit une augmentation de 50 % par rapport à l'aide bilatérale existante, ont pu être mobilisés pour les sept premiers pays couverts par la FTI (figure 3). En outre, de nombreux organismes bilatéraux se sont engagés à accroître leur aide pour l'éducation. Les Pays-Bas par exemple ont promis, lors de la réunion de Dubaï en septembre 2003, d'allouer un montant total de 2,5 milliards d'euros en faveur de l'éducation au cours des cinq années à venir, dont 1,9 milliard sera consacré à l'éducation de base. Une partie de ces ressources additionnelles a déjà été acheminée vers les destinataires par le canal du Fonds catalyseur. De même, la Banque mondiale a augmenté ses prêts d'investissement en faveur de l'éducation, lesquels qui sont passés de 728 millions de dollars pour l'exercice 00 à 2,3 milliards de dollars pour l'exercice 03. La moitié environ de ce montant concerne l'éducation de base.

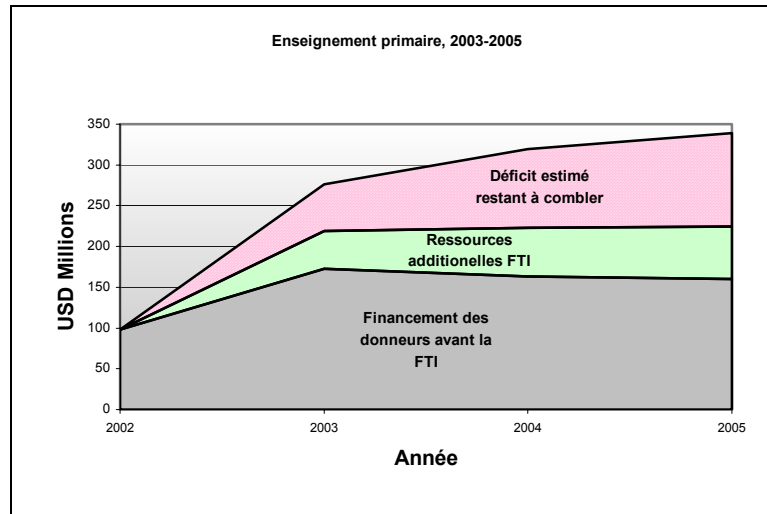
⁹ Bruns et al. *A Chance For Every Child*. 2003. Banque mondiale.

23. C'est là un progrès réel, mais qui reste insuffisant au regard des apports nécessaires pour aider les pays à combler les déficits de financement liés au programme d'achèvement universel du cycle primaire, et il y a vraiment lieu de craindre que ces déficits se creuseront encore avec l'augmentation du nombre des pays admis à bénéficier du concours de la FTI — les sept premiers pays ne comptent que 6 % de la population non scolarisée et les engagements financiers sollicités jusqu'à présent ne concernent que la période qui s'achève fin 2005 et non en 2015. Il y a certes des problèmes importants de capacité d'absorption de l'aide qu'il faudra résoudre, mais des éléments concrets se dégagent, qui indiquent qu'il sera possible d'accélérer grandement les progrès au plan de l'Éducation pour tous si les pays sont assurés de pouvoir compter sur un soutien politique et financier approprié et fiable. Selon les estimations de la Banque mondiale, pour maintenir le cercle vertueux de l'aide basée sur la performance afin d'améliorer les résultats obtenus, les financements extérieurs mis à disposition des pays à faible revenu pour l'enseignement primaire devront passer d'un montant annuel tout juste supérieur à un milliard de dollars à l'heure actuelle à environ 3,7 milliards de dollars par an à partir de maintenant jusqu'à 2015 — estimation que beaucoup considèrent comme étant en deçà de la réalité. Cela implique de quadrupler les apports d'aide des bailleurs de fonds en faveur de l'enseignement primaire dans les pays les plus pauvres, et cela représente aussi une véritable gageure pour les bailleurs de fonds en cette période caractérisée par des pressions budgétaires et politiques concurrentes.

24. **Le Fonds catalyseur de la FTI.** Le Fonds catalyseur de la FTI a été créé en novembre 2003 pour soutenir les pays qui remplissent les critères de l'Initiative, mais le soutien fourni jusqu'à présent par les donateurs en faveur de l'éducation demeure restreint. Doté de 229 millions de dollars¹⁰, ce Fonds, fournit une aide transitoire aux pays qui remplissent les critères établis par la FTI, mais qui ont des difficultés à mobiliser des financements extérieurs supplémentaires au niveau local faute d'une présence forte des bailleurs de fonds. Le Fonds catalyseur permet aussi aux pays d'élargir leurs programmes sectoriels et d'établir un bilan de performance satisfaisant pour inciter de nouveaux donateurs à fournir un soutien à plus long terme. Les principes fondamentaux de ce Fonds sont sa fonction de catalyseur (il ne fournit qu'un financement de deux à trois ans à tous les pays éligibles afin de leur imprimer l'élan qui leur permettra de lancer la phase de mise en oeuvre et de montrer les résultats qu'ils peuvent obtenir), sa flexibilité (il permet aux bailleurs de fonds de fournir un appui à des pays où ils ne sont pas présents et de financer n'importe quelle catégorie de dépenses d'un plan d'action agréé pour le secteur), et la fourniture de l'aide sur la base des résultats (aucun soutien n'est assuré si la performance laisse à désirer). Les bailleurs de fonds ont aussi décidé en principe de fournir le cas échéant un soutien en amont aux pays qui préparent un plan d'action pour le secteur de l'éducation, soutien qui passera par un nouveau mécanisme de financement international pour la préparation des programmes d'action, lequel devrait devenir opérationnel à la fin de 2004.

¹⁰ Les financements fournis jusqu'à présent par les bailleurs de fonds pour le Fonds catalyseur se décomposent comme suit : Pays-Bas – 210 millions de dollars ; Norvège – 12 millions de dollars ; Italie – 9 millions de dollars ; Belgique – 5 millions de dollars.

Figure 3. Les sept premiers pays couverts par la FTI
Déficit de financement estimatif



Source : Secrétariat FTI, décembre 2003

25. Pour les bailleurs de fonds qui s'emploient à aider les pays en développement à atteindre l'objectif de l'Éducation pour tous, deux éléments importants doivent être réunis : i) il faut augmenter les financements, et surtout les décaissements ; et ii) il faut accroître la flexibilité des modalités de financement, ainsi que leur prévisibilité. L'augmentation de l'aide requise paraît réalisable grâce à l'assistance supplémentaire (16 milliards de dollars) déjà promise par les bailleurs de fonds à Monterrey. Mais, pour l'instant, l'aide fournie collectivement par les bailleurs de fonds n'est pas suffisamment souple, prévisible et stable pour répondre aux besoins du programme EPT.

26. **Déterminer la contribution liée au soutien budgétaire.** Un des grands problèmes mis en évidence par l'Initiative pour la mise en œuvre accélérée du programme EPT est de déterminer la contribution que peut apporter à l'éducation l'aide acheminée via le soutien budgétaire. Sachant que cela risque de conduire à sous-estimer les fonds extérieurs disponibles, il a été décidé de faire réaliser une étude¹¹ pour définir les modalités relatives à la comptabilisation de l'appui budgétaire (annexe 5).

27. **Prévisibilité des financements.** Un autre enseignement clair se dégage de l'expérience de l'Initiative : les bailleurs de fonds bilatéraux — à qui sont imputables l'essentiel des engagements à ce jour — ont toujours des difficultés à programmer des engagements financiers pluriannuels. En d'autres termes, même les pays FTI dont les besoins supplémentaires sont totalement couverts pour 2003 ou 2004 accusent encore, dans la plupart des cas, des déficits de financement pour les années au-delà de l'horizon de planification de l'Initiative. Comme l'un des objectifs explicites de la FTI est d'assurer aux pays le soutien durable et prévisible dont ils ont besoin pour assumer de nouvelles obligations récurrentes, telles que le recrutement de nouveaux enseignants, une leçon

¹¹ Foster : Accounting for Donor Contributions to Education For All (Rapport à la Banque mondiale)

importante de la première année d'existence de l'Initiative est que le modèle du « fonds virtuel »¹² expérimenté par l'Initiative ne permet guère de produire des engagements stables sur le moyen terme.

28. **Mobilisation des ressources intérieures.** Les partenaires de la FTI sont tous résolument convaincus qu'il appartient au secteur public de financer (mais pas nécessairement de fournir) un enseignement primaire universel, gratuit au point du service. Selon toute probabilité, la plus grande partie des financements (85 %) proviendra donc des budgets nationaux des pays pauvres, qui fonctionnent à la limite des possibilités offertes par leurs rentrées fiscales et qui consacreront à l'enseignement primaire la part la plus importante possible de ce qu'ils peuvent collecter. Les financements des bailleurs de fonds au titre de la FTI ont donc pour objet de combler le déficit initial de ressources jusqu'à ce que l'accélération de la croissance intérieure et la baisse des coûts unitaires permettent enfin aux pays concernés de couvrir leurs besoins de financement. Dans quelques pays où les besoins du secteur de l'éducation sont particulièrement lourds et le contexte global de l'action gouvernementale est satisfaisant, mais où les ressources financières intérieures sont extrêmement restreintes, les financements des bailleurs de fonds devront couvrir une proportion plus importante des besoins totaux de financement.

29. L'Initiative pour la mise en œuvre accélérée du programme EPT s'est traduite par une augmentation modeste, mais positive, des ressources intérieures mobilisées durant sa première année d'existence. Dans les sept premiers pays FTI, les ressources intérieures consacrées à l'enseignement primaire ont augmenté de 29,9 millions de dollars, par rapport à un montant initial de 355,4 millions de dollars, soit une progression tout juste supérieure à 6 %, et une progression du même ordre est prévue sur les deux prochaines années. L'effet de ces accroissements risque toutefois d'être relativement peu visible parce que la première série de pays FTI avaient déjà adopté de bonnes politiques sectorielles accordant une place prioritaire à l'enseignement primaire et que la marge de manœuvre dont ils disposaient pour augmenter encore les dotations budgétaires était restreinte. En outre, comme on l'a noté plus haut, compte tenu des insuffisances de la méthode actuelle de suivi, il est difficile, dans la plupart des pays, de déterminer la proportion des ressources intérieures consacrées à l'éducation qui est attribuable au soutien budgétaire.

30. Il apparaît que l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (Initiative PPTE) a permis d'augmenter sensiblement la mobilisation des ressources intérieures en faveur de l'éducation. Les pays concernés ont fait des efforts supplémentaires, qui vont au-delà de ce qui avait été convenu. Par exemple, le service de la dette de ces pays a diminué de 259 millions de dollars en quatre ans¹³, mais les dépenses consacrées au secteur de l'éducation ont progressé de 377 millions de dollars et les dépenses de santé ont augmenté de 330 millions de dollars. La part de l'éducation dans le PIB est passée d'une moyenne de 3,2 % à 4,0 % entre 1998 et 2002. La part moyenne de l'éducation

¹² L'expression « fonds virtuel » désigne les financements parallèles fournis par les bailleurs de fonds par le truchement de leurs circuits existants au lieu d'apporter une contribution initiale à un fonds mondial.

¹³ Banque mondiale 2003. Notes on the Impact of the HIPC Initiative on Education and Health Public Expenditures in African countries.

dans le total des dépenses publiques est passée de 15,7 % à 18,2 %. Ces chiffres couvrent tous les niveaux de l'enseignement, mais l'enseignement primaire semble avoir bénéficié d'une part disproportionnée de l'augmentation des dépenses. Au Mali et en Guinée, les négociations relatives à l'allègement de la dette au titre de l'Initiative PPTE ont fait intervenir des dispositions explicites concernant le relèvement des niveaux de rémunération des enseignants sous contrat et l'augmentation de leurs effectifs : le Mali verse maintenant un traitement minimum de 25 000 francs CFA à plus de 5 000 maîtres des écoles communautaires grâce à l'allègement de dette qui lui a été accordé au titre de l'Initiative PPTE.

31. **Capacité d'absorption.** Les contraintes de capacité d'absorption compliquent encore l'estimation des besoins de financement. Ces contraintes peuvent aussi expliquer les retards de décaissement¹⁴ pour les projets financés par les donateurs, retards qui atteignent en moyenne 14 mois pour les dix premiers pays FTI (voir tableau 1). Les contraintes de capacités « diffuses », c'est-à-dire les complexités attribuables aux pratiques employées par les donateurs pour la mise à disposition des fonds aux pays, contribuent aussi à ralentir le rythme d'exécution des opérations. Toutefois, l'expérience acquise dans le cadre des programmes d'investissement antérieurs n'est peut-être pas toujours une source d'information fiable pour les méthodes de financement à décaissement plus rapide utilisées pour les dépenses de fonctionnement, qui représentent l'essentiel des besoins de financement liés à la FTI.

32. **Viabilité budgétaire.** Les données d'expérience de l'Initiative mettent en lumière la réalité plus large du secteur de l'éducation, à savoir que, même si l'on considère les scénarios de croissance les plus optimistes et si l'on suppose une gestion budgétaire optimale, la dépendance d'un grand nombre de pays à faible revenu à l'égard de l'aide extérieure restera au niveau actuel ou augmentera sur le court et le moyen terme. Cela tient en partie à la vulnérabilité de ces pays aux chocs extérieurs, ainsi qu'à d'autres facteurs tels que l'atonie de l'activité économique et l'évolution défavorable des termes de l'échange pour l'agriculture, qui freinent la croissance économique de beaucoup de pays à faible revenu. De nombreux pays auront besoin d'un soutien continu, au moins jusqu'à la date butoir de 2015. L'analyse montre par exemple que, selon les projections établies, les ressources intérieures ne pourront couvrir les traitements des enseignants d'ici 2015 que dans trois des huit pays africains couverts par la FTI¹⁵ et ne permettront de couvrir la totalité des dépenses d'éducation dans aucun de ces huit pays. La figure 4 en donne l'illustration pour la Tanzanie et le Mozambique. Mais il est difficile de dire combien de temps durera la détermination des bailleurs de fonds à soutenir les budgets nationaux, quelle sera la profondeur de cet engagement et quelle forme il prendra dans différents pays.

¹⁴ Le retard de décaissement est représenté par la différence en nombre de mois entre le calendrier des décaissements prévu au moment de l'évaluation du projet/du programme et les dates effectives des décaissements.

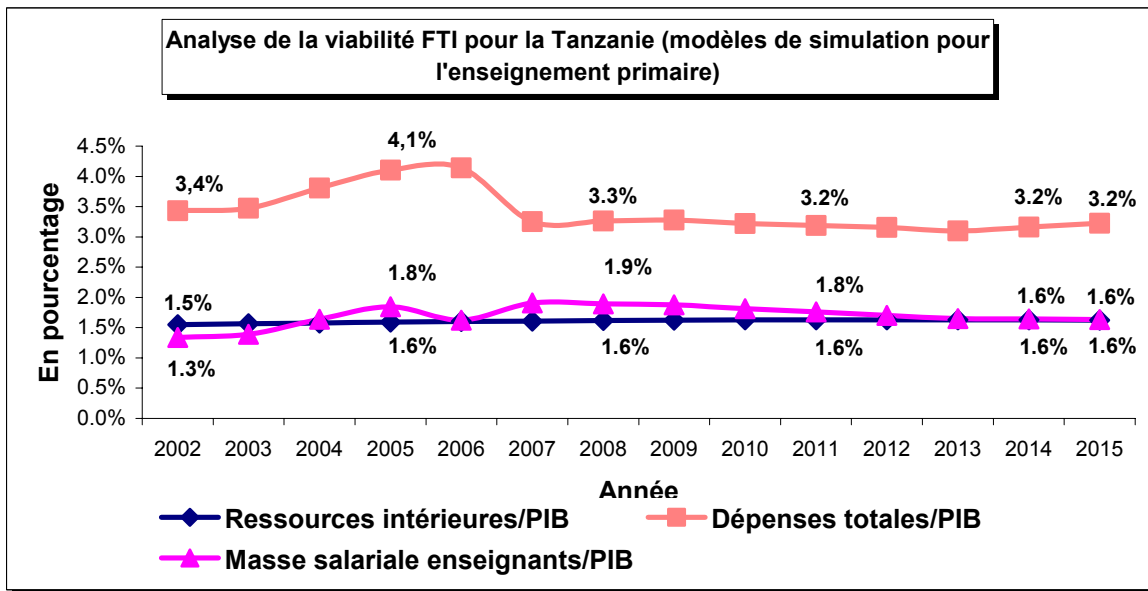
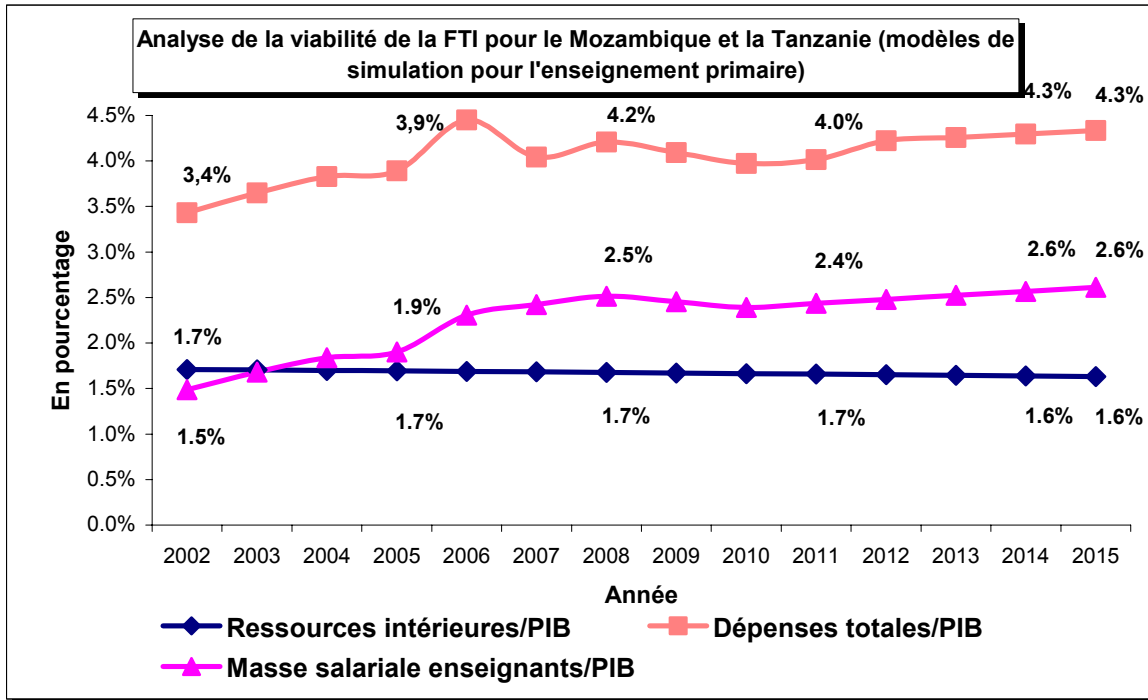
¹⁵ Source : Agence française de développement, 2003.

33. **Soutien budgétaire général.** Le soutien budgétaire est le principal type d'instrument qui peut être utilisé pour assurer la flexibilité requise. Les opérations de soutien budgétaire direct sont devenues l'instrument de choix de nombreux bailleurs de fonds, dont le DFID et l'UE. La France commence, elle aussi, à réduire la part relative de l'aide-projet au profit de l'aide-programme (Burkina Faso et Niger). Les programmes de soutien budgétaire tels que les crédits à l'appui de la réduction de la pauvreté et les crédits de l'IDA à l'appui de réformes, ainsi que les activités parallèles de nombreux autres bailleurs de fonds peuvent soutenir les dépenses d'éducation au double plan de la quantité et de la qualité, mais ces apports de ressources sont plus volatiles que les ressources libérées par l'allègement du service de la dette dans le cadre de l'Initiative PPTE puisque les niveaux globaux de financement sont basés sur les budgets des bailleurs de fonds et la performance des pays emprunteurs, bien au-delà du seul secteur de l'éducation¹⁶. Comme indiqué plus haut, une source importante de revenus pour le programme d'achèvement du cycle primaire est l'allègement de la dette et en particulier la réduction du service de la dette sur un horizon prévisible et long, et son impact direct sur la viabilité budgétaire et les coûts récurrents, ainsi que sur la qualité des dépenses publiques. L'Initiative PPTE, qui met l'accent sur l'amélioration de la gestion budgétaire et le suivi des ressources issues de l'allègement du service de la dette, donne déjà aux emprunteurs de l'IDA la possibilité d'augmenter les dépenses consacrées à l'éducation et de mobiliser des soutiens budgétaires supplémentaires, qui peuvent être alloués au secteur de l'éducation.

34. L'assistance axée sur des projets déterminés qui est coordonnée dans le cadre de la FTI a un rôle complémentaire et durable à jouer. Ces projets doivent dans tous les cas s'inscrire dans le cadre des priorités nationales telles qu'elles ressortent des plans d'action sectoriels des pays. Dans la mesure où les systèmes nationaux de gestion financière le permettent, le financement des projets devrait passer par les circuits budgétaires, et il conviendra d'utiliser les procédures de contrôle et les méthodes comptables nationales. Il serait préférable d'utiliser plutôt cette forme d'assistance pour financer le coût des installations et de la production durable de matériels, couvrir au moins la totalité des surcoûts des traitements des enseignants qui se trouvent dans la zone d'influence du projet et renforcer les capacités de gestion du système. Les partenaires de l'Initiative doivent s'efforcer d'adopter des normes communes en matière de soutien budgétaire, et notamment indiquer dans son intégralité l'assistance accordée aux autorités budgétaires nationales.

¹⁶ Les BMD pourraient aussi adopter une option, actuellement à l'étude, qui consisterait à offrir des crédits concessionnels pour l'enseignement primaire, ces crédits pouvant être convertis en dons sur la base de la valeur actuelle nette. Le système de rachat des crédits a été mis à l'essai par l'IDA pour les crédits liés à l'éradication de la poliomyélite au Nigéria et au Pakistan. Ce type de méthode ne présentera sans doute qu'un intérêt réduit dans le secteur de l'éducation, et risque de réduire le volume global des financements sur le long terme.

Figure 4. Analyse de la viabilité de la FTI pour le Mozambique et la Tanzanie (modèles de simulation pour l'enseignement primaire)



Source : Agence Française de Développement, 2003. Analyse des services de la Banque.

IV. PROBLEMES RESTANT A REGLER

35. **Ajustement des rôles et des responsabilités.** L'élargissement de la FTI s'est accompagné d'un transfert des responsabilités en matière de mobilisation des ressources, lesquelles sont passées du niveau international au niveau national. Au cours de l'année écoulée, les réunions des partenaires à Paris (mars 2003) et à Oslo (novembre 2003) ont permis de préciser que le processus de financement serait piloté au niveau local et revêtirait, au départ, la forme d'un processus axé sur le dialogue entre chaque pays et ses partenaires locaux de développement et la mobilisation de ressources à ce niveau (annexe 1). Ce processus local sera étayé par le dialogue international entre les partenaires de l'Initiative qui permettra de s'assurer que les financements nécessaires sont disponibles. Le partenariat mondial FTI n'interviendra directement que dans les cas où le processus local ne permettra pas de produire les financements supplémentaires nécessaires. Cette souplesse a pour effet d'accroître la capacité d'adaptation de l'Initiative à la situation spécifique des pays et d'alléger la charge administrative globale.

36. La mise en place de l'Initiative pour la mise en œuvre accélérée du programme EPT était étroitement liée à une analyse internationale qui se fondait elle-même sur un modèle d'analyse normative des pays qui paraissaient avoir atteint l'objectif d'achèvement du cycle primaire universel. Pendant les 20 premiers mois d'existence de l'Initiative, les parties en présence ont pris de plus en plus conscience que l'application d'un modèle unique reposant sur des paramètres normalisés et une approche centralisée de soutien aux pays avait ses limites. La FTI a donc progressivement abandonné la formule d'un programme mondial administré par un secrétariat central appliquant un « modèle » standardisé pour adopter une approche plus flexible donnant une responsabilité plus grande aux gouvernements et aux bailleurs de fonds à l'éducation basés dans les pays. De même, le cadre d'action indicatif de l'Initiative est désormais davantage considéré comme un guide qui reflète les meilleures pratiques plutôt que comme un mode d'emploi obligatoire.

37. En même temps, pour assurer la cohérence et l'égalité de traitement de tous les pays FTI quel que soit leur système, un cadre d'analyse commun, un ensemble clair d'objectifs au plan des résultats et un processus d'examen international ont été adoptés. C'est le secrétariat international qui assume cette responsabilité. Étant donné que l'accord sur les procédures à utiliser pour le transfert des ressources destinées à soutenir un programme FTI d'un pays particulier exige une bonne connaissance des réalités de ce pays, il est préférable de confier la coordination des opérations au principal bailleur de fonds du pays considéré. La leçon tirée à cet égard est que les tâches à exécuter doivent être confiées au niveau, et à l'acteur, les mieux à même de les exécuter. Cette leçon n'a pas été systématiquement appliquée et il reste beaucoup à faire. Par exemple, les directives précisant le rôle et les responsabilités du principal bailleur de fonds d'un pays n'ont pas encore été élaborées.

38. **Communication.** Une autre tâche importante pour la FTI sera d'améliorer la communication entre les partenaires de la FTI et d'autres parties prenantes. Les échanges doivent porter non seulement sur les données relatives aux objectifs et aux attentes

fondamentales de la FTI, mais aussi sur les progrès des pays et les problèmes auxquels ils sont confrontés dans le but de favoriser des échanges d'idées plus larges au sujet de ce qui fonctionne bien et de ce qui ne fonctionne pas. Ces échanges devraient aussi inclure des renseignements sur les progrès accomplis au niveau de l'Initiative elle-même au regard de ses objectifs fondamentaux, qui sont d'apporter aux pays partenaires une aide financière et des conseils sur l'action à mener.

39. **Suivi et évaluation.** Le travail d'analyse effectué pour préparer le lancement de la FTI a fourni des bases permettant de dresser un premier tableau quantitatif de la situation des pays. Toutefois, il est de plus en plus apparent que les structures et les systèmes existants ne permettent pas d'assurer une évaluation et un suivi transparents et réguliers, et en particulier que les données propres aux pays sont lacunaires. Premièrement, la situation financière et budgétaire de tous les pays a évolué rapidement, de sorte que les projections financières sur lesquelles se basent les partenaires de développement pour évaluer les besoins financiers des pays sont dépassées. À l'heure actuelle, il n'existe pas de procédure régulière pour s'assurer que des passerelles existent entre le DSRP d'un pays, son cadre de dépenses à moyen terme, son programme FTI et son budget annuel. Deuxièmement, même si l'évaluation de la performance d'un pays est réalisée et formalisée par un protocole d'accord particulier à chaque pays, elle pâtit de la médiocre qualité des données recueillies dans la plupart des pays.

40. À mesure qu'une plus large sélection d'instruments de financement adaptés aux besoins spécifiques des pays deviendra disponible, il sera important aussi d'étoffer parallèlement les moyens permettant de suivre l'utilisation de l'aide fournie par les bailleurs de fonds pour que les pays bénéficiaires puissent planifier la mise en œuvre du programme EPT d'une année sur l'autre. Il peut aussi être important pour les pays donateurs de pouvoir montrer l'impact de leur aide sur ce programme, afin de justifier l'engagement d'augmenter les niveaux de l'aide au développement. Pour suivre l'utilisation des fonds des bailleurs de fonds et établir en temps voulu des rapports détaillés et précis, il faudra résoudre un certain nombre de problèmes techniques, qui sont décrits en détail à l'annexe 5.

41. **Qualité des données.** L'Institut de statistique de l'UNESCO a pris des mesures pour améliorer la qualité des données et assurer leur production en temps voulu. Le rapport de suivi sur l'EPT à l'échelle internationale présenté chaque année par l'UNESCO est une source d'information appréciable sur l'évolution tendancielle de l'éducation dans les pays concernés par le programme EPT. Le décalage temporel des données a été ramené à deux ans, ce qui représente une très nette amélioration par rapport aux quatre années de retard qui existaient il n'y a pas si longtemps, mais les données comportent toujours de nombreuses lacunes. La FTI doit encore améliorer les données très lacunaires sur le nombre des enfants non scolarisés, résoudre les problèmes liés au calcul des taux d'achèvement du cycle primaire et remédier à l'absence quasi-totale de données sur les handicaps et les résultats scolaires. La plupart des pays en développement n'ont pas encore de programme opérationnel pour évaluer de façon systématique l'acquisition des connaissances des élèves et, ce faisant, pour pouvoir analyser les tendances longues dans ce domaine. Il faudrait aussi mesurer un grand nombre de paramètres représentatifs de la qualité de l'enseignement afin de suivre les progrès

réalisés au fil des ans — temps passé par les élèves à étudier, nombre d'élèves par enseignant, nombre de manuels par élève et taille des classes. De nombreux pays auront besoin d'une assistance systématique pour améliorer la qualité des données. Il est urgent de parvenir à un accord international afin de mesurer de façon systématique les tendances en matière d'apprentissage.

42. Accélérer les progrès en matière d'harmonisation des pratiques des bailleurs de fonds et préserver les synergies créées par l'Initiative pour une mise en œuvre accélérée de l'EPT. Des progrès indéniables ont été réalisés dans l'harmonisation des pratiques des bailleurs de fonds, mais certains partenaires de développement continuent de financer des activités qui n'entrent pas dans les programmes sectoriels convenus. Une proportion élevée de l'aide n'est pas suffisamment flexible pour fournir un soutien direct aux investissements prioritaires et financer en particulier les dépenses de fonctionnement telles que la rémunération des enseignants, qui sont d'une importance capitale si l'on veut accélérer les progrès en direction des ODM. Les partenaires de la FTI étudient l'adoption d'un « cadre d'action indicatif pour les bailleurs de fonds », qui permettrait de suivre de manière transparente les progrès de chaque organisme au plan de l'harmonisation, en parallèle avec le suivi de la performance des pays et des résultats obtenus dans le cadre du programme FTI. Le Comité d'aide au développement (CAD) et l'Union européenne (UE) ont entrepris de mettre au point une série d'indicateurs qui seront utilisées dans le cadre d'opérations pilotes par les bailleurs de fonds de la FTI (annexe 6).

43. Améliorer le suivi de la composition de l'aide à l'éducation et de l'efficacité de divers instruments. Une importante activité complémentaire au rôle de financement qui est celui de l'Initiative est de suivre l'évolution de l'assistance fournie par les partenaires de développement au sein des pays et dans l'ensemble des pays. Le Secrétariat continuera certes à assumer l'essentiel de cette tâche dans l'immédiat, mais il paraît particulièrement utile et opportun de solliciter le concours du CAD pour améliorer les rapports présentés par les partenaires de développement. Il sera aussi important de lier étroitement l'action de la FTI aux efforts plus larges déployés pour poursuivre le programme de Rome sur l'harmonisation, programme pour lequel un Groupe de travail du CAD a déjà été mis en place. L'Initiative fournira des éléments d'information utiles à cet égard.

44. Accroître les apports de fonds et assurer des financements plus longs et plus prévisibles. Comme on l'a indiqué plus haut, l'élargissement de l'Initiative qu'implique l'inclusion d'un nombre bien plus important de pays à faible revenu dans les quelques années à venir signifie qu'il faudra quadrupler d'ici à 2005/6 l'aide extérieure en faveur de l'enseignement primaire par rapport à 2002. Il sera difficile aussi d'atteindre l'objectif de la FTI concernant l'octroi de financements plus prévisibles étant donné que l'horizon des engagements des organismes bilatéraux excède rarement deux ou trois ans, et que le Fonds catalyseur ne peut fournir qu'un soutien à court terme. L'idéal serait d'instituer un mécanisme de soutien qui fournisse des ressources prévisibles à long terme. Il faudra pour cela soit utiliser de nouveaux instruments de financement bilatéraux, soit accroître les contributions aux programmes de financement multilatéraux à long terme. Plusieurs instruments visant à assurer la prévisibilité et la durabilité des financements sont à

l'étude. Parmi les options possibles, des méthodes sont proposées en vue d'augmenter la flexibilité de l'IDA, de mettre davantage l'accent sur le niveau d'endettement tolérable et d'accroître la concessionnalité de l'assistance financière. À mesure qu'une sélection plus large d'instruments de financement adaptés aux besoins spécifiques des pays pourra être offerte, il sera important aussi d'étoffer parallèlement les moyens permettant de suivre l'utilisation de l'aide fournie par les bailleurs de fonds. Dans beaucoup de pays, la mise en œuvre des réformes est ralentie par les contraintes liées à l'organisation de services plurisectoriels. Le renforcement des capacités et des institutions demeure une condition nécessaire à l'adoption d'une gestion davantage axée sur les résultats et à une plus grande responsabilisation, ainsi qu'à la mise en place de systèmes d'incitations qui peuvent se traduire par une amélioration de la gestion des systèmes.

45. Lever les contraintes à la croissance économique en améliorant la qualité de l'enseignement. La mise en œuvre de l'Initiative repose sur la reconnaissance des multiples avantages de l'éducation. L'éducation est l'un des instruments les plus efficaces pour réduire la pauvreté et les inégalités et pour jeter les bases d'une croissance économique soutenue. Elle a aussi des effets synergiques importants sur d'autres objectifs de développement : le développement des moyens d'action, l'amélioration de la santé et la qualité de la gouvernance. Mais l'objectif de l'EPT va au-delà de l'accès à l'éducation. La qualité de l'enseignement est d'une importance capitale pour promouvoir la croissance économique. En outre, l'achèvement universel du cycle primaire est considéré, non comme une fin en soi, mais comme une première étape fondamentale de l'apprentissage à vie, qui englobe non seulement les études secondaires, mais aussi les formations plus poussées. L'un des objectifs fondamentaux de l'Initiative pour la mise en œuvre accélérée du programme EPT est donc d'aider les pays à élaborer des stratégies rationnelles fondées sur l'insertion afin d'accélérer les progrès vers un enseignement de qualité. En outre, les travaux de recherche¹⁷ montrent que la productivité baisse lorsque la qualité de l'enseignement est médiocre. Ils établissent qu'il existe une relation positive étroite entre la croissance économique et la qualité de l'enseignement telle qu'elle est mesurée par les résultats des tests ; ils concluent également que le nombre des années d'études est un élément important pour la croissance et que la qualité de l'enseignement est encore plus importante. Toutefois, la qualité de l'enseignement reste bien trop faible dans un grand nombre de pays en développement. Une enquête conduite au Niger par exemple montre que 20 % seulement des adultes qui avaient effectué quatre années d'études primaires étaient capables de lire. Les études régionales¹⁸ effectuées en Afrique montrent que 10 % seulement des enfants maîtrisent le programme scolaire élaboré à leur intention. Au Mexique et au Brésil¹⁹, le niveau d'instruction d'un pourcentage élevé des enfants de quinze ans est trop faible pour leur permettre d'être compétitifs sur le marché du travail ou de suivre ultérieurement des programmes de formation qui leur permettraient d'améliorer leurs compétences. La faible qualité de l'enseignement limite aussi les progrès au plan des ODM ou de l'EPT du fait que les enfants risquent davantage de redoubler ou d'abandonner prématurément leur études. Cette question deviendra de

¹⁷ Barro, R. 2001. *Human Capital and growth*, American Economic Review, 92 (2).

¹⁸ Programme d'analyse des systèmes éducatifs des pays de la (PASEC), Consortium de l'Afrique australe pour la mesure de la qualité de l'éducation (SACMEQ).

¹⁹ PISA, 2003.

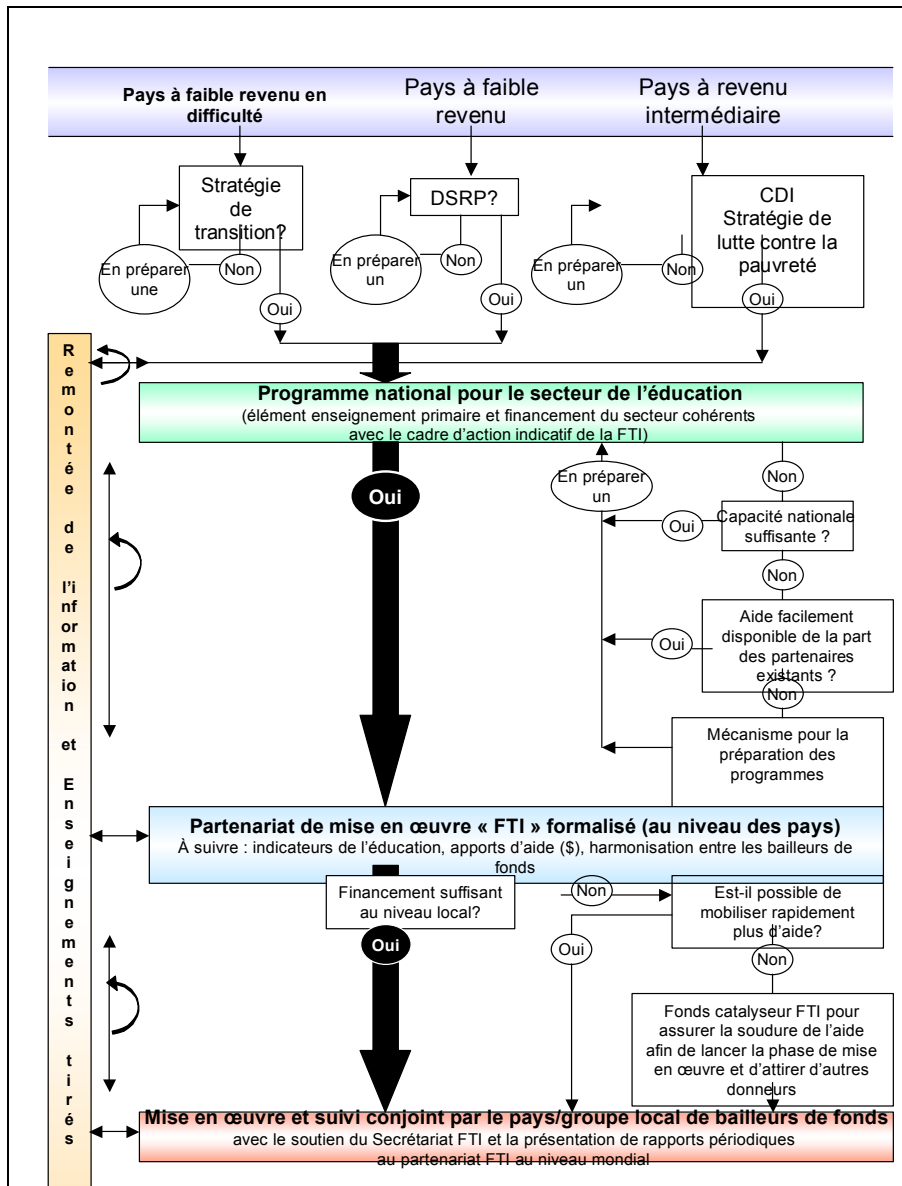
plus en plus importante à mesure que le taux d'achèvement du cycle primaire approchera des 100 % dans les pays et que la qualité de l'enseignement deviendra le principal obstacle à une amélioration des résultats.

46. **Résumé.** En résumé, des progrès importants ont été réalisés dans le cadre de la l'Initiative pour la mise en œuvre accélérée du programme EPT, mais il reste encore beaucoup à faire. Les pays devront renforcer le contexte global de l'action des pouvoirs publics tout en maintenant le cap au niveau de la mise en oeuvre. Les partenaires de la FTI devront renforcer leurs propres capacités pour tenir compte du rôle accru de l'Initiative au niveau des pays. Il leur faudra aussi accroître le degré global de prévisibilité des ressources financières disponibles, que ce soit via les circuits bilatéraux ou via les circuits multilatéraux. Enfin, ils devront prendre des mesures pour accroître la rapidité et la flexibilité des transferts de ressources afin de pouvoir vraiment accélérer l'aide en faveur de l'Éducation.

47. Sur la base du présent rapport, il est proposé de soumettre les questions suivantes à l'examen des Ministres lors de la réunion du Comité du développement:

- Les Ministres estiment-ils que la poursuite de l'Initiative pour la mise en œuvre accélérée du programme EPT et son élargissement, sont des éléments importants pour aider les pays à atteindre l'ODM de l'enseignement primaire universel d'ici à 2015 ?
- Les Ministres estiment-ils qu'il est nécessaire d'augmenter les apports de fonds via les circuits multilatéraux et bilatéraux, et de prendre aussi des mesures pour accroître la flexibilité et la prévisibilité des financements ?
- Quels aménagements les Ministres jugent-ils utiles d'introduire dans les arrangements des bailleurs de fonds et l'efficacité des bénéficiaires pour accélérer la mise en oeuvre ? Les Ministres approuvent-ils le cadre d'action indicatif proposé par les bailleurs de fonds pour l'Initiative en tant qu'instrument efficace pour suivre les progrès réalisés au plan de la mise en œuvre du consensus de Monterrey ?
- Les Ministres estiment-ils qu'il faudrait fixer des objectifs intérimaires de financement pour les trois années à venir afin de renforcer la responsabilisation des acteurs concernés et leur détermination à obtenir de meilleurs résultats ?

Annexe 1. Le processus FTI- EPT



Source : Banque mondiale, janvier 2004.

Annexe 2. La FTI au Mozambique

L'Initiative pour la mise en œuvre accélérée du programme EPT aide le Mozambique à définir sa stratégie pour imprimer une dynamique plus grande à l'action entreprise au plan de l'Éducation pour tous en mettant l'accent sur les politiques permettant d'améliorer l'efficacité et la durabilité.

Faibles taux d'achèvement du cycle primaire - Le Gouvernement a déplacé les priorités, mettant l'accent non pas sur les taux bruts de scolarisation mais sur les taux d'achèvement en tant qu'indicateur clé des résultats, et il a entrepris d'élaborer des stratégies explicites pour s'attaquer aux problèmes des redoublements et des abandons en cours d'études.

Coûts de construction élevés - La FTI aide les pouvoirs publics à définir des normes de qualité élevées pour la construction, en abandonnant le système de gestion centralisée des travaux pour adopter un système géré par les communautés pour tous les travaux, qu'ils soient financés par les bailleurs de fonds ou par l'État, ce qui permet de renforcer l'adhésion des populations concernées et de ramener les coûts de construction de 20 000 dollars à 10 000 dollars en moyenne par salle de classe.

Les orphelins du sida - Des interventions spécifiques pour aider les orphelins du sida, dont le coût a été estimé avec l'aide de la FTI, sont inscrites au programme.

Recrutement des enseignants - Le Gouvernement négocie une politique des salaires plus soutenable pour recruter un grand nombre d'enseignants supplémentaires afin d'atteindre les objectifs de l'Éducation pour tous, avec l'appui analytique de la FTI.

Dialogue sur les mesures à prendre avec les bailleurs de fonds – L'Initiative a réuni le groupe des bailleurs de fonds afin d'engager avec les autorités nationales un dialogue unifié sur les mesures à prendre, et elle a mobilisé des soutiens supplémentaires pour progresser dans le cadre d'action de la FTI.

Capacités de planification et de mise en œuvre - Une aide a été apportée au Ministère de l'éducation afin de renforcer ses capacités d'analyse des politiques du secteur de l'éducation et des politiques budgétaires à l'aide de modèles de simulation.

Liaisons plurisectorielles – L'Initiative a contribué à établir des liaisons multisectorielles en travaillant étroitement avec les autorités nationales à l'élaboration du DSRP, de l'examen des dépenses publiques et de la stratégie d'aide au Mozambique.

Source : Banque mondiale, 2004

Annexe 3. Pays admis à bénéficier du soutien de la FTI après Oslo

| Premiers pays FTI, 2002 | Pays admis à bénéficier du soutien de la FTI, février 2004 | |
|-------------------------|--|----------------------|
| Albanie | Arménie | Rwanda |
| Bolivie | Azerbaïdjan | Sao Tomé-et-Principe |
| Burkina Faso | Bénin | Sénégal |
| Éthiopie | Cambodge | Sri Lanka |
| Gambie | Cameroun | Tadjikistan |
| Ghana | Djibouti | Tchad |
| Guinée | Georgie | |
| Guyana | Inde | |
| Honduras | Kenya | |
| Mauritanie | Lesotho | |
| Mozambique | Macédoine | |
| Nicaragua | Malawi | |
| Niger | Mongolie | |
| Ouganda | Madagascar | |
| République du Yémen | Mali | |
| Tanzanie | Népal | |
| Viet Nam | Pakistan | |
| Zambie | République kirghize | |

Source : Secrétariat FTI, février 2004.

Annexe 4. Financements en faveur de l'EPT pour dix premiers pays FTI

| Pays | Ressources disp. Enseignement primaire | | Financements de l'État | | Financements directs des bailleurs de fonds | | Besoins de financement (projections) | | Déficit de financement | |
|--------------|--|-------|---------------------------|------|--|------|--|-------|---------------------------|------|
| | 2004 | 2005 | 2004 | 2005 | 2004 | 2005 | 2004 | 2005 | 2004 | 2005 |
| Burkina Faso | 78,7 | 79,2 | 41,0 | 43 | 37,7 | 36,2 | 87,9 | 89,5 | 9,2 | 10,3 |
| Gambie | 14,4 | 18,6 | 4,8 | 5 | 9,6 | 13,6 | 18,0 | 19,3 | 3,6 | 0,7 |
| Guinée | 77,1 | 83,3 | 43,4 | 52,4 | 33,7 | 30,9 | 98,3 | 108,6 | 21,2 | 25,3 |
| Guyana | 20,5 | 23,6 | 15,7 | 18,3 | 4,8 | 5,3 | 26,1 | 29,2 | 5,6 | 5,6 |
| Honduras | 178,7 | 178,7 | 150,0 | 150 | 28,7 | 28,7 | 204,8 | 200,5 | 26,1 | 21,8 |
| Mauritanie | 36,3 | 33,1 | 20,2 | 21,7 | 16,1 | 11,4 | 36,3 | 37,2 | 0,0 | 4,1 |
| Mozambique | 100,1 | 85 | 70,0 | 74 | 30,1 | 11 | 184,8 | 183 | 84,7 | 98 |
| Nicaragua | 93,1 | 101,8 | 75,0 | 76,3 | 18,1 | 25,5 | 111,2 | 126,9 | 18,1 | 25,1 |
| Niger | 72,6 | 75,7 | 32,0 | 33 | 40,6 | 42,7 | 87,6 | 93 | 15,0 | 17,3 |
| Yémen | 434,4 | 433,9 | 382,0 | 382 | 52,4 | 51,9 | 455,4 | 457,2 | 21,0 | 23,3 |

Source : Secrétariat FTI, janvier 2004.

Note : Chiffres en millions de dollars

Annexe 5. Exemples de problèmes techniques posés par le suivi des financements des bailleurs de fonds

Les mécanismes actuels de suivi des contributions des bailleurs de fonds en faveur de la FTI surestiment dans bien des cas les financements disponibles. Par exemple, les données relatives aux engagements sont généralement utilisées alors qu'elles n'ont souvent qu'un rapport ténu avec les décaissements effectifs. Les dépenses notifiées par les bailleurs de fonds eux-mêmes couvrent parfois des activités et des paiements qui n'entrent pas dans le cadre du programme d'action convenu pour un pays. Dans la mesure où ce programme d'action est le moyen le plus crédible et le moins coûteux pour atteindre l'objectif d'achèvement universel du cycle primaire, les dépenses extérieures au programme d'action viennent s'ajouter au coût total de l'objectif recherché sans pour autant réduire les déficits de financement. Un autre problème tient au fait que l'aide affectée à l'achèvement universel du cycle primaire pourrait être contrebalancée par une réduction des dépenses publiques financées sur les ressources internes des pays. Il est particulièrement important que les charges récurrentes telles que la rémunération des enseignants soient correctement prises en compte dans le budget national et dans la gestion de la trésorerie. Pour évaluer la contribution de l'aide, il faut se baser sur un scénario fictif (que ce serait-il passé si aucune aide n'avait été fournie ?). Il n'y a pas de « bonne » méthode d'estimation des coûts dans ce scénario ; l'approche recommandée est de conclure un accord explicite entre l'État et les partenaires bailleurs de fonds au sujet de la contribution de chacune des parties au financement de l'achèvement universel du cycle primaire et du suivi conjoint des dépenses effectives.

Les apports extérieurs peuvent aussi être sous-évalués. C'est particulièrement vrai pour l'aide budgétaire, qu'elle concerne un secteur donné ou le budget général, qui est actuellement « invisible » lorsqu'il faut établir des rapports pour la FTI de l'EPT. Cela signifie par exemple qu'avec les procédures de notification actuelles, même si les dépenses liées aux activités de l'Initiative augmentent de 20 % parce qu'un bailleur de fonds a augmenté de 20 % sa contribution au titre du budget général, cette augmentation ne sera pas comptabilisée comme une aide extérieure au titre de la FTI.

En règle générale, pour les besoins des activités de suivi, il est proposé que le soutien au budget général et les allègements de dette au titre de l'Initiative PPTE soient alloués à la FTI en fonction de la part du total des dépenses publiques pouvant être financée par l'APD imputable à chaque secteur ou sous-secteur, c'est-à-dire à l'exclusion des dépenses de défense et de sécurité. Les aides aux budgets sectoriels qui ne sont pas spécialement affectées à la FTI devraient être attribuées en proportion de la part des dépenses du budget sectoriel concerné revenant à la FTI. L'aide spécialement affectée à la FTI devrait être attribuée sur la base des niveaux considérés par le partenariat État/bailleurs de fonds comme conformes au programme EPT.

Définir la base de référence et interpréter les tendances longues. Pour pouvoir interpréter l'évolution tendancielle des dépenses dans le temps, il est important de définir minutieusement la base de référence qui sert à analyser cette évolution. En principe, elle devrait correspondre aux dépenses que le pays aurait engagées si ses possibilités d'accès

aux ressources extérieures n'avaient pas changé. Plusieurs méthodes d'analyse sont possibles.

Des comparaisons peuvent être établies avec le niveau effectif des dépenses pour une année antérieure. C'est la méthode adoptée par l'Ouganda pour définir la dotation du « fonds d'action contre la pauvreté ». Elle a le mérite d'être simple et facile à interpréter. À l'inverse, la base de référence peut être définie comme la part des ressources du budget général que l'État consacre actuellement à l'achèvement universel du cycle primaire. Cette définition implique la présentation de rapports supplémentaires par le Gouvernement, mais elle donne une idée claire et nette de l'effort que fait le pays puisque l'on se fonde sur la part des ressources qui dépendent de l'État et que celui-ci consacre à l'achèvement universel du cycle primaire.

La base de référence peut aussi être définie chaque année comme la part des ressources que l'État convient d'allouer au programme de l'achèvement universel du cycle primaire. Cette approche est valable s'il existe a priori des raisons de souhaiter que le pays augmente au fil du temps la part des ressources publiques allouées au programme. On pourrait garder la même définition que précédemment, mais la base de référence augmenterait chaque année.

Enfin, la base de référence des dépenses pourrait être définie en pourcentage du PIB ou en fonction de l'objectif retenu quant au montant des dépenses par enfant d'âge scolaire, et par référence à des comparaisons internationales ou régionales. Ces données peuvent renseigner ceux qui sont chargés de déterminer s'il convient d'augmenter les dépenses publiques, mais il ne faut pas oublier qu'il est difficile de produire des données comparables lorsqu'il y a des différences importantes entre les systèmes et leur financement.

Les pays FTI devraient être tenus de soumettre des rapports périodiques. Ces rapports devraient couvrir les décaissements effectifs liés à l'achèvement universel du cycle primaire, compte tenu du programme d'action national pour l'Éducation défini par le Gouvernement et les bailleurs de fonds tel qu'il a été notifié aux partenaires, des prévisions relatives aux coûts futurs de l'achèvement universel du cycle primaire pour les deux à trois ans à venir et des chiffres indicatifs jusqu'à 2015, des engagements du Gouvernement et des bailleurs de fonds extérieurs quant au financement du programme, et des déficits de financement prévus, pour lesquels des engagements additionnels sont sollicités. Ces indications sont analogues à celles des tableaux de financement qui ont été soumis pendant de nombreuses années afin de fournir les indications nécessaires pour les prises de décision concernant les financements dans le cadre du Partenariat stratégique pour l'Afrique (SPA), mais à ceci près que ce seront le Gouvernement et les partenaires bailleurs de fonds qui assumeront la responsabilité des chiffres présentés et les approuveront. Certaines de ces évaluations annuelles sont la règle dans les opérations fondées sur l'approche sectorielle ; lorsque les meilleures pratiques sont suivies, ces évaluations sont effectuées de manière à correspondre au cycle budgétaire. Le grand problème sera de produire des données comparables sans imposer une charge supplémentaire excessive.

Source : Tiré de « Accounting for Donor Contributions », 2004.

Annexe 6.

Harmonisation des pratiques des bailleurs de fonds de l'Union européenne Objectifs et indicateurs relatifs au secteur de l'éducation

| Objectif | Indicateur |
|--|--|
| Groupe de bailleurs de fonds actifs dans le secteur de l'éducation | Nombre des pays bailleurs de fonds qui sont des États membres de l'UE et qui soutiennent l'éducation et participent régulièrement aux réunions d'un groupe de donateurs pour l'éducation |
| Analyse conjointe de la politique relative au secteur de l'éducation | Nombre des pays bailleurs de fonds qui sont des États membres de l'UE et qui participent à une analyse conjointe du secteur de l'éducation |
| Alignement sur le programme d'action sectoriel du Gouvernement | Nombre des pays bailleurs de fonds qui sont des États membres de l'UE et qui poursuivent leurs propres objectifs et priorités pour l'éducation, qui sont différents de ceux de la stratégie du Gouvernement pour l'éducation |
| Mise en commun des compétences | Nombre des pays bailleurs de fonds qui sont des États membres de l'UE et qui soutiennent la mise en commun de ressources d'assistance technique pour renforcer les capacités dans un pays partenaire Nombre des pays bailleurs de fonds qui sont des États membres de l'UE et qui participent à des évaluations ex ante/audits/évaluation rétrospectives conjointes |
| Mécanismes de transfert pour l'aide au développement | Progression à l'intérieur d'un spectre de mécanismes de transfert allant de l'aide-projet traditionnelle au soutien au budget général Nombre des pays bailleurs de fonds qui sont des États membres de l'UE et qui soutiennent directement le mécanisme de transfert le plus avancé |
| Indicateurs communs pour suivre les principaux résultats du secteur de l'éducation | Nombre des pays bailleurs de fonds qui sont des États membres de l'UE et qui se joignent au Gouvernement et aux donateurs pour adopter des indicateurs communs pour l'éducation |
| Évaluation conjointe des progrès réalisés par le pays partenaire | Nombre des pays bailleurs de fonds qui sont des États membres de l'UE et qui participent à l'examen annuel conjoint de l'éducation sous la direction des autorités du pays partenaire |
| Procédures communes pour l'établissement des rapports | Nombre des pays bailleurs de fonds qui sont des États membres de l'UE et qui utilisent leurs propres procédures parallèles pour les rapports à présenter à leur pays ou à des organismes multilatéraux |
| Décaissement de l'aide basée sur la performance | Nombre des pays bailleurs de fonds qui sont des États membres de l'UE et qui lient directement les décaissements de leur aide aux progrès réalisés en direction des objectifs convenus via l'évaluation des principaux indicateurs de l'éducation dans le cadre de l'Examen annuel conjoint de l'éducation |

Source : Document de base pour la réunion des experts de l'éducation des États membres de l'UE, septembre 2003.