

Un Partenariat mondial pour l'éducation **plus ambitieux et plus efficace** : Trois priorités pour la prochaine phase de réforme
Exposé des organisations de la société civile, mai 2012

Sommaire

Préambule

Introduction

Des pas dans la bonne direction

Remplir la mission : trois priorités fondamentales pour la réforme

1. Une transition contrôlée vers un GPE fort et indépendant
2. Institutionnalisation de la participation de la société civile
Encadré : Quelques principes pour la participation des OSC
3. Flexibilité et innovation pour atteindre les plus marginalisés

Conclusion : Agir maintenant, avec vigueur et audace

Note

Cet exposé a été rédigé par la Campagne mondiale pour l'éducation et Oxfam international avec des contributions majeures d'autres organisations sympathisantes. Il est soutenu par la Campagne arabe pour l'Éducation pour tous (ACEA), ActionAid, le Réseau africain de campagne pour l'Éducation pour tous (ANCEFA), le Bureau Asie-Pacifique d'éducation des adultes (ASPBAE), la Campagne latino-américaine pour le droit à l'éducation (CLADE), la Marche mondiale contre le travail des enfants, Handicap International, IBIS, Light for the World, Plan International, Results et VSO.

Publié par la Campagne mondiale pour l'éducation, mai 2012.

Préambule

Soixante-sept millions d'enfants ne sont pas scolarisés, près de 800 millions d'adultes ne savent ni lire ni écrire, et des millions d'autres sont déçus par la médiocrité de l'instruction qui leur est dispensée. Le Partenariat mondial pour l'éducation (GPE) est un partenariat officiel unique entre des gouvernements des pays du Sud, des agences donatrices, des organisations de la société civile et d'autres acteurs du secteur, qui vise à transformer cette situation scandaleuse en fournissant une aide coordonnée aux plans nationaux d'éducation.

Les réformes du GPE depuis sa création en 2002 – et en particulier au cours des deux dernières années – ont permis de développer significativement ses capacités à répondre à ce défi, notamment par des dispositions de gouvernance plus équilibrées et plus équitables. Pourtant, la capacité du GPE à agir de la façon et avec l'ampleur requises est entravée par des problèmes structurels qui l'empêchent d'honorer pleinement ses promesses. Plus précisément :

- L'hébergement du Secrétariat par la Banque mondiale et la dépendance à l'égard de la Banque dans les pays créent des problèmes en termes d'autonomie, de responsabilité, de conflits d'intérêts, de déplacements de fonds, de bureaucratie et, globalement, pour l'identité du GPE en tant que partenariat. En conséquence, nous demandons la création d'un **Secrétariat renforcé et pleinement indépendant**, avec plus de moyens et un mandat pour dialoguer directement avec les pays bénéficiaires ; davantage de donateurs dans les organes de supervision à l'échelon national ; et un Conseil d'administration plus puissant et plus actif.
- L'incapacité à assurer une place entière et significative à la société civile affaiblit le sentiment d'appropriation nationale des plans de l'éducation et la responsabilité de sa bonne délivrance, et fragilise la nature inclusive du GPE, l'un de ses premiers avantages. Nous demandons en conséquence que **l'institutionnalisation de la participation de la société civile** constitue un critère obligatoire, accompagné d'un ensemble de normes minimales. Nous demandons aussi un soutien permanent pour le renforcement des capacités de la société civile, davantage de transparence et un examen des processus du GPE à l'échelon national.
- Le GPE n'est pas encore pleinement adapté à son objectif de toucher les populations les plus marginalisées en matière d'éducation, notamment – mais pas uniquement – les enfants vivant dans des États fragiles ou en conflit. Nous appelons en conséquence à l'adoption d'**approches flexibles pour résoudre les défis de l'équité, de la marginalisation et des États fragiles**, y compris par l'approbation de plans éducatifs basés sur des engagements crédibles à améliorer la situation dans les États fragiles ; à l'utilisation accrue d'outils tels que des fonds communs ou des groupements d'ONG pour assurer des prestations éducatives dans le cadre de plans nationaux cohérents ; à développer l'expertise interne et les partenariats en vue d'améliorer les capacités sur les sujets touchant à la marginalisation ; et à l'utilisation systématique de l'outil Équité et Inclusion.

Nous avons une responsabilité commune à veiller à ce que le GPE soit adapté à son objectif et agisse avec l'ambition requise pour surmonter la crise de l'éducation. En tant qu'organisations de la société civile, nous considérons que ces étapes (qui ne constituent pas un programme complet en soi) sont essentielles pour y parvenir ; et continuerons à travailler avec le Conseil d'administration et le Secrétariat du GPE sur ces questions afin que le GPE devienne un véritable partenariat égalitaire, disposant de tous les outils pour surmonter rapidement les obstacles à l'éducation pour tous.

Introduction

Le Partenariat mondial pour l'éducation (GPE, anciennement Initiative Fast Track) est un partenariat entre des pays du Sud, des agences donatrices bilatérales et multilatérales, des enseignants, des représentants de la société civile et du secteur privé qui vise à atteindre l'éducation pour tous au travers d'un soutien coordonné. Le GPE, qui fonctionne depuis maintenant dix ans, envisage l'éducation sous un angle unique, en rassemblant tous les partenaires pour apporter un soutien coordonné aux plans nationaux d'éducation. En axant son aide sur les plans nationaux et la coordination, le GPE contribue à renforcer le sentiment d'appropriation démocratique et œuvre en faveur du renforcement de l'ensemble des systèmes éducatifs. Mais il reste beaucoup à faire pour que le GPE, qui a déjà beaucoup évolué depuis sa création en 2002, soit totalement équipé pour exercer sa mission de la façon et avec l'ampleur requises. Cet exposé évalue les réformes réalisées jusqu'à présent, met en évidence les domaines sur lesquels il faut encore agir et propose des recommandations pour un processus complet de réforme.

Depuis la publication d'une évaluation externe complète en 2010, des changements majeurs ont été mis en place. En même temps, des appels à la réforme ont été lancés par des sources externes comme le Rapport mondial 2010 de suivi de l'EPT de l'UNESCO, Oxfam International, la Campagne mondiale pour l'éducation et l'Institution Brookings. Le partenariat a aussi organisé en 2011 une conférence de reconstitution des ressources pour mobiliser de nouvelles ressources indispensables, mais les moyens obtenus sont loin d'atteindre les 13 milliards annuels supplémentaires requis pour combler le déficit de financement de l'EPT et servir les pays les plus pauvres. La Campagne mondiale pour l'éducation et ses membres de la communauté de défense de l'éducation ont soutenu activement la reconstitution des ressources, car nous estimons que les avancées des réformes témoignent de l'ambition accrue du partenariat et nous considérons le GPE comme l'un des moyens les plus efficaces disponibles actuellement pour rassembler le soutien des donateurs à l'éducation de base. En ce sens, nous voulons participer à sa pérennisation et sa croissance.

Toutefois, sans nier la valeur et l'importance du GPE, nous voyons clairement que le processus de réforme est loin d'être achevé et n'a pas pris en considération jusqu'à présent certaines recommandations de l'évaluation de 2010 parmi les plus difficiles à suivre. Un programme de changement plus ambitieux sera nécessaire pour que le GPE puisse totalement atteindre ses buts. Le Conseil d'administration du GPE a initié un examen des dispositions d'hébergement du Secrétariat et mis en place un groupe de travail pour l'élaboration d'un plan stratégique 2012-2015. Ainsi, l'ensemble des membres du partenariat a aujourd'hui la possibilité d'exprimer des visions audacieuses pour poursuivre la transformation du GPE. L'ampleur du défi exige que toutes les parties prenantes – gouvernements du Sud, pays donateurs, institutions internationales, société civile et autres partenaires – travaillent ensemble à adapter le GPE à son objectif. Le succès ou l'échec du GPE sera aussi notre succès ou notre échec à tous.

Des pas dans la bonne direction

Il faut reconnaître que le Conseil d'administration et les responsables du GPE ont eu le courage d'entreprendre un processus de réforme qui a permis d'améliorer notablement l'efficacité du partenariat, surtout au plan international. Les changements majeurs constatés depuis l'évaluation concernent la gouvernance, l'image et la portée du GPE. Un président indépendant a été désigné dans le Conseil d'administration pour assurer des fonctions de leadership plus marquées et progresser en permanence sur la voie de la réforme. Le Conseil d'administration a été restructuré pour mieux équilibrer les voix des pays bénéficiaires et des pays donateurs, et pour aller en direction d'une meilleure représentativité des membres du partenariat. Les décisions de financement ont été démocratisées et sont désormais soumises à un sous-comité du Conseil d'administration, dans lequel les pays bénéficiaires sont représentés. Une charte révisée, qui étend la portée de l'initiative pour englober l'ensemble de l'agenda de l'Éducation pour tous, et non plus uniquement l'éducation primaire, a été adoptée. L'organisation a aussi renouvelé son image et son identité pour mieux refléter sa mission, en transformant son ancien nom d'« Initiative Fast Track pour l'Éducation pour tous » en « Partenariat mondial pour l'éducation ».

D'autres signes de progrès sont apparus, comme la décision d'adopter une architecture plus rationnelle de fonds fiduciaire, en associant le Fonds catalytique, le Fonds pour le développement des programmes d'éducation et le Fonds du Secrétariat dans un Fonds du GPE unique, permettant une gestion plus cohérente des ressources. Autre fait majeur, le fonds fiduciaire bénéficie désormais du statut de Fonds financier intermédiaire auprès de la Banque mondiale, autorisant les agences donatrices autres que la Banque à superviser le décaissement des fonds à l'échelon des pays.

Enfin, un cadre de résultats et une matrice de responsabilité ont été approuvés (mais nécessitent encore d'autres discussions) ainsi qu'une stratégie de suivi et d'évaluation incluant des projets pour la création d'une nouvelle unité de S&E au sein du Secrétariat. La capacité du Secrétariat a aussi été modestement revue à la hausse, y compris dans son équipe d'appui aux pays, ce qui facilite les processus du GPE au niveau national. La transparence s'est aussi légèrement améliorée, avec davantage d'informations disponibles sur les pays où la Banque fait office d'organe de supervision, même si ces informations sont difficiles à trouver sur Internet. Globalement, le GPE donne le sentiment qu'il est en train de devenir une organisation plus ouverte, plus inclusive et plus réactive.

Remplir la mission : trois priorités fondamentales pour la réforme

Malgré ces progrès encourageants, de sérieux obstacles continuent à entamer les performances du GPE et sa capacité à remplir sa mission. Le GPE se décrit lui-même comme « *le seul mécanisme multilatéral visant à faire en sorte que tous les enfants aillent à l'école et bénéficient d'un enseignement de qualité* ». Il insiste sur ce « mécanisme unique de partenariat », sa capacité à transformer la coordination, et le supplément de ressources et de soutien qu'il fournit. Pour accomplir sa mission, le GPE doit être à la fois :

- **Le moteur et le catalyseur d'un véritable tournant dans les avancées en direction de l'Éducation pour tous**, en s'intéressant en priorité à tous ceux qui ont été oubliés par le progrès jusqu'à présent.
- **Un défenseur ambitieux totalement dédié à l'éducation**, qui relève la place de l'éducation auprès des gouvernements et des autres acteurs.
- **Un véritable partenariat, qui rassemble un large éventail de partenaires dans un dialogue ouvert et égalitaire**, en s'assurant que les voix des gouvernements et de la société civile du Sud soient clairement entendues, et en stimulant l'apprentissage entre les partenaires.
- **Un avocat des plans défendus par les pays et d'une aide alignée et coordonnée**, qui favorise le dialogue démocratique et l'appropriation des programmes par les pays en y intégrant toutes les parties prenantes nationales, gouvernement et acteurs non étatiques.
- **Une source et un catalyseur de fonds supplémentaires**, qui – tant par ses propres financements que par son influence notable sur les contributions d'autres donateurs – parvient à atteindre ses propres objectifs de mobilisation de fonds, et contribue de façon significative à combler le déficit de financement de l'EPT.

Notre inquiétude, en tant qu'organisations de la société civile désireuses de voir le GPE réussir, concerne les faiblesses de la structure, des procédures et des capacités actuelles du GPE qui amoindrissent ses chances d'atteindre l'ensemble de ses buts. L'hébergement du Secrétariat au sein de la Banque mondiale a un effet particulièrement négatif sur les ambitions et le rôle moteur du GPE, son modèle de partenariat, sa souplesse organisationnelle et son rôle de catalyseur de fonds supplémentaires. La participation de la société civile et le développement de structures appropriées pour aider les populations les plus marginalisées en matière d'éducation, notamment les habitants des zones en conflit, figurent également parmi les domaines qui nécessitent une attention urgente. Le GPE doit absolument apporter une valeur ajoutée au secteur de l'éducation par l'ensemble de son action, sans se contenter de simplement rediriger les fonds des donateurs vers les programmes des partenaires. Afin de résoudre les problèmes les plus criants, et pour continuer sur la voie des réformes préconisées par l'évaluation à mi-parcours, nous proposons d'orienter la prochaine phase de réforme sur trois priorités cruciales, qui seront explorées en détail plus loin :

Une transition contrôlée vers un GPE fort et indépendant

Institutionnalisation de la participation de la société civile

Flexibilité opérationnelle et innovation pour atteindre les groupes les plus marginalisés et les plus démunis par rapport à l'éducation, y compris ceux vivant dans les États en conflits.

Nous ne présentons pas ici un programme complet de changement du GPE, et nous continuerons, avec d'autres partenaires, à exercer des pressions pour poursuivre les transformations qui nous semblent utiles. Ces priorités immédiates concernent une réforme structurelle qui doit être mise en œuvre très rapidement. Nous appelons tous les partenaires – pays du Sud bénéficiaires des fonds du GPE, agences et pays donateurs, nous-mêmes et nos alliés de la société civile – à travailler ensemble pour poursuivre l'ambitieux programme de réformes qui permettra au GPE d'être équipé pour atteindre les millions d'enfants et d'adultes à travers le monde qui sont privés d'école et de chances équitables de s'instruire.

1. Une transition contrôlée vers un GPE fort et indépendant

Les performances du GPE sont limitées par le fait qu'il ne dispose pas d'une autonomie complète. La Banque mondiale occupe une place prédominante dans le partenariat, en hébergeant le Secrétariat mondial et en agissant aussi comme organe de supervision des fonds du GPE dans 35 des 40 pays qui ont reçu ou reçoivent des aides. La Banque a joué un rôle primordial dans la création et la mise en œuvre du GPE. Son soutien et son engagement se sont exprimés par l'hébergement généreux du Secrétariat, la mise à disposition de son expertise technique et de ses connaissances, sa présence au Conseil d'administration et son rôle d'organe de supervision par défaut. Toutefois, selon l'évaluation à mi-parcours, ses rôles multiples auprès du GPE entraînent une certaine « ambigüité et des risques de conflits d'intérêts. »¹

Pourquoi faut-il un Secrétariat indépendant ?

Un certain nombre de points particulièrement préoccupants se rattachent spécifiquement à l'hébergement du GPE dans les locaux de la Banque et sont encore exacerbés ou compliqués par les autres rôles de la Banque au sein du partenariat.

- **Absence de leadership institutionnel dans le secteur éducatif de la part de la Banque.** Actuellement, la Banque mondiale ne se place pas en position de leader mondial de l'éducation². En 2011, l'éducation ne représentait que 4 % des 43 milliards USD d'investissement total de la Banque³ et les dépenses pour l'éducation de base ne dépassaient pas 403 millions USD, moins de 1 % du total⁴. Depuis dix ans, les investissements consentis par la Banque pour l'éducation primaire en Afrique subsaharienne⁵ – de loin le plus grand groupe de pays clients de la Banque dans le monde – ont considérablement diminué, et une récente étude de 28 pays du GPE a montré que la Banque ne compte pas renouveler ses programmes d'éducation de base dans plus de la moitié de ces pays après 2012⁶. De plus, la stratégie régionale de la Banque en Afrique ne reflète pas l'importance des investissements dans l'éducation de base pour le développement humain, et se concentre sur une vision étroite considérant l'éducation comme un outil pour développer la main d'œuvre et améliorer les conditions de vie.

Parallèlement, comme l'ont fait remarquer plusieurs commentateurs⁷, le GPE ne dispose pas de la position adéquate et n'affiche pas l'ambition suffisante pour remplir son mandat et résoudre la crise mondiale de l'éducation. Les initiatives menées dans le secteur de la santé qui ont été beaucoup plus fructueuses en

termes de mobilisation de fonds et d'image, comme le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme ou l'Alliance mondiale pour les vaccins et l'immunisation (GAVI) créés sous l'égide de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), dont le mandat et les activités politiques sont spécifiquement axés sur la santé, se sont ensuite détachées de l'OMS pour atteindre leurs objectifs en toute indépendance.

- **Le problème de la double allégeance.** Le responsable du Secrétariat, qui rend compte au Conseil d'administration du GPE et à son président, dépend aussi du directeur du secteur de l'éducation de la Banque mondiale au sein du Réseau pour le développement humain. Le personnel du Secrétariat est lié contractuellement à la Banque, qui paie leurs salaires. Cela veut dire que le GPE est en réalité géré par l'un des ses partenaires, qui poursuit ses propres objectifs, approches et stratégies. Si le soutien apporté par la Banque pour l'établissement du GPE a été incontestablement utile, cette structure de gestion institutionnelle est totalement inacceptable à long terme. Elle ne correspond ni à l'ambition ni au but du GPE qui est d'agir comme un véritable partenariat entre divers acteurs du secteur. Cette situation constitue aussi un obstacle pour le Secrétariat, s'agissant de demander des comptes à la Banque sur ses performances en tant qu'organe de supervision ou plus généralement comme l'un des partenaires actifs de l'organisation.

Par exemple, face aux inquiétudes soulevées par le rôle de la Banque dans la gestion des fonds du GPE au niveau des pays et des risques de voir les fonds de l'IDA (Association internationale de développement) s'écarter de l'éducation de base dans les pays du GPE, le Secrétariat a soulevé le problème mais a été incapable de négocier seul une solution acceptable. Il a fallu deux ans de pressions externes des organisations de la société civile pour que le sujet soit évoqué par le Conseil d'administration du GPE (en novembre 2011), et ce n'est que récemment qu'un dialogue substantiel a été entamé avec les hauts responsables de la Banque. Si le Secrétariat ne parvient pas à influencer le comportement de la Banque, c'est non seulement à cause de son rang inférieur au sein de la Banque, mais également à cause des obstacles qu'il rencontre pour évoquer des points sensibles avec la Banque.

La proposition d'élever progressivement le statut du responsable du GPE pour en faire un directeur au sein du Réseau pour le développement humain, directement placé sous l'autorité du vice-président, relèvera peut-être légèrement la position du GPE au sein des structures de la Banque, mais ne modifiera pas fondamentalement cette situation de double allégeance. La solution est de constituer un Secrétariat puissant et autonome.

- **Incapacité à gérer les conflits d'intérêts.** L'une des conséquences préoccupantes de cette double allégeance est la difficulté pour le Secrétariat de gérer les conflits d'intérêts liés au rôle prédominant de la Banque dans le GPE. L'évaluation à mi-parcours a averti que « les conflits d'intérêts ont sérieusement entamé la capacité du Secrétariat à servir les intérêts du partenariat dans son ensemble. »⁸ Le nouveau programme d'activités mondiales et régionales (GRA) du GPE, qui vise à financer des initiatives et des programmes techniques et de renforcement des capacités à l'échelon régional ou international, fournit un exemple intéressant. Dans la liste initiale de projets pouvant être financés par ce programme GRA - qui avaient été discutés entre les partenaires lors d'une réunion fermée en janvier 2012 – la Banque était l'agence chef de file de près d'un tiers des programmes proposés (6 sur 20), au détriment des autres agences. (Cet exemple soulève une autre question concernant l'opportunité pour la Banque de puiser dans les fonds limités du GPE pour financer un secteur pour lequel elle dispose déjà d'un budget propre substantiel.⁹) Si l'expertise de la Banque peut être très utile dans ce domaine, le conflit d'intérêts provoqué par les dispositions d'hébergement actuelles se révèle clairement lorsque le personnel du Secrétariat du GPE – officiellement employé par la Banque – doit proposer

des allocations financières dont la Banque peut bénéficier, dans le cadre d'un processus d'urgence non concurrentiel. Suite aux protestations émises par plusieurs membres du Conseil d'administration, une démarche plus transparente devrait être mise en œuvre. Mais le problème d'une entité gérée par la Banque qui alloue des fonds provenant de différents donateurs à la Banque elle-même ne constitue qu'un exemple d'une situation problématique plus globale.

- **Identité confuse.** Le changement de nom, bienvenu et nécessaire, du GPE fin 2011 n'empêche pas le GPE d'être toujours perçu comme une initiative de la Banque mondiale, et cette situation persistera aussi longtemps que rien ne sera fait pour séparer la structure de gestion du GPE de la Banque. Cette confusion est particulièrement marquée au niveau des pays. Par exemple, un employé d'un donateur au Cambodge affirme que : « Le FTI est vu comme un projet de la Banque mondiale, et non comme une initiative menée par plusieurs organisations bilatérales »¹⁰, tandis qu'un représentant de la société civile au Nicaragua rapporte que le financement du GPE est décrit dans les médias nationaux comme un financement de la Banque mondiale¹¹. Cette tendance apparaît aussi nettement chez le personnel de la Banque dans les différents pays, avec des conséquences inquiétantes (voir plus bas). Le plus surprenant est que cette confusion existe jusqu'au sein même des employés du siège de la Banque, du Secrétariat et de certaines agences partenaires, comme le démontrent des communications privées évoquant, par exemple, le GPE comme faisant partie de la Banque. Le GPE s'enorgueillit de son statut de partenariat et l'utilise pour mobiliser des fonds et fonctionner avec des partenaires à tous les niveaux ; les gouvernements et la société civile du Sud, comme les autres donateurs, devraient pouvoir s'approprier le GPE au même titre que la Banque. Pourtant, ce n'est pas le cas. En privé, plus d'un donateur a exprimé ses réserves pour financer le GPE en raison de ses relations étroites et floues avec la Banque mondiale. Une meilleure information et une communication plus efficace pourront certes améliorer quelque peu la situation, mais la politique de communication et le nom de l'organisation ne suffiront pas à résoudre le problème si la structure de pouvoir sous-jacente n'est pas transformée.
- **Lourdeurs des procédures bureaucratiques internes.** Le Secrétariat du GPE est suspendu à la bureaucratie de la Banque, une énorme institution qui investit des milliards dans des projets d'infrastructures et autres, et fonctionne selon des systèmes et des procédures conçus à cette intention. Cela se traduit par une lourdeur et une lenteur bureaucratiques difficiles à supporter pour un petit Secrétariat chargé de répondre de façon rapide et flexible aux enjeux spécifiques du secteur éducatif. En termes de ressources humaines, par exemple, des procédures longues et rigides incluent l'obligation d'harmoniser toutes les descriptions de postes avec l'une des descriptions prédéfinies de la Banque, lesquelles définissent les rôles en fonction de certaines compétences techniques spécifiques, sans prendre en compte les besoins du GPE pour recruter un profil donné. Le système de passation de marchés de la Banque, conçu pour des appels d'offres concurrentiels internationaux liés à de grands projets, complique le travail du Secrétariat s'agissant de trouver des sociétés de conseil externes pour une tâche spécifique ou limitée, comme ce fut le cas pour la rénovation de l'identité et du nom du GPE. Le système de réservation de voyages de la Banque amène parfois à acheter des vols deux ou même trois fois plus cher que les prix les plus bas disponibles, ce qui a conduit le GPE à créer son propre système pour contourner ces procédures. Les procédures de la Banque ne sont tout simplement pas adaptées à un petit Secrétariat, et elles finissent par engendrer des retards, des coûts et des obstacles inutiles pour le GPE dans son travail quotidien.

Pourquoi vouloir un Secrétariat plus puissant et une présence à l'échelon national reflétant l'ensemble du partenariat ?

Les problèmes liés à l'hébergement du GPE sont encore accentués par le fait que la Banque mondiale est jusqu'à présent l'organe de supervision de près de 90 % des fonds déboursés par le GPE. Il ne s'agit pas de critiquer la Banque qui a accepté cette fonction quand les autres donateurs ont généralement préféré s'y soustraire. Toutefois, la position dominante de la Banque en tant qu'organe de supervision dans les pays dans un partenariat qui défend une stratégie et une approche fondamentalement différentes a créé des problèmes sérieux, aggravés par la baisse du soutien de la Banque mondiale à l'éducation de base dans certaines régions. Enfin, l'imprécision de l'identité du GPE au niveau des pays limite ses possibilités d'accomplir son mandat.

- **Absence de soutien supplémentaire à l'éducation de base dans les pays partenaires du GPE.** La mission du GPE exige à la fois qu'il fournisse des ressources supplémentaires aux pays présentant des plans éducatifs crédibles et qu'il mobilise d'autres ressources auprès d'autres donateurs. Il semble cependant que la Banque gère les fonds du GPE dans les pays d'une façon défavorable pour l'éducation de base, sans même fournir les ressources supplémentaires du GPE censées soutenir l'éducation de base. Un rapport du Fonds d'éducation RESULTS¹² a montré que les pays ayant bénéficié d'un don du Fonds catalytique du GPE avaient enregistré en moyenne une baisse de 40 % du financement de l'IDA pour l'éducation de base entre la création du GPE en 2002 et l'année 2010. Un rapport plus récent¹³ a constaté que sur 28 Stratégies d'aide-pays (CAS) de la Banque mondiale dans les pays du GPE, dix indiquaient explicitement le financement du GPE comme source future de financement de l'éducation de base. Le Mali constitue un exemple frappant, avec plus de 800 000 enfants d'âge primaire qui ne vont pas à l'école¹⁴, et, selon des études récentes, des taux d'alphabétisation extrêmement faibles chez les enfants scolarisés¹⁵. Malgré cela, l'éducation supérieure figure parmi les priorités de la stratégie CAS de la Banque qui laisse le GPE s'occuper de financer l'éducation de base. Résultat : l'éducation de base ne perçoit pas de ressources supplémentaires nettes, malgré ses besoins criants. La Banque explique que ce sont les demandes du pays qui sont à l'origine de cette situation, mais l'étude de RESULTS montre que, pour le personnel local de la Banque dans les pays, les ressources du GPE sont souvent considérées comme faisant partie de l'enveloppe de ressources de l'IDA, et peuvent donc se substituer à l'investissement de l'IDA en faveur de l'éducation de base. La Stratégie d'aide-pays de la Banque mondiale au Cameroun, qui date de 2010 énonce : « En sa qualité d'organe de supervision du Fonds catalytique de l'Initiative Fast Track pour l'Éducation pour tous (FTI-EPT), la Banque mondiale fournira un soutien supplémentaire au fonds fiduciaire pendant la période de la CAS en vue de contribuer au financement de la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale pour le secteur éducatif. » Elle précise ensuite que la Banque mondiale soutiendra les autres niveaux d'éducation avec les fonds de l'IDA¹⁶. Cet exemple précis témoigne d'une préoccupation plus large sur la réalité des fonds de donateurs « supplémentaires » fournis par le GPE pour l'éducation de base.
- **Non-utilisation fréquente des modalités de l'aide les plus appropriées.** L'un des buts explicites du GPE est de fournir des financements alignés et coordonnés. Pourtant, l'évaluation à mi-parcours¹⁷ tout comme un rapport d'Oxfam en 2010¹⁸ ont longuement détaillé des inquiétudes sur le manque de flexibilité des instruments de financement de l'IDA de la Banque mondiale qui sont utilisés pour le décaissement des fonds du GPE dans la plupart des pays. Les normes rigides de financement et de passation de marchés de la Banque constituent des défis ardues pour l'intégration des fonds du GPE aux fonds communs des donateurs dans les pays partenaires. Les instruments de l'IDA peinent aussi à fournir un support budgétaire sectoriel, une modalité qui permet, si le

contexte national l'autorise, d'accroître les capacités, de renforcer le sentiment d'appropriation nationale et de soutenir les dépenses courantes, y compris les salaires des enseignants. On peut espérer que le nouvel instrument de Financement-programme pour les résultats de la Banque permettra à l'IDA de financer plus facilement le support budgétaire sectoriel. Mais le déploiement complet de cet instrument prendra du temps, on ne connaît pas précisément les futures limites de financement, et la fourniture d'un investissement initial limité qui sera ensuite complété en fonction des performances ne s'inscrit pas dans le modèle de fonctionnement du GPE. Enfin, une récente évaluation¹⁹ des performances des projets éducatifs de la Banque révèle une baisse de la qualité dans la dernière décennie, avec à peine plus de la moitié des projets qui sont considérés comme satisfaisants pendant la période 2008-2010. On peut alors se demander si les projets de la Banque constituent le meilleur véhicule pour investir les ressources limitées du GPE.

- **Dépendance excessive aux organes de supervision et aux groupes locaux de donateurs.** Le GPE s'appuie sur les organes de supervision non seulement pour superviser la délivrance et le suivi des fonds, mais aussi pour représenter le GPE au niveau national aux côtés de l'« agence de coordination » (le donateur qui dirige le groupe du secteur éducatif). Les donateurs ne sont pas toujours prêts à tenir ce rôle. Le personnel de la Banque mondiale et des autres donateurs au niveau national ne comprend pas toujours précisément l'identité, la mission, les objectifs et les procédures du partenariat. Cela nuit à la valeur ajoutée que pourrait apporter le GPE, à tel point que la mission et l'approche du partenariat sont parfois peu évidentes dans les procédures appliquées au niveau des pays. Actuellement, toutes les communications adressées par le Secrétariat au gouvernement passent par l'« agence de coordination », ce qui donne le sentiment au niveau des pays qu'il s'agit d'une initiative dirigée par un donateur et non un authentique partenariat entre pays bénéficiaires, donateurs, société civile et autres parties prenantes. Le rôle d'« intermédiaire honnête » voulu par le GPE dans les groupes locaux de l'éducation s'en trouve affaibli.

À quoi pourrait ressembler un « GPE fort et indépendant » ?

Ces différents sujets d'inquiétude justifient la recommandation explicite de l'évaluation à mi-parcours disant que « le Secrétariat doit être considérablement renforcé. Ses opérations doivent être indépendantes de la Banque mondiale et considérées comme telles. »²⁰ Mais si l'évaluation estimait que « cela n'exclut pas un hébergement par la Banque, à condition que les fonctions opérationnelles soient correctement 'isolées' »²¹, nous ne pensons pas qu'il soit réalisable du point de vue organisationnel et politique de garantir l'indépendance du Secrétariat tant qu'il restera placé sous l'autorité administrative de la Banque.

Il serait préférable d'effectuer une transition contrôlée vers un fonctionnement autonome, avec davantage de pouvoirs, qui conviendrait aux tâches du Secrétariat, y compris la résolution des problèmes de gestion au niveau des pays. Un GPE réformé présenterait les caractéristiques suivantes :

- **Une organisation internationale indépendante.** Le Partenariat mondial devrait s'établir en tant qu'organe autonome juridiquement indépendant, à l'instar des fonds mondiaux pour la santé qui ont obtenu des résultats impressionnants en termes de mobilisation de fonds, de financement et de promotion de la santé dans le monde. L'indépendance totale doit être l'objectif ultime, et la bureaucratie des très grandes organisations doit être évitée, mais cela n'exclut pas qu'un pays désireux d'offrir un hébergement au GPE au sein de l'une de ses agences puisse l'accueillir de façon temporaire. Le Conseil d'administration devrait

envisager de déplacer le Secrétariat dans un pays du Sud, afin de souligner le rôle essentiel des gouvernements et de la société civile du Sud dans le partenariat et d'attirer des personnels plus expérimentés dans le travail sur le terrain. Une évolution en direction de l'indépendance constituerait un changement majeur pour le partenariat et nécessitera beaucoup de soin dans sa planification et sa gestion, afin d'assurer une transition en douceur, en minimisant les interruptions des flux de l'aide vers les pays partenaires et en maintenant le fonctionnement continu des fonctions administratives. La direction du GPE devrait faire appel à des experts habitués à gérer les dissolutions et les transformations organisationnelles pour l'aider à préparer avec soin la transition, et à mettre en place de nouvelles dispositions plus économiques. Les aspects administratifs d'une telle transition devront être traités avec la plus grande attention, sans prendre le pas sur l'objectif final qui vise à créer une organisation parfaitement adaptée à sa mission.

- **Une vitrine officielle par laquelle les pays et les institutions peuvent apporter un statut juridique et un soutien financier et logistique à un GPE indépendant.** Les coûts attachés à la transition vers l'indépendance soulèvent des inquiétudes compréhensibles. Le Conseil d'administration du GPE et surtout les donateurs devront dire clairement qu'ils continueront à soutenir financièrement la nouvelle entité. Une estimation détaillée des coûts de la transition nécessite d'évaluer tous les arrangements différents envisageables concrètement, y compris l'hébergement et l'existence de donateurs prêts à financer ces arrangements. De plus, une vitrine ouverte de ce type s'inscrit dans la nature de transparence et de partenariat du GPE, et permettrait de savoir si les pays du Sud souhaitent voir le GPE s'installer chez eux.
- **Un Conseil d'administration plus actif, avec plus de pouvoir.** Un partenariat harmonieux exige un engagement poussé de tous les groupes qui le constituent au travers de leurs représentants au Conseil d'administration. Nous appelons à une transformation significative des comportements pour refléter un sentiment d'appropriation de tous les partenaires. Les entités et les groupes représentés au Conseil d'administration doivent s'engager au plus haut niveau et participer sérieusement aux consultations des populations qu'ils représentent. Certains administrateurs représentent des groupes larges et complexes et il devrait exister une possibilité de soutien supplémentaire, par exemple pour aider les membres du Conseil d'administration représentant les pays du Sud à organiser ces consultations. Pour que le Conseil d'administration puisse accomplir sa mission, le Secrétariat doit communiquer l'intégralité des conseils dispensés aux gouvernements, des réponses aux plans éducatifs et de tous les documents qui participent à la prise de décision.
- **Un directeur général indépendant.** Le responsable du GPE doit pouvoir diriger le Secrétariat dans un programme ambitieux de changement en s'appuyant sur l'expérience de ses employés, en exploitant leurs talents sans se heurter à des problèmes de manque de clarté des procédures de compte-rendu ou de loyautés institutionnelles conflictuelles. Le directeur général du GPE doit rendre des comptes et obéir exclusivement au Conseil d'administration, être capable de dialoguer avec des représentants du gouvernement et des donateurs au plus haut niveau et de conduire le programme du partenariat de façon à promouvoir la réalisation de l'Éducation pour tous.
- **Un Secrétariat mieux équipé pour sa mission, et plus présent dans les pays.** La structure et les moyens humains du Secrétariat du GPE doivent être revus pour mieux correspondre aux buts et aux besoins de l'organisation. Le Secrétariat devrait être une entité forte et indépendante, habilitée à dialoguer directement avec les gouvernements partenaires bénéficiaires de l'aide du GPE. Le Secrétariat a besoin de toute urgence

de davantage de moyens pour soutenir plus efficacement les processus dans les pays : pour soutenir systématiquement les groupes locaux de l'éducation et s'engager davantage dans les plans sectoriels de l'éducation, notamment en y intégrant des objectifs d'équité et en renforçant sa surveillance pour assurer une participation effective de la société civile. Le Secrétariat doit aussi avoir les moyens et l'autorité de demander des comptes aux organes de supervision pour vérifier qu'ils fournissent l'aide la plus alignée, la mieux coordonnée et la plus fiable possible (sous forme de soutien budgétaire ou de fonds communs par ex.) ; que les décaissements sont effectués rapidement et efficacement ; qu'ils contribuent à la construction des systèmes nationaux et respectent l'appropriation des projets par les pays. Le Conseil d'administration pourrait aussi envisager la création d'un groupe d'évaluation indépendant, semblable à celui du Fonds mondial, composé d'experts indépendants de l'éducation qui peuvent examiner les plans sectoriels de l'éducation et fournir des soutiens et des conseils.

- **Pilotage de la supervision des fonds du GPE par le Secrétariat.** Dans beaucoup de pays, en particulier ceux qui perçoivent un financement sous forme de support budgétaire général et possèdent des systèmes de gestion financière solides, le recours à des organes de supervision intermédiaires entre le GPE et le pays destinataire est à la fois inefficace et redondant. Dans certains pays, la fonction de supervision exige une présence importante sur le terrain et un contrôle fiduciaire que le Secrétariat ne sera pas à même d'exercer rapidement. Mais le décaissement direct des fonds du GPE aux pays bénéficiaires selon un ensemble précis de critères, en coordination avec le groupe local de l'éducation et dans le respect des meilleures pratiques de suivi et de vérification au niveau des pays afin de protéger les ressources, peut constituer une option. Il conviendrait de commencer par un ou deux pays pilotes avant d'étendre le modèle en fonction des situations.
- **Davantage de donateurs dans les organes de supervision.** Même si la Banque mondiale est bien placée pour exercer la fonction d'organe de surveillance dans de nombreux pays, d'autres agences donatrices peuvent faire bien mieux. La Banque mondiale manque d'expertise spécifique en matière d'éducation dans les États fragiles et en conflit, et l'expérience et l'implication d'autres agences donatrices fait cruellement défaut dans ces contextes. L'UNICEF, qui supervise actuellement ou a supervisé des fonds du GPE en Afghanistan, en Guinée et à Madagascar, est en train de revoir les outils de ses processus en vue d'occuper la fonction d'organe de supervision. C'est une avancée encourageante dans la bonne direction. Mais il n'y a aujourd'hui que trois autres donateurs qui font office d'organes de supervision. Il appartient au Secrétariat du GPE de clarifier les responsabilités et de produire un guide des meilleures pratiques pour accompagner les donateurs dans ce rôle. Enfin, davantage de donateurs doivent s'engager à assurer cette responsabilité.

2. Institutionnalisation de la participation de la société civile

Pourquoi institutionnaliser la participation de la société civile ?

Au cœur du modèle GPE figure le plan sectoriel de l'éducation défini par le pays, établi en consultation avec tous les acteurs du groupe local de l'éducation (GLE) ou du groupe du secteur éducatif du pays. Des processus participatifs larges doivent plus que jamais entourer la création des plans éducatifs dans le contexte du nouveau Cadre des besoins et des performances et des allocations indicatives qui l'accompagnent. En effet, le risque existe que les pays bénéficiaires et les donateurs limitent l'ambition de leurs plans à l'enveloppe disponible. Tous les acteurs du GLE doivent être présents pour s'assurer que les plans prévus sont ambitieux et répondent à tous les problèmes de la population, même si le financement du plan complet n'est pas assuré par le GPE. Les organisations de la société civile possèdent souvent des informations et une vision de la réalité sur le terrain approfondies dont ne disposent pas les gouvernements et les donateurs, et qui sont susceptibles de renforcer l'efficacité des programmes. La participation des OSC aux processus du GPE renforce aussi le pouvoir des citoyens à demander des comptes à leur gouvernement sur la mise en œuvre des plans et des programmes éducatifs, et à suivre efficacement le budget en s'assurant que les ressources sont investies à bon escient et avec des résultats. Malheureusement, les décisions concernant les plans et les financements du GPE sont souvent prises derrière des portes closes, en consultant à peine ou pas du tout les parlements et la société civile, ce qui contribuerait pourtant à la naissance d'une véritable appropriation par le pays. Certains points particulièrement importants doivent être traités en priorité :

- **Des groupes locaux de l'éducation souvent faibles ou inexistant.** Les groupes locaux de l'éducation (GLE) ont été constitués comme des forums multi-parties prenantes où des représentants ministériels, des donateurs, des organisations de la société civile, des parlementaires et d'autres acteurs se retrouvent pour discuter non seulement des plans du secteur éducatif, mais aussi d'autres points comme les demandes d'aide, la mise en œuvre, le suivi, etc. Ces organismes sont cruciaux pour la réussite du modèle du GPE, mais celui-ci ne dispose d'aucun mécanisme pour garantir qu'ils fonctionnent de façon participative et inclusive ou pour les aider à toucher un public plus large. L'évaluation à mi-parcours a exprimé son « inquiétude quant à la légitimité des GLE et à leur véritable participation au processus de planification » en constatant que les GLE et les groupes locaux de donateurs fonctionnent sporadiquement, quand ils ne sont pas totalement inexistant, dans certains pays²². Ailleurs, ils fonctionnent de façon intermittente à la période des processus de planification ou des révisions annuelles communes. Ce sont souvent les donateurs qui sont à la tête de ces groupes. L'évaluation a aussi recommandé le renforcement de la gouvernance du GPE au niveau des pays, y compris dans les groupes locaux de l'éducation, conformément au modèle GPE. À ce jour, cette recommandation n'a eu que des effets minimes.
- **Exclusion ou participation ponctuelle des OSC aux processus des GLE et du GPE.** Le GPE a soutenu les efforts de la société civile pour corriger cette situation, notamment en finançant le Fonds de la société civile pour l'éducation (CSEF). En 2011, 32 coalitions nationales de l'éducation soutenues par le CSEF ont annoncé qu'elles participaient aux GLE, contre huit seulement deux ans avant, et les coalitions de 30 pays ont déclaré participer à l'élaboration, la validation, la mise en œuvre et le suivi des plans éducatifs nationaux contre 14 en 2009²³. Le Secrétariat du GPE indique que des organisations de la société civile nationales sont désormais membres des GLE dans 60 % des pays²⁴. Ces progrès importants ne doivent pas masquer le fait que ce chiffre reste encore

beaucoup trop faible, surtout si l'on tient compte de l'importance fondamentale de l'appropriation nationale dans le modèle d'aide du GPE : la société civile doit participer pleinement dans tous les pays. Ce n'est pas seulement une question de capacités de la société civile. Les groupes locaux de donateurs se considèrent dans beaucoup de pays comme des GLE et excluent les autres acteurs. Le GPE dispose bien d'une vague charte concernant le rôle des OSC, mais elle ne précise pas qui est responsable de garantir la participation des acteurs de la société civile aux processus clés, et ne dispose d'aucun mécanisme pour institutionnaliser ou appliquer le principe de la participation des OSC. Les représentants de la société civile en Haïti comme au Nicaragua, par exemple, ont déclaré qu'ils avaient été exclus des GLE et des discussions de planifications avec l'arrivée de nouveaux « champions » individuels du gouvernement ou des agences donatrices. Le faible engagement du Secrétariat au niveau des pays se traduit par un manque d'information pour les acteurs locaux du pays au sujet des principes régissant la participation des OSC, qui sont d'ailleurs formulés de façon très imprécise. Tous ces facteurs accentuent encore les difficultés qui empêchent la société civile de participer pleinement aux processus.

- **Des consultations insuffisantes.** Les consultations sont souvent organisées en dernière minute, et parfois seulement avec les groupes considérés comme sympathiques par le gouvernement. En Ouganda par exemple, des organisations de la société civile ont déclaré que les réseaux nationaux avaient été consultés à la hâte en dernière minute sur les plans du secteur éducatif. Des représentants de la société civile d'un autre pays ont signalé que seuls les prestataires d'éducation privés, qui dominent le secteur de l'éducation, ont été invités à participer aux discussions substantielles sur la planification de l'éducation en tant que représentants de la « société civile ». On ne comprend pas très non plus pourquoi le personnel du GPE se tourne systématiquement vers la société civile pour ses missions dans les pays partenaires, alors que le développement des capacités de l'équipe d'aide-pays semble avoir amélioré le suivi des processus dans les pays et la participation des OSC.
- **Manque de soutien à la société civile dans les pays à revenu intermédiaire, dont beaucoup comptent une large population d'enfants non scolarisés.** Avec la baisse des aides des donateurs et la croissance des ressources des pays, le rôle de la société civile va aussi s'accroître s'agissant de demander des comptes aux gouvernements. Il est donc essentiel de développer le soutien aux efforts de la société civile visant à se faire une place dans le processus de développement et à renforcer l'utilisation responsable des fonds dans le secteur éducatif.

À quoi pourrait ressembler une participation institutionnalisée de la société civile ?

Pour renforcer la participation de la société civile aux processus du GPE, en particulier au travers des GLE, il faut s'intéresser à la fois à la demande et à l'offre. En effet, il convient de déterminer un espace pour la participation de la société civile et en même temps de fournir le soutien et le renforcement des capacités nécessaires pour que les organisations et les réseaux puissent réellement exploiter cet espace. La CME, ses réseaux régionaux et plusieurs ONG internationales membres sont en train de travailler sur ce deuxième point, avec le soutien du GPE, mais le GPE lui-même doit aussi réformer ses processus de manière à influencer les deux aspects.

- **Conditionnement de la distribution de l'aide du GPE à la participation de la société civile nationale.** La société civile est un partenaire essentiel, mais elle n'a pas les moyens de participer effectivement. Le GPE doit

l'aider à y parvenir. La participation de la société civile doit s'appliquer à tous les processus du GPE, sans se cantonner au développement des plans sectoriels d'éducation, mais en englobant aussi le dialogue permanent sur les demandes de fonds, les révisions du plan, les rapports d'activités, les évaluations communes, etc. Le Secrétariat du GPE devrait s'assurer de la participation effective de la société civile avant le décaissement de l'aide et pouvoir démontrer que des efforts sont menés pour identifier et impliquer des groupes légitimes et crédibles de la société civile à la fois par l'intermédiaire de ses contacts dans les pays et des groupes représentés au Conseil d'administration du GPE. La participation ne signifie pas qu'un groupe quelconque ou plusieurs groupes réunis ont le pouvoir d'approuver ou de bloquer la finalisation d'un plan ou d'une aide, mais plutôt que la société civile est incluse dans le débat relatif à ces processus, que ses contributions sont retenues lorsqu'elles sont appropriées ou que leur rejet s'accompagne d'explications. Si ces dispositions ne constituent pas une garantie de participation effective, elles permettent de définir un seuil en dessous duquel aucun processus du GPE ne devrait pouvoir se dérouler.

- **Normes minimales de participation des OSC.** Le GPE doit élaborer avec ses partenaires une définition fonctionnelle de la participation de la société civile et des attentes à cet égard. La tâche du personnel du Secrétariat consistera alors à s'assurer que les partenaires dans les pays ont bien compris ces normes et les appliquent. Les normes, qui seront déterminées à partir des leçons (positives et négatives) de l'expérience des consultations des OSC autour des Documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), devront inclure les différents aspects suivants : inclusivité, participation dès le début du processus, notification appropriée, dialogue permanent, champ large, désignation d'un contact précis, réactivité (voir encadré). Si aucune raison valable ne justifie le fait que ces normes ne sont pas appliquées, le Conseil d'administration et le Comité consultatif financier (FAC) pourront refuser le financement.
- **Partage transparent et rapide des informations.** Ce point est important autant au plan international qu'à l'échelon national. Le site du GPE doit s'inspirer des innovations d'autres acteurs comme le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Il doit être régulièrement mis à jour avec des informations détaillées par pays sur les dons, y compris les demandes de financement, la composition des programmes financés, les rapports d'activité, les évaluations, etc. La mise en place du Comité consultatif financier est une avancée utile, mais le Secrétariat ne doit pas se reposer sur le représentant de la société civile dans le FAC pour partager toutes les informations ; il doit agir directement, surtout au niveau national où la transparence est étroitement liée aux autres aspects de la participation des OSC. Il serait utile que le GPE édicte des directives à l'intention des ministères et des donateurs concernant la diffusion régulière des documents et rapports aux acteurs de la société civile, y compris pendant les étapes préliminaires où leurs remarques pourront encore être prises en compte (reportez-vous aux meilleures pratiques dans l'encadré).
- **Engagement à long terme dans le développement des capacités des OSC.** Le GPE a apporté une aide financière substantielle à la société civile dans les pays par le biais du CSEF. Le partenariat doit continuer à travailler avec les réseaux et les organisations de la société civile pour soutenir le renforcement des capacités, en particulier pour une implication plus forte dans les processus du GPE à l'échelon national et le suivi du décaissement de l'aide du GPE. Il doit trouver des moyens d'intégrer le soutien à la société civile dans ses structures et soutenir l'apprentissage de la société civile afin de garantir une participation plus large et plus effective dans les processus à l'échelon national.

- **Examen des structures de gouvernance du GPE dans les pays.** L'évaluation à mi-parcours a demandé une étude pour améliorer les structures de gouvernance à l'échelon national, y compris les GLE et les groupes locaux de donateurs. Le GPE pourrait commanditer une étude pour examiner comment améliorer ces structures de gouvernance en s'inspirant d'autres initiatives réussies et en tenant compte des problèmes mis à jour par l'évaluation. Cette étude devrait être menée en étroite collaboration avec les OSC nationales et les autres parties prenantes afin de recueillir leurs propositions sur les meilleurs moyens d'améliorer les modalités de gouvernance au plan national.
- **Soutien à l'éducation dans les pays à revenu intermédiaire par l'entremise de la société civile et du renforcement des capacités.** Le soutien doit se concentrer sur la société civile pour l'aider à demander des comptes aux gouvernements sur l'avancement du droit à l'éducation, et sur le développement des capacités des autorités régionales et locales dans les zones comptant un nombre élevé d'enfants non scolarisés.

QUELQUES PRINCIPES POUR LA PARTICIPATION DES OSC

- **Inclusivité** : La participation ne doit pas se limiter aux groupes avec lesquels le gouvernement ou les donateurs entretiennent des rapports privilégiés, mais englober une large représentation de la société civile. Ce seront, entre autres, les groupes et les réseaux de plaidoyer nationaux, régionaux et locaux, les syndicats d'enseignants, les groupes de parents et d'élèves, les organisations féminines, les groupes autochtones et ceux représentant d'autres populations marginalisées. Les groupes dont les membres sont particulièrement concernés par l'éducation comme les groupes d'apprenants ou d'enseignants doivent être ciblés en priorité. L'ampleur des groupes et des capacités varie selon les pays.
- **Participation dès le début** : Au lieu de venir voir la société civile une fois que les documents sont finalisés et qu'il ne lui reste plus qu'à cocher en toute urgence des cases prédéfinies, le GPE doit impliquer les OSC dès les premières étapes du processus afin qu'elles puissent contribuer à l'orientation générale des stratégies et des plans.
- **Notification appropriée** : Les OSC doivent disposer d'un temps de réflexion raisonnable pour apporter leurs commentaires sur les documents (par exemple deux semaines) et doivent être informés de la tenue des réunions les plus importantes longtemps à l'avance.
- **Dialogue permanent** : Un authentique dialogue démocratique est un processus à long terme, et non un événement ponctuel. La participation doit se poursuivre au-delà du développement du plan sectoriel de l'éducation par des discussions sur les demandes et les accords de financement, les révisions sectorielles communes, les rapports d'activité et de suivi, etc. Le processus lui-même doit renforcer les capacités de la société civile à participer à ce dialogue.
- **Champ large** : Le dialogue doit porter sur tous les points et ne pas se limiter aux sujets sans danger ou consensuels.
- **Contact** : Idéalement, la participation de la société civile devrait être facilitée par la désignation d'un correspondant au sein du groupe local de l'éducation (par exemple, un employé d'un ministère ou une agence donatrice) qui aura pour mission de tout faire pour encourager la participation.
- **Réactivité** : Les représentants du gouvernement dans le GLE doivent documenter leurs réponses aux contributions de la société civile, en précisant si elles ont été intégrées ou pourquoi elles ont été rejetées.

3. Flexibilité et innovation pour atteindre les plus marginalisés

Pourquoi faut-il renforcer la flexibilité opérationnelle et l'innovation pour atteindre les populations exclues de l'éducation ?

Le GPE a pour mission de garantir une éducation de qualité pour tous, y compris les 67 millions d'enfants non scolarisés à travers le monde aujourd'hui. Pour réussir, le partenariat doit concentrer ses efforts sur les groupes les

plus marginalisés et vulnérables. Plus de 40 % des enfants non scolarisés (c.-à-d. 28 millions d'enfants) vivent dans des pays en conflit²⁵ et plus d'un sur trois est handicapé²⁶. L'OIT estime que 215 millions d'enfants travaillent. Des millions d'enfants sont privés de leur droit à l'éducation à cause de leur race, leur genre, leur origine socioéconomique, leur identité culturelle ou linguistique, l'endroit où ils vivent, ou un mélange de tous ces facteurs. Si le Partenariat mondial veut accomplir sa mission et atteindre tous ces enfants, les plus difficiles à toucher qui restent encore exclus après une décennie de hausse massive de la scolarisation, s'il veut promouvoir la qualité de l'éducation, il devra renforcer ses efforts pour offrir un soutien et des financements adaptés aux besoins des populations exclues et défavorisées, y compris celles qui vivent dans des États fragiles et en conflit. Les limitations actuelles portent sur plusieurs aspects :

- **États fragiles : le soutien du GPE n'est pas suffisant.** Les besoins éducatifs des États fragiles et en conflit²⁷ sont immenses, et le GPE devrait se pencher en priorité sur ces zones négligées. Pourtant, le support du GPE à ces pays a été relativement modeste : selon les dernières données disponibles, seul un peu plus d'un tiers des décaissements du GPE – correspondant au total à 770 millions de dollars sur près de 10 ans – a été consacré aux États fragiles. Plus frappant, l'allocation par enfant non scolarisé dans les États fragiles est inférieure de moitié à celle des autres nations²⁸. Le problème se pose autant pour les « allocations indicatives » (le montant de l'aide auquel peuvent prétendre les pays) que pour les allocations réelles. Les allocations indicatives se fondent sur un « Cadre des besoins et des performances » qui, s'il reconnaît la fragilité comme critère, repose en grande partie sur la « performance nationale ». Dans les États fragiles et en conflit, les besoins sont particulièrement élevés, mais la « performance » telle qu'elle est définie dans les évaluations de la Banque mondiale, s'avère généralement assez faible. Cela pose un problème pour l'allocation des fonds réels à ces pays. Selon les derniers chiffres, parmi les États fragiles éligibles à un financement du GPE²⁹, moins de la moitié reçoivent effectivement des aides, alors que 70 % des pays éligibles n'appartenant pas à cette catégorie en bénéficient. Bien évidemment, la fragilité et le manque de capacité des gouvernements de ces pays posent de sérieux problèmes pour une initiative appelée à approuver des plans nationaux. Cependant, pour honorer son objectif déclaré de se concentrer sur l'éducation dans les États fragiles et en conflit, et remplir sa mission consistant à cibler les enfants les plus marginalisés, le Partenariat mondial doit trouver des moyens qui lui permettront de développer significativement le financement de l'éducation dans les États fragiles et en conflit.
- **États fragiles : le décaissement de l'aide est souvent inadapté.** Une autre caractéristique des États fragiles est leur besoin d'aide souvent très urgent, dans un contexte où les recettes de l'État qui devraient financer le système éducation sont rarement suffisantes. Malgré cela, le taux de décaissement des allocations est jusqu'à présent plus faible dans les États fragiles qu'ailleurs, avec un taux de 57 % par rapport à 69 % dans les autres pays. Les États fragiles et en conflit présentent les plus mauvais taux de décaissement : le Népal, par exemple, n'avait perçu fin mars 2012 que 25 % de son allocation 2009 de 120 millions USD, le Libéria n'avait perçu à la même date que 17 % de son allocation 2010, et la Guinée, si elle a bien reçu la totalité de l'allocation supervisée par l'UNICEF, attend toujours l'allocation de 40 millions USD supervisée par la Banque mondiale³⁰. Comme pour les allocations évoquées plus haut, le GPE doit trouver des moyens de verser les fonds à ces pays malgré la faiblesse des capacités.
- **États fragiles et marginalisation : le GPE ne dispose pas encore de l'expertise et la capacité nécessaires pour fournir un soutien personnalisé.** L'équipe d'assistance aux pays compte désormais quatre experts des États fragiles et en conflit et un autre spécialiste les rejoindra courant 2012. Mais les difficultés dans ces pays sont si importantes qu'il faut des capacités encore bien supérieures pour mettre en œuvre une approche

personnalisée, suffisamment évolutive pour apporter le niveau d'aide requis. Le GPE manque aussi d'expertise sur d'autres causes de marginalisation, notamment le handicap et le travail des enfants.

- **Équité et marginalisation : pas assez de priorité et des outils mal employés.** Le GPE ne peut pas accomplir sa mission sans toucher les plus marginalisés, y compris les citoyens des États fragiles et en conflit, mais également les groupes exclus et défavorisés vivant dans des pays plus stables. Le manque de données sur la situation de l'exclusion dans les pays pose problème. Avant la transformation du partenariat en GPE, un « outil d'équité et d'inclusion » avait été élaboré pour soutenir les groupes locaux de l'éducation dans leur évaluation minutieuse des problèmes de marginalisation dans leur pays, et afin d'intégrer des mesures de lutte contre ces difficultés au plan national d'éducation. Mais, depuis la réactivation du GPE, les processus dans les pays n'ont pas utilisé cet outil de façon systématique, et personne ne sait clairement si la stratégie du GPE recommande son usage ou non. Par ailleurs, sans remettre en question la nécessité et l'intérêt de la focalisation du GPE sur la qualité de l'apprentissage, il faut être prudent pour éviter d'augmenter involontairement les inégalités en se concentrant sur l'amélioration de l'éducation des enfants les plus faciles à atteindre.

Que faut-il changer pour axer davantage le travail sur les États fragiles et en conflit, l'équité et la marginalisation ?

Ce point est crucial pour de nombreux membres de la CME, qui poursuivront sans relâche leurs efforts pour répondre à ce besoin. Les recommandations qui suivent ne sont pas exhaustives, mais proposent les principaux changements susceptibles d'être appliqués immédiatement avec des résultats.

- **Approbaton des plans liée à un engagement crédible d'améliorer la situation dans des environnements de faible capacité.** Le GPE doit pouvoir agir de façon plus efficace dans les environnements de faible capacité où les besoins sont les plus élevés sans s'éloigner du modèle de soutien basé sur un plan gouvernemental crédible. Il doit affirmer sa volonté d'approuver des plans qui contiennent des mesures appropriées pour agir immédiatement, même s'il faudra les revoir en permanence, afin de commencer tout de suite à fournir un soutien adapté à la demande tout en continuant à travailler avec le gouvernement et les autres partenaires au développement et à l'amélioration du plan.
- **Distribution flexible des financements lorsque les capacités du gouvernement sont faibles, y compris par l'intermédiaire de fonds communs et de groupements d'ONG.** Les financements du GPE doivent toujours être axés sur la construction et le soutien de plans nationaux complets et cohérents, même si les capacités nationales de planification et de mise en œuvre sont médiocres. Il faudra alors peut-être recourir à des outils différents pour œuvrer dans les régions mal desservies par les structures en place, y compris en finançant des ONG agissant non pas en tant qu'organes de supervision, mais comme prestataires de services éducatifs lorsque l'État ne souhaite pas ou ne peut pas le faire. La structure la plus appropriée serait un groupement d'ONG où le gouvernement siègerait au comité directeur. Les fonds communs doivent aussi être davantage exploités, avec une direction partagée avec les pouvoirs publics du pays. Un plan unifié devrait encadrer ces initiatives, afin d'éviter la fragmentation en micro-projets et pour contribuer à renforcer les capacités

gouvernementales dans le but de remettre la gestion complète de l'éducation au pays à moyen terme, si possible.

- **Élargissement de l'expertise du Secrétariat, partenariats plus étroits avec des experts sur les problèmes des groupes marginalisés, y compris les États fragiles et en conflit.** Il faut élargir considérablement les capacités pour pouvoir offrir un soutien rapproché et cohérent aux États fragiles et les aider à développer et mettre en œuvre des plans sectoriels de l'éducation, et faire appel à des experts pour répondre aux autres aspects de la marginalisation. Une présence forte dans le pays sera particulièrement nécessaire pendant le processus de développement et d'évaluation préalable des plans nationaux d'éducation. Le GPE doit aussi s'impliquer profondément dans les groupes d'éducation dans les situations d'urgence, et collaborer étroitement avec d'autres experts comme les membres du groupe de travail mondial sur le travail des enfants ou des spécialistes du handicap dans l'éducation.
- **Porter plus d'attention à l'équité et à la marginalisation.** Les aides du GPE sont globalement destinées à soutenir l'éducation de base en fonction de plans sectoriels complets, mais les services de conseil et d'assistance technique du GPE devraient inclure une composante axée sur le quintile inférieur et les autres groupes marginalisés. C'est un facteur crucial de la réalisation de l'EPT et le moyen de ne pas négliger certains groupes. Par exemple, le GPE doit veiller à ce que sa nouvelle priorité sur la qualité, et plus précisément la lecture dans les petites classes, soit mise en œuvre avec un souci d'équité et vise explicitement à améliorer l'apprentissage précoce pour la première génération d'apprenants.
- **Rétablir l'utilisation systématique de l'outil Équité et Inclusion.** L'expérience pilote de cet outil menée dans trois pays s'est avérée globalement positive, et a entraîné quelques corrections du guide. L'intérêt principal de l'outil est de permettre de vérifier si l'approche de la marginalisation s'accompagne d'un véritable sentiment d'appropriation par le pays et est adaptée à la situation locale, et répond en même temps aux besoins de populations spécifiques telles que les filles, les enfants handicapés ou les minorités linguistiques. Nous recommandons de rétablir l'utilisation de l'outil Équité et Inclusion et de charger le Secrétariat de préparer une stratégie pour encourager son usage systématique dans les processus du GPE au niveau des pays.

Conclusion : Agir maintenant, avec vigueur et audace

La crise mondiale de l'éducation a pris une ampleur scandaleuse. Le GPE, qui joue un rôle extrêmement important dans la mobilisation des ressources et pour le soutien qu'il apporte face à cette crise, reste aujourd'hui l'un des mécanismes les plus efficaces pour financer l'éducation. Ses efforts pour laisser s'exprimer tous ses partenaires en toute liberté, tant au niveau de la gouvernance mondiale que dans les processus pays ; son orientation vers un soutien coordonné basé sur des plans nationaux et vers le renforcement des principes démocratiques d'appropriation ; son soutien, au-delà des projets éducatifs, à la consolidation des systèmes d'éducation et des prises de décisions stratégiques dans les pays partenaires – tout cela justifie largement un soutien sans faille au GPE.

Mais des faiblesses structurelles persistantes affaiblissent la capacité du GPE à réaliser sa mission, et notamment ses possibilités d'agir avec l'ambition et l'efficacité nécessaires pour surmonter cette crise d'envergure. En conséquence, nous appelons à la mise en œuvre des changements suivants.

Un Secrétariat fort et indépendant

L'hébergement du Secrétariat au sein de la Banque mondiale et la place excessive de la Banque dans les pays bénéficiaires créent des problèmes de responsabilité, de conflit d'intérêts, de confusion au niveau de l'identité, de bureaucratie, de déplacement de fonds, de manque d'alignement et d'un poids excessif des donateurs dans le partenariat. Voici en conséquence nos recommandations :

- Le GPE doit devenir indépendant de la Banque mondiale, avec un directeur général autonome qui rend compte uniquement au Conseil d'administration, et doit prévoir de s'installer ailleurs après avoir explicitement sollicité des offres d'hébergement juridique et de soutien financier.
- Le Secrétariat doit étendre son expertise pour mieux assurer sa mission, y compris par une présence plus marquée dans les pays, le dialogue direct avec les gouvernements bénéficiaires et la capacité de distribuer directement les aides dans certaines situations.
- Le Secrétariat et les partenaires donateurs doivent renforcer leurs efforts pour que davantage d'agences occupent la fonction d'organe de supervision dans les pays.

Institutionnalisation de la participation de la société civile

Le GPE a placé au centre de son modèle les groupes locaux de l'éducation en tant qu'espaces de débat sur les plans nationaux d'éducation et comme un moyen de mobiliser largement et de favoriser l'appropriation par les pays. Mais le fonctionnement et l'adhésion à ces groupes sont très variables, avec souvent des groupes dirigés uniquement par des donateurs dont est exclue la société civile. Le plus souvent, la société civile est consultée à la hâte, de façon limitée ou mécanique. Voici en conséquence nos recommandations :

- La participation de la société civile doit être une condition préalable pour obtenir des financements du GPE, avec des normes minimales de participation qui devront être contrôlées par le personnel du GPE et concernent l'inclusion, l'engagement initial, permanent et large, la notification adaptée, la facilitation et la réactivité.
- Le GPE doit s'inspirer des expériences précédentes de soutien de la société civile à long terme et réfléchir aux moyens d'intégrer ce soutien à ses structures de financement ; le soutien de la société civile dans les pays à revenu intermédiaire doit aussi être pris en compte.
- Les informations doivent être communiquées de façon plus rapide et plus transparente.
- Un examen des structures du GPE dans les pays doit être entrepris.

Des approches flexibles pour atteindre les exclus de l'éducation

Les populations exclues de l'éducation sont notamment les enfants vivant dans des États fragiles et en conflit, les personnes handicapées, les enfants travailleurs, les populations pastorales nomades et tous les groupes discriminés pour des motifs de genre, de classe socioéconomique, d'identité ethnique, religieuse ou linguistique et d'autres groupes minoritaires. Le soutien du GPE ne correspond pas à leurs besoins éducatifs immenses et divers : les allocations financières et les décaissements des États fragiles apparaissent très médiocres, l'expertise nécessaire reste limitée, et il semble que l'outil Équité et Inclusion ne soit plus utilisé. Voici en conséquence nos recommandations :

- Le GPE doit accepter de financer les besoins urgents des États fragiles et en conflit en se fondant sur un engagement crédible à améliorer leurs plans éducatifs, et travailler de façon flexible avec des mécanismes tels que les fonds communs ou les groupements d'ONG. Il sera ainsi possible de financer l'éducation là où les besoins sont les plus criants, tout en restant axé sur un soutien basé sur des plans nationaux coordonnés.
- L'expertise du Secrétariat sur les questions de marginalisation doit être étendue, tant en interne qu'au travers de partenariats.
- Plus d'attention et de capacités doivent être apportées à la marginalisation et au quintile inférieur, y compris par l'utilisation systématique de l'outil Équité et Inclusion.

Bien entendu, les attentes de la société civile à l'égard du GPE ne se limitent pas à ce qui précède. Les membres de la CME et d'autres parties prenantes s'inquiètent toujours de la manière dont le GPE traite certaines questions comme le handicap, de sa volonté à réellement défendre l'agenda complet de l'EPT, de l'impact de son conseil sur les estimations des coûts des enseignants et de l'ambition de son financement. Les nouveaux outils du GPE (le Cadre de résultats, le Cadre de responsabilité et le Cadre des besoins et des performances) suscitent de nombreuses questions portant sur la façon dont ces outils vont être précisés, utilisés et mis en œuvre. D'autres inquiétudes concernent l'attitude du GPE à l'égard de son rôle dans la mobilisation des fonds et le renforcement de son influence en tant que catalyseur de ressources financières bilatérales pour l'éducation.

Les questions que nous avons soulevées ici sont celles qui nous paraissent les plus urgentes, notamment concernant les changements structurels, pour parvenir à établir un GPE suffisamment adapté à sa mission de lutte contre la crise de l'éducation pour avoir un impact substantiel sur la réalisation de l'Éducation pour tous. En qualité de partenaires du GPE, nous comptons collaborer avec le Conseil d'administration et le Secrétariat afin que ces questions essentielles soient traitées efficacement dans les prochains mois, afin de maintenir le dynamisme de la réforme et pour contribuer à faire du GPE un partenariat authentique et égalitaire. Nous espérons très sincèrement ne pas nous tromper en faisant confiance en la capacité collective du GPE à appliquer ces réformes fondamentales.

Notes de fin

¹ Cambridge Education *et al.* (Février 2010) 'Mid-Term Evaluation of the EFA Fast Track Initiative.' *Executive Summary*, p. 11

² Center for Universal Education, Brookings Institution. (Septembre 2011) 'An Evaluation of the Global Architecture for Education – Rethinking the Fast Track Initiative.'

³ <http://siteresources.worldbank.org/EXTANNREP2011/Resources/8070616-1315496634380/04WorldBankLendingbyThemeandSector.pdf>

⁴ RESULTS Educational Fund. (Février 2012). 'The World Bank and the Education MDGs: Keeping our promises to Africa's poorest children.'

⁵ RESULTS Educational Fund. (2010). 'World Bank Financing for Education: Less or More for the Poor in IDA 16?.'

⁶ RESULTS Educational Fund. (2012) *op. cit.*

⁷ Voir par ex. Campagne mondiale pour l'éducation (2011) « Financer l'avenir. Les droits à l'éducation, maintenant. Un plan en dix points pour transformer l'aide à l'éducation » G. Brown (2012) « Honorer les promesses, créer des opportunités : plaidoyer pour un Fonds mondial de l'éducation »

⁸ Cambridge Education *et al.* (Février 2010) 'Mid-Term Evaluation of the EFA Fast Track Initiative.' *Final Synthesis Report, Volume 1 – Main Report*. p. 20

⁹ La Banque a consacré pas moins de 605 millions USD dans tous les secteurs pour l'année 2010 seulement à la production des « Produits de connaissance de base », et en 2011 plus d'un tiers du budget administratif de la Banque a été utilisé pour produire des connaissances techniques, économiques et sectorielles (par rapport à 24 % en 2002). http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/12/19/000333038_20111219020854/Rendered/PDF/651950Revised0box361556B00PUBLIC005.pdf

¹⁰ Cambridge Education *et al.* (21 Août 2009), 'Mid-Term Evaluation of the EFA Fast Track Initiative' Country Case Study: Cambodia (draft)

¹¹ Enquête de la CME, données actuelles et prévisions

-
- ¹² RESULTS Educational Fund. (2010). *Op. cit.*
- ¹³ RESULTS Educational Fund. (2012). *Op. cit.*
- ¹⁴ Données de l'ISU
- ¹⁵ Voir par ex. Gove et Wetterburg (2011) 'The Early Grade Reading Assessment: applications and interventions to improve basic literacy,' Research Triangle International
- ¹⁶ RESULTS Educational Fund (2012) *op. cit.*
- ¹⁷ Cambridge Education *et al.* (Février 2010) *op. cit.* (*Final Synthesis Report, Volume 1 – Main Report.*) p. 74-76
- ¹⁸ Malouf, Katie. (Janvier 2010) 'Resourcing Global Education: How reform of the Fast Track Initiative should lead to a Global Fund for Education.' Oxfam International. p. 16-19
- ¹⁹ Groupe indépendant d'évaluation de la Banque mondiale. (2011). 'Rapport annuel 2011 de l'IEG : Résultats et Performances du Groupe de la Banque mondiale ;' 'World Bank Support to Education Since 2001: A Portfolio Note.'
- ²⁰ Cambridge Education *et al.* (Février 2010) *op. cit.* (*Executive Summary*) p. 13
- ²¹ Cambridge Education *et al.* (Février 2010) *op. cit.* (*Executive Summary*) p. 13
- ²² Cambridge Education *et al.* (Février 2010) *op. cit.* (*Final Synthesis Report, Volume 1 – Main Report.*) p. 19
- ²³ Extraits du 4e Rapport d'activité du CSEF, 2011, <http://www.globalpartnership.org/support-we-offer/financing/epdf/Civil-Society-Education-Fund/>
- ²⁴ Secrétariat du Partenariat mondial pour l'éducation. (2011) '2011 Monitoring Exercise on Aid Effectiveness in the Education Sector.' (selon des données de juillet 2011).
- ²⁵ UNESCO (2011). Rapport mondial de suivi de l'EPT. 'La crise cachée : les conflits armés et l'éducation.'
- ²⁶ UNESCO (2010) Rapport mondial de suivi de l'EPT. 'Atteindre les marginalisés.'
- ²⁷ Tel que défini dans le RMS 2011 de l'UNESCO, *op. cit.*
- ²⁸ Calculs basés sur la publication du Secrétariat du GPE (2012) 'EFA-FTI Catalytic Fund: Quarterly Financial Update for the Quarter Ending 31 March 2012.' Les États fragiles et en conflit sont définis selon la liste du RMS 2011 de l'UNESCO.
- ²⁹ Placés sur le site Internet du GPE dans la catégorie des pays ayant reçu une allocation indicative OU ayant reçu l'approbation de leur plan du secteur éducatif.
- ³⁰ Les chiffres concernent la période allant jusqu'à fin mars 2012. Secrétariat du GPE (2012) 'EFA-FTI Catalytic Fund: Quarterly Financial Update for the Quarter Ending 31 March 2012.'