

Résumé

Vaincre l'inégalité :
l'importance de
la gouvernance

Éducation pour tous



Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture

Vaincre l'inégalité : l'importance de la gouvernance

Résumé

Le présent *Rapport* est une publication indépendante que l'UNESCO a fait réaliser au nom de la communauté internationale. Il est le fruit d'un travail de collaboration auquel ont participé les membres de l'Équipe du *Rapport* ainsi qu'un grand nombre de personnes, d'organismes, d'institutions et de gouvernements.

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'UNESCO aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

L'équipe du *Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous* est responsable du choix et de la présentation des faits figurant dans cette publication ainsi que des opinions qui y sont exprimées, lesquelles ne sont pas nécessairement celles de l'UNESCO et n'engagent pas l'Organisation.

Équipe du *Rapport mondial de suivi sur l'EPT*

Directeur
Kevin Watkins

Samer Al-Samarrai, Nicole Bella, Aaron Benavot, Philip Marc Boua Liebnitz, Mariela Buonomo, Fadila Caillaud, Alison Clayson, Cynthia Guttman, Anna Haas, Julia Heiss, Keith Hinchliffe, Diederick de Jongh, Leila Loupis, Isabelle Merkoviç, Patrick Montjourides, Claudine Mukizwa, Ulrika Pepler Barry, Paula Razquin, Pauline Rose, Suhad Varin.

Traduction française : Marc Sandman

Révision et préparation de copie : Caroline Aymé-Martin Tabourdeau

Correction des épreuves : Isabelle Hannebicque

Pour tout complément d'information
sur le *Rapport*, prière de contacter :

Le Directeur

Équipe du *Rapport mondial de suivi sur l'EPT*
c/o UNESCO

7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France

Courriel : efareport@unesco.org

Tél. : +33 1 45 68 10 36

Fax : +33 1 45 68 56 41

www.efareport.unesco.org

Précédentes éditions du *Rapport mondial de suivi sur l'EPT*

2008. Éducation pour tous en 2015 – Un objectif accessible ?

2007. Un bon départ : éducation et protection de la petite enfance

2006. L'alphabétisation, un enjeu vital

2005. Éducation pour tous – L'exigence de qualité

2003/4. Genre et éducation pour tous – Le pari de l'égalité

2002. Éducation pour tous – Le monde est-il sur la bonne voie ?

Publié en 2008 par l'Organisation des Nations Unies

pour l'éducation, la science et la culture

7, place de Fontenoy, 75732 Paris 07 SP, France

Création graphique : Sylvaine Baeyens

Mise en page : Sylvaine Baeyens

Imprimé par l'UNESCO

Première édition 2008

© UNESCO 2008

Imprimé en France

ED-2008/WS/51 job 2222.8

Avant-propos

Lorsque la majorité des pays du monde se sont engagés, au tournant du nouveau siècle, à réaliser l'éducation pour tous (EPT) en 2015 au plus tard, ils ont pris cet engagement convaincus que les objectifs de l'EPT résisteraient à l'épreuve du temps.

Ces objectifs font la différence. Des gains remarquables ont été enregistrés dans nombre de pays les plus pauvres du monde pour ce qui est de l'enseignement primaire universel et de la parité entre les sexes. Mais il nous reste un long chemin à parcourir. Les progrès ont été trop lents et trop inégaux dans beaucoup de pays. Il y a maintenant un réel danger que certains objectifs clefs ne soient pas atteints. Il est crucial d'éviter cette situation non seulement parce que l'éducation est un droit fondamental de l'être humain, mais aussi parce qu'elle est essentielle pour améliorer la santé infantile et maternelle, les revenus individuels, la durabilité environnementale et la croissance économique. Elle est aussi indispensable pour dynamiser les progrès vers la réalisation de tous les objectifs du millénaire pour le développement.

Cette 7^e édition du *Rapport mondial de suivi sur l'EPT* lance un avertissement aux gouvernements, aux donateurs et à la communauté internationale. Sur la base des tendances actuelles, l'enseignement primaire universel ne sera pas réalisé à l'échéance de 2015. Trop d'enfants reçoivent une éducation de qualité si médiocre qu'ils quittent l'école dépourvus des compétences de base en matière d'alphabétisme et de numératie. Enfin, des disparités profondes et persistantes fondées sur la richesse, le sexe, le lieu de résidence, l'appartenance ethnique et autres marqueurs du désavantage constituent un obstacle majeur aux progrès dans le domaine éducatif. Si les gouvernements du monde prennent au sérieux l'éducation pour tous, il faut qu'ils pensent plus sérieusement à lutter contre l'inégalité.

Le présent *Rapport* soutient de manière convaincante que l'équité doit être au centre de l'agenda de l'EPT, afin de compenser les inégalités grandissantes. Les réformes du financement et de la gouvernance ont un rôle important à jouer. Les pays en développement ne dépensent pas suffisamment pour l'éducation de base et les donateurs n'ont pas tenu leurs engagements. La stagnation de l'aide à l'éducation est une grave source de préoccupation quant aux perspectives de l'éducation dans un grand nombre de pays à faible revenu. Il faut clairement que cela change pour réaliser l'EPT. Mais un accroissement des financements sans souci d'équité ne bénéficiera pas aux groupes les plus vulnérables et défavorisés. Une approche de la politique d'éducation qui soit favorable aux pauvres est impérative pour que les objectifs puissent avoir un sens pour les enfants non scolarisés et les 776 millions d'analphabètes adultes du monde.

Le *Rapport* présente quelques-unes des réformes des politiques publiques et de la gouvernance susceptibles de rompre le cycle du désavantage, d'élargir l'accès, d'améliorer la qualité et de renforcer la participation et la responsabilisation.

Lors de la Réunion de haut niveau sur les objectifs du millénaire pour le développement organisée à l'ONU en septembre 2008, les dirigeants mondiaux et un large éventail de partenaires ont souligné le rôle clef de l'éducation pour atteindre les cibles de la lutte contre la pauvreté et ont promis des ressources supplémentaires. Il est crucial que les gouvernements et les donateurs ne renient pas ces engagements si l'on veut que l'éducation devienne une réalité pour tous les enfants du monde.

Le présent *Rapport*, qui rend compte des progrès accomplis chaque année vers la réalisation des objectifs de l'EPT, offre une vue d'ensemble détaillée de l'état de l'éducation dans le monde aujourd'hui. Il fournit aux responsables nationaux et internationaux de l'élaboration des politiques une analyse des questions complexes, des leçons tirées et des recommandations visant à offrir des chances égales d'apprentissage à tous les enfants, tous les jeunes et tous les adultes. Nous avons maintenant dépassé le point médian du chemin qui nous sépare de la date-butoir de 2015. Le diagnostic est clair, de même que les stratégies les plus efficaces pour faire face aux défis éducatifs les plus impérieux. En publiant ce rapport annuel qui fait autorité, l'UNESCO, en tant qu'institution du système des Nations Unies chargée de coordonner les efforts tendant à la réalisation de l'EPT, vise à éclairer et influencer la politique afin de tracer la voie appropriée vers l'échéance de 2015.



Koïchiro Matsuura

Points majeurs du *Rapport sur l'EPT* 2009

Messages principaux

- Des progrès remarquables ont été accomplis vers la réalisation de certains des objectifs de l'EPT depuis que la communauté internationale a pris ses engagements à Dakar en 2000. Certains des pays les plus pauvres du monde ont démontré que le leadership politique et les politiques pratiques font la différence. Pourtant, si l'on se contente de poursuivre la même trajectoire, le monde n'atteindra pas les objectifs de Dakar. Il faut faire beaucoup plus pour scolariser les enfants et les maintenir à l'école pendant tout le cycle primaire et au-delà. Et il faut accorder plus d'attention à la qualité de l'éducation et aux acquis d'apprentissage.
- Les progrès accomplis vers la réalisation des objectifs de l'EPT sont compromis par l'inaction des gouvernements face aux inégalités persistantes fondées sur le revenu, le sexe, le lieu de résidence, l'appartenance ethnique, la langue, le handicap et autres marqueurs du désavantage. À moins que les gouvernements n'agissent pour réduire les disparités par des réformes effectives des politiques, la promesse de l'EPT ne sera pas tenue.
- Une bonne gouvernance pourrait aider à renforcer la responsabilité, accroître la participation et réduire les inégalités dans l'éducation. Cependant, les approches actuelles de la réforme de la gouvernance n'accordent pas un poids suffisant à l'équité.

Progrès vers la réalisation des 6 objectifs de l'EPT

Objectif 1 – Protection et éducation de la petite enfance

- La malnutrition des enfants est une épidémie mondiale qui touche 1 enfant de moins de 5 ans sur 3 et qui compromet leur aptitude à apprendre. La lenteur des progrès de la lutte contre la malnutrition et la mauvaise santé des enfants – particulièrement en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud – compromettent les progrès vers l'enseignement primaire universel.
- Les indicateurs des progrès concernant le bien-être des enfants avant leur entrée à l'école sont une source de préoccupation. Les cibles de développement fixées dans les objectifs du millénaire pour le développement relatives à la mortalité infantile et la nutrition des enfants seront loin d'être atteintes si les tendances actuelles persistent.
- Des disparités mondiales majeures subsistent entre les enfants les plus riches et les plus pauvres du monde. En 2006, les taux bruts de scolarisation dans l'enseignement préprimaire étaient en moyenne de 79 % dans les pays développés et de 36 % dans les pays en développement, tombant à 14 % en Afrique subsaharienne.

- À ces disparités mondiales correspondent des écarts considérables à l'intérieur des pays, particulièrement entre les enfants les plus riches et les plus pauvres. Dans certains pays, les enfants des 20 % de ménages les plus riches ont 5 fois plus de chances de suivre des programmes préscolaires que les enfants des 20 % de ménages les plus pauvres.

Objectif 2 – Enseignement primaire universel

- Les taux nets moyens de scolarisation dans les pays en développement n'ont cessé d'augmenter depuis Dakar. L'Afrique subsaharienne a porté son taux net moyen de scolarisation de 54 à 70 % entre 1999 et 2006, soit une progression annuelle 6 fois plus forte que durant la décennie qui a précédé Dakar. La progression a aussi été impressionnante en Asie du Sud et de l'Ouest, où ce taux moyen est passé de 75 à 86 %.
- En 2006, quelque 75 millions d'enfants, dont 55 % de filles, n'étaient pas scolarisés, dont près de la moitié en Afrique subsaharienne. Sur la base des tendances actuelles, des millions d'enfants ne seront toujours pas scolarisés en 2015 – échéance fixée pour l'universalisation de l'enseignement primaire. Les projections établies pour 134 pays comptant environ les deux tiers des enfants non scolarisés en 2006 semblent indiquer que rien que dans ces pays, environ 29 millions d'enfants ne seront pas scolarisés en 2015.

- Les enfants des ménages pauvres, des zones rurales, des bidonvilles et autres groupes défavorisés doivent franchir des obstacles majeurs pour accéder à une éducation de bonne qualité. Alors que les enfants des 20 % de ménages les plus riches sont déjà tous scolarisés dans le primaire dans la plupart des pays, ceux des 20 % de ménages les plus pauvres ont encore beaucoup de chemin à faire.
- Les tendances de l'enseignement primaire sont sensibles aux politiques publiques. L'Éthiopie et la République-Unie de Tanzanie accomplissent des progrès remarquables pour ce qui est d'accroître les effectifs et d'atteindre les pauvres, grâce à des politiques telles que la suppression des frais de scolarité, la construction d'écoles dans les zones mal desservies et le renforcement du recrutement des enseignants. Au Nigéria et au Pakistan, les insuffisances de la gouvernance de l'éducation freinent les progrès et laissent des millions d'enfants à l'écart de l'école.
- En 2006, dans le monde, quelque 513 millions d'élèves – soit 58 % de la population d'âge scolaire concernée – étaient scolarisés dans l'enseignement secondaire, soit près de 76 millions de plus qu'en 1999. Malgré les progrès enregistrés, l'accès au secondaire demeure limité pour la plupart des jeunes du monde. En Afrique subsaharienne, 75 % des enfants en âge de fréquenter l'école secondaire ne sont pas scolarisés dans ce niveau.

Objectif 3 – Répondre aux besoins d'apprentissage tout au long de la vie des jeunes et des adultes

- Les gouvernements n'accordent pas de priorité aux besoins d'apprentissage des jeunes et des adultes dans leurs politiques d'éducation. Pour répondre aux besoins des jeunes et des adultes tout au long de la vie, il faut un engagement politique plus résolu et davantage de fonds publics. Il faudra aussi des concepts plus clairement définis et de meilleures données pour assurer un suivi efficace.

Objectif 4 – Alphabétisation des adultes

- On estime qu'environ 776 millions d'adultes – soit 16 % de la population adulte du monde – sont dépourvus de compétences minimales en matière d'alphabétisme. Les deux tiers environ sont des femmes. La plupart des pays n'ont guère fait de progrès dans ce domaine ces dernières années. Si les tendances actuelles persistent, il y aura plus de 700 millions d'adultes analphabètes en 2015.
- Entre 1985-1994 et 2000-2006, le taux mondial d'alphabétisme des adultes est passé de 76 à 84 %.

Cependant, 45 pays présentent des taux d'alphabétisme des adultes inférieurs à la moyenne de 79 % enregistrée pour les pays en développement ; ces pays se trouvent pour la plupart en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud et de l'Ouest. Presque tous ne réussiront pas, sur la base des tendances actuelles, à atteindre d'ici à 2015 l'objectif relatif à l'alphabétisation des adultes. Dix-neuf ont des taux d'alphabétisme inférieurs à 55 %.

- Les disparités majeures des niveaux d'alphabétisme à l'intérieur des pays sont souvent liées à la pauvreté et aux autres formes de désavantage. Dans 7 pays d'Afrique subsaharienne présentant de faibles taux moyens d'alphabétisme des adultes, l'écart des taux d'alphabétisme entre les ménages les plus pauvres et les plus riches dépasse 40 points de pourcentage.

Objectif 5 – Genre

- En 2006, sur les 176 pays pour lesquels les données étaient disponibles, 59 avaient réalisé la parité entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire – soit 20 de plus qu'en 1999. Dans le primaire, près des deux tiers des pays avaient réalisé la parité. Cependant, plus de la moitié des pays d'Afrique subsaharienne, d'Asie du Sud et de l'Ouest et des États arabes n'avaient pas atteint l'objectif. Seulement 37 % des pays du monde avaient réalisé la parité entre les sexes dans l'enseignement secondaire.
- Il y a une tendance confirmée à une présence plus élevée de femmes que d'hommes dans les effectifs de l'enseignement supérieur au niveau mondial, en particulier dans les régions les plus développées, les Caraïbes et le Pacifique.
- La pauvreté et les autres formes de désavantage social amplifient les disparités entre les sexes. Au Mali, par exemple, les filles des ménages pauvres ont 4 fois moins de chances de fréquenter l'école primaire que celles des ménages riches et 8 fois moins de chances d'être scolarisées dans le secondaire.
- Une fois que les filles sont scolarisées, leurs progrès sont souvent entravés par les attitudes des enseignants et les partis pris des manuels qui renforcent les stéréotypes sexistes. Ces facteurs scolaires interagissent avec les facteurs sociaux et économiques plus généraux qui influencent les performances scolaires selon le sexe.

Objectif 6 – Qualité

- Les évaluations internationales mettent en évidence de grandes disparités d'acquis entre les élèves des pays riches et des pays pauvres. De même, à l'intérieur des pays, il existe des inégalités entre

régions, entre communautés, entre écoles et entre classes. Ces disparités ont des implications importantes non seulement dans l'éducation mais aussi dans la répartition plus générale des chances dans la société.

- Dans les pays en développement, les faibles acquis d'apprentissage sont de proportions sensiblement plus grandes. Dans une récente évaluation du Southern and Eastern Africa Consortium for Monitoring Educational Quality (Consortium de l'Afrique australe et orientale pour le pilotage de la qualité de l'éducation) (SACMEQ II) en Afrique subsaharienne, moins de 25 % des élèves de 6^e année atteignaient un niveau souhaitable en lecture dans 4 pays, et seulement 10 % dans 6 autres pays.
- L'origine sociale des élèves, l'organisation du système éducatif et l'environnement scolaire expliquent les disparités d'apprentissage à l'intérieur de chaque pays. Bon nombre de ressources essentielles considérées comme allant de soi dans les pays développés, dont des infrastructures ou des éléments de base comme l'électricité, les sièges et les manuels, restent rares dans les pays en développement.
- Plus de 27 millions d'enseignants travaillent dans les écoles primaires du monde, dont 80 % dans les pays en développement. Le corps enseignant total du primaire a augmenté de 5 % entre 1999 et 2006. Rien qu'en Afrique subsaharienne, il faudra créer 1,6 million de nouveaux postes d'enseignants et recruter autant d'enseignants d'ici à 2015 pour réaliser l'EPU, ce chiffre se montant à 3,8 millions si l'on tient compte des départs à la retraite, des démissions et des pertes (dues au VIH/sida, par exemple).
- Il y a de grandes disparités nationales et régionales dans les rapports élèves/enseignant, avec des pénuries marquées d'enseignants en Asie du Sud et de l'Ouest et en Afrique subsaharienne. Mais c'est à l'intérieur des pays que l'on trouve les disparités les plus fortes, les enseignants étant inégalement répartis entre les régions.

Financement de l'éducation

Financement national

- Dans la majorité des pays disposant de données, les dépenses nationales d'éducation ont augmenté depuis Dakar. Dans certains pays, l'augmentation des dépenses s'est accompagnée de progrès substantiels concernant les objectifs de l'EPT. Toutefois, la part du revenu national consacrée à l'éducation a diminué entre 1999 et 2006 dans 40 des 105 pays pour lesquels les données sont disponibles.

- Les pays à faible revenu consacrent sensiblement moins de dépenses que les autres pays à l'éducation. En Afrique subsaharienne, 11 des 21 pays à faible revenu pour lesquels les données sont disponibles lui consacrent moins de 4 % de leur PNB. En Asie du Sud, plusieurs pays très peuplés continuent de consacrer moins ou un peu plus de 3 % de leur PNB à l'éducation. Cela paraît traduire un faible engagement politique en faveur de l'éducation.
- Aux inégalités mondiales de richesse correspondent des inégalités dans les dépenses d'éducation. En 2004, la région Amérique du Nord et Europe occidentale représentait à elle seule 55 % des dépenses mondiales d'éducation alors qu'elle ne comptait que 10 % de la population âgée de 5 à 25 ans. L'Afrique subsaharienne compte 15 % des 5-25 ans mais représente seulement 2 % des dépenses mondiales d'éducation. L'Asie du Sud et de l'Ouest compte plus du quart de la population de ce groupe d'âge pour seulement 7 % des dépenses.

Aide internationale

- Les engagements d'aide à l'éducation de base stagnent. En 2006, pour les pays en développement, ils atteignaient un montant de 5,1 milliards de dollars EU, légèrement inférieur au montant de 2004. La moitié de tous les engagements venaient d'une poignée de donateurs.
- L'aide totale à l'éducation de base pour les pays à faible revenu s'élevait à 3,6 milliards de dollars EU en 2006. Il faudra tripler ce montant pour atteindre le chiffre de 11 milliards de dollars EU par an estimé nécessaire pour financer la réalisation d'un petit nombre d'objectifs dans les pays à faible revenu.
- L'Initiative de mise en œuvre accélérée (IMOA) ne réussit pas à mobiliser un soutien supplémentaire des donateurs bilatéraux en faveur de l'EPT. Les engagements actuels en faveur de son Fonds catalytique ne sont pas suffisants pour financer les projets en cours d'examen. D'ici à 2010, les pays dont les plans ont été approuvés par l'IMOA pourraient être confrontés à un déficit de financement de 2,2 milliards de dollars EU.
- Un nouvel agenda ambitieux gouvernant l'aide espère rendre celle-ci plus efficace et efficace. À ce jour, les résultats sont mitigés : certains donateurs sont disposés à encourager l'appropriation nationale, à travailler dans le cadre des systèmes nationaux et à coopérer avec les autres donateurs, mais d'autres y sont plus réticents.

Principales recommandations en vue de l'action

Atteindre les objectifs de l'EPT

Protection et éducation de la petite enfance

- **Renforcer les liens** entre la planification de l'éducation et la fourniture de services de santé infantile, en utilisant des programmes de versements en espèces, des interventions de santé ciblées et des dépenses publiques plus équitables dans les secteurs de la santé.
- **Donner la priorité à l'éducation et à la protection de la petite enfance** dans la planification pour tous les enfants, en prévoyant des incitations pour inclure les enfants vulnérables et défavorisés.
- **Renforcer les engagements généraux de lutte contre la pauvreté** en combattant la malnutrition des enfants et en améliorant les systèmes de santé publique, à l'aide de programmes novateurs de protection sociale qui ciblent les ménages pauvres et de versements en espèces aux mêmes ménages afin d'accélérer les progrès vers la réalisation de l'enseignement primaire universel.

Enseignement primaire universel

- **Fixer des objectifs à long terme ambitieux** appuyés par une planification réaliste et des crédits budgétaires à moyen et long termes suffisants pour garantir des progrès en matière d'accès, de participation et d'achèvement du cycle primaire.
- **Encourager l'équité** en faveur des filles, des groupes défavorisés et des régions désavantagées en enseignants en fixant des objectifs clairs de réduction des disparités, appuyés par des stratégies pratiques visant à obtenir des résultats d'apprentissage plus équitables.
- **Améliorer la qualité tout en élargissant l'accès** en se concentrant sur une progression harmonieuse au long du cycle primaire et sur de meilleurs résultats d'apprentissage, sur l'accroissement de la quantité et de la qualité des manuels, sur le renforcement de la formation et du soutien des enseignants et sur l'action visant à garantir que la taille des classes soit propice à l'apprentissage.

Qualité de l'éducation

- **Renforcer les engagements des politiques** en faveur d'une éducation de qualité et créer des environnements d'apprentissage efficaces pour tous les élèves, comprenant des installations adéquates, des enseignants bien formés, des programmes

scolaires pertinents et des résultats d'apprentissage clairement identifiés. Au cœur de cet engagement, l'accent devrait être mis sur les enseignants et sur l'apprentissage.

- Faire en sorte que tous les enfants scolarisés pendant au moins 4 à 5 ans **acquièrent les compétences élémentaires d'alphabétisme et de numératie** dont ils ont besoin pour développer leur potentiel.
- Multiplier les capacités **de mesure, de suivi et d'évaluation de la qualité de l'éducation** dans les domaines qui intéressent les conditions d'apprentissage (infrastructure, manuels, taille des classes), les processus (langue, temps d'instruction) et les résultats.
- Réviser les politiques et réglementations en vigueur pour faire en sorte que les enfants bénéficient d'un **temps d'instruction suffisant** et que toutes les écoles réduisent au minimum l'écart entre le temps d'instruction théorique et le temps d'instruction effectif.
- Participer aux **évaluations des apprentissages** régionales et internationales comparatives, en traduire les leçons dans les politiques nationales et élaborer des évaluations nationales qui reflètent le mieux possible les besoins et objectifs particuliers de chaque pays.

Vaincre l'inégalité – Enseignements pour les réformes nationales de la gouvernance

- **S'engager en faveur de la réduction des disparités** fondées sur la richesse, le lieu de résidence, l'appartenance ethnique, le sexe et autres indicateurs du désavantage. Les gouvernements devraient mettre au point des cibles bien définies de réduction des disparités et suivre les progrès réalisés à cet égard.
- **Soutenir le leadership politique** en vue d'atteindre les cibles de l'éducation et lutter contre l'inégalité par des objectifs clairs des politiques et une meilleure coordination au sein des services publics grâce à un dialogue actif avec la société civile, le secteur privé et les groupes marginalisés.
- **Renforcer les politiques de réduction de la pauvreté** et des profondes inégalités sociales qui entravent les progrès vers l'éducation pour tous. Les gouvernements devraient intégrer la planification de l'éducation dans les stratégies générales de réduction de la pauvreté.
- **Relever les normes de qualité** dans le domaine éducatif et travailler à réduire les disparités des acquis d'apprentissage entre régions, entre communautés et entre écoles.

- **Accroître les dépenses nationales d'éducation**, spécialement dans les pays en développement dont les investissements dans l'éducation souffrent d'une insuffisance chronique.
- **Mettre l'équité au centre des stratégies de financement** afin d'atteindre les enfants défavorisés, avec des estimations plus exactes des coûts de réduction des disparités et la mise au point d'incitations pour atteindre les plus marginalisés.
- **Veiller à ce que la décentralisation** comporte une composante intégrée d'équité en utilisant des formules de financement qui lient les ressources aux niveaux de pauvreté et de carence éducative.
- **Reconnaître que la concurrence et le choix entre écoles** et les partenariats privé-public ont leurs limites. Si le système d'enseignement public fonctionne mal, la priorité doit être de le remettre en état.
- **Renforcer le recrutement, la répartition géographique et la motivation** des enseignants afin de garantir la présence de suffisamment d'enseignants qualifiés dans toutes les régions et écoles, en particulier dans les communautés défavorisées.

Donateurs d'aide – Tenir les engagements

- **Accroître l'aide à l'éducation de base**, spécialement en faveur des pays à faible revenu, en apportant quelque 7 milliards de dollars EU pour couvrir les actuels déficits de financement dans les domaines prioritaires de l'EPT.
- **Élargir le groupe des pays donateurs** engagés à fournir une aide à l'éducation de base, pour garantir la durabilité du soutien financier aux objectifs de l'EPT.
- **S'engager en faveur de l'équité dans l'aide à l'éducation** en allouant davantage de ressources à l'éducation de base dans les pays à faible revenu. Plusieurs donateurs, dont la France et l'Allemagne, devraient revoir d'urgence l'attribution de leur aide.
- **Soutenir l'Initiative de mise en œuvre accélérée** pour combler le déficit de financement projeté – estimé à 2,2 milliards de dollars EU par an dès 2010 pour les pays dont les plans ont été approuvés.
- **Améliorer l'efficacité de l'aide** et réduire les coûts de transaction, comme prévu dans la Déclaration de Paris, par un meilleur alignement de l'aide sur les priorités nationales, une meilleure coordination, une utilisation accrue des systèmes nationaux de gestion financière et une plus grande prévisibilité des flux d'aide.

Chapitre 1.

L'éducation pour tous : un droit humain et un catalyseur du développement

En 2000, les dirigeants mondiaux ont pris deux ensembles d'engagements majeurs pour le développement. Le premier a été le Cadre d'action de Dakar, dans lequel les gouvernements de 164 pays ont adopté 6 objectifs ambitieux concernant l'éducation de tous les enfants, jeunes et adultes, pour 2015. Le deuxième, avec aussi pour échéance 2015, était les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) : 8 engagements de large portée dans des domaines comprenant l'éducation, la santé infantile et maternelle, la nutrition, la maladie et la pauvreté.

Les objectifs de l'EPT et les OMD (encadré 1) sont interdépendants. Non seulement l'éducation est un droit en soi mais elle joue aussi un rôle crucial dans la réduction de la pauvreté et de l'inégalité, dans l'amélioration de la santé infantile et maternelle et dans le renforcement de la démocratie. À l'inverse, les progrès de l'éducation dépendent des résultats obtenus dans d'autres domaines tels que la réduction de la pauvreté et des désavantages et les avancées en matière d'égalité des sexes.

L'éducation joue un rôle crucial dans la réduction de la pauvreté et de l'inégalité, dans l'amélioration de la santé infantile et maternelle.

Semer les graines de la réussite : les enfants apprennent à manger sainement, au Zimbabwe



Encadré 1 – Les objectifs de l'EPT et les OMD en rapport avec l'éducation

Objectifs de l'EPT

1. Développer et améliorer sous tous leurs aspects la protection et l'éducation de la petite enfance, notamment des enfants les plus vulnérables et défavorisés.
2. Faire en sorte que d'ici à 2015, tous les enfants, notamment les filles, les enfants en difficulté et ceux appartenant à des minorités ethniques, aient la possibilité d'accéder à un enseignement primaire obligatoire et gratuit de qualité et de le suivre jusqu'à son terme.
3. Répondre aux besoins éducatifs de tous les jeunes et de tous les adultes en assurant un accès équitable à des programmes adéquats ayant pour objet l'acquisition de connaissances ainsi que de compétences nécessaires dans la vie courante.
4. Améliorer de 50 % les niveaux d'alphabétisation des adultes, notamment des femmes, d'ici à 2015, et assurer à tous les adultes un accès équitable aux programmes d'éducation de base et d'éducation permanente.
5. Éliminer les disparités entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire d'ici à 2005 et instaurer l'égalité dans ce domaine en 2015 en veillant notamment à assurer aux filles un accès équitable et sans restriction à une éducation de base de qualité avec les mêmes chances de réussite.
6. Améliorer sous tous ses aspects la qualité de l'éducation dans un souci d'excellence de façon à obtenir pour tous des résultats d'apprentissage reconnus et quantifiables – notamment en ce qui concerne la lecture, l'écriture et le calcul et les compétences indispensables dans la vie courante.

OMD en rapport avec l'éducation

Objectif 2. Assurer l'éducation primaire pour tous.

Cible 3. Donner, d'ici à 2015, à tous les enfants, garçons et filles, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires.

Objectif 3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes.

Cible 4. Éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005, si possible, et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015, au plus tard.

Il est évident que l'éducation est liée à une hausse de la croissance économique et de la productivité.

Cependant, comme le montre le *Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2009*, sur la base des tendances actuelles, nombre de ces engagements mondiaux ne seront pas tenus à l'échéance de 2015. Bien que des progrès aient été enregistrés en matière d'éducation, ils ont été trop lents et inégaux pour que beaucoup des engagements centraux de Dakar soient tenus. Il en est de même de nombreux OMD dans des domaines tels que la mortalité infantile et la nutrition. Les progrès de l'éducation pourraient aider à relancer les progrès sur les OMD, mais il faudra pour cela renforcer l'engagement en faveur de l'équité.

Le *Rapport 2009* met en lumière les problèmes que rencontrent les pays en développement pour surmonter les inégalités, en matière d'éducation, qui entravent les

progrès de la réalisation des objectifs de l'EPT comme des OMD. Il examine les questions clés de la politique, de la réforme, du financement et de la gestion de l'éducation, et le rôle qu'elles peuvent jouer dans la résorption des inégalités.

Les chances d'éducation : une forte polarisation

D'un point de vue international, le fossé entre les riches et les pauvres est large – non seulement en termes de scolarisation mais aussi de ce que les enfants apprennent réellement. Une comparaison entre les niveaux de scolarisation des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et des pays d'Afrique subsaharienne est particulièrement édifiante. À l'âge de 7 ans, presque tous les enfants des pays de l'OCDE sont à l'école primaire, contre 40 % des enfants d'Afrique subsaharienne. À l'âge de 20 ans, 30 % font des études postsecondaires dans les pays de l'OCDE, contre 2 % en Afrique subsaharienne. Dans des pays comme le Mali et le Mozambique, beaucoup d'enfants ont moins de chances de terminer le cycle primaire que leurs homologues de France ou du Royaume-Uni de faire des études supérieures.

Les inégalités mondiales en matière d'éducation entre pays à revenu élevé et à faible revenu masquent souvent des disparités majeures au sein même des pays. Les inégalités nationales fondées sur le revenu, le sexe, l'appartenance ethnique, le lieu de résidence et autres facteurs peuvent condamner un enfant à l'échec scolaire. Par exemple, les enfants des 20 % de ménages les plus pauvres en Asie du Sud et de l'Ouest et en Afrique subsaharienne ont deux fois moins de chances d'atteindre la 9^e année d'études que les enfants des 20 % de ménages les plus riches (figure 1). Il faut que les gouvernements nationaux et les organismes internationaux de développement mettent davantage l'accent sur l'équité pour atteindre les objectifs centraux de l'EPT.

Mettre à profit les bienfaits généraux de l'éducation

D'importants progrès en matière d'éducation peuvent jouer un grand rôle pour mettre le monde sur la bonne voie en ce qui concerne les OMD en général. Cela est particulièrement vrai dans trois domaines.

■ Combattre la pauvreté par la croissance économique.

Une croissance économique équitable est la clef de la réduction de la pauvreté. Il est évident que l'éducation est liée à une hausse de la croissance économique et de la productivité. Une étude réalisée sur 50 pays pour la période 1960-2000 a révélé qu'une année supplémentaire de scolarisation augmentait la croissance annuelle moyenne du PIB de 0,37 % et que,

lorsqu'elle était associée à une amélioration des compétences cognitives, l'augmentation était de 1 %. Une autre étude a conclu qu'une année supplémentaire de scolarisation pouvait accroître les gains individuels de 10 %. Les inégalités de l'éducation reflètent les inégalités de revenu : en Inde, en Indonésie, aux Philippines et au Viet Nam, l'aggravation des inégalités salariales est étroitement liée au creusement des écarts entre les individus ayant fait des études supérieures et ceux ayant un niveau d'instruction moins élevé. Lorsque l'éducation repose sur une assise large et que les pauvres sont nombreux à en bénéficier, elle peut aider à créer une croissance économique qui repose, elle aussi, sur une assise large, avec des bienfaits considérables pour la réduction de la pauvreté.

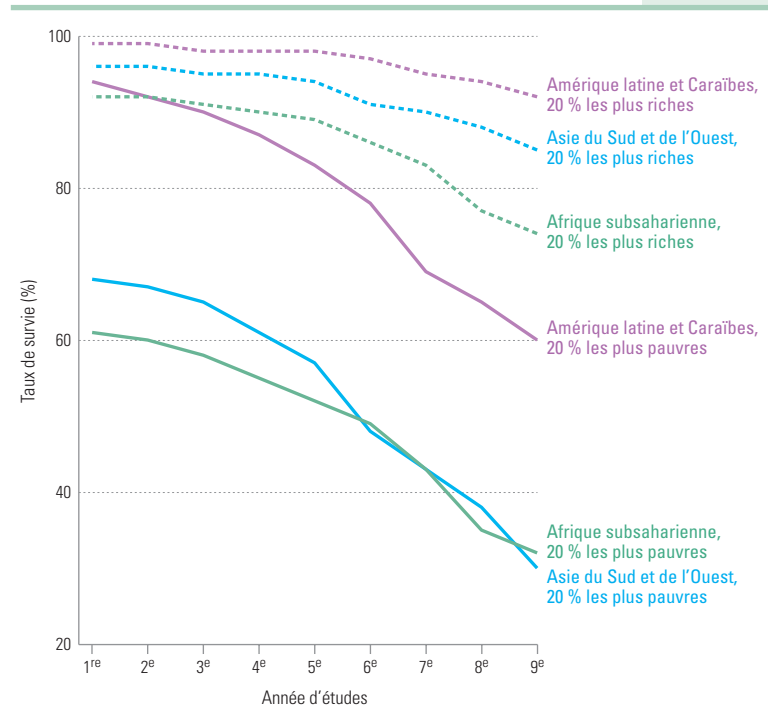
■ **Améliorer la santé des enfants et réduire la mortalité infantile.**

Les liens entre éducation et santé publique sont bien établis. Le niveau d'instruction (primaire ou secondaire) des mères peut se traduire par une réduction du taux de mortalité infantile. Les parents instruits tendent aussi à avoir des enfants mieux nourris que les autres. Au Bangladesh et en Indonésie, par exemple, les données des enquêtes sur les ménages révèlent qu'une augmentation du niveau d'instruction des parents réduit fortement les risques de retard de croissance des enfants. Si l'on élimine les autres facteurs, au Bangladesh, le fait d'avoir une mère qui a terminé le primaire réduit de 22 % le risque de retard de croissance d'un enfant. Une instruction primaire et secondaire peut avoir aussi un impact positif sur la prévention du VIH/sida. Dans tous ces domaines, il y a une forte interaction entre l'éducation et les objectifs généraux de développement.

■ **Encourager la démocratie et la citoyenneté.**

Une éducation qui alphabétise les individus et les dote d'autres compétences leur permet de participer à la société et de demander au gouvernement de répondre de ses actes. Lorsque les pauvres et les marginalisés sont instruits, il y a souvent plus de chances qu'ils participent aux réunions des conseils de village et des organes locaux qui gèrent l'éducation, la santé, les ressources en eau, etc. Les éléments d'information disponibles pour l'Afrique subsaharienne révèlent que l'éducation joue un rôle important pour renforcer le soutien à la démocratie multipartite et la contestation de l'autocratie. Dans une récente évaluation des apprentissages réalisée par le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) de l'OCDE, il a été montré que l'enseignement des

Figure 1 : Taux de survie par année d'étude des élèves âgés de 10 à 19 ans en Amérique latine et dans les Caraïbes, en Asie du Sud et de l'Ouest et en Afrique subsaharienne, 2000-2006¹



1. Les données se réfèrent à l'année la plus récente disponible au cours de la période spécifiée. Source : voir la figure 1.2 du Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2009.

sciences sensibilisait les élèves aux questions environnementales et leur donnait un plus grand sens des responsabilités concernant le développement durable. Ce sont là des instruments dont les individus peuvent se servir pour demander des comptes aux gouvernements et réclamer le changement.

Le présent résumé offre une vue d'ensemble de l'état de l'éducation ainsi que des progrès accomplis par les politiques et les réformes visant à surmonter les inégalités. Le chapitre 2 suit les progrès accomplis vers la réalisation des 6 objectifs de l'EPT et les résultats d'ensemble de l'éducation, mettant en lumière les inégalités mondiales, régionales et nationales. Le chapitre 3 passe en revue les questions de gouvernance de l'éducation et cherche à déterminer si et comment ces réformes traitent les inégalités. Le chapitre 4 examine les tendances de l'aide internationale à l'éducation et les efforts déployés pour améliorer la gestion de l'aide. Le chapitre 5 conclut par des recommandations en vue de la réalisation de l'EPT.

Il y a une forte interaction entre l'éducation et les objectifs généraux de développement.

Chapitre 2.

Les objectifs de Dakar : suivre les progrès et l'inégalité

Ce chapitre examine les progrès accomplis vers la réalisation des objectifs de l'EPT, à la suite de l'évaluation à mi-parcours publiée dans le précédent *Rapport*. Utilisant les données disponibles pour 2006, il souligne les progrès extraordinaires accomplis dans de nombreux domaines, notamment par beaucoup des pays les plus pauvres. Toutefois, certaines régions ne sont pas sur la bonne voie pour atteindre plusieurs cibles clés, dont l'enseignement primaire universel (EPU) d'ici à 2015. Des inégalités profondément enracinées touchant les revenus, le sexe et d'autres indicateurs du désavantage entravent les progrès vers les objectifs de l'EPT.

Protection et éducation de la petite enfance : encore loin de l'objectif

Objectif 1. Développer et améliorer sous tous leurs aspects la protection et l'éducation de la petite enfance, notamment des enfants les plus vulnérables et défavorisés.

Le chemin de l'EPT commence bien avant l'école primaire. Ce qui se passe durant les toutes premières années de l'existence est crucial pour la réussite ultérieure dans l'éducation et dans la vie. Les programmes d'éducation et de protection de la petite enfance (EPPE) sont importants à maints égards. Ils peuvent favoriser la santé et la nutrition, faciliter le développement cognitif et donner aux enfants les outils de base dont ils ont besoin pour apprendre et pour surmonter les désavantages. Ils entraînent des bienfaits plus généraux pour la société, notamment une productivité et des revenus plus élevés, une meilleure santé et une plus grande égalité des chances. Pourtant, des millions d'enfants dans le monde sont bloqués par des problèmes de santé et de nutrition, et l'accès aux services préscolaires reste limité et inégal.

Santé et nutrition des enfants : des progrès lents et inégaux

La plupart des indicateurs du bien-être des enfants s'améliorent dans la majorité des pays. Dans certains cas, des progrès impressionnants ont été enregistrés pour ce qui est de la réduction de la mortalité infantile, du développement de la vaccination et du traitement des enfants atteints par le VIH/sida. De solides politiques

Un repas nourrissant,
au Lesotho



© Gideon Mendel/Corbis

nationales appuyées par des initiatives et des aides internationales font la différence. Cependant, les efforts actuels sont encore très insuffisants au regard des besoins. La lenteur des progrès en matière de lutte contre la mortalité et la morbidité infantiles amoindrit les progrès rapides accomplis en matière d'amélioration de l'accès à l'éducation.

Mortalité infantile : des progrès lents et de grandes inégalités. Chaque année, une dizaine de millions d'enfants meurent avant leur cinquième anniversaire. L'immense majorité de ces décès sont la conséquence de la pauvreté. Au titre de l'OMD 4, les gouvernements se sont engagés à réduire le taux de mortalité de deux tiers pour 2015. Quelques progrès ont été enregistrés – en 2006, il y a eu 3 millions de moins de décès d'enfants de moins de 5 ans qu'en 1990, soit une baisse de 25 %. Plusieurs pays, dont le Bangladesh, l'Éthiopie, le

Chaque année,
une dizaine de
millions d'enfants
meurent avant
leur cinquième
anniversaire.

Mozambique et le Népal, ont réduit de 40 % ou davantage la mortalité des moins de 5 ans. On estime que la vaccination contre la rougeole a réduit de 60 % la mortalité infantile dans le monde.

Pourtant, sans une forte intensification des efforts, cet OMD restera largement hors d'atteinte. L'Afrique subsaharienne, qui compte la moitié de tous les décès d'enfants de moins de 5 ans, n'a réduit la mortalité infantile que quatre fois moins vite que nécessaire pour atteindre l'objectif. L'Asie du Sud, qui compte un tiers de tous les décès d'enfants de moins de 5 ans, ne fait que légèrement mieux avec une baisse ne représentant qu'un tiers du chiffre requis. Le Bangladesh et le Népal font mieux que l'Inde où, en dépit d'un revenu plus élevé et d'une croissance économique plus forte, la mortalité infantile a diminué environ trois fois moins vite que nécessaire. Si l'Inde avait réduit la mortalité infantile dans les mêmes proportions que le Bangladesh, elle aurait enregistré 200 000 décès de moins en 2006. Des études récentes indiquent que, quel que soit le rythme des progrès, ce sont les enfants les plus pauvres qui sont les principales victimes. Les taux de mortalité sont beaucoup plus faibles dans les ménages les plus riches que dans les ménages les plus pauvres. Au Nigéria, l'écart grandit malgré l'amélioration de la mortalité moyenne.

La malnutrition des enfants compromet leur potentiel et entrave leurs progrès. La malnutrition des enfants est un obstacle majeur à l'EPU. C'est une épidémie mondiale qui touche un tiers de tous les enfants de moins de 5 ans et qui est responsable de quelque 3,5 millions de décès par an. La malnutrition a des conséquences à long terme sur les capacités physiques et mentales et sur l'aptitude à apprendre. Des recherches menées aux Philippines indiquent que les enfants souffrant de malnutrition ont de moins bons résultats à l'école parce qu'ils tendent à avoir un départ laborieux et que leur capacité d'apprentissage est amoindrie.

Certains pays réussissent à régler ce problème grâce à des interventions intégrées de santé maternelle et infantile. Les programmes de santé publique en Éthiopie et en République-Unie de Tanzanie en sont des exemples. Toutefois, les progrès d'ensemble en matière de réduction de la malnutrition des enfants restent limités et, dans de nombreux pays, la situation empire (figure 2). Rien qu'en Afrique subsaharienne, le nombre de personnes souffrant de malnutrition est passé de 169 à 206 millions entre 1990 et 2003. La crise alimentaire mondiale pourrait aggraver dramatiquement la situation, vu que la hausse des prix affecte particulièrement les ménages pauvres.

Des services d'EPPE de qualité : un fondement de l'équité

Les services destinés aux enfants de moins de 3 ans, tels que visites de santé régulières, vaccinations et conseils nutritionnels, sont très variables selon qu'il

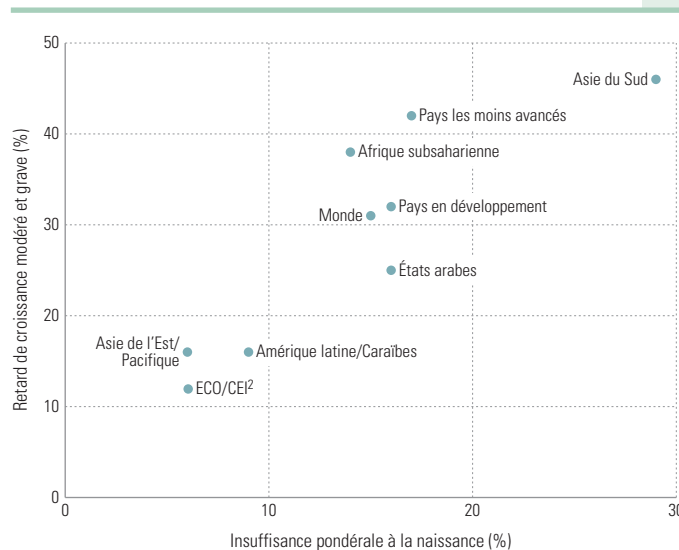
s'agit des pays développés ou des pays en développement. Dans ces derniers, ils peuvent être limités et souvent mal coordonnés, les ménages faisant office de principal prestataire de soins. Pourtant, quelques gouvernements de pays pauvres mettent en place des programmes de protection sociale reposant sur une large assise – incluant de fortes composantes de soins à la petite enfance et de soins maternels – avec des résultats impressionnants. Au Mexique, le programme de versements en espèces conditionnels, appelé Oportunidades, a bénéficié à 5 millions de familles en 2007, pour un budget de 3,7 milliards de dollars EU. Le programme équatorien Bono de Desarrollo Humano verse des prestations en espèces sans conditions aux femmes en difficulté. Des évaluations récentes montrent que ce programme a eu pour résultats des améliorations du contrôle moteur fin, de la mémoire à long terme et du bien-être physique des enfants. Des prestations se montant à environ 15 dollars EU par mois ont fait progresser le taux de scolarisation de 75 à 85 % et ont réduit le travail des enfants chez les plus pauvres de 17 points de pourcentage.

Accès à l'éducation préscolaire formelle à partir de 3 ans : un développement inégal, de profondes inégalités

L'accès aux services préscolaires s'élargit régulièrement dans le monde. Près de 139 millions d'enfants étaient inscrits dans des programmes d'EPPE en 2006, contre 112 millions en 1999. Mais il existe d'énormes disparités entre les pays riches et les pays pauvres, ainsi qu'à l'intérieur des pays. En 2006, le taux brut de scolarisation

Au Mexique et en Équateur, des programmes de protection sociale ont eu des résultats impressionnants.

Figure 2 : Malnutrition – Insuffisance pondérale à la naissance et retard de croissance modéré et grave dans le monde¹. La prévalence est plus élevée dans les pays en développement, en particulier en Asie du Sud



1. Les données se réfèrent à l'année la plus récente disponible.
 2. Europe centrale et orientale, et Communauté d'États indépendants.
 Source : voir la figure 2.4 du Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2009.

Bien que les enfants vulnérables des ménages pauvres et ruraux soient ceux pour lesquels l'EPPE est la plus bénéfique : ils présentent les taux de fréquentation les plus faibles.

(TBS) dans l'enseignement préprimaire était en moyenne de 79 % dans les pays développés et de 36 % dans les pays en développement. C'est en Afrique subsaharienne et dans les États arabes que la couverture était la plus faible. Sur les 35 pays d'Afrique subsaharienne pour lesquels des données pertinentes étaient disponibles, 17 avaient des TBS inférieurs à 10 % en 2006. Sur 18 États arabes disposant de données, 6 avaient des TBS inférieurs à 10 % et 3 des TBS inférieurs à 20 %.

La participation à l'enseignement préprimaire tend à augmenter avec le revenu national moyen, mais ce n'est pas automatique. Plusieurs États arabes à revenu élevé ont des taux de scolarisation plus faibles que des pays plus pauvres tels que le Ghana, le Kenya et le Népal. Tout dépend de la question de savoir si les gouvernements décident de traiter l'EPPE comme une priorité. Bien entendu, les pays à faible revenu sont confrontés à des contraintes financières, mais des politiques publiques résolues peuvent faire la différence. L'aide extérieure, qui ne représente actuellement qu'à peine 5 % de l'aide totale à l'éducation, pourrait jouer un rôle beaucoup plus efficace pour soutenir l'EPPE.

Il y a des disparités marquées dans les services d'enseignement préprimaire à l'intérieur des pays. Bien que les enfants vulnérables des ménages pauvres et ruraux soient ceux pour lesquels l'EPPE est la plus bénéfique, les données internationales semblent indiquer que ces enfants qui en ont le plus besoin présentent les taux de participation les plus faibles. Les inégalités liées au revenu, au lieu de résidence et au groupe socioculturel sont toutes prononcées.

- **Revenu.** Les taux de participation à l'enseignement préprimaire enregistrés pour les ménages les plus pauvres sont très inférieurs aux taux enregistrés pour les ménages les plus riches. En République arabe syrienne, les enfants des 20 % de ménages les plus riches ont 5 fois plus de chances de suivre des programmes destinés aux jeunes enfants que les enfants des 20 % de ménages les plus pauvres. Les raisons de cet état de choses sont, entre autres, le manque d'infrastructures scolaires, le coût et la mauvaise opinion qu'ont les parents de la qualité de l'éducation.
- **Lieu de résidence.** Les disparités entre zones rurales et zones urbaines sont prononcées dans de nombreux pays, de même que les autres disparités géographiques. En Côte d'Ivoire, les taux de participation à l'enseignement préprimaire vont de 19 % à Abidjan à moins de 1 % dans le Nord-Est reculé. Au Bangladesh, les habitants des bidonvilles sont les plus défavorisés.
- **Groupe socioculturel.** Des facteurs comme la langue, l'appartenance ethnique et l'affiliation religieuse influencent tous l'accès et la participation à l'EPPE.

Les pays en développement ne sont pas les seuls à avoir du mal à rendre l'EPPE plus équitable. Il existe de grandes disparités des services préscolaires parmi les pays de l'OCDE. En France et dans les pays scandinaves, par exemple, presque tous les enfants sont inscrits dans l'enseignement préprimaire, tandis que 6 enfants sur 10 seulement le sont aux États-Unis. Contrairement à la plupart des pays riches, les États-Unis n'ont pas de structure nationale normative ou régulatrice pour l'EPPE, d'où de grandes disparités de qualité et de couverture. Des initiatives fédérales comme Head Start ont ciblé les pauvres, mais avec des résultats mitigés. Dans ce pays, comme dans beaucoup d'autres, les approches en vigueur des services préscolaires ne réussissent pas à donner aux enfants des chances égales au départ.

Les progrès vers l'EPU : des nations à la croisée des chemins

Objectif 2. Faire en sorte que d'ici à 2015, tous les enfants, notamment les filles, les enfants en difficulté et ceux appartenant à des minorités ethniques, aient la possibilité d'accéder à un enseignement primaire obligatoire et gratuit de qualité et de le suivre jusqu'à son terme.

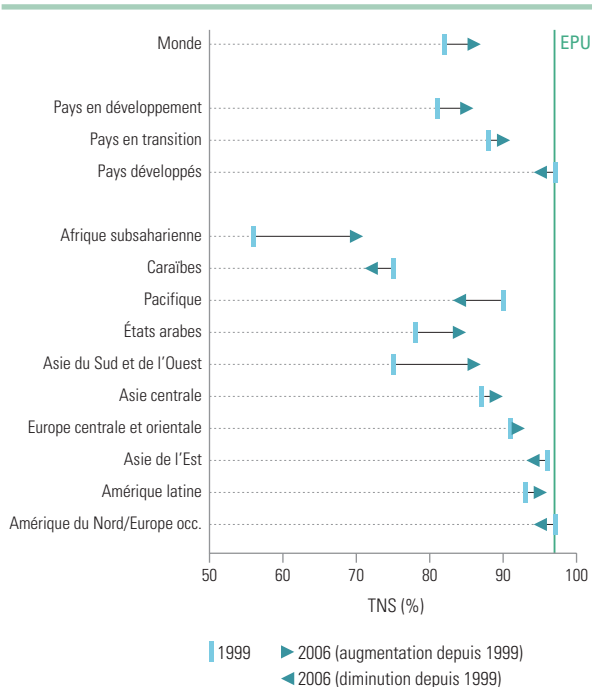
Avec seulement 7 années devant eux, les gouvernements tiendront-ils leur engagement de réaliser l'EPU d'ici à 2015 ? La réponse est non s'ils continuent à suivre la trajectoire actuelle. Les progrès sont trop lents et inégaux pour que l'objectif soit atteint.

En 2006, il y avait 40 millions d'enfants scolarisés à l'école primaire de plus qu'en 1999. L'Afrique subsaharienne, les États arabes et l'Asie du Sud et de l'Ouest représentaient la quasi-totalité de l'accroissement global des effectifs. Dans les autres régions, l'effectif total est en légère diminution, en partie parce que la population d'âge scolaire y est moins nombreuse.

Le taux net de scolarisation (TNS) montre dans quelle mesure les enfants du groupe d'âge correspondant officiellement à l'école primaire sont scolarisés. Le TNS moyen pour les pays en développement en tant que groupe a augmenté depuis 1999 deux fois plus vite que dans les années 1990, atteignant 85 % en 2006 (figure 3). La première priorité accordée à l'enseignement primaire dans de nombreux pays a été un facteur majeur. En Afrique subsaharienne, le TNS annuel moyen a progressé 6 fois plus vite entre 1999 et 2006 que durant la décennie qui a précédé Dakar, atteignant 70 %. L'Asie du Sud et de l'Ouest a aussi enregistré une forte progression, le TNS y étant passé de 75 à 86 %.

Il y a quelques réussites frappantes. L'Éthiopie a doublé son TNS et a fait des progrès spectaculaires en matière d'amélioration de l'accès à l'école et de lutte contre les inégalités, en partie grâce à un programme ambitieux de

Figure 3 : Taux nets de scolarisation dans l'enseignement primaire, moyenne pondérée par région, 1999 et 2006



Source : voir le tableau 2.3 du Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2009.

construction d'écoles rurales. Malgré le conflit civil, le Népal a fait progresser son TNS de 65 à 79 % entre 1999 et 2004 (encadré 2). Parmi les États arabes, les 4 pays présentant les TNS les plus bas en 1999 – Djibouti, le Maroc, la Mauritanie et le Yémen – ont tous enregistré des progrès considérables. Les politiques publiques d'élimination des frais de scolarité, d'augmentation des dépenses publiques consacrées aux écoles, aux enseignants et aux matériels didactiques, et d'incitation à la réduction des inégalités ont toutes joué un rôle important, de même que l'aide internationale.

Enfants non scolarisés : encore un long chemin à parcourir

En 2006, il y avait 28 millions d'enfants non scolarisés de moins qu'en 1999. Par rapport aux années 1990, les progrès accomplis depuis Dakar ont été spectaculaires. Pourtant, 75 millions d'enfants en âge de fréquenter l'école primaire, dont 55 % de filles, n'étaient toujours pas scolarisés. La population non scolarisée est fortement concentrée par région et par pays. L'Afrique subsaharienne compte à elle seule près de la moitié (47 %) de tous les enfants non scolarisés, l'Asie du Sud et de l'Ouest en comptant un quart supplémentaire. Huit pays¹ comptent chacun plus de 1 million d'enfants non scolarisés et leurs performances depuis 1999 sont inégales.

Les projections du nombre d'enfants non scolarisés sont préoccupantes. Si les tendances actuelles se confirment, un peu moins de 29 millions d'enfants ne seront pas

Encadré 2 – Le Népal accélère sa progression vers l'EPU

Le Népal a constamment progressé vers la réalisation de l'EPU depuis 2000 en dépit d'un conflit civil violent qui a pris fin en 2006. Entre 2001 et 2006, le TNS est passé de 81 à 87 %. Les taux de rétention se sont améliorés. Le taux de survie en 5^e année d'études est passé de 58 % en 1999 à 79 % en 2005. Le nombre d'enfants non scolarisés est tombé de 1 million avant Dakar à 700 000 en 2006. L'expérience du Népal démontre la capacité des réformes des politiques publiques de donner des résultats rapidement. Les facteurs clés comprennent le renforcement de la responsabilisation locale, l'amélioration de l'équité par des programmes de bourses pour les enfants défavorisés, le développement des infrastructures et l'accent mis sur la qualité et un soutien efficace des donateurs.

scolarisés en 2015 dans les 134 pays inclus dans les projections². Le Nigéria aura la plus forte population non scolarisée en 2015 (7,6 millions), suivi du Pakistan (3,7 millions), du Burkina Faso et de l'Éthiopie (1,1 million chacun), du Niger et du Kenya (0,9 million chacun). Sur les 17 pays ayant le plus d'enfants non scolarisés, 3 seulement – le Bangladesh, le Brésil et l'Inde – sont sur la bonne voie pour parvenir à des TNS supérieurs à 97 % d'ici à 2015 (figure 4).

Ces chiffres viennent de projections fondées sur les tendances passées, mais les tendances ne sont pas immuables. Elles peuvent être infléchies par les interventions des politiques publiques. Certains pays à faible revenu, dont l'Éthiopie, le Népal et la République-Unie de Tanzanie, font mieux que des pays plus riches comme le Nigéria et le Pakistan pour ce qui est de scolariser les enfants. En l'espace de 7 ans, la République-Unie de Tanzanie a fait tomber sa population non scolarisée de plus de 3 millions en 1999 à moins de 150 000 en 2006, principalement grâce à des actions de politique gouvernementale. Le Nigéria, avec un huitième de tous les enfants non scolarisés, et le Pakistan pâtissent tous deux d'une gouvernance faible et de hauts niveaux d'iniquité en matière de financement et de fourniture des services.

Progression jusqu'à la fin du cycle primaire : abandons, redoublements et faibles taux de survie

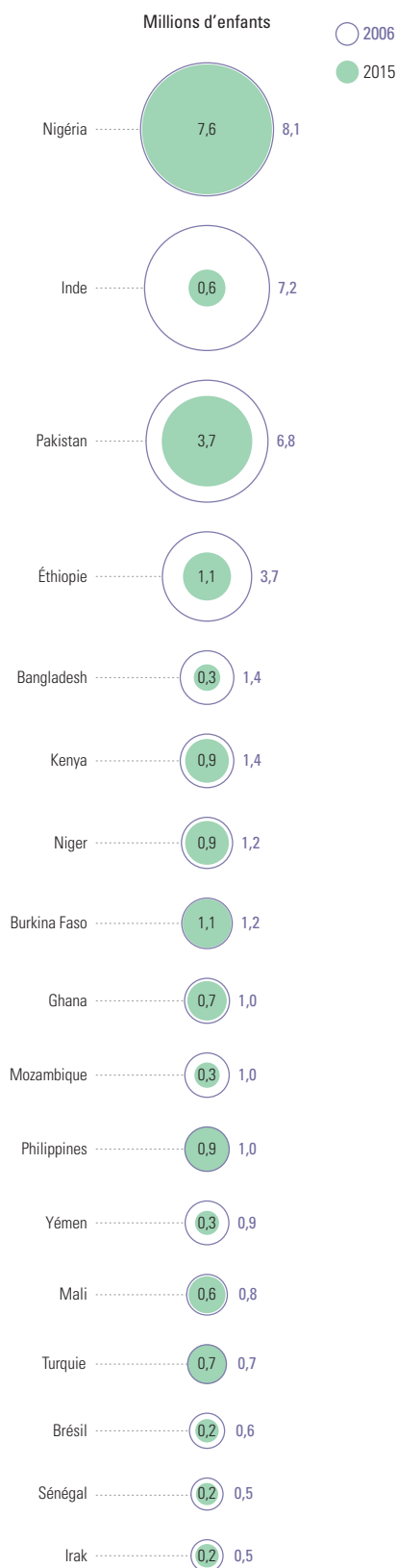
Dans de nombreux pays en développement, une progression harmonieuse jusqu'à la fin du cycle primaire est l'exception plutôt que la règle. Les taux de redoublement élevés sont chose courante. Sur les 31 pays d'Afrique subsaharienne pour lesquels les données sont disponibles, 11 ont des taux de redoublement supérieurs à 20 % en 1^{re} année du primaire et 9 en 2^e année. Au Burundi, au Cameroun et aux Comores, les taux de redoublement en 1^{re} année

Si les tendances actuelles se confirment, un peu moins de 29 millions d'enfants ne seront pas scolarisés en 2015 dans les 134 pays inclus dans les projections.

1. Bangladesh, Burkina Faso, Éthiopie, Inde, Kenya, Niger, Nigéria et Pakistan.

2. En 2006, les 134 pays inclus dans les projections comptaient environ les deux tiers (48 millions) des 75 millions d'enfants non scolarisés dans le monde.

Figure 4 : Nombre estimé d'enfants non scolarisés, 2006, et projections pour 2015, par pays sélectionné¹



1. Pays ayant plus de 500 000 enfants non scolarisés en 2006 selon les informations disponibles.

Source : voir le tableau 2.5 du *Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2009*.

Les enfants ont en France deux fois plus de chances de faire des études supérieures que les enfants du Bénin ou du Niger de terminer l'école primaire.

dépassent 30 %. Les redoublants représentent un coût substantiel pour les gouvernements. Il est estimé que le redoublement absorbe 12 % du budget de l'éducation au Mozambique et 16 % au Burundi. Les gouvernements des pays d'Amérique latine et des Caraïbes dépensent environ 12 milliards de dollars par an du fait des redoublements. Le redoublement fait aussi peser un fardeau plus lourd sur les ménages, en particulier les ménages pauvres, et accentue les risques d'abandon scolaire.

Pour réaliser l'EPU, il faut que les pays accroissent la scolarisation et l'achèvement du cycle primaire. Le double défi est de faire entrer à l'école les enfants et de les y maintenir durant tout le cycle du primaire. Depuis 2000, quelques pays ont spectaculairement augmenté les effectifs du primaire, mais ils n'ont pas nécessairement amélioré les taux de survie. Madagascar a enregistré des progrès impressionnants en matière de scolarisation, mais un recul tout aussi impressionnant de la survie en dernière année du primaire. Inversement, le Népal a réussi à accroître rapidement les effectifs tout en enregistrant une forte progression des niveaux de survie. Cependant, accéder à la dernière année n'est pas automatiquement la terminer. Au Sénégal, 30 % seulement des enfants en âge de fréquenter l'école primaire terminent le cycle.

Inégalités des chances

Il existe de grandes disparités des chances entre pays riches et pays pauvres. Dans les premiers, comme le Canada et le Japon, plus de la moitié de la population du groupe d'âge 25-34 ans a fait des études supérieures. En revanche, dans les seconds, comme le Bangladesh et le Guatemala, la moitié des enfants ne termineront même pas le cycle du primaire. Les enfants ont en France deux fois plus de chances de faire des études supérieures que les enfants du Bénin ou du Niger de terminer l'école primaire (figure 5).

Les disparités au sein des pays dues à des facteurs tels que le revenu, le lieu de résidence, le sexe ou l'appartenance ethnique peuvent aussi prédéterminer les chances d'éducation et entraver les progrès vers la réalisation de l'EPU.

■ **Inégalités fondées sur le revenu.** Dans bien des pays les plus pauvres du monde, tels que l'Indonésie, le Pérou, les Philippines et le Viet Nam, les ménages les plus riches ont réalisé l'EPU alors que les plus pauvres sont à la traîne. Une caractéristique frappante qui ressort des données est que, quel que soit le niveau de richesse d'un pays ou son niveau global de participation scolaire, les enfants des 20 % de ménages les plus riches ont des taux de participation similaires. Par exemple, les taux de participation des 20 % les plus riches en Inde et au Nigéria sont identiques, alors même que la moyenne nationale du Nigéria est nettement inférieure à celle de l'Inde.

Étant donné qu'il y a une plus forte proportion d'enfants non scolarisés dans les familles les plus pauvres, tout effort en vue d'atteindre l'objectif de Dakar doit cibler ce groupe.

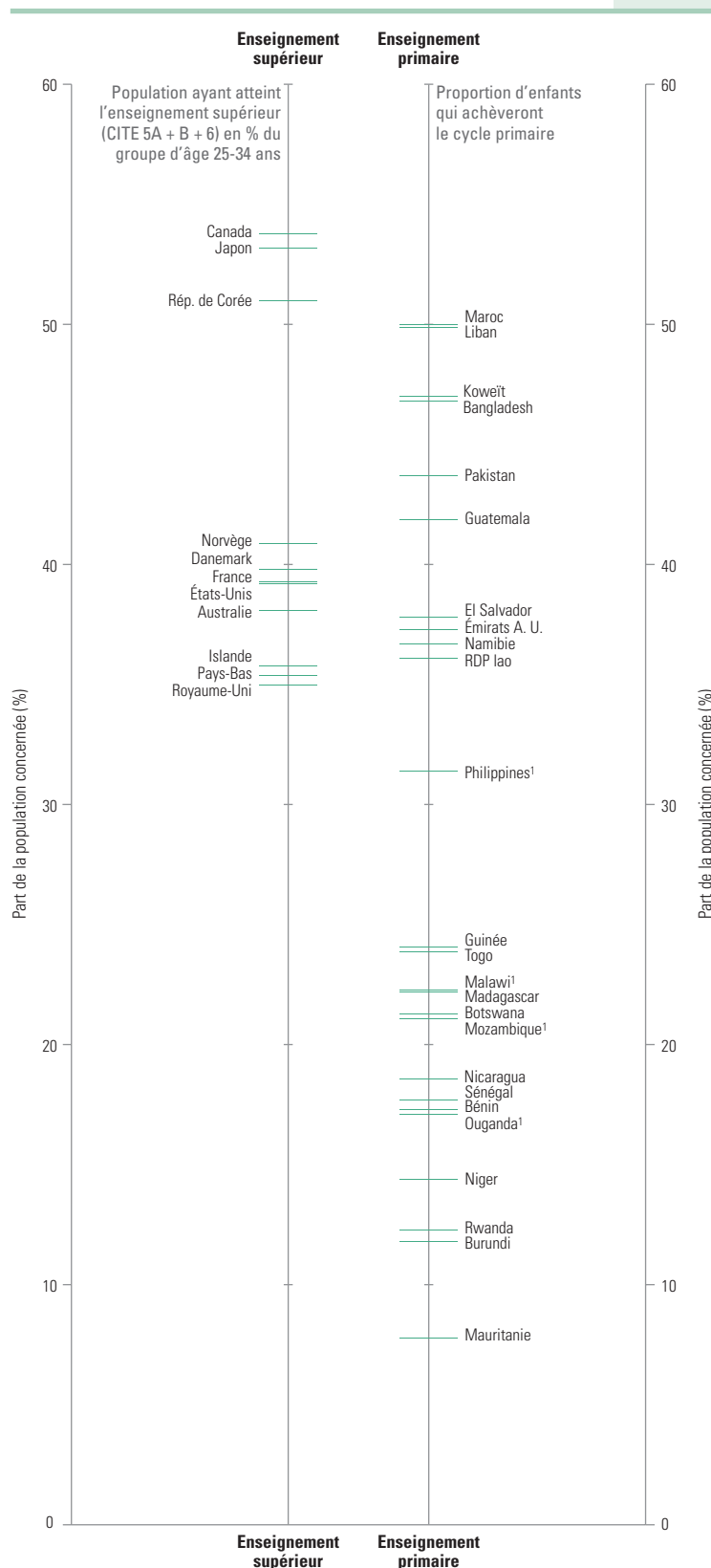
- Inégalités entre zones rurales et zones urbaines.** Dans beaucoup de pays, les enfants ruraux ont moins de chances que les enfants urbains de fréquenter l'école et plus de risques d'abandonner l'école. Au Sénégal, les enfants urbains ont deux fois plus de chances d'être scolarisés que les enfants ruraux. La pauvreté, y compris ses effets sur le travail des enfants et la malnutrition, explique dans une large mesure cette situation.
- Disparités touchant les habitants des bidonvilles.** Dans les bidonvilles, les niveaux de pauvreté, de mauvaise santé des enfants et de participation limitée à l'éducation sont typiquement élevés. Les enfants des bidonvilles du Bénin et du Nigéria présentaient des taux de participation inférieurs d'une vingtaine de points de pourcentage à ceux des autres enfants urbains, taux qui, dans 6 pays dont le Bangladesh et le Guatemala, étaient encore plus faibles que ceux des enfants des zones rurales.
- Disparités fondées sur la langue.** Il y a de grandes différences de participation scolaire et d'achèvement du cycle primaire entre les différents groupes linguistiques d'un même pays. Des études récentes donnent à penser que l'instruction dans la langue maternelle peut améliorer la participation scolaire.

Trois obstacles à l'EPU : travail des enfants, santé déficiente et handicap

Chaque pays est confronté à ses propres défis pour réaliser l'EPU. Voici trois des problèmes les plus courants.

- Le travail des enfants.** Les progrès vers la scolarisation universelle et l'achèvement par tous les enfants du cycle du primaire sont liés à l'élimination du travail des enfants. Il y avait, en 2004, environ 218 millions d'enfants qui travaillaient³, dont 166 millions avaient de 5 à 14 ans. Le travail des enfants constitue une violation du droit à l'éducation ainsi que des conventions internationales relatives au travail des enfants. Il est associé à des retards de l'entrée à l'école, à une participation scolaire réduite et à des abandons scolaires précoces. Les raisons du travail des enfants sont complexes : éloignement de l'école, frais de scolarité, faible qualité de l'éducation et pauvreté des ménages peuvent le provoquer. Pour combattre ce problème, il est nécessaire de prendre des mesures pratiques, telles que la suppression des

Figure 5 : Inégalités des chances : population atteignant l'enseignement supérieur dans les pays de l'OCDE et chances d'achever le cycle primaire dans les pays en développement



1. Les données fournies pour ces pays se réfèrent au taux de survie en dernière année de l'école primaire, taux qui est toujours supérieur ou égal au taux d'achèvement.

Source : voir la figure 2.19 du Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2009.

3. L'Organisation internationale du travail définit le travail des enfants comme un travail à plein temps effectué par des enfants de moins de 15 ans qui les empêche de recevoir une éducation ou qui est dangereux pour leur développement physique ou mental.

Encadré 3 – Réalisation de l'EPU – Quelques leçons des pays les plus performants

Bien qu'il n'y ait pas de panacée pour accélérer les progrès vers la réalisation de l'EPU, le *Rapport* identifie 5 grandes leçons que l'on peut tirer de l'expérience des pays les plus performants :

- fixer des cibles ambitieuses, appuyées par un engagement politique et une planification efficace ;
- s'occuper sérieusement de l'équité et réduire les inégalités structurelles qui touchent les enfants pauvres et autres enfants défavorisés ;
- améliorer la qualité tout en développant l'accès, en mettant l'accent sur une progression harmonieuse et sur les résultats d'apprentissage ;
- renforcer les engagements généraux de lutte contre la pauvreté et aider les ménages pauvres ;
- renforcer la gouvernance dans tous les secteurs, en veillant à l'équité.

frais de scolarité et l'introduction de programmes de repas scolaires et d'incitations financières. Dans des pays tels que le Cameroun, le Ghana, le Kenya et la République-Unie de Tanzanie, la suppression des frais de scolarité a contribué à réduire le travail des enfants.

■ Obstacles à l'EPU relevant de la santé.

Dans le monde, des millions d'enfants souffrent des conséquences de la faim, de carence en micronutriments et de maladies infectieuses qui compromettent l'assiduité, l'apprentissage et les chances d'achever le cycle primaire. Soixante millions d'enfants d'âge scolaire souffrent d'une carence en iode, qui limite le développement cognitif. Près de 200 millions d'entre eux sont atteints d'anémie, qui affecte la concentration. Des programmes de santé publique destinés aux écoles peuvent faire la

différence. Au Kenya, une campagne de traitement de masse des helminthes intestinaux centrée sur les écoles a réduit les taux d'infection – et diminué d'un quart l'absentéisme scolaire. Les campagnes de santé publique aident aussi à prévenir le VIH/sida, obstacle de plus en plus redoutable aux progrès vers la réalisation de l'EPU.

■ **Apprenants handicapés.** La Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, entrée en vigueur en mai 2008, est l'instrument juridique le plus récent à l'appui du droit des personnes handicapées à l'éducation. Pourtant, les enfants handicapés figurent toujours parmi les plus marginalisés et parmi ceux qui ont le moins de chances d'aller à l'école. L'écart des taux de participation scolaire entre les enfants de 6 à 11 ans handicapés et ceux du même groupe d'âge non handicapés va de 10 points de pourcentage en Inde à près de 60 en Indonésie. Pour les enfants handicapés, l'éloignement de l'école, l'agencement et la conception des établissements scolaires et le manque d'enseignants formés peuvent tous être des obstacles à la fréquentation de l'école. Les attitudes négatives à leur endroit sont aussi un sérieux obstacle. Un leadership public est nécessaire pour rendre les établissements plus accessibles et modifier les attitudes du public vis-à-vis des handicapés. Un exemple positif est celui de l'Ouganda, où les droits humains des handicapés sont consacrés par la Constitution et où la langue des signes est reconnue comme langue officielle. Les enfants sourds fréquentent les écoles locales, avec un soutien approprié pour leur permettre d'apprendre.

Enseignement secondaire et au-delà : quelques progrès

Globalement, les effectifs de l'enseignement secondaire progressent. En 2006, quelque 513 millions d'élèves étaient inscrits dans des écoles secondaires dans le monde, soit 76 millions de plus qu'en 1999. Le TNS moyen mondial du secondaire est passé de 52 à 58 %, bien que cette progression dissimule d'énormes différences au sein des régions et des pays.

Alors que les pays développés et la plupart des pays en transition se rapprochent de la scolarisation universelle, la situation est beaucoup plus nuancée dans les pays en développement. En 2006, le TNS du secondaire n'atteignait que 25 % en Afrique subsaharienne et 45 % en Asie du Sud et de l'Ouest. La transition du premier au deuxième cycle du secondaire est un point de décrochage dans de nombreux systèmes éducatifs, particulièrement en Asie de l'Est, en Amérique latine et dans les Caraïbes, dans les États arabes et en Afrique subsaharienne. Au niveau mondial, le TBS moyen était en 2006 nettement plus élevé dans le premier cycle du secondaire (78 %) que dans le deuxième (53 %).

En Ouganda, la langue des signes est reconnue comme langue officielle, ce qui permet aux enfants sourds de fréquenter les écoles locales.



Un enfant handicapé participe au jeu, au Royaume-Uni

Les inégalités internes dans le secondaire sont encore plus marquées que les inégalités entre pays. Les taux de scolarisation et de survie y sont caractérisés par des disparités tenant à des facteurs tels que le revenu et la langue. Dans la plupart des pays en développement, les élèves des familles les plus pauvres ont sensiblement moins de chances d'achever ce cycle. Au Mozambique, 43 % des personnes âgées de 16 à 49 ans qui parlent portugais ont suivi au moins une année d'enseignement secondaire ; parmi les personnes qui ne parlent que les langues vernaculaires, ce pourcentage se situe entre 6 et 16 %.

L'enseignement supérieur a connu un développement rapide depuis la conférence de Dakar. Dans le monde, près de 144 millions d'étudiants étaient inscrits dans l'enseignement supérieur en 2006, soit 51 millions de plus qu'en 1999. La grande majorité des nouvelles places dans les établissements d'enseignement supérieur ont été créées dans les pays en développement, où le nombre total d'étudiants est passé de 47 millions en 1999 à 85 millions en 2006. Cependant, même avec une croissance aussi rapide, les disparités mondiales restent fortes. Les TBS de l'enseignement supérieur varient de 70 % en Amérique du Nord et en Europe occidentale à 32 % en Amérique latine, 22 % dans les États arabes et 5 % en Afrique subsaharienne. De plus, ces grandes disparités ne prennent en compte que l'aspect quantitatif de l'équation. Les disparités qualitatives sont également importantes. En équivalents dollars, la France a dépensé 16 fois plus par étudiant en 2004 que le Pérou ou l'Indonésie.

Alphabétisation des adultes : encore négligée

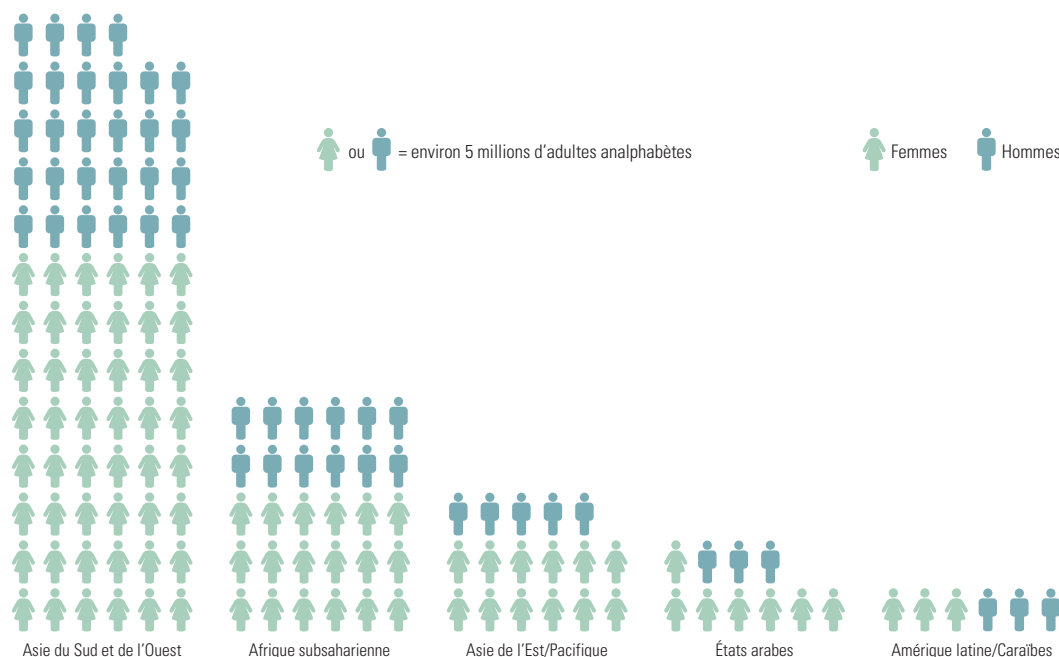
Objectif 4. Améliorer de 50 % les niveaux d'alphabétisation des adultes, notamment des femmes, d'ici à 2015, et assurer à tous les adultes un accès équitable aux programmes d'éducation de base et d'éducation permanente.

Savoir lire et écrire est indispensable pour vivre dans le monde actuel. C'est une clef de l'apprentissage tout au long de la vie qui ouvre aussi la voie à une réduction de la mortalité infantile, à une meilleure santé et à de plus grandes possibilités en matière d'emploi. Pourtant, l'alphabétisation reste un objectif négligé. Il est estimé que 776 millions d'adultes – 16 % de la population adulte du monde – continuent d'être privés du droit à l'alphabétisme ; près des deux tiers sont des femmes. La majorité des adultes analphabètes vivent en Asie du Sud et de l'Ouest, en Asie de l'Est et en Afrique subsaharienne.

L'état des lieux mondial en matière d'alphabétisation n'est pas encourageant. Entre 1985-1994 et 2000-2006, le nombre d'adultes analphabètes a diminué d'environ 100 millions, surtout du fait d'une réduction marquée en Chine. Cependant, en Afrique subsaharienne, dans les États arabes et dans le Pacifique, ce nombre a augmenté avec la croissance de la population. Les progrès à l'échelle mondiale se sont ralentis ces dernières années. Sur la base des tendances actuelles, plus de 700 millions d'adultes ne posséderont pas de compétences minimales en matière d'alphabétisme en 2015 (figure 6).

Environ 776 millions d'adultes continuent d'être privés du droit à l'alphabétisme ; près des deux tiers sont des femmes.

Figure 6 : Nombre projeté d'adultes analphabètes (15 ans et plus), par sexe et par région, 2015



Source : voir le tableau 2.11 du Rapport mondial de suivi sur l'EPT2009.

Encadré 4 – Répondre aux besoins d'apprentissage des jeunes et des adultes tout au long de la vie

Objectif 3. Répondre aux besoins éducatifs de tous les jeunes et de tous les adultes en assurant un accès équitable à des programmes adéquats ayant pour objet l'acquisition de connaissances ainsi que de compétences nécessaires dans la vie courante.

Objectif 4. Améliorer de 50 % les niveaux d'alphabétisation des adultes, et notamment des femmes, d'ici à 2015, et assurer à tous les adultes un accès équitable aux programmes d'éducation de base et d'éducation permanente.

Il y a un grand besoin non satisfait de programmes d'apprentissage des adultes. Des millions de jeunes non scolarisés et plus de 776 millions d'adultes sont dépourvus de compétences minimales en matière d'alphabétisme et n'ont que guère ou pas du tout accès à l'apprentissage tout au long de la vie ou à la formation des compétences. Beaucoup de gouvernements ne donnent tout simplement aucune priorité à l'éducation non formelle dans leurs stratégies et politiques, ne font guère d'efforts pour coordonner les programmes existants et n'allouent guère de fonds publics aux programmes d'apprentissage des adultes.

Les notions d'« apprentissage des adultes », de « compétences nécessaires dans la vie courante » et d'« éducation non formelle » sont souvent ambiguës et ouvertes à l'interprétation. Le *Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2008* a examiné une trentaine de systèmes d'éducation non formelle en détail et a constaté de grandes différences entre les pays. Certains, comme le Mexique, le Népal et le Sénégal, assimilent globalement l'éducation non formelle à l'éducation des adultes. D'autres, comme le Bangladesh et l'Indonésie, adoptent une vision plus large qui met l'accent sur la flexibilité et la diversité des programmes pour compléter l'éducation formelle. La variété des approches rend difficile le suivi systématique de cet objectif.

Il y a de très bonnes raisons de plaider pour une plus grande clarté des objectifs, une amélioration des flux de données et un engagement politique plus fort en faveur de l'apprentissage tout au long de la vie. Comme première étape vers une collecte des données et un suivi plus efficace, il faudrait mieux savoir comment diverses parties prenantes définissent les besoins en matière d'apprentissage des adultes, quels groupes sont ciblés, quels types de compétences sont enseignés, comment les programmes sont mis en œuvre et s'ils sont durables compte tenu des sources de financement actuelles.

En chiffres absolus, 80 % d'adultes analphabètes dans le monde vivent dans 20 pays seulement, dont la moitié au Bangladesh, en Chine et en Inde.

En chiffres absolus, 80 % d'adultes analphabètes dans le monde vivent dans 20 pays seulement, dont la moitié au Bangladesh, en Chine et en Inde. Alors que des diminutions sensibles ont été enregistrées en Algérie, en Chine, en Égypte, en Inde, en Indonésie, en République islamique d'Iran et en Turquie depuis la période 1985-1994, les progrès ont été moins prometteurs ailleurs.

Entre 1985-1994 et 2000-2006, le taux mondial d'alphabétisme des adultes est passé de 76 à 84 %. Dans les pays en développement, la progression a été marquée – de 68 à 79 %, et les niveaux se sont améliorés dans presque toutes les régions. Toutefois, les taux régionaux d'alphabétisme des adultes restent inférieurs à la moyenne des pays en développement en Afrique subsaharienne, en Asie du Sud et de l'Ouest, dans les États arabes et dans les Caraïbes.

Dans 45 pays sur 135 pour lesquels les données sont disponibles, surtout en Afrique subsaharienne et en Asie

du Sud et de l'Ouest, les taux d'alphabétisme des adultes restent inférieurs à la moyenne des pays en développement (79 %). Dix-neuf pays de ce groupe présentent des taux d'alphabétisme faibles, inférieurs à 55 %. L'extrême pauvreté est endémique dans 13 de ces pays, avec au moins les trois quarts de la population vivant avec moins de 2 dollars EU par jour. Sur la base des tendances actuelles, rares parmi les 45 pays sont ceux qui atteindront l'objectif relatif à l'alphabétisation d'ici à 2015.

Le nombre total de jeunes (15-24 ans) dépourvus de compétences en matière d'alphabétisme est tombé de 167 millions en 1985-1994 à 130 millions en 2000-2006. Les chiffres absolus ont baissé dans la plupart des régions hors Afrique subsaharienne, où le nombre de jeunes analphabètes a augmenté de 7 millions du fait de la forte croissance de la population et de la persistance de faibles taux de participation scolaire et d'achèvement du cycle primaire. Le taux mondial d'alphabétisme des jeunes s'est amélioré durant la période considérée, passant de 84 à 89 %, avec des progressions notables en Asie du Sud et de l'Ouest, en Afrique subsaharienne, dans les Caraïbes et dans les États arabes.

L'analphabétisme et les faibles taux d'alphabétisme ne concernent pas que les pays pauvres. Aux Pays-Bas, quelque 1,5 million d'adultes sont classés comme analphabètes fonctionnels, dont environ 1 million de néerlandophones natifs. Un quart de ces derniers sont presque complètement analphabètes. En France métropolitaine, selon une évaluation de 2004-2005, 9 % des adultes en âge de travailler (18-65 ans) – soit plus de 3 millions de personnes – avaient été scolarisés en France mais avaient des problèmes d'alphabétisme. Environ 59 % de ces personnes étaient des hommes. La majorité des personnes ayant des problèmes d'alphabétisme en France avaient plus de 45 ans et la moitié vivaient dans des zones rurales ou à faible densité de population.

Alphabétisme, inégalité et exclusion

Les taux nationaux d'alphabétisme masquent des disparités majeures au sein des pays. Une fois encore, le sexe, la pauvreté, le lieu de résidence, l'appartenance ethnique et le groupe linguistique sont des facteurs qui peuvent accentuer les inégalités des taux d'alphabétisme :

- **les disparités entre les sexes** en matière d'alphabétisme des adultes sont assez répandues, spécialement dans les pays aux taux d'alphabétisme les plus bas. Le sexe et la pauvreté interagissent fréquemment : en Gambie, les taux d'alphabétisme allaient de 12 % chez les femmes très pauvres à 53 % chez les hommes les plus riches ;
- dans 7 pays d'Afrique subsaharienne présentant des taux d'alphabétisme particulièrement faibles, l'écart d'alphabétisme entre **les ménages les plus pauvres**

et les plus riches atteint plus de 40 points de pourcentage. En Inde, c'est dans les États les plus pauvres que les taux d'alphabétisme sont les plus bas ;

- ces taux sont presque toujours plus faibles dans les communautés et les régions rurales que dans les communautés et zones urbaines. En Éthiopie, ils varient de 83 % dans la région d'Addis-Abeba à 25 % dans la région rurale Amhara ;
- les populations autochtones tendent à présenter des taux d'alphabétisme plus bas que les populations non autochtones.

Évaluer les disparités et les inégalités entre les sexes dans l'éducation

Objectif 5. Éliminer les disparités entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire d'ici à 2005 et instaurer l'égalité dans ce domaine en 2015, en veillant notamment à assurer aux filles un accès équitable et sans restriction à une éducation de base de qualité avec les mêmes chances de réussite.

Le monde a continué de progresser vers la parité entre les sexes, mais de nombreux pays ont encore un long chemin à parcourir pour y parvenir. En 2006, 59 pays seulement sur les 176 pour lesquels les données étaient disponibles avaient réalisé la parité⁴ dans l'enseignement primaire et secondaire. Bien qu'il y ait 20 pays de plus qu'en 1999 ayant atteint la parité, le fait que plus de la moitié des pays n'y sont pas parvenus est préoccupant.

Enseignement primaire : des progrès substantiels mais certains pays sont encore loin de la parité entre les sexes

Environ les deux tiers des 187 pays pour lesquels les données sont disponibles avaient réalisé la parité entre les sexes dans l'enseignement primaire en 2006 et la plupart des 71 pays restants avaient progressé depuis 1999 (figure 7). Des progrès sensibles ont été réalisés dans de nombreux pays d'Asie du Sud et de l'Ouest où l'IPS du TBS est passé de 0,84 à 0,95 entre 1999 et 2006 (autrement dit, on est passé de 84 à 95 filles scolarisées pour 100 garçons scolarisés). Le Bhoutan, l'Inde et le Népal ont tous réalisé la parité entre les sexes dans l'enseignement primaire ou en sont proches. Cependant, le Pakistan ne scolarise toujours que 80 filles pour 100 garçons dans le primaire. Les progrès vers la parité des sexes en Afrique subsaharienne ont été lents et inégaux. L'IPS régional moyen est passé de 0,85 en 1999 à 0,89 en 2006, mais la Côte d'Ivoire, le Mali, le Niger, la République centrafricaine et le Tchad affichaient tous moins de 80 filles scolarisées pour 100 garçons. En revanche, la parité dans le primaire a été réalisée dans de nombreux pays, dont le Ghana, le Kenya et la République-Unie de Tanzanie. Malgré ces progrès, plus de la moitié des pays d'Afrique subsaharienne,

d'Asie du Sud et de l'Ouest et des États arabes n'avaient pas encore atteint la parité en 2006, et beaucoup figurent parmi les pays qui en sont le plus éloignés.

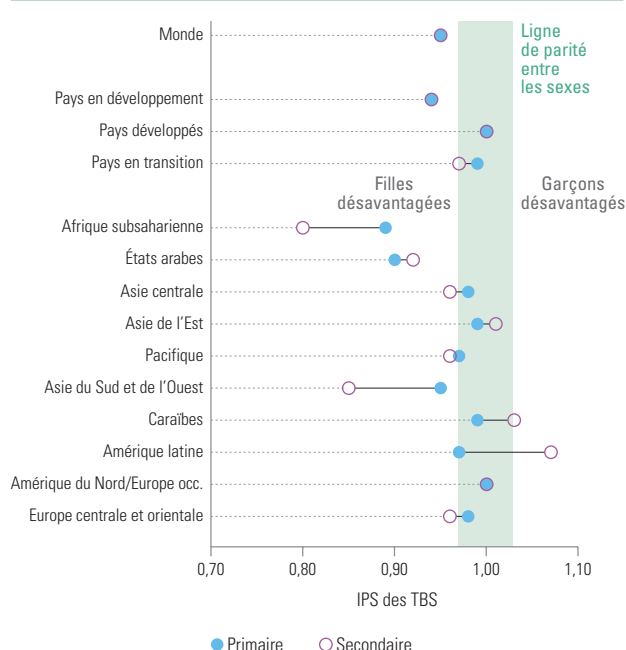
Dans nombre de pays, une fois à l'école primaire, les filles réussissent mieux que les garçons : elles risquent moins de redoubler, elles ont plus de chances d'atteindre la dernière année d'études et d'achever le cycle primaire. Dans 114 des 146 pays pour lesquels les données sont disponibles pour 2006, les filles étaient moins nombreuses que les garçons à redoubler. En Afghanistan, qui avait en 2005 moins de 70 filles admises à l'école pour 100 garçons, le pourcentage de redoublants dans le primaire était de 14 % chez les filles mais de 18 % chez les garçons. Dans 63 des 115 pays pour lesquels les données sont disponibles, filles et garçons étaient aussi nombreux à atteindre la dernière année d'études en 2005. Dans 36 des 52 pays restants où subsistaient des disparités entre les sexes, les filles présentaient un taux de survie supérieur en dernière année.

Disparités entre les sexes dans l'enseignement secondaire et supérieur : échelles différentes, profils différents

À mesure que les effectifs du secondaire ont augmenté, les disparités entre les sexes ont diminué dans presque toutes les régions à l'exception de l'Afrique subsaharienne. Cependant, 37 % seulement des pays pour lesquels les données sont disponibles avaient

Plus de la moitié des pays d'Afrique subsaharienne, d'Asie du Sud et de l'Ouest et des États arabes n'avaient pas encore atteint la parité en 2006.

Figure 7 : Évolution des disparités entre les sexes dans les taux bruts de scolarisation du primaire et du secondaire par région, 2006



Source : voir la figure 2.33 et l'annexe, tableau statistique 5, du Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2009.

4. Telle qu'elle est mesurée par l'indice de parité entre les sexes (IPS), rapport entre l'effectif masculin et l'effectif féminin. La parité est atteinte s'il y a entre 97 et 103 filles scolarisées pour 100 garçons scolarisés (IPS du TBS compris entre 0,97 et 1,03).

Au Mali, les filles des ménages les plus riches ont quatre fois plus de chances que les filles des ménages les plus pauvres de fréquenter l'école primaire.

réalisé la parité entre les sexes dans l'enseignement secondaire en 2006. Dans le monde, il y a deux fois plus de pays présentant des disparités en faveur des filles que de pays en présentant en faveur des garçons.

Les pays développés et les pays en transition ont généralement réalisé la parité dans le secondaire tandis que les pays en développement, avec 94 filles scolarisées pour 100 garçons, continuaient à se situer sous la moyenne mondiale. Les États arabes, l'Asie du Sud et de l'Ouest et l'Afrique subsaharienne combinent une faible scolarisation dans le secondaire avec des IPS peu élevés. Inversement, dans de nombreux pays d'Amérique latine et des Caraïbes, il y a plus de filles que de garçons scolarisés dans le secondaire, et surtout dans le deuxième cycle du secondaire. Le contexte socio-économique, les pratiques en matière d'emploi et l'identité de genre à l'école semblent tous contribuer à écarter les garçons de l'école en Amérique latine.

Au niveau des pays, les disparités entre les sexes se sont atténuées dans le secondaire dans plus de la moitié des 142 pays pour lesquels les données sont disponibles. Les progrès ont été impressionnants dans de nombreux pays. L'IPS a augmenté de plus de 20 % au Bénin, au Cambodge, en Gambie, en Guinée, au Népal, en Ouganda, au Tchad, au Togo et au Yémen. Au Bangladesh, la politique publique et les réformes ont joué un rôle clef pour aider le pays à atteindre l'objectif de l'EPT relatif à la parité entre les sexes plus rapidement que prévu (encadré 5). Alors que la participation des filles à l'école secondaire a reculé dans plusieurs pays, les disparités au détriment des garçons se sont accrues dans certains pays, dont l'Argentine, El Salvador, la Géorgie, la République de Moldova et la Tunisie.

On constate de plus en plus dans le monde que davantage de femmes que d'hommes sont inscrites dans l'enseignement supérieur. L'IPS mondial est passé de 0,96 en 1999 à 1,06 en 2006. Il existe de grandes différences entre les régions. La situation des régions en développement est variable, avec des taux plus élevés de participation des femmes que des hommes dans les

Encadré 5 – Un triomphe pour le Bangladesh : la réalisation de la parité entre les sexes pour 2005

Le Bangladesh est l'un des rares pays à avoir réalisé la parité entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire pour 2005, et le seul en dehors de Sri Lanka en Asie du Sud et de l'Ouest. La bonne gouvernance a joué un rôle majeur, de même que les programmes d'allocations, qui ont accru la participation scolaire des filles. L'amélioration des niveaux d'instruction secondaire chez les filles a eu un impact positif dans d'autres domaines de la société, avec une diminution de la mortalité infantile, une meilleure nutrition et des emplois mieux rémunérés pour les femmes.

Une institutrice aide et encourage les élèves, à Djibouti



© Giacomo Prozzi/PANOS

Caraïbes (1,69) et le Pacifique (1,31), et beaucoup moins de femmes que d'hommes dans l'enseignement supérieur en Asie du Sud et de l'Ouest (0,76) et en Afrique subsaharienne (0,67). Dans certains pays, il y avait moins de 30 femmes inscrites dans l'enseignement supérieur pour 100 hommes en 2006.

Disparités entre les sexes à l'intérieur des pays

Il y a une corrélation étroite entre la pauvreté et les disparités entre les sexes dans l'enseignement primaire, et encore plus dans l'enseignement secondaire. Au Mali, par exemple, les filles des ménages les plus riches ont 4 fois plus de chances que les filles des ménages les plus pauvres de fréquenter l'école primaire et 8 fois plus de chances d'aller à l'école secondaire.

Les disparités de revenu interagissent avec les facteurs sociaux, économiques et culturels plus généraux pour désavantager les filles. Selon une recherche internationale, le fait de naître dans un groupe autochtone, une minorité linguistique, une caste inférieure ou un groupe géographiquement isolé peut amplifier le désavantage. Au Guatemala, les filles autochtones ont moins de chances d'être scolarisées que les filles d'autres groupes démographiques : 54 % seulement sont scolarisées à l'âge de 7 ans, contre 75 % des filles non autochtones. Pour surmonter ces inégalités, il faut des mesures spécifiques en faveur des filles, appuyées par un leadership politique résolu et une législation appropriée.

Égalité des sexes dans l'éducation : plus difficile à réaliser

Outre l'élimination des disparités entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire pour 2005, l'objectif de l'EPT relatif au genre demande que soit instaurée l'égalité dans ce domaine en 2015, l'accent étant mis sur l'action visant à assurer aux filles un accès équitable et sans restrictions à une éducation de base de qualité avec les mêmes chances de réussite que les garçons. Cela est beaucoup plus difficile à réaliser que la parité, comme le montrent les études sur les résultats d'apprentissage.

Résultats d'apprentissage et choix des matières d'enseignement : les différences entre les sexes perdurent. Filles et garçons obtiennent des résultats très différents à l'école, non seulement pour ce qui est des performances d'ensemble mais aussi selon les matières. Les évaluations des élèves révèlent des différences de grande ampleur entre les sexes. Si les disparités sont variables, quatre constantes apparaissent. Premièrement, les filles continuent de mieux réussir que les garçons en lecture et dans les arts du langage dans différents groupes de pays. Deuxièmement, bien que les garçons aient dans le passé obtenu de meilleurs résultats en mathématiques dans le primaire comme dans le secondaire, des évaluations récentes révèlent que les filles ont rattrapé leur retard ou même dépassent les garçons dans cette discipline. Troisièmement, bien que les garçons continuent à mieux réussir en sciences que les filles, l'écart est le plus souvent statistiquement non significatif. Quatrièmement, dans l'enseignement supérieur, certaines branches restent des domaines masculins, notamment en sciences et en ingénierie. Dans la moitié des pays pour lesquels les données sont disponibles, les femmes représentent plus des deux tiers des étudiants dans des domaines depuis longtemps considérés comme « féminins » telles l'éducation, la santé et la protection sociale.

Pourquoi les filles enregistrent-elles des scores différents aux tests d'acquis ? Les raisons des différences entre les résultats d'apprentissage des filles et des garçons sont complexes. L'organisation des systèmes éducatifs et ce qui se passe dans la salle de classe contribuent à expliquer pourquoi les filles et les garçons apprennent différemment. Si les enseignants traitent différemment garçons et filles, cela peut avoir une incidence sur le développement et renforcer les stéréotypes sexistes. Il en est de même des manuels. Dans de nombreux pays, les manuels continuent d'être biaisés, les filles et les femmes étant sous-représentées et les deux sexes toujours montrés dans des rôles très stéréotypés. Les progrès sont lents dans ce domaine, et si les exemples les plus flagrants de sexisme ont dans une large mesure disparu, il reste des matériels d'apprentissage sexistes.

Assurer à la fois l'équité et la qualité de l'apprentissage

Objectif 6. Améliorer sous tous ses aspects la qualité de l'éducation dans un souci d'excellence de façon à obtenir pour tous des résultats d'apprentissage reconnus et quantifiables – notamment en ce qui concerne la lecture, l'écriture et le calcul et les compétences indispensables dans la vie courante.

La finalité de l'EPT est que les enfants acquièrent les compétences de base dont ils ont besoin pour enrichir leur vie, élargir leurs possibilités et participer à la société. La qualité de l'éducation qu'ils reçoivent est la clef.

La fracture internationale des résultats d'apprentissage

Les récentes évaluations internationales, régionales et nationales des apprentissages révèlent que dans de nombreux pays, les enfants quittent l'école en ne possédant que les compétences les plus élémentaires. C'est dans les pays en développement que les niveaux d'apprentissage sont les plus faibles. Dans une enquête réalisée en Inde en 2007, il est constaté que moins de la moitié des enfants en 3^e année du primaire étaient capables de lire un texte simple et que 58 % seulement pouvaient faire une soustraction ou une division. Les résultats de l'évaluation SACMEQ II⁵ indiquent que moins de 25 % des élèves de 6^e année atteignaient le niveau « souhaitable » en lecture en Afrique du Sud, au Botswana, au Kenya et au Swaziland, et moins de 10 % au Lesotho, au Malawi, au Mozambique, en Namibie, en Ouganda et en Zambie. Les évaluations des ensembles de compétences plus complexes sont tout aussi alarmantes. Dans la récente évaluation SERCE en Amérique latine, la moitié ou davantage des élèves de 3^e année en Équateur, au Guatemala et en République dominicaine se situaient au niveau le plus bas des tests de lecture.

Le contraste entre pays en développement et pays développés est frappant. Les résultats de l'évaluation PISA de 2006 sur les acquis en sciences montrent que 60 % des élèves au Brésil, en Indonésie et en Tunisie se situaient au niveau le plus bas, contre 10 % des élèves au Canada et en Finlande. Dans l'évaluation du Programme international de recherche en lecture scolaire (PIRLS) de 2006, les élèves de 4^e année du primaire des pays à revenu intermédiaire ou à faible revenu non européens enregistraient en lecture des scores nettement inférieurs à la moyenne internationale. Il faut ajouter que ces évaluations ne couvrent que les enfants scolarisés : l'inclusion des résultats des enfants non scolarisés accentuerait encore les disparités.

Dans de nombreux pays, les enfants quittent l'école en ne possédant que les compétences les plus élémentaires.

5. Le chapitre 2 du *Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2009* donne des détails et l'intitulé complet des diverses évaluations internationales et nationales des apprentissages.

Les disparités des résultats d'apprentissage sont souvent liées à la pauvreté et aux autres formes du désavantage.

Au-delà des moyennes nationales : d'énormes inégalités des acquis

C'est à l'intérieur des pays que les disparités des résultats d'apprentissage sont les plus prononcées, et elles sont souvent liées à la pauvreté et aux autres formes du désavantage. L'inégalité existe à tous les niveaux : entre régions, entre communautés, entre écoles et entre salles de classe. Dans l'étude du PIRLS de 2006, les 5 % d'élèves de 4^e année du primaire les plus performants en Afrique du Sud avaient en lecture des scores cinq fois plus élevés que les 5 % les moins performants. Les disparités des acquis d'apprentissage au sein d'un même pays peuvent s'expliquer par l'origine des élèves, le système éducatif et le contexte scolaire.

■ **Origine des élèves.** Indépendamment de l'aptitude inhérente des élèves, leurs acquis sont le produit de circonstances sociales, économiques et culturelles telles que le sexe, la langue parlée dans la famille, l'emploi et l'instruction des parents, la taille de la famille et la condition d'immigrant. Ces facteurs expliquent dans une large mesure combien les élèves apprennent à l'école.

■ **Système éducatif.** La façon dont est organisé un système éducatif a une influence notable sur les résultats d'apprentissage. Les facteurs à prendre en compte comprennent les politiques de passage dans la classe supérieure, la question de savoir si les élèves sont groupés par aptitude, les classes multiniveaux et les examens de fin de scolarité. Des politiques de développement des services d'EPPE et de renforcement de l'autonomie des écoles, par exemple, peuvent améliorer l'équité tandis que d'autres pratiques, telles que l'utilisation de filières sélectives, peuvent aggraver les disparités.

■ **Contexte scolaire.** Un environnement d'apprentissage efficace repose sur une infrastructure de base, un leadership professionnel, des enseignants motivés, un temps d'instruction et des ressources suffisants, un suivi et une évaluation qui améliorent les performances et un financement adéquat. Beaucoup de ressources essentielles considérées comme allant de soi dans les pays développés, telles que l'électricité, les sièges, les pupitres et les manuels, sont rares dans les pays en développement. Dans 6 pays d'Afrique subsaharienne, la moitié des élèves de 6^e année du primaire étudient dans des salles de classe

Une enseignante motivée ouvre les jeunes esprits aux bonheurs et aux bienfaits de l'éducation dans une zone rurale du Mali



dépourvues du moindre livre. Dans nombre de pays en développement, les ressources scolaires clefs sont inégalement réparties entre zones urbaines et zones rurales. En Amérique latine et ailleurs, les enfants pauvres risquent plus de fréquenter des écoles mal équipées que les enfants riches, ce qui aggrave les inégalités existantes.

Nombre et qualité des enseignants

Les enseignants sont les premiers prestataires d'une éducation de qualité. Pour que les élèves réussissent à l'école, il leur faut en nombre suffisant des enseignants bien formés et motivés et des rapports élèves/enseignant (REE) raisonnables.

Dans le monde, plus de 27 millions d'enseignants travaillaient dans les écoles primaires en 2006, dont environ 80 % dans des pays en développement. Le corps enseignant du primaire a augmenté de 5 % entre 1999 et 2006, les plus fortes progressions étant enregistrées en Afrique subsaharienne. Le nombre d'enseignants a aussi augmenté en Amérique latine et dans les Caraïbes. Depuis 1999, le nombre d'enseignants du secondaire dans le monde a augmenté de 5 millions, atteignant 29 millions en 2006.

Les gouvernements devront recruter et former des enseignants en très grand nombre pour atteindre les objectifs de l'EPT. Globalement, un total estimé à 18 millions d'enseignants supplémentaires dans le primaire est nécessaire d'ici à 2015, les besoins les plus pressants (1,6 million d'enseignants de plus) se faisant ressentir en Afrique subsaharienne. Si l'on tient compte des enseignants partant à la retraite, c'est 3,8 millions d'enseignants supplémentaires qu'il faudra recruter. La région Asie de l'Est et Pacifique a besoin de 4 millions d'enseignants et l'Asie du Sud et de l'Ouest de 3,6 millions, compte tenu également des départs à la retraite et autres facteurs.

Il est largement admis que les classes ne devraient pas dépasser 40 élèves par enseignant (REE de 40/1) pour un environnement d'apprentissage satisfaisant. Il n'y a guère eu de progrès en matière de réduction des disparités nationales et régionales des REE, surtout en Asie du Sud et de l'Ouest et en Afrique subsaharienne. Des augmentations particulièrement fortes des REE sont constatées dans certains pays, dont l'Afghanistan, le Kenya, la République-Unie de Tanzanie et le Rwanda. En Afghanistan, au Mozambique, au Rwanda et au Tchad, les REE nationaux du primaire dépassent 60/1. En revanche, ceux du primaire en Amérique latine et dans les Caraïbes et en Amérique du Nord et en Europe occidentale ont diminué du fait de la baisse des effectifs scolarisés et/ou de l'accroissement du nombre d'enseignants. Dans l'enseignement secondaire, on trouve aussi les REE les plus élevés en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud et de l'Ouest.

Beaucoup de pays manquent d'enseignants formés. Dans le primaire, les proportions médianes d'enseignants formés dans le corps enseignant variaient en 2006 de 68 % en Asie du Sud et de l'Ouest à 100 % dans les États arabes. Entre 1999 et 2006, près de la moitié des 40 pays pour lesquels les données sont disponibles ont accru le pourcentage d'enseignants formés. Cette proportion s'est élevée de plus de 50 % aux Bahamas, au Myanmar, en Namibie et au Rwanda. Toutefois, le pourcentage d'enseignants formés a baissé dans plus d'un tiers des pays, dont le Bangladesh, le Népal et le Niger.

Les REE nationaux masquent souvent de fortes disparités à l'intérieur des pays, là encore associées au lieu de résidence, au revenu et au type d'école. Au Nigéria, les REE étaient 5 fois plus élevés dans l'État de Bayelsa qu'à Lagos. Les enfants des familles les plus riches fréquentent souvent des écoles ayant un meilleur REE et une plus grande proportion d'enseignants formés que les autres. Les REE varient aussi selon que l'école est ou non financée par des fonds publics. Au Bangladesh, par exemple, les écoles publiques présentaient un REE moyen de 60/1 tandis que les écoles non publiques en présentaient un de 40/1.

Parmi les autres facteurs affectant la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage figurent l'absentéisme des enseignants, la démoralisation des enseignants (liée aux bas salaires et aux mauvaises conditions de travail) et l'effet du VIH/sida sur la mortalité des enseignants.

L'éducation pour tous : mesurer les résultats d'ensemble

Bien que chaque objectif de l'EPT soit important, l'essentiel en définitive est de progresser sur tous les fronts. L'indice du développement de l'EPT (IDE) aide à se rendre compte des progrès d'ensemble de l'EPT. Il est centré sur les 4 objectifs les plus facilement quantifiables : l'EPU, l'alphabétisation des adultes, la parité entre les sexes et la qualité de l'éducation. Pour le dernier *Rapport*, il a pu être calculé pour 129 pays pour lesquels les données sont disponibles sur les 4 objectifs pour l'année scolaire qui s'est terminée en 2006. Parmi les nombreux pays exclus de ce tableau figurent une majorité d'États dits « fragiles », comprenant les États dans des situations de conflit ou de post-conflit.

Sur les 129 pays couverts :

- 56 – 5 de plus qu'en 2005 – ont atteint les 4 objectifs ou sont près de les atteindre, avec des valeurs de l'IDE en moyenne égales ou supérieures à 0,95. La plupart de ces pays très performants se trouvent dans les régions les plus développées ;
- 44, la plupart en Amérique latine et dans les Caraïbes (18), dans les États arabes (9), en Afrique subsaharienne (9) et en Asie de l'Est et dans le

Les gouvernements devront recruter et former des enseignants en très grand nombre pour atteindre les objectifs de l'EPT.

Pacifique (5) sont à mi-chemin de la réalisation de l'EPT, avec des valeurs de l'IDE comprises entre 0,80 et 0,94. Bien que la participation à l'enseignement primaire puisse être élevée dans ces pays, des retards dans d'autres domaines, tels que l'alphabétisation des adultes et la qualité de l'éducation, tirent vers le bas leur résultat global ;

- 29 pays – plus d'un cinquième de l'échantillon de l'IDE – sont à la traîne avec des valeurs de l'IDE inférieures à 0,80. L'Afrique subsaharienne est surreprésentée dans ce groupe, avec des valeurs de l'IDE inférieures à 0,60 au Burkina Faso, en Éthiopie, au Mali, au Niger et au Tchad. Des pays d'autres régions, dont 4 États arabes et 5 pays sur 6 en Asie du Sud, font aussi partie de cette catégorie. La plupart de ces pays enregistrent des scores médiocres au regard des 4 objectifs mesurés.

L'évolution de l'IDE entre 1999 et 2006 n'a pu être analysée que pour 45 pays. Trente et un ont enregistré une progression – sensible dans plusieurs cas. Même si les valeurs absolues de l'IDE sont restées faibles en Éthiopie, au Mozambique et au Népal, elles ont progressé de plus de 20 %. L'IDE a régressé dans 14 pays. C'est le Tchad qui a connu le recul le plus net, se classant dernier dans la liste de l'IDE pour 2006, nettement derrière les autres pays.

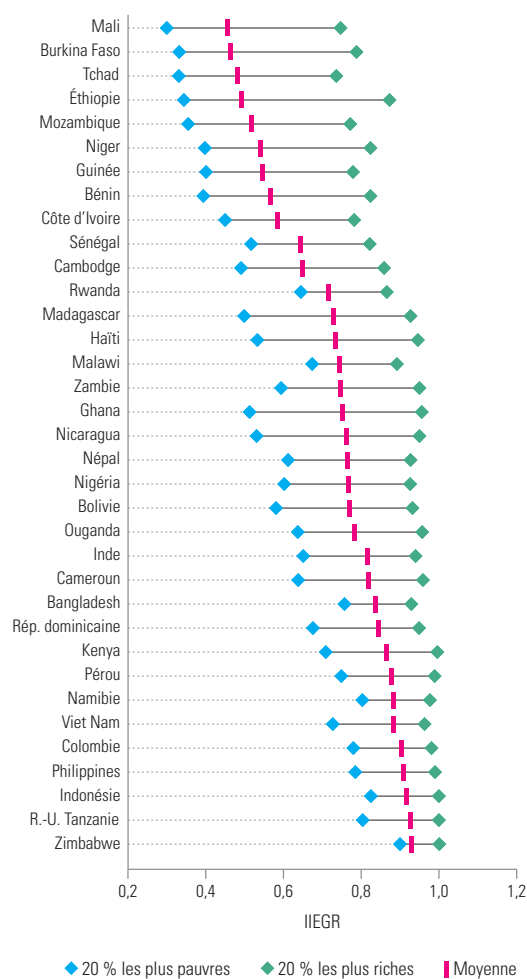
L'accroissement de la participation scolaire a été le principal moteur de l'amélioration de l'IDE. Le TNS⁶ total du primaire a augmenté en moyenne de 7,3 % dans les 45 pays. Pour la plupart des 14 pays où l'IDE a régressé, la mauvaise qualité de l'éducation a été un facteur important.

Réalisation de l'EPT dans son ensemble : les inégalités au sein des pays demeurent la règle

L'IDE examiné ci-dessus donne un instantané fondé sur des moyennes nationales, mais il ne rend pas compte des variations à l'intérieur des pays. Pour remédier à cette carence, un nouvel indice de l'éducation, l'indice de l'inégalité de l'EPT par groupe de revenu (IIEGR), a été créé pour 35 pays en développement à l'aide des données des enquêtes sur les ménages (figure 8). Cet indice examine la répartition des progrès de l'EPT dans son ensemble dans les pays, sur la base de la richesse et du lieu de résidence (rural/urbain). Il révèle que :

- il y a de grandes disparités dans les progrès de l'EPT dans son ensemble entre les groupes de revenu dans presque tous les 35 pays couverts. Les écarts au sein des pays sont presque aussi importants que les écarts entre nations. Les disparités sont particulièrement marquées au Bénin, au Burkina Faso, en Éthiopie, au Mali, au Mozambique, au Niger et au Tchad, où l'IIEGR du groupe le plus riche est presque deux fois plus élevé que celui du groupe le plus pauvre ;

Figure 8 : Indice d'inégalité en matière d'EPT par quintile de richesse, une sélection de pays, année la plus récente



Source : voir la figure 2.44 du Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2009.

- les pays aux systèmes éducatifs qui fonctionnent le mieux affichent non seulement des progrès d'ensemble de l'EPT supérieurs mais aussi moins d'inégalités ;
- les progrès vers l'EPT dans son ensemble ont bénéficié aux plus pauvres dans la plupart des pays. La différence entre le cinquième le plus riche et le cinquième le plus pauvre de la population a diminué dans les trois quarts des 35 pays. Au Bénin, en Éthiopie, en Inde et au Népal, la différence entre les plus riches et les plus pauvres a diminué d'au moins 15 % ;
- les progrès de l'EPT dans son ensemble sont plus marqués dans les zones urbaines que dans les zones rurales, indépendamment du groupe de revenu. Au Burkina Faso, en Éthiopie, au Mali et au Tchad, l'IIEGR urbain est au moins deux fois plus élevé que l'IIEGR des zones rurales.

6. La proportion d'enfants en âge de fréquenter l'école primaire qui sont scolarisés soit dans le primaire, soit dans le secondaire.

Chapitre 3. Améliorer la qualité et renforcer l'équité : pourquoi la gouvernance est importante



En matière d'éducation, la bonne gouvernance n'est pas un concept abstrait. Il s'agit de faire en sorte que les enfants aient accès à des écoles convenablement financées qui soient capables de répondre aux besoins locaux et emploient des enseignants formés et motivés. La gouvernance concerne la répartition des pouvoirs de décision à tous les niveaux du système éducatif, du ministère à l'école et à la communauté. Le chapitre 3 analyse la façon dont les gouvernements mettent en œuvre les politiques et les réformes dans quatre domaines clés de la gouvernance : le financement de l'éducation ; le choix, la concurrence et l'influence dans l'éducation scolaire ; les enseignants et le suivi ; la planification de l'éducation et les stratégies de réduction de la pauvreté. Il cherche à déterminer dans quelle mesure la gouvernance peut contribuer à améliorer la qualité et réduire les inégalités en matière d'éducation.

Gouvernance de l'éducation : le Cadre de Dakar et au-delà

La réforme de la gouvernance est un élément important de l'agenda de l'EPT. Le Cadre d'action de Dakar a énoncé des principes généraux, incluant la création de systèmes éducatifs réactifs, responsabilisés et participatifs. Tout en ne préconisant pas de modèle unique de bonne gouvernance, il promeut la décentralisation et encourage la participation au processus décisionnel jusqu'au niveau de la base, visant à rendre les systèmes plus équitables.

L'expérience des pays en matière de réforme de la gouvernance est très variée et il semble que les résultats soient mitigés. On peut identifier deux grands problèmes : une tendance à appliquer des modèles qui ne répondent pas aux conditions locales et une attention insuffisante à l'équité. De plus, on constate souvent une incapacité à mettre les stratégies de réduction de la pauvreté et de l'inégalité au centre des réformes. Pour que les pays accélèrent leurs progrès vers la réalisation de l'EPT, il faut qu'ils donnent plus de poids à l'équité dans la réforme de la gouvernance. De son examen des quatre aspects de la gouvernance et des moyens employés pour lutter contre l'inégalité, le *Rapport* tire quatre conclusions majeures.

- **Financement de l'éducation.** La décentralisation est importante, mais le gouvernement central devrait conserver un rôle majeur dans l'égalisation de la répartition des fonds destinés à l'éducation.
- **Gouvernance des écoles.** Le transfert de responsabilités aux communautés, aux parents et aux prestataires privés ne saurait remplacer la remise en état des systèmes publics d'éducation de base.
- **Enseignants et suivi.** Il faut que les gouvernements renforcent le recrutement et la motivation des enseignants, qu'ils mettent en place des incitations pour améliorer la responsabilisation, l'équité et l'apprentissage, et qu'ils élaborent des politiques de suivi des écoles s'accompagnant d'un soutien aux établissements scolaires.
- **Planification et réduction de la pauvreté.** L'éducation a besoin d'être intégrée dans des stratégies plus générales de lutte contre la pauvreté et l'extrême inégalité.

Financer l'éducation avec un souci d'équité

Il faut augmenter les financements si l'on veut que le monde atteigne les objectifs de Dakar, mais cette augmentation n'est qu'un élément d'un ensemble plus large de défis pour les politiques de l'éducation. Il faut que les pays améliorent l'efficacité et accroissent les ressources financières pour réaliser l'EPT. Il faut aussi qu'ils élaborent des stratégies de lutte contre les inégalités dans le financement de l'éducation.

Dépenses publiques d'éducation

La part du revenu national consacrée à l'éducation est très variable selon les régions et les groupes de revenu (tableau 1). Les pays à faible revenu d'Afrique subsaharienne et d'Asie du Sud et de l'Ouest, où vit près de 80 % de la population non scolarisée, tendent à investir les proportions les plus faibles du PNB dans l'éducation. En Afrique subsaharienne, 11 des 21 pays pour lesquels les données sont disponibles consacrent moins de 4 % de leur PNB à l'éducation. En Asie du Sud,

Tableau 1 : Dépenses publiques d'éducation en pourcentage du PNB et des dépenses publiques totales, par région, 2004

Afrique subsaharienne	États arabes	Asie centrale	Asie de l'Est et Pacifique	Asie du Sud et de l'Ouest	Amérique latine et Caraïbes	Amérique du Nord et Europe occidentale	Europe centrale et orientale
Dépenses publiques d'éducation en % du PNB							
4,4	4,6	3,4	...	3,3	4,1	5,5	5,3
Dépenses publiques d'éducation en % des dépenses publiques totales							
18	21	15	15	12	13

Source : voir le tableau 3.2 et l'annexe, tableau statistique 11, du *Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2009*.

Pour que les pays accélèrent leurs progrès vers la réalisation de l'EPT, il faut qu'ils donnent plus de poids à l'équité dans la réforme de la gouvernance.

le Bangladesh n'en consacre que 2,6 %, l'Inde 3,3 % et le Pakistan 2,7 %. Les écarts sont importants au sein du groupe des pays à faible revenu : la République centrafricaine en consacre 1,4 %, contre 6 % pour l'Éthiopie.

Les dépenses publiques ont augmenté depuis Dakar dans la majorité des pays pour lesquels les données sont disponibles. Dans certains pays, les fortes progressions des dépenses sont associées à des progrès substantiels au regard des objectifs de l'EPT. L'Éthiopie, le Kenya, le Mozambique et le Sénégal ont fortement accru la part du PNB investie dans l'éducation, et chacun de ces pays a enregistré une diminution sensible du nombre d'enfants non scolarisés.

Cependant, la part du revenu national consacrée à l'éducation a baissé entre 1999 et 2006 dans 40 des 105 pays pour lesquels les données sont disponibles. Dans 12 pays, cette part a reculé de plus de 1 point de pourcentage. Ce dernier groupe comprend plusieurs États comptant un nombre relativement élevé d'enfants non scolarisés comme le Congo et l'Inde. Dans d'autres pays d'Asie du Sud et de l'Ouest et d'Afrique subsaharienne, les dépenses ont stagné. Étant donné leur faible niveau actuel d'investissement, il faut que ces pays accroissent le montant, l'efficacité et l'équité des dépenses publiques d'éducation.

Les inégalités de revenu globales sont reflétées dans les inégalités des dépenses d'éducation. En 2006, la dépense par élève du primaire allait de moins de 300 dollars EU dans une grande partie de l'Afrique subsaharienne à plus de 5 000 dollars EU dans la plupart des pays développés (chiffres en dollars constants de 2005). L'Afrique subsaharienne compte 15 % de la population mondiale des 5-25 ans, mais leur consacre 2 % des dépenses publiques d'éducation mondiales. L'Asie du Sud et de l'Ouest, quant à elle, compte le quart de la population mondiale de ce groupe d'âge et lui consacre 7 % des dépenses (figure 9).

Améliorer l'efficacité et réduire la corruption

Les augmentations des financements doivent être complétées par des améliorations de l'efficacité financière et par un renforcement de la gouvernance financière. Bien qu'il soit difficile de mesurer l'efficacité des dépenses d'éducation selon les pays, les comparaisons entre les apports financiers et les résultats spécifiques tels que la scolarisation, l'achèvement du cycle et les acquis d'apprentissage sont éclairantes. Par exemple, le Sénégal et l'Éthiopie avaient le même taux de scolarisation dans le primaire (71 %) en 2006, mais le Sénégal dépensait deux fois plus par élève que l'Éthiopie. Cela donne à penser que le système éducatif éthiopien était plus efficace pour ce qui est de traduire les ressources en places scolaires, bien qu'il ne faille pas en conclure à une différence de qualité des places scolaires entre ces 2 pays.

La corruption a des conséquences profondément négatives sur l'éducation. Dans de nombreux pays, le détournement des fonds à divers niveaux signifie qu'une part non négligeable des ressources destinées à l'éducation ne parvient pas aux écoles. Une enquête réalisée en 2003 au Mexique a estimé que les ménages payaient près de 10 millions de dollars EU en pots-de-vin – une moyenne de 30 dollars par ménage – pour s'assurer l'accès à l'éducation publique, qui est gratuite selon la loi. Souvent, la corruption frappe particulièrement les groupes défavorisés étant donné qu'ils dépendent davantage du système public, ont moins recours à la protection de la loi et sont moins capables de faire des paiements « informels ». Un exemple d'initiative nationale visant à enrayer la corruption est le Programme indonésien de subventions à l'amélioration des écoles, qui a intégré des structures institutionnelles afin de renforcer la gouvernance et de combattre la corruption.

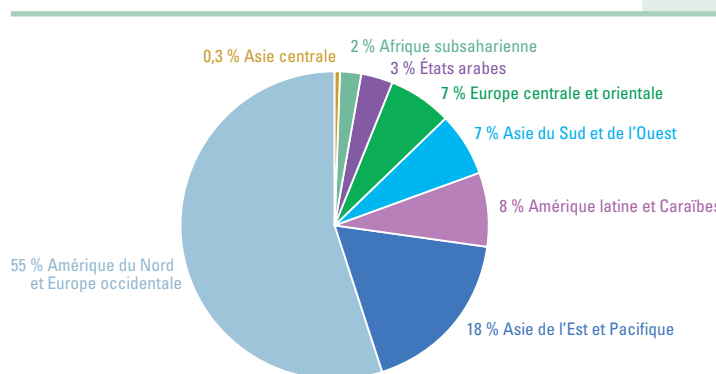
Stratégies visant à améliorer l'équité des financements.

Les dépenses publiques d'éducation peuvent remédier aux inégalités, mais elles peuvent aussi les renforcer. Les régions les plus riches et les groupes favorisés reçoivent souvent plus de fonds que les régions moins riches et les groupes défavorisés. Dans certains cas, l'inégalité des financements suit les critères ethniques. Dans l'ex-République yougoslave de Macédoine, par exemple, les écoles dont les élèves sont d'origine albanaise reçoivent près de 20 % de fonds de moins par élève que celles dont les élèves sont d'origine macédonienne, et l'écart atteint 37 % dans les zones rurales.

Les gouvernements ont élaboré diverses approches visant à renforcer l'équité. Dans plusieurs pays d'Afrique subsaharienne, les dépenses sont devenues plus équitables du fait de la suppression des frais de scolarité, ce qui a permis de scolariser davantage d'enfants pauvres. Par exemple, en Ouganda, en République-Unie de Tanzanie, au Sénégal et en Zambie, la décision des

Dans plusieurs pays d'Afrique subsaharienne, la suppression des frais de scolarité a permis de scolariser davantage d'enfants pauvres.

Figure 9 : Répartition des dépenses publiques d'éducation mondiales par région, 2004



Source : voir la figure 3.4 du Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2009.

Les questions clefs ne sont pas celles de savoir s'il faut décentraliser mais comment décentraliser.

dirigeants politiques de supprimer les frais de scolarité et d'augmenter simultanément les dépenses consacrées à l'enseignement primaire a renforcé l'équité des dépenses publiques et a eu des effets positifs importants sur la scolarisation.

Une autre approche consiste à subventionner les écoles, par le transfert de fonds des autorités centrales aux communautés et aux écoles locales. Ces subventions peuvent réduire les inégalités en fournissant des ressources supplémentaires pour les élèves défavorisés ou vulnérables. Au Ghana, un programme de subventions aux écoles a eu pour résultat de fortes progressions des taux de scolarisation au cours des 4 années qui ont suivi la suppression des frais de scolarité. En particulier, la scolarisation des enfants des zones défavorisées a augmenté, de même que celle des filles.

La décentralisation, facteur potentiel d'inégalité

Dans un nombre croissant de pays, la responsabilité et la gestion financières sont transférées aux niveaux inférieurs de l'administration publique, aux communautés locales et aux prestataires de services scolaires. Cette décentralisation, qui rapproche le processus décisionnel des communautés, est considérée comme plus réceptive aux besoins locaux et comme conférant une plus grande influence aux pauvres.

Toutefois, la décentralisation des finances a des implications incertaines du point de vue de l'équité. Les éléments d'information dont on dispose sur de nombreux pays – dont la Chine, l'Indonésie et les Philippines – donnent à penser que le transfert des responsabilités financières peut exacerber les inégalités, les régions les plus riches étant mieux placées pour mobiliser des ressources. Au Nigéria, les États et régions les plus riches ayant la plus forte participation à l'éducation ont reçu la plus grande part des ressources fédérales, dans certains cas 5 fois plus que les régions plus pauvres. Le système a renforcé les grandes disparités existant en matière de financement de l'éducation.

La solution pour éviter de telles situations est que le gouvernement central s'emploie activement à redistribuer les ressources aux régions pauvres et aux groupes défavorisés. C'est ce qui a été fait, à des degrés divers, par exemple en Afrique du Sud, au Brésil, en Éthiopie et au Viet Nam. La décentralisation n'est en soi ni bonne ni mauvaise du point de vue de l'équité. Les questions clefs ne sont pas nécessairement celles de savoir s'il faut décentraliser mais comment décentraliser et que décentraliser. Les stratégies en vue d'une décentralisation équitable comprennent :

- l'établissement de principes directeurs clairs pour la mobilisation des ressources décentralisées, tels que l'interdiction aux autorités sous-nationales de faire payer des frais de scolarité pour l'éducation de base ;

- l'élaboration de formules de financement équitables en vertu desquelles les transferts de fonds du gouvernement central aux autorités locales sont pondérés pour tenir compte des indicateurs relatifs à la pauvreté, à la santé et à l'éducation et pour refléter les coûts estimés de la réalisation des objectifs nationaux d'EPT ;

- la définition, pour les politiques, d'objectifs clairs reflétant un engagement fort en faveur des objectifs nationaux de réduction de la pauvreté et du Cadre d'action de Dakar.

Choix, concurrence et influence : la réforme de la gouvernance des écoles et l'EPT

Quels sont les rôles des gouvernements, des parents, des communautés et des prestataires privés dans la gestion et le financement des écoles ? L'analyse ci-après est centrée sur trois courants de la réforme de la gouvernance des écoles : le transfert de pouvoirs aux écoles et aux communautés locales ; l'élargissement du choix et de la concurrence scolaires ; l'expansion des écoles privées peu coûteuses. Elle vise à déterminer si ces réformes renforcent l'influence des pauvres et élargissent leurs choix.

Gestion axée sur les écoles : un large éventail d'approches et de résultats

La gestion axée sur les écoles décrit une série de réformes qui confèrent aux enseignants, aux parents et aux communautés une plus grande autonomie en ce qui concerne la prise des décisions dans les écoles. Ses partisans font valoir qu'elle rend les écoles plus réceptives aux besoins locaux, donne aux parents une réelle influence et renforce la participation des enseignants, leur motivation et leur responsabilisation.

Dans certains cas, les réformes fondées sur la gestion axée sur les écoles ont amélioré les acquis d'apprentissage et renforcé l'équité. Les élèves des écoles EDUCO en El Salvador, par exemple, ont de meilleurs scores en mathématiques et en langue que ceux des autres écoles. Toutefois, dans des programmes similaires mis en œuvre au Honduras, les scores aux tests dans les écoles participantes ne différaient pas sensiblement de ceux des élèves des écoles traditionnelles. En Amérique latine et dans d'autres régions, il n'y avait pas de changements notables dans les pratiques d'enseignement.

Les impacts sur l'influence sont aussi ambigus. Un processus décisionnel plus localisé peut rapprocher le pouvoir des parents et des communautés via la création de structures formelles telles que les associations parents-enseignants et les organes de direction des écoles, mais les désavantages les plus généraux n'en

sont pas pour autant automatiquement surmontés. Au Népal, par exemple, les comités de gestion des écoles sont dirigés pour l'essentiel par des hommes appartenant aux castes supérieures ; en Australie et en Nouvelle-Zélande, les groupes minoritaires sont sous-représentés dans les conseils scolaires. Les inégalités et situations sociales existantes telles que la pauvreté fragilisent les efforts visant à accroître l'équité par la participation.

Choix et concurrence dans les services d'éducation

Dans presque tous les pays, l'État est en définitive responsable des systèmes scolaires. Son rôle peut aller de la fourniture directe des services d'éducation à la gestion et à la régulation des prestataires privés. L'élargissement des possibilités pour les parents de choisir entre les écoles est largement considéré comme une clef de l'amélioration de la qualité. Dans certains pays, les partenariats public-privé, dans lesquels le gouvernement apporte une aide financière aux prestataires privés, sont le principal véhicule de cet élargissement du choix et de la concurrence entre les écoles.

Le choix et la concurrence entre les écoles sont au centre de débats parfois passionnés dans les pays développés comme dans les pays en développement. Un choix parental accru conduit-il à de meilleurs résultats d'apprentissage et à une plus grande équité ? Les éléments de réponse dont on dispose ne sont pas concluants. Les évaluations PISA n'indiquent pas d'effets notables de la concurrence entre écoles sur les résultats d'apprentissage. Aux États-Unis, il n'est pas certain que le développement des écoles à charte (*charter schools*) et l'application de programmes de chèques éducation aient amélioré les acquis scolaires ou réduit les disparités. Il en est de même au Chili : bien que ce pays soit souvent cité comme un modèle de premier plan en matière de réformes de la gouvernance sur le choix et la concurrence, ses résultats sont décevants. Les écoles privées subventionnées par l'État ne font pas mieux que les écoles municipales, une fois tenu compte du statut socio-économique.

Les expériences des États-Unis et du Chili ne fournissent pas d'éléments décisifs en faveur du choix et de la concurrence en termes d'amélioration de la qualité et de l'équité de l'éducation. L'expérience suédoise a été plus positive. Depuis le début des années 1990, ce pays permet aux parents de choisir des prestataires non publics tout en bénéficiant de fonds publics. Ce système jouit d'un large soutien en Suède. Toutefois, il n'est pas certain qu'il soit exportable. La concurrence a été introduite dans ce pays avec un système éducatif public offrant à tous les enfants la possibilité de recevoir une éducation de qualité, et avec de faibles niveaux d'inégalité. De plus, le gouvernement suédois a une forte capacité de régulation et de supervision des prestataires

privés. Ce ne sont pas là des conditions qui existent dans beaucoup de pays développés, sans parler des pays en développement.

Si les gouvernements élargissent les choix scolaires sans prévoir de garanties pour protéger les défavorisés, les systèmes scolaires peuvent devenir une source d'inégalités. La première priorité, surtout dans les pays les plus pauvres, est de faire en sorte qu'un système public convenablement financé soit mis à la disposition de tous.

Les écoles privées peu coûteuses : un symptôme de la carence de l'État

Les écoles primaires privées peu coûteuses ont connu un développement rapide ces dernières années dans des pays comme le Ghana, l'Inde, le Kenya, le Nigéria et le Pakistan. La mauvaise qualité des services éducatifs publics et le manque d'écoles publiques sont des facteurs importants de ce développement. Bien que l'ampleur de ce mouvement soit variable, il semble que les écoles privées peu coûteuses se multiplient dans les zones où l'on trouve certaines des populations les plus défavorisées, dont les enfants des taudis.

Certains considèrent les écoles privées peu coûteuses comme une alternative efficace à l'enseignement public. Ils font valoir que le fait que les parents acceptent de payer les frais demandés par ces écoles prouve que celles-ci répondent à un réel besoin, sont financièrement accessibles et donnent aux parents un réel choix.

Beaucoup de ces affirmations ne sont pas confortées par les faits. Souvent, les membres les plus pauvres de la société ne peuvent payer les frais de scolarité qu'au prix d'immenses sacrifices dans d'autres domaines. La qualité de l'éducation dans ces écoles peut être médiocre. Dans certains cas, la demande est simplement due à l'absence de services publics. Par exemple, les habitants de certains bidonvilles de la capitale du Kenya, Nairobi, ne peuvent choisir d'envoyer leurs enfants dans les écoles publiques pour la simple raison qu'il n'y en a pas.

Des tentatives ont été faites pour expérimenter l'intégration des écoles privées peu coûteuses dans des partenariats public-privé. Un des exemples les plus notables vient du Pakistan. Dans un contexte de faible scolarisation globale et de très fortes disparités entre les sexes, un programme de chèques éducation et de subventions aux écoles, analogue à ceux des États-Unis et de la Suède, a été introduit pour aider les prestataires de services éducatifs peu coûteux, avec quelques résultats positifs. Cependant, étant donné le manque de capacité du gouvernement et la dépendance vis-à-vis des financements extérieurs, la pérennité du programme est problématique. De plus, et surtout, la plupart des familles pauvres continuent de dépendre de l'enseignement public.

Un choix parental accru conduit-il à de meilleurs résultats d'apprentissage et à une plus grande équité ? Les éléments de réponse dont on dispose ne sont pas concluants.

Du point de vue de l'EPT, l'accroissement du nombre d'enseignants s'accompagnant d'une baisse des normes de qualité est une fausse économie.

L'émergence rapide des écoles privées peu coûteuses peut répondre à une réelle demande, mais il n'est guère évident qu'elles permettent véritablement de choisir une éducation d'un coût raisonnable, accessible et de qualité. Les fonds et les prestataires privés ont un rôle à jouer et les gouvernements devraient veiller à ce qu'ils soient intégrés dans des stratégies nationales bien gérées. Cependant, lorsqu'il s'agit de l'éducation de base, surtout dans les pays les plus pauvres, les fonds et services privés ne sauraient se substituer à des systèmes publics offrant à chacun la possibilité de recevoir une éducation de qualité.

Renforcer la gouvernance des enseignants et le suivi

Beaucoup de systèmes scolaires ne parviennent pas à offrir une éducation qui satisfasse ne serait-ce qu'aux normes les plus élémentaires de qualité et d'équité. Cette situation laisse des millions d'enfants dépourvus des compétences fondamentales en alphabétisme et en numératie, même après leur scolarisation. Le débat qui suit examine deux aspects cruciaux pour l'amélioration et le maintien d'une éducation de qualité : les enseignants et le suivi.

Recrutement, répartition géographique et motivation

Faire en sorte qu'il y ait suffisamment d'enseignants là où ils sont le plus nécessaires est un défi majeur des politiques d'éducation. Le présent *Rapport* examine quatre thèmes de la gouvernance concernant les enseignants : la rémunération et le niveau de vie, le recrutement, la répartition géographique et la motivation.

Rémunération et niveau de vie. Lorsqu'ils fixent la rémunération des enseignants, les gouvernements sont confrontés à un dilemme : mettre en place des incitations au recrutement et à la motivation tout en préservant l'équilibre entre les dépenses consacrées aux enseignants et celles réservées à d'autres domaines de l'éducation.

Des enquêtes récentes sur la motivation des enseignants notent que dans certains pays, les niveaux de leur rémunération ne sont pas suffisants pour faire face aux dépenses de base d'une famille. Dans une grande partie de l'Afrique subsaharienne et de l'Asie du Sud, ces niveaux sont dangereusement proches du seuil de pauvreté, voire inférieurs à ce seuil. La faiblesse des rémunérations et les retards de paiement font qu'il est difficile de recruter du personnel qualifié. Ils démoralisent aussi les enseignants et les obligent à exercer d'autres emplois pour joindre les deux bouts – toutes choses qui affectent la qualité de l'enseignement. Les enseignants qui font appel aux cours particuliers pour compléter leur revenu ont été abondamment étudiés dans la plupart des pays d'Asie centrale.

Enseignants contractuels : accroître le recrutement en sacrifiant la qualité et l'équité ? Certains pays ont réagi aux pénuries d'enseignants en recrutant de nouveaux enseignants sur une base contractuelle, contournant les dispositions relatives à la fonction publique. Cela a permis d'accroître le nombre d'enseignants dans de nombreux pays. C'est particulièrement le cas en Afrique de l'Ouest – plus d'un tiers des enseignants en Guinée, au Niger et au Togo sont des contractuels.

Il semble bien que le recours à des enseignants contractuels puisse avoir des conséquences néfastes. Au Togo, où 55 % des enseignants du primaire sont aujourd'hui engagés sous cette forme, les élèves des classes qui leur sont confiées n'obtenaient pas d'aussi bons résultats que les élèves confiés à des enseignants titulaires. En Inde, les enseignants contractuels ont servi à augmenter le nombre d'enseignants dans les zones rurales reculées. Comme ils sont souvent moins qualifiés et expérimentés que les titulaires, la situation suscite des préoccupations concernant la mise à disposition d'un enseignement de qualité égale dans toutes les régions du pays.

Du point de vue de l'EPT, l'accroissement du nombre d'enseignants s'accompagnant d'une baisse des normes de qualité est une fausse économie. Pourtant, les gouvernements ne disposent que d'une marge de manœuvre restreinte étant donné la limitation des budgets. Dans les pays les plus pauvres, une aide accrue peut se révéler nécessaire, à côté d'une intensification des efforts nationaux, pour répondre aux besoins en matière de recrutement des enseignants.

Combattre les défauts d'équité dans la répartition géographique des enseignants. Souvent, il n'y a pas assez d'enseignants dans les zones reculées, pauvres et où vivent des enfants marginalisés. Là où les enseignants ont le choix, ils peuvent ne pas souhaiter travailler dans des zones reculées, avec des conditions de vie relativement difficiles. La faible proportion d'enseignants qualifiés et expérimentés travaillant dans les écoles rurales est une source d'inégalité particulièrement sérieuse. En Namibie, 40 % seulement des enseignants des écoles rurales sont qualifiés, alors que cette proportion atteint 92 % dans la capitale.

Parmi les politiques prometteuses visant à faire venir les enseignants dans ces zones figurent celles qui consistent à offrir des incitations financières et à promouvoir le recrutement local, parfois avec des quotas pour les groupes sous-représentés dans la formation des enseignants. Les avantages du recrutement local comprennent l'accroissement du nombre d'enseignants dans les zones défavorisées, l'amélioration de leur motivation et leur suivi plus étroit par les parents. Cependant, dans la pratique, il peut être difficile de gérer le recrutement d'enseignants venant des groupes sous-représentés. Les gouvernements du Cambodge et de la République démocratique populaire lao ont réussi

à former davantage d'enseignants des groupes ethniques minoritaires, mais ils ont eu des problèmes pour faire en sorte que ces enseignants, une fois formés, retournent enseigner dans leur région d'origine. Au Brésil, la redistribution des ressources financières par le gouvernement central a contribué au recrutement et à la formation d'enseignants dans les régions pauvres.

Les États fragiles touchés par un conflit sont confrontés à des problèmes particulièrement aigus d'affectation des enseignants, comme le montre l'exemple de l'Afghanistan (encadré 6).

Les limites de la rémunération liée aux performances. Rétribuer les enseignants en fonction des résultats des élèves est une approche qui vise à résoudre la question de leur manque de motivation et de responsabilisation. Cette approche est souvent problématique du point de vue de la politique et très controversée. Ses adversaires soutiennent que l'offre d'incitations fondées sur l'amélioration des résultats aux tests d'évaluation peut avoir des effets pervers tels que la limitation des matières enseignées et l'exclusion des enfants qui ont le moins de chances de réussite.

Quelques pays ont introduit à une grande échelle dans leur système éducatif des réformes tendant à lier la rémunération aux performances des élèves, et les résultats ne sont concluants ni dans les pays développés ni dans les pays en développement. Aux États-Unis, les études ne révèlent pas de relation claire de causalité entre la rémunération liée aux performances et les

performances des enseignants. De plus, l'orientation de l'enseignement en fonction des tests peut avoir des conséquences négatives pour l'équité. Au Chili, par exemple, un programme récompense les écoles qui réussissent et non celles dont les performances sont en voie d'amélioration. Des expériences à petite échelle menées en Inde et au Kenya ont conclu que l'amélioration des scores aux tests reflétait la tendance des enseignants à former les élèves en vue des tests, souvent à l'exclusion d'autres aspects du programme, les enseignants se concentrant en général sur les meilleurs élèves. Dans le cas du Kenya, il a été constaté que l'amélioration des acquis d'apprentissage était de courte durée.

Accroître la rémunération des enseignants sur la base des résultats d'apprentissage est complexe, étant donné que de nombreux facteurs se combinent pour améliorer les performances des élèves. De plus, des facteurs tels que la satisfaction professionnelle, l'ethos du secteur public et les conditions de travail peuvent avoir une bien plus grande incidence sur la motivation des enseignants que les incitations financières.

Assurer le suivi des systèmes éducatifs pour améliorer la qualité et l'équité

Deux grandes stratégies ont été adoptées pour améliorer le suivi de l'éducation : une plus large utilisation des évaluations à grande échelle des apprentissages et une réforme des services de supervision et d'inspection des écoles.

Évaluations des apprentissages : une meilleure couverture, mais un lien insuffisant avec la planification. La récente augmentation du nombre d'évaluations à grande échelle des apprentissages est un indicateur de l'accent accru mis sur les résultats d'apprentissage. Entre 2000 et 2006, environ la moitié des pays du monde, dont un nombre croissant de pays en développement, ont réalisé au moins une évaluation nationale des apprentissages.

La plupart des évaluations récentes ont visé à mesurer les performances des systèmes éducatifs dans leur ensemble. D'autres types d'évaluations, souvent sous la forme d'examens de fin de scolarité, forcent les élèves et les enseignants à faire la preuve de leurs performances. Les conclusions semblent indiquer que les élèves du secondaire réussissent mieux dans les pays ayant des examens standardisés de fin du secondaire qu'ailleurs. Toutefois, si le souci essentiel est de maximiser les scores scolaires moyens, les élèves les plus faibles peuvent être considérés comme un handicap potentiel. Au Kenya, une étude a conclu que le taux de transition entre la 6^e et la 7^e année d'études chutait en partie parce que les élèves les moins performants étaient dissuadés de se présenter à l'examen de fin du primaire. Les écoles ne voulaient pas que leur moyenne globale – rendue publique dans les classements – soit tirée vers le bas par les élèves aux performances insuffisantes.

Encadré 6 – La répartition géographique des enseignants dans un État fragile : l'expérience de l'Afghanistan

Étant donné l'augmentation massive de la scolarisation en Afghanistan et le nombre élevé d'enfants d'âge scolaire qui ne sont toujours pas scolarisés, il est crucial de former rapidement des enseignants, de les recruter et de les répartir géographiquement de façon ciblée. Face à cette situation, le gouvernement a construit un système comportant 38 établissements de formation des enseignants. Toutefois, la répartition géographique est restée déséquilibrée, les nominations se concentrant dans les zones urbaines, avec plus de 20 % des élèves des établissements de formation des enseignants – et près de 40 % des élèves femmes – dans la capitale, Kaboul.

Dans un effort pour remédier à ce déséquilibre, le ministère de l'Éducation a élaboré une politique d'intégration des écoles communautaires dans le système gouvernemental. Une entreprise majeure consiste à faire payer par le gouvernement les enseignants précédemment rémunérés par les communautés sur une base essentiellement ponctuelle. L'effort collectif du ministère de l'Éducation et de quatre organisations non gouvernementales a été essentiel dans cette tâche.

Au Brésil, le gouvernement central a redistribué les ressources financières en direction des régions pauvres afin de financer le recrutement et la formation des enseignants.

Il faudrait que les gouvernements mettent en place et financent adéquatement des systèmes efficaces de suivi des progrès en matière de qualité de l'éducation.

Utiliser le suivi pour améliorer l'élaboration des politiques. Les résultats des évaluations à grande échelle des apprentissages peuvent jouer un rôle important pour ce qui est d'éclairer la conception des politiques. Les exemples suivants indiquent quelques domaines clés.

- **Définir des indicateurs de référence concernant les normes minimales d'apprentissage.** Au Lesotho et au Sri Lanka, les évaluations nationales des apprentissages ont servi à établir des normes minimales d'apprentissage permettant de suivre les acquis d'apprentissage des élèves dans chaque province.
- **Éclairer la réforme des programmes d'enseignement.** En Roumanie, l'insuffisance des résultats des évaluations TIMSS a été un signal d'alerte. En conséquence, le gouvernement a modifié les programmes de mathématiques et de sciences et mis au point de nouveaux guides de l'enseignant et matériels didactiques.
- **Examen des politiques.** Au Sénégal, les évaluations réalisées de 1995 à 2000 ont servi à mettre en lumière les effets négatifs des redoublements sur les résultats d'apprentissage à l'école primaire. En conséquence, le gouvernement a interdit le redoublement dans certaines années du primaire.
- **Contribuer à la planification et à la réforme de l'éducation.** Les résultats des évaluations SACMEQ des apprentissages en Afrique subsaharienne ont été utilisés à Maurice, en Namibie, en Zambie, à Zanzibar et au Zimbabwe pour formuler des réformes du secteur de l'éducation et de ses sous-secteurs.

Il faudrait que les gouvernements mettent en place et financent adéquatement des systèmes efficaces de suivi des progrès en matière de qualité de l'éducation et qu'ils traduisent les enseignements des évaluations dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs politiques.

Combiner les évaluations nationales avec un suivi au niveau des écoles

En tant qu'unique lien institutionnel direct entre les salles de classe et les ministères de l'Éducation, l'inspection des écoles est cruciale pour la gestion des systèmes éducatifs. Par des visites dans les écoles, les inspecteurs peuvent attirer l'attention des responsables de l'élaboration des politiques sur les réalités scolaires tandis qu'ils appuient et suivent la mise en œuvre des politiques officielles dans les écoles. Bien que peu de recherches aient été menées sur les systèmes d'inspection des écoles, des éléments d'information anecdotiques laissent à penser que ces systèmes sont surchargés. Certains pays donnent la priorité aux écoles les plus faibles. Au Chili, au lieu d'exercer leur contrôle sur un grand nombre d'établissements, les inspecteurs travaillent désormais avec beaucoup moins d'écoles

auxquelles ils apportent leur soutien. Pour qu'ils centrent davantage leur travail sur le soutien, cette initiative a entre autres élaboré de nouvelles descriptions d'emploi, développé la formation et créé de nouveaux instruments de travail.

Une approche intégrée de l'éducation et de la réduction de la pauvreté : le chaînon manquant

Lorsque les gouvernements se sont réunis à Dakar, ils ont demandé que les politiques d'EPT soient clairement liées à des stratégies holistiques d'élimination de la pauvreté et de développement. Dans quelle mesure l'éducation a-t-elle été incorporée dans des stratégies plus vastes de lutte contre la pauvreté et l'inégalité, en particulier *via* les documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP) ?

Planification de l'éducation : plus approfondie, mais pas encore assez

Les gouvernements énoncent leurs objectifs, priorités et stratégies, ainsi que les engagements financiers permettant de les mettre en œuvre, dans des plans nationaux. Depuis 2000, la planification de l'éducation a été renforcée dans de nombreux pays pour incorporer davantage de résultats mesurables, clarifier les priorités stratégiques, renforcer les approches sectorielles et concevoir des plans englobant davantage les moyen et long termes.

Cependant, bien que des progrès substantiels aient été accomplis, il reste des problèmes systémiques de planification dans au moins quatre domaines. Premièrement, le lien entre stratégies et budgets est souvent faible et les plans ne sont pas étayés par de réels crédits budgétaires. Deuxièmement, les documents de planification omettent souvent de prendre en considération le contexte social ou politique. Troisièmement, beaucoup de plans négligent les domaines clés de l'EPPE, de l'alphabétisation et de l'éducation non formelle. Quatrièmement, les plans sont dépourvus de liens suffisants avec d'autres secteurs touchant l'éducation, tels ceux qui traitent de la santé publique et de la nutrition des enfants. Ces limitations signifient que la planification de l'éducation n'a guère de chances d'atteindre ses objectifs d'accessibilité et d'une éducation de qualité pour tous.

Stratégies de réduction de la pauvreté : nouvelle génération, vieux problèmes

Les DSRP définissent les grandes priorités de développement des gouvernements et constituent un élément du cadre de l'aide internationale. Cinquante-quatre pays ont maintenant des DSRP opérationnels. La plupart sont des pays à faible revenu – plus de la moitié se trouvent en Afrique subsaharienne.

Le *Rapport* présente une analyse des 18 pays qui ont élaboré un premier et un deuxième DSRP. À l'exception de quelques réussites, nombre de DSRP ne mentionnent que des efforts timides pour traiter la question de l'éducation des plus défavorisés. Plus concrètement, les DSRP négligent les intérêts de l'éducation dans quatre domaines principaux : le lien avec l'agenda de l'EPT, la fixation de cibles, les réformes globales de la gouvernance et l'intégration intersectorielle.

Faiblesse du lien avec l'agenda de l'EPT. La plupart des DSRP attachent beaucoup plus d'importance à la réalisation de l'objectif quantitatif de l'EPU d'ici à 2015 qu'aux autres objectifs de l'EPT. Les objectifs plus généraux de l'EPT sont soit minimisés, soit dissociés d'un agenda plus large de réduction de la pauvreté. L'EPPE et l'alphabétisation ont toutes deux besoin d'être coordonnées par de nombreux secteurs pour réussir, et pourtant les liens sont étonnamment absents des DSRP. Une approche réussie est celle du programme d'éducation non formelle de Madagascar, qui combine une étroite coopération entre les organismes gouvernementaux et les organismes des Nations Unies avec une solide composante d'alphabétisation dans le DSRP national. La présence de tels liens est cependant extrêmement rare.

Problèmes de fixation de cibles. La fixation de cibles irréalistes et incompatibles est chose courante dans les DSRP et il y a souvent un manque de concordance entre les cibles, les stratégies et les engagements de financement. Au Cambodge, par exemple, il existe une discordance évidente entre les intentions proclamées en matière de planification et les disponibilités budgétaires. De plus, un nombre limité de pays seulement prévoient des cibles spécifiques pour assurer le suivi de l'équité en matière d'éducation. La fixation de cibles est plus équilibrée en ce qui concerne le genre, mais elle l'est moins dans d'autres domaines où les inégalités foisonnent, par exemple en ce qui concerne l'appartenance ethnique ou la pauvreté.

Séparation entre les stratégies d'éducation et la réforme de la gouvernance. Les DSRP incorporent souvent des engagements nationaux en faveur de réformes de grande ampleur de la gouvernance. Toutefois, les implications des réformes pour l'équité en matière d'éducation sont rarement examinées en détail, même dans le cas des réformes ayant des conséquences potentiellement importantes. La décentralisation offre un exemple évident. Plus généralement, rares sont les DSRP qui énoncent des stratégies pratiques destinées à garantir que les réformes de la gouvernance renforcent les liens entre la planification de l'éducation et les efforts plus généraux de réduction de la pauvreté.

Absence de l'éducation dans les approches intersectorielles. La lutte contre les inégalités profondes et persistantes dans le domaine de l'éducation, liées à des facteurs tels que la pauvreté, le sexe, le lieu de

résidence et la marginalisation culturelle, exige des politiques concrètes qui aillent bien au-delà du secteur de l'éducation. Ce qu'on sait des DSRP montre la faiblesse ou l'absence des liens dans des domaines où les initiatives extérieures à l'éducation sont essentielles aux progrès de l'EPT : le genre, la malnutrition des enfants, le VIH/sida, le handicap, la marginalisation et les conflits.

Une protection sociale intégrée pour les pauvres et les individus vulnérables

Alors que les DSRP échouent dans l'ensemble à fournir un cadre intégré, il y a des expériences positives à mettre à profit. Les programmes de protection sociale apportent une contribution substantielle à l'éducation en traitant les problèmes de santé, de nutrition et de travail des enfants. Dans des pays latino-américains tels que le Brésil, le Chili, l'Équateur et le Mexique, les versements en espèces ciblés ont été particulièrement efficaces. Au Brésil, par exemple, le programme Bolsa Familia bénéficie à quelque 11 millions de familles, dont beaucoup figurent parmi les plus pauvres de la société. Il apporte un versement en espèces pouvant aller jusqu'à 35 dollars EU par mois aux familles pauvres avec enfants, à condition que ceux-ci fréquentent l'école et qu'ils soient présentés à des bilans de santé réguliers. Une récente étude réalisée en Afrique du Sud a conclu que les enfants qui avaient bénéficié du programme de soutien à l'enfance pendant une grande partie de leur enfance avaient une meilleure alimentation que les autres. Ce programme a aussi eu un impact notable sur la scolarisation.

Les programmes de ce type ont été de telles réussites que l'un d'eux a été adopté aux États-Unis à titre de programme pilote (encadré 7). Il y a de fortes raisons

Encadré 7 – New York tire des enseignements du programme mexicain Oportunidades

La ville de New York expérimente un modèle fondé sur le programme mexicain Oportunidades. Opportunity NYC est un programme pilote couvrant un peu plus de 5 000 familles de districts présentant une pauvreté et un chômage disproportionnés par rapport aux autres. Ce programme de 53 millions de dollars sur 2 ans est financé par la Fondation Rockefeller et d'autres donateurs. Les familles concernées peuvent recevoir jusqu'à 4 000-6 000 dollars EU par an pourvu qu'elles remplissent certaines conditions en matière de santé, de formation à l'emploi et d'éducation. Les conditions relatives à l'éducation comprennent une fréquentation scolaire régulière, la participation des parents aux réunions parents-professeurs et l'obtention d'une carte de bibliothèque. L'approche d'ensemble consiste à fournir des versements en espèces non pas seulement pour faire face aux difficultés immédiates mais aussi pour créer des incitations au changement des comportements.

La lutte contre les inégalités profondes et persistantes dans le domaine de l'éducation exige des politiques concrètes qui aillent bien au-delà du secteur de l'éducation.

Des évaluations participatives de la pauvreté ont fourni de nouveaux éclairages sur les causes profondes de la pauvreté et de la vulnérabilité.

d'envisager une augmentation des investissements publics et de l'aide publique à des programmes intersectoriels de ce genre dans d'autres contextes.

Renforcer la planification participative en faveur des plus vulnérables

Encouragées par le Cadre de Dakar et aussi en tant qu'éléments du processus des DSRP, les organisations de la société civile et les coalitions nationales de ces organisations exercent de plus en plus d'influence sur la création des plans nationaux d'éducation. Elles jouent aussi un rôle actif dans la mobilisation de l'aide aux pauvres et aux défavorisés, bien qu'il y ait certaines limites à la mesure dans laquelle elles font directement entendre la voix des pauvres. Des évaluations participatives de la pauvreté, qui visent à inclure plus directement les défavorisés, ont été lancées dans de nombreux pays dans le cadre des processus de

consultation sur les DSRP. Elles ont fourni de nouveaux éclairages sur les causes profondes de la pauvreté et de la vulnérabilité. En Ouganda, les éléments d'information recueillis ont eu une influence directe sur la fixation des priorités nationales de réduction de la pauvreté. Des efforts ont aussi été faits pour rendre les DSRP plus largement accessibles (par exemple, en les publiant dans les langues nationales comme au Népal).

Bien que le processus de consultation soit louable, il a ses limites. Le dialogue avec les pauvres et les marginalisés soulève de nombreuses difficultés, pour maintes raisons, dont l'analphabétisme et la faible capacité organisationnelle. La consultation réelle, qui tient compte des besoins des pauvres et les traduit en réformes de la gouvernance, dépend d'une volonté politique soutenue, associée à un engagement en faveur de l'appropriation nationale et de l'équité.

Le programme mexicain Oportunidades tend la main aux familles pauvres et autochtones



Chapitre 4.

Accroître l'aide et améliorer la gouvernance

Lorsque, en 2000, le monde a défini ses objectifs pour l'éducation, les pays en développement se sont engagés à renforcer la planification nationale de l'éducation, à lutter contre les inégalités et à accentuer la responsabilisation.

Les pays riches se sont engagés à faire en sorte qu'aucun plan national crédible ne soit condamné à échouer faute de financement. Une aide accrue et plus efficace est essentielle pour atteindre les objectifs de l'EPT. Les donateurs tiennent-ils leur promesse ?

Le *Rapport* passe en revue les données les plus récentes sur l'aide à l'éducation et il examine les initiatives des donateurs et des pays visant à améliorer la fourniture de l'aide.

L'aide à l'éducation

Flux totaux d'aide : les donateurs ne respectent pas leurs engagements

L'aide internationale joue un rôle crucial dans le soutien des politiques qui ont contribué à élargir l'accès, renforcer l'équité et améliorer la qualité de l'éducation. En République-Unie de Tanzanie, l'aide a soutenu une stratégie du secteur de l'éducation qui a réduit le nombre d'enfants non scolarisés de 3 millions depuis 1999. En Éthiopie, la part du budget allouée à l'éducation est passée de 3,6 % du PNB en 1999 à 6 % en 2006, avec le soutien de l'aide extérieure. Au cours de la même période, le nombre d'enfants non scolarisés est tombé de 7 à 3,7 millions. Sans l'aide, beaucoup plus d'enfants ne seraient pas scolarisés ou se trouveraient dans des salles de classe encore plus surpeuplées qu'actuellement, dépourvues de livres ou de pupitres.

Bien que l'aide soit vitale dans de nombreux pays pour aider à atteindre les objectifs de l'EPT et les OMD plus généraux, les tendances mondiales de l'aide sont une sérieuse cause de préoccupation. La plupart des donateurs ne tiennent pas leurs propres engagements d'accroissement de l'aide publique au développement (APD) et il faudrait qu'ils consentent des augmentations sans précédent pour atteindre les cibles fixées pour 2010.

En 2005, lorsque l'aide était sur la pente ascendante, les donateurs se sont engagés à la porter d'un montant estimé à 80 milliards de dollars EU en 2004

à 130 milliards de dollars EU en 2010 (aux prix de 2004). L'APD a augmenté de 8 % par an de 1999 à 2005, atteignant 110 milliards de dollars EU. Cependant, elle a maintenant décru pendant 2 années de suite, retombant à 97 milliards de dollars EU. Une évaluation par l'OCDE des plans de dépenses futures indique que la croissance prévue de l'APD est très inférieure au niveau requis pour tenir les promesses des donateurs pour 2010. Pour que l'engagement pris soit tenu, il faudra un montant additionnel de 30 milliards de dollars (aux prix de 2004).

L'aide à l'éducation stagne

Lorsque les pays ont signé le Cadre d'action de Dakar en 2000, ils se sont engagés à fournir aux pays l'aide financière additionnelle nécessaire pour les aider à atteindre les objectifs de l'EPT. Ces promesses ont été réitérées plusieurs fois depuis lors. Pourtant, les données les plus récentes indiquent un ralentissement de l'aide à l'éducation et encore plus de l'aide à l'éducation de base.

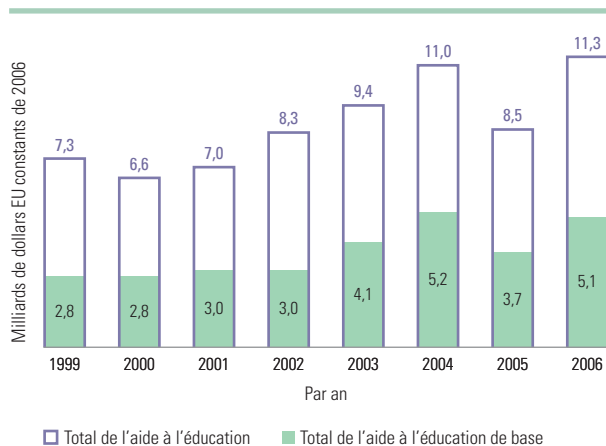
Les engagements d'aide en faveur du secteur de l'éducation dans son ensemble ont en gros suivi les tendances de l'aide globale. Ils ont sensiblement progressé entre 1999 et 2004 (passant de 7,3 à 11 milliards de dollars EU) mais ils ont ensuite chuté de 23 % en 2005. Les engagements en faveur de l'éducation de base ont fait de même, passant à 5,2 milliards de dollars EU en 2004 mais retombant ensuite à 3,7 milliards en 2005. Si les engagements ont à nouveau augmenté en 2006, ils sont restés légèrement inférieurs à leur niveau de 2004 (figure 10). Le *Rapport* de 2007 estimait qu'un montant annuel de 11 milliards de dollars EU d'aide était nécessaire pour permettre d'atteindre seulement 3 objectifs de l'EPT dans les pays à faible revenu : l'EPU, l'alphabetisation des adultes et l'EPPE. Les engagements actuels sont très inférieurs à ce chiffre et il faudrait les tripler pour l'atteindre.

Les décaissements de l'aide, à savoir les montants d'aide effectivement mis à la disposition des pays pour une année donnée, reflètent les engagements des années précédentes. Les décaissements en faveur de l'éducation ont atteint 9 milliards de dollars EU en 2006, au lieu de 5,5 milliards en 2002. Ceux en faveur de l'éducation de base ont progressé au même rythme, atteignant 3,5 milliards de dollars EU en 2006, contre 2,1 milliards en 2002. Cependant, le danger est que le ralentissement

Les données les plus récentes indiquent un ralentissement de l'aide à l'éducation et encore plus de l'aide à l'éducation de base.

Quant aux 50 pays les plus pauvres, leur part du total de l'aide à l'éducation de base a à peine augmenté entre 2000-2002 et 2003-2005.

Figure 10 : Total des engagements d'aide à l'éducation et à l'éducation de base, 1999-2006



Source : voir la figure 4.3 du Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2009.

des engagements depuis 2004 sera bientôt reflété par une croissance plus lente, voire une stagnation, des décaissements.

Attribuer l'aide à ceux qui en ont le plus besoin : l'équité s'améliore-t-elle ?

L'aide parvient-elle aux pays qui en ont le plus besoin pour atteindre les objectifs de l'EPT ? En 2006, le groupe des 68 pays à faible revenu a reçu 6,4 milliards de dollars EU d'aide à l'éducation et 75 % du montant total de l'aide à l'éducation de base, soit les chiffres les plus élevés enregistrés depuis 2000 (en dehors de 2004). Malgré ces tendances positives, les deux cinquièmes de l'aide à l'éducation et plus d'un quart de l'aide à l'éducation de base sont allés à des pays en développement à revenu intermédiaire. Quant aux 50 pays les plus pauvres, leur part du total de l'aide à l'éducation de base a à peine augmenté, passant de 45 à 46 %, entre 2000-2002 et 2003-2005.

Autonomiser les communautés locales : des femmes des castes inférieures se réunissent pour échanger des informations et exprimer leurs préoccupations en Uttar Pradesh (Inde)



Les pays désignés comme des États fragiles ont particulièrement besoin de l'aide à l'éducation. Pourtant, en 2006, ces 35 pays ont reçu 1,6 milliard de dollars EU d'aide à l'éducation, dont 0,9 milliard pour l'éducation de base. Leur part de l'aide à l'éducation rapportée à leur population est à peine supérieure à celle de tous les autres pays à faible revenu.

Y a-t-il plus d'aide pour les pays qui l'utilisent plus efficacement ? Si quelques éléments donnent à penser que l'aide est de plus en plus ciblée sur les pays ayant les plus grands besoins et sur les pays qui l'utilisent le plus efficacement, la corrélation reste faible. Il semble bien qu'il y ait des raisons très convaincantes d'accroître l'aide aux pays qui en ont le plus besoin et à ceux qui enregistrent des progrès.

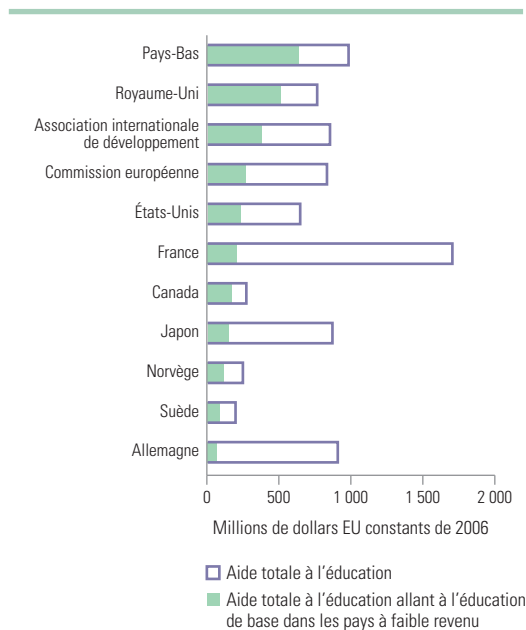
Performances des donateurs : un tableau nuancé

Il n'y a pas assez de donateurs qui attribuent aux objectifs de l'EPT une haute priorité, soit dans leurs propres programmes soit en soutenant le Fonds catalytique de l'IMOA. Si l'aide à l'éducation de base a augmenté entre 2005 et 2006, cette progression a été due davantage à l'action d'un très petit nombre de donateurs qu'à un effort de l'ensemble de la communauté internationale.

En 2006, le financement global de l'éducation a été dominé par un noyau restreint de donateurs : la France (1,9 milliard de dollars EU), l'Allemagne (1,4 milliard), les Pays-Bas (1,4 milliard), le Royaume-Uni (1,2 milliard) et l'Association internationale de développement (AID) de la Banque mondiale (1 milliard). Pour ce qui est de l'aide à l'éducation de base, la moitié de tous les engagements sont venus de seulement 3 donateurs : les Pays-Bas, le Royaume-Uni et l'AID. Les Pays-Bas ont été le plus gros donateur à l'éducation de base avec 1,1 milliard de dollars EU – soit près du quart du total. C'est à ces 3 donateurs que l'on doit aussi 60 % de toute l'aide à l'éducation de base dans les pays à faible revenu. À l'autre extrémité du spectre, la France ne réserve que 17 % de son aide totale à l'éducation pour l'éducation de base et l'Allemagne 11 % ; elles allouent la plupart de leurs fonds aux étudiants de l'enseignement supérieur. Ces deux pays, de même que le Japon, négligent sérieusement l'éducation de base dans les pays à faible revenu qui en ont le plus besoin (la figure 11 présente les moyennes annuelles pour 2005-2006).

Bien que la majorité des donateurs bilatéraux aient accru leur aide totale à l'éducation en 2006, 7 sur 21 seulement ont sensiblement augmenté leur aide à l'éducation de base. Les fortes hausses consenties par quelques donateurs n'ont pas suffi à compenser l'importante chute enregistrée en 2005. La concentration de l'aide à l'éducation de base entre seulement quelques donateurs soulève de sérieuses questions quant à la volonté des donateurs en tant que groupe de tenir la promesse faite à Dakar.

Figure 11 : Priorité donnée par les principaux donateurs aux pays à faible revenu et à l'éducation de base, engagements, moyenne annuelle 2005-2006



Source : d'après la figure 4.13 du Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2009.

Les donateurs bilatéraux extérieurs au Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE soutiennent aussi l'éducation dans les pays en développement. Les fondations privées apportent une aide à l'éducation de base, à l'instar des dons des fondations Hewlett et Gates d'un montant de 60 millions de dollars EU pour l'amélioration de la qualité de l'enseignement primaire et secondaire. La Fondation Dubai Cares a mobilisé 1 milliard de dollars EU pour l'éducation des enfants, en partenariat avec des organisations telles que l'UNICEF et Save the Children.

L'Initiative de mise en œuvre accélérée : des résultats inférieurs aux attentes

Le Fonds catalytique de l'IMOA est devenu une source importante de financement pour plusieurs pays à faible revenu. Il n'a cependant pas mobilisé de montants suffisants et est confronté à un sérieux déficit de financement. Pour la période 2004-2011, 17 donateurs ont promis 1,3 milliard de dollars EU, mais l'essentiel de cette somme vient des Pays-Bas, du Royaume-Uni, de la Commission européenne et de l'Espagne. Sur le total promis, des accords d'un montant total n'atteignant que 329 millions de dollars EU ont été conclus et 270 millions de dollars EU seulement ont été reçus par les pays bénéficiaires à la fin février 2008. Les montants les plus importants ont été alloués à 5 pays⁷ seulement, tandis que 13 autres n'ont pas reçu de montants supérieurs à 10 millions de dollars EU.

Il n'y a pas assez de donateurs qui attribuent aux objectifs de l'EPT une haute priorité.

7. Ghana, Kenya, Madagascar, Nicaragua et Yémen.

À ce rythme, les besoins projetés ne seront tout simplement pas satisfaits. Si l'on tient compte des 8 pays qui auront rejoint les 35 pays actuellement couverts par l'IMOA, le déficit de financement potentiel se monte à 1 milliard de dollars EU pour les pays dont les plans ont été approuvés. D'ici à 2010, date à laquelle 13 pays supplémentaires auront rejoint l'IMOA, ce chiffre pourrait avoir atteint 2,2 milliards de dollars EU. Si l'on prend pour hypothèse que le Fonds catalytique couvrirait de 40 à 50 % du déficit de financement, un trou de 1 milliard de dollars EU s'annonce. Si ces déficits se concrétisent, certains pays qui reçoivent actuellement une aide verront les flux d'aide se tarir et il se peut que d'autres ne bénéficient d'aucune aide.

Gouvernance et efficacité de l'aide

Les modalités de la fourniture de l'aide sont aussi importantes que le montant de celle-ci. L'imprévisibilité de l'aide, la prolifération des donateurs et la faiblesse de la coordination n'ont cessé de causer des difficultés aux pays bénéficiaires et aux donateurs. Reconnaissant qu'ils faisaient partie du problème, ceux-ci ont, avec les pays bénéficiaires, adopté une nouvelle vision de la gouvernance de l'aide dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide en 2005. Dans cette vision, qui a pour principes majeurs l'appropriation nationale, l'alignement et l'harmonisation, les membres du CAD de l'OCDE sont convenus de cibles pour l'amélioration de la prévisibilité de l'aide, l'utilisation des institutions et des systèmes financiers nationaux et la réduction des coûts de transaction par la coordination des donateurs.

Les progrès dans tous les domaines ont été variables. Une récente enquête de l'OCDE montre clairement que les relations d'aide continuent de poser de sérieux problèmes.

Quatre clefs d'une meilleure gouvernance de l'aide

Le *Rapport* examine quatre domaines de réforme de la gouvernance de l'aide et leur impact sur l'aide à l'éducation.

L'abandon des projets individuels en faveur de programmes sectoriels. Lorsque les donateurs s'unissent pour fournir une aide à de grands programmes sectoriels, cela renforce l'appropriation nationale et donne des résultats sur le terrain. L'objectif de la Déclaration de Paris est de porter aux deux tiers, en 2010 au plus tard, la part de l'aide fournie sous forme de soutien budgétaire regroupé et dans le cadre d'approches sectorielles. Dans le domaine de l'éducation, ce soutien aux programmes est passé de 33 % de l'aide en 1999-2000 à 54 % en 2005-2006. C'est dans les pays à faible revenu, les plus dépendants de l'aide, que le mouvement a été le plus prononcé. Il est moins dominant dans les autres groupes de pays : les pays à revenu

intermédiaire préfèrent souvent négocier individuellement avec les donateurs et les États fragiles sont souvent dépourvus de capacités gouvernementales pour conduire ce processus.

De nombreuses réussites sont associées aux approches sectorielles dans le domaine de l'éducation, telles que les fortes augmentations de la scolarisation enregistrées dans plusieurs pays qui ont adopté ce modèle – Burkina Faso, Éthiopie, Inde, Népal, Ouganda, République-Unie de Tanzanie et Zambie. Toutefois, il reste des problèmes majeurs et l'approche est loin d'être simple. Pour que les approches sectorielles soient un succès, il faut qu'elles s'appuient sur un leadership politique énergique et des services gouvernementaux ayant la capacité requise.

Appropriation nationale. Une appropriation nationale renforcée est fondée sur un partenariat à double sens entre les gouvernements nationaux et les donateurs. En théorie, les gouvernements prennent les décisions en matière de création et de mise en œuvre des stratégies nationales de développement, tandis que les donateurs respectent le leadership des pays et renforcent les capacités. En pratique, cependant, les conditions du leadership gouvernemental sont variables, comme le montre la comparaison entre l'expérience de l'Inde et celle du Mozambique. L'Inde, avec son faible niveau de dépendance par rapport à l'aide, son haut niveau de capacités gouvernementales et ses fortes institutions nationales de développement des capacités, contrôlait d'une main ferme la fixation des priorités et la mise en œuvre de son programme national visant à réaliser l'EPU. Le Mozambique émergeait d'une guerre civile avec une administration affaiblie et ne disposait pas des capacités requises pour conduire le processus. L'élaboration de son approche sectorielle actuelle a pris plus de 3 ans et a mis à l'épreuve l'aptitude du gouvernement et des donateurs à parvenir à un accord. En dépit des désillusions éprouvées des deux côtés, l'approche sectorielle a peu à peu accru la capacité du gouvernement du Mozambique de prendre en charge le programme national d'éducation.

Alignement de l'aide sur les priorités nationales et utilisation des systèmes gouvernementaux. Le nouvel agenda de l'aide appelle les donateurs à s'adapter aux priorités et systèmes nationaux, et non l'inverse. Bien qu'il ne soit pas facile à réaliser, l'alignement de l'aide sur les plans du secteur de l'éducation et les systèmes nationaux de gestion peut donner des résultats positifs : une plus grande cohérence sectorielle, une meilleure supervision des activités des donateurs et une plus grande flexibilité financière, y compris une aide couvrant les coûts à la fois de développement et de fonctionnement. Au Cambodge, le lancement du Plan stratégique pour l'éducation en 2001 a marqué le début d'une coopération plus étroite entre le gouvernement et les donateurs. Ce plan favorise la cohérence du secteur et a aidé le ministère de l'Éducation à mieux connaître – et influencer – les actions des donateurs.

L'alignement de l'aide sur les plans du secteur de l'éducation et les systèmes nationaux de gestion peut donner des résultats positifs.

Au Burkina Faso, l'acheminement de l'aide par les structures de gestion gouvernementales a accru l'efficacité de la budgétisation et des rapports financiers du ministère de l'Éducation de base, a amélioré la prévisibilité des fonds et, avec le temps, a fait augmenter le nombre de donateurs qui acceptent l'arrangement commun de financement. Pour développer les capacités nationales, certains donateurs, dont le Canada, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, sont disposés à acheminer l'aide à travers les systèmes nationaux tout en reconnaissant les déficiences. D'autres, comme l'Australie, le Portugal et les États-Unis, préfèrent attendre que les systèmes nationaux fonctionnent mieux.

Pour que l'aide soit gérée efficacement, il faut que les gouvernements sachent quels montants ils recevront et quand. Les progrès en matière de prévisibilité de l'aide ont été lents. Si la prévisibilité à court terme est satisfaisante, l'adoption du soutien budgétaire sectoriel n'a pas accru la prévisibilité du soutien à moyen ou à long terme. Cela est dû en partie à la faiblesse des pratiques de gouvernance des pays en développement et en partie aux pratiques des donateurs. De récentes initiatives telles que les contrats OMD de la Commission européenne et la Millennium Challenge Corporation des États-Unis traitent ce problème en prévoyant des engagements pluriannuels.

Amélioration de la coordination entre les donateurs. La Déclaration de Paris reconnaît l'existence d'actions clefs pour améliorer la coordination entre les donateurs, qui visent à réduire l'inefficacité et les coûts de transaction.

- **Développer les missions conjointes.** Le regroupement des missions de donateurs dans un pays donné réduit les coûts de transaction et permet aux gouvernements d'utiliser de manière plus efficace les cadres supérieurs. En 2007, 20 % seulement des missions de donateurs ont été conduites conjointement, loin du niveau cible de 40 %. Pourtant, le secteur de l'éducation paraît avoir progressé davantage que tout autre. Au Honduras, par exemple, 73 % de toutes les missions de donateurs pour l'éducation ont été des missions conjointes.
- **Créer des groupes de donateurs.** Dans beaucoup de pays, des groupes de donateurs sont formés, avec des donateurs leaders désignés dans le secteur de l'éducation. Parmi les pays recevant des fonds du Fonds catalytique de l'IMOA, tous, à l'exception d'un seul, ont créé de tels groupes. Toutefois, les donateurs sont hétérogènes et ne travaillent pas tous au même rythme. Par exemple, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et certains pays scandinaves montrent la voie en matière d'harmonisation de leurs pratiques tandis que

La Déclaration de Paris reconnaît l'existence d'actions clefs qui visent à réduire l'inefficacité et les coûts de transactions de l'aide.



Inscription aux cours d'alphabétisation, au Honduras

d'autres, comme les États-Unis et le Japon, préfèrent continuer de travailler dans des structures parallèles.

- **Rationaliser la fourniture de l'aide.** Si un grand nombre de donateurs apportent de petits montants d'aide, il en résulte des coûts de transaction élevés et l'aide est tout simplement inefficace. Pourtant, les efforts des donateurs pour concentrer de plus grands volumes d'aide sur un plus petit nombre de pays ont jusqu'ici été limités. En 2005-2006, 18 pays ont dû chacun traiter avec au moins 12 donateurs pour l'éducation de base. Entre 2002 et 2006, la plupart des donateurs ont accru le nombre des pays bénéficiaires en même temps qu'ils augmentaient leurs montants d'aide à l'éducation de base. Plusieurs donateurs, dont l'Autriche, l'Espagne, la Grèce, l'Irlande et le Japon, ont augmenté le nombre des bénéficiaires plus rapidement que les montants d'aide, ce qui a réduit le montant de l'aide par pays. Tout au contraire, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont plus que doublé leurs décaissements en faveur de l'éducation de base tout en réduisant le nombre de pays bénéficiaires.

Promouvoir la bonne gouvernance par l'aide

Les donateurs investissent davantage dans la « bonne gouvernance ». L'importance croissante donnée aux questions de gouvernance dans les programmes d'aide est reflétée par le montant des fonds qu'elles attirent. En 2006, les donateurs ont attribué 9 % du total de l'aide sectorielle à la rubrique « gouvernance et société civile », soit plus qu'à tout autre secteur.

En 2006 et 2007, plusieurs grands donateurs ont adopté de nouvelles stratégies en matière de gouvernance. La Banque mondiale et la Commission européenne ont été particulièrement actives pour ce qui est de promouvoir la bonne gouvernance à travers leurs programmes d'aide. Elles s'intéressent particulièrement à des aspects tels que la gestion des finances publiques, la décentralisation, la transparence et l'obligation redditionnelle ainsi que l'emploi dans le secteur public. Les donateurs s'efforcent aussi de mesurer l'état des arrangements de gouvernance d'un pays, par exemple au moyen de l'analyse de la gouvernance des pays (*country governance analysis*) mise au point par le ministère du Développement international du Royaume-Uni.

L'intérêt accru porté à la gouvernance par les pays donateurs a-t-il eu une influence sur les politiques et les programmes du secteur de l'éducation dans les pays bénéficiaires ? Un examen des récents projets d'éducation et programmes d'éducation de base de la Banque mondiale révèle un intérêt croissant pour un approfondissement de l'agenda de la gouvernance. Les questions de gouvernance sont présentes dans la promotion d'une plus grande participation de la communauté dans les écoles au Honduras, dans le recrutement, la répartition géographique et le suivi des enseignants en Indonésie et dans la gestion axée sur les écoles aux Philippines, pour ne citer que quelques exemples. Les approches sectorielles promeuvent un agenda de la gouvernance encore plus ambitieux au Bangladesh, au Kenya et au Pakistan. Certaines mettent notamment l'accent sur les enseignants, sur une plus grande participation des communautés et sur la participation du secteur privé.

Il y a un risque que les donateurs eux-mêmes cherchent à définir et hiérarchiser ce qui constitue une bonne gouvernance dans l'éducation sur la base des approches en vigueur dans le pays donateur, et pas forcément en fonction de ce qui est préférable ou pertinent pour les pays pauvres. Bien que la bonne gouvernance de l'éducation doive être une priorité, les donateurs ne sont pas les seuls à savoir en quoi elle consiste.

Globalement, avec la stagnation des niveaux de l'aide à l'éducation et à l'éducation de base, le déficit de financement pour la réalisation des objectifs de l'EPT ne se résorbe pas et n'a guère de chances de se réduire. Les donateurs et les pays bénéficiaires ont peut-être identifié des moyens d'améliorer la gouvernance de l'aide, mais les progrès sont lents. Une accélération des progrès vers la réalisation des objectifs de l'EPT ne sera pas possible sans renforcement de l'engagement international en faveur d'une augmentation du volume global de l'aide et d'une plus grande efficacité de cette aide.

Les donateurs investissent davantage dans la « bonne gouvernance ».

Chapitre 5. Conclusions et recommandations

Le long chemin vers l'éducation :
un enfant marche dans le désert
pour se rendre à l'école, au Yémen



© Abbie Trayler-Smith/PANOS

Il faut que les gouvernements renforcent leur engagement en faveur de l'équité et de l'éducation inclusive pour atteindre les objectifs de l'EPT.

La réalisation des objectifs énoncés dans le Cadre d'action de Dakar exigera un leadership politique audacieux et des changements à de multiples niveaux. Il faut que les gouvernements élargissent les services préscolaires, qu'ils scolarisent jusqu'à l'achèvement du primaire des dizaines de millions d'enfants, qu'ils rendent plus exigeantes les normes d'apprentissage et qu'ils élargissent les possibilités d'apprentissage des jeunes et des adultes, entre autres. La réforme de la gouvernance est cruciale pour progresser.

Le *Rapport* explore les leçons à tirer du suivi des objectifs de l'EPT et des approches de la réforme de la gouvernance. Le dernier chapitre rassemble des conclusions générales et des recommandations en matière des politiques d'éducation.

Progrès vers la réalisation des objectifs de l'EPT

Le suivi des progrès vers la réalisation des objectifs de l'EPT révèle un tableau nuancé. Certains des pays les plus pauvres du monde ont enregistré des progrès extraordinaires pour ce qui est d'améliorer l'accès, d'avancer rapidement vers l'EPU et de réduire les disparités entre les sexes. Cependant, les progrès d'ensemble restent trop lents et trop inégaux pour que les engagements pris à Dakar puissent être tenus.

Les niveaux élevés d'inégalité freinent les progrès en matière d'éducation et la réalisation des objectifs généraux de développement. Si les gouvernements veulent vraiment atteindre les objectifs de l'EPT, il faut qu'ils renforcent leur engagement en faveur de l'équité et de l'éducation inclusive. Le *Rapport* met en lumière les priorités clefs.

Protection et éducation de la petite enfance

Les progrès vers l'EPPE ont été décevants et très inégaux, tant entre les pays qu'à l'intérieur des pays, ce qui entrave les progrès de l'éducation. Le *Rapport* demande instamment aux gouvernements et aux donateurs d'aide de :

- **renforcer les liens** entre la planification de l'éducation et la fourniture des services de santé infantile, en utilisant des programmes de versements en espèces, des interventions de santé ciblées et des dépenses publiques plus équitables dans les secteurs de la santé ;
- **donner la priorité à l'éducation et à la protection de la petite enfance** dans la planification pour tous les enfants, en prévoyant des incitations pour inclure les enfants vulnérables et défavorisés ;

- **renforcer les engagements généraux de lutte contre la pauvreté** en combattant la malnutrition des enfants et en améliorant les systèmes de santé publique, à l'aide de programmes novateurs de protection sociale qui ciblent les ménages pauvres.

Enseignement primaire universel

Le leadership politique est la clef de l'accélération des progrès vers la réalisation de l'EPU. Le *Rapport* identifie trois grandes leçons tirées de l'expérience des pays les plus performants :

- **fixer des objectifs à long terme ambitieux** appuyés par une planification réaliste et des affectations budgétaires à moyen et long termes suffisantes pour garantir des progrès en matière d'accès, de participation et d'achèvement du cycle primaire ;
- **encourager l'équité** en faveur des filles, des groupes défavorisés et des régions désavantagées en fixant des objectifs clairs de réduction des disparités, accompagnés de stratégies pratiques permettant de soutenir l'éducation avec équité. Les stratégies pratiques comprennent la suppression des frais de scolarité et l'accroissement des dépenses publiques dans les zones les plus démunies ;
- **améliorer la qualité tout en élargissant l'accès** en se concentrant sur une progression harmonieuse et sur de meilleurs résultats d'apprentissage, l'accroissement de la quantité et de la qualité des manuels, le renforcement de la formation et du soutien des enseignants et l'action visant à garantir que la taille des classes soit propice à l'apprentissage.

Qualité de l'éducation

Les autorités nationales, les responsables communautaires et les dirigeants des écoles locales doivent s'employer de concert à surmonter les déficits d'apprentissage et à faire en sorte que tous les enfants, quel que soit leur origine ou leur lieu de résidence, quittent l'école avec les compétences et les acquis d'apprentissage dont ils ont besoin pour réaliser leur potentiel. Le *Rapport* identifie cinq domaines d'action essentiels :

- **renforcer les engagements des politiques** en faveur d'une éducation de qualité et créer des environnements d'apprentissage efficaces pour tous les élèves, comprenant des installations adéquates, des enseignants bien formés, des programmes scolaires pertinents et des résultats d'apprentissage clairement identifiés. Au cœur de cet engagement, l'accent devrait être mis sur les enseignants et sur l'apprentissage ;

- faire en sorte que tous les enfants scolarisés pendant au moins 4 à 5 ans acquièrent **les compétences élémentaires d'alphabétisme et de numératie** dont ils ont besoin pour développer leur potentiel ;
- améliorer les capacités **de mesure, de suivi et d'évaluation de la qualité de l'éducation**, y compris les conditions d'apprentissage (infrastructures, manuels, taille des classes), les processus (langue, temps d'instruction), les résultats et les disparités entre régions, communautés et écoles ;
- réviser les politiques et réglementations en vigueur afin de faire en sorte que les enfants bénéficient d'un **temps d'instruction suffisant** et que toutes les écoles réduisent au minimum l'écart entre le temps d'instruction théorique et le temps d'instruction effectif ;
- participer aux **évaluations comparatives des apprentissages** régionales et internationales et en traduire les leçons dans les politiques nationales ; élaborer des évaluations nationales qui reflètent le mieux possible les besoins et objectifs particuliers de chaque pays.
- **renforcer les politiques de réduction de la pauvreté** et des profondes inégalités sociales qui entravent les progrès vers l'éducation pour tous. Les gouvernements devraient intégrer la planification de l'éducation dans les stratégies générales de réduction de la pauvreté ;
- **relever les normes de qualité** dans le domaine éducatif et travailler à réduire les disparités des acquis d'apprentissage entre régions, entre communautés et entre écoles ;
- **accroître les dépenses nationales d'éducation**, spécialement dans les pays en développement qui souffrent d'une insuffisance chronique en matière d'investissements dans l'éducation ;
- **mettre l'équité au centre des stratégies de financement** afin d'atteindre les enfants défavorisés, par des estimations plus exactes des coûts de réduction des disparités et la mise au point d'incitations pour atteindre les plus marginalisés ;
- **veiller à ce que la décentralisation intègre la notion d'équité** en utilisant des formules de financement qui lient les ressources aux niveaux de pauvreté et de carence éducative ;
- **reconnaître que la concurrence et le choix entre écoles** ainsi que les partenariats privé-public ont leurs limites. Si le système d'enseignement public fonctionne mal, la priorité doit être de le remettre en état ;
- **renforcer le recrutement, la répartition géographique et la motivation des enseignants** afin de garantir la présence de suffisamment d'enseignants qualifiés dans toutes les régions et écoles, en particulier dans les communautés reculées et défavorisées.

Vaincre l'inégalité : enseignements pour les réformes nationales de la gouvernance

La bonne gouvernance de l'éducation est la clef de la réalisation des objectifs de l'EPT, de l'amélioration des acquis d'apprentissage des élèves et de l'égalisation des chances. Cependant, dans beaucoup de pays, les réformes de la gouvernance présentent deux défauts majeurs : une attention insuffisante à la lutte contre l'inégalité et une tendance à appliquer des plans stéréotypés, consistant en particulier à se tourner vers le secteur privé pour résoudre les problèmes du secteur public. De nouvelles approches de la gouvernance de l'éducation sont nécessaires. Le *Rapport* signale les domaines où une action gouvernementale s'impose :

- **s'engager en faveur de la réduction des disparités** fondées sur la richesse, le lieu de résidence, l'appartenance ethnique, le sexe et autres indicateurs du désavantage. Les gouvernements devraient mettre au point des cibles bien définies de réduction des disparités et suivre les progrès réalisés à cet égard ;
- **affermir le leadership politique** en vue d'atteindre les cibles de l'éducation et lutter contre l'inégalité par des objectifs clairs des politiques et une meilleure coordination au sein du gouvernement et avec les autres acteurs (société civile, secteur privé et groupes marginalisés) ;
- **accroître l'aide à l'éducation de base**, spécialement en faveur des pays à faible revenu, en apportant quelque 7 milliards de dollars pour couvrir les actuels déficits de financement dans les domaines prioritaires de l'EPT ;
- **élargir le groupe des pays donateurs** engagés à fournir une aide à l'éducation de base, pour garantir la durabilité du soutien financier aux objectifs de l'EPT ;

La bonne gouvernance de l'éducation est la clef de la réalisation des objectifs de l'EPT, de l'amélioration des acquis d'apprentissage des élèves et de l'égalisation des chances.

Donateurs d'aide : tenir les engagements

Les gouvernements des pays en développement sont responsables au premier chef de la réalisation des objectifs de l'EPT. Les pays développés peuvent les aider en accroissant leur engagement financier, en améliorant les pratiques de l'aide et en veillant à ce que celle-ci serve à appuyer les priorités nationales. Le *Rapport* propose d'agir dans plusieurs domaines clefs :

- **s'engager en faveur de l'équité dans l'aide à l'éducation** en attribuant davantage de ressources à l'éducation de base dans les pays à faible revenu. Plusieurs donateurs, dont la France et l'Allemagne, devraient revoir d'urgence l'allocation de leur aide ;
- **soutenir l'Initiative de mise en œuvre accélérée** pour combler le déficit de financement projeté – estimé à 2,2 milliards de dollars EU par an d'ici 2010 pour les pays dont les plans ont été approuvés ;
- **améliorer l'efficacité de l'aide** et réduire les coûts de transaction, comme prévu dans la Déclaration de Paris, par un meilleur alignement de l'aide sur les priorités nationales, une meilleure coordination, une utilisation accrue des systèmes nationaux de gestion financière et une plus grande prévisibilité des flux d'aide.

Acteurs non gouvernementaux : un rôle crucial

Le *Rapport* souligne l'importance centrale du leadership gouvernemental et de la politique publique dans le domaine de l'éducation, mais il ne faut pas pour autant minimiser le rôle des acteurs non gouvernementaux. La réalisation de l'EPT requiert des partenariats à de multiples niveaux – entre les écoles et les parents, entre les organisations de la société civile et les acteurs gouvernementaux, et entre les prestataires de services éducatifs étatiques et non étatiques. Les organisations et coalitions de la société civile devraient :

- **continuer de représenter ceux qui ne peuvent pas se faire entendre**, les marginalisés – habitants des bidonvilles, enfants qui travaillent, membres des castes inférieures et populations autochtones – dans les efforts visant à apporter l'éducation à tous ;
- **faire répondre les gouvernements de leurs actes**, soutenir la fourniture des services d'éducation et renforcer les capacités.

Une bonne gouvernance visant à surmonter les inégalités peut et doit être au cœur de toute politique publique. Elle est vitale pour mettre en place des systèmes éducatifs plus inclusifs, réceptifs, qui répondent aux besoins de tous les enfants – en particulier de ceux qui sont les plus désavantagés. La construction de systèmes éducatifs qui favorisent l'équité sera cruciale si le monde entend atteindre les objectifs de l'EPT d'ici à 2015.

Les pays donateurs doivent accroître l'aide à l'éducation de base, spécialement en faveur des pays à faible revenu.

Vaincre l'inégalité : l'importance de la gouvernance

L'éducation est un droit humain fondamental. Partout dans le monde, on observe pourtant de larges inégalités d'accès, fondées sur le revenu, le sexe, le lieu de résidence, la langue et autres marqueurs de désavantage. Ces disparités menacent d'affaiblir les efforts pour réaliser les six objectifs de l'Éducation pour tous (EPT), adoptés en 2000 par plus de 160 gouvernements. Si nous n'introduisons pas des stratégies plaçant la promotion de l'équité au centre de l'agenda de l'EPT, des millions d'enfants, de jeunes et d'adultes seront privés des chances d'apprentissage dont ils ont besoin pour réaliser leur potentiel, échapper à la pauvreté et participer pleinement à la vie de la société.

Voici le résumé de la 7^e édition du *Rapport mondial de suivi sur l'EPT*. Il revient sur les progrès accomplis vers les objectifs de l'EPT. Privilégiant les laissés-pour-compte, il examine les projets de réforme de la gouvernance éducative, s'interrogeant sur leur capacité à améliorer l'accès, la qualité, la participation et la responsabilisation. Il évalue aussi la gouvernance de l'aide. Les pays riches se sont engagés à ce qu'aucune stratégie nationale en faveur de l'éducation ne puisse échouer par manque de ressources. Cette promesse n'a pas été tenue.

Le *Rapport* complet, ainsi que l'ensemble des statistiques et indicateurs de l'éducation et les éditions dans d'autres langues, sont disponibles en ligne sur www.efareport.unesco.org.



Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture

Éditions
UNESCO



Photo de couverture

Contrairement à beaucoup d'enfants pauvres de son âge, ce jeune Indonésien apprend à lire et écrire à l'école.

© BODY PHILIPPE / HOA-QUI