

# Résumé

## La crise cachée : les conflits armés et l'éducation

Éducation pour tous



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

# La crise cachée : les conflits armés et l'éducation

## 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'EPT* 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. La responsabilité de l'ensemble des vues et opinions exprimées dans le *Rapport* est assumée par son directeur.

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

Directeur : Kevin Watkins

Recherches : Samer Al-Samarrai, Nicole Bella, Stuart Cameron, Anna Haas, François Leclercq, Élise Legault, Anais Loizillon, Karen Moore, Patrick Montjourides, Pauline Rose

Communication et information : Diederick de Jongh, Andrew Johnston, Leila Loupis, Marisol Sanjines, Céline Steer

Mise en œuvre et production : Erin Chemery, Julia Heiss, Marc Philippe Boua Liebnitz, Sophie Schlondorff, Martina Simeci, Judith Randrianatoavina, Suhad Varin

Pour plus d'informations sur le *Rapport*,  
prière de contacter :

M. le Directeur

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

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

Courriel : [efareport@unesco.org](mailto:efareport@unesco.org)

Tél. : +33 1 45 68 10 36

Fax : +33 1 45 68 56 41

[www.efareport.unesco.org](http://www.efareport.unesco.org)

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

2010. Atteindre les marginalisés

2009. Vaincre l'inégalité : l'importance de la gouvernance

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. Le monde est-il sur la bonne voie ?

Publié en 2011 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 2011

© UNESCO 2011

Imprimé à Paris

Ref : ED-2011/WS/1 job 3627.10

### *Photo de couverture*

Dans le Nord de l'Ouganda, les enfants pris dans les combats entre les forces gouvernementales et l'Armée de résistance du Seigneur témoignent en peinture de ce qu'ils ont vu.

© Xanthopoulos Daimon/Gamma

# Avant-propos

Les Nations Unies ont été créées pour libérer le monde du fléau de la guerre, promettant un avenir « libéré de la terreur ». L'UNESCO a été créée pour contribuer à la construction de cet avenir. Selon les mots poignants de notre Acte constitutif, nous avons reçu mandat de combattre, par l'éducation, « l'incompréhension mutuelle des peuples » qui a alimenté les conflits armés à travers les âges.

L'édition de cette année du *Rapport mondial de suivi sur l'EPT* propose un rappel opportun de l'histoire, des idées et des valeurs dont sont faites les Nations Unies. Ces valeurs, inscrites dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, s'expriment également dans les objectifs de l'éducation pour tous adoptés par la communauté internationale en 2000. Malheureusement, nous sommes encore loin du monde imaginé par les architectes de la Déclaration universelle – et de nos objectifs communs en matière d'éducation. Qui plus est, nous sommes collectivement incapables de faire face aux immenses défis que représentent les conflits armés.

Comme le montre clairement cette nouvelle édition du *Rapport mondial de suivi sur l'EPT*, les conflits ravagent toujours la vie de millions de personnes qui comptent parmi les plus vulnérables au monde. La guerre détruit également les perspectives d'éducation dans une proportion qui n'est pas suffisamment reconnue. Les faits sont parlants. Plus de 40 % des enfants non scolarisés vivent dans des pays touchés par un conflit. Ces mêmes pays présentent des inégalités entre les sexes parmi les plus importantes et des taux d'analphabétisme parmi les plus élevés au monde. En braquant les projecteurs sur ce qui était jusqu'à présent une « crise cachée » de l'éducation, j'espère que le *Rapport* contribuera à mobiliser l'action, à l'échelle nationale et internationale, dans quatre domaines clefs.

Tout d'abord, nous devons maintenant nous employer sérieusement à mettre fin aux violations considérables des droits de l'homme qui sont au cœur de la crise de l'éducation dans les pays touchés par des conflits. Nous ne pouvons pas bâtir du jour au lendemain des sociétés pacifiques. Cependant, rien ne justifie les attaques visant des enfants, le viol généralisé et systématique des filles et des femmes ou la destruction des installations scolaires, que documente le présent *Rapport*. Il est inacceptable que, malgré une succession de résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies, la terreur sexuelle demeure une arme de guerre – une arme qui inflige aux jeunes filles et aux femmes une souffrance, une crainte et une insécurité indicibles, et à leur éducation des dommages tout aussi indicibles. Je me suis engagée à œuvrer, avec mes collègues de l'ensemble du système des Nations Unies, à renforcer la protection des droits humains des enfants pris dans les conflits.

En deuxième lieu, le système d'aide humanitaire a besoin d'être réparé. Lorsque je vais rencontrer des communautés touchées par des situations d'urgence, je suis souvent frappée par les efforts extraordinaires qu'elles accomplissent pour sauvegarder l'éducation. Malheureusement, les donateurs d'aide ne sont pas à la hauteur de cette détermination. Le secteur de l'éducation ne reçoit actuellement que 2 % de l'aide humanitaire – et le système d'aide humanitaire est lui-même insuffisamment financé. Tous ceux d'entre nous qui participent au partenariat en faveur de l'éducation pour tous doivent plaider pour que l'éducation soit placée au centre des efforts de l'aide humanitaire.

En troisième lieu, il nous faut être beaucoup plus efficaces pour exploiter les fenêtres d'opportunité favorables à la paix. M. Ban Ki-moon, Secrétaire général des Nations Unies, a souligné que nous ne disposons pas aujourd'hui des mécanismes nécessaires pour soutenir les pays engagés sur la voie périlleuse qui les fait sortir des conflits armés. Des occasions favorables à la consolidation de la paix et à la reconstruction se perdent ainsi, ce qui représente un immense coût humain et financier. Le *Rapport mondial de suivi* plaide pour un accroissement des financements conjoints. Je suis persuadée que les donateurs et ceux qui sont touchés par les conflits ont beaucoup à gagner à une coopération accrue dans ce domaine.

Enfin, il nous faut libérer pleinement la capacité que possède l'éducation d'agir comme une force de paix. La première ligne de l'Acte constitutif de l'UNESCO déclare éloquemment que, « les guerres prenant naissance dans l'esprit des hommes, c'est dans l'esprit des hommes que doivent être élevées les défenses de la paix ». Il n'est pas de défenses plus sûres que des attitudes publiques fondées sur la tolérance, le respect mutuel et l'engagement au dialogue. Ces attitudes doivent être cultivées activement chaque jour, dans chaque salle de classe, dans le monde entier. Se servir des écoles pour véhiculer le fanatisme, le chauvinisme et le mépris des autres, n'est pas seulement une voie qui débouche sur une piètre éducation, mais c'est aussi un chemin vers la violence. Je suis pleinement engagée à ce que l'UNESCO joue un rôle plus actif dans la reconstruction des systèmes éducatifs des pays touchés par un conflit, en tirant parti du travail que nous accomplissons déjà dans des domaines tels que le dialogue interculturel, le développement des programmes, la formation des enseignants et la réforme des manuels scolaires.

Voilà maintenant plus de 65 ans que l'UNESCO a été fondée. Les défis que représentent les conflits armés ont changé. Cependant, les principes, les valeurs et les institutions qui sous-tendent le système des Nations Unies restent plus valides que jamais. Travaillons ensemble à les utiliser pour faire face à la crise cachée de l'éducation et créer un monde dans lequel tous les enfants et tous les parents puissent vivre libérés de la terreur.



Irina Bokova

# Points majeurs du *Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2011*

Le monde n'est pas en voie d'atteindre les objectifs de l'éducation pour tous fixés pour 2015. Malgré les progrès réalisés dans de nombreux domaines, le message essentiel qui se dégage du *Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2011* est que la plupart des objectifs seront manqués, et de loin. Les pays touchés par un conflit armé sont confrontés à des défis particulièrement redoutables. Pour que ces objectifs deviennent accessibles, les gouvernements devront faire preuve de bien plus de conscience de l'urgence, de détermination et de sens de l'intérêt commun qu'actuellement.

## Progrès en direction des objectifs fixés pour 2015

La dernière décennie a connu des progrès extraordinaires vers la réalisation des objectifs de l'éducation pour tous dans certains des pays les plus pauvres du monde.

- Le bien-être de la petite enfance s'améliore. La mortalité des enfants de moins de 5 ans, par exemple, est passée de 12,5 millions en 1990 à 8,8 millions en 2008.
- De 1999 à 2008, 52 millions d'enfants supplémentaires ont été scolarisés dans le primaire. Le nombre d'enfants non scolarisés a été réduit de moitié en Asie du Sud et de l'Ouest. En Afrique subsaharienne, les taux de scolarisation ont augmenté d'un tiers malgré un fort accroissement de la population en âge de fréquenter l'école primaire.
- La parité entre les sexes dans la scolarisation primaire a connu une augmentation significative dans les régions qui avaient commencé la décennie avec les écarts les plus importants entre les sexes.

Malgré ces évolutions positives, l'écart est encore très important entre les objectifs de l'éducation pour tous fixés en 2000 et les avancées limitées qui ont été réalisées.

- La faim freine les progrès. Dans les pays en développement, 195 millions d'enfants de moins de 5 ans – soit 1 sur 3 – souffrent de malnutrition, laquelle provoque des dégâts irréversibles pour leur développement cognitif et leurs perspectives éducatives à long terme.

- Le nombre des enfants non scolarisés diminue trop lentement. En 2008, on en comptait 67 millions. Les progrès vers la scolarisation universelle ont ralenti. Si les tendances actuelles se poursuivent, les enfants non scolarisés pourraient être plus nombreux en 2015 qu'aujourd'hui.
- De nombreux enfants abandonnent l'école avant d'avoir achevé un cycle complet d'enseignement primaire. Pour la seule Afrique subsaharienne, 10 millions d'enfants abandonnent chaque année l'école primaire.
- Dans le monde, 17 % environ des adultes – soit 796 millions de personnes – manquent encore des compétences élémentaires en matière d'alphabétisme. Près des deux tiers sont des femmes.
- Les disparités entre les sexes continuent à entraver les progrès de l'éducation. Si, en 2008, le monde avait atteint la parité entre les sexes au niveau de l'enseignement primaire, on aurait compté 3,6 millions de filles de plus à l'école primaire.
- Des inégalités plus larges restreignent les perspectives. Au Pakistan, près de la moitié des enfants de 7 à 16 ans issus des foyers les plus pauvres ne sont pas scolarisés, contre 5 % seulement pour les foyers les plus riches.
- Les désavantages liés au sexe coûtent des vies. Si le taux moyen de mortalité infantile de l'Afrique subsaharienne devait baisser pour atteindre le niveau auquel il se situe lorsque les femmes ont suivi un enseignement secondaire, on compterait 1,8 million de décès de moins.
- Les femmes ayant suivi un enseignement secondaire ont beaucoup plus de chances d'avoir connaissance des mesures propres à éviter la transmission du VIH de la mère à l'enfant, dont les maladies opportunistes ont, selon les estimations, provoqué 260 000 décès en 2009. Au Malawi, 60 % des mères ayant suivi un enseignement secondaire ou fait des études supérieures savaient que des médicaments pouvaient réduire les risques de transmission, contre 27 % des femmes n'ayant aucune instruction.

- La qualité de l'éducation reste médiocre dans de nombreux pays. Des millions d'enfants sortent de l'école primaire avec des compétences en lecture, en écriture et en calcul très inférieures aux niveaux attendus.
- D'ici à 2015, il faudra 1,9 million d'enseignants de plus pour atteindre l'enseignement primaire universel, dont plus de la moitié en Afrique subsaharienne.

### Financement de l'éducation pour tous

La crise financière mondiale a accru la pression qui pèse sur les budgets nationaux, compromettant les efforts engagés par bon nombre des pays les plus pauvres du monde pour financer des plans d'éducation. Les budgets d'aide sont également sous pression. À moins de 5 ans de l'échéance de 2015, les gouvernements nationaux et les donateurs doivent redoubler d'efforts afin de combler le déficit de financement de l'éducation pour tous.

- Bien que les pays à faible revenu aient augmenté la part de leur revenu national consacrée à l'éducation, passée de 2,9 à 3,8 % depuis 1999, certaines régions et certains pays ont continué de négliger l'éducation. L'Asie centrale et l'Asie du Sud et de l'Ouest sont les régions qui investissent le moins dans ce domaine.
- Avec une plus grande mobilisation de leurs recettes et un engagement plus fort en faveur de l'éducation, les pays à faible revenu pourraient faire passer les dépenses consacrées à l'éducation pour tous de près de 12 milliards à 19 milliards de dollars EU par an – soit une augmentation équivalente à 0,7 % environ du PNB.
- La crise financière a lourdement grevé les budgets de l'éducation. Sept des 18 pays à faible revenu étudiés aux fins du présent *Rapport* ont procédé à des coupes dans leurs dépenses d'éducation en 2009. Ces pays comptaient 3,7 millions d'enfants non scolarisés.
- Dans l'ensemble, l'aide à l'éducation de base a doublé depuis 2002 pour atteindre 4,7 milliards de dollars EU, soutenant des politiques qui accélèrent les progrès de l'éducation pour tous. Cependant, le niveau actuel de l'aide est loin des 16 milliards de dollars EU nécessaires chaque année pour combler le déficit de financement extérieur dans les pays à faible revenu.
- Les donateurs doivent tenir les engagements qu'ils ont pris en 2005 d'accroître l'aide. L'OCDE estime à 20 milliards de dollars EU par an le déficit prévisible à l'échelle mondiale.
- Les tendances actuelles de l'aide sont préoccupantes. L'aide au développement destinée à l'éducation de base stagne depuis 2007. En Afrique subsaharienne, elle a baissé en 2008 d'environ 6 % par enfant en âge de fréquenter l'école primaire.

- Plusieurs donateurs de premier plan continuent de canaliser les budgets d'aide vers les niveaux d'enseignement les plus élevés. Si tous les donateurs affectaient au moins la moitié de leur aide à l'éducation au niveau élémentaire, on pourrait mobiliser chaque année 1,7 milliard de dollars EU de plus.

Des solutions nouvelles et novatrices de financement de l'éducation pourraient contribuer à combler le déficit de financement de l'éducation pour tous. Le présent *Rapport* formule notamment les propositions suivantes en ce sens :

- *une facilité internationale de financement pour l'éducation*, conçue sur un modèle semblable à ce qui existe dans le secteur de la santé, pourrait aider les donateurs à réunir de nouvelles ressources dans un environnement économique difficile. L'émission d'obligations pourrait mobiliser de 3 à 4 milliards de dollars EU par an pour l'éducation entre 2011 et 2015 ;
- *un prélèvement de 0,5 % sur les transactions de téléphonie mobile en Europe* pourrait mobiliser chaque année 894 millions de dollars EU.

### La crise cachée : les conflits armés et l'éducation

Les pays touchés par un conflit armé comptent parmi ceux qui sont les plus éloignés des objectifs de l'éducation pour tous, mais les problèmes qu'ils rencontrent dans le domaine de l'éducation sont, dans une large mesure, passés sous silence. La crise cachée de l'éducation dans les États touchés par un conflit est un défi mondial qui exige une réponse internationale. En même temps qu'ils compromettent les perspectives d'accélération de la croissance économique, de réduction de la pauvreté et de réalisation des objectifs du millénaire pour le développement, les conflits armés renforcent les inégalités, le désespoir et les rancœurs qui emprisonnent les pays dans la spirale de la violence.

#### Impact des conflits armés sur l'éducation

- De 1998 à 2008, 35 pays ont connu des conflits armés, dont 30 étaient des pays à faible revenu ou à revenu moyen inférieur. Dans les pays à faible revenu, les épisodes de conflit violent ont duré en moyenne 12 ans.
- Dans les pays pauvres touchés par un conflit, 28 millions d'enfants en âge de fréquenter l'école primaire ne sont pas scolarisés – soit 42 % du total mondial.
- Les enfants des pays pauvres touchés par un conflit risquent deux fois plus de mourir avant leur cinquième anniversaire que les enfants des autres pays pauvres.

## Quelques messages clefs

*La combinaison de l'explosion du nombre de jeunes et des insuffisances de l'éducation constitue un risque de conflit.* Dans de nombreux pays touchés par un conflit, les systèmes éducatifs n'assurent pas aux jeunes les compétences dont ils ont besoin pour échapper à la pauvreté et au chômage. Les moins de 25 ans représentant plus de 60 % de la population dans de nombreux pays touchés par des conflits, une éducation de bonne qualité est essentielle pour surmonter le désespoir économique qui contribue souvent aux conflits violents.

*Une forme inadaptée d'éducation peut alimenter des conflits violents.* L'éducation est capable d'être une force de paix – mais, trop souvent, les écoles sont utilisées pour renforcer les divisions sociales, l'intolérance et les préjugés qui conduisent à la guerre. Aucun pays ne peut espérer vivre dans la paix et la prospérité s'il ne construit pas une confiance mutuelle entre ses citoyens, en commençant dans les salles de classe.

*Les gouvernements nationaux et la communauté internationale ne parviennent pas à faire respecter les droits de l'homme.* Les parties étatiques et non étatiques impliquées dans les conflits armés visent les écoliers, les enseignants, les civils et les écoles dans une impunité quasi totale. Cela est particulièrement vrai pour le viol et les autres formes de violences sexuelles. Les partenaires de l'EPT doivent être des défenseurs bien plus vigoureux des droits de l'homme.

*L'efficacité de l'aide a été compromise par les priorités de la sécurité nationale des principaux donateurs.* L'aide au développement destinée aux États touchés par un conflit est fortement canalisée vers les pays considérés comme des priorités stratégiques, notamment l'Afghanistan, l'Irak et le Pakistan. Le fait d'utiliser l'aide à l'éducation pour soutenir des opérations contre-insurrectionnelles menace la sécurité des communautés locales, des écoliers et des travailleurs de l'aide. Les donateurs doivent démilitariser l'aide.

*Le système de l'aide humanitaire trahit les attentes des enfants pris dans les conflits.* Les communautés locales font preuve d'une grande détermination et de beaucoup d'innovation pour s'efforcer de maintenir l'éducation durant les conflits. On ne peut pas en dire autant des donateurs. La communauté de l'aide humanitaire doit être à la hauteur des aspirations des communautés touchées par un conflit.

*Le système de l'aide internationale n'est pas équipé pour tirer parti des occasions de paix et de reconstruction.* De nombreux pays qui sortent d'une situation de conflit manquent des ressources nécessaires pour reconstruire leur système éducatif. Dépendant aujourd'hui de flux d'aide humanitaire limités et imprévisibles, ces pays ont besoin de financements prévisibles à long terme pour mettre en place des systèmes éducatifs de bonne qualité et inclusifs.

- Dans les pays pauvres touchés par un conflit, 79 % seulement des jeunes sont alphabètes, contre 93 % dans les autres pays pauvres.
- Les parties étatiques et non étatiques impliquées dans des conflits armés visent de plus en plus souvent les civils et les infrastructures civiles. Les écoles et les écoliers sont dans une large mesure considérés par les combattants comme des cibles légitimes, en violation flagrante du droit international.
- Des rapports indiquent que plus de 43 millions de personnes ont été déplacées, le plus souvent par des conflits armés, bien que le chiffre réel soit probablement bien plus élevé. Les réfugiés et les personnes déplacées internes rencontrent des obstacles majeurs en matière d'éducation. En 2008, dans les camps de l'UNHCR, seuls 69 % des enfants réfugiés en âge de fréquenter l'école primaire la fréquentaient effectivement.

## Dépenses d'éducation dans les pays touchés par des conflits

- Les conflits armés détournent les fonds publics de l'éducation au profit des dépenses militaires. À l'heure actuelle, 21 pays en développement dépensent plus pour l'armement que pour les écoles primaires : s'ils réduisaient de 10 % leurs dépenses militaires, ils pourraient scolariser 9,5 millions d'enfants de plus.
- Les dépenses militaires détournent également les ressources de l'aide. Il ne faudrait que l'équivalent de 6 jours des dépenses militaires des pays riches pour combler le déficit de 16 milliards de dollars EU qu'accuse le financement externe de l'éducation pour tous.
- L'éducation ne représente que 2 % de l'aide humanitaire. Qui plus est, aucun secteur ne reçoit une part plus faible qu'elle des appels de fonds humanitaires financés : seules 38 % des demandes d'aide à l'éducation sont satisfaites, chiffre environ 2 fois inférieur à la moyenne de l'ensemble des autres secteurs.

## Un agenda pour le changement

Le *Rapport* définit un agenda pour le changement, qui vise à combattre quatre insuffisances systémiques.

- Insuffisances de la protection. Lorsqu'ils agissent par l'intermédiaire du système des Nations Unies, les gouvernements devraient renforcer les systèmes de suivi et de notification des violations des droits de l'homme touchant l'éducation, soutenir les plans nationaux visant à mettre un terme à ces violations et imposer des sanctions ciblées à l'encontre de ceux qui s'en rendent coupables d'une manière flagrante et répétée. Une commission internationale sur le viol et les violences sexuelles devrait être créée et la Cour pénale internationale devrait participer directement à l'évaluation du bien-fondé d'éventuelles poursuites judiciaires. L'UNESCO devrait assumer un rôle moteur dans le suivi et la notification des attaques visant les systèmes éducatifs.
- Insuffisances de la prestation. Il faut changer sans délai l'état d'esprit humanitaire et reconnaître le rôle vital de l'éducation dans le cadre des urgences liées à des conflits. Le financement des fonds humanitaires conjoints devrait être porté de 730 millions de dollars EU à 2 milliards de dollars EU en vue de combler les déficits de financement de l'éducation. Les systèmes actuels d'évaluation des besoins éducatifs des communautés touchées par un conflit devraient être renforcés. Les dispositifs de gouvernance concernant les réfugiés devraient être réformés afin d'améliorer l'accès de ceux-ci à l'éducation. Les gouvernements devraient également renforcer les droits à l'éducation des personnes déplacées internes.
- Insuffisances de la reconstruction. Les donateurs doivent en finir avec la division artificielle entre l'aide humanitaire et l'aide à long terme. Un volume plus important d'aide au développement devrait être acheminé par l'intermédiaire de fonds nationaux conjoints, à l'instar du mécanisme qui a fait la preuve de son succès en Afghanistan. Travaillant dans le cadre réformé de l'Initiative de mise en œuvre accélérée (IMOA) de l'éducation pour tous, les donateurs devraient mettre en place des dispositifs multilatéraux plus efficaces de financements conjoints, comparables à ceux qui fonctionnent dans le secteur de la santé. Le financement annuel de l'IMOA devrait être accru pour atteindre 6 milliards de dollars EU, en introduisant des règles plus souples afin de faciliter le soutien aux États touchés par un conflit.
- Insuffisances de la consolidation de la paix. Afin de libérer le potentiel que recèle l'éducation en faveur de la paix, les gouvernements et les donateurs doivent privilégier le développement de systèmes éducatifs inclusifs, en étayant les politiques relatives aux langues, aux programmes scolaires et à la décentralisation sur une évaluation de l'impact que peuvent avoir des ressentiments anciens. Les écoles devraient être considérées comme les premiers et les plus importants des lieux où s'acquièrent les plus essentielles des compétences : la tolérance, le respect mutuel et la capacité de vivre en paix avec les autres. Il conviendrait d'affecter à l'éducation entre 500 millions et 1 milliard de dollars EU par l'intermédiaire du Fonds de consolidation de la paix des Nations Unies, l'UNESCO et l'UNICEF jouant un rôle plus central pour intégrer l'éducation dans les stratégies d'ensemble de consolidation de la paix. □

# Introduction

Le Cadre d'action de l'éducation pour tous (EPT), adopté par les gouvernements à Dakar (Sénégal) en 2000, a fixé 6 grands objectifs et un certain nombre de buts spécifiques à atteindre d'ici à 2015. Ce Cadre a reçu pour sous-titre « Tenir nos engagements collectifs ». Dix ans plus tard, le message principal du *Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2011* est que les gouvernements du monde entier sont en passe de ne pas tenir leurs engagements collectifs.

Cette rude constatation n'enlève rien au fait que certains résultats importants ont été obtenus. Le nombre d'enfants non scolarisés chute, l'écart entre les sexes se réduit et un plus grand nombre d'enfants passent de l'école primaire à l'enseignement secondaire et au-delà. Certains des pays les plus pauvres du monde ont enregistré des gains impressionnants, faisant la preuve qu'un revenu faible n'empêche pas automatiquement l'accélération des progrès. Cependant, le décalage entre la Déclaration de Dakar et les résultats reste important et certains signes inquiétants laissent à penser qu'il s'accroît. D'après les tendances actuelles, les enfants non scolarisés pourraient être plus nombreux en 2015 qu'aujourd'hui. Sans un effort concerté pour changer ce tableau, la promesse de Dakar aux enfants du monde sera considérablement trahie.

L'incapacité à atteindre les objectifs fixés à Dakar aura des conséquences d'une grande portée. Une accélération des progrès de l'éducation est essentielle, plus largement, pour la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) dans des domaines tels que la réduction de la pauvreté, l'alimentation, la survie des enfants et la santé maternelle. En outre, l'incapacité à réduire les profonds écarts observés à l'échelle nationale et internationale en termes de chances d'éducation compromet la croissance économique et renforce un modèle inégal de mondialisation. Aucune question ne mérite une attention plus urgente. Toutefois, l'éducation a régressé sur l'agenda international du développement et ne figure aujourd'hui plus qu'à peine parmi les préoccupations du Groupe des Huit (G8) ou du Groupe des Vingt (G20).

Le *Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2011* se compose de deux parties. La première offre un aperçu de l'état de l'éducation à travers le monde. Elle identifie les progrès, les échecs et une série de politiques susceptibles de contribuer à l'accélération des progrès. La seconde partie est consacrée à l'un des principaux obstacles auxquels se heurte la réalisation des objectifs de l'éducation pour tous : les conflits armés dans les pays les plus pauvres du monde. Le *Rapport* examine les échecs politiques qui renforcent cet obstacle et les stratégies destinées à le lever. Il établit également un programme de travail en vue du renforcement du rôle des systèmes éducatifs dans la prévention des conflits et l'édification de sociétés pacifiques. □

# Première partie. Suivre les progrès vers les objectifs de l'EPT

## Les six objectifs de l'EPT

### **Éducation et protection de la petite enfance : faire progresser la santé, combattre la faim**

Les perspectives d'éducation sont définies bien avant que les enfants n'entrent en classe. Les compétences linguistiques, cognitives et sociales qu'ils acquièrent dans la petite enfance sont les véritables fondations de l'apprentissage tout au long de la vie. Une mauvaise santé, la malnutrition et le manque de stimulation sapent ces fondations, limitant les résultats que les enfants seront en mesure d'obtenir. Les dommages irréversibles provoqués par la faim durant les premières années de la vie continuent d'éroder le potentiel humain à l'échelle mondiale.

On peut juger de la situation sanitaire générale que connaissent les enfants d'après la mortalité infantile. Les taux de décès chutent – en 2008, le nombre d'enfants mourant avant l'âge de 5 ans était de 8,8 millions, contre 12,5 millions en 1990. Cependant, sur les 68 pays présentant des taux de mortalité infantile élevés, 19 seulement sont en voie d'atteindre le but, fixé dans le cadre des OMD, d'une réduction des deux tiers entre 1990 et 2015. La malnutrition est directement en cause dans le décès de plus de 3 millions d'enfants et de plus de 100 000 mères.

Les gouvernements continuent de sous-estimer les conséquences qu'a pour l'éducation la malnutrition subie dans la petite enfance. Dans les pays en développement, près de 195 millions d'enfants de moins de 5 ans – soit un tiers du total – souffrent de retard de croissance ou présentent une taille inférieure à la normale pour leur âge, signe d'un mauvais état nutritionnel. Nombreux sont ceux qui auront connu une malnutrition chronique durant leurs premières années de vie, période critique pour le développement cognitif. Au-delà des souffrances humaines, la malnutrition fait peser un lourd fardeau sur les systèmes éducatifs. Des enfants mal nourris ont tendance à ne pas réaliser tout leur potentiel, sur le plan tant physique que mental. Ils ont moins de chances d'être scolarisés que les autres et, lorsqu'ils le sont, leurs acquis d'apprentissage sont moins élevés. La croissance économique n'est pas une panacée face à la malnutrition. Depuis le milieu des années 1990, l'Inde a plus que doublé son revenu moyen alors que la malnutrition n'a diminué que de quelques points de pourcentage. La moitié environ des enfants du pays sont chroniquement

mal nourris et la proportion d'enfants présentant une insuffisance pondérale est près de 2 fois plus élevée que la moyenne pour l'Afrique subsaharienne.

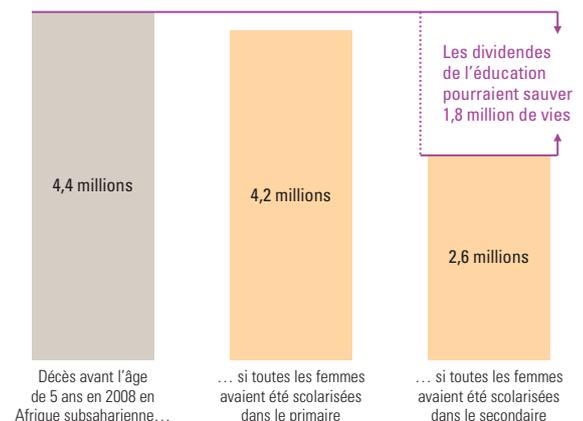
La santé infantile et maternelle occupe désormais une place plus importante qu'auparavant sur l'agenda international du développement. Les initiatives mondiales en matière d'alimentation, de survie des enfants et de bien-être maternel, annoncées au sommet du G8 en 2009 et à celui des OMD en 2010 sont bienvenues. Cependant, les approches actuelles ne reconnaissent pas le rôle de catalyseur que peut jouer l'éducation – en particulier l'éducation maternelle – pour nous rapprocher des objectifs relatifs à la santé.

Un traitement égal des filles et des garçons dans l'éducation est un droit de l'homme ; c'est aussi l'un des facteurs les plus importants qui influent sur les perspectives de survie des enfants. Si le taux moyen de mortalité infantile de l'Afrique subsaharienne devait diminuer pour atteindre le niveau correspondant aux enfants nés de femmes ayant reçu une éducation secondaire, il y aurait 1,8 million de décès de moins – soit une réduction de 41 % [figure 1]. Au Kenya, les enfants nés de mères n'ayant pas achevé le cycle de

En Afrique subsaharienne, les dividendes de l'éducation pourraient sauver 1,8 million de vies.

**Figure 1 : Les dividendes de l'éducation pourraient sauver 1,8 million de vies**

Estimation du nombre de décès avant l'âge de 5 ans en fonction de différentes hypothèses relatives à l'éducation en Afrique subsaharienne, 2003-2008



Source : voir figure 1.7 du Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2011.

L'enseignement primaire risquent 2 fois plus de mourir avant leur cinquième anniversaire que les enfants dont la mère a fait des études secondaires ou supérieures.

Le *Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2011* apporte des éléments nouveaux et frappants sur les bénéfices sanitaires liés à l'éducation maternelle. À partir de données fournies par les enquêtes sur les ménages, il montre que, dans de nombreux pays, les mères qui ont reçu davantage d'instruction ont plus de chances de savoir que le VIH peut se transmettre par l'allaitement et que le risque de transmission de la mère à l'enfant peut être réduit par la prise de médicaments durant la grossesse. Au Malawi, 60 % des mères ayant fait des études

secondaires ou supérieures étaient conscientes que les médicaments pouvaient réduire les risques de transmission, contre 27 % des femmes n'ayant aucune instruction.

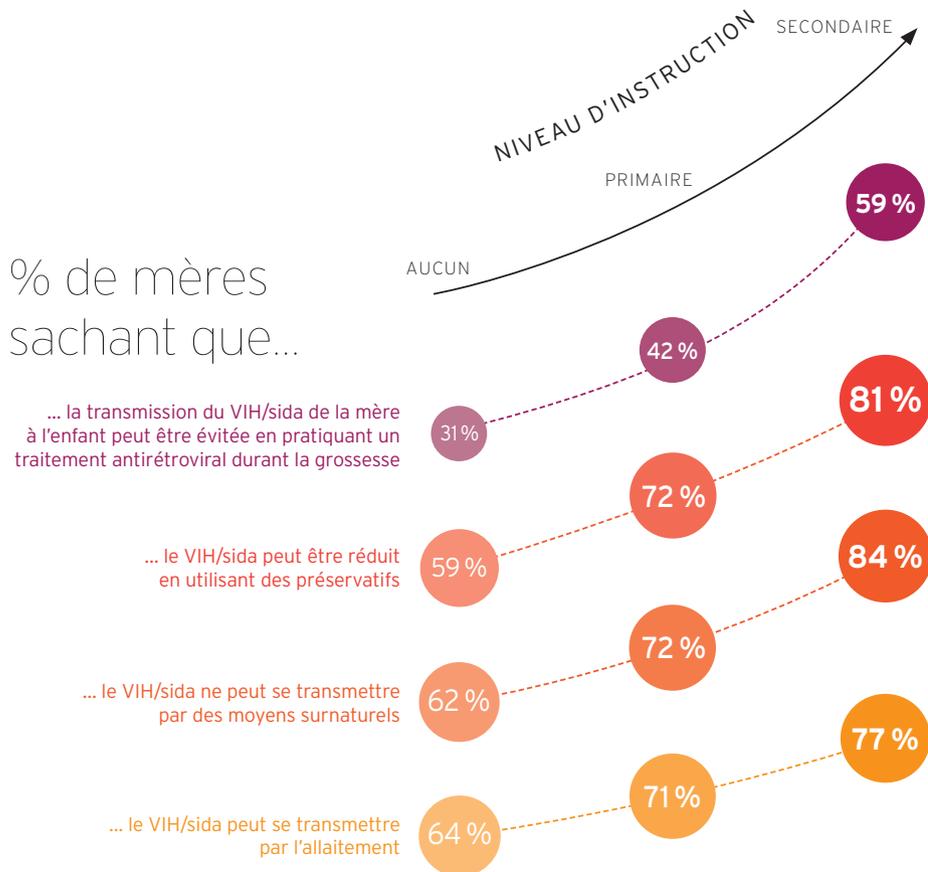
De tels éléments démontrent que l'éducation maternelle est un vaccin très efficace contre les risques sanitaires mortels auxquels sont exposés les enfants. En 2007, l'ONUSIDA estimait que 370 000 enfants de moins de 15 ans avaient été infectés par le VIH. La grande majorité des enfants contractent le virus *in utero* ou durant l'accouchement, ou lorsqu'ils sont allaités par une mère séropositive au VIH. Les éléments figurant dans le présent *Rapport* suggèrent qu'un grand nombre de ces infections auraient pu être évitées par l'éducation (figure 2).

L'éducation maternelle est un vaccin très efficace contre les risques sanitaires mortels auxquels sont exposés les enfants.

Figure 2 : L'éducation des mères sauve des vies

# Un fantastique nouveau traitement peut réduire la transmission du VIH de la mère à l'enfant à naître, virus qui infecte aujourd'hui 370 000 enfants par an.

Son nom : l'éducation de la mère



Source : voir figure 1.9 du *Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2011*.

Toutes ces affirmations sont vraies

Les programmes destinés à la petite enfance préparent les enfants à l'école, atténuent les effets du dénuement que connaît leur foyer, interrompent la transmission du handicap éducatif des parents aux enfants et renforcent les perspectives de croissance économique. Cependant, dans de nombreux pays en développement, les politiques relatives à la petite enfance continuent de souffrir de l'insuffisance du financement, de la fragmentation de la planification et des inégalités.

Les enfants issus des foyers les plus défavorisés sont ceux qui ont le plus à gagner de tels programmes, mais ils sont souvent ceux qui y sont le moins représentés. En Côte d'Ivoire, près d'un quart des enfants issus des foyers les plus riches fréquentent l'enseignement préscolaire, tandis que le taux de fréquentation de ceux qui sont issus des foyers les plus pauvres est proche de zéro. Des pays tels que le Mozambique ont fait la preuve qu'un engagement renforcé en faveur de l'équité peut ouvrir les portes de l'enseignement préscolaire aux groupes fortement défavorisés (encadré 1).

#### Encadré 1 – Le programme d'enseignement préscolaire ciblé du Mozambique

Le programme d'enseignement préscolaire Escolinhas, au Mozambique, est ouvert aux enfants vulnérables âgés de 3 à 5 ans, et vise spécifiquement ceux qui vivent dans la pauvreté ou avec le VIH. Des volontaires issus de la communauté, dont 2 enseignants par classe, veillent particulièrement à la stimulation cognitive en utilisant les jeux, l'art et la musique pour mettre en place des compétences élémentaires en calcul et en lecture. Le programme comporte un enseignement sur la santé et l'alimentation et apporte un soutien aux parents. Il offre un service de haute qualité à bas coût, susceptible d'être adopté dans d'autres pays.

Source : Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2011, encadré 1.3.

#### Enseignement primaire universel : les objectifs sont en passe d'être manqués

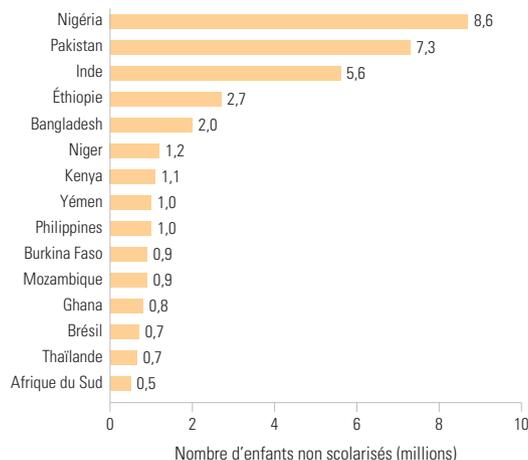
La dernière décennie a connu des progrès marqués en matière de scolarisation dans l'enseignement primaire. De nombreux pays qui, au début de cette décennie, présentaient une tendance qui les aurait laissés loin de l'objectif de l'enseignement primaire universel (EPU) d'ici à 2015 ont maintenant une perspective très réelle d'atteindre cet objectif. Cependant, le rythme des progrès a été inégal – et peut se ralentir. Selon les tendances actuelles, le monde ne concrétisera pas l'ambition définie dans le Cadre d'action de Dakar.

Lors de l'adoption de ce Cadre, on comptait environ 106 millions d'enfants non scolarisés. En 2008, ce chiffre était tombé à 67 millions. Sous l'impulsion d'un mouvement vigoureux engagé en Inde, l'Asie du Sud et de l'Ouest a réduit de moitié sa population non scolarisée.

L'Afrique subsaharienne a vu croître de près d'un tiers ses taux de scolarisation, malgré une forte augmentation de la population d'âge scolaire. Quelque 43 % des enfants non scolarisés vivent en Afrique subsaharienne et 27 % en Asie du Sud et de l'Ouest, la moitié de ces enfants vivant dans 15 pays seulement (figure 3). Plusieurs pays ont enregistré des réductions spectaculaires du nombre d'enfants non scolarisés. En Éthiopie, celui-ci a diminué d'environ 4 millions entre 1999 à 2008, et ce pays a désormais une chance réelle d'atteindre l'EPU d'ici à 2015. D'autres pays partis d'un chiffre bas ont beaucoup progressé, même si certains sont encore assez loin d'atteindre l'EPU en 2015. Le Niger, par exemple, a doublé son taux net de scolarisation en moins d'une décennie.

#### Figure 3 : La moitié des enfants non scolarisés dans le monde vivent dans 15 pays seulement

Nombre d'enfants en âge de fréquenter l'école primaire non scolarisés en 2008, pays sélectionnés



Source : voir figure 1.11 du Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2011.

Si encourageants que soient ces acquis, le monde n'est pas en voie d'atteindre l'EPU d'ici à 2015. Les analyses de tendances réalisées en vue du présent Rapport examinent les progrès de la scolarisation dans 128 pays représentant 60 % de l'ensemble des enfants non scolarisés. Le message majeur qui s'en dégage est que le nombre des enfants non scolarisés a diminué 2 fois moins vite dans la seconde moitié de la décennie écoulée que dans la première moitié. Rapportée à l'échelle mondiale, cette tendance, si elle se poursuit, ne laisserait pas moins de 72 millions d'enfants non scolarisés en 2015 – soit plus qu'en 2008.

L'inégalité demeure un obstacle à l'accélération des progrès de l'éducation (figure 4). Au Pakistan, près de la moitié des enfants de 7 à 16 ans issus des foyers les plus pauvres n'étaient pas scolarisés en 2007, contre 5 % seulement de ceux des foyers les plus riches. Plusieurs pays proches de l'EPU, comme les Philippines et la Turquie, n'ont pas été capables de franchir la dernière

En 2008, le monde comptait 67 millions d'enfants non scolarisés.



© Timothy Allen/AXIOM/HOA-QUI

La vie en suspens : enfants dans le camp de réfugiés de Naisingpara (Inde).

En Afrique subsaharienne, près de 10 millions d'enfants abandonnent chaque année l'école primaire.

étape, en grande partie du fait de leur incapacité à atteindre des catégories de la population fortement marginalisées. Les écarts entre les sexes restent profondément marqués (voir ci-dessous). Au cours des dernières années, le *Rapport mondial de suivi sur l'EPT* a plaidé pour l'adoption d'objectifs fondés sur l'équité, au titre desquels les gouvernements ne s'engageraient pas seulement à atteindre des objectifs nationaux mais aussi des objectifs tels que la réduction de moitié des disparités fondées sur la richesse, la situation géographique, l'appartenance ethnique, le sexe ou d'autres marqueurs de désavantage.

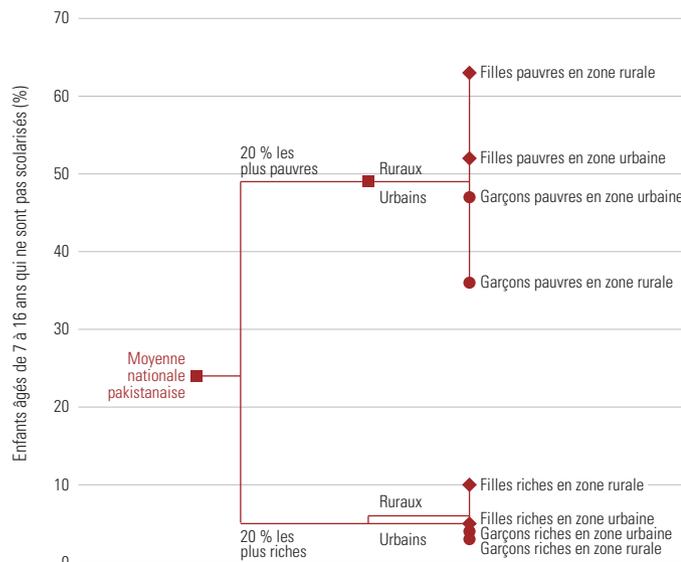
Aller à l'école n'est que l'une des conditions de la réalisation de l'EPU. De nombreux enfants la commencent, mais l'abandonnent avant d'avoir achevé un cycle complet d'enseignement primaire. En Afrique subsaharienne, près de 10 millions d'enfants abandonnent chaque année l'école primaire. C'est là un vaste gaspillage de talents et une cause d'inefficacité du système éducatif. La pauvreté et la mauvaise qualité de l'éducation, qui empêchent les enfants d'atteindre les niveaux d'apprentissage requis pour le passage dans la classe supérieure, contribuent toutes deux à des taux d'abandon élevés.

Les stratégies visant à améliorer la rétention doivent être adaptées aux besoins spécifiques des pays. Certains, dont l'Éthiopie, le Malawi et les Philippines, comptent de fortes concentrations d'élèves abandonnant en 1<sup>re</sup> année du primaire, tandis que dans d'autres, comme l'Ouganda, le problème se présente à la fois en 1<sup>re</sup> et en 6<sup>e</sup> année. Un accroissement rapide de la scolarisation, qui suit souvent la suppression des droits de scolarité, peut se traduire par des classes beaucoup trop surchargées et une qualité

médiocre de l'enseignement. Le Malawi et l'Ouganda ont eu grand-peine à passer de l'afflux d'enfants scolarisés à un taux élevé de passage dans la classe supérieure pour les premières années de scolarité. La République-Unie de Tanzanie a obtenu de meilleurs résultats grâce à une succession de réformes, des investissements accrus et l'affectation d'enseignants plus expérimentés et mieux qualifiés dans les petites classes. L'âge auquel les

Figure 4 : Les chances d'aller à l'école sont très variables au sein des pays – l'exemple du Pakistan

Pourcentage d'enfants de 7 à 16 ans non scolarisés au Pakistan, 2007



Source : voir figure 1.13 du *Rapport mondial de suivi sur l'EPT* 2011.

enfants entrent à l'école a également son importance. La scolarisation tardive d'enfants plus âgés que la normale est fortement corrélée à l'abandon. En Colombie, une autre approche est celle d'un programme scolaire rural qui a réduit le taux d'abandon en améliorant la qualité et la pertinence de l'éducation.

Le présent *Rapport* identifie plusieurs approches qui sont parvenues à réduire le taux d'abandon au moyen de transferts d'espèces liés à l'assiduité scolaire et de filets de sécurité permettant aux foyers vulnérables de résister à des chocs économiques tels que la sécheresse, le chômage ou la maladie. C'est par exemple le cas du Filet de sécurité productif éthiopien qui accorde aux foyers pauvres des sommes d'argent en espèces ou de la nourriture, ce qui permet à de nombreux parents de maintenir leurs enfants plus longtemps qu'avant à l'école.

### **Apprentissage des jeunes et des adultes : des compétences pour un monde qui change rapidement**

L'engagement pris à Dakar de « répondre aux besoins éducatifs de tous les jeunes » conjugait une ambition élevée et un programme peu détaillé. Faute d'objectifs quantifiables, le suivi des progrès est difficile à réaliser.

La plupart des pays riches sont proches de l'enseignement secondaire universel, une grande partie de leur population – de l'ordre de 70 % en Amérique du Nord et en Europe occidentale – accédant à l'enseignement supérieur. À l'autre bout du spectre, en Afrique subsaharienne, le taux brut de scolarisation dans l'enseignement secondaire n'est que de 34 % et 6 % seulement des élèves passent dans l'enseignement supérieur. Partie de si bas, cette région commence cependant à rattraper son retard. Depuis 1999, les taux de scolarisation ont plus que doublé en Éthiopie et en Ouganda et quadruplé au Mozambique. Avec l'augmentation des taux de scolarisation dans l'ensemble du monde en développement, la demande d'enseignement secondaire s'accroît. La scolarisation dans l'enseignement technique et professionnel progresse également, bien que le manque de données rende difficiles les comparaisons entre régions. Le nombre d'adolescents non scolarisés diminue, mais on en comptait encore en 2008 près de 74 millions dans le monde.

Les inégalités au sein des pays reflètent les écarts observés à l'échelle internationale dans l'enseignement secondaire. Les taux de fréquentation et d'achèvement sont étroitement liés à la richesse, à la situation géographique, à l'appartenance ethnique, au sexe et à d'autres facteurs susceptibles de provoquer des désavantages. Au Cambodge, 28 % de la population âgée de 23 à 27 ans issue des 20 % de foyers les plus riches a suivi jusqu'à son terme le cycle de l'enseignement secondaire, contre 0,2 % pour les foyers les plus pauvres. Grâce à des programmes de la deuxième chance, les

jeunes qui ne sont pas parvenus à achever le cycle de l'enseignement primaire peuvent acquérir les compétences et la formation nécessaires pour accéder à des choix plus large quant aux moyens de gagner leur vie. Un modèle qui a fait la preuve de son succès est celui des programmes Jóvenes d'Amérique latine, qui visent les foyers à faible revenu et associent formation technique et acquisition de compétences nécessaires à la vie courante. Les évaluations font apparaître une amélioration significative des perspectives d'emploi et de revenus.

Bien que la plupart des pays développés présentent des taux élevés de scolarisation dans l'enseignement secondaire et supérieur, ils sont également confrontés à des problèmes liés aux inégalités et à la marginalisation. Dans les pays de l'OCDE, près de 1 élève sur 5 n'obtient pas son diplôme de fin d'études secondaires. Les facteurs de risque d'abandon précoce sont notamment la pauvreté, le faible niveau d'éducation des parents et le statut d'immigré.

L'accroissement du chômage des jeunes, exacerbé par la crise financière mondiale, a poussé plusieurs pays de l'OCDE à accorder une plus grande priorité au développement des compétences. Au Royaume-Uni, la loi de 2008 sur l'éducation et les compétences rend l'éducation et la formation obligatoires pour les jeunes de moins de 18 ans, en permettant de choisir entre l'enseignement à plein temps et à temps partiel, l'apprentissage et la formation en entreprise. Les offres de la deuxième chance, visant à ramener dans un cadre d'éducation et de formation les jeunes peu qualifiés, sont également renforcées. Bien que les programmes mis en place dans ce domaine soient couronnés d'un succès variable, certains ont obtenu des résultats impressionnants. Les community colleges aux États-Unis et les « écoles de la deuxième chance » dans l'Union européenne ont amplement fait leurs preuves pour ce qui est d'atteindre les groupes défavorisés.

### **Alphabétisation des adultes : négligée par les politiques, elle progresse lentement**

L'alphabétisation ouvre la voie vers une amélioration des moyens de subsistance, une meilleure santé et un élargissement des perspectives. Le Cadre d'action de Dakar comporte un objectif spécifiquement consacré à l'alphabétisation des adultes, qui prévoit une amélioration de 50 % d'ici à 2015. Cet objectif sera manqué de beaucoup, ce qui traduit la désaffection que l'alphabétisation subit depuis longtemps dans les politiques éducatives.

En 2008, près de 796 millions d'adultes ne possédaient pas les compétences élémentaires de l'alphabétisme – soit 17 % environ de la population adulte mondiale. Près des deux tiers de ces adultes étaient des femmes. La grande majorité d'entre eux vivaient en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud et de l'Ouest, même si les États arabes présentaient également des taux élevés d'analphabétisme des adultes.

En 2008, près de 796 millions d'adultes ne possédaient pas les compétences élémentaires de l'alphabétisme – soit 17 % environ de la population adulte mondiale.

Dix pays représentent à eux seuls 72 % du nombre total des adultes analphabètes (figure 5). Ces pays ont réalisé des performances mitigées. Le Brésil a su réduire de 2,8 millions sa population adulte analphabète entre 2000 et 2007 et la Chine a continué de progresser fortement en direction de l'alphabétisme universel des adultes. En Inde, le taux d'alphabétisme augmente, mais pas assez vite pour avoir empêché le nombre d'adultes analphabètes d'augmenter de 11 millions au cours de la première moitié de la dernière décennie. Le Nigéria et le Pakistan ont l'un et l'autre enregistré des progrès lents.

L'analyse des tendances fait apparaître une distance considérable entre l'engagement pris à Dakar en 2000 et le taux de progression enregistré depuis lors. Plusieurs pays comptant d'importantes populations analphabètes, dont la Chine et le Kenya, sont en voie de tenir cet engagement. Cependant, au rythme actuel, d'autres pays de premier plan qui représentent une part importante de la population analphabète mondiale seront loin d'y parvenir. Le Bangladesh et l'Inde resteront à mi-chemin de l'objectif fixé pour 2015, tandis que l'Angola, la République démocratique du Congo et le Tchad en seront encore plus éloignés.

Le manque d'engagement politique est largement cité comme l'une des raisons de la lenteur des progrès de l'alphabétisation, et ce à juste titre. Au niveau international, peu de changements notables sont intervenus au cours des 10 dernières années.

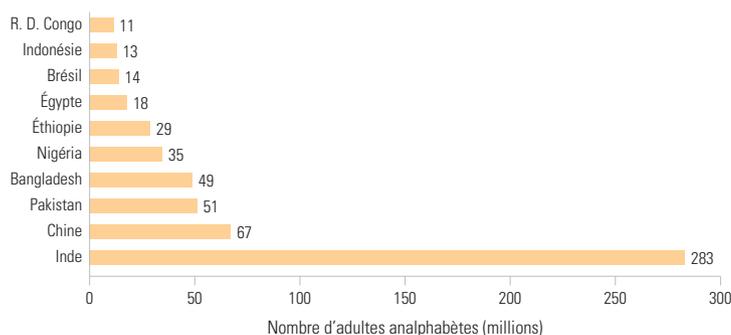
L'alphabétisation ne figure pas sur l'agenda des OMD et la Décennie des Nations Unies pour l'alphabétisation (2003-2012) n'a ni contribué significativement à la sensibilisation en la matière, ni mobilisé l'action. Les grandes conférences internationales ont facilité l'échange d'idées et le dialogue à grande échelle, mais elles n'ont pas mis en place de plates-formes d'action crédibles. On ne voit pas apparaître de leadership présentant une masse critique suffisante pour défendre l'alphabétisation sur la scène internationale.

Lorsque les responsables politiques reconnaissent la nécessité de lutter contre l'analphabétisme, des progrès rapides sont possibles. Depuis la fin des années 1990, plusieurs pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont commencé à accorder une plus grande importance à l'alphabétisation des adultes. Le Plan ibéro-américain d'alphabétisation et d'éducation de base pour les jeunes et les adultes (PIA) s'est assigné l'objectif ambitieux d'éradiquer l'analphabétisme des adultes d'ici à 2015. Fondé sur des programmes novateurs dans des pays tels que l'État plurinational de Bolivie, Cuba et le Nicaragua, le PIA vise à assurer 3 années d'éducation de base à 34 millions d'adultes analphabètes. Cent dix millions de jeunes adultes fonctionnellement analphabètes qui n'ont pas suivi jusqu'à son terme le cycle de l'enseignement primaire ont également le droit de bénéficier d'un soutien.

Un progrès décisif en matière d'alphabétisation suppose que les gouvernements nationaux endossent une plus

**Figure 5 : La majorité des adultes analphabètes vivent dans 10 pays**

Nombre d'adultes analphabètes dans une sélection de pays, 2005-2008



Source : voir figure 1.29 du Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2011.

grande responsabilité dans la planification, le financement et la mise en œuvre, en recourant à des partenariats très divers. Lorsque c'est le cas, les gains peuvent être rapides. Les progrès réalisés en Égypte depuis la création, au milieu des années 1990, de l'Autorité générale pour l'alphabétisation et l'éducation des adultes illustrent les résultats que rendent possibles des stratégies intégrées englobant le recrutement et la formation des enseignants chargés de l'alphabétisation, un ciblage efficace et un engagement en faveur de l'équité entre les sexes.

### **Parité et égalité entre les sexes : un réseau de handicaps à surmonter**

La parité entre les sexes dans l'éducation est un droit de l'homme, un fondement de l'égalité des chances et une source de croissance économique, de création d'emplois et de productivité. Les pays qui tolèrent une forte inégalité entre les sexes paient cher l'affaiblissement du potentiel humain des filles et des femmes, la réduction de leur créativité et le rétrécissement de leur horizon. Malgré des progrès vers la parité entre les sexes, de nombreux pays pauvres n'atteindront pas le but sans faire évoluer radicalement les politiques et les priorités de la planification de l'éducation.

Les progrès en direction de la parité entre les sexes au niveau de l'école primaire continuent de s'accélérer. Les régions qui ont commencé la décennie avec les plus grands écarts entre les sexes – l'Afrique subsaharienne, l'Asie du Sud et de l'Ouest et les États arabes – ont toutes progressé. Néanmoins, la distance qui reste à couvrir ne doit pas être sous-estimée. Cinquante-deux pays présentent des données selon lesquelles la proportion de filles par rapport aux garçons à l'école primaire, mesurée selon l'indice de parité entre les sexes (IPS), est de 0,95 ou moins, et ce taux est de 0,90 ou moins dans 26 pays. En Afghanistan, on compte 66 filles scolarisées pour 100 garçons, et 55 seulement en Somalie. Si le monde avait atteint la parité entre les sexes dans l'enseignement primaire en 2008, les filles auraient été 3,6 millions de plus à fréquenter l'école.

Si le monde avait atteint la parité entre les sexes dans l'enseignement primaire en 2008, les filles auraient été 3,6 millions de plus à fréquenter l'école.

Les désavantages liés à la richesse, à la situation géographique, à la langue et à d'autres facteurs amplifient les disparités entre les sexes.

Les progrès en direction de la parité entre les sexes au niveau de l'enseignement secondaire sont très variables. L'Asie du Sud et de l'Ouest a conjugué une forte augmentation de la scolarisation des filles avec une évolution marquée vers une plus grande parité, alors que l'Afrique subsaharienne a connu une augmentation marquée de la scolarisation des filles dans le secondaire – partant, certes, de peu –, sans amélioration de la parité. En 2008, 24 des pays pour lesquels des données pertinentes sont disponibles en Afrique subsaharienne et 3 en Asie du Sud présentaient des IPS de 0,90 ou moins pour la scolarisation dans l'enseignement secondaire et, pour 10 d'entre eux, ce chiffre était de 0,70 ou moins. Au Tchad, on comptait 2 fois plus de garçons que de filles dans l'enseignement secondaire et, au Pakistan, quasiment 3 filles pour 4 garçons. Dans les États arabes, les progrès vers la parité entre les sexes sont moins rapides dans l'enseignement secondaire que dans le primaire. Les perspectives d'atteindre la parité entre les sexes dans l'enseignement secondaire demeurent limitées pour de nombreux pays, bien qu'un engagement politique plus ferme, appuyé sur des politiques pratiques, puisse faire la différence.

Remonter à l'origine des déséquilibres entre les sexes à travers le système éducatif peut aider à orienter les politiques. Dans de nombreux pays, les disparités commencent avec l'admission en 1<sup>re</sup> année de l'enseignement primaire. Les trois quarts des pays qui ne sont pas parvenus à la parité entre les sexes au niveau du primaire scolarisent plus de garçons que de filles dès le début du cycle primaire. Au Mali, le taux brut d'admission en 1<sup>re</sup> année est de 102 % pour les garçons et de 89 % pour les filles. À moins que ces déséquilibres ne changent au cours de l'enseignement primaire (du fait d'un taux d'abandon inférieur pour les filles), il en résulte dans le système primaire un décalage permanent entre les sexes, qui se transmet ensuite à l'enseignement secondaire.

Une fois que les enfants sont scolarisés, leur progression prend des physionomies variables. Au Burkina Faso, près de 70 % des garçons et des filles qui entrent à l'école atteignent la dernière année et, en Éthiopie, les filles ont une probabilité légèrement supérieure à celle des garçons de parvenir à ce niveau. Dans ces pays, les politiques doivent donc se concentrer sur la suppression des obstacles à la parité entre les sexes au niveau de l'admission initiale. En Guinée, en revanche, les taux de survie sont bien moindres pour les filles que pour les garçons. En cas de disparités entre les sexes dans les taux d'abandon, les pouvoirs publics doivent mettre en place des mesures – telles que des transferts d'espèces ou des programmes d'alimentation scolaire – propres à inciter les parents à laisser leurs enfants à l'école.

Dans la plupart des cas, on peut retrouver à l'école primaire les origines des disparités entre les sexes observées dans l'enseignement secondaire. Dans de nombreux pays, les filles qui ont achevé le cycle de

l'enseignement primaire ont les mêmes chances que les garçons de passer dans l'enseignement secondaire même si, une fois scolarisées dans le secondaire, elles ont généralement plus de risques d'abandonner. Au Bangladesh, on observe une légère disparité en faveur des filles au point de passage de l'enseignement primaire au secondaire. Cependant, le taux d'achèvement dans l'enseignement secondaire est de 23 % pour les garçons contre 15 % pour les filles.

Les désavantages liés à la richesse, à la situation géographique, à la langue et à d'autres facteurs amplifient les disparités entre les sexes. Si les écarts de fréquentation scolaire sont souvent faibles entre filles et garçons riches, les filles issues de foyers pauvres, ruraux ou appartenant à une minorité ethnique, sont d'ordinaire largement distancées. Au Pakistan, les femmes de 17 à 22 ans ont suivi en moyenne 5 années de scolarité mais, pour les femmes pauvres des zones rurales, ce chiffre passe à 1 an seulement, tandis que les femmes urbaines reçoivent en moyenne 9 années d'instruction.

Les femmes continuent d'être fortement désavantagées en termes de rémunération et de perspectives d'emploi, ce qui limite les retours qu'elles peuvent recevoir de l'éducation. Dans le même temps, l'éducation peut jouer un rôle pour abolir les désavantages sur le marché du travail. Des politiques consistant aussi bien à offrir des incitations financières en faveur de l'éducation des filles qu'à mettre en place des environnements scolaires accueillants pour celles-ci, à améliorer l'accès aux programmes d'enseignement technique et professionnel ou à assurer un enseignement non formel peuvent surmonter les désavantages liés au sexe qui limitent le développement des compétences des femmes. Au Bangladesh, les centres du BRAC pour l'emploi et les revenus des adolescents ont pour objet de développer les compétences des jeunes femmes et d'accroître leur confiance en soi (encadré 2).

### **Qualité de l'éducation : les inégalités freinent les progrès**

On peut juger d'un système éducatif selon qu'il s'acquitte ou non de sa fonction première, qui consiste à doter les jeunes des compétences dont ils ont besoin pour acquérir des moyens de subsistance sûrs et participer à la vie sociale, économique et politique. De nombreux pays ne répondent pas à cette exigence et un trop grand nombre d'élèves quittent l'école sans avoir même acquis les compétences les plus élémentaires en lecture et en calcul.

Les évaluations internationales de l'apprentissage font apparaître des disparités marquées, à l'échelle mondiale et nationale, dans les acquis d'apprentissage. L'étude de 2006 du Programme international de recherche en lecture scolaire (PIRLS) a évalué les compétences en lecture des élèves de 4<sup>e</sup> année dans 40 pays en fonction de 4 niveaux de référence. Dans les pays riches, comme

## Encadré 2 – Le BRAC au service des filles et des femmes

En 2009, on comptait plus de 21 000 centres du BRAC pour l'emploi et les revenus des adolescents, accueillant près de 430 000 jeunes femmes qui pouvaient s'y réunir pour tisser des liens sociaux, entretenir leur alphabétisme et débattre de questions telles que la santé, le mariage des enfants et le rôle des filles au sein de la famille. Les centres offrent également une formation à des savoir-faire susceptibles de générer des revenus, ainsi que des programmes d'épargne et de prêts modestes pour les membres désireux de créer de petites entreprises. Les résultats montrent que ces centres ont réussi à faire progresser la mobilité sociale et l'engagement dans des activités créatrices de revenu. Du fait de son succès, ce modèle est actuellement adapté dans d'autres pays tels que l'Afghanistan, l'Ouganda, la République-Unie de Tanzanie et le Soudan.

Source : Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2011, encadré 1.13.

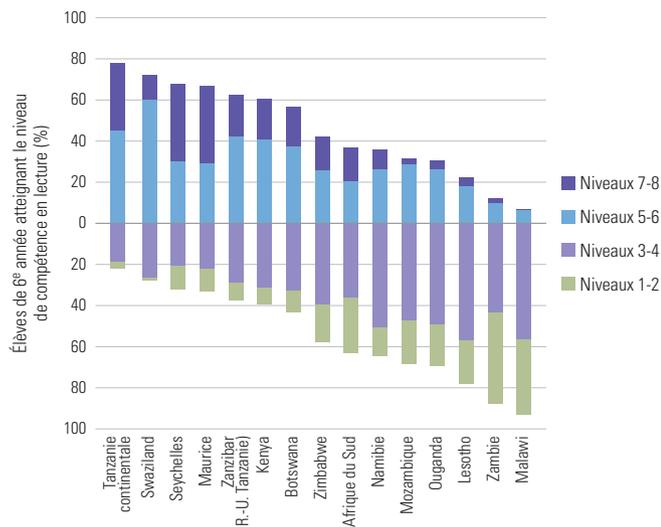
La France ou les États-Unis, la grande majorité des élèves ont obtenu des résultats égaux ou supérieurs au niveau intermédiaire B. À l'inverse, en Afrique du Sud et au Maroc, 2 pays à revenu moyen, plus de 70 % ont obtenu des résultats inférieurs au niveau minimum.

Dans de nombreux pays en développement, les acquis scolaires sont exceptionnellement faibles en valeur absolue (figure 6). En 2007, les évaluations du Consortium de l'Afrique australe et orientale pour le pilotage de la qualité de l'éducation (SACMEQ) ont mis en lumière des lacunes aiguës des acquis scolaires dans les pays à faible revenu. Au Malawi et en Zambie, plus d'un tiers des élèves de 6<sup>e</sup> année étaient incapables de lire couramment. En Inde, une étude de 2009 a observé que 38 % seulement des élèves ruraux de 4<sup>e</sup> année étaient capables de lire un texte conçu pour la 2<sup>e</sup> année. Même après 8 années de scolarité, 18 % des élèves étaient encore incapables de lire ces textes.

La forte augmentation de la scolarisation qu'ont connue de nombreux pays a-t-elle compromis la qualité de l'éducation ? Cette question est au centre d'un débat permanent. Compte tenu du fait qu'un grand nombre des nouveaux entrants à l'école sont issus de foyers caractérisés par une grande pauvreté, une mauvaise alimentation et un faible niveau d'alphabétisme des parents – autant de caractéristiques associées à des résultats faibles –, on pourrait supposer qu'un arbitrage s'impose entre la scolarisation et les niveaux d'apprentissage. En réalité, les éléments factuels ne permettent pas de conclure. Les données fournies par les évaluations du SACMEQ montrent qu'un certain nombre de pays n'ont pas connu de tels arbitrages. Au Kenya et en Zambie, l'augmentation importante de la scolarisation entre 2000 et 2007 n'a pas eu d'effets significatifs sur les résultats aux tests. Quant à la République-Unie de Tanzanie, elle a enregistré des

## Figure 6 : En Afrique subsaharienne, les compétences en lecture sont très variables

Pourcentage des élèves de 6<sup>e</sup> année atteignant les niveaux de compétence en lecture du SACMEQ, 2007



Source : voir figure 1.37 du Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2011.

améliorations du niveau moyen d'apprentissage tout en doublant presque le nombre des enfants scolarisés dans l'enseignement primaire.

Les acquis d'apprentissage sont associés à des facteurs tels que la richesse et l'éducation des parents, la langue, l'appartenance ethnique et la situation géographique. Au Bangladesh, par exemple, plus de 80 % des élèves atteignant la 5<sup>e</sup> année réussissent l'examen de fin de scolarité primaire mais, alors que c'est pratiquement le cas pour tous les élèves de l'un des sous-districts du Barisal, ce n'est que pour moins de la moitié de ceux de l'un des sous-districts du Sylhet. Il est donc clair que l'endroit où un enfant bangladais va à l'école a une importance quant à ses chances de réussir l'examen national. Au Kenya, la moitié des enfants les plus pauvres de 3<sup>e</sup> année pouvaient lire un texte du niveau standard de 2<sup>e</sup> année rédigé en kiswahili, contre les trois quarts environ des élèves les plus riches.

Dans les pays les plus pauvres, les pouvoirs publics sont confrontés à des problèmes gigantesques pour relever le niveau moyen de l'apprentissage au sein de leurs systèmes éducatifs. Des politiques axées sur des améliorations à l'échelle du système mais ne visant pas à réduire les inégalités entre les élèves ont peu de chances de réussir.

La concentration de handicaps sociaux lors de l'admission à l'école est fortement corrélée à de moindres résultats scolaires – mais les écoles génèrent également des inégalités. Dans la plupart des pays, la qualité des écoles accueillant les différents groupes socio-économiques est très variable. Atténuer ces différences constitue une première étape de

En 2007, au Malawi et en Zambie, plus d'un tiers des élèves de 6<sup>e</sup> année étaient incapables de lire couramment.

Si l'on veut atteindre l'enseignement primaire universel, il faudra recruter 1,9 million d'enseignants supplémentaires d'ici à 2015.

l'amélioration du niveau moyen de l'apprentissage et de la réduction des inégalités en la matière. Les importantes variations de la qualité des écoles entre pays et au sein des pays rendent difficile de tirer des enseignements universellement applicables. Il est cependant possible d'identifier certains facteurs qui se révèlent avoir des effets importants dans des pays très divers et qui sont les suivants.

- *Les enseignants comptent.* Il est vital d'attirer vers la carrière enseignante des personnes qualifiées, de les y retenir et de leur assurer les compétences et le soutien nécessaires. Faire en sorte que les systèmes d'affectation des enseignants répartissent équitablement ces derniers est également essentiel pour obtenir des résultats d'apprentissage plus équitables. Une autre préoccupation pressante est celle du recrutement. Si l'on veut atteindre l'enseignement primaire universel, il faudra recruter 1,9 million d'enseignants supplémentaires d'ici à 2015, dont plus de la moitié en Afrique subsaharienne.
- *Le temps d'enseignement réel a de l'importance.* L'absentéisme des enseignants et le temps passé sans assurer leur service durant les heures de cours peuvent réduire dans une proportion importante le temps d'enseignement et accroître les disparités en termes d'apprentissage. Une étude menée dans 2 États de l'Inde a observé que les enseignants titulaires de l'enseignement public rural étaient absents au moins 1 jour par semaine. L'amélioration des conditions de travail des enseignants et le renforcement de la gouvernance et de la reddition de comptes au niveau des écoles peuvent améliorer les acquis d'apprentissage et réduire les inégalités.

### Encadré 3 – Le programme Balsakhi de Pratham, pour une éducation de qualité

Pratham est une importante organisation non gouvernementale indienne qui a pour objet de contribuer à fournir une éducation de qualité aux catégories pauvres et vulnérables de la population. Son programme original d'éducation de remédiation visait les élèves des 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> années des écoles publiques prenant du retard. Les élèves se voyaient enseigner les bases de l'alphabétisme et du calcul par des moniteurs recrutés localement qui recevaient une formation initiale de 2 semaines, puis un soutien en cours d'emploi. Les évaluations du programme ont fait apparaître une amélioration des résultats des élèves aux tests et une réduction des différences d'apprentissage. Ce succès a donné lieu à une version modifiée qui a été déployée dans 19 États par l'intermédiaire du programme Read India, qui touchait en 2008-2009 un nombre d'enfants estimé à 33 millions.

Source : Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2011, figure 1.14.

- *Les petites classes sont essentielles.* L'effectif des classes diminue souvent à mesure que les enfants progressent dans le système éducatif, les élèves des dernières classes recevant un enseignement plus concentré. Au Bangladesh, l'effectif moyen des classes pour la dernière année de l'enseignement primaire est, dans les écoles publiques comme dans les écoles non publiques, de 30 élèves – soit la moitié de l'effectif moyen en 1<sup>re</sup> année. Il est essentiel d'assurer une répartition plus égale des ressources d'enseignement entre les classes et de se concentrer davantage sur l'acquisition par tous les élèves des compétences fondamentales en lecture et en calcul.
- *L'environnement dans les classes est important.* Des classes et des élèves mal équipés, sans manuels scolaires ni matériel pour écrire, ne prédisposent pas à un apprentissage efficace. Au Malawi, l'effectif moyen des classes de l'école primaire s'étage entre 36 et 120 élèves par enseignant. Au Kenya, la proportion d'enfants possédant leur propre manuel de mathématiques va de 8 % dans la Province du Nord-Est à 44 % à Nairobi.

Pour contrebalancer les désavantages que les enfants marginalisés apportent avec eux en classe, les écoles doivent assurer un soutien supplémentaire, qui suppose notamment un complément de temps d'apprentissage et de ressources. L'affectation des ressources publiques peut jouer un rôle clef pour réduire les écarts en termes d'apprentissage. En Inde, les sommes attribuées par le gouvernement central en fonction du nombre d'élèves ont été substantiellement accrues pour les districts présentant les plus mauvais indicateurs éducatifs. Les ressources complémentaires ont permis de financer des enseignants supplémentaires et de réduire les écarts d'infrastructures. Les programmes d'éducation de remédiation peuvent également faire une différence (encadré 3). Au Chili, le Programa de las 900 escuelas a fourni aux écoles affichant les plus mauvais résultats des ressources supplémentaires en vue d'améliorer l'apprentissage, notamment des ateliers hebdomadaires de renforcement des compétences didactiques, des ateliers extrascolaires destinés aux enfants et des manuels et autres matériels. Le programme a amélioré le niveau d'apprentissage en 4<sup>e</sup> année et a réduit les écarts d'apprentissage.

Les évaluations nationales de l'apprentissage ont aussi un rôle à jouer. Ainsi, les évaluations de la lecture dans les petites classes peuvent identifier les enfants qui rencontrent des difficultés ainsi que les écoles et régions qui ont besoin d'un soutien. Le fait de communiquer aux parents les résultats des évaluations peut aider les communautés à demander des comptes aux prestataires d'éducation et permettre à ces derniers de comprendre les problèmes sous-jacents.

## Financement de l'éducation pour tous : à la recherche d'un progrès décisif

En matière d'éducation, si l'augmentation des financements ne garantit pas le succès, une insuffisance chronique de financement est en revanche une garantie d'échec. Le Cadre d'action de Dakar a reconnu qu'il importait d'adosser les objectifs à des engagements financiers. La mise en œuvre a connu des résultats variables. Bon nombre des pays les plus pauvres au monde ont accru leurs dépenses d'éducation, même si certains gouvernements accordent encore une priorité bien trop insuffisante à l'éducation dans leurs budgets nationaux. Alors que les volumes d'aide s'accroissaient, les donateurs ont collectivement manqué à leurs promesses de faire en sorte qu'« aucun pays qui a pris un engagement sérieux en faveur de l'éducation de base ne verra[it] ses efforts contrariés par le manque de ressources ». À l'approche de 2015, le risque existe désormais que les suites de la crise financière mondiale accroissent un écart déjà important entre les besoins de l'éducation pour tous et les engagements financiers réels.

### *Le financement national augmente, mais il existe des différences prononcées entre les régions et en leur sein*

Même dans les pays les plus pauvres, ce sont les recettes nationales et les dépenses publiques des gouvernements – et non l'aide internationale – qui constituent la base de l'investissement dans l'éducation. Un grand nombre des pays les plus pauvres au monde ont accru leur investissement en la matière. Depuis 1999, les pays à faible revenu, pris dans leur ensemble, ont fait passer de 2,9 % à 3,8 % la part du revenu national consacrée à l'éducation. Plusieurs États d'Afrique subsaharienne ont fait état d'augmentations particulièrement importantes : la part du revenu national consacrée à l'éducation a ainsi doublé au Burundi et triplé en République-Unie de Tanzanie depuis 1999.

Dans un registre moins positif, certaines régions et certains pays ont continué de négliger le financement de l'éducation. De toutes les régions du monde, l'Asie centrale et l'Asie du Sud et de l'Ouest sont celles qui investissent le moins dans l'éducation. D'une manière générale, la part du PNB affectée à l'éducation a tendance à croître avec le revenu national, mais le tableau est confus. Alors que le Pakistan dispose à peu près du même revenu par habitant que le Viet Nam, il affecte moitié moins de son PNB à l'éducation ; de même, les Philippines lui consacrent moitié moins que la République arabe syrienne.

Les tendances générales du financement sont dictées par la croissance économique, le taux de perception des recettes et la part des budgets nationaux consacrée à l'éducation. De 1999 à 2008, le renforcement de la croissance économique a fait croître les investissements dans l'éducation dans la plupart des pays en



Dessin de Maxwell Ojuka, avec l'aimable autorisation de A River Blue. Le conflit du Nord de l'Ouganda, qui oppose les forces gouvernementales et l'Armée de résistance du Seigneur, vu par un enfant.

développement. La vitesse à laquelle la croissance économique se transforme en augmentation des dépenses d'éducation dépend des décisions prises à une plus large échelle quant aux dépenses publiques. Dans plus de la moitié des pays pour lesquels des données sont disponibles, la croissance réelle des dépenses d'éducation a été plus élevée que la croissance économique. Ainsi, le Ghana, le Mozambique et la République-Unie de Tanzanie ont augmenté leurs dépenses d'éducation plus vite que la croissance économique en renforçant la perception des recettes et en accroissant la part du budget consacrée à l'éducation. D'autres pays ont converti une plus petite part des bénéfices de la croissance en financement de l'éducation. Aux Philippines, les dépenses réelles d'éducation ont augmenté annuellement de 0,2 % entre 1999 et 2008, alors que l'économie croissait de 5 % par an. En conséquence, la part déjà faible du revenu national investie dans l'éducation par les Philippines a diminué au fil du temps. Les efforts nationaux de mobilisation des ressources ont des conséquences cruciales pour ce qui est des perspectives de réalisation des objectifs de l'éducation pour tous. En République-Unie de Tanzanie, un financement accru a contribué à réduire d'environ 3 millions depuis 1999 le nombre

Depuis 1999, les pays à faible revenu, pris dans leur ensemble, ont fait passer de 2,9 % à 3,8 % la part du revenu national consacrée à l'éducation.

d'enfants non scolarisés. Alors que le Bangladesh a obtenu d'importants résultats dans le domaine de l'éducation au cours de la dernière décennie, ces progrès sont freinés par le faible taux de perception des recettes et la part modeste du budget national consacrée à l'éducation.

Les pays en développement les plus pauvres pourraient encore, dans une très large mesure, intensifier leurs efforts de mobilisation des ressources et accorder plus de poids à l'éducation de base. Le *Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2010* estimait que ces pays pourraient réunir encore 7 milliards de dollars EU de financements nationaux au profit de l'éducation de base, portant le niveau d'ensemble à 0,7 % environ du PNB.

### **Aide internationale : les promesses ne sont pas tenues**

L'ensemble de l'aide à l'éducation de base a presque doublé depuis 2002, contribuant à assurer des gains importants. Dans certains pays tels que le Bangladesh, le Cambodge, l'Éthiopie, le Mozambique, la République-Unie de Tanzanie, le Rwanda et le Sénégal, l'aide a joué un rôle clef pour soutenir les politiques favorables aux progrès. Alors que les pessimistes remettent en cause la valeur de l'aide au développement, les résultats obtenus sur le terrain dressent un tableau plus positif. Néanmoins, les donateurs n'ont pas tenu les engagements qu'ils ont pris à Dakar et lors des sommets internationaux s'étant réunis depuis lors.

L'aide à l'éducation est inévitablement influencée par le volume total de l'aide et par l'environnement général qui l'entoure. En 2005, les promesses du G8 et de l'Union européenne pour 2010 s'élevaient à 50 milliards de dollars EU, dont la moitié était destinée à l'Afrique subsaharienne. Le déficit prévu est estimé à 20 milliards de dollars EU, dont 16 milliards de dollars EU pour l'Afrique subsaharienne.

Les donateurs affichent des bilans variés par rapport aux objectifs internationaux et aux divers seuils de référence adoptés. Au sein du G8, les États-Unis, l'Italie et le Japon continuent d'investir dans l'aide une part très faible de leur revenu national brut (RNB). L'Italie a réduit ses dépenses d'un tiers en 2009, partant d'une base peu élevée, et semble avoir abandonné l'engagement qu'elle avait pris dans le cadre de l'Union européenne d'atteindre un niveau minimal d'aide correspondant à 0,51 % de son RNB. La pression fiscale a suscité une incertitude quant aux orientations futures de l'aide. Cependant, plusieurs donateurs, dont les États-Unis, la France et le Royaume-Uni, ont augmenté leurs dépenses d'aide en 2009.

Les données récentes relatives à l'aide à l'éducation sont orientées dans un sens inquiétant pour l'agenda de l'éducation pour tous. Après 5 années d'augmentation progressive, l'aide à l'éducation de base a stagné, en 2008, à 4,7 milliards de dollars EU (figure 7). Pour l'Afrique subsaharienne, région pour laquelle le déficit de financement de l'éducation pour tous est le plus important, les décaissements ont diminué de 4 %, ce qui équivaut à une chute de 6 % de l'aide par enfant en âge d'être scolarisé dans le primaire. En soi, un tassement de l'aide pendant 1 année n'indique pas une tendance. L'autosatisfaction n'est pourtant pas de mise, car le déficit du financement extérieur nécessaire pour atteindre les objectifs de l'éducation pour tous dans les pays à faible revenu est estimé à 16 milliards de dollars EU par an.

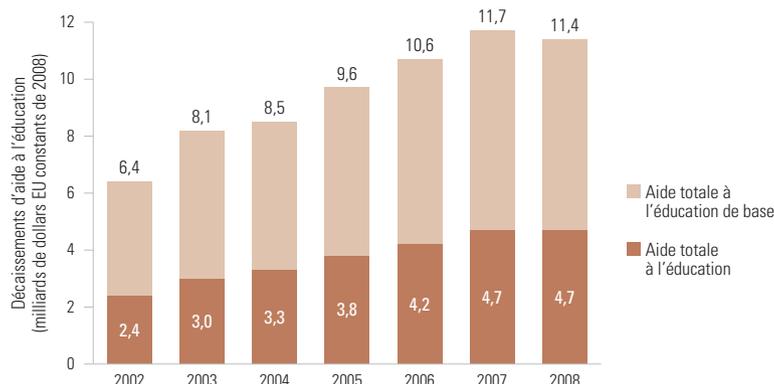
Compte tenu de l'ampleur de ce déficit de financement, il y a clairement lieu de reconsidérer les priorités du secteur éducatif. Si tous les donateurs dépensaient au moins la moitié de leur aide à l'éducation pour le niveau élémentaire, ils pourraient mobiliser 1,7 milliard de dollars EU de plus chaque année. Cependant, peu d'éléments laissent à penser que les principaux donateurs aient entrepris de repenser l'équilibre entre l'aide destinée à l'éducation de base et celle qui va aux niveaux plus élevés. Plusieurs donateurs majeurs du G8, dont l'Allemagne, la France et le Japon, consacrent plus de 70 % de leur aide à l'éducation aux niveaux supérieurs à celui de l'éducation de base. En outre, une proportion importante de ce qui est comptabilisé comme de l'aide prend la forme de coûts indirects – dans la pratique, il s'agit d'un transfert de ressources vers des établissements d'enseignement des pays donateurs. En Allemagne et en France, les coûts indirects représentent largement plus de la moitié de l'aide à l'éducation. Quels qu'en soient les bénéficiaires pour les étudiants étrangers fréquentant les établissements d'enseignement supérieur français et allemand, il est clair que ce mécanisme ne contribue guère à combler les profonds déficits de financement des systèmes éducatifs des pays pauvres.

Au-delà du volume de l'aide, l'efficacité de celle-ci ne manque pas de susciter des inquiétudes. En 2007, moins de la moitié de l'aide totale a été acheminée par l'intermédiaire des systèmes nationaux de gestion des

Après 5 années d'augmentation progressive, l'aide à l'éducation de base a stagné, en 2008, à 4,7 milliards de dollars EU.

**Figure 7 : Les décaissements d'aide à l'éducation de base ont cessé de croître en 2008**

Décaissements d'aide à l'éducation, 2002-2008



Source : voir figure 2.8 du *Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2011*.



Une classe en plein air à Port-au-Prince (Haïti). Le système éducatif haïtien, déjà affaibli par le conflit, a été dévasté par le tremblement de terre de janvier 2010.

© Evan Abramson/UNESCO

finances publiques ; 1 mission de donateurs sur 5 seulement a fait l'objet d'une coordination et uniquement 46 % de l'aide au développement prévue a été effectivement décaissée. Ces résultats sont loin des objectifs adoptés par les donateurs dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. Cela a des conséquences directes sur l'éducation. Par exemple, le décalage entre les engagements d'aide et les décaissements empêche une planification efficace dans des domaines tels que la construction de salles de classe ou le recrutement d'enseignants.

### **Crise financière : des ajustements douloureux en perspective**

L'impact de la crise financière mondiale sur les perspectives de réaliser l'éducation pour tous continue d'être largement négligé par les donateurs, les institutions financières internationales et d'autres agences. Face à une pauvreté et une vulnérabilité accrues et compte tenu des contraintes que fait peser sur les efforts nationaux de financement l'accroissement de la pression fiscale, l'aide est cruciale pour protéger les acquis et pour poser les bases d'un progrès accéléré.

Le *Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2010* pressait les gouvernements et les institutions financières internationales d'évaluer les implications des ajustements budgétaires liés à la crise pour le financement de l'éducation pour tous. Il soulignait également la médiocrité de l'information disponible en temps réel sur les conséquences possibles de ces ajustements pour les objectifs fixés à Dakar. Ce tableau n'a pas changé. Le Fonds monétaire international (FMI)

a indiqué que la plupart des pays en développement qu'il soutient n'ont pas réduit leurs budgets destinés aux services de base prioritaires. Aussi encourageant que cela puisse être, cela ne règle pas la question de savoir si les dépenses prévues sont cohérentes avec les plans établis avant la crise ou avec les besoins de financement de l'éducation pour tous. Qui plus est, les systèmes nationaux et internationaux de rapports continuent de faire obstacle à une évaluation appropriée des ajustements budgétaires.

Alors que la crise financière a été provoquée par les systèmes bancaires et par les insuffisances réglementaires des pays riches, des millions de gens qui sont parmi les plus pauvres au monde luttent pour faire face à ses conséquences. En 2009, le ralentissement de la croissance économique, conjugué à l'augmentation des prix alimentaires, a gonflé de 64 millions de personnes le nombre des victimes de l'extrême pauvreté et de 41 millions celui des victimes de la malnutrition. Les perspectives de l'éducation en souffriront inévitablement. On observe déjà une pression qui s'exerce sur le budget des ménages et conduit ces derniers à retirer leurs enfants de l'école. En outre, l'accroissement de la malnutrition infantile aura une incidence sur la fréquentation scolaire et les résultats de l'apprentissage.

Une autre menace qui pèse sur les progrès en direction des objectifs de l'éducation pour tous est liée à la pression fiscale. L'incapacité des institutions des Nations Unies, de la Banque mondiale et du FMI d'évaluer les implications des ajustements fiscaux pour ce qui concerne les objectifs de l'éducation pour tous

**L'accroissement de la malnutrition infantile aura une incidence sur la fréquentation scolaire et les résultats de l'apprentissage.**

Les pays faisant état de coupes dans leurs dépenses d'éducation comptent quelque 3,7 millions d'enfants non scolarisés.

reste préoccupante. Une partie de ce problème tient à l'absence d'un suivi budgétaire systématique. Se fondant sur les recherches menées en vue du précédent *Rapport*, le *Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2011* s'efforce de combler en partie les lacunes de l'information. À partir d'une étude couvrant 18 pays à faible revenu et 10 pays à revenu moyen, il examine les dépenses réelles en 2009 et les dépenses prévues en 2010 (figure 8). Les résultats sont notamment les suivants :

- 7 pays à faible revenu, dont le Ghana, le Niger, le Sénégal et le Tchad, ont procédé en 2009 à des coupes dans les dépenses d'éducation. Les pays faisant état de coupes comptent quelque 3,7 millions d'enfants non scolarisés ;
- dans 5 de ces 7 pays à faible revenu, les dépenses prévues en 2010 situeraient le budget de l'éducation en dessous de son niveau de 2008 ;
- alors que 7 pays à revenu moyen inférieur ont maintenu ou accru leurs dépenses en 2009, 6 prévoient des coupes dans le budget de l'éducation en 2010 ;
- à l'approche de 2015, les ajustements fiscaux prévus pour les pays à faible revenu menacent de creuser le déficit de financement de l'éducation pour tous. Les projections du FMI indiquent une augmentation d'ensemble de 6 % par an en moyenne, jusqu'à 2015, des dépenses publiques des pays à faible revenu, alors que l'augmentation annuelle des dépenses requise pour réaliser l'enseignement primaire universel est de l'ordre de 12 %.

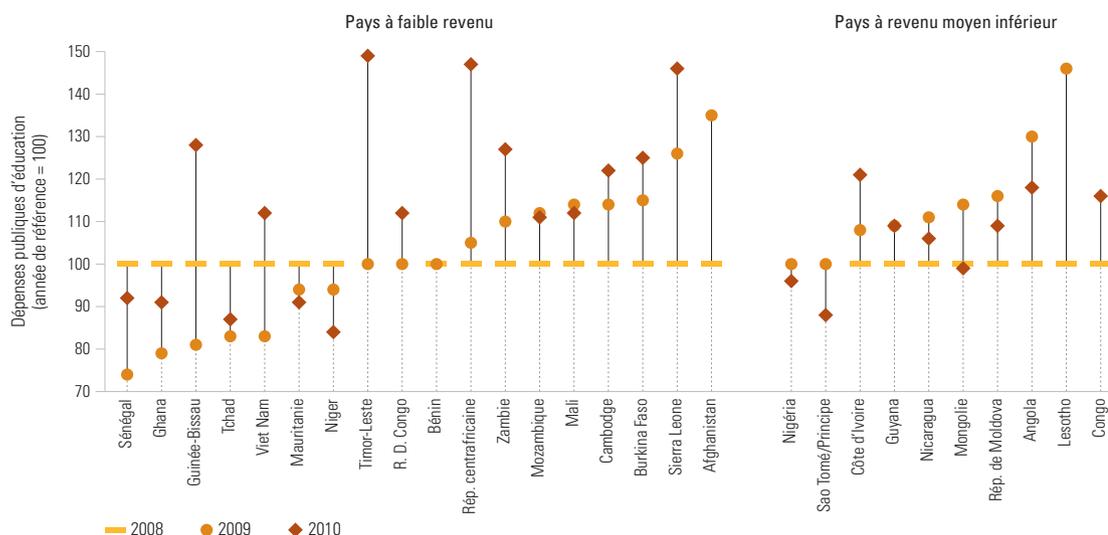
### Cinq recommandations pour le financement

En matière de financement, l'environnement que connaîtront les gouvernements nationaux et les donateurs d'aide sera probablement plus difficile au cours des 5 prochaines années qu'il ne l'a été durant la dernière décennie. Une avancée majeure en direction des objectifs fixés en 2000 exigera une action résolue. Le présent *Rapport* recommande 5 approches à caractère général.

- *Réévaluer les besoins de financement à la lumière de la crise financière.* La planification en vue des objectifs de l'éducation pour tous doit se fonder sur des estimations nationales détaillées. Le FMI et la Banque mondiale, travaillant avec les gouvernements et les institutions des Nations Unies, devraient évaluer l'écart entre les plans de dépenses actuels et les besoins de financement liés à l'éducation pour tous et aux objectifs du millénaire pour le développement. Ils devraient également procéder à une évaluation critique de l'alignement entre ces besoins de financement et les programmes d'ajustement fiscal.
- *Tenir les engagements de 2005.* Les gouvernements donateurs devraient s'employer immédiatement à tenir les engagements pris en 2005 et formuler de nouvelles promesses pour la période restant à courir d'ici à 2015. Durant la première moitié de 2011, tous les donateurs devraient soumettre des calendriers indicatifs glissants indiquant comment ils entendent compenser tous les manques, y compris le déficit de 16 milliards de dollars EU qu'accuse la prestation d'aide destinée à l'Afrique subsaharienne.

Figure 8 : L'impact de la crise financière sur les dépenses d'éducation

Indice des dépenses d'éducation réelles dans des pays sélectionnés à revenu faible et moyen inférieur, 2008-2010



Source : voir figure 2.12 du *Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2011*.

■ *Faire de l'éducation de base une priorité majeure.*

Les donateurs soulignent souvent qu'il importe que les gouvernements des pays en développement alignent les priorités des dépenses publiques sur les engagements qu'ils ont pris en faveur de l'éducation pour tous. Ce principe doit s'appliquer aussi à eux-mêmes. Si tous les donateurs dépensaient au moins la moitié de leur aide à l'éducation au niveau élémentaire (la moyenne actuelle est de 41 %), ils pourraient mobiliser annuellement 1,7 milliard de dollars EU de plus.

■ *Lancer une nouvelle initiative mondiale de financement : la Facilité internationale de financement pour l'éducation (IFFE).*

Le partenariat en faveur de l'éducation pour tous doit reconnaître que, même si les engagements de 2005 sont tenus et si les donateurs accordent une priorité plus importante à l'éducation de base, ces efforts produiront encore trop peu de résultats, et bien trop tard. Dans le cadre de la Facilité internationale de financement pour la vaccination, les gouvernements donateurs ont réuni des ressources en vendant des obligations, en consacrant les recettes obtenues à des actions qui sauvent des vies et en servant les intérêts sur une longue période. Les arguments militant pour l'extension de ce modèle à l'éducation sont simples et convaincants : les enfants

ne peuvent se permettre d'attendre d'être vaccinés, pas plus qu'ils ne peuvent se permettre d'attendre d'être scolarisés. Les gouvernements donateurs devraient lever près de 3 à 4 milliards de dollars EU par an entre 2011 et 2015 par l'émission d'obligations de l'IFFE, une partie des recettes transitant par l'Initiative de mise en œuvre accélérée réformée.

- Mobiliser des financements innovants. Les promoteurs de l'éducation pour tous devraient travailler avec un réseau plus large de partenaires pour défendre l'idée d'une taxe mondiale sur les institutions financières, suivant notamment les propositions de la campagne en faveur de la « taxe Robin des bois », et devraient faire en sorte que l'éducation soit inscrite dans les plans d'affectation des recettes dans le cadre d'une stratégie d'ensemble de financement des OMD. Compte tenu de l'ampleur du déficit de financement, il est nécessaire de formuler d'autres propositions de financement novatrices axées sur l'éducation. Le *Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2011* plaide pour une taxe sur les téléphones mobiles qui s'appliquerait dans l'Union européenne, sous la forme d'un prélèvement de 0,5 % sur les recettes des abonnements aux mobiles. Le montant que pourrait rapporter annuellement une telle taxe est estimé à 894 millions de dollars EU. □

La Facilité internationale de financement pour l'éducation (IFFE) devrait lever près de 3 à 4 milliards de dollars EU par an entre 2011 et 2015.



À Kaboul, des petites filles jouent dans un bâtiment en ruines qui abrite 105 familles réfugiées.



# Deuxième partie.

## Les conflits armés et l'éducation

Les Nations Unies ont été créées avant tout pour mettre fin au « fléau de la guerre ». Pour les architectes du nouveau système, l'objectif était d'éviter de revenir à ce que la Déclaration universelle des droits de l'homme décrivait comme « la méconnaissance et le mépris des droits de l'homme » et « des actes de barbarie qui révoltent la conscience de l'humanité ». Soixante-cinq ans plus tard, le fléau de la guerre sévit toujours. Ses effets les plus virulents se manifestent dans les pays les plus pauvres du monde et il détruit les perspectives d'éducation dans une proportion gigantesque.

L'impact des conflits armés sur l'éducation a été largement négligé. C'est là une crise cachée qui renforce la pauvreté, affaiblit la croissance économique et freine les progrès des pays. Au cœur de cette crise se trouvent des violations généralisées et systématiques des droits de l'homme, qui méritent pleinement d'être qualifiées d'« actes de barbarie ». Il n'y a pas de question plus urgente sur l'agenda international. Toutefois, loin de révolter la conscience de l'humanité et de mobiliser une riposte efficace, les effets dévastateurs de la guerre sur l'éducation ne sont, dans une large mesure, pas dénoncés et la communauté internationale tourne le dos aux victimes.

Le *Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2011* braque les projecteurs sur la crise cachée de l'éducation. Il documente l'ampleur de cette crise, en recherche les causes sous-jacentes et définit un agenda pour que les choses changent. L'un de ses messages clés est que les approches routinières compromettent toute perspective d'atteindre tant les objectifs de l'éducation pour tous que, plus largement, les OMD (voir la contribution spéciale : « Maintenant, ça suffit ! »).

Tous les liens entre les conflits armés et l'éducation ne fonctionnent pas à sens unique. Si les systèmes éducatifs sont capables d'être une puissante force de paix, de réconciliation et de prévention des conflits, trop souvent aussi, ils alimentent la violence. C'est là une chose que les architectes des Nations Unies ont comprise. Ils ont vu que la Seconde Guerre mondiale, quelles qu'en aient pu être les causes immédiates, avait été rendue possible avant tout par les insuffisances de la compréhension mutuelle. L'UNESCO voit son origine dans le souci de remédier à ces insuffisances. Son Acte constitutif de 1945 reconnaissait qu'à travers l'histoire, l'« incompréhension

mutuelle des peuples » avait conduit ceux-ci à la violence et qu'une paix durable ne pouvait être bâtie que sur l'éducation car, « les guerres prenant naissance dans l'esprit des hommes, c'est dans l'esprit des hommes que doivent être élevées les défenses de la paix ». Bien trop souvent cependant, les systèmes éducatifs sont utilisés non pour promouvoir le respect mutuel, la tolérance et la pensée critique mais pour renforcer le mépris, l'intolérance et les préjugés qui poussent les sociétés vers la violence. Le présent *Rapport* identifie des stratégies visant à résoudre ces problèmes et à libérer pleinement la capacité de l'éducation à être une force de paix.

Chaque conflit armé est différent des autres – et a des conséquences différentes pour l'éducation. On retrouve néanmoins des thèmes récurrents. Le présent *Rapport* identifie quatre insuffisances systémiques de la coopération internationale qui sont au cœur de la « crise cachée ».

- *Insuffisances de la protection.* Les gouvernements nationaux et la communauté internationale ne remplissent pas les responsabilités éthiques et les obligations légales qui leur incombent en matière de protection des civils pris au piège des conflits armés. Les violations flagrantes des droits de l'homme sont entourées d'une culture d'impunité qui forme un obstacle majeur à l'éducation. Les attaques visant les enfants, les enseignants et les écoles, ainsi que le recours généralisé et systématique au viol et à d'autres formes de violences sexuelles comme armes de guerre sont parmi les exemples les plus flagrants de ces violations.
- *Insuffisances de la prestation.* Les parents et les enfants touchés par les conflits armés font preuve d'une détermination extraordinaire pour s'efforcer de maintenir l'accès à l'éducation face à l'adversité. Les efforts de la communauté internationale ne sont pas à la hauteur. L'éducation reste le domaine le plus négligé d'un système humanitaire insuffisamment financé et inadapté.
- *Insuffisances du redressement rapide et de la reconstruction.* Les accords de paix offrent aux gouvernements d'après-conflit et à la communauté internationale une fenêtre d'opportunité permettant de mettre en place des stratégies de redressement et de reconstruction. Trop souvent, ils n'agissent pas

Dans les pays touchés par un conflit, près de 28 millions d'enfants en âge de fréquenter l'école primaire ne sont pas scolarisés.

à temps. Une partie du problème tient à ce que les pays en situation d'après-conflit restent dans une zone grise située entre l'aide humanitaire et l'aide au développement à long terme. Dans le cas d'États touchés par un conflit, l'architecture de l'aide internationale est rompue.

- *Insuffisances de la consolidation de la paix.* L'éducation joue un rôle charnière dans la consolidation de la paix. Plus peut-être que dans n'importe quel autre secteur, l'éducation peut fournir rapidement, en leur donnant une grande visibilité, les dividendes de la paix dont pourrait dépendre la survie des accords de paix. En outre, lorsque les systèmes éducatifs sont inclusifs et conçus pour favoriser des attitudes propices à la compréhension, à la tolérance et au respect mutuels, ils peuvent rendre les sociétés moins enclines aux conflits violents.

Chacune de ces insuffisances est profondément ancrée dans les pratiques institutionnelles. Cependant, elles sont toutes susceptibles de faire l'objet des solutions concrètes et abordables identifiées dans le présent *Rapport*. Les ingrédients essentiels du changement sont un leadership politique fort, une coopération internationale renforcée et la mise en place de réponses multilatérales à l'un des principaux défis du développement pour le début du XXI<sup>e</sup> siècle.

### Les conflits armés sont un obstacle majeur aux objectifs de l'éducation pour tous

En adoptant, en 2000, le Cadre d'action de Dakar, les gouvernements ont défini les conflits comme « un obstacle majeur à la réalisation de l'éducation pour tous ». Les éléments figurant dans le présent *Rapport* suggèrent que la hauteur de l'obstacle a été sous-estimée et qu'une attention insuffisante a été consacrée aux stratégies propres à l'éliminer (voir contribution spéciale : « L'éducation en vue de la sécurité et du développement »). Les pays en développement touchés par un conflit occupent majoritairement les dernières places d'un classement que l'on pourrait établir en fonction des objectifs de l'éducation pour tous (figure 9) :

- les taux de mortalité infantile sont deux fois supérieurs à ceux des autres pays en développement, reflétant ainsi un niveau plus élevé de malnutrition et de risques sanitaires associés ;
- dans les pays touchés par un conflit, près de 28 millions d'enfants en âge de fréquenter l'école primaire ne sont pas scolarisés. Avec 18 % de la population mondiale de cet âge, ces pays représentent 42 % des enfants non scolarisés. Dans le groupe des pays en développement les plus pauvres, ils représentent environ un quart de la population en âge de fréquenter l'école primaire, mais près de la moitié de la population non scolarisée ;

### Contribution spéciale – Maintenant, ça suffit !

Près de 70 ans ont passé depuis qu'une génération de responsables politiques s'est réunie au lendemain d'un terrible conflit et a fait une promesse simple, qui tenait en deux mots : « Jamais plus ! » Les Nations Unies ont été créées pour éviter le retour aux rivalités, aux guerres et aux violations des droits de l'homme qui avaient coûté tant de vies et gâché tant de potentialités. Cependant, le coût humain et le gâchis continuent – et il nous faut y mettre un terme maintenant.

Ce *Rapport* de l'UNESCO aurait dû voir le jour depuis longtemps. Il documente d'une manière très détaillée la violence brute qui vise certains des êtres les plus vulnérables au monde, comme les écoliers – et il met les dirigeants de tous les pays, riches et pauvres, au défi de poser des actes décisifs.

J'appelle les dirigeants du monde entier à faire une déclaration d'intention toute simple : « Maintenant, ça suffit ! » Puisque nous appartenons tous, sur le plan éthique, à une unique communauté humaine, aucun d'entre nous ne devrait tolérer les violations des droits de l'homme, les attaques contre les enfants et les destructions d'écoles dont nous sommes les témoins lors de tant de conflits armés. Tirons un trait sur la culture d'impunité qui rend possibles de tels actes et protégeons enfin nos enfants et leur droit à l'éducation. J'appelle tous les responsables politiques, ainsi que les pays et les groupes armés impliqués dans des conflits violents, à se souvenir qu'ils ne sont pas au-dessus du droit humanitaire international.

J'appelle également les dirigeants du monde riche à apporter un soutien plus efficace à ceux qui se trouvent sur la ligne de front. Au cours de mes voyages à travers le monde, les efforts, les sacrifices et la détermination extraordinaires dont font preuve parents et enfants dans leur quête d'éducation ont souvent été pour moi une leçon d'humilité. Lorsque les villages sont attaqués et les personnes déplacées, des écoles improvisées surgissent comme par miracle. Détruisez une école : les parents et les enfants feront tout ce qu'ils peuvent pour laisser ouvertes les portes de l'éducation. Si seulement les donateurs faisaient montre de la même résolution et du même engagement ! Bien trop souvent, la population des pays touchés par un conflit reçoit trop peu de soutien pour l'éducation. Souvent aussi, elle ne reçoit pas la forme de soutien qui conviendrait. Comme le montre ce *Rapport*, l'aide au développement souffre d'un syndrome du « trop peu, trop tard ». Cela a notamment pour effet que des occasions de reconstruire les systèmes éducatifs se perdent.

**Desmond Tutu**  
Lauréat du prix Nobel de la paix 1984

- les taux de scolarisation dans l'enseignement secondaire sont inférieurs de près d'un tiers dans les pays touchés par un conflit à ce qu'ils sont dans les autres pays en développement, la proportion étant encore bien moindre pour les filles ;
- le taux d'alphabétisation des jeunes est de 79 % pour les pays touchés par un conflit, contre 93 % pour les autres pays en développement.

Il est prouvé qu'au sein des pays, les conflits violents exacerbent les disparités liées à la richesse et au sexe. Les zones touchées par les conflits sont souvent très en retard par rapport au reste du pays. Aux Philippines, la proportion de jeunes de la Région autonome en Mindanao musulmane ayant été scolarisés pendant moins de 2 ans est plus de 4 fois supérieure à la moyenne nationale.

## Contribution spéciale – L'éducation en vue de la sécurité et du développement

Quand on pense à la guerre, on pense aux soldats. Mais ils ne sont pas les seuls à être confrontés à la violence et à la mort. Il est tragique de constater que, trop souvent, les enfants et les écoles sont eux aussi sur la ligne de front. Il n'est donc pas étonnant que la moitié de l'ensemble des enfants non scolarisés vivent dans des États fragiles ou touchés par un conflit.

Les conflits sont aussi insidieux qu'ils sont mortels. Ils ne détruisent pas seulement les moyens de vivre d'aujourd'hui, mais aussi ceux de demain, en privant les enfants d'éducation. Une fois que ceux-ci retournent à l'école, des traumatismes d'enfance dévastateurs pèsent sur leur capacité à apprendre et à aborder le monde. Les effets peuvent se propager sur plusieurs générations.

Des ondes dévastatrices enrayent brutalement le développement et en inversent souvent le sens. Une fois que le conflit a déscolarisé les enfants, les autres objectifs de l'EPT et les OMD deviennent presque inaccessibles, tandis que le radicalisme et la violence atteignent des sommets. C'est pourquoi il nous faut concentrer nos efforts sur l'éducation de ces enfants. L'éducation ne se limite pas à éviter les conflits avant qu'ils ne se produisent, mais elle reconstruit aussi les pays lorsque les conflits ont pris fin. Il faut certes reconstruire les infrastructures et la gouvernance mais aussi – et c'est plus important – les esprits. Une fois la paix retrouvée, une rééducation est vitale pour les combattants, enfants comme adultes, dont les compétences ou les horizons ne vont pas plus loin que le canon de leur fusil.

Cela est particulièrement vrai au Moyen-Orient, où la violence définit la vie de trop d'enfants. En Palestine, près de 100 000 enfants en âge de fréquenter l'enseignement primaire ne vont pas à l'école, contre 4 000 voilà 10 ans. Alors qu'ils grandissent à l'ombre de l'occupation, marqués par les cicatrices du conflit, aller à l'école reste la priorité à laquelle les enfants palestiniens tiennent le plus. Malgré les bombes et les blocus, ils savent que c'est leur seul espoir de vivre une vie normale.

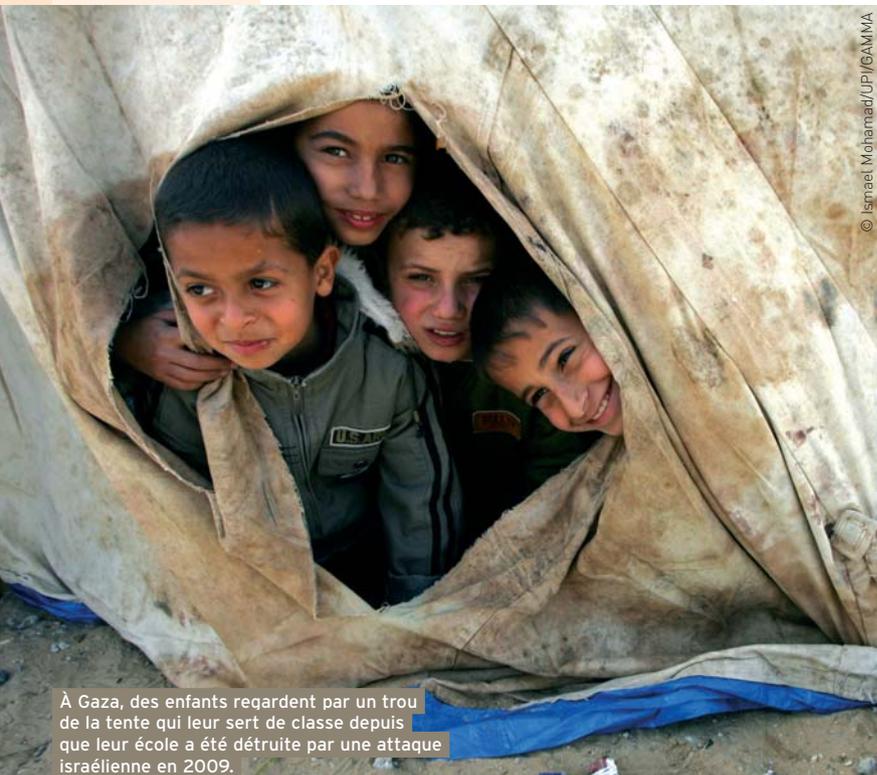
En Irak, la pauvreté et l'insécurité privent plus d'un demi-million d'enfants du droit de fréquenter l'école primaire ; leurs leçons de chaque jour sont faites de faim et de deuil, leurs diplômes de peur et de haine. Si l'insécurité régionale et mondiale est une priorité internationale, il nous faut lutter contre la pauvreté, l'exclusion sociale et l'absence de perspectives que les conflits apportent avec eux.

Cela suppose d'amener l'éducation dans les zones des conflits, car elle affaiblit les extrémistes et renforce les États fragiles. Plus encore, elle apporte l'espoir à des millions d'enfants qui n'ont jamais connu la paix. Elle ouvre des perspectives aux pays qui désespèrent de connaître jamais croissance et prospérité.

En un mot, l'éducation est notre salut, notre plus grand espoir et la seule chance que nous ayons d'apporter la sécurité et le développement à toute l'humanité.

*S. M. la Reine Rania Al Abdallah de Jordanie*

En République démocratique du Congo, près de la moitié des victimes étaient des enfants de moins de 5 ans.



À Gaza, des enfants regardent par un trou de la tente qui leur sert de classe depuis que leur école a été détruite par une attaque israélienne en 2009.

© Ismael Mohamed/UP/©AMMA

La plupart des décès liés aux conflits armés ont lieu loin des zones de bataille et sont causés par la maladie et la malnutrition. Ces tueurs jumeaux sont responsables de la grande majorité des 5,4 millions de vies perdues pendant la guerre en République démocratique du Congo, pays qui a connu le conflit le plus meurtrier au monde. Près de la moitié des victimes étaient des enfants de moins de 5 ans. La maladie et la faim qui sous-tendent ces chiffres frappants ont eu des conséquences débilantes pour l'éducation.

### **Les enfants, les civils et les écoles sont sur la ligne de front**

Aujourd'hui, les conflits armés sont essentiellement internes, et non plus transfrontaliers, et la violence qu'ils produisent est souvent de longue durée. Le *Rapport mondial de suivi sur l'EPT* identifie 48 épisodes de conflits armés dans 35 pays entre 1998 et 2008. Quarante-trois de ces conflits ont eu lieu dans des pays en développement à faible revenu et à revenu moyen inférieur. Si l'intensité, l'échelle et l'étendue géographique de la violence sont variables, le fait que les conflits armés se prolongent est monnaie courante. Les conflits durent en moyenne 12 ans dans les pays à faible revenu, moyenne qui passe à 22 ans dans les pays à revenu moyen inférieur.

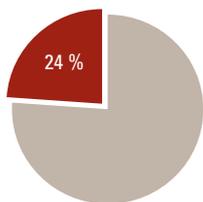
**Figure 9 : Les pays touchés par des conflits sont distancés sur le terrain de l'éducation**

Choix d'indicateurs de l'éducation pour les pays à faible revenu et à revenu moyen inférieur, selon la situation du conflit, 2008

La probabilité pour les enfants d'être scolarisés est plus faible.

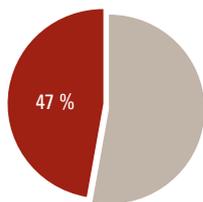
Il y a 28 millions d'enfants non scolarisés dans les pays touchés par un conflit

Proportion de la population en âge d'être scolarisée dans le primaire



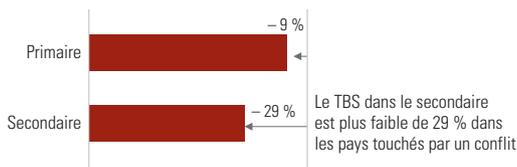
Total : 491 millions d'enfants

Proportion de la population non scolarisée



Total : 61 millions d'enfants

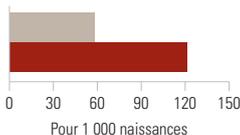
Le taux brut de scolarisation (TBS) est plus faible



Le TBS dans le secondaire est plus faible de 29 % dans les pays touchés par un conflit

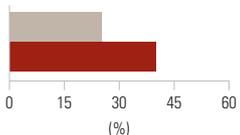
**Les taux de mortalité infantile sont plus élevés.**

Taux de mortalité des moins de 5 ans

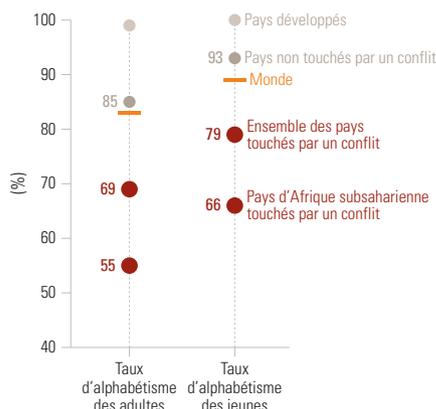


**Plus forte probabilité pour les enfants de souffrir de malnutrition.**

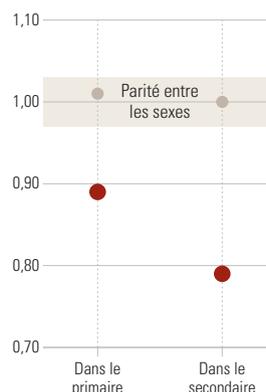
Retard de croissance moyen et grave



**La probabilité pour les jeunes et les adultes d'être alphabétisés est plus faible.**



**Ce sont les filles qui connaissent les retards les plus marqués.**



■ Pays à faible revenu et à revenu moyen inférieur touchés par un conflit ■ Autres pays à faible revenu et à revenu moyen inférieur

Source : voir figure 3.1 du Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2011.

Le fait de recourir sans discernement à la force et de viser délibérément les civils est caractéristique des conflits violents du début du XXI<sup>e</sup> siècle. Dans la plupart des cas, il est beaucoup plus dangereux d'être civil que combattant. Les systèmes éducatifs en ont subi directement les effets. Aujourd'hui, les enfants et les écoles sont sur la ligne de front des conflits armés et les classes, les enseignants et les élèves sont considérés comme des cibles légitimes. Il en résulte, selon les termes d'un rapport des Nations Unies, « pour les enfants, une peur toujours plus grande d'aller à l'école ; pour les enseignants, d'y enseigner ; et pour les parents, d'y envoyer leurs enfants ». En Afghanistan et au Pakistan, les groupes insurgés ont soumis à des attaques répétées les infrastructures éducatives en général et les écoles de filles en particulier. Les craintes liées à la sécurité ont eu pour effet la fermeture de plus de 70 % des écoles dans la province afghane du Helmand. À Gaza, dans le Territoire palestinien occupé, les attaques menées par l'armée

israélienne en 2008 et 2009 ont provoqué la mort de 350 enfants, en ont blessé 1 815 et ont endommagé 280 écoles. Les écoles et les enseignants ont également été pris pour cible par les insurgés dans 3 des provinces de l'extrême sud de la Thaïlande. Le recours à des enfants soldats est signalé dans 24 pays, notamment au Myanmar, en République centrafricaine, en République démocratique du Congo, au Soudan et au Tchad.

Des formes de violence plus larges ont eu pour l'éducation des conséquences d'une grande portée. Les rapports du Secrétaire général des Nations Unies continuent d'apporter des preuves que le viol et d'autres violences sexuelles sont largement employés comme tactiques de guerre dans de nombreux pays, surtout en Afghanistan, en République centrafricaine, en République démocratique du Congo, au Soudan et au Tchad. De nombreuses victimes sont de jeunes filles. Pour celles qui sont directement touchées, les blessures

Les écoles sont sur la ligne de front des conflits armés et les classes, les enseignants et les élèves sont considérés comme des cibles légitimes.

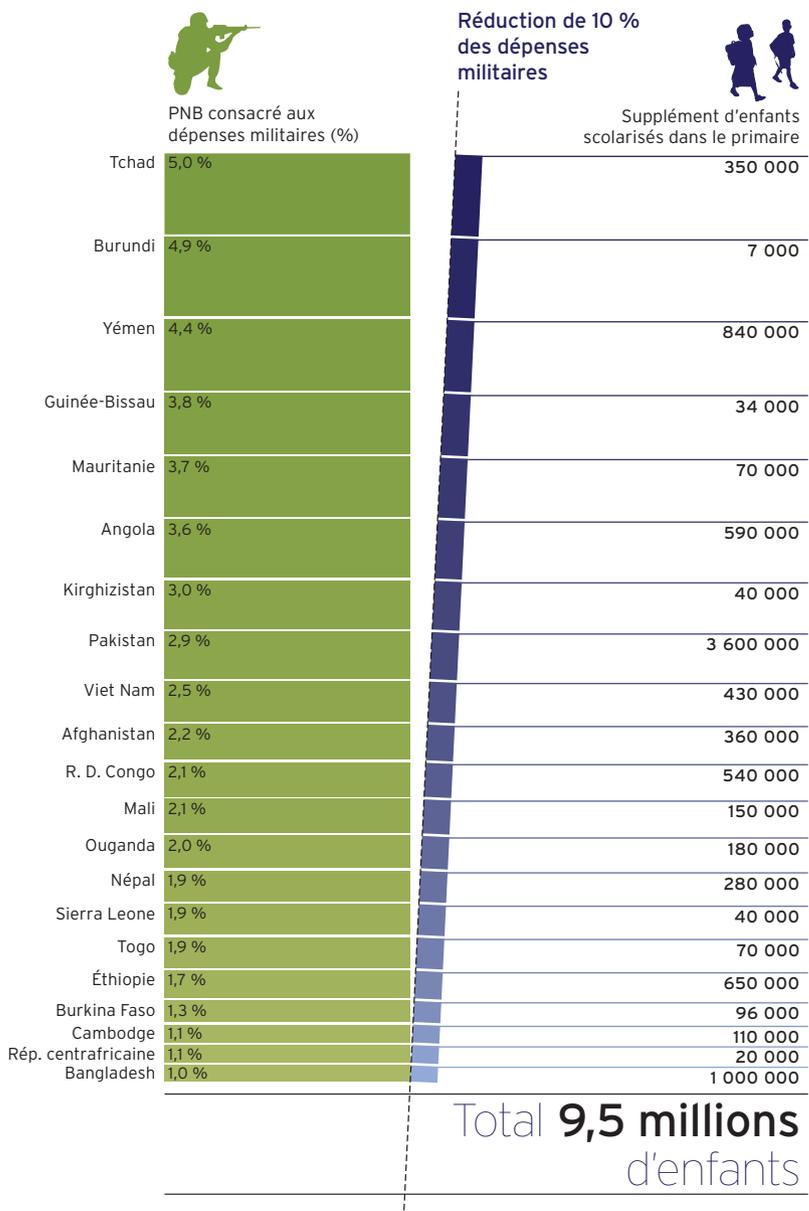
physiques, le traumatisme psychologique et la stigmatisation provoquent un handicap profond et durable sur le plan éducatif. Cependant, le recours au viol comme instrument de guerre a également des conséquences bien plus étendues, l'insécurité et la peur empêchant les jeunes filles de se rendre à l'école et l'écroulement de la vie familiale et communautaire privant les enfants d'un environnement d'apprentissage sûr.

Les coûts humains et les dégâts matériels causés aux infrastructures scolaires ne sont pas les seuls coups portés à l'éducation. Les conflits armés fragilisent aussi la croissance économique, renforcent la pauvreté et détournent les ressources de l'investissement productif dans les classes au profit de dépenses militaires improductives. Le présent *Rapport* identifie 21 des pays en développement les plus pauvres au monde qui dépensent plus pour leur budget militaire que pour l'enseignement primaire – et, dans certains cas, beaucoup plus. Affichant dans le domaine de l'éducation des indicateurs parmi les plus mauvais au monde, le Tchad dépense 4 fois plus pour l'armement que pour les écoles primaires et le Pakistan 7 fois plus. Si les pays qui consacrent moins de ressources à l'enseignement primaire qu'à leur budget militaire réduisaient ces derniers de 10 % seulement, ils pourraient scolariser au total 9,5 millions d'enfants de plus – ce qui correspondrait à une réduction de 40 % du total de leur population non scolarisée (figure 10).

Figure 10 : Grandes manœuvres

## Grandes manœuvres

Vingt et un pays en développement dépensent plus pour leur armée que pour l'enseignement primaire



Source : Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2011.

Les dépenses militaires détournent également les ressources de l'aide. À l'échelle mondiale, ces dépenses atteignaient 1 500 milliards de dollars EU en 2009. Si les pays riches transféraient ne fût-ce que l'équivalent de 6 jours de dépenses militaires au profit de l'aide au développement pour l'éducation de base, ils seraient en mesure de combler le déficit de financement extérieur de 16 milliards de dollars qui empêche d'atteindre les objectifs de l'éducation pour tous, en scolarisant tous les enfants d'ici à 2015 (figure 11).

Les gouvernements nationaux et les donateurs d'aide devraient examiner d'urgence les possibilités de convertir les dépenses improductives d'armement en investissements productifs consacrés aux écoles, aux livres et aux enfants. Tous les pays doivent réagir face aux menaces pesant sur leur sécurité. Cependant, les occasions perdues d'investir dans l'éducation renforcent la pauvreté, le chômage et la marginalisation qui alimentent de nombreux conflits.

### Les populations déplacées sont parmi les moins visibles

Le déplacement massif est souvent un objectif stratégique pour les groupes armés qui cherchent à séparer des populations ou à saper les moyens de subsistance de groupes spécifiques. À la fin de 2009, les données des Nations Unies faisaient état, à l'échelle mondiale, de 43 millions de personnes déplacées, bien qu'il soit presque certain que leur nombre réel soit supérieur. Les estimations récentes suggèrent que près de la moitié des réfugiés et des personnes déplacées internes (PDI) sont âgées de moins de 18 ans. Alors que, selon les rapports, les flux transfrontaliers de réfugiés ont diminué, les déplacements à l'intérieur des pays ont augmenté.

Le déplacement expose les individus au risque d'être extrêmement défavorisés sur le plan éducatif. Les

Figure 11 : Le bloc militaire

## Le bloc militaire

Les dépenses militaires versus déficit de financement de l'éducation pour tous

1 029 milliards de dollars

Total des dépenses militaires annuelles des pays riches

16 milliards de dollars  
Déficit de financement de l'EPT

6

Nombre de jours de dépenses militaires nécessaires pour combler le déficit de financement de l'éducation pour tous

De nombreux pays n'autorisent pas l'accès des réfugiés à l'enseignement public et aux services de base.

Source : Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2011.

données fournies par une étude des Nations Unies brossent un tableau troublant de l'état de l'éducation dans les camps de réfugiés. Les taux de scolarisation étaient en moyenne de 69 % pour l'enseignement primaire et de 30 % seulement pour l'enseignement secondaire. Le rapport élèves/enseignant était très élevé – près d'un tiers des camps indiquaient des taux de 50 élèves ou plus par enseignant – et de nombreux enseignants n'avaient pas reçu de formation. Dans certains camps, notamment dans ceux qui accueillent les réfugiés somaliens dans le nord du Kenya, les parents étaient inquiets de constater que, faute de possibilités suffisantes d'être scolarisés dans le secondaire, les jeunes risquaient d'être recrutés par des groupes armés. Les taux de fréquentation scolaire des populations déplacées sont désespérément bas dans des pays tels que la République centrafricaine, la République démocratique du Congo et le Tchad.

Les réfugiés sont également confrontés à des problèmes plus larges qui portent préjudice à l'éducation. De nombreux pays n'autorisent pas l'accès des réfugiés à l'enseignement public et aux services de base. Ainsi, le



À Mogadiscio, où le conflit a privé d'école une grande majorité des enfants, une jeune Somalienne passe le long d'un bâtiment qui porte les stigmates de la guerre.

Une forme d'éducation inadaptée peut prédisposer les sociétés aux conflits armés.

droit malais ne distingue pas les réfugiés des immigrés sans papiers. En Thaïlande, une population de réfugiés du Myanmar installée de longue date n'a pas droit à l'enseignement public (encadré 4). Plus généralement, les restrictions imposées à l'emploi des réfugiés renforcent la pauvreté, laquelle réduit encore les perspectives d'éducation. En outre, la difficulté d'obtenir le statut de réfugié pousse de nombreux candidats dans la clandestinité. Vivant dans des enclaves urbaines, sans droit à l'emploi et privés d'accès aux écoles locales, leurs enfants ont peu de chances de recevoir une éducation. Dans d'autres contextes, les conflits ont laissé en héritage des inégalités de traitement. Les enfants palestiniens scolarisés à Jérusalem-Est sont défavorisés en termes de financement de l'éducation et des rapports font état du harcèlement qu'ils subissent de la part des forces de sécurité. Le manque de salles de classe et les inquiétudes quant à la qualité de l'éducation ont poussé de nombreux enfants palestiniens vers l'enseignement privé, ce qui fait peser sur les foyers pauvres une charge financière considérable.

#### **Le cycle inverse : l'influence de l'éducation sur les conflits violents**

Si l'éducation est rarement une cause primaire de conflit, il est cependant fréquent qu'elle sous-tende la dynamique politique qui pousse les pays à la violence. Les conflits armés internes aux États sont souvent liés à des rancœurs et à des sentiments d'injustice liés à l'identité, à la religion, à l'appartenance ethnique et à la religion.

Dans tous ces domaines, l'éducation peut faire la différence, en faisant pencher la balance du côté de la paix – ou du conflit. Le présent *Rapport* identifie les mécanismes par lesquels le déficit d'éducation, l'inégalité d'accès à l'éducation et une forme d'éducation inadaptée peuvent prédisposer les sociétés aux conflits armés.

- *Une prestation d'éducation limitée ou de mauvaise qualité, conduisant au chômage et à la pauvreté.* Lorsqu'un grand nombre de jeunes se voient refuser l'accès à une éducation de base d'une qualité décente, la pauvreté, le chômage et le sentiment de désespoir qui en résultent peuvent être de puissants agents recruteurs pour les milices armées. L'explosion du nombre de jeunes rend encore plus urgente la création de passerelles permettant de passer de l'éducation à l'emploi : dans certains pays, comme la Guinée, le Libéria, le Nigéria et la Sierra Leone, plus de 60 % de la population est âgée de moins de 25 ans, contre moins de 25 % dans de nombreux pays de l'OCDE. Au Rwanda, les jeunes hommes ruraux sans emploi et sans instruction étaient particulièrement bien représentés parmi les auteurs du génocide de 1994.
- *Un accès inégal, suscitant des rancœurs et un sentiment d'injustice.* Les inégalités en matière d'éducation, interagissant avec des disparités plus larges, accroissent les risques de conflit. En Côte d'Ivoire, le ressentiment lié au mauvais état de l'éducation dans les zones du nord du pays a été l'une

#### **Encadré 4 – Un asile sûr, mais des problèmes d'éducation : les réfugiés Karen en Thaïlande**

Le conflit a poussé de nombreux habitants du Myanmar vers les pays voisins, comme le Bangladesh, la Chine et la Thaïlande. Sur la frontière thaïlandaise, 9 camps abritent le plus important contingent de ces réfugiés. Principalement issus des groupes ethniques karen et karenni, les 140 000 résidents enregistrés représentent une petite partie des civils déplacés qui entrent dans le pays. Au fil des années, les camps ont mis en place un système éducatif développé, qui offre des possibilités d'apprentissage aux niveaux préscolaire, primaire, secondaire et professionnel, ainsi qu'au niveau de l'éducation des adultes. Les 7 camps de Karen possèdent un réseau de 70 écoles accueillant 34 000 élèves. L'éducation dispensée dans les camps est sanctionnée par les autorités thaïlandaises, mais assurée par des organisations communautaires et financée par des organisations non gouvernementales (ONG) internationales, par des organisations caritatives et par les parents.

L'éducation dans les camps de Karen exprime un engagement et un effort extraordinaires de la part des communautés, mais elle rencontre aussi de graves problèmes. La scolarisation au niveau du secondaire est particulièrement faible. Un financement inadéquat et

incertain se traduit par le mauvais état de certaines écoles et par la faiblesse de la rémunération des enseignants. Selon une estimation, les dépenses totales par élève s'élevaient à 44 dollars EU en 2008 – soit moins de 3 % du montant consacré aux élèves thaïlandais de l'enseignement primaire.

Certains des problèmes éducatifs rencontrés dans les camps peuvent être imputés à des problèmes plus larges en termes de gouvernance. Les réfugiés ont une liberté de mouvement limitée et ne sont pas autorisés à être employés hors des camps. Aucun bâtiment scolaire permanent ne peut être construit (même si des amendements récents autorisent des constructions semi-permanentes). Les enseignants sont recrutés dans les camps et manquent souvent des compétences nécessaires.

Des réformes ont récemment été engagées en vue de remédier à certains de ces problèmes, grâce notamment à des progrès vers la certification de l'apprentissage professionnel. L'UNHCR a appelé au développement de l'enseignement professionnel et de l'emploi, afin de rendre la population des camps moins dépendante des soutiens extérieurs.

Source : *Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2011*, encadré 3.4.

des causes de la mobilisation politique qui a conduit à la guerre civile de 2002-2004. En 2006, les taux de fréquentation scolaire dans le Nord et le Nord-Ouest étaient inférieurs à la moitié de ceux du Sud. Le sentiment que l'éducation de la population locale pâtit de l'injustice des modèles d'attribution des ressources a sous-tendu de nombreux conflits, que ce soit dans la province indonésienne d'Aceh ou, au Nigéria, dans la riche région pétrolière du détroit du Niger.

- *L'utilisation des systèmes scolaires pour renforcer les préjugés et l'intolérance.* Dans plusieurs conflits armés, l'éducation a été activement utilisée pour renforcer la domination politique, la subordination des groupes marginalisés et la ségrégation ethnique. Du Rwanda au Sri Lanka, l'utilisation des systèmes d'éducation au profit de la haine et du fanatisme a été l'une des causes sous-jacentes de la violence des conflits. En outre, dans de nombreux pays, les écoles sont devenues le détonateur de conflits plus larges portant sur l'identité culturelle. Au Guatemala, le système éducatif a été considéré comme un vecteur de la domination culturelle et de la suppression des langues autochtones, alimentant des ressentiments plus généraux qui ont conduit à la guerre civile. Lorsque les accords de paix reposent sur un séparatisme éducatif, les systèmes scolaires peuvent perpétuer les attitudes qui prédisposent les sociétés aux conflits armés, comme l'illustre l'expérience de la Bosnie-Herzégovine (encadré 5).

### L'aide aux pays touchés par des conflits

L'aide au développement a un rôle essentiel à jouer dans les pays touchés par un conflit. Elle a la capacité de rompre le cercle vicieux de la guerre et du faible développement humain dans lequel de nombreux pays sont pris au piège, et de soutenir une transition vers une paix durable. Plusieurs problèmes ont toutefois fait perdre de son efficacité à l'action de l'aide internationale.

La dérive de l'aide en direction d'un petit groupe de pays identifiés comme des priorités de sécurité nationale s'est traduite par le fait que de nombreux pays parmi les plus pauvres au monde ont été relativement négligés. Les flux de l'aide au développement destinée à 27 pays en développement touchés par un conflit ont augmenté au cours de la dernière décennie, pour atteindre 36 milliards de dollars EU par an en 2007-2008, mais l'Irak a reçu plus du quart du total et, à eux deux, l'Afghanistan et l'Irak 38 %. L'aide reçue par l'Afghanistan était supérieure au montant total décaissé en faveur du Libéria, de la République démocratique du Congo et du Soudan.

L'aide à l'éducation de base reflète le schéma d'ensemble de l'affectation des fonds (figure 12). Les versements destinés au Pakistan représentaient à eux seuls plus du double du montant accordé à la République démocratique du Congo et au Soudan. Alors que l'aide à l'éducation de base a plus que quintuplé en Afghanistan

### Encadré 5 – En Bosnie-Herzégovine, à gouvernance fragmentée, éducation fragmentée

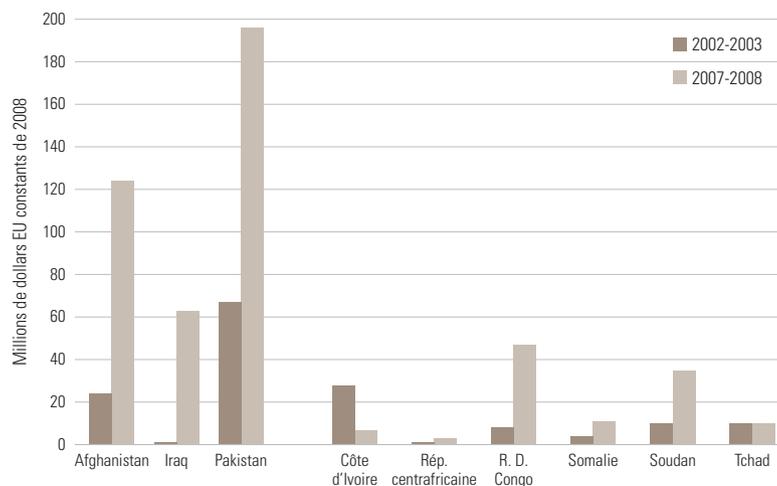
En Bosnie-Herzégovine, l'accord conclu à Dayton en 1995 a cherché à fonder la construction nationale sur une forte décentralisation. La fragmentation de l'autorité éducative qui en a résulté a rendu plus difficile la création d'une identité nationale multiethnique. Aujourd'hui, on compte en pratique 13 ministères de l'Éducation et la plupart des écoles pratiquent une ségrégation fondée sur l'appartenance ethnique, la religion et la langue. Une telle fragmentation suscite plusieurs inquiétudes quant à la gouvernance de l'éducation.

L'absence d'un ministère fédéral fort empêche la création de systèmes nationaux de planification, compromettant les efforts visant à traiter les problèmes liés à la qualité de l'éducation et à la réforme des programmes. L'absence d'un système centralisé d'affectation des fonds contribue également à d'importantes variations géographiques dans les performances des élèves, compromettant les perspectives d'une plus grande équité entre les sexes. Le plus important est peut-être qu'une séparation rigide des écoles et des élèves n'aide pas les enfants à acquérir le sentiment d'une identité fondée sur des groupes multiples qui conditionne, en dernière analyse, la paix et la sécurité.

Source : Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2011, encadré 3.9.

**Figure 12 : L'aide à l'éducation de base a augmenté davantage dans certains pays touchés par des conflits que dans d'autres**

Aide totale à l'éducation de base dans un choix de pays touchés par des conflits, moyennes pour 2002-2003 et 2007-2008



Source : voir figure 3.17 du Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2011.

au cours des 5 dernières années, elle a stagné ou a progressé plus lentement dans des pays tels que la République centrafricaine ou le Tchad et diminué en Côte d'Ivoire.

La volatilité de l'aide est un autre motif de préoccupation. Du fait de la faiblesse de leur système de gestion des finances publiques, les pays en développement touchés par un conflit ont besoin que le flux de l'aide au développement soit prévisible. Cependant, les flux d'aide



© Robin Hammond/Panos  
 Temps d'étude en commun dans un foyer accueillant des enfants vulnérables, dont certains ont été victimes de viols, à Goma (République démocratique du Congo).

Le flou qui entoure la frontière entre l'aide au développement et les objectifs de la politique étrangère a pour l'éducation des implications étendues.

en direction de pays tels que le Burundi, la République centrafricaine et le Tchad se caractérisent par une forte incertitude. Plusieurs pays ont connu des cycles de 2 ans au cours desquels l'aide à l'éducation a doublé avant de chuter de 50 %.

Le flou qui entoure la frontière entre l'aide au développement et les objectifs de la politique étrangère a pour l'éducation des implications étendues. Alors qu'il existe de bonnes raisons pour intégrer l'aide dans un cadre d'ensemble de politiques englobant la diplomatie et la sécurité, on peut aussi redouter la subordination des objectifs du développement à des stratégies plus larges, telles que celle consistant à « conquérir les cœurs et les esprits » des populations locales, dans laquelle l'éducation a joué un rôle de premier plan. La visibilité croissante acquise par l'armée dans la fourniture de l'aide a alimenté ces inquiétudes. En Afghanistan, près des deux tiers de l'aide à l'éducation fournie par les États-Unis en 2008 étaient acheminés par un dispositif fonctionnant sous l'égide de l'armée. En Afghanistan et en Irak, les équipes provinciales de reconstruction associent civils et militaires pour apporter l'aide dans les zones dangereuses. Des pratiques comparables ont également cours dans la corne de l'Afrique.

Les raisons en faveur d'un accroissement de l'aide aux pays touchés par un conflit sont fortes. Elles s'enracinent avant tout dans l'impératif de faire progresser les OMD. Les donateurs eux-mêmes ont également intérêt à combattre la pauvreté et l'instabilité des nombreux États touchés par un conflit avant qu'ils

ne deviennent une menace pour la paix et la stabilité régionales et internationales. Il existe cependant aussi des dangers liés aux approches actuelles de la prestation d'aide. Si l'aide est utilisée – ou perçue – comme faisant partie d'une stratégie contre-insurrectionnelle ou comme un élément de l'agenda d'ensemble de la sécurité nationale des pays donateurs, elle peut exposer les communautés locales et les travailleurs de l'aide à des risques importants. L'accroissement préoccupant des attaques visant les travailleurs de l'aide humanitaire au cours des dernières années est un indicateur de ce phénomène : au cours des 3 dernières années, plus de 600 travailleurs de l'aide ont été tués, grièvement blessés ou enlevés. Il est probable que l'implication directe ou indirecte de l'armée dans la construction des locaux accroîtra le risque d'attaques visant les écoles. Le recours à des sous-traitants privés pour des missions couvrant la sécurité et le développement est un autre facteur de risque.

Plusieurs donateurs majeurs – dont les États-Unis et le Royaume-Uni – ayant annoncé des augmentations significatives de leur soutien à des pays tels que l'Afghanistan et le Pakistan, il importe que les politiques d'aide abordent un certain nombre de questions. Il s'agit notamment des critères adoptés pour la sélection des pays, des raisons sous-jacentes à l'importance accordée aux différents pays, des objectifs de développement à poursuivre et des mécanismes de prestation d'aide à utiliser. Il est crucial d'exiger l'élaboration de directives opérationnelles proscrivant la participation directe de l'armée à la construction des écoles.

## Remédier aux insuffisances de la protection

En 1996, Graça Machel a présenté à l'Assemblée générale des Nations Unies son rapport sur les enfants et les conflits armés. Celui-ci condamnait « une terreur et une violence [...] généralisées » infligées aux enfants et appelait la communauté internationale à mettre fin à ce qu'elle décrivait comme des attaques « intolérable[s] et inacceptable[s] » contre les enfants. Quinze ans plus tard, la terreur généralisée se poursuit – et la communauté internationale continue de tolérer des attaques indéfendables.

Bien des choses ont changé depuis le rapport Machel. Les Nations Unies ont créé le Mécanisme de surveillance et de communication de l'information (MRM) qui identifie les violations graves des droits de l'homme commises envers les enfants dans 6 domaines clefs. Plusieurs résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies ont été prises en vue de renforcer la protection contre le viol et les autres violences sexuelles dans les pays touchés par un conflit. Il est cependant difficile d'échapper à la conclusion que les dispositions des droits de l'homme et les résolutions du Conseil de sécurité offrent une protection limitée là où elles sont le plus nécessaires – à savoir, dans la vie des enfants et des civils qui se trouvent sur la ligne de front. Le peu de coordination entre les institutions des Nations Unies et le manque de ressources contribuent au problème. Dans le cadre du MRM, la notification des attaques visant les écoles est particulièrement limitée et de nombreux incidents ne sont pas signalés. Ces problèmes ne sont nulle part plus évidents que dans le domaine du viol et des autres violences sexuelles. Comme Michelle Bachelet, Directrice exécutive et Secrétaire générale adjointe d'ONU Femmes, l'a déclaré au Conseil de sécurité des Nations Unies en octobre 2010, « les activités ont manqué d'une direction claire ou d'objectifs et de buts fixés dans le temps susceptibles d'accélérer la mise en œuvre et d'assurer la reddition de comptes » et « les preuves de leur impact cumulé sont inadéquates ».

Cumulées, ces insuffisances ont pour effet de renforcer la culture d'impunité décrite par les systèmes de communication de l'information des Nations Unies. Le présent *Rapport* appelle à des réformes dans trois domaines clefs.

- **Renforcer le système des MRM.** Le mécanisme de surveillance et de communication de l'information doit rendre compte d'une manière plus complète de l'ampleur et de la portée des violations des droits de l'homme perpétrées à l'encontre des enfants, en signalant nommément les récidivistes au Conseil de sécurité. Toutes les institutions des Nations Unies doivent coopérer plus étroitement à la collecte, à la vérification et à la notification des preuves. Dans les pays qui manquent systématiquement au respect des plans d'action nationaux destinés à mettre fin aux

violations des droits de l'homme, des mesures coercitives doivent être appliquées, en dernier ressort, d'une manière ciblée et sélective. Dans les zones où l'ampleur des violations des droits de l'homme peut justifier leur qualification en tant que crimes de guerre ou crimes contre l'humanité, le Conseil de sécurité doit être plus actif pour déferer ces dossiers à la Cour pénale internationale (CPI).

- **Renforcer les notifications relatives à l'éducation.** Les systèmes internationaux de signalement des violations des droits de l'homme dans le domaine de l'éducation sont peu développés. Un mécanisme systématique et complet de notification documentant les attaques visant les écoliers, les écoles et les enseignants est nécessaire et doit être étendu aux établissements techniques et professionnels et aux universités. En tant qu'institution des Nations Unies chef de file en matière d'éducation, l'UNESCO doit se voir doter du mandat et des ressources nécessaires pour conduire l'élaboration d'un système solide de notification.
- **Agir d'une manière décisive contre le viol et les autres violences sexuelles durant les conflits.** Dans un premier temps, le Conseil de sécurité devrait créer une commission internationale sur le viol et les violences sexuelles, afin de documenter l'ampleur du problème dans les pays touchés par des conflits, d'identifier les responsables et d'en faire le rapport au Conseil de sécurité. Cette commission devrait être présidée par la Directrice exécutive de l'ONU Femmes et son mandat devrait comprendre des enquêtes détaillées dans les pays identifiés par les rapports des Nations Unies comme des centres d'impunité. La Cour pénale internationale devrait participer dès le début, à titre consultatif, au travail de la commission. En particulier, elle devrait évaluer la responsabilité des acteurs publics par rapport aux éventuels crimes de guerre et crimes contre l'humanité, non seulement du fait de leur rôle en tant que coupables ou complices mais également pour avoir manqué à leurs responsabilités en matière de protection des civils. La commission proposée soumettrait ses rapports au Conseil de sécurité, tandis que les preuves seraient transmises à la CPI, laquelle évaluerait l'opportunité d'engager des poursuites judiciaires.
- **Soutenir les plans nationaux visant à mettre un terme aux violations des droits humains.** Les donateurs devraient intensifier leurs efforts pour soutenir les plans et stratégies nationaux visant à renforcer l'État de droit. Ces plans et stratégies doivent comporter des objectifs clairement fixés dans le temps pour la protection, la prévention et les poursuites. Une initiative prometteuse en ce sens est l'*international violence against women act*, loi sur les violences contre les femmes à l'échelle internationale, soumise au Congrès des États-Unis, qui autoriserait le Département d'État à adopter des plans destinés à réduire les violences sexuelles dans une vingtaine de pays.

L'UNESCO doit se voir doter du mandat et des ressources nécessaires pour conduire l'élaboration d'un système solide de notification.

### Insuffisances de la prestation – réparer le système d'aide humanitaire

L'aide humanitaire est destinée à sauver des vies, à satisfaire les besoins élémentaires et à restaurer la dignité humaine. Pour remplir ces rôles, elle doit assurer une sécurité éducative aux enfants qui vivent dans des zones touchées par des conflits. Les trois quarts de l'aide humanitaire vont à des pays affectés par des conflits, mais une faible part de cette aide est destinée à l'éducation, en partie parce que de nombreux travailleurs humanitaires ne considèrent pas que celle-ci « sauve des vies ». Il en résulte que les communautés qui luttent pour préserver les possibilités d'éducation reçoivent peu de soutien. Les populations déplacées sont également confrontées à de graves difficultés en matière d'éducation.

L'éducation est le parent pauvre d'un système d'aide humanitaire insuffisamment financé, imprévisible et régi par le court-termisme. Elle souffre d'un double désavantage : l'éducation représente une petite part des appels humanitaires, et une part plus petite encore de ceux qui reçoivent des financements. Le *Rapport mondial de suivi sur l'EPT* estime qu'en 2009, l'aide humanitaire destinée à l'éducation s'élevait, au mieux, à 149 millions de dollars EU – soit environ 2 % du total de l'aide humanitaire (figure 13). À peine plus d'un tiers des demandes d'aide destinée à l'éducation reçoivent un financement. Le sous-financement chronique que recouvrent ces données laisse hors de l'école les enfants des zones de conflit et des populations déplacées.

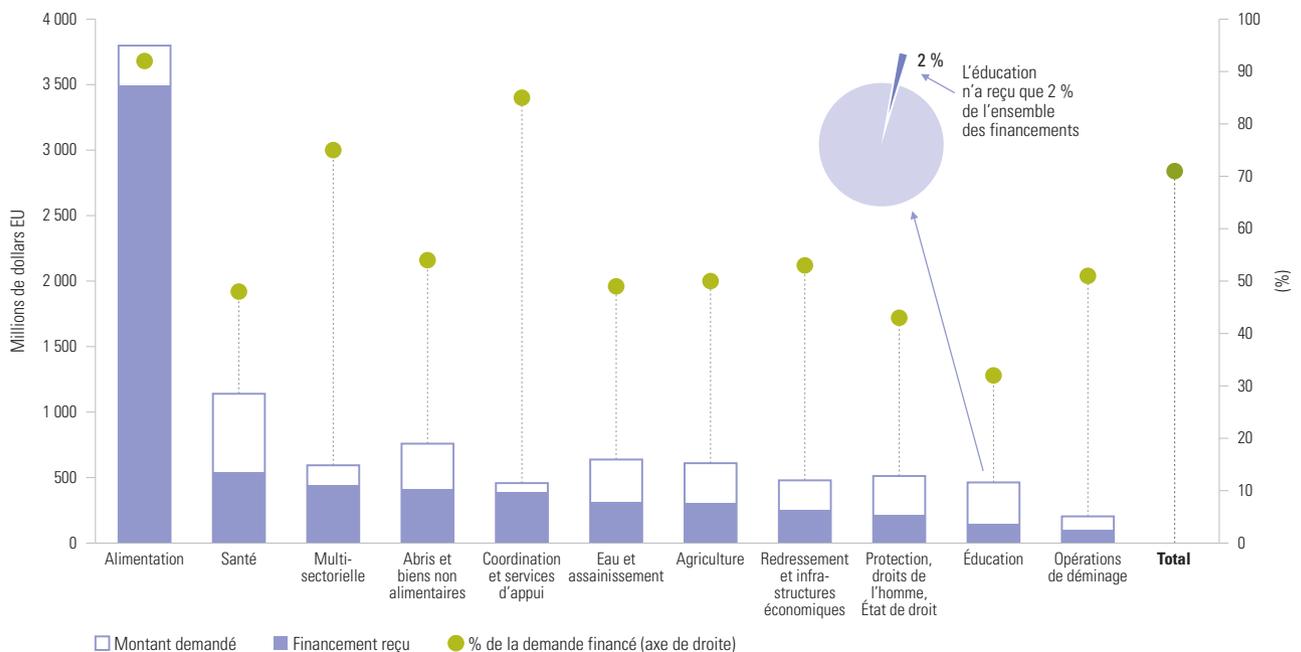
L'insuffisance des demandes de financement pour l'éducation n'est qu'une partie du problème. Les demandes elles-mêmes semblent déconnectées de toute évaluation crédible des besoins ou des exigences des populations touchées. Au Tchad, l'appel humanitaire pour l'éducation ne s'élevait en 2010 qu'à 12 millions de dollars EU pour un pays qui abrite, d'après les estimations, 170 000 personnes déplacées internes et 300 000 réfugiés, et pour lequel on indique des taux de scolarisation inférieurs à 40 % pour les enfants déplacés. En République démocratique du Congo, la demande d'aide humanitaire destinée à l'éducation n'atteignait au total que 25 millions de dollars EU (dont 15 % seulement avaient été fournis à la mi-2010), pour un pays comptant plus de 2 millions de personnes déplacées et dans lequel près des deux tiers des enfants de certaines zones touchées par les conflits n'étaient pas scolarisés.

Les caprices de l'annualité budgétaire s'ajoutent au problème du financement de l'éducation dans les situations d'urgence. Cela est particulièrement vrai dans des situations de déplacement à long terme. Au Kenya, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) et d'autres institutions ont été incapables d'engager une planification pluriannuelle de l'éducation pour le flux croissant des réfugiés venus de Somalie (encadré 6). En République démocratique du Congo, les écoles accueillant les enfants déplacés sont menacées de fermeture du fait de l'évolution des priorités des donateurs et de la budgétisation à court terme.

En 2009, l'aide humanitaire destinée à l'éducation s'élevait à environ 2 % du total de l'aide humanitaire.

**Figure 13 : L'éducation doublement désavantagée dans l'aide humanitaire : une petite part des demandes et la plus petite part des demandes qui obtiennent des financements**

Financements reçus par rapport aux montants demandés par secteur, appels consolidés et appels éclairs 2009



Source : voir figure 4.4 du *Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2011*.

### Encadré 6 – Faire face à l'afflux subit des réfugiés : les leçons de Dadaab, au Kenya

Le complexe du camp de réfugiés de Dadaab, dans le nord-est du Kenya, est l'un des plus grands au monde. Il abrite environ 250 000 Somaliens qui ont fui le conflit qui ravage leur pays depuis 20 ans. La population de Dadaab a plus que doublé en 4 ans. Un système éducatif qui prenait en charge moins de 30 000 enfants en 2005 s'efforce aujourd'hui d'en accueillir plus de 60 000. Le nombre moyen d'élèves par classe est passé de 82 à 113 – et certaines écoles conçues pour accueillir moins de 1 000 enfants en reçoivent aujourd'hui plus de 3 000. Dans le même temps, la proportion d'enfants en âge de fréquenter l'école primaire qui assistent aux cours est passée de près de 100 % en 2005 à moins de 50 % en 2010. Alors que le besoin d'éducation a augmenté, le financement a souffert de déficits constants et d'une incertitude considérable quant à l'avenir. Tant l'UNHCR que les ONG responsables de la prestation d'éducation fonctionnent sur des cycles de financement annuels. L'UNHCR n'ayant pas été en mesure de satisfaire les demandes de fonds, les ONG ont dû se tourner vers d'autres sources de financement. Pour permettre un renforcement durable de l'éducation dans les camps, les planificateurs ont besoin d'engagements pluriannuels de la part des donateurs, prévoyant une ligne consacrée aux coûts imprévus que pourraient induire les évolutions de la situation.

Source : Rapport mondial de suivi sur l'EPT, encadré 4.5.

Le déplacement forcé est une menace directe pour l'éducation, tant pour les personnes considérées comme des réfugiés que pour les personnes déplacées internes. Les réfugiés ont un droit juridiquement bien défini à recevoir une éducation de base. Dans les faits, cependant, ce droit est souvent difficile à faire valoir. Plusieurs pays traitent les réfugiés comme des immigrés illégaux, les dépouillant en pratique de leur protection internationale. D'autres leur ont assuré un soutien important, faisant souvent peser sur leurs systèmes éducatifs nationaux une pression considérable. C'est par exemple le cas de la Jordanie, qui permet aux enfants irakiens réfugiés d'utiliser son système éducatif public (encadré 7).

Les personnes déplacées internes ont moins de droits à une protection formelle que les réfugiés. Aucune institution des Nations Unies n'est directement mandatée pour promouvoir leurs intérêts. En outre, elles sont souvent invisibles dans la planification nationale et les stratégies des donateurs. Il existe toutefois des mesures pratiques susceptibles d'être adoptées pour leur laisser ouverte la porte de l'éducation. En Colombie, la loi de 1997 sur le déplacement interne et les actions engagées à la suite de celle-ci par la Cour constitutionnelle ont renforcé le droit des personnes déplacées internes à l'éducation. La Convention sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique, adoptée en 2009 lors d'un sommet de l'Union africaine à Kampala (Ouganda), leur offre une forte protection juridique à

l'éducation. Il s'agit là d'un modèle qui pourrait être adopté par d'autres régions, bien que 2 gouvernements africains seulement aient jusqu'à présent ratifié cette convention.

Le présent *Rapport* établit un large programme de travail en vue de l'amélioration de la prestation d'éducation à l'intention des personnes prises dans des conflits armés ou déplacées par ceux-ci. Les éléments clefs sont notamment les suivants.

- *Changer l'état d'esprit de l'humanitaire.* La communauté de l'aide humanitaire doit repenser la place accordée à l'éducation par son agenda. Toutes les institutions impliquées dans le partenariat de l'éducation pour tous doivent faire pression pour qu'une plus grande priorité soit accordée à l'éducation dans les demandes de financement et dans les financements eux-mêmes.
- *Orienter les financements en fonction des besoins.* Un cadre de financement élargi et plus souple est nécessaire pour l'aide humanitaire. Un financement accru des fonds communs pourrait permettre de combler les écarts entre les demandes de financement de l'éducation et la prestation d'aide. De tels fonds pourraient également permettre une meilleure prévisibilité des flux financiers à destination des pays en situation d'« urgence oubliée » et des secteurs négligés, comme l'éducation. Le présent *Rapport* recommande que les mécanismes multilatéraux de financement conjoint – comme le Fonds central

La communauté de l'aide humanitaire doit repenser la place accordée à l'éducation par son agenda.

### Encadré 7 – Reconstruire la vie des réfugiés irakiens en Jordanie

Abdou Rahman, 15 ans, témoigne de la résilience des enfants irakiens face à l'adversité et des perspectives créées par une conjugaison d'engagements gouvernementaux et d'innovations non gouvernementales. Après avoir échappé à la violence sectaire en Irak, Abdou Rahman et sa famille reconstruisent aujourd'hui leur vie en Jordanie. Bien qu'ayant manqué 2 années scolaires, il est aujourd'hui élève de l'un des 39 centres d'éducation non formelle gérés par le ministère de l'Éducation et l'ONG Questscope. Les écoles offrent 3 cycles d'apprentissage accélérés de 8 mois qui font passer les élèves en 2 ans du niveau de la 1<sup>re</sup> année d'enseignement à celui de la 10<sup>e</sup>. Les certificats acquis peuvent être utilisés pour entrer dans l'enseignement professionnel ou secondaire. La plupart des élèves de Questscope sont des Jordaniens qui ont abandonné l'école, mais on estime que les centres prennent également en charge 1 000 Irakiens. Les centres ont obtenu de bons résultats et l'on estime à 75 % la proportion d'élèves qui achèvent le cycle dans lequel ils s'inscrivent.

Bien que la famille d'Abdou Rahman soit pauvre, de petites subventions en espèces octroyées par l'UNHCR contribuent à couvrir le coût de ses trajets pour se rendre à l'école, tandis que la politique d'éducation gratuite du Gouvernement jordanien rend l'école abordable. Le retour d'Abdou Rahman à l'éducation a été difficile. Il porte encore des blessures et des souvenirs traumatisants d'Irak. Pourtant, il déborde d'énergie, d'ambition et d'un sentiment de confiance qui, selon lui, vient de ce qu'il a vécu à l'école.

Source : Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2011, encadré 4.9.

Le succès de l'éducation peut contribuer à soutenir la paix, à établir la légitimité des pouvoirs publics et à mettre les sociétés sur la voie d'un avenir plus pacifique.

d'intervention d'urgence et le Fonds commun humanitaire – soient renforcés pour passer de leur niveau actuel, d'environ 730 millions de dollars EU, à un montant de l'ordre de 2 milliards de dollars EU.

- **Réaliser des évaluations crédibles des besoins.** Le point de départ d'une prestation d'éducation efficace à l'intention des communautés touchées par un conflit est une évaluation crédible des besoins. Les mécanismes actuels sont loin de réussir le test de crédibilité, tant pour les réfugiés que pour les personnes déplacées. Dans le meilleur des cas, les demandes d'aide humanitaire pour l'éducation correspondent faiblement à l'ampleur des besoins. Les évaluations entreprises dans des camps de réfugiés ne fournissent pas un aperçu systématique des financements et des autres conditions nécessaires à la réalisation des objectifs de l'éducation pour tous, tandis que les besoins des réfugiés vivant hors des camps sont largement ignorés. Les évaluations réalisées à propos des personnes déplacées internes sous-estiment dans une large mesure les besoins réels. Le présent *Rapport* recommande que le Groupe sur l'éducation, groupe interinstitutions responsable, au sein du système humanitaire, de la coordination des demandes, travaille avec les institutions spécialisées disposant d'une compétence en matière de collecte de données, d'élaboration d'indicateurs fondamentaux sur l'éducation et d'évaluation des besoins de financement en vue d'atteindre des objectifs spécifiques.
- **Renforcer les mécanismes de financement et de gouvernance relatifs au déplacement.** La distinction artificielle entre réfugiés et personnes déplacées internes freine l'efficacité de l'action. Le mandat de l'UNHCR doit être renforcé de telle sorte que cette institution assure une protection plus efficace à tous

les réfugiés et déplacés internes. Compte tenu de la capacité de l'UNICEF et des réalisations à son actif en matière de soutien à l'éducation dans les pays touchés par un conflit, ainsi que des capacités limitées de l'UNHCR dans ce secteur, ces institutions devraient se voir confier un mandat conjoint en matière d'éducation. Les pays accueillant des réfugiés devraient envisager l'adoption de règles facilitant l'accès aux systèmes publics d'éducation et les pays riches devraient consentir à des mécanismes plus équitables de partage des charges à l'échelle mondiale. Les pays comptant d'importantes populations de personnes déplacées internes devraient suivre l'exemple de la Colombie en inscrivant les droits de ces personnes dans leur législation nationale. Les organismes régionaux devraient envisager l'adoption d'une version de la Convention de Kampala adoptée par l'Union africaine – laquelle devrait être ratifiée dès que possible par 15 pays au moins afin d'entrer en vigueur.

### Reconstruire l'éducation : saisir la chance que représente la paix

La reconstruction de l'éducation après un conflit représente un immense défi. Les gouvernements doivent œuvrer dans un environnement marqué à la fois par une instabilité et une incertitude politiques fortes et par des capacités faibles. Reconstruire un système scolaire démantelé lorsque l'on est confronté à des déficits financiers chroniques et au manque d'enseignants pose des problèmes particulièrement aigus. Cependant, le succès de l'éducation peut contribuer à soutenir la paix, à établir la légitimité des pouvoirs publics et à mettre les sociétés sur la voie d'un avenir plus pacifique. Les donateurs ont un rôle vital à jouer pour tirer parti de la fenêtre d'opportunité qu'offre la paix.



Une ouverture sur le monde : un bâtiment scolaire dans l'Est du Tchad.

Les personnes dont les conflits armés ont fait voler la vie en éclats sortent de la violence avec l'espoir et l'ambition d'un avenir meilleur. Ils attendent des résultats rapides – et les gouvernements doivent assurer des gains rapides pour étayer la paix. Se fondant sur l'expérience de nombreux pays touchés par un conflit, le présent *Rapport* identifie des stratégies qui ont produit des résultats rapides. La suppression des droits de scolarité, le soutien apporté aux initiatives communautaires, les possibilités d'accès à un apprentissage accéléré et le renforcement de la composante consacrée à la formation pratique dans les programmes de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR) en sont autant d'exemples. Au Rwanda, ces programmes ont facilité le retour à l'éducation des anciens combattants, dont un grand nombre ont profité de l'occasion pour acquérir une formation professionnelle.

La construction de salles de classe peut également ouvrir de nouvelles perspectives. Dans le Sud du Soudan, un ambitieux programme de construction a contribué à l'augmentation du nombre d'enfants fréquentant l'école primaire, passé de 700 000 en 2006 à 1,6 million en 2009. Afin de produire des résultats rapides, l'accent a été mis sur la fourniture de structures semi-permanentes à faible coût, dans l'idée de les remplacer dans un avenir proche par des structures plus permanentes.

Pour aller au-delà de ces victoires rapides, la mise en place de systèmes nationaux de planification et d'information plus solides est nécessaire. Les pays passés du conflit à une reconstruction à plus long terme, comme l'Éthiopie, le Mozambique, le Rwanda et la Sierra Leone, ont établi des partenariats avec les donateurs en vue de concevoir et de mettre en œuvre dans le secteur éducatif des stratégies inclusives fixant des objectifs clairs et appuyées sur des engagements financiers sûrs. Les systèmes d'information sur la gestion de l'information (SIGE) sont un élément clef car ils offrent aux gouvernements un outil permettant de suivre l'affectation des ressources, d'identifier les zones dans lesquelles des besoins se font sentir et de contrôler la rémunération des enseignants (qui est le poste le plus important du budget de l'éducation). En 2006, 4 ans après la fin de la guerre civile en Sierra Leone, le pays avait mis en place le cadre d'un SIGE.

Un soutien prévisible et durable de la part des donateurs est crucial pour faciliter la transition de la paix à la reconstruction dans le domaine de l'éducation, où l'efficacité de l'aide a été sérieusement compromise par l'opposition entre l'aide humanitaire et l'aide au développement. Les donateurs considèrent souvent les États en situation d'après-conflit comme des candidats peu crédibles pour recevoir une aide au développement à long terme, que ce soit par crainte du risque d'une reprise du conflit ou parce que de tels pays ne sont pas en mesure de satisfaire à des exigences plus strictes en matière de rapports. Il s'ensuit que de nombreux pays en situation de post-conflit restent dépendants d'une aide humanitaire limitée et imprévisible.

Les expériences contrastées du Libéria et de la Sierra Leone sont instructives à cet égard. Après la fin de la guerre civile, le Libéria est resté largement dépendant de l'aide humanitaire. Ce soutien représentait près de la moitié de l'aide reçue en 2005-2006. Durant la même période, l'aide humanitaire ne représentait que 9 % de l'enveloppe, plus importante, de l'aide financière accordée à la Sierra Leone. Bien qu'il ne s'agisse là que d'un seul facteur, une plus grande sécurité des bases financières de la planification de l'éducation a contribué à rendre les progrès plus rapides (encadré 8).

#### Encadré 8 – Le fait d'avoir commencé tôt et de rester engagé profite à la Sierra Leone

Pour une grande part, les mécanismes qui se sont révélés efficaces en Sierra Leone remontent aux premières années qui ont suivi le conflit. Alors que le pays connaissait, au terme de 9 années de guerre civile, une paix fragile, les donateurs ont indiqué 2 engagements cruciaux en termes de politiques : maintenir la sécurité et soutenir le long chemin vers la paix.

Les donateurs ont commencé à accroître l'aide au développement dès avant la déclaration officielle de la fin de la guerre, en 2002, et ont maintenu leur soutien après cette date. Les engagements d'aide au développement ont augmenté de 70 % entre 2001-2002 et 2003-2004. Les principaux donateurs ont pris des engagements à long terme en faveur de la reconstruction. Tout en renforçant le système gouvernemental de gestion des finances publiques, tous les principaux donateurs ont soutenu la seconde stratégie de réduction de la pauvreté du pays (2008-2012) avec des financements à long terme, dont une aide budgétaire directe correspondant environ à un quart des dépenses nationales.

L'éducation a été placée au centre du processus de reconstruction, en insistant fortement sur l'équité, en particulier durant la seconde phase de la réforme. L'aide budgétaire a servi à financer les subventions accordées aux écoles primaires à la suite de la suppression des droits de scolarité et à fournir des manuels scolaires. Le soutien apporté par les donateurs s'est accompagné d'un engagement équivalent pris par le gouvernement : entre 2000 et 2004, les dépenses d'éducation ont augmenté en moyenne de 11 % par an.

Source : *Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2011*, encadré 5.5.

La perception du risque par les donateurs étant l'un des obstacles renforçant l'opposition entre humanitaire et développement, une réponse évidente consiste à partager les risques. La mise en commun des ressources et la coopération permettent aux donateurs de répartir les risques et de s'assurer des gains d'efficacité plus importants dans des domaines tels que la gestion des risques fiduciaires, les coûts de démarrage et la coordination. Les fonds communs nationaux illustrent les bénéfices que peut permettre la coopération. En Afghanistan, 32 donateurs ont acheminé près de 4 milliards de dollars EU par l'intermédiaire du Fonds d'affectation spéciale pour la reconstruction de l'Afghanistan entre 2002 et 2010. L'éducation a représenté une part significative du portefeuille. Des résultats importants ont été obtenus non seulement avec la scolarisation d'un plus grand nombre d'enfants – en particulier de filles –, mais aussi avec le renforcement des capacités nationales de planification.

L'éducation devrait se voir attribuer un rôle bien plus central sur l'agenda de la reconstruction d'après-conflit.

Le financement conjoint à l'échelle mondiale pourrait également jouer un rôle bien plus important dans les États touchés par un conflit. Le secteur de l'éducation manque d'un mécanisme de fonctionnement comparable aux fonds mondiaux à l'œuvre dans le secteur de la santé. Depuis sa création, en 2002, l'Initiative de mise en œuvre accélérée (IMOA) a décaissé 883 millions de dollars EU pour 30 pays. Par comparaison, le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, créé la même année, a décaissé 10 milliards de dollars EU. Les réformes que connaît actuellement l'IMOA portent sur des questions qui sont depuis longtemps des motifs de préoccupation dans des domaines tels que les décaissements et la gouvernance, abordés dans le *Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2010* et dans une importante évaluation externe. Si la réforme allait à son terme et était menée plus en profondeur, l'IMOA pourrait devenir le pivot d'un système multilatéral de financement capable de répondre aux besoins pressants des États touchés par un conflit. Cela exige cependant une plus grande souplesse dans le traitement des pays qui sortent d'un conflit, qui sont nombreux à avoir connu des problèmes pour recevoir un soutien financier. Cela exige également une base de ressources plus large : l'IMOA a déboursé 222 millions de dollars EU en 2009, alors que le déficit de financement externe pour les pays à faible revenu est estimé à 16 milliards de dollars EU.

Le message du présent *Rapport* est que l'éducation devrait se voir attribuer un rôle bien plus central sur l'agenda de la reconstruction d'après-conflit. Le *Rapport* recommande d'agir dans quatre directions essentielles.

- *Saisir les occasions de réaliser des gains rapides en rendant l'éducation plus abordable et plus accessible.* La suppression des droits de scolarité devrait être considérée comme une partie importante des dividendes de la paix en situation d'après-conflit. Le renforcement des actions de formation pratique et de soutien psychosocial dans le cadre des programmes de DDR peut contribuer à désamorcer les éventuels retours à la violence en élargissant les possibilités offertes aux anciens combattants, tandis que les programmes d'apprentissage accéléré offrent une voie de retour à l'éducation pour ceux qui ont manqué l'école durant les années de conflit.
- *Poser les fondations d'un redressement à long terme.* Le développement des capacités nationales de planification, la création de mécanismes de SIGE et le renforcement des systèmes de paie des enseignants peuvent sembler des préoccupations techniques, mais ce sont là des éléments fondamentaux pour rendre les systèmes éducatifs plus transparents, plus efficaces, plus responsables et plus inclusifs.
- *Accroître le soutien aux financements nationaux conjoints.* On pourrait faire ainsi surgir des gains importants issus de la coopération entre donateurs.

Les institutions d'aide devraient étudier activement les possibilités d'intensifier les mécanismes existants de fonds communs et de créer de nouveaux fonds dans des pays qui ont reçu moins d'attention, comme la République démocratique du Congo et le Tchad.

- *Faire de l'Initiative de mise en œuvre accélérée un fonds commun mondial plus efficace.* Le secteur de l'éducation a un besoin urgent d'un système de financement commun comparable, en taille et en efficacité, à ceux qui fonctionnent dans le secteur de la santé. Le présent *Rapport* recommande un financement annuel de l'IMOA de l'ordre de 6 milliards de dollars EU entre 2011 et 2013, dont un tiers environ pourrait provenir des obligations de l'éducation, comme le propose le chapitre 2. D'autres réformes sont nécessaires pour étendre le soutien aux pays qui sortent d'un conflit, notamment au moyen de subventions à court terme permettant des gains rapides et de fonds à plus long terme destinés au relèvement.

### **Faire de l'éducation une force de paix**

À mesure que les sociétés passent des conflits à une paix fragile et s'engagent dans le long voyage de la consolidation de la paix, les politiques éducatives offrent au gouvernement une occasion d'affronter l'héritage du passé et de mettre en place un système éducatif propice à un avenir pacifique.

Le point de départ consiste à reconnaître que l'éducation a de l'importance. Lorsque les gouvernements commencent à reconstruire leur système éducatif, ils doivent évaluer soigneusement l'environnement de l'après-conflit. Un héritage de violence et de défiance ne disparaît pas du jour au lendemain. Les gouvernements doivent se demander comment les choix politiques seront perçus à la lumière de rivalités anciennes et de différends partiellement résolus entre groupes et régions. Dans le domaine de l'éducation, une planification tenant compte des conflits consiste à reconnaître que toute décision politique aura des conséquences sur la consolidation de la paix – et sur les chances d'éviter un retour à la violence. Selon ce que l'on enseigne à la population, la manière dont on l'enseigne et le mode d'organisation des systèmes éducatifs, les sociétés pourront être plus – ou moins – prédisposées à des conflits violents.

L'éducation a été systématiquement négligée dans l'agenda d'ensemble de la consolidation de la paix. Cette négligence représente une chance gâchée pour la prévention des conflits et la création de sociétés plus résilientes. Plus encore, elle représente une menace. Les gouvernements et les donateurs qui négligent le rôle de l'éducation dans la consolidation de la paix mettent les pays sur la voie d'un avenir moins sûr et potentiellement plus violent.

La négligence envers l'éducation est évidente dans le travail de la Commission de consolidation de la paix des

Nations Unies, comité consultatif intergouvernemental, et du Fonds pour la consolidation de la paix (FCP). Le Fonds est devenu une composante importante de l'architecture des Nations Unies dans les situations d'après-conflit. Néanmoins, il est financièrement très modeste (il a reçu 347 millions de dollars EU depuis 2006) et les projets spécifiquement consacrés à l'éducation ne représentent que 3 % du financement total fourni. Un autre problème est qu'il soutient principalement des projets indépendants faiblement intégrés dans les processus de planification à long terme.

Le présent *Rapport* examine des voies très diverses par lesquelles l'éducation peut avoir une influence sur les perspectives de paix. Il souligne le fait qu'il n'existe pas de modèles préétablis. Le point de départ consiste cependant, pour les décideurs politiques, à se demander si telle politique adoptée en matière d'éducation est susceptible de renforcer les ressentiments liés aux conflits armés – et à peser soigneusement la manière dont le public pourrait percevoir cette politique, ainsi qu'à engager une évaluation des effets possibles dans des domaines tels que les suivants.

- *La langue d'enseignement.* Aucune question ne manifeste mieux que la politique linguistique la difficulté des choix auxquels sont confrontés les gouvernements en situation d'après-conflit. Dans certains contextes, comme en République-Unie de Tanzanie, l'emploi d'une seule langue nationale comme vecteur d'enseignement dans les écoles a contribué à favoriser un sentiment d'identité partagée. Dans d'autres, elle a contribué à alimenter la violence. Au Guatemala, où la politique linguistique de l'éducation a été une source de profond ressentiment pour les communautés indigènes, la Commission de réforme de l'éducation a été créée en vue de traiter les différends, de promouvoir le dialogue et de définir la manière de mettre en place une éducation bilingue et interculturelle – approche susceptible de se révéler pertinente à une échelle plus large.
- *La réforme des programmes.* L'enseignement de matières telles que l'histoire ou la religion a une incidence sur la propension à la violence. Dans des sociétés multiethniques ou multireligieuses, les programmes scolaires contribuent à façonner la manière dont les élèves se perçoivent par rapport à « autrui ». Le traitement des questions d'identité place les réformateurs de l'éducation devant des choix difficiles et prend du temps. Ce n'est qu'aujourd'hui que le système éducatif cambodgien aborde l'histoire du génocide. Au Rwanda, où le système éducatif a renforcé les divisions, le gouvernement doit encore réintroduire l'enseignement de l'histoire du pays. Toutefois, l'expérience acquise ailleurs montre combien l'éducation peut éroder progressivement des divisions profondément enracinées en faisant réfléchir les élèves sur leurs identités multiples et sur ce qui les unit plutôt que sur ce qui les divise. Ainsi, en

Une écolière de Medellín (Colombie), où les écoles ont été prises sous le feu croisé des forces gouvernementales et des milices urbaines.



© Jesús Abad Colorado

Irlande du Nord, l'accord du Vendredi saint a ouvert la voie à une perception plus large de la citoyenneté, les élèves étant invités à envisager une série d'identités possibles permettant de penser que l'on peut être à la fois irlandais et britannique, ou irlandais seulement, quelle que soit son affiliation religieuse. C'est là un bon exemple de ce qu'Amartya Sen a décrit comme le passage à des identités multiples et l'abandon de l'« affiliation singulière » à un seul groupe.

- *La délégation de la gouvernance de l'éducation.* La décentralisation et la délégation sont souvent considérées comme menant automatiquement à une plus grande responsabilité ainsi qu'à la consolidation de la paix. Cette affirmation est excessive. Dans certains pays dont les systèmes éducatifs sont fortement délégués, la faiblesse du rôle que joue le gouvernement central peut freiner les efforts de consolidation de la paix. Un exemple frappant en la matière est celui de la Bosnie-Herzégovine. En vertu de l'Accord de Dayton conclu en 1995, un pays d'environ 3,8 millions d'habitants s'est trouvé doté de 13 ministères de l'Éducation et d'un système scolaire pratiquant la ségrégation. Le gouvernement fédéral a adopté des principes progressistes en matière d'éducation. Cependant, compte tenu de la présence minimale de l'État fédéral, les enfants continuent de recevoir un enseignement fondé sur 3 programmes distincts, qui diffèrent pour des matières telles que l'histoire, la culture et la langue, parfois d'une manière

L'éducation peut éroder des divisions enracinées en faisant réfléchir les élèves sur leurs identités multiples et sur ce qui les unit plutôt que sur ce qui les divise.

## L'éducation a un rôle vital à jouer pour renforcer la résilience face aux conflits violents.

qui renforce les préjugés. Qui plus est, certaines écoles portent encore le nom de personnalités militaires considérées par certains groupes comme des héros nationaux et par d'autres comme des symboles d'hostilité.

- *La transformation des écoles en environnements non violents.* Il existe une stratégie qui, sans équivoque, est bonne pour l'éducation, pour les enfants et pour la consolidation de la paix : celle qui consiste à faire des écoles des lieux non violents. Remettre en cause la normalisation de la violence de la société repose en partie sur l'interdiction effective des châtiments corporels.

De même que chaque conflit armé reflète un ensemble différent de tensions sous-jacentes et d'incapacités à résoudre les conflits, chaque contexte d'après-conflit est marqué par des menaces et des chances différentes pour l'éducation dans le cadre de la consolidation de la paix. Les approches proposées dans le présent *Rapport* sont notamment les suivantes :

- *Reconnaître que l'éducation fait partie de l'environnement de l'après-conflit.* Les gouvernements nationaux et les donateurs d'aide doivent réaliser que, quelles que soient leurs intentions, les réformes des politiques éducatives se déploieront dans un environnement politique façonné par l'héritage du conflit. La conception de toute politique doit comporter une évaluation des risques en situation d'après-conflit.

- *Développer le Fonds pour la consolidation de la paix.* La Commission de consolidation de la paix pourrait soutenir beaucoup plus activement les efforts engagés par les gouvernements pour intégrer l'éducation dans une stratégie d'ensemble de consolidation de la paix. Accroître les ressources disponibles au titre du FCP pour les porter à un montant situé entre 500 millions et 1 milliard de dollars EU par an pourrait permettre d'exploiter plus facilement la fenêtre d'opportunité qu'offre la paix.
- *Renforcer le rôle de l'UNESCO et de l'UNICEF dans les actions de consolidation de la paix.* Les donateurs peuvent contribuer à une planification de l'éducation qui tienne compte des conflits. Le premier principe en la matière est de « ne pas faire de mal ». Toute politique éducative devrait donc être soumise à une évaluation rigoureuse de ses impacts potentiels, en tenant compte non seulement des données techniques, mais également de sa perception par le public et des rancœurs invétérées. Une consolidation durable de la paix exige plus qu'une planification et des ressources financières. Elle nécessite également des professionnels dévoués et des institutions qui s'engagent à renforcer les capacités et à fournir un appui technique dans des domaines qui vont de l'élaboration des programmes scolaires à la conception des manuels et à la formation des enseignants. C'est là un domaine dans lequel l'UNESCO et l'UNICEF doivent jouer un rôle bien plus central – et ces deux institutions devraient participer plus activement à la Commission de consolidation de la paix des Nations Unies.

L'éducation a un rôle vital à jouer pour renforcer la résilience face aux conflits violents. Les écoles du XXI<sup>e</sup> siècle doivent avant tout enseigner aux enfants ce que l'on peut décrire comme étant la compétence la plus essentielle pour l'épanouissement d'une société multiculturelle : savoir vivre en paix avec les autres. La conscience de la diversité religieuse, ethnique, linguistique et raciale, ne doit pas être bannie des salles de classe. Bien au contraire, la diversité devrait être reconnue et célébrée. Cependant, les écoles et les classes doivent être avant tout des lieux où les enfants apprennent à se mélanger, à partager et à respecter les autres enfants. Aucun pays ne peut espérer fonder durablement la paix s'il ne trouve pas les moyens d'établir une confiance mutuelle entre ses citoyens – et c'est en classe que cela peut commencer. ■

Une classe du village géorgien de Zartsem, en Ossétie du Sud, dévastée durant la guerre d'août 2008.



# La crise cachée : les conflits armés et l'éducation

Lorsque les guerres éclatent, l'attention de la communauté internationale et l'information transmise par les médias se concentrent invariablement sur les images les plus immédiates de la souffrance humaine. Derrière ces images se joue cependant une crise cachée. Dans un grand nombre des pays les plus pauvres du monde, ce ne sont pas seulement les infrastructures scolaires que détruisent les combats, mais aussi les espoirs et les ambitions de générations d'enfants.

*La crise cachée* décrit les ravages causés à l'éducation par les conflits armés. Le *Rapport* examine ainsi les violations massives des droits de l'homme qui font que les enfants ne sont pas scolarisés. Il remet en question un système d'aide internationale qui n'est pas à la hauteur des attentes des États touchés par un conflit, avec des conséquences dommageables pour l'éducation. Il dénonce aussi le fait que les écoles sont souvent utilisées pour véhiculer l'intolérance, les préjugés et l'injustice sociale.

Le *Rapport* appelle les gouvernements à faire preuve d'une plus grande détermination dans la lutte contre la culture d'impunité entourant les attaques dirigées contre les écoliers et les écoles. Il définit un agenda pour la mise au point de l'architecture de l'aide internationale. Enfin, il identifie des stratégies visant à renforcer le rôle de l'éducation dans la consolidation de la paix.

Le présent document est le résumé du *Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous* 2011. Le *Rapport* complet, ainsi que l'ensemble des statistiques et indicateurs de l'éducation et les autres versions linguistiques, sont disponibles en ligne à l'adresse suivante : [www.efareport.unesco.org](http://www.efareport.unesco.org)

*"Je souscris à l'appel que lance l'UNESCO aux gouvernements du monde entier pour leur demander d'investir moins dans les bombes et les balles, et plus dans les livres, les enseignants et les écoles."*

**Oscar Arias Sánchez,**  
lauréat du prix Nobel  
de la paix, 1987

*"J'espère que les responsables politiques de tous les pays tiendront compte du message du Rapport mondial de suivi sur l'EPT de l'UNESCO et se souviendront que l'éducation ne devrait jamais être utilisée pour empoisonner les jeunes esprits avec les préjugés, l'intolérance et le mépris. Les écoles peuvent être une force puissante au service de la paix."*

**Shirin Ebadi,**  
lauréate du prix Nobel de la paix, 2003

*"L'un des messages clefs du Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous de l'UNESCO est que l'éducation peut être une force de prévention des conflits, de reconstruction des pays après un conflit et de consolidation de la paix. Je souscris de tout cœur à ce message."*

**José Ramos-Horta,**  
lauréat du prix Nobel  
de la paix, 1996

*"Le Rapport mondial de suivi sur l'EPT de l'UNESCO nous fait mieux comprendre les effets malfaisants des violences sexuelles et du viol en nous rappelant l'impact supplémentaire qu'ils exercent sur l'éducation – lien qui a été trop longtemps négligé."*

**Mary Robinson,**  
Haut Commissaire des Nations Unies pour  
les droits de l'homme, 1997–2002

*"Ce rapport de l'UNESCO aurait dû voir le jour depuis longtemps. Il documente de manière très détaillée la violence brute qui vise certains des êtres les plus vulnérables au monde, comme les écoliers, et il met les dirigeants de tous les pays, riches et pauvres, au défi de poser des actes décisifs. J'appelle les dirigeants du monde entier à faire une déclaration d'intention toute simple : "Maintenant, ça suffit !"*

**Desmond Tutu,**  
lauréat du prix Nobel de la paix, 1984



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

Éditions  
UNESCO



[www.efareport.unesco.org](http://www.efareport.unesco.org)

