

**Évaluation à mi-parcours de l'Initiative de Mise en Œuvre
Accélérée du programme Éducation pour Tous**

**Rapport de synthèse
Volume 1 – Rapport principal
Résumé Exécutif**

Février 2010



STRUCTURE DU RAPPORT DE SYNTHÈSE

VOLUME 1 : RAPPORT PRINCIPAL

Résumé exécutif
Rapport principal

VOLUME 2 : ANNEXES¹ ET BIBLIOGRAPHIE

Annex A Historique
Annex B Gouvernance et évolution de l'IMOA
Annex C Le Cadre indicatif et l'AUP
Annex D Résumés des études de cas-pays
Annexe F Suivi et évaluation de l'IMOA
Annexe G IMOA et renforcement des capacités
Annexe H IMOA et États fragiles
Annexe J Analyse des personnes interrogées
Annexe K Déficits de financement

Bibliographie complète

VOLUME 3 : APPENDICES I-IV

Appendice I Appendice statistique
Appendice II Tendances du financement de l'éducation de base
Appendice III Le Fonds catalytique
Appendice IV Le Fonds de Développement de Programmes d'Éducation

VOLUME 4 : APPENDICE V

Appendice V Remarque sur l'approche et les méthodes

VOLUME 5 : APPENDICES VI-VIII

Appendice VI Cadre de S&E et analyse des impacts
Appendice VII Réforme du Fonds catalytique
Appendice VIII Conclusions relatives aux questions de haut niveau

Réponse de la direction

Le comité directeur de l'IMOA a préparé une réponse à cette évaluation. Elle apparaît en fin de ce rapport.

¹ La partie à l'origine qualifiée d'Annexe E a été rebaptisée Appendice VIII. De même, l'Appendice VII était autrefois l'Annexe I. Pour réduire les confusions, les annexes restantes ont conservé leurs lettres d'origine.

Sigles et acronymes

ABG	Appui Budgétaire Général
ABS	Appui Budgétaire Sectoriel
ABSdP	Appui Budgétaire Sectoriel dans la Pratique
AdE	Année d'Endossement
AID	Association Internationale de Développement (Banque Mondiale)
APD	Aide Publique au Développement
AT	Assistance Technique
AUP	Achèvement Universel du Primaire
BESTF	Basic Education Support Trust Fund
BM	Banque Mondiale
CAD	Comité d'Aide au Développement
CAD-OCDE	Comité d'Aide au Développement de l'OCDE
CASRP	Crédit d'Aide à la Stratégie de Réduction de la Pauvreté
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CE	Commission Européenne
CF	Cadre Financier
CFC	Comité du Fonds Catalytique
CI	Cadre Indicatif
CIB	Cadre Indicatif pour les Bailleurs de fonds
CLB	Coordination locale des bailleurs
CP	Comité de Pilotage
CS	Comité Stratégique des fonds fiduciaires
CSE	Comité de Supervision de l'Évaluation
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
DFID	Department for International Development
DPE	Développement de la Petite Enfance
EPT	Éducation Pour Tous
FC	Fonds Catalytique
FCE	Fonds Catalytique Élargi
FDPE	Fonds de Développement de Programmes d'Éducation
FF	Fonds Fiduciaire
FMI	Fonds Monétaire International
FT	Fonds de Transition
FTE	Fonds de Transition pour l'Éducation
GEQIP	General Education Quality Improvement Project
GFP	Gestion des Finances Publiques
GLE	Groupe Local d'Éducation
GT	Groupes de Travail
GTS	Groupes de Travail Sectoriels
GTZ	Coopération Technique Allemande
IIEP	International Institute for Educational Planning
IMOA	Initiative de Mise en Œuvre Accélérée
INEE	Réseau Interagences pour l'Éducation en Situation d'Urgence
INUEF	Initiative des Nations Unies pour l'Éducation des Filles
ISU	Institut de Statistiques de l'UNESCO
KESSP	Kenya Education Sector Support Programme
MRC	Mission de Revue Conjointe
NETF	Norwegian Education Trust Fund
OCDE	Organisation pour la Coopération et le Développement Économique
ODI	Overseas Development Institute

OMD	Objectif du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OPD	Opération de Politique de Développement
OPM	Oxford Policy Management
PDDEB	Plan Décennal de Développement de l'Éducation de Base
PFR	Pays à Faible Revenu
PNB	Produit National Brut
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
PSA	Partenariat Stratégique avec l'Afrique
PSE	Plan Sectoriel d'Éducation
PSSE	Programme de Soutien au Secteur de l'Éducation
QHN	Questions d'évaluation de Haut Niveau
RC	Renforcement des Capacités
REP	Rapport sur l'État du Pays
RMS	Rapport Mondial de Suivi
RNB	Revenu National Brut
RDP	République Démocratique Populaire
RP	Réunion du Partenariat (Partnership Meeting)
S&E	Suivi et Évaluation
SIGE	Système d'Information sur la Gestion de l'Éducation
SPU	Scolarisation Primaire Universelle
SWAp	Sector-Wide Approach (approche sectorielle)
TBA	Taux Brut d'Accès
TBS	Taux Brut de Scolarisation
TNS	Taux Net de Scolarisation
TdR	Termes de Référence
UE	Union Européenne
UNESCO	United Nations Educational Scientific and Cultural Organisation
Unicef	United Nations Children's Fund
USAID	United States Agency for International Development
USD	United States Dollar
VIH/SIDA	Virus d'Immunodéficience Humaine/Syndrome d'Immunodéficience Acquise

Table des Matières

Sigles et acronymes	iv
Résumé exécutif	1
Vue d'ensemble	1
Origines et caractéristiques de l'IMOA	1
La structure et la gouvernance de l'IMOA	2
La mise en œuvre de l'IMOA	3
Tâches et méthodes de l'évaluation	4
Conclusions de l'évaluation	5
Conclusion 1 Les objectifs de l'IMOA étaient et restent importants	5
Conclusion 2 L'IMOA a eu des contributions positives	5
Conclusion 3 Dans l'ensemble cependant, les contributions de l'IMOA ont été décevantes par rapport aux attentes raisonnables et aux objectifs fixés	6
En ce qui concerne la mobilisation des ressources, les résultats ont été décevants, dans le monde et dans la majorité des pays.	6
La valeur ajoutée de l'IMOA pour pallier les déficits clés a généralement déçu les attentes	7
L'IMOA est avant tout considérée comme une source de financement ; son programme plus vaste a attiré peu d'attention	9
La mise en œuvre du programme d'efficacité de l'aide de l'IMOA a été décevante	9
Conclusion 4 L'IMOA compte d'importants points forts...	9
Conclusion 5 ... mais l'IMOA compte également de graves faiblesses.	10
Conception	10
Mise en œuvre	11
Gouvernance et gestion	12
Suivi et remontées d'informations	12
Conclusion 6 Ainsi, l'IMOA reste un partenariat fragile, à la redevabilité déficiente, qui n'a pas respecté le « contrat » sur lequel il se fonde	12
Conclusion 7 L'IMOA a élargi sa définition des pays partenaires (en général et pour le FC), sans pour autant adapter sa structure	12
Conclusion 8 Du point de vue des cibles de l'AUP et de l'EPT, l'« offre » de l'IMOA s'est de plus en plus élargie. Il y a de bonnes raisons à cela, mais l'IMOA n'a pas correctement pris en charge les implications stratégiques de cette situation	13
Recommandations	13
Perspective sur les recommandations de l'évaluation	13
Recommandations principales	14
L'IMOA en tant que partenariat	14
Ampleur et configuration des activités du partenariat	14
Le fonctionnement du Fonds Catalytique	15
Suivi et évaluation	16
Mise en œuvre des recommandations	16
Références	17
Réponse du comité directeur de l'IMOA-EPT à cette évaluation	18

Résumé exécutif

Vue d'ensemble

S1 L'Initiative de Mise en Œuvre Accélérée de l'Éducation Pour Tous (IMOA EPT) est un partenariat unique dont l'objectif est l'accélération des progrès vers l'atteinte d'une scolarisation primaire universelle de qualité.

S2 L'IMOA, lancée en 2002, est le fruit des engagements du Forum mondial sur l'éducation de Dakar (2000), qui a adopté toute une gamme d'objectifs et de cibles à atteindre pour réaliser l'Éducation Pour Tous. Elle a pris la forme d'un « contrat » prévoyant que des plans sectoriels d'éducation crédibles recevraient un appui garantissant leur succès. Elle a essayé de ne pas adopter le fonctionnement d'un fonds mondial. Au lieu de cela, elle a mis l'accent sur une action coordonnée au niveau des pays et a confié aux bailleurs de fonds présents sur le terrain la responsabilité première de mobiliser et fournir un appui extérieur aux plans sectoriels d'éducation endossés par l'IMOA. Cependant, un fonds géré de façon centralisée, le Fonds Catalytique (FC), a pris une importance grandissante au sein de l'IMOA, qui a aussi fourni une assistance au renforcement des capacités par le biais du Fonds de Développement de Programmes d'Éducation (FDPE). À la fin de l'année 2008, les plans sectoriels d'éducation de 36 pays avaient été endossés.

S3 Ce document est le rapport final de l'évaluation à mi-parcours visant à analyser les progrès et à faire des recommandations afin d'aller de l'avant. Il conclut que l'IMOA comporte des forces et des faiblesses : ses contributions à la scolarisation primaire universelle ont été positives, sans pour autant être à la hauteur de ses ambitions. Ce constat reflète les faiblesses de la conception et de la mise en œuvre de l'Initiative. Cette Initiative compte cependant de nombreux points forts et reste plus nécessaire que jamais. Il est recommandé de consciencieusement restructurer et revigorer l'Initiative, en se basant sur ses points forts, de manière à ce qu'elle devienne un partenariat plus efficace pour appuyer les progrès vers les objectifs de l'EPT.

Origines et caractéristiques de l'IMOA

S4 Les 164 gouvernements signataires du cadre d'action de Dakar ont affirmé qu'« *aucun pays réellement désireux d'atteindre les objectifs de l'Éducation Pour Tous ne devrait voir son action entravée par le manque de ressources* » (World Education Forum 2000). Les efforts réalisés après la Déclaration mondiale de l'Éducation pour Tous (Jomtien, 1990) avaient été décevants. Les instigateurs de l'IMOA tenaient à ce que les actions prises après Dakar soient plus efficaces. Le lancement de l'IMOA s'inscrivait dans un mouvement plus vaste de mise en œuvre des engagements internationaux vis-à-vis des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et du consensus de Monterrey sur le financement du développement (mars 2002). Bien que son travail ait été plus tard intégré à des travaux préparatoires menés par la Banque Mondiale (BM), le G8 a poursuivi les objectifs de la scolarisation primaire.

S5 Les propositions de la BM ont été incarnées par un plan d'action (2002) fondé sur des études cherchant à comprendre pourquoi certains pays obtenaient de meilleurs résultats que d'autres dans l'atteinte de la scolarisation primaire universelle. Le plan d'action recommandait d'utiliser l'Achèvement Universel du Primaire (AUP) en tant que test des progrès vers l'EPT. Le plan identifiait également quatre « déficits » (données, politiques, capacités, ressources) devant être résorbés simultanément et appelait à une action coordonnée des bailleurs de fonds afin d'augmenter l'aide aux pays dotés de plans sectoriels d'éducation (PSE) crédibles. La crédibilité d'un PSE était déterminée, entre autres, par son respect des lignes directrices contenues dans ce qui est devenu le Cadre Indicatif (CI), une série d'indicateurs de politiques fondée sur l'expérience d'un groupe de pays performants.

S6 À l'origine, cette approche devait faire l'objet d'un projet pilote dans un petit nombre de pays, mais dès le départ, des objectifs plus ambitieux ont été fixés. Lors du lancement formel de l'IMOA, 18 pays ont été invités à soumettre des propositions et cinq grands pays supplémentaires (Inde, Pakistan, Bangladesh, Nigeria et République démocratique du Congo) ont été invités à participer à une « procédure accélérée analytique ».

S7 Les intentions devant se transformer en actions aussi rapidement que possible, l'initiative de l'IMOA a été lancée en 2002 avec le soutien d'un Secrétariat extrêmement réduit hébergé par la Banque Mondiale, avant même que les détails de ses objectifs, de sa structure et de son fonctionnement aient été finalisés. Ces détails ont fait l'objet de longues discussions et les accords atteints ont été finalisés dans le document cadre de l'IMOA publié en 2004.

S8 À l'origine, l'IMOA était purement une initiative de bailleurs de fonds. Il a été difficile de parvenir à un accord sur la conception et les objectifs initiaux de l'IMOA ; le consensus entre les bailleurs a été atteint après un long processus de négociations et de compromis. Les différences d'interprétation quant à sa structure et à sa mise en œuvre ont persisté et ont influencé le débat à long terme et les ajustements apportés aux arrangements de gouvernance de l'IMOA.

La structure et la gouvernance de l'IMOA

S9 La structure de l'IMOA est décrite dans le document cadre de l'IMOA de 2004. Il avait alors déjà été décidé que l'IMOA serait ouverte à tous les Pays à Faible Revenu éligibles à l'AID capables de satisfaire les critères d'endossement.

S10 Comme le décrit le document cadre, les **objectifs** de l'IMOA sont d'accélérer l'AUP en promulguant (a) une aide plus efficiente à l'enseignement primaire ; (b) une croissance soutenue de l'aide à l'éducation primaire ; (c) des politiques sectorielles solides pour l'éducation ; (d) un financement intérieur adéquat et durable de l'éducation ; (e) une responsabilité accrue vis-à-vis des résultats du secteur et (f) l'apprentissage mutuel à propos de ce qui réussit pour améliorer les résultats de l'enseignement primaire et faire avancer les objectifs de l'EPT. L'IMOA est guidée par cinq **principes**, à savoir : l'appropriation par le pays, l'utilisation d'indicateurs, le soutien lié à la performance, la baisse des coûts de transaction et la transparence.

S11 La structure de l'IMOA reflète la volonté d'éviter un fonctionnement de fonds mondial vertical. Elle confie aux bailleurs de fonds sur le terrain la responsabilité d'évaluer les plans sectoriels d'éducation (PSE) et de mobiliser l'aide en soutien à des plans crédibles approuvés par le partenariat. L'endossement d'un plan pour l'éducation satisfaisant certains critères (dont la prise en compte suffisante des indicateurs techniques du Cadre Indicatif de l'IMOA) devait signaler aux bailleurs de fonds qu'un gouvernement volontaire et prêt à mettre en œuvre un plan crédible méritait leur appui. Un « contrat » entre le gouvernement et les bailleurs de fonds engageait alors les pays partenaires à améliorer la planification, le suivi et l'engagement national, tandis que les partenaires du développement s'engageaient à augmenter l'aide, à soutenir le renforcement des capacités et à s'aligner avec les priorités et systèmes du gouvernement.

S12 Il était attendu que les ressources extérieures supplémentaires (visant à combler le « déficit de financement » ou « financing gap ») soient allouées par le biais des canaux normaux employés par les bailleurs bilatéraux et multilatéraux. Cependant, un Fonds Catalytique (FC) a également été mis en place en mars 2003. À l'origine, le FC devait être un mécanisme transitoire réservé aux pays « orphelins de donateurs », mais en 2007, il a été revu et élargi : il apportait dorénavant des volumes de ressources plus importants et plus durables auxquels la quasi-totalité des pays endossés par l'IMOA étaient éligibles.

S13 Le Fonds de Développement de Programmes d'Éducation (FDPE) a été mis en place en novembre 2004 en qualité de second fonds fournissant une Assistance Technique au développement de programmes sectoriels d'éducation nationaux durables. Les deux Fonds Fiduciaires sont gérés par la Banque Mondiale conformément à des arrangements de gouvernance distincts n'impliquant que les bailleurs de fonds contributeurs.

S14 Les arrangements de gouvernance de l'IMOA prévoyaient un grand forum annuel (qui devait devenir bisannuel) : la Réunion du Partenariat (« Partnership Meetings ») devait décider de la stratégie à adopter, un petit comité de pilotage (« Steering Committee ») servant d'organe de décision principal. Le comité de pilotage, qui prenait toutes ses décisions par consensus, était dirigé par des coprésidents tournants : un bailleur de fonds du G8 et un autre extérieur au G8, ce qui reflétait le fait que l'initiative prenait ses sources dans le G8. Plus tard, les pays partenaires et les organisations de la société civile y ont également été représentés. Les principaux thèmes étaient pris en charge par des groupes de travail et des task teams. Le Secrétariat s'est élargi tout en conservant sa structure légère.

S15 Les travaux de perfectionnement et d'adaptation de la gouvernance de l'IMOA se sont poursuivis. Parmi ceux-ci, des efforts récents visant à définir plus précisément les processus au niveau des pays et à convenir des modalités d'aide à utiliser. Le rôle central accordé à l'origine à la coordination locale des bailleurs (CLB) a été élargi pour renforcer le rôle des Groupes Locaux d'Éducation (GLE), qui comprennent des représentants du gouvernement et de la société civile. Le travail de clarification de la relation de l'IMOA avec les « États fragiles » a été lancé en 2005, mais un mécanisme de financement de tels États par l'IMOA reste à finaliser.

S16 Les réformes majeures de la gouvernance convenues à la fin de l'année 2008 confient le pouvoir de décision à un Conseil (« Board ») qui a remplacé le comité de pilotage à compter de la mi-2009. Le Conseil dispose d'un président indépendant qui sera également à la tête des comités du FC et du FDPE. Les arrangements actuels pour le FDPE prennent fin en 2010 ; une task team a effectué une revue complète de son rôle. Dorénavant, des agences autres que la Banque Mondiale peuvent servir d'« entité de supervision » pour les dons du FC ; à ce jour, seuls les Pays-Bas en Zambie jouent ce rôle.

La mise en œuvre de l'IMOA

S17 Au fil du temps, l'accès au Fonds Catalytique est devenu une part de plus en plus importante des échanges avec l'IMOA. À la fin de l'année 2008, les plans d'éducation de 36 pays avaient été approuvés par l'IMOA et 30 d'entre eux avaient reçu des allocations du FC. En tout, les allocations du FC s'élevaient à 1,4 milliard de USD, dont 890 millions de USD reflétés dans des accords de subvention signés avec les bénéficiaires, 445 millions de USD ayant été décaissés. 17 bailleurs de fonds avaient contribué au FC, mais seulement trois d'entre eux (l'Espagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni) représentaient plus de 70% des promesses. 56 pays avaient reçu des allocations du FDPE (près de 29 millions de USD en tout), trois des pays de la « procédure accélérée analytique » (l'Inde, le Pakistan et le Bangladesh) comptant parmi les principaux bénéficiaires.

S18 L'expérience de l'IMOA dans les différents pays a été variée. Certains pays compris dans la première vague d'invitations à participer à l'IMOA n'ont pas soumis de proposition : parmi les raisons évoquées, l'incertitude quant à la nature de l'IMOA, l'absence de capacités sur le plan national pour satisfaire les exigences techniques et la conviction de certains pays qu'ils avaient peu à y gagner. Plusieurs pays disposaient déjà de processus d'amélioration et de financement des plans sectoriels d'éducation avant leur adhésion à l'IMOA. Dans d'autres pays (comme le Nicaragua), l'endossement par l'IMOA a influencé la mise en place d'un système de planification et de suivi plus coordonné. Plusieurs pays (comme le Burkina Faso, le Mozambique et l'Éthiopie) ont connu deux séries d'interactions très différentes avec l'IMOA. Pour commencer, les règles relatives aux pays « orphelins de donateurs » ont fait qu'ils n'étaient pas éligibles au Fonds Catalytique et tout effet financier de l'endossement devait

passer par l'appui des bailleurs de fonds existants ; plus récemment, les échanges ont directement ciblé le FC (élargi). Certains pays (comme le Vietnam) ont été endossés, mais leurs interactions avec l'IMOA ont été limitées.

S19 L'utilisation des ressources du FC par les pays varie. Dans certains d'entre eux, les ressources sont allouées à des priorités spécifiques du plan sectoriel ; dans d'autres, elles sont versées à des fonds communs (c'est le cas du Mozambique). Ces décisions ont été prises en fonction du contexte (par exemple, l'existence d'un fonds commun) et du personnel sur le terrain au moment du lancement du processus de l'IMOA. Les ressources allouées par l'IMOA par le biais du FC ont ciblé toutes sortes d'activités, dont certaines en dehors de l'enseignement primaire (en Moldavie par exemple, où elles ont ciblé l'éducation de la petite enfance).

Tâches et méthodes de l'évaluation

S20 L'IMOA a mis en place un Comité de Supervision de l'Évaluation (CSE) pour commanditer une évaluation à mi-parcours indépendante. L'équipe de l'évaluation, commanditée par la Banque Mondiale au nom du partenariat de l'IMOA, a rassemblé un consortium composé de Cambridge Education, Mokoro Ltd. et Oxford Policy Management. L'évaluation respecte les lignes directrices pour les évaluations du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE et celles servant à l'évaluation des partenariats mondiaux.² En vertu des termes de référence (TdR), l'évaluation doit considérer la pertinence, l'efficacité et l'efficience de l'IMOA et faire des recommandations en vue de son renforcement. Les questions d'évaluation de haut niveau sont les suivantes :

(1) *La pertinence des objectifs et cibles de l'IMOA quant aux besoins nationaux en éducation et en développement* : Les objectifs de l'IMOA répondent-ils aux besoins et priorités actuels des pays éligibles à l'IMOA ? Comment peut-on garantir la pertinence de l'évolution future de l'IMOA ?

(2) *La contribution de l'IMOA aux progrès des pays en ce qui a trait à l'accélération des mesures en faveur de l'EPT et aux processus connexes* : Dans quelle mesure l'IMOA est-elle en train d'atteindre ses objectifs, autrement dit l'accélération des progrès pour l'atteinte des objectifs de l'EPT ? Les mécanismes et les processus de l'IMOA contribuent-ils à cette accélération de manière efficace ? Comment les mécanismes et processus de l'IMOA peuvent-ils être améliorés afin d'optimiser leurs contributions futures ?

(3) *La contribution de l'IMOA à l'amélioration de la mobilisation des ressources et de l'efficacité de l'aide* : L'IMOA a-t-elle contribué à la mobilisation de ressources nationales et internationales en soutien à l'EPT ? A-t-elle aidé les bailleurs de fonds à adopter des stratégies d'aide au développement plus efficaces basées sur les principes de la Déclaration de Paris ? Quelles sont les actions les plus efficaces de l'IMOA du point de vue de l'amélioration future de la mobilisation des ressources et de l'efficacité de l'aide ?

S21 La méthodologie de l'évaluation se fonde sur l'analyse des contributions. Cette approche reconnaît que les activités de l'IMOA recoupent d'autres activités (ce qui est souvent le fruit d'un choix délibéré) au sein de programmes plus vastes visant des objectifs communs, dans les pays et sur le plan mondial. Cette analyse cherche tout d'abord à établir la longue liste d'activités et d'effets, pour ensuite évaluer la contribution de l'IMOA à l'aide d'éléments factuels quantitatifs et qualitatifs. Ainsi, le travail de l'évaluation ne consiste pas seulement à découvrir *ce qui s'est passé dans les pays endossés par l'IMOA*, mais aussi à *évaluer la différence qu'a fait l'intervention de l'IMOA dans ces pays*. La complexité de l'IMOA et de ses interactions avec

² World Bank, Independent Evaluation Group (2007), *Sourcebook for Evaluating Global and Regional Partnership Programs: Indicative Principles and Standards*.

d'autres activités constitue à l'évidence un défi pour l'évaluation. Parmi les autres obstacles à surmonter, la relative nouveauté de l'IMOA (qui complique l'évaluation des impacts à ce stade), les aménagements continus de la structure de l'IMOA depuis son lancement et les difficultés liées à l'obtention de données de bonne qualité et comparables sur le plan international, notamment pour ces dernières années.

S22 L'évaluation a été lancée en septembre 2008 avec une analyse documentaire exhaustive, une analyse de données sur le plan national et international, des entretiens avec plus de 750 parties prenantes représentant tous les partenaires de l'IMOA et une série d'études de cas.

S23 L'IMOA a insisté sur le rôle primordial des pays partenaires dans son approche, ce qui accroît encore l'importance des études de cas de l'évaluation. Sur le plan statistique, les études de cas ne peuvent pas être représentatives de tous les pays où est intervenue l'IMOA, mais une attention particulière a été accordée à la couverture d'une gamme d'attributs géographiques et autres par les pays des études de cas, notamment du point de vue de la nature et de la longueur de leur interaction avec l'IMOA. Neuf études de cas pays effectuées au Cambodge, au Kenya, au Burkina Faso, au Ghana, au Mozambique, au Nicaragua, au Nigeria, au Pakistan et au Yémen ont nécessité un important travail de terrain durant le premier semestre 2009. Des études documentaires ont été effectuées pour huit pays supplémentaires : l'Éthiopie, le Malawi, le Mali, la Moldavie, le Rwanda, l'Ouganda, le Vietnam et la Zambie.

S24 Les auditoires visés par l'évaluation sont : *le Partenariat de l'IMOA dans son ensemble (acteurs des pays partenaires aux niveaux national et infranational et représentants d'agences de développement et d'organisations de la société civile participantes), le Comité de pilotage de l'IMOA (qui a commandité l'étude) et le Secrétariat de l'IMOA (TdR ¶16)*. La méthodologie prévoyait également un dialogue continu avec les membres du partenariat et des demandes de contributions aux produits intermédiaires de l'évaluation. Ces produits comprennent notamment un cadre de l'évaluation détaillé, une série de documents de travail, un rapport préliminaire présenté lors de la Réunion du Partenariat à Copenhague en avril 2009, les versions préliminaires des rapports pays et la version préliminaire de ce rapport final.

S25 Les TdR prévoient que l'évaluation de l'IMOA couvre la période allant de son lancement au mois de septembre 2008. Dans la pratique, l'évaluation et ses recommandations ont suivi les développements de l'IMOA jusqu'au mois d'octobre 2009, y compris les changements les plus récents apportés à la gouvernance de l'IMOA.

Conclusions de l'évaluation

Conclusion 1 Les objectifs de l'IMOA étaient et restent importants

S26 La volonté d'accorder une importance à l'éducation de base au niveau mondial reste valide. Les Rapports mondiaux de suivi de l'EPT (2002-2009) constatent la présence de progrès encourageants vers l'AUP, mais de nombreux pays sont loin de réaliser les objectifs et cibles de l'OMD sur l'éducation et de l'EPT. La majorité des progrès vers l'AUP ont été réalisés grâce à l'effort des pays eux-mêmes, à l'aide de ressources et d'initiatives nationales, mais l'assistance internationale a eu une importance majeure. Dans l'ensemble, les progrès vers les cibles des OMD sur l'éducation et de l'EPT ont déçu les espérances et les efforts mondiaux doivent être revigorés.

Conclusion 2 L'IMOA a eu des contributions positives

S27 Dans le contexte des efforts de promotion de l'EPT, l'évaluation conclue que l'IMOA a eu des contributions significatives et tangibles, tant au niveau national qu'international.

S28 Du point de vue des indicateurs de l'éducation disponibles depuis 1999, les pays endossés par l'IMOA ont eu tendance à obtenir de meilleurs résultats que les pays éligibles n'ayant pas encore été endossés. Comme (a) l'IMOA choisit les pays les plus performants, (b) les intrants de l'IMOA représentent dans la majorité des cas une partie réduite de l'ensemble des intrants et (c) de nombreux endossements sont très récents, on ne peut pas y voir une preuve de l'efficacité de l'IMOA. Les conclusions générales de l'évaluation se fondent sur une revue attentive des données mondiales et des études de cas pays.

S29 *L'IMOA a servi de forum mondial important et inclusif, notamment pour les bailleurs de fonds.* Les sièges des bailleurs de fonds impliqués dans le secteur de l'éducation y voient un mécanisme leur permettant de travailler avec d'autres agences et de développer des approches et stratégies communes à des problèmes partagés.

S30 *L'IMOA a fortement contribué à conserver l'AUP et l'EPT à l'ordre du jour international.* Depuis Dakar, on a également assisté à un suivi plus systématique de l'éducation de base. Ce travail a été réalisé par des partenaires (Institut des statistiques de l'UNESCO (ISU), Rapport Mondial de Suivi (RMS) de l'EPT, CAD-OCDE), avec qui le Secrétariat de l'IMOA a collaboré pour la rédaction de ses propres rapports.

S31 *L'IMOA a renforcé le ciblage des plans et processus nationaux par les bailleurs de fonds à l'éducation.* Ce faisant, elle a renforcé et enrichi les tendances existantes menant à des approches sectorielles et à une planification plus systématique pour l'atteinte des objectifs de l'EPT et les OMD. Les efforts visant à compléter les lignes directrices de l'IMOA reflètent la collaboration des bailleurs de fonds sur le plan mondial pour aligner leurs approches. L'utilité des simulations de politiques et du contrôle de leur réalisme fiscal a été reconnue, tout comme l'importance des nombreuses questions de politique citées dans le Cadre Indicatif.

S32 *L'IMOA a cherché à faire progresser le programme d'efficacité de l'aide.* En soutenant l'appropriation, l'utilisation de structures et processus existants, l'harmonisation et l'alignement, l'IMOA a cherché à garantir la mise en pratique des principes de la Déclaration de Paris pour le secteur de l'éducation, tant au niveau mondial que national.

S33 *Le Fonds Catalytique a été un important canal supplémentaire de soutien à l'éducation de base.* Il a permis à quelques bailleurs de fonds engagés de renforcer leurs efforts financiers. Dans les pays partenaires, le FC est considéré comme la principale valeur ajoutée de l'IMOA. Pour la majorité des pays, il justifie à lui seul l'endossement. Dans certains pays, une proportion significative des ressources à l'éducation de base sont allouées par le biais du FC ; dans certains contextes, le FC a fourni un financement innovateur. Sa contribution aux engagements d'aide à l'éducation de base a été modeste sur le plan mondial, mais elle augmente rapidement. Les opérations financées par le FC ont apporté d'importantes contributions tangibles à l'AUP et aux autres objectifs de l'EPT dans les pays bénéficiaires.

S34 *Le FDPE a fourni un important appui technique.* Le soutien à l'utilisation de modèles de simulation pour le renforcement de l'analyse et des plans sectoriels a été essentiel dans de nombreux pays et a amélioré la qualité des PSE.

Conclusion 3 Dans l'ensemble cependant, les contributions de l'IMOA ont été décevantes par rapport aux attentes raisonnables et aux objectifs fixés

En ce qui concerne la mobilisation des ressources, les résultats ont été décevants, dans le monde et dans la majorité des pays.

S35 L'IMOA identifiait le financement comme l'une des contraintes clés à l'accélération de l'AUP. Elle visait spécifiquement à promouvoir : (a) une croissance soutenue de l'aide à l'éducation primaire ; (b) une aide plus efficiente à l'enseignement primaire ; et (c) un financement intérieur adéquat et durable de l'éducation.

S36 Les engagements d'aide à l'éducation en général et à l'éducation de base en particulier ont connu une augmentation significative entre 1999 et 2004, mais l'un comme l'autre n'ont que peu augmenté depuis 2004. En 2007, les engagements d'aide à l'éducation de base étaient inférieurs de 25% au maximum atteint en 2004. Les éléments factuels sur le plan mondial indiquent donc que l'IMOA n'a pas eu le fort impact positif sur le niveau de financement extérieur alloué à l'éducation ou à l'éducation de base envisagé lors de son lancement.

S37 À quelques exceptions près, on a constaté une croissance réelle significative des dépenses courantes ciblant l'éducation et l'éducation de base à partir des ressources nationales. Dans la majorité des cas néanmoins, l'influence de l'IMOA sur cette tendance a été jugée marginale par l'évaluation. L'engagement du gouvernement envers l'éducation primaire était déjà manifeste durant la période pré endossement et d'autres facteurs majeurs ont joué un rôle plus significatif, comme la croissance économique, l'adoption d'approches sectorielles (SWAP), l'allègement de la dette par l'initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (PPTTE), une forte augmentation de l'Appui Budgétaire Général (ABG) et/ou des changements politiques ayant donné la priorité à l'éducation primaire.

S38 Deux éléments clés de la stratégie de mobilisation de ressources de l'IMOA semblent ne pas avoir atteint les objectifs fixés. Premièrement, l'utilisation du déficit de financement en tant qu'outil de mobilisation de l'aide et d'indicateur des allocations du FC a été problématique : les déficits de financement ont été calculés à l'aide d'une méthode qui a manqué de cohérence et d'objectivité et les critères d'allocation du FC n'ont été appliqués de manière ni cohérente ni stratégique. Deuxièmement, l'effet catalytique de l'endossement n'a pas satisfait les attentes du point de vue de son ampleur et de sa durabilité. Cela s'explique par une mauvaise compréhension des principaux facteurs influant sur les allocations des bailleurs de fonds, par une communication insuffisante entre le niveau international et national et par l'absence de suivi.

S39 Des facteurs variés ont limité l'influence des processus de l'IMOA sur les allocations budgétaires nationales. Parmi ceux-ci, une faible utilisation des processus des ministères des Finances et des Cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) nationaux et la préférence accordée aux projets ou aux fonds communs en qualité de modalités d'aide. On constate quelques exceptions notables : l'IMOA a eu une influence positive sur les allocations budgétaires nationales quand le FC a été alloué par le biais d'un Appui Budgétaire Sectoriel et quand les ministères des Finances ont eu voix au chapitre.

La valeur ajoutée de l'IMOA pour pallier les déficits clés a généralement déçu les attentes

S40 En plus de l'impact sur la mobilisation de ressources, on s'attendait à ce que l'IMOA pallie d'autres « déficits » en appuyant des processus de développement de politiques et de planification plus solides, en renforçant les capacités et en encourageant la collecte, le suivi et l'évaluation de données. Bien que l'IMOA ait apporté quelques contributions dans ces domaines, l'évaluation a trouvé que dans l'ensemble, sa valeur ajoutée avait été largement inférieure aux prévisions.

S41 **Politiques et plans.** Dans ce domaine, l'IMOA devait jouer un rôle fondamental. Cependant, le travail portant sur les politiques et les plans a avant tout concerné le processus d'endossement, avec une attention moindre accordée au suivi et à la revue de la mise en œuvre dans les pays. Contrairement aux attentes, le Cadre Indicatif n'a pas représenté l'élément central des PSE endossés. Dans plusieurs pays, le CI a été interprété comme un instrument de conditionnalité. Dans d'autres, ce qui était plus conforme aux lignes directrices de l'IMOA, il a servi au dialogue. Dans d'autres encore, il n'a pas été du tout utilisé. Il a rarement servi de cadre pour le suivi des performances nationales.

S42 Les lignes directrices pour l'évaluation et l'endossement ont eu tendance à accorder un rôle majeur aux bailleurs de fonds, la CLB et surtout le chef de file des bailleurs de fonds (« agence de coordination ») prenant en charge de nombreuses responsabilités. La participation des parties prenantes sur le terrain a été extrêmement variable et l'évaluation a indiqué la présence de graves problèmes de capacités des GLE et des CLB. Les changements de politiques et de pratiques dans le domaine des ressources humaines des bailleurs de fonds ont eu tendance à réduire les capacités des groupes de bailleurs de fonds sur le terrain. Les CLB ont surtout participé au processus de préparation (ou d'adaptation) et d'endossement des plans et ont eu tendance à s'effacer une fois les approbations obtenues et les ressources allouées. Le rôle joué par les acteurs clés de la société civile et les parlements a un fort potentiel d'amélioration.

S43 Un Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) était une condition préalable à l'endossement par l'IMOA, mais les processus de l'IMOA (évaluation, endossement, financement par le FC) ont eu tendance à cibler avant tout le secteur de l'éducation (et l'éducation primaire en particulier). Les ministères des Finances, d'autres ministères pertinents et les sections correspondantes des agences d'aide (travaillant dans le domaine du financement au niveau macro) n'ont en général pas été suffisamment impliqués aux processus de l'IMOA. Enfin, la priorité accordée à l'AUP par rapport aux autres objectifs de l'EPT et au secteur de l'éducation en général a manqué de clarté.

S44 **Renforcement des capacités.** La perspective de l'IMOA a changé : sa description initiale des « déficits de capacités » s'est transformée en approche plus holistique reflétée dans les lignes directrices de l'IMOA pour le *renforcement des capacités*. Cependant, elles sont récentes et n'ont pas encore été utilisées de façon généralisée dans les pays. La majorité des pays continue à ne pas avoir d'approche d'ensemble du renforcement des capacités et l'IMOA n'a pas apporté de contribution significative à leur développement ou au renforcement de l'appropriation par le pays du soutien au renforcement des capacités. Les contributions directes de l'IMOA au renforcement des capacités ont eu tendance à être irrégulières, par l'intermédiaire d'un soutien à des activités à court terme. Le FDPE étant peu connu en dehors de la BM, il n'a pas été utilisé pour le renforcement des capacités à l'échelle du partenariat. Dans la pratique, l'IMOA a ciblé avant tout l'assistance en amont pour la préparation de plans, sans prêter une attention suffisante aux besoins de renforcement des capacités pendant la mise en œuvre.

S45 **Données et suivi-évaluation (S&E).** Le programme de l'IMOA prévoyait la promotion des mesures de la performance dans les pays par le biais du CI, avec une priorité spécifique accordée au taux d'achèvement du primaire (TAP). Les données de l'AUP ont bénéficié de davantage d'attention, mais en général, le suivi des indicateurs du CI n'ont pas connu d'amélioration significative. Au niveau mondial, alors que l'IMOA aurait pu provoquer des améliorations, les données essentielles restent insuffisantes (notamment le recensement des enfants non scolarisés et les données sur les dépenses publiques pour l'éducation). Seule une portion limitée des subventions du FC a été consacrée par certains pays aux activités de renforcement des rapports et de l'utilisation des données. Le FDPE a soutenu de nombreuses activités visant à élargir la couverture et l'utilisation des données, mais dans l'ensemble, ses activités semblent fragmentées au vu des plus importants problèmes de déficit des données.

S46 Le renforcement envisagé des PSE dans les pays, qui devaient comprendre un processus de suivi et évaluation et des indicateurs de progrès annuels, n'a été que partiel. En plus de cela, les éléments factuels tirés des études de cas pays montrent que les progrès réalisés dans l'utilisation des données pour la planification restent limités, que la contribution de l'IMOA à ces progrès a été mineure et que trop souvent, les bailleurs de fonds sont les seuls à consulter les analyses des données.

S47 Le suivi anticipé des performances de tous les pays par le Secrétariat de l'IMOA a été médiocre. Les pays n'ont pas systématiquement fixé d'objectifs inspirés par le CI et n'ont pas

présenté de rapports à cet égard. De leur côté, les bailleurs de fonds n'ont pas fait d'engagements pouvant être suivis quant à leur performance propre.

L'IMOA est avant tout considérée comme une source de financement ; son programme plus vaste a attiré peu d'attention

S48 L'IMOA a adopté un solide programme pour l'efficacité de l'aide. C'est une initiative conçue pour résorber les déficits de politiques, de capacités et de données et régler les questions financières. Dans les pays cependant, l'IMOA est avant tout considérée comme une source de financement de plus, pas seulement par les pays partenaires et la société civile, mais aussi par les bailleurs de fonds.

La mise en œuvre du programme d'efficacité de l'aide de l'IMOA a été décevante

S49 En dépit du plaidoyer mondial de l'IMOA en faveur des principes de la Déclaration de Paris et de certains résultats positifs dans les pays, la mise en œuvre du programme d'efficacité de l'aide dans les pays a été décevante. Les objectifs de l'IMOA quant à l'efficacité de l'aide ayant été mal communiqués (par le Secrétariat et les sièges des bailleurs de fonds), son programme d'efficacité de l'aide n'a pas été aussi bien compris qu'il aurait dû l'être dans les pays. L'initiative a souvent été considérée principalement comme une source de financement par le biais du FC, qui a lui-même été souvent perçu comme un guichet de financement de la BM.

S50 Le manque de clarté des procédures de l'IMOA (en partie causé par son lancement précipité et les ajustements continus qu'elle a subis) a provoqué des coûts de transaction élevés. Dans plusieurs pays disposant de PSE, des plans parallèles ont été développés pour l'IMOA. Les malentendus à l'égard du CI ont causé un travail supplémentaire. Le manque de flexibilité de la BM et le rôle de supervision majeur qu'elle a joué dans les pays de l'IMOA ont fait qu'il a souvent été difficile d'adopter la modalité d'aide la plus alignée. Plus fondamentalement, la responsabilité mutuelle a été limitée, le « contrat » de l'IMOA a été mal suivi et les liens avec les stratégies nationales de réduction de la pauvreté sont restés faibles. Dans la pratique, au lieu de galvaniser l'adoption de mesures innovatrices, l'IMOA a donc eu tendance à refléter les pratiques existantes de la gestion de l'aide.

S51 Ainsi, bien que les opérations financées par le FC et le FDPE aient apporté d'importantes contributions tangibles à l'AUP et aux autres objectifs de l'EPT dans les pays bénéficiaires, elles ont rarement atteint les objectifs plus exigeants et ambitieux de l'IMOA.

Conclusion 4 L'IMOA compte d'importants points forts...

S52 Cependant, l'IMOA a d'importants points forts. Parmi eux, la participation active d'une vaste coalition de bailleurs de fonds du CAD-OCDE (bien que le nombre de bailleurs de fonds allouant une aide financière significative à ses activités reste très limité) et le fait qu'elle est prête à tirer des enseignements de ses expériences, à faire son autocritique et à s'adapter.

S53 Dans le domaine de la gouvernance en particulier, l'IMOA a montré sa volonté et son engagement vis-à-vis des réformes. Le renforcement de la gouvernance de l'IMOA a progressé, tant sur le plan mondial que national. Un grand nombre (mais pas la totalité) des questions mises en lumière dans la première revue externe de l'IMOA en 2005 ont donné lieu à des changements de gouvernance. Actuellement, l'IMOA prévoit une meilleure représentation des différentes parties prenantes au processus décisionnel, ses structures de gouvernance ont été simplifiées, le rôle dominant de la BM a quelque peu changé et les processus nationaux ont été clarifiés.

S54 Un grand nombre des principes et recommandations de la conception originale de l'IMOA restent pertinents. Parmi ceux-ci : le principe d'appropriation par le pays ; l'importance de politiques et plans sectoriels cohérents ; le besoin de prendre en charge les questions de politiques, de données et de capacités en plus des questions financières ; le besoin d'une aide

plus efficace et la reconnaissance qu'il faut absolument adopter de nouvelles méthodes : l'éducation a notamment besoin de davantage d'aide plus prévisible, ce qui nécessite souvent la prise en charge des dépenses de fonctionnement ; le besoin de modalités plus efficaces et plus pertinentes, et la mise en relation des plans et budgets de l'éducation avec le niveau national, d'où l'importance de relier les PSE aux stratégies de réduction de la pauvreté ; le concept de partenariat et d'engagements réciproques axés sur les résultats entre les gouvernements et les bailleurs de fonds (le « contrat »).

Conclusion 5 ... mais l'IMOA compte également de graves faiblesses.

S55 L'IMOA présente des faiblesses dans plusieurs domaines : sa conception (ce qui s'explique en partie par son démarrage précipité et par les compromis requis par la nature diverse du partenariat) ; sa mise en œuvre ; sa gouvernance et sa gestion ; et son suivi et évaluation.

Conception

S56 Les tensions qui ont entouré le lancement et la conception de l'IMOA ont persisté et l'IMOA a dû satisfaire toutes sortes de demandes la tirant dans différentes directions. On a constaté des tensions entre :

- (a) L'approche pilote visant à prouver l'efficacité des bonnes pratiques incarnées par le Cadre Indicatif, qui a été opposée à une approche plus inclusive et ambitieuse mettant l'accent sur l'atteinte des objectifs des OMD et de l'EPT et invitant donc davantage de pays à rejoindre plus rapidement le partenariat.
- (b) Appui « basé sur les besoins » contre « appui basé sur les performances » : autrement dit, l'appui devrait-il être proposé aux pays en ayant le plus besoin ou à ceux satisfaisant les conditions clés leur permettant d'atteindre les objectifs de l'EPT ? Ce problème a été soulevé lors des discussions de l'IMOA sur le traitement des « États fragiles » (certains ayant exprimé leur inquiétude quant au risque d'enlever de la valeur à « la norme idéale » ou « golden standard » de l'IMOA définie par l'endossement des PSE).
- (c) La résolution du « déficit de financement » au détriment d'autres déficits (capacités, plans, suivi et évaluation, etc.) et donc la mesure dans laquelle l'IMOA devait être jugée par son impact sur la mobilisation de ressources.
- (d) Les cibles propres à l'éducation primaire par rapport aux objectifs plus généraux visant le soutien de l'EPT et des plans sectoriels d'éducation.

S57 Les tensions inhérentes au sein de l'IMOA s'expliquent par la diversité des programmes et objectifs des différents partenaires donateurs. L'IMOA a dû progresser avec précaution afin de préserver la cohésion de la coalition de bailleurs de fonds. La prise de décisions par consensus a édulcoré certaines de ses intentions originales et a souvent nécessité de longues négociations qui ont réduit son efficacité opérationnelle.

S58 L'évaluation conclue que, dans la pratique, la structure de l'IMOA :

- (a) A mis excessivement sur le Cadre Indicatif (en tant que guide des politiques et outil d'évaluation de la crédibilité des plans). La série d'indicateurs du Cadre Indicatif n'a pas été aussi robuste qu'elle devait l'être. Sa flexibilité a été une bonne chose, mais elle a créé un fossé entre la manière dont l'IMOA était censée fonctionner et son action réelle.
- (b) A trop insisté sur l'application d'une « norme idéale » aux PSE endossés par l'IMOA. Dans le même ordre d'idée, trop d'importance a été accordée à un endossement unique au lieu d'une relation de travail durable avec le gouvernement tout au long de cycles successifs de planification et de mise en œuvre. Cela a freiné l'adoption d'une stratégie cohérente de prise en charge des besoins des États fragiles. (Comme il est indiqué ci-dessous, il serait bon d'appliquer de manière plus générale

l'approche de « cadre progressif » développée spécifiquement pour les « États fragiles »).

- (c) A imposé des exigences irréalistes à la coordination locale des bailleurs de fonds dans les pays, notamment à l'égard de l'appui aux processus nationaux et à la mobilisation de ressources.
- (d) A appliqué les concepts des quatre « déficits » de manière trop simpliste :
- Le « déficit de financement » est un concept problématique dont l'utilisation souffre d'un manque de cohérence. Il s'est transformé en sujet de négociation qui a souvent faussé le réalisme des plans nationaux. Son influence sur les allocations du FC a manqué de cohérence et de transparence.
 - Le « déficit de capacités » est un concept trop statique et dans la pratique, il cible trop la planification au détriment de la mise en œuvre et de la prestation de services. En effet, le ciblage de la planification en amont et non pas de la prestation de services en aval est une préoccupation générale.
 - L'accent porté sur les données manquantes aurait dû être équilibré par une attention accrue accordée aux défaillances de la qualité des données disponibles et aux difficultés pour combler le « déficit de données » et pousser à l'utilisation de données solides comme base pour le développement de politiques.
 - Comme il a déjà été expliqué, on a trop considéré le Cadre Indicatif comme la solution au « déficit de politiques », et l'on n'a pas vérifié que les plans endossés prenaient correctement en charge les autres déficits.

Mise en œuvre

S59 La mise en œuvre a également été caractérisée par d'importants défauts et certains aspects importants de la conception originale ont été ignorés.

S60 L'IMOA a été et reste (en dépit de certaines modifications) un partenariat déséquilibré. Bien qu'elle ait dès le départ pris la forme d'un partenariat associé à un contrat, il s'agissait d'une initiative de bailleurs de fonds avec participation minimale des pays partenaires durant sa conception. Elle ressemble toujours davantage à une collaboration entre bailleurs de fonds qu'à un réel partenariat. Le rôle des pays partenaires, qui ne participent pas aux décisions financières, reste très limité.

S61 Durant sa mise en œuvre, l'IMOA a été trop dépendante de la Banque Mondiale. Aujourd'hui, la BM continue à jouer plusieurs rôles au sein du partenariat. Elle héberge le Secrétariat de l'IMOA, dont le directeur rend des comptes au comité de pilotage (Conseil) de l'IMOA et à la hiérarchie de la BM. La BM a aussi tenu le rôle d'administrateur des trois Fonds Fiduciaires (FC, FDPE et fonds fiduciaire finançant le Secrétariat). Elle gère le FDPE et sert d'« entité de supervision » par défaut du FC. La BM est obligée de respecter ses règlements propres dans l'exercice de ses fonctions ; dans un tel contexte, les critiques qui lui ont été adressées ont souvent été injustes. Elle reste essentielle à l'IMOA. Néanmoins, cette multiplicité de rôles soulève toujours des inquiétudes, notamment l'absence de démarcation claire entre l'IMOA et la BM, qui a mené à des ambiguïtés et à des conflits d'intérêts potentiels. Les efforts mis en œuvre pour rééquilibrer le partenariat, notamment les récentes réformes de la gouvernance, n'ont pas pris en charge ces questions de manière adéquate.

S62 La mise en œuvre dans les pays a beaucoup varié. Dans plusieurs pays, l'intervention de l'IMOA a fortement ciblé le processus d'endossement, pour ensuite s'affaiblir. Les changements de règles et le manque de clarté des processus (et en conséquence le manque de clarté dans la communication du Secrétariat de l'IMOA), ont provoqué des confusions et l'augmentation des coûts de transaction. Au niveau des pays, les chefs de file des bailleurs de

fonds n'ont pas communiqué aussi efficacement que l'on s'y attendait avec les gouvernements et les autres représentants locaux. La mise en œuvre dans les pays a aussi souffert du manque de suivi : l'IMOA n'a pas disposé d'assez d'informations pour ajuster ses actions.

Gouvernance et gestion

S63 En dépit des engagements pris en faveur des réformes, la **réforme de la gouvernance** a été excessivement longue, ce qui a mis à jour le manque d'efficacité des processus de gouvernance ; certains problèmes essentiels n'ont toujours pas été réglés. Des décisions ont été prises au cas par cas, sans réflexion adéquate sur leurs implications stratégiques et les exigences de leur mise en œuvre (la série de décisions visant à élargir l'ampleur du partenariat et le rôle du Fonds Catalytique sont parmi les exemples les plus évidents).

S64 Au niveau de la **gestion**, les concepts de « flexibilité » et de structure « légère » du Secrétariat n'ont jamais été adaptés aux importants rôles que le Secrétariat devait tenir pour mener à bien la conception prévue par le cadre de l'IMOA. Les études de cas pays documentent le manque d'efficacité et la médiocrité des communications résultantes. En conséquence, les procédures décisionnelles et critères de l'IMOA ont souvent été opaques et ont remis en cause son principe de transparence et sa crédibilité.

Suivi et remontées d'informations

S65 L'IMOA n'ayant pas mis en place dès le départ un cadre de S&E axé sur les résultats, elle a été incapable de suivre de manière adéquate les processus au niveau mondial et national. L'absence de systèmes fondamentaux de suivi de la gestion a empêché de déterminer si l'IMOA fournissait les intrants et encore moins les produits requis par son « plan de développement ». La distinction entre suivi objectif et plaidoyer s'est brouillée et les problèmes de suivi ont empêché l'IMOA de reconnaître les différences essentielles entre ses aspirations et la réalité (notamment le fossé entre ses ambitions en tant que partenariat mondial et la réalité de la mise en œuvre dans les pays).

Conclusion 6 Ainsi, l'IMOA reste un partenariat fragile, à la redevabilité déficiente, qui n'a pas respecté le « contrat » sur lequel il se fonde

S66 L'incapacité à enregistrer ou à suivre les engagements des bailleurs de fonds sur le plan national a fait que dans la pratique, aucun contrat national n'a été mis en place. Il n'y a pas non plus eu de suivi systématique des engagements des bailleurs de fonds vis-à-vis du contrat sur le plan national. La redevabilité reste asymétrique. L'IMOA a été lancée sous forme d'initiative de bailleurs de fonds avec influence limitée des pays partenaires et n'a pas changé depuis.

Conclusion 7 L'IMOA a élargi sa définition des pays partenaires (en général et pour le FC), sans pour autant adapter sa structure

S67 L'IMOA est en principe accessible à tous les Pays à Faible Revenu éligibles à l'AID, mais les implications de cette décision sur sa structure et son ampleur n'ont pas été correctement étudiées :

- (a) La décision de l'élargir à tous les pays éligibles à l'AID (comme la décision prise très tôt d'élargir la liste de pays invités à l'origine) a été prise sans prendre en compte ou prévoir les implications financières et en termes de gestion (notamment les exigences beaucoup plus importantes imposées sur le Secrétariat et potentiellement le FC).
- (b) Les *grands pays/les pays fédéraux* : L'IMOA les a mis à l'ordre du jour et certains ont bénéficié d'une aide du FDPE, mais l'IMOA n'a jamais consacré une attention suffisante aux structures spéciales nécessaires aux échanges avec de tels États. L'approche de l'IMOA devrait être individuellement adaptée à chacun des pays de la « procédure accélérée analytique » (bien que certains ne soient pas forcément intéressés par une collaboration étroite).

- (c) Les États *fragiles* : le long processus de conception d'une approche répondant aux besoins des États fragiles n'a toujours pas été achevé. L'IMOA a cherché à incorporer à ses processus un « fonds transitoire » réservé aux États fragiles, mais il n'a pas encore été mis en place. Un « cadre progressif » reposant sur de bonnes bases a été développé, mais pas encore appliqué au travail avec les États fragiles.

Conclusion 8 Du point de vue des cibles de l'AUP et de l'EPT, l'« offre » de l'IMOA s'est de plus en plus élargie. Il y a de bonnes raisons à cela, mais l'IMOA n'a pas correctement pris en charge les implications stratégiques de cette situation

S68 La mise en lumière de l'importance de l'éducation primaire (comme cela a été le cas avec les OMD) était une manière simple de galvaniser le soutien à cet égard. Dans la pratique, le champ d'action de l'IMOA a été encore plus vaste, mais il reste à réconcilier un plan sectoriel avec un appui se concentrant spécifiquement sur l'éducation primaire et à atteindre un équilibre satisfaisant entre tous les objectifs de l'EPT.

S69 Les études de cas de l'évaluation n'ont pas relevé de preuves que l'IMOA a détourné des ressources d'autres objectifs de l'EPT. (Dans certains cas, l'IMOA a apporté un appui direct aux autres composantes de l'EPT ou un appui large à un programme sectoriel allant au-delà du primaire.) Cependant, d'autres objectifs de l'EPT (comme l'alphabétisation des adultes) ont eu tendance à être négligés par les gouvernements et les bailleurs de fonds, ce que l'IMOA n'a pas remis en cause. Il est possible qu'un ciblage étroit de l'éducation primaire soit moins approprié dans le contexte des États fragiles (où l'éducation secondaire et l'apprentissage des adultes peuvent contribuer à résoudre leurs problèmes de fragilité). Plus l'éducation primaire est élargie, plus grande est la pression subie par les autres échelons du système éducatif (comme le montre l'attention politique plus importante accordée à l'éducation secondaire dans plusieurs des pays ayant fait l'objet d'une étude de cas). Cependant, les discussions au sein de l'IMOA portant sur l'élargissement de son champ d'action n'ont pas correctement étudié la question des ressources nécessaires à cela.

Recommandations

Perspective sur les recommandations de l'évaluation

S70 L'IMOA a atteint un tournant. Les défis que l'EPT doit toujours relever, notamment l'objectif de scolarisation primaire universelle pour tous, sont énormes et méritent d'être au cœur de l'ordre du jour international. L'IMOA elle-même a connu quelques succès notables, mais elle présente également des défaillances fondamentales qui doivent être résolues.

S71 L'IMOA est en plein cœur d'une période de réforme. L'équipe de l'évaluation reconnaît que d'importants efforts ont été mis en œuvre pour répondre à plusieurs questions centrales, mais elle juge que la réforme n'est pas allée assez loin. L'équipe d'évaluation considère également qu'il serait préférable de pallier les défaillances de l'IMOA au lieu de mettre en place un nouveau fonds mondial pour l'éducation. Les frustrations provoquées par l'IMOA ont mené un groupe de pression de plus en plus bruyant à exiger un tel fonds, mais cela risquerait de fragmenter les efforts mondiaux et de répliquer les problèmes de conception de l'IMOA.

S72 Les recommandations de l'évaluation se situent à un niveau stratégique et doivent être considérées comme un tout. Elles appellent à une refonte complète et à une relance de l'IMOA, qui doit être plus claire quant aux mécanismes réalistes permettant d'atteindre ses objectifs et à l'adéquation entre ses ressources et ses objectifs.

Recommandations principales

L'IMOA³ en tant que partenariat

S73 L'IMOA devrait se baser sur un partenariat beaucoup plus fort. Cela nécessitera :

- (a) Une bien meilleure représentation des pays partenaires, qui devront notamment avoir leur mot à dire au sujet des décisions financières.
- (b) Une dépendance moins forte vis-à-vis de la Banque Mondiale, la mise à plat des différents rôles de la BM afin d'éviter tout conflit d'intérêts.
- (c) Une meilleure redevabilité des partenaires et des gouvernements. Tous les partenaires doivent s'engager clairement vis-à-vis de certains principes et obligations et le partenariat doit vérifier qu'ils sont respectés. Les bailleurs de fonds doivent notamment s'engager à mobiliser des ressources à l'aide de mécanismes convenus.
- (d) L'influence des bailleurs de fonds doit être proportionnelle à leur contribution au partenariat (dont, entre autres, leur contribution aux Fonds Fiduciaires de l'IMOA).
- (e) Les principales structures de gouvernance, notamment les Groupes Locaux d'Éducation et les coordinations locales des bailleurs de fonds, qui jouent un rôle fondamental, doivent être renforcées et veiller à ce que les processus nationaux disposent de l'Assistance Technique requise.

S74 Le Secrétariat de l'IMOA doit être renforcé. Sur le plan opérationnel, il doit être indépendant de la BM et considéré comme tel. Cela ne veut pas dire qu'il ne peut pas être « hébergé » par la BM, mais ses fonctions opérationnelles doivent être entièrement indépendantes.

Ampleur et configuration des activités du partenariat

S75 *Quels objectifs pour l'éducation ?* Les décisions quant aux objectifs de l'EPT et aux sous-secteurs de l'éducation que l'IMOA doit soutenir et la mesure dans laquelle cet appui doit être financier ou simplement technique doivent être prises avec précaution et adaptées en fonction des ressources disponibles et de l'engagement des partenaires. Il peut être très positif d'élargir les ambitions de l'IMOA au-delà de l'AUP, mais pour cela, il est essentiel de prendre en compte les implications financières de cette décision. Il serait notamment contre-productif d'élargir l'action du Fonds Catalytique sans augmentation correspondante de ses ressources.

S76 *Quels types d'appui ?* L'appui fourni par l'IMOA doit être financier et technique, et le soutien au renforcement des capacités ne doit pas être distingué des autres appuis financiers : autrement dit, le FDPE devrait à l'avenir être plus étroitement intégré au FC. Les ressources allouées au renforcement des capacités, qu'elles visent « l'endossement » ou la mise en œuvre de programmes, doivent être continues, prévisibles et peut-être même plus durables que les ressources allouées à d'autres objectifs. En même temps, les pays bénéficiant d'un appui technique de l'IMOA doivent disposer d'un choix de prestataires. L'appropriation nationale et la gestion de l'aide au renforcement des capacités devraient accompagner le renforcement du rôle des partenaires sur le plan mondial.

S77 *Pour quels pays ?* L'IMOA devrait être ouverte à tous les pays éligibles à l'AID, comme il a déjà été convenu, mais il ne faut pas supposer que l'appui du partenariat (du FC) servira les intérêts de tous les pays de l'AID. Cependant, il s'agit d'un abandon décisif de l'approche initiale, qui ciblait les « pays performants » et il faut donc modifier en conséquence le paradigme de l'éligibilité.

³ L'IMOA et le Fonds catalytique devraient être rebaptisés de manière à mieux exprimer leurs objectifs. Pour éviter toute confusion, les noms existants ont été conservés dans les recommandations.

S78 *Quelles conditions d'entrée ?* Le paradigme initial était un « plan crédible » fondé sur les critères du Cadre Indicatif. L'évaluation a trouvé que l'idée de « norme idéale » fondée sur le Cadre Indicatif était une illusion. En effet, l'idée d'un critère d'entrée unique est en elle-même nuisible. Les principes sous-jacents du Cadre Progressif doivent s'appliquer à tous les pays. De cette manière, l'entrée au « club » de l'IMOA ne serait pas fondée sur un « critère » unique, mais reliée à un engagement crédible vis-à-vis de l'amélioration, avec un appui adapté aux circonstances et renouvelé en fonction des résultats obtenus.

S79 Cette approche a plusieurs corollaires. Les « États fragiles » ne doivent pas être considérés comme une catégorie à part. En réalité, les États se situent tous sur une échelle de « fragilité » et leur situation évolue avec le temps. Il faut mettre en place un processus commun à tous les pays avec un appui adapté à leurs circonstances. Cette approche offrirait un « système unique » à l'infrastructure flexible et éviterait la fragmentation des activités entre plusieurs fonds assortis de règles et processus différents. Afin de maintenir sa flexibilité, cette approche doit être protégée de la rigidité actuelle des procédures de projet de la BM.

Le fonctionnement du Fonds Catalytique

S80 Le FC doit accomplir des actions qui ne se produiraient pas en son absence. Il doit exploiter les points forts potentiels d'un mécanisme de fonds mondial commun tout en évitant les désavantages des fonds verticaux. Il doit faire preuve de beaucoup plus d'efficacité à l'égard de la mobilisation de ressources supplémentaires pour l'éducation de base et améliorer l'efficacité de l'aide en :

- (a) Priorisant une allocation de ressources aux pays recevant une aide insuffisante à cause des variations des processus d'allocation des agences bilatérales.
- (b) Prenant des engagements pluriannuels renouvelables prévoyant que les pays parvenant à des améliorations reçoivent des allocations du Fonds tout au long de la période requise (autrement dit, en présumant qu'il s'agit d'un financement à long terme).
- (c) Allouant les ressources de manière à promouvoir et récompenser les bonnes performances, les plans et les politiques sur le plan national et encourager les progrès de la coordination, de l'harmonisation et de l'alignement dans les pays.
- (d) Intégrant aux procédures d'approbation et de suivi du Fonds le suivi des engagements parallèles des bailleurs de fonds à l'égard du financement des PSE ; cela permettra de renforcer la redevabilité des engagements des bailleurs de fonds et de garantir l'additionnalité des ressources du FC.
- (e) Communiquant avec les ministères des Finances et en poursuivant l'objectif d'origine, qui visait à garantir que les plans et budgets sectoriels d'éducation se fondent sur les budgets et plans nationaux.
- (f) Adoptant des mesures clés visant à garantir une meilleure transparence avec : des critères d'éligibilité et d'allocation plus clairs ; des décisions d'allocation prises par un panel indépendant et non pas par un comité de bailleurs de fonds ; une procédure claire pour les rounds de financement et les indications quant aux montants des ressources potentiellement disponibles ; la garantie que les pays partenaires ne seront pas exclus de la gouvernance des fonds ; des remontées d'informations transparentes à l'égard de toutes les demandes des pays, notamment celles qui ont été rejetées ; et une procédure d'appel des décisions transparente.
- (g) S'engageant de façon forte sur l'exigence d'utilisation par défaut des modalités d'aide les mieux alignées, notamment l'utilisation de l'Appui Budgétaire Sectoriel et des systèmes nationaux.
- (h) Prenant en compte différents canaux de mise en œuvre, sans supposer que la BM est l'entité de supervision par défaut et en encourageant d'autres agences à entrer en concurrence pour la gestion des fonds.

(i) Garantir la complémentarité avec d'autres ressources :

- ressources intérieures – en intégrant les engagements du gouvernement sur les dépenses publiques pour l'éducation de base à l'accord signé avec le Fonds, avec l'accord du ministère des Finances ;
- ressources extérieures – en demandant que les informations sur les engagements parallèles d'autres bailleurs de fonds soient soumises dans le cadre de la demande et incluses dans les rapports prévus lors du processus de décaissement ;
- en encourageant l'utilisation du fonds dans le cadre d'accords de financement conjoints avec un engagement spécifique d'autres bailleurs de fonds ;
- en utilisant les ressources pour acheter des réductions de taux d'intérêt et transformer les prêts de la BM en dons (afin de réduire le risque de voir la BM et les ministères des Finances permettre aux subventions du FC de remplacer les crédits de l'AID et de renforcer la participation de la BM à l'éducation de base)

Suivi et évaluation

S81 La refonte de l'IMOA doit absolument inclure la conception d'un cadre convenu et approprié par tous les partenaires pour le suivi et l'évaluation des activités de l'IMOA. Pour cela, il faut avoir une image claire des engagements de tous les partenaires et de leur suivi (le « contrat ») sur le plan national et international.

S82 Ce rapport (voir Appendice VI) contient des recommandations détaillées pour le développement d'un cadre de S&E pour l'IMOA et aborde la question de l'évaluation des impacts futurs de l'IMOA.

Mise en œuvre des recommandations

S83 L'IMOA a connu de nombreux aménagements ponctuels au fil des ans. Le besoin d'adopter une approche plus holistique a été reconnu dès les premières discussions portant sur les constats de l'évaluation. Cela nécessiterait une refonte du document cadre de l'IMOA de manière à ce qu'il rende inutiles des lignes directrices séparées pour la gouvernance, les processus nationaux et les modalités d'aide préférées. Le nouveau document cadre devrait contenir une stratégie pratique et un cadre pour le suivi et la redevabilité au sein du partenariat signés par tous les partenaires.

S84 Jusqu'à présent, la conception de l'IMOA a été dominée par les bailleurs de fonds, ce qui a affecté sa crédibilité en tant que partenariat. L'architecture en place n'a pas fonctionné de façon efficace. Il est vital que tous les partenaires soient impliqués dans la conception d'une IMOA renouvelée, afin d'en faire un partenariat véritable et plus efficace. Cette évaluation recommande donc fortement d'utiliser ce projet de rapport comme base pour une discussion approfondie au sein du partenariat. Le processus imminent de refinancement devrait être utilisé comme un mécanisme de transition (d'une importance vitale) permettant de redéfinir et de revigorer l'IMOA.

Références

World Education Forum 2000 *The Dakar Framework for Action: Education for All: Meeting our Collective Commitments*. 26-28 April 2000. World Education Forum, 2000.

Réponse du comité directeur de l'IMOA-EPT à cette évaluation

16 avril 2010

Le comité directeur de l'IMOA se réjouit de la publication du rapport d'évaluation à mi-parcours qu'il avait demandé à des intervenants externes de réaliser dans l'optique des Objectifs du Millénaire pour le Développement de 2015.

Bien que ce rapport reconnaisse les réussites de l'Initiative de Mise en Œuvre Accélérée de l'Éducation Pour Tous (IMOA-EPT), il conclut que l'IMOA est loin d'atteindre ses objectifs et doit mettre en œuvre un processus de réforme volontaire si elle veut un jour réaliser son potentiel. L'une des principales conclusions de ce rapport est que « le monde a besoin d'une meilleure IMOA, pas d'un nouveau fonds mondial. » L'évaluation elle-même, avec ses recommandations fondées sur les succès et échecs constatés à ce jour, est un important pas en avant vers l'amélioration de l'IMOA.

Pour résumer, les réalisations principales de l'IMOA sont les suivantes :

- L'évaluation souligne que la création de l'IMOA-EPT était justifiée, car un vaste partenariat est nécessaire pour relever les défis de l'éducation de base.
- Le rapport indique que, par rapport aux pays non endossés, les pays endossés par l'IMOA ont obtenu de meilleures performances : le nombre d'enfants inscrits dans les écoles des pays africains participant à l'IMOA a augmenté de 64% entre 2000 et 2007, progression deux fois plus importante que dans les pays non endossés par l'IMOA. En plus de cela, dans les pays endossés par l'IMOA, l'augmentation des ressources allouées à l'éducation a été significativement plus rapide que la croissance de l'économie.
- L'évaluation a également indiqué que l'IMOA servait de forum sur l'amélioration de l'efficacité de l'aide à l'éducation. Le rapport constate que l'IMOA a renforcé l'attention portée aux plans et processus nationaux par les bailleurs de fonds. Notre objectif étant d'améliorer l'efficacité de l'aide, nous approuvons les recommandations de l'évaluation à cet égard, qui vont d'ailleurs dans le sens de plusieurs réformes déjà en cours.
- Bien que le Fonds catalytique, fonds fiduciaire multi-bailleurs, ait alloué près de 1,6 milliard de USD en soutien aux plans d'éducation nationaux endossés par l'IMOA au cours des dernières années, nous approuvons également le constat d'insuffisance du financement de ces plans, qu'il ait été bilatéral ou soit passé par le Fonds catalytique.

En ce qui concerne les principales recommandations du rapport pour les réformes/changements :

Réformes : Le comité directeur a lancé un processus de réforme décidé lors d'une réunion spéciale en février 2010. Parmi les réformes convenues : la simplification de l'architecture du Fonds fiduciaire, une amélioration de la réponse de l'IMOA dans les pays fragiles et postconflit, une gouvernance plus inclusive et plus démocratique, une meilleure focalisation sur les résultats, une clarification des rôles des principales parties prenantes, la révision du rôle de la Banque Mondiale en tant que partenaire et des approches innovantes pour l'appui au renforcement des capacités. La discussion se poursuit sur l'ampleur de la participation de l'IMOA.

Financement des bailleurs de fonds : L'un des principaux constats du rapport est que, dans les pays à faible revenu, le financement de l'éducation de base a diminué et reste largement insuffisant. L'IMOA participe actuellement à une campagne de collecte de fonds pour augmenter l'appui des bailleurs de fonds à l'éducation de base en général. Les bailleurs de fonds, la société civile et les pays en développement ont donc l'opportunité d'unir leurs forces pour l'éducation. La campagne de l'IMOA sera coordonnée avec d'autres initiatives soutenant le financement de l'Éducation Pour Tous, notamment la campagne « Un but ». Comme l'évaluation, nous reconnaissons que pour répondre aux besoins de l'éducation, la collecte de fonds doit s'adresser à un cercle plus vaste de financeurs, y compris d'autres pays donateurs comme les USA, de nouveaux pays donateurs émergents, les fondations et le secteur privé et exploiter des sources de financement innovantes.

La mission de l'IMOA : L'évaluation a raison d'inciter l'IMOA-EPT à davantage se focaliser sur ses objectifs et principes d'origine. Comme elle l'indique, tous les bailleurs de fonds doivent pour cela davantage adhérer aux principes de l'appui des programmes « appropriés » par les pays, comme le prévoient la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra. Pour cela, l'IMOA doit catalyser d'autres financements et l'aide à l'éducation de base doit être prévisible et alignée avec les plans nationaux. Nous reconnaissons que l'IMOA-EPT peut jouer un rôle beaucoup plus important dans les pays et garantir que, quelle que soit la voie qu'il emprunte, le financement ait un meilleur impact sur les résultats de l'éducation. La « redevabilité mutuelle » entre bailleurs de fonds et pays en développement doit se renforcer pour garantir le respect des engagements, le suivi minutieux de la quantité et de la qualité de l'aide et les progrès vers les objectifs de l'éducation convenus.

Ampleur de l'IMOA : L'évaluation observe avec justesse que l'IMOA est ouverte à tous les pays à faible revenu⁴, soit 80 pays du monde entier, et à différentes interprétations de l'aide à l'éducation de base (comme le développement de la petite enfance et la formation des enseignants), sans pour autant réfléchir aux implications sur sa structure et son ampleur. Les besoins de financement de nombreux pays bénéficiaires potentiels sont beaucoup plus importants que ceux du petit groupe de pays performants que l'IMOA-EPT devait cibler à l'origine. Pour répondre aux différents besoins de ces pays, l'IMOA va devoir répondre à plusieurs questions liées à sa structure et à son échelle. Ces enjeux et leurs implications pour la mobilisation de ressources de l'IMOA font l'objet de notre attention la plus vive.

⁴ Selon le classement de l'Association Internationale pour le Développement (AID) de la Banque Mondiale.