CADRE DIRECTEUR POUR UNE ACTION EFFICACE DANS LES CONTEXTES FRAGILES OU AFFECTÉS PAR UN CONFLIT

Pour décision

1. OBJET

Le présent document a pour objet d'obtenir l'approbation par le Conseil d'administration du **Cadre directeur pour une action efficace dans les contextes fragiles ou affectés par un conflit**. Le cadre directeur, qui figure à l'**Annexe 1** du présent document, fournit un cadre à l'adaptation des processus et des modalités du Partenariat mondial pour l'éducation (le « Partenariat mondial » ou le « GPE ») aux activités déployées pour répondre aux besoins d'éducation dans les contextes fragiles ou affectés par un conflit.

2. DÉCISION RECOMMANDÉE

Le Secrétariat demande au Conseil d'administration d'approuver la décision suivante :

BOD/2012/11-XX—Cadre directeur pour une action efficace dans les contextes fragiles ou affectés par un conflit : le Conseil d'administration approuve le Cadre directeur pour une action efficace dans les Contextes fragiles ou affectés par un conflit défini es à l'Annexe 1 du document BOD/2012/11 DOC 09.

3. CONTEXTE

3.1 Un des objectifs du Plan stratégique du GPE pour 2012-2015 se présente ainsi : « Les États fragiles ou touchés par un conflit sont en mesure d'élaborer et de mettre en œuvre leurs plans sectoriels de l'éducation ». Au niveau national, la réalisation de cet objectif nécessitera une adaptation des mécanismes d'approbation et de financement du GP pour répondre aux besoins, notamment en veillant à ce que des analyses de conflit exhaustives guident les plans sectoriels de l'éducation, en intensifiant l'appui à

l'amélioration de la coordination et à l'élaboration des plans, et en comblant le fossé entre les réponses aux situations d'urgence et les activités de développement.

3.2 Le Partenariat mondial s'efforce d'appuyer la mise en place de systèmes éducatifs durables à même de dispenser une éducation de qualité à l'ensemble des garçons et des filles. La réalisation de cet objectif passe par l'apport d'un soutien efficace prenant en compte le contexte politique et les capacités institutionnelles des pays, et une collaboration étroite avec les partenaires sur le terrain pour aider les pays en développement à concevoir des plans sectoriels de l'éducation pertinents, durables et axés sur les résultats. Le Partenariat mondial doit aborder de façon volontariste la question des besoins d'éducation dans les contextes fragiles ou touchés par un conflit en s'inspirant des meilleures pratiques internationales, en particulier les principes du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques relatifs à la conduite d'opérations dans les États fragiles et les Normes minimales du Réseau inter-agences pour l'éducation dans les situations d'urgence (INEE)[1].

3.3 Pour permettre au Partenariat mondial de travailler efficacement dans les situations fragiles, des ajustements tenant compte des leçons tirées de l'expérience ont été apportés aux processus du GPE ou sont en train de l'être. Parmi ces ajustements figure une proposition visant à accélérer l'aide du GPE dans les situations d'urgence et de reconstruction, que le Comité consultatif financier a examinée et a globalement approuvée sous réserve de certaines considérations évoquées par le représentant du groupe des banques multilatérales et régionales (voir le document BOD/2012/11 DOC07), l'élaboration d'un guide pour la préparation de plans de transition pour le secteur de l'éducation[2], l'introduction des entités de gestion comme une alternative aux entités de supervision, et une procédure permettant de passer d'une entité de supervision à une Entité de gestion dans les situations où un financement a été approuvé mais où des circonstances exceptionnelles justifie un tel changement.

[1] http://www.ineesite.org/index.php/post/know_updated_inee_minimum_standards_handbook/

[2] Le guide pour la préparation de plans de transition pour le secteur de l'éducation est en cours d'élaboration par le Secrétariat en collaboration avec l'Institut international de planification de l'éducation de l'UNESCO, et le Réseau interinstitutionnel pour l'éducation dans les situations d'urgence.

4. MOTIFS DE LA RECOMMANDATION

4.1 Parmi les pays en développement qui sont actuellement membres du Partenariat mondial et ceux qui souhaitent l'intégrer, beaucoup font face à des situations d'urgence et de reconstruction. Les ajustements apportés aux procédures du GPE pour les adapter aux situations fragiles ont évolué au fil du temps, souvent en réponse à des situations particulières. Le Cadre directeur vise à inscrire ces ajustements dans un cadre global bien défini, conforme aux principes de la Charte du GPE et au Plan stratégique 2012-2015.

4.2 En septembre 2012, le Partenariat mondial a coparrainé une manifestation parallèle durant l'Assemblée générale des Nations Unies intitulée *L'éducation ne peut attendre : Protéger les enfants et le droit des jeunes à une éducation de qualité dans les situations d'urgence humanitaire et de conflit*[3]. En tant que coorganisateur de l'événement, le Partenariat mondial doit prendre la tête des efforts visant à faire en sorte que son appel à l'action soit suivi de mesures concrètes intensifiant l'appui à l'éducation dans les contextes fragiles ou affectés par un conflit.

5. RÉSUMÉ ET JUSTIFICATION DES COMPOSANTES DUCADRE DIRECTEUR

5.1 Le Cadre directeur définit les ajustements apportés spécifiquement aux processus du GPE dans les contextes fragiles ou affectés par un conflit. Ces ajustements comprennent des procédures et des principes spéciaux concernant la préparation des plans, les requêtes de financement pour la mise en œuvre des programmes et l'exécution des programmes lors de situations d'urgence en cours d'exécution, notamment la nécessité de réviser les programmes. Plusieurs questions particulières concernant le cadre directeur sont décrites ci-après.

Application du cadre directeur : définition des situations fragiles et des situations de conflit

5.2 Les méthodes utilisées pour définir et classifier les situations fragiles et les situations de conflit sont très variées. Jusqu'ici, le Partenariat mondial basait ses

[3] http://www.globalpartnership.org/news/368/584/L-education-ne-peut-attendre-Proteger-les-enfants-et-le-droit-des-jeunes-a-une-education-de-qualite-dans-les-situations-d-urgence-humanitaire-et-de-conflit/d,Whats%20New/

décisions sur la liste harmonisée des situations fragiles[4] dressée par la Banque mondiale. Cette liste, toutefois, ne reflète pas l'ensemble de l'éventail des pays fragiles, ou touchés par un conflit, ou sortant d'un conflit ou encore politiquement instables pour lesquels un ajustement des processus du GPE s'impose. Ainsi, le Mali ne figure pas actuellement sur la liste, alors que sa situation requière manifestement une adaptation des processus du GPE. La liste de la Banque mondiale, en outre, est mise à jour une fois par an alors qu'un soutien efficace aux processus du GPE au niveau des pays nécessite des mises à jour en temps réel.

5.3 Un ajustement des processus standards du Partenariat mondial peut se révéler nécessaire dans les deux cas de figure suivants :

- Les pays qui se trouvent depuis longtemps dans une situation fragile ou une situation de conflit. Ces pays se caractérisent souvent par la faiblesse de leurs institutions, le manque de données et souvent l'absence de Groupes locaux des partenaires de l'éducation fonctionnels, ce qui requière un ajustement des processus conventionnels du GPE.

- Les pays qui passent d'une situation relativement stable à des situations de fragilité ou de conflit (Madagascar en 2009, la Guinée en2008 et le Mali en2012, par exemple). Dans ces situations, les conflits ou les changements politiques — souvent sous la forme de coups d'État ou d'autres formes de prises de pouvoir inconstitutionnelles — demandent un ajustement judicieux de l'action du Partenariat mondial pour limiter la détérioration des résultats dans le secteur de l'éducation et optimiser le rôle stabilisateur que le GPE peut jouer dans le développement du secteur de l'éducation.

5.4 Le Cadre directeur s'applique aux pays figurant sur la liste harmonisée de la Banque mondiale[5], ainsi qu'à d'autres pays jugés fragiles ou touchés par un conflit par le Secrétariat du GPE sur la base de données internationales et nationales pertinentes. Le

[4] http://siteresources.worldbank.org/EXTLICUS/Resources/FCS_List_FY12_External_List.pdf

[5] http://siteresources.worldbank.org/EXTLICUS/Resources/FCS_List_FY12_External_List.pdf

Secrétariat transmettra ses justifications au Conseil d'administration et informera en conséquence le Groupe local des partenaires de l'éducation.

Modalités d'exécution

5.5 Le principe directeur du Partenariat mondial consiste à appuyer financièrement la mise en œuvre de programmes en appliquant les modalités d'exécution les mieux alignées ayant fait leurs preuves dans un contexte donné. Selon l'approche utilisée par défaut, l'entité de supervision verse aux pouvoirs publics des dons destinés à financer la mise en œuvre des programmes. Cette approche ne convient généralement pas dans la plupart des situations fragiles ou marquées par un conflit, car les systèmes publics sont habituellement défaillants, voire à peine fonctionnels. Dans certains cas, les gouvernements participent activement aux conflits et/ou ne sont pas reconnus par les partenaires au développement. Dans ce cas, le principe « do no harm », qui consiste à ne rien faire qui puisse avoir des effets néfastes, s'applique afin d'éviter d'exacerber les tensions ou les conflits.

5.6 En conséquence, le Cadre directeur indique que le Partenariat mondial fera appel à des partenaires compétents et fiables, agissant en qualité d'entités de gestion, pour assurer la fourniture de services d'éducation de base, tout en s'employant à renforcer les systèmes du secteur éducatif.

5.7 Si la politique par défaut consistera à recourir aux entités de gestion, les Groupes locaux des partenaires de l'éducation peuvent présenter des arguments pour justifier l'utilisation d'entités de supervision, si la situation le permet.

6. RÉPERCUSSIONS SUR LES RESSOURCES DU SECRÉTARIAT

Le Cadre directeur recommandé comprend des mesures déjà mises en œuvre ou inscrites dans les programmes de travail du Secrétariat sur lesquels repose le budget approuvé portant sur la période allant du 1er juillet 2012 au 31 décembre 2013.

7. ÉTAPES SUIVANTES

Une fois qu'il aura été approuvé, le Cadre directeur sera publié sur le site web du GPE et le Secrétariat en fera une large diffusion auprès des partenaires du GPE.

ANNEXE 1 :

CADRE DIRECTEUR POUR LES ACTIVITÉS MENÉES DANS LES CONTEXTES FRAGILES OU AFFECTÉS PAR UN CONFLIT

1. INTRODUCTION

Le Plan stratégique du Partenariat mondial pour l'éducation pour la période2012–2015définit le soutien à l'éducation dans les États fragiles ou touchés par un conflit comme l'un des grands objectifs du Partenariat mondial pour l'éducation(le « Partenariat mondial » ou le « GPE »).Le présent Cadre directeur fournit un cadre indiquant comment le Partenariat mondial interviendra dans les contextes fragiles ou affectés par un conflit.

2. APPLICATION DU CADRE DIRECTEUR

Le Cadre directeur s'applique à l'ensemble des pays éligibles sur la base de leur classification IDA et figurant sur la liste harmonisée des États fragiles ou affectés par un conflit dressée par la Banque mondiale. Toutefois, afin de fournir aux pays un appui en temps voulu et de manière appropriée, le Secrétariat utilisera d'autres sources d'information, internationales et nationales, pour déterminer si le présent Cadre directeur s'applique à un pays ne figurant pas sur la liste. Par ailleurs, aux termes du paragraphe 7.2, la suspension des activités par l'entité de supervision ou l'entité de gestion en raison d'une situation de crise entraînera l'application automatique du présent Cadre directeur. Lorsqu'il aura conclu que ce cadre directeur s'applique à un pays absent de la liste harmonisée, le Secrétariat fournira immédiatement une justification de sa décision au Conseil d'administration et informera en conséquence le Groupe local des partenaires de l'éducation ou les Partenaires techniques et financiers.

3. PRINCIPES DU PARTENARIAT MONDIAL

Certains principes directeurs du Partenariat mondial définis dans la Charte doivent faire l'objet d'ajustements particuliers en fonction du contexte des États fragiles ou touchés par un conflit :

- ***L'appropriation des programmes par les pays***. Il peut être difficile de travailler avec des pouvoirs publics fragmentés, non reconnus par la communauté internationale ou vus comme représentant une certaine catégorie de la population au

détriment d'une autre. Dans de telles situations, le Partenariat mondial doit optimiser la collaboration technique avec l'administration du secteur de l'éducation afin de renforcer les capacités institutionnelles et la viabilité des interventions. Il convient d'accorder une attention particulière à l'analyse des conflits et au principe consistant à ne rien faire qui pourrait avoir des effets néfastes.

- ***L'aide liée aux résultats***. Les pays fragiles ou affectés par un conflit se heurtent à plus de difficultés que d'autres pays pour obtenir des résultats. Il convient donc d'adopter une approche progressive en établissant des critères de résultat réalistes et réalisables qui permettront aux pays d'améliorer progressivement leurs résultats. Dans l'hypothèse où le pays passe d'une situation stable à une situation instable, le besoin de soutenir l'éducation des enfants prend le pas sur la nécessité pour les pays d'afficher des progrès.

- ***Maintien de coûts de transaction peu élevés***. La réalisation de résultats dans les contextes fragiles ou affectés par un conflit entraîne généralement des coûts de transaction plus élevés que dans les pays stables. Il peut être donc nécessaire d'ajuster les frais de supervision et de gestion sur la base d'une évaluation réaliste des coûts.[6] Enfin, l'appui dans les pays fragiles exigera souvent un engagement accru du Secrétariat.

4. ÉLABORATION DES PLANS SECTORIELS DE L'ÉDUCATION

Plans de transition pour le secteur de l'éducation

4.1 L'élaboration d'un plan sectoriel de l'éducation est au cœur du processus du Partenariat mondial à l'échelle des pays. Les pays auxquels le présent Cadre directeur s'applique peuvent choisir l'option consistant à élaborer des plans de transition pour le secteur de l'éducation. Ce type de plan est une solution appropriée pour les pays dont le secteur de l'éducation s'inscrit dans un contexte particulièrement difficile et complexe :

[6] Comme indiqué dans le rapport du Comité consultatif financier (CCF) (BOD/2012/11 DOC 07), le Secrétariat recueille des informations auprès des entités admissibles au sujet des coûts de supervision et de gestion relatifs aux financements du GPE, y compris dans les pays fragiles ou affectés par un conflit. Le Secrétariat soumettra ces informations au CCF pour examen en juin 2013. Le CCF recommande au Conseil d'approuver une décision provisoire autorisant les Entités de supervision à solliciter une allocation de supervision pouvant aller jusqu'à 200 000 dollars par an dans les contextes fragiles ou affectés par un conflit sous réserve qu'elles présentent une justification et un plan de supervision chiffré.

c'est le cas par exemple des pays sortant d'un conflit. Un plan de transition pour le secteur de l'éducation donne aux pouvoirs publics et aux partenaires de développement la possibilité d'élaborer un plan pour une période de transition en se concentrant sur le redressement et la reconstruction du secteur de l'éducation. Considérée comme une activité essentielle du plan de transition, le pays doit procéder à la préparation d'un plan sectoriel de l'éducation plus complet sur la base des données et informations requises.

Évaluation et approbation du plan sectoriel de l'éducation

4.2 Dans les contextes fragiles ou affectés par un conflit, il est particulièrement important de suivre un processus consultatif dans la préparation d'un plan sectoriel de l'éducation — qu'il s'agisse d'un plan complet ou d'un plan de transition — et de procéder à des analyses pour s'assurer que le plan sectoriel de l'éducation prend en compte la problématique des conflits. Le processus d'évaluation et d'approbation des plans sectoriels de l'éducation doit déterminer dans quelle mesure le plan répond aux besoins de l'ensemble du pays et s'il a trouvé le juste équilibre entre la prestation de services et le renforcement des capacités (institutionnelles). Il convient de faire référence au guide pour la préparation des plans de transition pour le secteur de l'éducation[7].

5. APPUI ACCÉLÉRÉ DANS LES SITUATIONS D'URGENCE ET DE RECONSTRUCTION

L'élaboration d'un plan sectoriel de l'éducation — même un plan de transition — prend généralement plusieurs mois, voire un an, ce qui n'est pas propice à la fourniture d'aide dans les situations d'urgence et de reconstruction. Les Groupes locaux des partenaires de l'éducation dans les pays éligibles qui n'ont pas encore accès aux financements du Partenariat mondial au titre de la mise en œuvre des programmes peuvent solliciter un appui accéléré dans les situations d'urgence et de construction[8].

6. MODALITÉS DE LA MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES

[7] Ce guide est en cours de préparation.

[8] Le Conseil consultatif financier a examiné le cadre directeur concernant ce projet de nouveau système à sa réunion d'octobre 2012. La plupart des membres approuvent globalement le cadre directeur, mais le représentant du groupe des banques multilatérales et régionales au sein du CCF a soulevé, pendant et après la réunion, certaines questions que le Président du CCF souhaite examiner dans le contexte de ce cadre directeur. Veuillez vous reporter au projet de cadre directeur contenu dans le rapport du CCF (BOD/2012/11 DOC 07).

6.1 Les modalités utilisées par défaut pour mettre en œuvre un programme appuyé par le Partenariat mondial consistent à faire appel à des partenaires compétents et fiables, agissant en qualité d'entités de gestion, pour assurer la fourniture de services d'éducation de base, tout en renforçant les systèmes du secteur éducatif. Le choix de l'entité de gestion doit suivre les orientations définies dans les Termes de référence des entités de gestion et il convient de prêter une attention particulière à l'aptitude de l'organisme considéré à opérer dans des contextes fragiles ou affectés par un conflit et à accroître rapidement l'appui fourni.

6.2 Un des principes directeurs des entités de gestion consiste à optimiser le renforcement des capacités en mettant à contribution les systèmes nationaux, en veillant à entretenir une collaboration technique avec les ministères de l'Éducation et en renforçant la société civile.

6.3 Si la politique par défaut consistera à recourir aux entités de gestion, les Groupes locaux des partenaires de l'éducation peuvent présenter des arguments pour justifier le recours à des entités de supervision, si la situation le permet.

7. FAIRE FACE AUX SITUATIONS D'URGENCE DANS LES PAYS DOTÉS D'UN FINANCEMENT EN COURS POUR LA MISE EN ŒUVRE D'UN PROGRAMME

7.1 Lorsqu'un financement pour la mise en œuvre d'un programme a déjà été approuvé au profit d'un pays et que ce pays passe d'une stabilité (relative) à une situation instable — par exemple si un coup d'État a lieu ou si un conflit éclate —, il convient de faire preuve de souplesse pour revoir le programme appuyé par le GPE, y compris les modalités de soutien et le contenu du programme, en fonction de l'évolution de la situation.

7.2 Les procédures applicables à ces situations sont décrites dans les paragraphes suivants.

a. Notification : si une situation d'urgence amène une entité de supervision ou de gestion à suspendre les activités dans un pays, ladite Entité de supervision ou de gestion en informera le groupe local de l'éducation et le Secrétariat par écrit dans un délai de 24 heures. À réception de ladite notification, le présent Cadre directeurs' appliquera immédiatement (si il n'est pas déjà applicable) et le Conseil d'administration en sera informé en conséquence.

b. Communication avec les pays où les activités sont suspendues : à partir du moment où la suspension des activités est notifiée, le Secrétariat communiquera avec le pays concerné en s'adressant, par l'intermédiaire de l'Agence de coordination, Groupe local des partenaires de l'éducation, plutôt qu'au groupe local de l'éducation. Les Partenaires techniques et financiersdécideront dans quelle mesure il convient de communiquer officiellement ou officieusement avec les autorités en place ou avec un gouvernement de facto.

c. Période d'évaluation : pendant deux à quatre semaines à compter de la notification, le Secrétariat suivra l'évolution de la situation dans le pays pour déterminer si l'on peut raisonnablement s'attendre à une stabilisation. Durant cette période, aucune décision ne sera prise au sujet de la signature de financements ou d'autres activités de mise en œuvre et de suivi du programme. Le Secrétariat engagera des discussions avec les Partenaires techniques et financiers au sujet de l'adoption éventuelle d'autres modalités d'exécution du programme.

d. Déterminer la marche à suivre pour les programmes déjà approuvés : À la fin de la période d'évaluation, le Secrétariat rencontrera les Partenaires techniques et financiers pour déterminer si le programme déjà approuvé peut être exécuté comme prévu ou s'il est nécessaire de lerestructurer ou d'en revoir la conception. Dans le cas où un programme déjà approuvé devait être mis en œuvre sous le contrôle d'une entité de supervision, l'application du présent Cadre directeur signifie que les modalités utilisées par défaut consistent à recourir à une entité de gestion, comme indiqué au paragraphe 6.1 ci-dessus. Comme indiqué au paragraphe6.3ci-dessus, les Partenaires techniques et financiers peuvent présenter des arguments à l'appui de l'utilisation d'entités de supervision et de systèmes nationaux de gestion financière, si la situation le permet.

e. Restructuration du programme/révision de sa conception :

Dans le cas où :

i.les Partenaires techniques et financiersjugent nécessaire de revoir le programme en raison d'une situation d'urgence, le Secrétariat collabore avec les Partenaires techniques et financiers pour fixer un calendrier jugé raisonnable au regard de la situation du pays et en informe le CCF et le Conseil d'administration.

ii. le programme est déjà en cours d'exécution, la Politique sur la révision des programmes s'applique, étant entendu que le Comité consultatif financierdoit intervenir

dans les meilleurs délais. Les calendriers prévus aux termes de la Politique sur la révision des programmes peuvent être raccourcis en accord avec le Président du CCF et le Président du Conseil d'administration.

iii. l'allocation a été approuvée, mais l'accord de financement n'a pas été signé et/oules activités n'ont pas encore débuté, le Secrétariat examine le programme révisé dans le cadre du processus d'examen de la qualité en suivant si possible un calendrier accéléré. Dans ce contexte, le processus d'examen du CCF et le processus d'approbation du Conseil peuvent se dérouler en dehors des processus et calendriers ordinaires d'approbation des allocations.