PARTENARIAT MONDIAL pour L'EDUCATION

BOD/2019/12 DOC 11
Réunion du Conseil d'administration
10-12 décembre 2019
Nairobi, Kenya
Pour décision

ALLOCATION MAXIMALE PAR PAYS DE LA SYRIE

N.B. De par leur nature, les documents du Conseil font partie intégrante des délibérations et, conformément à la Politique de transparence du PME, ne sont pas rendus publics tant que le Conseil ne les a pas examinés en réunion. Il est entendu que les groupes constitutifs transmettent ces documents à leurs membres, pour consultation, avant leur examen par le Conseil.

Recommandée par : Comité des financements et performances

Délibérations du Comité :

- Une audioconférence s'est tenue fin septembre durant laquelle le Comité des financements et performances (GPC) a examiné trois options pour l'engagement du PME en Syrie ; le Comité a fait part d'observations qui ont aidé à mieux cadrer ces options, et il a fourni au Conseil les informations/clarifications supplémentaires nécessaires. Les membres du GPC représentant les différents groupes constitutifs ont exprimé des avis très divergents sur ces options. Le Comité en a conclu que le Conseil doit examiner ces trois options, en tenant compte des implications, des sensibilités et du précédent que créera toute décision.
- Constatant néanmoins que les précédents documents sur l'AMP de la Syrie soumis aux administrateurs ne contenaient aucune recommandation et n'avaient abouti à aucune décision du Conseil, obligeant le GPC à examiner de nouveau la même question, le président s'est dit favorable à ce que le GPC, dans le document final soumis au Conseil, oriente quelque peu le choix des administrateurs sur la base des commentaires formulés durant la phase de finalisation du document. L'option 1, telle qu'examinée durant l'audioconférence conformément au processus habituel du PME, a été rejetée par certains groupes constitutifs représentés qui ont jugé tout contact direct (réel ou perçu) avec le gouvernement syrien inacceptable. L'option 3, qui propose d'annuler l'AMP pour la Syrie, a été contestée par d'autres groupes constitutifs représentés qui ont fait valoir, sur la base de l'analyse du Secrétariat, qu'il n'existe aucune restriction légale à l'engagement du PME en Syrie. L'option 2 n'ayant fait l'objet d'aucune opposition de principe et ayant reçu plusieurs marques de soutien, le président a cru y voir, à ce stade, le signe que le Conseil pouvait peut-être parvenir à un consensus sur cette option, qui propose d'œuvrer par l'intermédiaire du Forum de dialogue sur l'éducation en Syrie pour traiter ce dossier exceptionnel.

Référence aux décisions du Conseil : BOD/2018/12-06, BOD/2019/06-12

1. Objectif

1.1. Le Conseil est invité à examiner si le PME doit mettre en application l'allocation maximale par pays de 25 millions de dollars pour la Syrie et, le cas échéant, selon quelles modalités. Trois options, décrites ci-après, sont proposées par le Comité des financements et performances sur la base de leurs délibérations et de leurs consultations auprès des groupes constitutifs.

2. Décision recommandée

BOD/2019/12-XX– <u>Allocation maximale par pays pour la Syrie</u> : Le Conseil d'administration :

1. Approuve l'Option (1, 2 ou 3) telle qu'énoncée dans le document BOD/2019/12 DOC 11 en faveur de l'engagement/du non-engagement du PME en Syrie.
2. [Si le Conseil choisit l'Option 2] À titre exceptionnel, lève la condition imposant à un PDP d'être membre du PME avant de pouvoir bénéficier d'un financement pour répondre aux besoins d'éducation de la Syrie, sous réserve que les fonds soient déployés conformément aux mécanismes et résolutions de l'ONU applicables et dans le respect des Principes opérationnels du PME dans les situations d'urgence complexes.
3. [Si le Conseil choisit l'Option 3] Demande que le Comité des finances et du risque élabore une proposition pour réaffecter l'allocation maximale par pays de 25 millions de dollars.

3. Contexte

3.1 En février 2018, le Comité des finances et du risque (FRC), en vertu des pouvoirs qui lui sont délégués par le Conseil d'administration et sur la base de la nouvelle formule d'éligibilité et d'allocation adoptée par le Conseil, a approuvé une AMP de 25 millions de dollars au bénéfice de la Syrie. Le Forum de dialogue sur l'éducation en Syrie, qui mobilise les acteurs du développement et de l'aide humanitaire en faveur de l'éducation en Syrie, a soumis une proposition pour l'emploi des fonds (voir l'Annexe E sur les besoins et les mécanismes de coordination en Syrie). Les délibérations ultérieures du GPC, du Comité de coordination (CC) et du Conseil sont résumées dans l'Annexe C.

3.2 En juin 2019, le Conseil a demandé au GPC d'élaborer un document pour la réunion du Conseil d'administration de décembre 2019 décrivant les considérations spéciales, les défis, les risques, ainsi qu'un cadre d'engagement possible en Syrie, en tenant compte de la mission du PME, de son mode opératoire dans les situations d'urgence, et de paramètres juridiques. Le Secrétariat, à la demande du GPC en juillet, a consulté le service juridique de la Banque mondiale et les autorités

compétentes des Nations Unies sur l'appui que le PME pouvait potentiellement apporter à l'éducation en Syrie (voir Annexe B). Le CC, dans son audioconférence du 10 septembre, a demandé que le document présente également les avantages, les inconvénients et les risques liés à la fourniture d'un financement pour l'éducation en Syrie ; ces éléments sont précisés en Annexe A. La complémentarité du PME et de l'ECW est examinée plus en détail dans l'Annexe F, et la mission du PME dans les situations d'urgence complexes, dans l'Annexe E.

3.3 Le GPC présente les options suivantes au Conseil :

Option 1 : Conformément au modèle opérationnel du PME, inviter les autorités syriennes, par l'intermédiaire du ministère de l'Éducation, à rejoindre le PME en adhérant au Pacte, en mobilisant un groupe local d'éducation, et en élaborant et en adoptant un plan sectoriel de l'éducation endossé. Le processus de requête de financement suivrait la procédure habituelle. Le Secrétariat recommande que le GPC approuve l'agent partenaire et le cadrage du projet dès le début du processus.

Option 2 : Le Conseil d'administration invite les agents partenaires autorisés à opérer sur le territoire syrien en vertu des résolutions de l'ONU à soumettre une manifestation d'intérêt pour le rôle d'agent partenaire incluant une définition de leur périmètre d'action. Sur la base de cette déclaration d'intérêt, le Secrétariat soumettra une proposition en vue de la sélection de l'agent partenaire et de son périmètre d'action. Lors de la préparation de cette proposition, le Secrétariat consultera EDF. A des fins d'efficacité, le Conseil délègue au GPC l'autorité d'approuver l'agent partenaire proposé ainsi que son périmètre d'action. Sur la base de cette sélection, l'agent partenaire sera invité à préparer une proposition, en consultation avec EDF. Comme tout groupe local des partenaires d'éducation (GLPE), EDF ne serait qu'une entité consultative. Toute proposition de financement découlant de cette procédure nécessitera l'approbation du Conseil avant que les fonds ne soient alloués, et l'agent partenaire sélectionné devra garantir que sa proposition est conforme aux exigences légales en la matière sur la base des résolutions de l'ONU et des exigences du PME pour les agents partenaires. Cette option exige de déroger aux règles d'adhésion des pays et aux prérequis du modèle de financement. La Syrie ne deviendrait pas membre du PME, et le Secrétariat n'aurait pas de contact avec le gouvernement syrien.

Option 3 : Annuler l'AMP pour la Syrie et demander que le FRC présente une proposition de réaffectation des fonds de l'AMP.

Annexes (disponibles sur le site d'inscription à la réunion du Conseil)

Annexe A : Présentation détaillée des options

Annexe B : Considérations juridiques

Annexe C : AMP pour la Syrie : Rappel des faits

Annexe D : Mission du PME dans les situations d'urgence complexes

Annexe E : Besoins d'éducation et appui et coordination sectoriels en Syrie

Annexe F : Complémentarité potentielle du PME et de l'ECW en Syrie

Annexe G : Calendrier indicatif en cas de décision d'engagement

ALLOCATION MAXIMALE PAR PAYS EN FAVEUR DE LA SYRIE

N.B. : Les documents du Conseil sont de nature délibérative et, conformément à la politique de transparence du PME, ne sont pas considérés comme des documents publics tant que le Conseil ne les a pas examinés en réunion. Il est entendu que les groupes constitutifs distribueront, à des fins de consultation, les documents du Conseil à leurs membres avant la réunion du Conseil.

Annexe A : Présentation des différentes options

Annexe B : Considérations juridiques

Annexe C : Contexte de l'allocation maximale par pays en faveur de la Syrie

Annexe D : Mandat du PME dans les situations d'urgence complexes

Annexe E : Besoins d'éducation, aide et coordination en Syrie

Annexe F : Potentielle complémentarité entre le PME et l'initiative « L'éducation ne peut pas attendre »

Annexe G : Calendrier indicatif pour le dépôt des requêtes de financement

ANNEXE A – PRÉSENTATION DES DIFFÉRENTES OPTIONS

Option 1

L'option 1 prévoit que le Secrétariat informe l'État syrien, par l'intermédiaire du ministre de l'Education, de l'existence de l'allocation maximale par pays et invite la Syrie à rejoindre le Partenariat mondial pour l'éducation (PME) en soumettant un plan sectoriel de l'éducation (PSE) endossé ou un plan de transition de l'éducation (PTE). Pour faire partie du PME, la Syrie devra adhérer au Pacte du PME et mettre en place un Groupe local des partenaires de l'éducation. Le pays devra aussi rejoindre un groupe constitutif de pays en développement partenaires et sera admis à participer aux structures de gouvernance du PME.

Cette option se fonde sur le principe que la Syrie est un État reconnu par les Nations Unies et un membre de la Banque mondiale. Elle permettrait au pays de soumettre des requêtes de financement (financement pour la préparation d'un plan sectoriel de l'éducation et financement pour la mise en œuvre du programme) suivant la procédure standard. Dans le cas où le Conseil retiendrait cette option, le Secrétariat recommande au Comité des financements et performances (GPC) d'approuver l'agent partenaire et le champ d'application du projet dès les premières étapes du processus pour permettre de vérifier à temps la conformité aux dispositions juridiques des résolutions applicables du Conseil de sécurité des Nations Unies. L'option n'implique pas nécessairement que l'État syrien mettra en œuvre les activités, le modèle opérationnel du PME prévoyant que les agents partenaires assurent l'exécution directe des activités en accord avec les pays partenaires.

L'**option 1 présente l'avantage** que le PME ne s'écartera pas de la norme établie en matière d'adhésion au Partenariat et d'aide financière. L'appui financier direct du PME de même que l'orientation plus générale du Partenariat vers le développement du secteur de l'éducation favoriseraient le renforcement des systèmes éducatifs et l'accès à l'éducation d'un grand nombre d'enfants et de jeunes syriens marginalisés. L'engagement du PME contribuerait à créer une convergence entre les priorités définies dans le PTE, le Plan d'aide humanitaire pour la Syrie et le Plan de résilience pluriannuel de l'initiative « L'éducation ne peut pas attendre » (ECW), favorisant la cohérence de l'action de développement du secteur éducatif, de l'harmonisation des financements dans l'ensemble du secteur éducatif et de la prise en compte de la viabilité et la pérennité des résultats des interventions (voir l'annexe E sur les besoins d'éducation, l'aide et la coordination en Syrie).

L'option 1 présente des inconvénients et des risques tant pour la réputation du Partenariat qu'au plan politique. Il existe aussi un risque de nuire découlant de la collaboration directe avec l'État syrien. Les restrictions à l'aide apportée par certains bailleurs de fonds à l'État syrien pourraient se

répercuter sur les financements alloués par le PME. L'agent partenaire devra (ou les agents partenaires devront) avoir les capacités et les ressources voulues pour surmonter ces risques d'ordre financier, sécuritaire et politique.

Option 2

Le Conseil d'administration invite les agents partenaires autorisés à opérer sur le territoire syrien en vertu des résolutions de l'ONU à soumettre une manifestation d'intérêt pour le rôle d'agent partenaire incluant une définition de leur périmètre d'action. Sur la base de cette déclaration d'intérêt, le Secrétariat soumettra une proposition en vue de la sélection de l'agent partenaire et de son périmètre d'action. Lors de la préparation de cette proposition, le Secrétariat consultera EDF. A des fins d'efficacité, le Conseil délègue au GPC l'autorité d'approuver l'agent partenaire proposé ainsi que son périmètre d'action. Sur la base de cette sélection, l'agent partenaire sera invité à préparer une proposition, en consultation avec EDF. Comme tout groupe local des partenaires d'éducation (GLPE), EDF ne serait qu'une entité consultative. Toute proposition de financement découlant de cette procédure nécessitera l'approbation du Conseil avant que les fonds ne soient alloués, et l'agent partenaire sélectionné devra garantir que sa proposition est conforme aux exigences légales en la matière sur la base des résolutions de l'ONU et des exigences du PME pour les agents partenaires.

L'option 2 implique de déroger aux principes d'adhésion au PME et de conformité aux prérequis de son modèle de financement, tout en continuant d'appliquer d'autres principes fondamentaux comme la complémentarité des financements dans un cadre cohérent, la concertation inclusive et les normes de qualité. Cette option n'oblige pas la Syrie à devenir un membre du PME dans le contexte actuel et elle n'implique pas un dialogue entre le Secrétariat du PME et l'État syrien. S'agissant de cette option, le Secrétariat suggère que l'objet de la proposition et le choix de l'agent partenaire soient approuvés par le GPC dès les premières étapes du processus pour permettre de vérifier à temps la conformité aux dispositions des résolutions applicables du Conseil de sécurité des Nations Unies (voir l'Annexe 3 dans le document BOD/2018/12 DOC 05). L'agent partenaire sélectionné devant satisfaire aux exigences des résolutions applicables du Conseil de sécurité des Nations Unies et fonctionner dans ce cadre, le principe appelant « à agir sans nuire » et les autres principes de neutralité et d'impartialité devront être appliqués.

Cette **démarche offre l'avantage** au PME de pouvoir déployer les ressources disponibles pour combler le déficit de financement existant afin de répondre aux besoins d'éducation à l'intérieur de la Syrie sans collaborer avec les autorités publiques syriennes. Par conséquent, bon nombre d'enfants et de jeunes vulnérables dans les régions touchées par le conflit bénéficieraient du renforcement de la prestation des services d'éducation à l'échelon infranational. Les principes du PME en matière de

partenariat inclusif, d'alignement et d'harmonisation pourraient contribuer à renforcer la planification et la mise en œuvre, étant entendu qu'une attention particulière doit être accordée à la complémentarité, à l'utilisation optimale des ressources disponibles et au relais entre les plans et interventions à court et moyen terme, en vue de renforcer les capacités et la résilience au niveau des communautés et des établissements scolaires dans l'optique d'une prestation de services d'éducation viables et durables.

Les **inconvénients et risques de l'option 2** seraient liés, entre autres, au statut exceptionnel de la Syrie au sein du PME, le pays n'étant pas en mesure d'en devenir membre. Le Partenariat devra mettre en balance le principe de l'adhésion des pays et son engagement à offrir des possibilités d'éducation aux enfants vulnérables. L'engagement du PME en Syrie pourrait poser un risque pour la réputation du Partenariat s'il est perçu comme un soutien à l'égard des pouvoirs publics. De surcroît, comme pour l'option 1, les restrictions particulières que les bailleurs de fonds peuvent imposer à l'utilisation de leurs ressources dans le contexte de la crise syrienne pourraient avoir des répercussions sur les financements du PME. L'agent partenaire devra (ou les agents partenaires devront) avoir les capacités et les ressources voulues pour surmonter ces risques d'ordre financier, sécuritaire et politique, notamment le risque que les financements soient utilisés pour prêter assistance aux autorités syriennes ou qu'ils tombent dans les mains des groupes armés ou des terroristes.

Option 3

L'option 3 consisterait pour le Conseil à annuler l'allocation maximale par pays en faveur de la Syrie et à informer le Forum de développement de l'éducation que le PME, dans la situation actuelle, ne sera pas en mesure d'apporter un appui au secteur de l'éducation en Syrie. Ensuite, le Conseil demanderait au Comité des finances et du risque de lui faire des propositions sur la réaffectation des 25 millions de dollars mobilisés au titre de cette allocation maximale par pays.

L'option 3 présente l'avantage d'éviter les risques et inconvénients des options 1 et 2 (voir plus haut).

L'inconvénient serait de ne pas pouvoir déployer des ressources du PME disponibles pour combler le déficit de financement afin de répondre aux besoins d'éducation à l'intérieur des frontières syriennes. Cette option pourrait aussi remettre en question l'engagement du PME à répondre aux besoins d'éducation dans les environnements fragiles. Le risque existe que le PME apparaisse comme soumis aux pressions politiques, qui l'emporteraient donc sur l'engagement du Partenariat à offrir des chances d'éducation aux populations les plus vulnérables de la planète. L'annulation d'une

allocation maximale par pays pour des raisons politiques serait une première et pourrait établir un précédent.

ANNEXE B – CONSIDÉRATIONS JURIDIQUES

Considérations juridiques

Le mandat opérationnel du PME en situation de conflit trouve son fondement dans la mission du Partenariat consistant à soutenir les efforts et à mobiliser les énergies à l'échelle mondiale pour offrir à tous une éducation et un apprentissage équitables et de qualité. Ce mandat est conforté par les décisions prises par le Conseil en 2012 (Cadre directeur pour l'accélération de l'appui dans les situations d'urgence et de reconstruction), 2013 (Cadre opérationnel pour un appui efficace aux États fragiles et touchés par un conflit) et 2018 (Principes opérationnels dans les situations d'urgence complexes). En Juin 2019, le Conseil a réaffirmé sa grande appétence au risque quand il s'agit de soutenir l'éducation dans les pays touchés par la fragilité et les conflits. Voir plus à l'annexe D.

Les concertations avec le conseiller juridique de la Banque mondiale et le chargé de liaison du mécanisme d'intervention des Nations Unies sur l'ensemble de la Syrie (*Whole of Syria*) ont permis de confirmer qu'il n'existait aucun obstacle juridique au déploiement de l'allocation maximale par pays du PME en Syrie :

- La République arabe syrienne est un membre du Groupe de la Banque mondiale. L'État syrien est reconnu par le Conseil des Gouverneurs et le Conseil des Administrateurs de la Banque mondiale et est représenté dans ces instances. Aucune restriction n'est imposée à l'assistance financière en direction de la Syrie. Toutefois, le pays ne peut pas bénéficier des financements de l'Association internationale de développement (IDA) en raison des arriérés accumulés et de l'incapacité de la Banque mondiale à évaluer et superviser efficacement les projets sur place. D'après le Conseiller juridique de la Banque mondiale, le PME peut apporter un soutien à la Syrie dans le cadre des résolutions applicables du Conseil de sécurité des Nations Unies.

- L'État syrien est reconnu par les Nations Unies et est représenté à l'Assemblée générale et dans d'autres institutions onusiennes. Conformément aux résolutions applicables, les Nations Unies apportent une aide humanitaire à la Syrie dans une démarche couvrant l'ensemble du pays, sous la forme d'opérations à l'intérieur du territoire et d'interventions transfrontalières à partir de la Jordanie, de la Turquie et de l'Iraq. La résolution 2165 en particulier autorise l'acheminement transfrontalier de fournitures par les organismes des Nations Unies et les partenaires d'exécution au profit des populations syriennes sans collaborer autrement avec les autorités publiques qu'en les informant des mouvements des approvisionnements, et ce conformément aux principes humanitaires.

- Certes, il existe un moyen légal de déployer les financements du PME en Syrie, mais les restrictions imposées aux ressources des bailleurs de fonds pourraient peser sur leurs

contributions au Fonds du PME. Les contributions au fonds fiduciaire du PME étant mises en commun, les bailleurs de fonds ne peuvent pas imposer des conditions qui empêcheraient l'utilisation de leurs ressources dans des contextes particuliers. Toutefois, conformément à la politique du PME relative aux contributions et aux principes de sauvegarde, tout bailleur de fonds désireux d'imposer des restrictions au déploiement de ses fonds dans un pays particulier peut, de façon notionnelle, affecter ces ressources à tous les autres pays, sauf au pays en question.

ANNEXE C – CONTEXTE DE L'ALLOCATION MAXIMALE PAR PAYS EN FAVEUR DE LA SYRIE

En février 2018, le Comité des finances et du risque a approuvé, en vertu du pouvoir que lui a délégué le Conseil et sur la base des critères d'éligibilité et de la formule d'allocation adoptés par le même Conseil, une allocation maximale par pays d'un montant de 25 millions de dollars pour répondre aux besoins d'éducation en République arabe de Syrie. En juin 2018, le GPC a examiné la note d'orientation sur les modalités de mise en œuvre de l'allocation maximale par pays préparée par le Forum de dialogue sur l'éducation, réunissant les acteurs de l'aide au développement et de l'aide humanitaire œuvrant en faveur de l'éducation en Syrie. Face à la complexité de la situation, le GPC a décidé de soumettre la question au Conseil en même temps qu'un projet de principes opérationnels sur l'engagement du PME dans des situations d'urgence complexes.

Le Conseil a adopté les *Principes opérationnels du PME dans les situations d'urgence complexes* en décembre 2018. Compte tenu cependant des opinions divergentes sur l'allocation maximale par pays en faveur de la Syrie, le Conseil a demandé au GPC et au Secrétariat de lui présenter à sa réunion de juin 2019 une note sur le bien-fondé de cette allocation ou sur les modalités de sa mise en œuvre. La demande ne contenant pas de directives claires sur les informations attendues, outre celles déjà fournies dans l'annexe aux principes opérationnels, le GPC a, par la voix de son président, demandé au Comité de coordination des orientations plus précises.

Le Comité de coordination a délibéré en mars 2019 sur la demande du président du GPC et sur d'autres questions soulevées par un groupe de bailleurs de fonds partenaires au sujet de l'engagement du PME en République arabe syrienne. Le Comité de coordination a estimé que les consultations devaient être élargies aux groupes constitutifs.

En juin 2019, le Conseil a demandé au GPC de préparer une note pour la réunion du Conseil de décembre 2019 présentant les facteurs particuliers devant être pris en compte ainsi que les enjeux, les risques et le possible cadre de l'engagement, compte tenu du mandat du PME, du modèle opérationnel dans les situations d'urgence et des aspects juridiques.

Le GPC a examiné les grandes lignes du projet de document en juillet 2019 et demandé au Secrétariat de consulter la Banque mondiale et le conseiller juridique des Nations Unies au sujet des possibles restrictions légales à l'action du PME en faveur du secteur de l'éducation en Syrie et d'intégrer ces éléments dans le document. Le Comité de coordination a de nouveau discuté de l'objet de ce document lors de sa réunion du 10 septembre 2019. Il a notamment demandé que le document présente aussi les avantages, les inconvénients et les risques liés à la mise en œuvre de l'allocation maximale par pays en Syrie.

ANNEXE D – MANDAT DU PME DANS LES SITUATIONS D'URGENCE COMPLEXES

Aux termes de la Charte et du Pacte du PME, le Partenariat a pour mission d'accompagner les efforts et de mobiliser les énergies à l'échelle mondiale pour offrir à tous une éducation et un apprentissage équitables et de qualité grâce à un partenariat inclusif, des systèmes éducatifs efficaces et des financements plus importants.

Dans l'esprit de la nouvelle orientation privilégiant les pays fragiles et/ou touchés par les conflits, le Conseil a adopté le *Cadre directeur pour l'accélération de l'appui dans les situations d'urgence et de reconstruction* en novembre 2012, puis un *Cadre opérationnel pour un appui efficace aux États fragiles et touchés par un conflit* en juin 2013 pour permettre au Partenariat d'affecter des ressources aux situations d'urgence lorsqu'elles surviennent. Les deux mécanismes visent à donner les moyens d'intervenir de façon efficace et efficiente dans le secteur de l'éducation en situation d'urgence, en tirant aussi parti des liens pouvant être faits entre l'aide humanitaire et l'aide au développement en faveur de l'éducation et l'accroissement des financements au profit de ce secteur dans les situations d'urgence. Ces décisions soulignent l'importance de limiter et d'atténuer les effets néfastes des situations d'urgence sur les services éducatifs et d'assurer la continuité de l'éducation des enfants et des jeunes malgré la crise.

Après un examen consultatif des mécanismes d'appui du PME en situation de crise, le Conseil a adopté en décembre 2018 les *Principes opérationnels dans les situations d'urgence complexes* afin de préciser et d'actualiser le cadre de ces principes opérationnels. Le Conseil a noté que ces principes devront être appliqués suivant une approche fondée sur les risques adaptée à chaque contexte.

En juin 2019, le Conseil a approuvé une série d'énoncés de l'appétence au risque formulés pour permettre au Partenariat d'offrir aux enfants et aux jeunes les plus marginalisés des chances égales d'accéder à l'éducation et à des possibilités d'apprentissage, tout en gérant les risques associés. Parmi ces énoncés figure celui portant sur l'appui au secteur de l'éducation dans les pays touchés par la fragilité et les conflits, indiquant ce qui suit : *« Le GPE reconnaît la nécessité de prendre des risques étant donné que sa mission consiste à mobiliser les énergies à l'échelle mondiale et nationale pour offrir à tous une éducation et un apprentissage équitables et de qualité. Le PME s'est particulièrement engagé à concentrer ses ressources sur les enfants et les jeunes les plus marginalisés, notamment ceux qui vivent dans des pays fragiles et touchés par un conflit. Le GPE estime qu'une prise de risque considérable est justifiée pour atteindre ses buts dans les pays fragiles et/ou touchés par un conflit lorsqu'il est possible de renforcer les systèmes. Et il est prêt à accepter les éventuelles conséquences négatives de son action dans ces environnements"*.

ANNEXE E : BESOINS D'ÉDUCATION, AIDE ET COORDINATION EN SYRIE

Le conflit syrien, qui entre dans sa 9e année, a eu des conséquences néfastes sur la vie et l'éducation de plus de 6 millions d'enfants (de 5 à 17 ans) dans le pays. Plus de 2 millions d'enfants seraient non scolarisés. Bon nombre d'entre eux n'ont pas pu aller à l'école au cours des cinq dernières années. Le conflit a réduit à néant des décennies d'investissements au profit de l'éducation dans un pays qui enregistrait naguère des taux élevés d'accès à l'éducation et d'apprentissage. Un établissement scolaire sur trois a été détruit et plusieurs de ces bâtiments servent d'abri aux déplacés internes. Selon l'aperçu des besoins humanitaires pour 2019 en Syrie, 1,3 million de petits Syriens pourraient être déscolarisés.

D'après une évaluation des acquis scolaires effectuée en mars 2017 à Idlib, 59 % des élèves de sixième année, 52 % de septième année et 35 % de huitième année étaient incapables de lire un texte simple de 7 à 10 phrases, ce qui correspond aux compétences attendues en lecture en deuxième année d'études. Les tendances seraient similaires dans les petites classes. L'Évaluation des aptitudes à la lecture dans les petites classes et l'Évaluation des aptitudes en mathématiques dans les petites classes réalisées à Idlib, dans la région rurale de Damas, et à Alep en 2017 ont montré que moins de 10 % des élèves de troisième année sont capables de lire et de résoudre des opérations mathématiques élémentaires correspondant à leur niveau d'études.

Depuis le début de la crise, environ 140 000 professionnels de l'éducation (soit 50 % du personnel du secteur de l'éducation), notamment les enseignants, ont quitté le système éducatif. Depuis la déroute de l'État islamique, on estime à plus de 1,4 million le nombre de déplacés internés ou de rapatriés qui sont retournés dans leurs villes et villages respectifs, où les écoles sont détruites ou manquent de commodités essentielles comme l'eau et l'assainissement. Les écoles dans les communautés d'accueil des déplacés internes et des rapatriés n'ont pas la capacité de recevoir les nouveaux élèves, ce qui entraîne la surpopulation des salles de classe et l'adoption de systèmes à double, voire triple vacation. Selon les rapports sur les zones de Quneitra et Dar'a dans la région rurale de Damas, les effectifs dans les salles de classe des établissements d'enseignement publics atteignaient 150 élèves par enseignant en 2018.

Mécanismes de coordination dans le secteur de l'éducation en Syrie

Il existe plusieurs mécanismes de coordination des interventions en faveur de l'éducation en Syrie. Certaines de ces interventions sont essentiellement d'ordre humanitaire, tandis que d'autres

s'inscrivent à la fois dans le cadre de l'aide au développement et de la stabilisation. Les mécanismes actuellement en œuvre sont les suivants :

Whole of Syria (Interventions couvrant l'ensemble de la Syrie)

En 2014, les Nations Unies ont réuni les opérations pilotées par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires dans un cadre unique baptisé « Whole of Syria ». Cette décision faisait suite au lancement du Plan d'aide humanitaire pour la Syrie en application des résolutions 2165, 2191, 2258, 2332, et 2393 du Conseil de sécurité des Nations Unies. L'objectif était de répondre sur la base de principes et d'une façon prévisible et cohérente aux besoins humanitaires prioritaires par des opérations aussi bien à l'intérieur du pays que transfrontalières. En tant que chefs de file du cluster Education, l'UNICEF et Save the Children assurent de concert la coordination des interventions du mécanisme « Whole of Syria » dans le secteur de l'éducation.

Les ONG syriennes participant au mécanisme « *Whole of Syria* » sont soigneusement évaluées pour préserver son caractère humanitaire, apolitique et non militaire. Le mécanisme exécute actuellement des activités financées par « L'éducation ne peut pas attendre » (ECW).

Partenaires techniques et financiers de la Syrie

Le groupe des partenaires techniques et financiers de la Syrie a été créé en 2016 par le département du développement international (DFID) dans le but de renforcer la coordination des activités des bailleurs de fonds dans le secteur de l'éducation à travers des projets relevant de l'aide humanitaire et des actions de développement et de stabilisation. Le groupe compte actuellement 10 bailleurs de fonds bilatéraux comme membres. Le DFID et l'Union européenne (UE) assurent pour le moment la présidence conjointe de ce mécanisme.

Le groupe des partenaires techniques et financiers focalise son appui sur la prestation de services d'éducation dans les zones non contrôlées par les forces gouvernementales, soit par des programmes d'éducation spéciaux, soit par des programmes intersectoriels comportant un volet Éducation. Certains programmes mis en œuvre par le groupe ont explicitement des objectifs de stabilisation, tandis que d'autres mènent des activités similaires à celles mises en œuvre par les partenaires du mécanisme « *Whole of Syria* » grâce aux financements d'organismes non humanitaires.

Forum de dialogue sur l'éducation

En 2017, le Secrétariat du PME a facilité la préparation d'une proposition du mécanisme « *Whole of Syria* » au titre de la première aide à l'investissement de L'ECW en faveur de la Syrie. La préparation de cette proposition a servi de prétexte à la création d'un forum inclusif destiné à coordonner toutes

les actions de renforcement de l'éducation à l'intérieur de la Syrie. Le Forum est une plateforme stratégique et de collaboration des partenaires de l'aide humanitaire et de l'aide au développement, créée pour coordonner les actions au profit de l'éducation à l'intérieur de la Syrie et pour apporter une réponse collective aux problèmes techniques et de politique générale se posant dans le secteur de l'éducation.

Le Forum se réunit deux fois par an et les partenaires ci-après y participent : les membres du mécanisme « Whole of Syria » (UNICEF, Save the Children), les membres du Groupe des partenaires techniques et financiers (Royaume-Uni, États-Unis, UE, Norvège, Allemagne, Italie, Japon) et les représentations régionales des institutions des Nations-Unies (UNICEF, UNESCO, UNESCWA, HCR, UNRWA et le PAM). Le Secrétariat du PME et celui de L'ECW y assistent en qualité d'observateurs. Le DFID et l'UE assurent actuellement la présidence conjointe du Forum. Le tableau 1 donne un aperçu des rôles et responsabilités des mécanismes de coordination et des différents intervenants.

Whole of Syria	**Coordonnateurs secteur de l'éducation (UNICEF et Save the Children)**
	• Assurent la présidence conjointe du Forum de dialogue sur l'éducation et du Groupe des partenaires techniques et financiers pour appliquer une démarche unifiée et coopérative et résoudre les problèmes stratégiques et techniques du secteur de l'éducation. • Coordonnent le financement de L'ECW en étroite collaboration avec les hubs du Groupe des partenaires de l'éducation de même que les membres du Forum de dialogue sur l'éducation en Syrie. • Surveillent les progrès et l'évolution du financement de l'ECW à l'intérieur de la Syrie. Assurent l'harmonisation des procédures et des processus dans l'ensemble des hubs pour favoriser la cohésion des programmes, l'efficience, l'efficacité, la transparence et la participation de tous les partenaires.
	Coordonnateurs des hubs de l'éducation (Damas et Gaziantep)
	• Coordonnent le processus des sous-financements de L'ECW avec les partenaires de l'éducation dans le cadre du mécanisme « whole of Syria ». • S'assurent que les projets au titre des sous-financements sont exécutés conformément à leur conception et que les activités des projets sont en bonne voie et les rapports d'étape soumis à temps. • Contrôlent tous les trois mois l'avancement des projets par rapport aux indicateurs convenus et examinent les rapports d'activité soumis. • Communiquent les conclusions lors des réunions au niveau des hubs pour assurer la transparence et la participation de tous les partenaires de l'éducation au mécanisme « Whole of Syria ».
	Partenaires de l'éducation au niveau des hubs du mécanisme « Whole of Syria » (ONG syriennes, ONG, ONGI, institutions des Nations Unies)
	• Choisissent un représentant pour participer au Forum de dialogue sur l'éducation et donnent des avis stratégiques et techniques sur l'exécution du programme de L'ECW. • Sollicitent sur une base concurrentielle les financements de L'ECW conformément aux critères d'éligibilité. • Exécutent les projets en respectant les objectifs de conception • Effectuent, le cas échéant, une analyse complète des besoins locaux pour guider la mise en œuvre du projet.
Groupe des partenaires techniques et financiers	• Assure la présidence conjointe du Forum de dialogue avec le mécanisme « Whole of Syria » pour appliquer une démarche unifiée et coopérative et résoudre les problèmes stratégiques et techniques du secteur de l'éducation. • Convient du cadre d'établissement des rapports avec le mécanisme « Whole of Syria » pour assurer le contrôle des interventions financées par L'ECW conformément au plan de travail arrêté. • Fournit des avis et un appui technique à la préparation et l'exécution des projets.
Institutions des Nations Unies au niveau régional	• Participent et donnent des avis aux réunions du Forum de dialogue sur l'éducation en Syrie. • Aident à résoudre les problèmes techniques et stratégiques liés au programme de L'ECW en Syrie.

	• Fournissent des avis et un appui technique pour la préparation et l'exécution des programmes.
Autorités locales de l'éducation	• Participent aux forums de dialogue sur l'éducation au niveau des hubs et des collectivités locales pour aider à résoudre des questions stratégiques et techniques fondamentales dans le secteur de l'éducation. • Fournissent, si possible, les données sur la scolarisation, la fréquentation scolaire et l'apprentissage. • Participent aux activités de renforcement des capacités organisées par le mécanismes « Whole of Syria ».
Membres des collectivités locales	• Participent aux campagnes sur le thème du retour à l'apprentissage (Back-to-Learning ou « BTL »), destinées à encourager les parents et les collectivités locales à envoyer les enfants à l'école. • Facilitent, avec l'aide des enseignants et des professionnels de l'éducation, la mise en place d'associations de parents et d'enseignants en vue de promouvoir la qualité de l'éducation, l'amélioration de l'école et le soutien communautaire. • Apportent l'appui nécessaire à l'apprentissage et l'éducation des enfants, aussi bien dans des cadres formels qu'informels.

Financement de l'éducation en Syrie

Les Nations Unies ont déterminé dans le Plan d'aide humanitaire pour la Syrie qu'il fallait en 2019 un montant de 3,29 milliards de dollars pour répondre aux besoins humanitaires absolument essentiels, dont l'éducation. Sur les 3,29 milliards attendus, la communauté des bailleurs de fonds a fourni 1,29 milliard de dollars à titre d'appui aux secteurs de l'alimentation et de la santé. Les principaux donateurs concernés sont les États-Unis d'Amérique, l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Union européenne.

D'après le Plan d'aide humanitaire, le montant requis pour le secteur de l'éducation s'élève à un total de 251,1 millions de dollars. À en croire les dernières statistiques du Bureau de coordination des affaires humanitaires (octobre 2019), 48 % du montant ont déjà été versés.

En 2017, L'ECW a apporté 15 millions de dollars à titre de première aide à l'investissement dans le secteur de l'éducation en Syrie, l'UNICEF lui servant d'agent partenaire. Un montant supplémentaire de 5 millions de dollars a été fourni en 2018 pour soutenir les activités en cours.

Le Forum de dialogue sur l'éducation donne des orientations stratégiques générales sur les financements de L'ECW. Le Forum procède actuellement à la finalisation du Plan de résilience pluriannuel, qui devrait bénéficier d'une dotation initiale de L'ECW d'un montant total de 30 millions de dollars, sur les 800 millions de dollars que devrait coûter le programme, selon les estimations provisoires.

ANNEXE F – POTENTIELLE COMPLÉMENTARITÉ ENTRE LE PME ET L'ÉDUCATION NE PEUT PAS ATTENDRE EN SYRIE

Les mécanismes d'intervention du PME dans les situations d'urgence intègrent des dispositifs permettant de relier l'aide au développement et l'aide humanitaire. L'option 1 est résolument axée sur le renforcement des systèmes éducatifs suivant une démarche standard du PME, en collaboration avec les autorités publiques. L'option 2 nécessite, pour sa part, un examen du mandat et de la valeur ajoutée du PME, comparé particulièrement à L'ECW, dont le mandat dans ce type de contexte est très clair.

Il faudra des années, voire des décennies, pour reconstruire ce que la guerre a détruit en Syrie. Et, bien qu'il soit difficile de prédire avec certitude à quel moment la situation se stabilisera, il est néanmoins important de déterminer les bases qui doivent être jetées en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre ultérieures des stratégies qui permettront d'offrir des chances équitables d'accès à des possibilités d'éducation plus durables aux enfants syriens vulnérables.

Alors que les partenaires s'emploient avec L'ECW à concevoir un plan à moyen terme sur la base du Plan de résilience pluriannuel, l'engagement du PME permettrait à ces partenaires de s'intéresser davantage à la restauration des bases d'une planification à plus long terme. Cette démarche concernerait par exemple les capacités statistiques au niveau local, qui seraient un étai important pour les analyses sectorielles et la planification stratégique en vue de la reconstruction du secteur. Le renforcement des capacités des acteurs de proximité et la fragmentation des services publics à l'échelon local représentent un autre pôle de reconstruction. Les partenaires du Forum de dialogue sur l'éducation pourraient considérer ces axes d'intervention dans le cadre de l'option 2. Les normes de qualité du PME s'assurent de la viabilité des activités des programmes. En Syrie, elles pourraient inciter les partenaires à se projeter à plus long terme et à envisager les interventions du point de vue de leur durabilité.

L'aide à l'éducation en Syrie est fragmentée, mais le Plan de résilience pluriannuel va aider les partenaires à mettre en œuvre des actions plus coordonnées. L'apport du PME devrait, par définition, compléter l'action des partenaires, et la concertation au sujet de cet engagement doit être inclusive, dans le cadre d'un plan cohérent. Il faudrait des ressources supplémentaires pour financer entièrement le Plan de résilience pluriannuel. Si elle était déployée, l'allocation maximale par pays mise à disposition par le PME accroîtrait considérablement les ressources consacrées à la mise en œuvre du plan. Jusqu'à 20 % de l'allocation pourrait être rapidement disponible grâce au mécanisme de financement accéléré.

En conclusion, les rôles de L'ECW et du PME ne pourraient pas être clairement séparés dans le contexte syrien. Les partenaires utiliseraient vraisemblablement les deux sources de fonds pour financer le même plan, et il est fort possible que la même entité serve d'agent partenaire à la fois au PME et à L'ECW. Mais les approches respectives de chacun de ces deux acteurs en ce qui concerne l'analyse des besoins, la planification et le renforcement des capacités pourraient constituer un exemple éloquent de la manière d'apporter un appui immédiat et à moyen terme tout en posant des jalons pour la reconstruction après une crise grave et prolongée.

Enfin, en conjuguant leurs efforts à l'échelle mondiale pour attirer l'attention sur la crise de l'éducation en Syrie, L'ECW et le PME pourraient avoir une occasion unique de plaider pour la cause de l'éducation et de mobiliser des ressources en vue de promouvoir la paix et la stabilité dans la région en apportant l'éducation aux Syriens de demain.

ANNEXE G – CALENDRIER INDICATIF POUR LE DÉPÔT DES REQUÊTES DE FINANCEMENT

Le présent calendrier a simplement une valeur indicative, le déroulement effectif du processus dépendant des facteurs suivants : l'issue des discussions sur le périmètre d'action et le choix de l'agent partenaire, la finalisation du cadre de planification (plus probablement du Cadre de résilience pluriannuel), les procédures concernant l'agent partenaire et les conditions sur le terrain. Deux cas de figure, avec et sans financement accéléré, sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Scénario 1 : Pas de financement accéléré

Étape 1 : Lancement du processus • Communication du Secrétariat aux coprésidents du EDF concernant la décision du Conseil leur demandant d'informer les membres du EFD et les agents partenaires potentiels de la possibilité de soumettre une manifestation d'intérêt pour agir en tant qu'agent(s) partenaire(s)	D'ici à la fin décembre 2019
Étape 2 : Soumission de la déclaration d'intérêt au Secrétariat du GPE ainsi que de l'envergure des financements des partenaires agissant en tant qu'agent(s) partenaire(s)	15 janvier 2020
Étape 3 : Définition du périmètre d'action et choix de l'agent partenaire • Consultation du secrétariat avec EDF et évaluation de la manifestation d'intérêt et du périmètre d'action • Validation du périmètre d'action et du choix de l'agent partenaire par le GPC	Janvier à février 2020 Février 2020
Étape 4 : Préparation de la proposition et processus d'examen de la qualité	Mars à septembre 2020
Étape 5 : Dépôt de la requête de financement	Octobre 2020
Étape 6 : Examen par le GPC	Janvier 2021
Étape 7 : Approbation par le Conseil	Février 2021

Scénario 2 : Financement accéléré

Étape 1 : Lancement du processus • Communication du Secrétariat aux coprésidents du EDF concernant la décision du Conseil leur demandant d'informer les membres du EFD et les agents partenaires potentiels de la possibilité de soumettre une manifestation d'intérêt pour agir en tant qu'agent(s) partenaire(s)	D'ici à la fin décembre 2019
Étape 2 : Soumission de la déclaration d'intérêt au Secrétariat du GPE ainsi que de l'envergure des financements des partenaires agissant en tant qu'agent(s) partenaire(s)	
Étape 3 : Définition du périmètre d'action et choix de l'agent partenaire • Consultation du secrétariat avec EDF et évaluation de la manifestation d'intérêt et du périmètre d'action • Validation du périmètre d'action et du choix de l'agent partenaire par le GPC	Janvier à février 2020 Février 2020
Étape 4 : Préparation de la proposition pour un financement accéléré (à concurrence de 20 % de l'allocation maximale par pays)	Mars et mai 2020
Étape 5 : Examen et approbation du financement accéléré	Juin et juillet 2020
Étape 6 : Préparation de la proposition pour l'ESPIG et processus d'examen de la qualité (les 80 % restants de l'allocation maximale par pays ou 100 % si l'augmentation sous forme de financement accéléré est approuvée par le Conseil)	Juin à septembre 2020
Étape 7 : Dépôt de la requête de financement	Octobre 2020
Étape 8 : Examen par le GPC	Janvier 2021
Étape 9 : Approbation par le Conseil	Février 2021