

Document d'orientation 06

Mars 2013

L'Éducation pour tous est abordable – d'ici à 2015 et au-delà

A lors que nous sommes aujourd'hui à moins de 1 000 jours de l'échéance de 2015 pour la réalisation des objectifs de l'Éducation pour tous, la communauté internationale doit déployer un dernier effort pour surmonter l'un des plus grands obstacles à l'éducation dans les pays les plus pauvres du monde : un financement insuffisant. Si les gouvernements et les donateurs déploient un effort concerté pour tenir les engagements qu'ils ont pris en 2000, l'éducation de base pour tous pourrait être atteinte d'ici à 2015, selon la nouvelle analyse de l'équipe du Rapport mondial de suivi sur l'Éducation pour tous.

Des consultations réalisées dans toutes les régions révèlent qu'un large soutien est accordé à l'inclusion de la réalisation de l'objectif d'un premier cycle du secondaire pour tous dans l'ordre du jour du développement dans l'éducation pour l'après 2015. Atteindre cet objectif exigera des ressources supplémentaires, ainsi qu'un élargissement de la base de financement de façon à inclure des sources nouvelles et innovantes.

L'absence de buts précis pour le huitième objectif du Millénaire pour le développement, sur un partenariat mondial, a donné bonne conscience aux gouvernements et aux donateurs. De même, le Cadre d'action de Dakar sur l'Éducation pour tous ne comporte pas de buts spécifiques contraignant les gouvernements et les donateurs à tenir leurs engagements visant à ce qu'aucun pays ne soit laissé sur le bord de la route pour des raisons liées à l'absence de ressources. Au nom de l'éducation des enfants du monde, nous ne pouvons pas nous permettre de commettre les mêmes erreurs après 2015.

Le déficit du financement de la réalisation de l'objectif de l'éducation de base d'ici à 2015 s'est creusé

En 2010, l'équipe du Rapport mondial de suivi sur l'Éducation a calculé qu'une fois que les gouvernements auront optimisé les dépenses consacrées à l'éducation, il faudra encore mobiliser un financement extérieur de 16 milliards de dollars US par an pour atteindre l'objectif d'une éducation de base¹ de qualité pour tous dans les pays à faible revenu, d'ici à 2015, tout en veillant à atteindre les populations les plus marginalisées². Cependant, les donateurs n'ont pas réussi à tenir l'engagement qu'ils avaient pris à Dakar en 2000 et visant à ce qu'aucun pays ne soit empêché d'atteindre l'objectif de l'éducation pour tous pour des raisons liées à l'absence de ressources. En réalité, l'aide a stagné au cours de ces dernières années ; en effet, à peine 3 milliards de dollars US ont été consacrés chaque année, en moyenne, à l'éducation de base dans les pays à faible revenu, au cours de ces quatre dernières années. Ceci s'est traduit par une énorme pénurie qui, associée à l'inflation, a entraîné le doublement du déficit de financement.

Cependant, il y a eu quelques bonnes nouvelles, en termes de dépenses nationales, au cours de ces dernières années, ce qui a légèrement compensé les effets désastreux de la frilosité des donateurs. Grâce, principalement, à la croissance économique dans les pays à faible revenu, 3 milliards de dollars US supplémentaires ont été mobilisés chaque année en faveur de l'éducation de base. En



fait, les dépenses nationales représentent près de la moitié de l'ensemble des ressources nécessaires à l'éducation. Quoiqu'il en soit, cela signifie qu'il faut réunir 29 milliards de dollars US par an entre aujourd'hui et 2015 pour atteindre l'objectif de l'éducation de base pour tous. Si l'on prend en compte les 3 milliards de dollars US actuellement fournis par les donateurs, il reste un déficit de financement de 26 milliards de dollars US.

Faire en sorte que les ressources existantes des gouvernements et des donateurs soient prioritairement affectées à ceux qui en ont le plus besoin contribuera à combler le déficit

Alors que nous nous rapprochons à grands pas de la date limite de 2015, combler le déficit de financement restant, soit 26 milliards de dollars US, apparaît presque comme une mission impossible. Néanmoins, notre analyse démontre qu'en affectant prioritairement à l'éducation – et à l'éducation de base en particulier – les ressources existantes des gouvernements et des donateurs, le déficit peut être comblé. Cet objectif est conforme à la recommandation selon laquelle les gouvernements devraient consacrer jusqu'à 20 % de leur budget à l'éducation, et doit donc être réalisable.

Les gouvernements des pays à faible revenu pourraient mobiliser 7,5 milliards de dollars US supplémentaires en se contentant de consacrer 20 % du budget national à l'éducation, et en affectant 50 % de ces ressources à l'éducation de base.

Cependant, les gouvernements des pays les plus pauvres ne peuvent pas, à eux seuls, combler le déficit. Même à son faible niveau, l'aide accordée aux pays pauvres représente jusqu'à un cinquième des budgets de l'éducation. Le Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous 2012 montre que dans neuf pays d'Afrique subsaharienne, les donateurs financent plus d'un quart des dépenses publiques consacrées à l'éducation. Ceci a déjà contribué à scolariser des millions d'enfants dans des pays tels que l'Éthiopie, le Mozambique et la République unie de Tanzanie.

Quoiqu'il en soit, l'aide en faveur de l'éducation stagne précisément pendant la période où elle est la plus nécessaire, et la plus grande partie

de l'aide n'atteint pas les pays pauvres. Sur les 5,8 milliards de dollars US d'aide octroyée, en moyenne, à l'éducation de base entre 2008 et 2011, par exemple, moins de la moitié a été allouée à des pays pauvres. Si les donateurs faisaient passer la part de leur aide accordée à l'éducation de 9 à 20 % d'ici à 2015, et si la moitié de ces montants étaient affectés à l'éducation de base, cet effort permettrait à lui seul de réduire de 4 milliards de dollars US le déficit de financement.

Une autre solution consiste à s'assurer que les ressources de l'aide atteignent les pays pauvres. À l'heure actuelle, environ un quart du total de l'aide directe à l'éducation ne quitte même pas les pays donateurs. Cet argent est dépensé en bourses d'études et en frais de scolarité d'étudiants de pays en développement qui suivent des études dans des pays donateurs. Allouer les trois quarts de ces fonds à l'éducation de base dans les pays les plus pauvres contribuerait à une réduction du déficit de financement de 2,4 milliards de dollars US. En ajoutant ce montant aux 4 milliards de dollars US qui pourraient être mobilisés en faisant en sorte que l'aide accorde la priorité à l'éducation de base, 6,4 milliards de dollars US supplémentaires pourraient être réunis.

Le montant total de 14 milliards de dollars US mobilisé en réaffectant les fonds octroyés par les gouvernements et les donateurs pourrait considérablement réduire le déficit de financement et le ramener à 12 milliards de dollars.

Élargir la base d'imposition est solution durable pour combler le déficit de financement

Finalement, la responsabilité du financement de l'Éducation incombe aux gouvernements nationaux. Alors que de nombreux gouvernements des pays pauvres ont déjà témoigné de leur volonté de s'engager dans cette direction, ils pourraient mobiliser des fonds supplémentaires en élargissant la base de leur imposition – par exemple, en réduisant la prévalence de l'évasion fiscale.

Si les gouvernements des pays pauvres faisaient augmenter la part du produit intérieur brut qui est disponible pour les dépenses gouvernementales³, et allouaient 10 % à

l'éducation de base, cela réduirait le déficit de financement de 7,3 milliards de dollars US supplémentaires et permettrait de le ramener à 5 milliards de dollars US.

Les donateurs doivent tenir leurs engagements visant à allouer à l'aide 0,7 % du revenu national brut

Les donateurs ne devraient pas utiliser l'austérité économique comme prétexte pour éviter de tenir les promesses qu'ils ont faites aux enfants les plus pauvres du monde. Les donateurs européens se sont engagés à allouer 0,7 % de leur revenu national brut (RNB) à l'aide, mais la plupart d'entre eux n'ont pas atteint cet objectif. Certains d'entre eux sont très loin du compte ou font même machine arrière. Si ceux qui ont pris cet engagement tenaient leur promesse, cela ajouterait 1,3 milliard de dollars US supplémentaires aux ressources disponibles pour l'éducation de base.

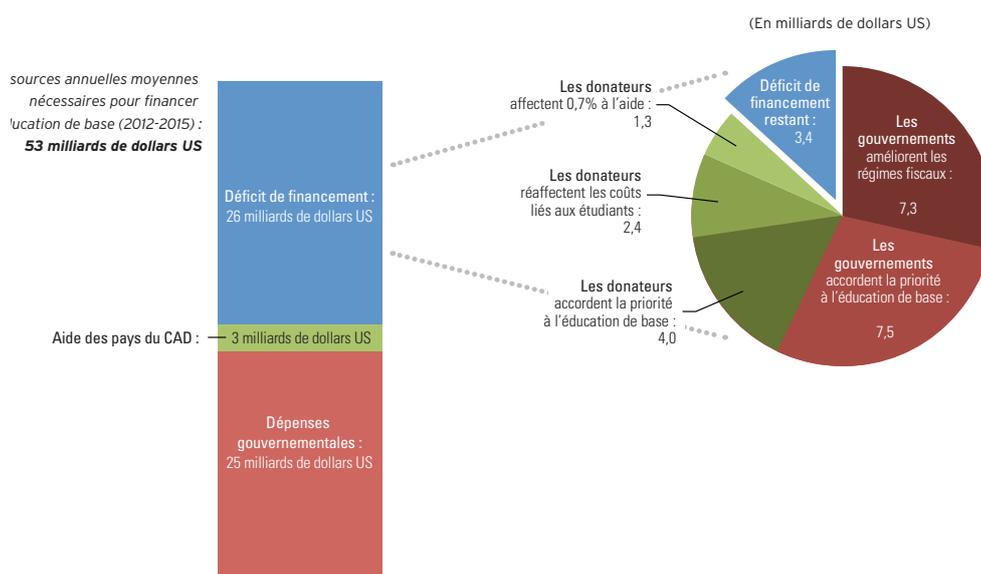
Collectivement, ces réformes permettraient de faire passer le déficit de financement de l'éducation de base dans les pays les plus pauvres de 26 à seulement 3 milliards de dollars US (Figure 1). Ce déficit pourrait aisément être comblé si, par exemple, les États-Unis portaient leur engagement en faveur de l'aide à 0,7 %

du revenu national brut et s'ils accordaient la priorité à l'éducation de base. Le déficit pourrait également être comblé si les organisations philanthropiques octroyaient autant à l'éducation de base qu'elles ont octroyé chaque année, en moyenne, au secteur de la santé, entre 2005 et 2010. Si ces objectifs sont trop ambitieux ou trop difficiles à atteindre avant la date limite pour les buts existants, ils sont certainement réalisables après 2015.

Tirer les enseignements afin de financer des objectifs plus ambitieux après 2015

Sur la base des consultations effectuées à ce jour, il semble probable qu'en matière d'éducation, les objectifs post-2015 chercheront à veiller à ce que l'ensemble des jeunes, quelles que soient leurs circonstances, aient des chances égales d'acquérir les compétences nécessaires pour trouver un emploi stable, bien rémunéré, en achevant un premier cycle du secondaire. Inclure un premier cycle du secondaire équitable et de bonne qualité dans les objectifs, ajouterait 13 milliards de dollars US supplémentaires par an, jusqu'en 2015, aux ressources annuelles supplémentaires déjà nécessaires (29 milliards de dollars US), soit un total 42 milliards de dollars US. En tenant compte du montant que les

Figure 1 : Le déficit de financement de l'éducation de base - soit 26 milliards de dollars US - pourrait être comblé d'ici à 2015



Source : Calculs de l'équipe du Rapport mondial de suivi sur l'Éducation pour tous à partir de données de l'EPDC et de l'UNESCO (2009) ; OCDE-CAD (Statistiques sur le développement international : système de notification des pays créanciers) ; et Perspectives de l'économie mondiale

donateurs dépensent actuellement, le déficit de financement total atteindrait 38 milliards de dollars US par an. Ce déficit de financement supérieur serait plus difficile à combler d'ici à la date limite de 2015. Il n'existe cependant aucune raison pour laquelle une absence de financement devrait entraver les progrès après 2015. Si les gouvernements et les donateurs se contentaient d'accorder la priorité à l'éducation de base et à un premier cycle de l'enseignement secondaire, cela permettrait de ramener le déficit de financement à 7,6 milliards de dollars US (Figure 2).

L'une des leçons fondamentales qu'il convient de tirer lors de la définition des objectifs post-2015 est que nous ne pouvons pas partir du principe que des ressources seront disponibles pour tenir les engagements internationaux. Pour éviter de commettre les mêmes erreurs qu'au cours des dix dernières années, le cadre post-2015 doit inclure un objectif de financement quantitatif et limité dans le temps qui permettra aux gouvernements, aux donateurs et aux autres parties prenantes concernées de tenir leurs engagements. Cet objectif sera d'autant

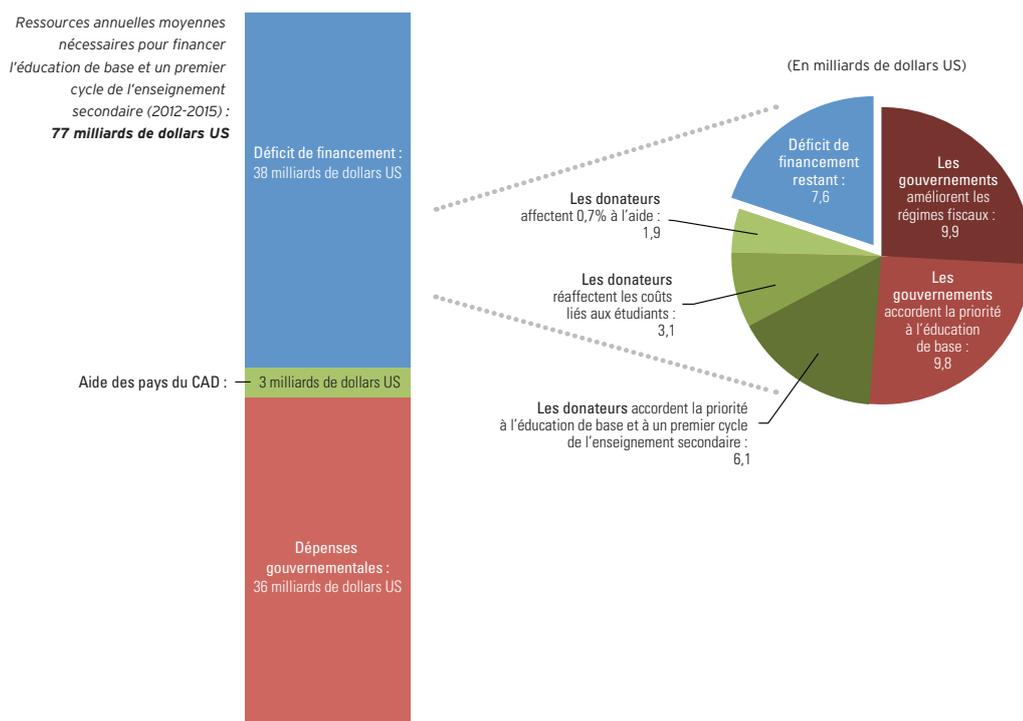
plus important que les engagements pris pour l'après 2015 seront ambitieux.

Renforcer les sources de financement nouvelles et innovantes

Compte tenu de l'énorme déficit de financement qui persiste, les objectifs ambitieux de l'agenda post-2015 peuvent paraître inatteignables. Cependant, il serait possible de combler le déficit de financement de l'éducation de base et d'un premier cycle de l'enseignement secondaire grâce au soutien de sources de financement nouvelles et innovantes qui n'ont pas été suffisamment exploitées au cours des dix dernières années.

L'une de ces sources est le secteur privé, qui est l'un des principaux bénéficiaires d'une main-d'œuvre qualifiée. Les récentes estimations réalisées par l'équipe du Rapport mondial de suivi sur l'Éducation pour tous ont démontré que les entreprises et les fondations privées ne contribuent à l'éducation dans les pays en développement qu'à hauteur d'un très faible montant, et que leur contribution

Figure 2 : Inclure des objectifs plus ambitieux pour l'éducation après 2015 creuse le déficit de financement et le fait passer à 38 milliards de dollars US



Source : Calculs de l'équipe du Rapport mondial de suivi sur l'Éducation pour tous à partir de données de l'EPDC et de l'UNESCO (2009) ; OCDE-CAD (Statistiques sur le développement international : système de notification des pays créanciers) ; et Perspectives de l'économie mondiale

à l'éducation de base – soit 135 millions de dollars – est encore plus faible, ce qui ne représente qu'une infime fraction des besoins en financement. Une première étape dans la bonne direction consisterait, pour les donateurs privés, à réaffecter les financements qui sont aujourd'hui principalement consentis aux pays à revenu intermédiaire et aux niveaux supérieurs de l'éducation. Cette option pourrait faire passer leur soutien à l'éducation de base et à un premier cycle de l'enseignement secondaire à 725 millions de dollars US, mais ce montant ne représenterait encore que 42 % des contributions apportées par Bill Gates au secteur de la santé en 2010.

Les promesses du secteur privé lors de la réunion de reconstitution, en 2011, du Partenariat mondial pour l'éducation et le lancement, en 2010, de l'Initiative mondiale L'éducation avant tout démontrent que d'importantes ressources potentielles n'ont pas été exploitées pour financer les objectifs post-2015. La Coalition mondiale des entreprises pour l'éducation constitue d'ores et déjà une plate-forme visant à mobiliser ce type de ressources.

Une autre source de financement de l'éducation qui devrait progresser après 2015 est le groupe des économies émergentes appelé BRICS : Brésil, Fédération de Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud. Leur soutien a bénéficié d'une plus grande attention car ils jouent un rôle plus important sur la scène internationale et parce que les budgets consacrés à l'aide par les donateurs traditionnels sont subordonnés à la conjoncture économique. Il est cependant difficile de savoir avec précision à quelle hauteur les donateurs émergents contribuent à l'éducation, notamment parce qu'ils ne communiquent pas sur l'aide de façon transparente. La réunion sur l'efficacité de l'aide qui s'est tenue à Busan en 2011 n'a pas permis de parvenir à un accord sur l'adhésion des pays BRICS aux normes établies par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

En utilisant les informations qui sont disponibles, l'équipe du Rapport mondial de suivi sur l'Éducation pour tous estime que les pays BRICS ne contribuent qu'à hauteur d'à peine 163

millions de dollars US par an à l'éducation de base. S'ils portaient la part de leur aide qui est consacrée à l'éducation aux 20 % recommandés et s'ils affectaient 50 % de ce montant à l'éducation de base, le montant annuel octroyé par l'ensemble des pays BRICS pourrait presque être doublé. Néanmoins, il demeurerait très faible par rapport au déficit de financement et ne serait équivalent qu'à l'aide de l'Allemagne en faveur de l'éducation de base.

Parmi les pays BRICS, la Chine est de loin le premier donateur : en 2010, elle a versé environ 2 milliards de dollars US d'aide ou de contributions similaires. Bien qu'il s'agisse d'un montant important, il ne représente qu'à peine 0,03 % de son revenu national brut. La plupart des dépenses de la Chine réalisées dans des pays en développement concernent des projets d'infrastructures, qui absorbent environ 60 % du total de ses financements en faveur du développement. L'équipe du Rapport mondial de suivi sur l'Éducation pour tous estime qu'environ 12 % de l'ensemble des projets mentionnés par la Chine, en 2011, dans son Livre blanc sont consacrés à l'éducation. En faisant passer son aide à 0,7% de son revenu national brut – c'est-à-dire à l'objectif sur lequel les donateurs européens se sont engagés – et en affectant 20 % de ce montant à l'éducation (avec 70 % en faveur de l'éducation de base et d'un premier cycle de l'enseignement secondaire), la Chine pourrait mobiliser 9,8 milliards de dollars US pour financer les probables objectifs post-2015 pour l'éducation.

Parmi les autres innovations qui pourraient contribuer à mobiliser des ressources en faveur de l'éducation, il convient de citer le projet de taxe sur les transactions financières internationales, un montant prélevé sur les transactions monétaires internationales afin de réduire la volatilité des taux de change. Selon une estimation prudente, cette taxe pourrait permettre de mobiliser environ 48 milliards de dollars US par an, dont une moitié pourrait être consacrée au développement international. Si seulement 10 % de cette taxe était alloué à l'éducation, 2,4 milliards de dollars US seraient mobilisés, ce qui comblerait une part significative du déficit de financement dont souffrent l'éducation de base et le premier cycle du secondaire.

Fixer des objectifs plus ambitieux pour les donateurs

Certains pays donateurs qui ont promis d'augmenter la part de leur RNB affectée à l'aide n'ont pas tenu cet engagement. Après 2015, l'ensemble des 23 donateurs du CAD, y compris ceux qui n'ont pas signé l'engagement de consacrer 0,7 % du RNB à l'aide, devront atteindre cet objectif. S'ils tenaient cette promesse et affectaient à l'éducation la part qu'espèrent les pays bénéficiaires, ils mobiliseraient 15 milliards de dollars US en faveur de l'éducation de base et du premier cycle du secondaire.

Mobiliser des ressources nationales en faveur du financement à long terme de l'éducation, après 2015

Ces innovations devront être assorties d'améliorations durables des financements nationaux, qui constitueront ensuite le socle du financement à long terme de l'éducation. Une récente analyse menée par l'équipe du Rapport mondial de suivi sur l'Éducation pour tous a montré que les pays pauvres qui ont de substantielles ressources naturelles pourraient faire un immense pas en avant en direction de l'éducation universelle s'ils géraient mieux leurs recettes tirées des ressources naturelles et s'ils en consacraient une part significative à l'éducation. Dans 17 pays riches en ressources ou qui ont récemment découvert des gisements, les recettes tirées de ces ressources pourraient permettre de mobiliser 5 milliards de dollars US supplémentaires en faveur de l'éducation.

Conclusion

Notre analyse montre qu'il devrait être possible de combler le déficit de financement annuel de 26 milliards de dollars US de l'éducation de base. Si les objectifs pour l'éducation après 2015 sont plus ambitieux, et qu'ils incluent un premier cycle de l'enseignement secondaire, le déficit de financement augmentera et atteindra, selon certaines estimations, 38 milliards de dollars US. Le secteur privé, qui sait se faire entendre en matière d'aide internationale à l'éducation, pourrait aller beaucoup plus loin. Pour faire progresser les ressources en faveur de l'éducation, il faudrait également exploiter l'énorme potentiel que représentent les pays BRICS et les sources de financement innovantes.

Si ceux qui contrôlent les ressources veulent vraiment faire la différence pour des millions

d'enfants et contribuer à la réalisation des objectifs fixés pour l'éducation, ils doivent accepter d'être tenus pour responsables des engagements qu'ils prennent et tenir leurs promesses dans la transparence. Il faut donc que le cadre post-2015 inclue des objectifs de financement explicites et que l'ensemble des bailleurs de fonds assument leurs responsabilités. Pour faciliter le contrôle des progrès réalisés en matière de financement, il est fondamental que les donateurs fournissent des informations transparentes sur les montants qu'ils octroient aux différents pays et niveaux d'éducation, ainsi qu'aux groupes les plus vulnérables au sein des pays. Des objectifs spécifiques devraient être fixés pour les contributions des gouvernements nationaux (y compris concernant la façon dont ils affectent les recettes tirées des ressources naturelles en faveur de l'éducation), des donateurs du CAD et des donateurs émergents, tels que les pays BRICS et le secteur privé.

La communauté internationale doit renouveler sa promesse visant à veiller à ce qu'aucun pays ne soit laissé sur le bord de la route en matière d'éducation pour des raisons liées à une absence de ressources. Des délais supplémentaires auront de graves conséquences humaines, spécialement pour les enfants les plus vulnérables de la planète.

Recommandations

1 Tenir les promesses actuelles pour combler le déficit de financement d'ici à 2015

Trouver 26 milliards de dollars US par an et les affecter à une éducation de base équitable et de qualité est faisable :

- Les gouvernements et les donateurs doivent s'engager à s'assurer que 20 % de leurs ressources sont affectés à l'éducation, et à ce que 50 % de ce montant soit consacré à l'enseignement primaire
- Les donateurs doivent réaffecter l'aide consacrée à des bourses d'études et à des frais de scolarité d'étudiants afin qu'elle bénéficie aux pays en développement
- Les gouvernements doivent également identifier de quelles façons ils pourraient élargir leur base d'imposition et s'assurer qu'une part des fonds ainsi mobilisés est affectée à l'éducation

- Les donateurs du CAD qui se sont engagés à affecter 0,7 % de leur RNB à l'aide doivent tenir cette promesse, et une part de ces fonds doit être octroyée à l'éducation

2 Comblent le déficit de financement afin d'atteindre des objectifs plus ambitieux après 2015

Si les objectifs pour l'éducation après 2015 incluent un premier cycle du secondaire équitable et de qualité, le déficit de financement annuel augmentera et atteindra 39 milliards de dollars US. Pour combler un tel déficit, il est fondamental d'identifier des sources de financement nouvelles et innovantes :

- Les gouvernements et les donateurs doivent consacrer 20 % de leurs ressources en faveur de l'éducation à un premier cycle du secondaire.
- Les pays BRICS, le secteur privé et les approches de financement innovantes, telles que la taxe sur les transactions financières internationales pourraient combler le déficit.
- Tous les donateurs du CAD devraient s'engager à affecter 0,7 % de leur RNB à l'aide et à allouer une part de ces fonds à l'éducation, équivalente aux objectifs fixés pour les gouvernements.
- Les recettes tirées des ressources naturelles devraient être mieux gérées, et une part de ces recettes affectée à l'éducation.

3 Fixer un objectif mondial en matière de financement de l'éducation afin que les bailleurs de fonds soient tenus pour responsables après 2015

Un objectif spécifique est nécessaire afin de s'assurer que l'absence de financement n'entrave pas les progrès sur la voie de la réalisation des objectifs de l'éducation après 2015.

D'ici à 2030, s'assurer qu'aucun pays n'est empêché d'atteindre des objectifs en matière d'éducation pour des raisons liées à l'absence de ressources :

- en optimisant les recettes des gouvernements et en veillant à ce que les dépenses publiques couvrent les besoins en matière d'éducation en ciblant, le cas échéant, les populations marginalisées ;
- en optimisant l'aide, en la dirigeant vers les pays et les groupes qui en ont le plus besoin ;
- en optimisant les ressources du secteur privé, en les dirigeant vers les pays et les groupes qui en ont le plus besoin ;

Annexe Tableau 1 : Objectifs et dépenses effectives des gouvernements et des donateurs

	Gouvernements		Donateurs	
	Objectifs	Dépenses effectives	Objectifs	Dépenses effectives
% du total consacré à l'éducation	20%	17%	20%	9%
Éducation de base en pourcentage de l'ensemble des dépenses d'éducation	50%	43%	50%	43%
Premier cycle du secondaire en pourcentage de l'ensemble des dépenses d'éducation	20%	17%	20%	9%

Rapport mondial de suivi sur l'EPT
c/o UNESCO
7, place de Fontenoy,
75352 Paris 07 SP, France
Courriel: efareport@unesco.org
Tél.: +33 (1) 45 68 10 36
Fax: +33 (1) 45 68 56 41
www.efareport.unesco.org

Développé par une équipe indépendante et publié par l'UNESCO, le *Rapport mondial de suivi sur l'Éducation pour tous* est une référence qui vise à informer, influencer et à soutenir un véritable engagement envers l'éducation pour tous.

© UNESCO

2013/ED/EFA/MRT/PP/06.



Notes

1. L'éducation de base comprend le pré-primaire et le primaire ainsi que les compétences de la vie courante pour les jeunes et les adultes, tels que définis par le CAD de l'OCDE dans le but de recueillir des données sur les flux d'aide.
2. Les 46 pays à faible revenu évoqués dans le cadre du présent document d'orientation sont des pays pour lesquels le déficit de financement de l'éducation a été calculé pour le Rapport mondial de suivi sur l'Éducation pour tous 2010. Les chiffres mentionnés dans le document sont exprimés en dollars des États-Unis de 2011.
3. En termes de part du produit national brut disponible pour les dépenses gouvernementales, l'objectif varie en fonction du point de départ du pays.