

Mai 2018

Aide à l'éducation : un retour à la croissance ?

Avec les Objectifs de développement durable (ODD), la communauté internationale s'est vu assigner une mission ambitieuse : d'ici à 2030, tous les jeunes doivent acquérir une éducation secondaire de qualité. Le défi est redoutable, sachant que 45 % seulement des jeunes en moyenne ont achevé leur cycle d'études secondaires entre 2010 et 2015. Pour le relever, il faudra impérativement s'employer à accroître et améliorer le financement de l'éducation.

Les pays les plus concernés par ce défi ne sauraient constituer l'unique source de financement ; la solidarité internationale est indispensable. Le *Rapport mondial de suivi sur l'éducation* publié en 2015 estime que, même en se plaçant dans la perspective d'un accroissement des ressources nationales consacrées à l'éducation par les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, il faut s'attendre à un déficit de financement annuel d'au moins 39 milliards de dollars des États-Unis entre 2015 et 2030. Pour le combler, le montant de l'aide doit être multiplié par six. Environ la moitié de ce déficit concerne les pays à faible revenu où 42 % des coûts de l'éducation sont à couvrir par un financement extérieur (UNESCO, 2015).

Le Programme d'action d'Addis-Abeba adopté en 2015 fournit un cadre global permettant de financer la réalisation des Objectifs de développement durable et, notamment, de l'ODD 4 relatif à l'éducation. Bien qu'il englobe toutes les sources de financement, il met plus spécialement l'accent sur les sources publiques et les sources extérieures.

Pour ce qui est du financement public, ce Programme d'action énonce l'engagement pris par les pays participants de « n'épargner[ons] aucun effort pour réduire de façon appréciable les flux financiers illicites d'ici à 2030 ... notamment en luttant contre la fraude fiscale et la corruption, en renforçant pour cela la réglementation

et en intensifiant la coopération internationale ». Il y est également affirmé la volonté de réduire les possibilités d'évasion fiscale en introduisant dans les conventions fiscales des clauses réprimant les abus. Les pays ont également manifesté leur détermination à s'assurer que « toutes les entreprises, y compris les entreprises multinationales, paient bien des impôts aux autorités des pays où a lieu l'activité économique et où la valeur ajoutée est créée » (Organisation des Nations Unies, 2015).

S'agissant du financement extérieur, les pays développés ont renouvelé leur engagement à consacrer 0,7 % de leur revenu national brut à l'aide. En effet, selon le *Rapport mondial de suivi de 2015*, combler le déficit de financement est possible si tous les bailleurs de fonds du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et certains bailleurs de fonds non CAD atteignent cet objectif et affectent en outre 10 % de cette aide à l'éducation de base et à l'enseignement secondaire.

Le présent document fait le point sur les apports des bailleurs de fonds à la lumière des données disponibles les plus récentes¹. Il analyse aussi les perspectives de contribution des grands partenariats multipartites au financement extérieur de l'éducation, initiative reconnue comme essentielle dans le Programme d'action d'Addis-Abeba. L'année 2018 peut marquer un jalon important dans l'édification de l'architecture internationale de financement de l'éducation. En février, le Partenariat mondial pour l'éducation (GPE) a obtenu l'assurance de contributions pour reconstituer ses ressources pour la période 2018–2020. Un autre partenariat multilatéral, *L'éducation ne peut attendre (Education Cannot Wait)*, renforce sa place centrale dans le financement de l'éducation en situation d'urgence. Enfin, le projet de Facilité internationale de financement pour l'éducation (*International Finance Facility for Education*) lancé à

l'initiative de la Commission internationale pour le financement des possibilités d'éducation dans le monde, prend forme, ouvrant une nouvelle voie aux bailleurs de fonds et aux banques multilatérales. L'évolution de ces trois mécanismes illustre la nécessité de donner à l'éducation un rang de priorité plus élevé dans la coopération internationale pour le développement.

2016, une année record pour l'aide à l'éducation

En 2016, l'aide à l'éducation a atteint son point culminant depuis 2002, date à partir de laquelle sont consignées les données relatives aux décaissements (**Figure 1**)². Elle a augmenté de 1,5 milliard de dollars EU (13 % en valeur réelle) entre 2015 et 2016 pour s'établir à 13,4 milliards de dollars. Les deux tiers de cette augmentation concernent l'aide à l'éducation de base. En stagnation pendant près d'une décennie, l'aide à l'éducation de base est passée de 5,1 milliards de dollars en 2015 à 6 milliards de dollars en 2016, ce qui représente en valeur absolue une hausse de

17 %, inédite depuis que l'on dispose de séries statistiques. Également en progression, quoique dans des proportions moindres, l'aide allouée à l'enseignement secondaire et supérieur a hissé la part de l'éducation de base dans l'aide totale à 45 %, son niveau le plus haut (**Figure 2**).

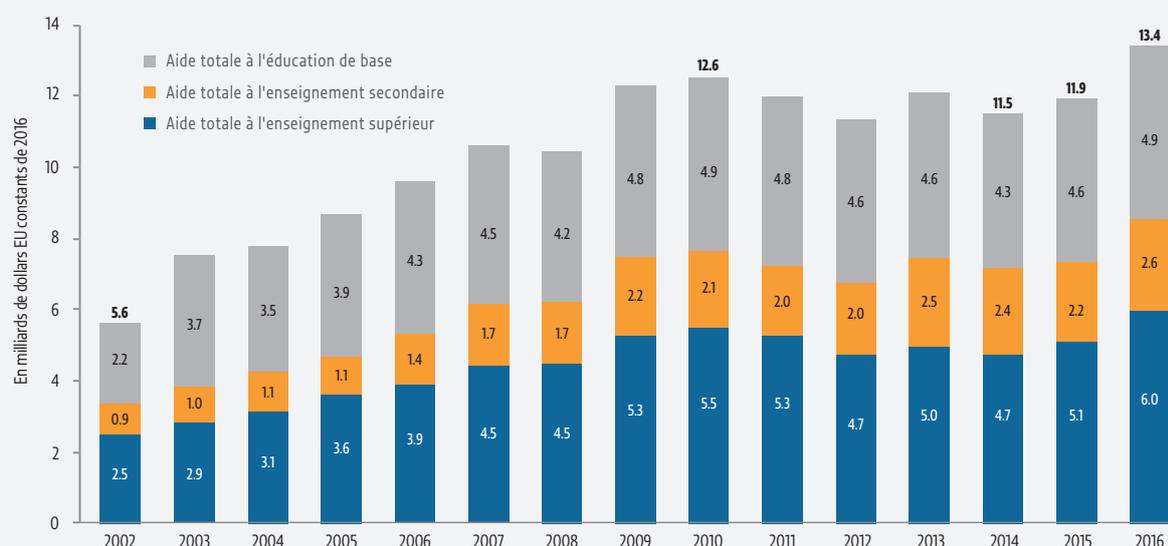
Le rythme d'accroissement de l'aide publique au développement (APD) totale, égal à 9 % en 2016, n'est pas aussi rapide. En 2017, l'APD s'est montée à 147 milliards de dollars EU, soit un léger recul de 0,7 % en valeur réelle par rapport à 2016, imputable à la diminution des dépenses consacrées par les pays donateurs aux réfugiés sur leur territoire qui sont comptabilisées dans l'APD pendant la première année suivant leur arrivée dans un pays donateur. Si l'on exclut le coût des réfugiés dans les dépenses, tous les autres apports d'aide publique au développement destinés aux pays en développement ont augmenté de 1,1 % en valeur réelle par rapport à 2016 (OCDE, 2018).

La part de l'éducation dans l'aide totale, hors allègement de la dette, s'est accrue pour la première fois depuis 2009, se situant à 7,6 % en 2016 contre 6,9 % en 2015 (**Figure 3**).

FIGURE 1 :

L'aide à l'éducation a atteint un record en 2016

Total des décaissements d'aide à l'éducation, par niveau d'enseignement, 2002–2016



Source : Analyse réalisée par l'équipe du Rapport GEM à partir des données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE (2018).

AIDE À L'ÉDUCATION DE BASE

Après cinq années consécutives de baisse, les décaissements d'aide à l'éducation de base effectués par les pays du CAD sont repartis à la hausse pour atteindre 3,7 milliards de dollars, soit 62 % du total de l'aide à l'éducation, d'où la progression globale observée. Les donateurs multilatéraux, comme la Banque mondiale et les institutions de l'Union européenne, ont décaissé 2 milliards de dollars, un montant inchangé par rapport à 2015. Quant aux pays non membres du CAD, ils représentent aujourd'hui 5 % de l'aide totale à l'éducation de base, en particulier grâce aux apports des Émirats arabes unis.

Les États-Unis et le Royaume-Uni restent les premiers donateurs bilatéraux du CAD au titre de l'éducation de base. En 2016, les États-Unis ont porté leur contribution à 1,2 milliard de dollars contre 800 millions de dollars auparavant, le montant de l'aide octroyée en 2014–2016 approchant donc en moyenne 1 milliard de dollars (Figure 5a)³. Le Royaume-Uni a fait de même, en augmentant sa contribution de plus de 300 millions de dollars en 2016. Le montant cumulé des décaissements de ces deux pays et de la Banque mondiale qui les a rejoints

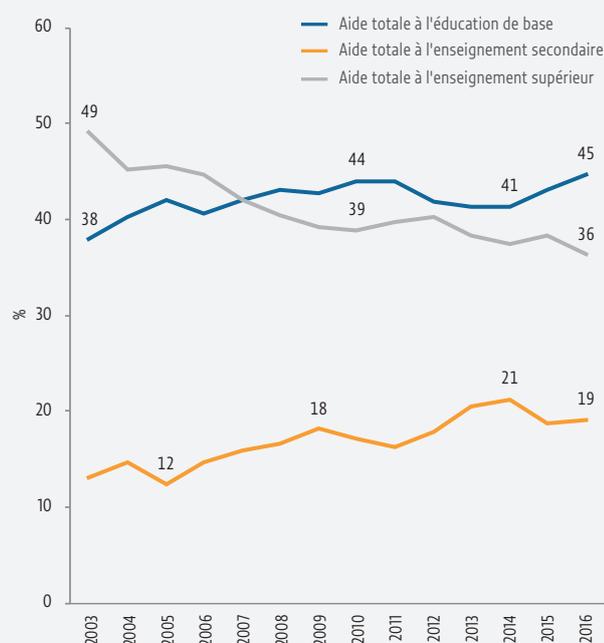
dans le trio des donateurs les plus généreux s'élève à 46 % de l'aide totale à l'éducation de base.

Ces décaissements ne sont toutefois pas représentatifs de l'ensemble des efforts déployés par les donateurs pour financer l'éducation de base dans les pays en développement. Pour en prendre pleinement la mesure, il faut examiner la part de l'éducation de base, en premier lieu dans l'aide totale à l'éducation et, en second lieu, dans le revenu national brut. Rares sont les donateurs qui considèrent l'aide comme une priorité et qui, dans leur portefeuille d'aide, privilégient l'éducation de base. La Norvège, très investie en faveur de l'éducation de base, y consacre 78 % de son montant d'aide à l'éducation et 0,075 % de son revenu national brut : premier donateur bilatéral, elle dépense 12 fois plus que les États-Unis (Figure 5b).

Les décaissements d'aide à l'éducation de base ont augmenté, mais ils ne sont pas attribués aux pays qui en ont le plus besoin. L'un des indicateurs thématiques de la cible 4.5 des ODD est axé sur le pourcentage de l'aide allouée aux pays les plus pauvres, c'est-à-dire les pays

FIGURE 2 :

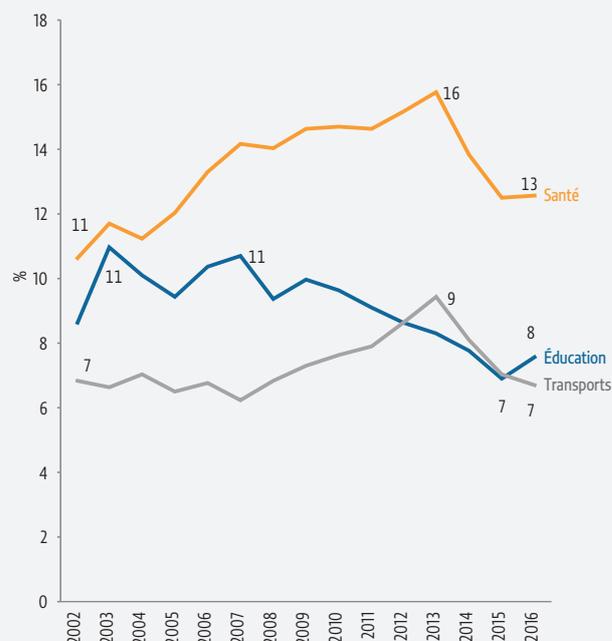
La part de l'aide à l'éducation de base dans l'aide totale à l'éducation a atteint son point culminant en 2016
Part de l'aide à l'éducation, par niveau d'enseignement, 2003–2016



Source : Analyse réalisée par l'équipe du Rapport GEM à partir des données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE (2018).

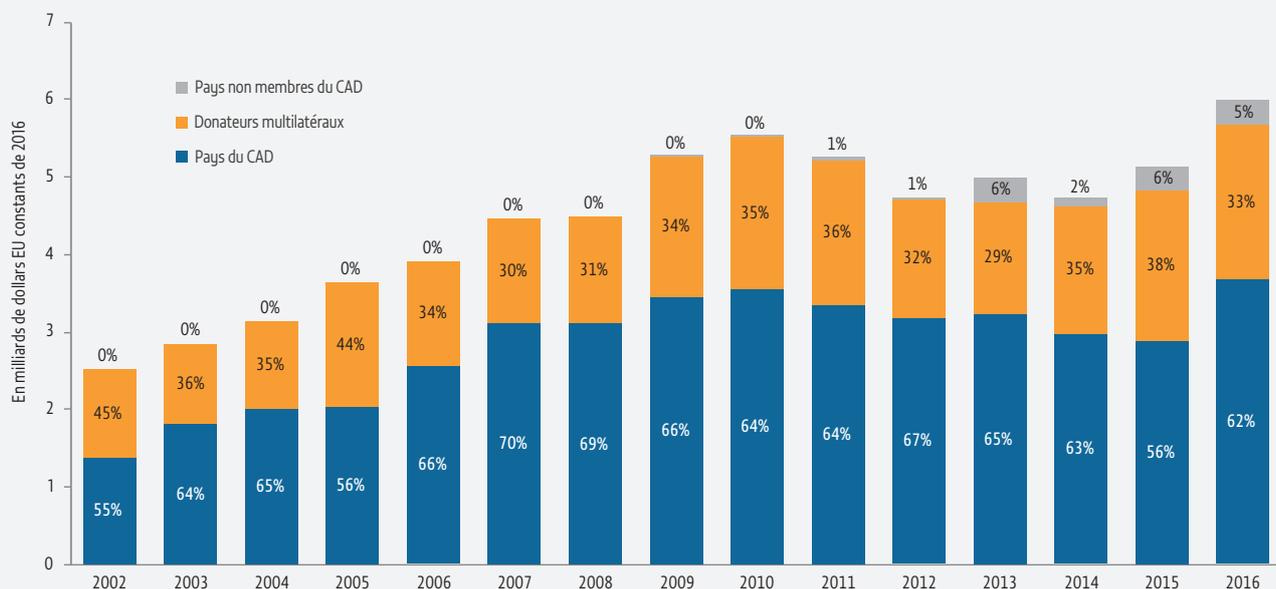
FIGURE 3 :

La part de l'aide à l'éducation dans l'aide totale s'est accrue pour la première fois depuis 2009
Part de l'éducation, de la santé et de la population, et des transports dans l'aide totale, 2002–2016



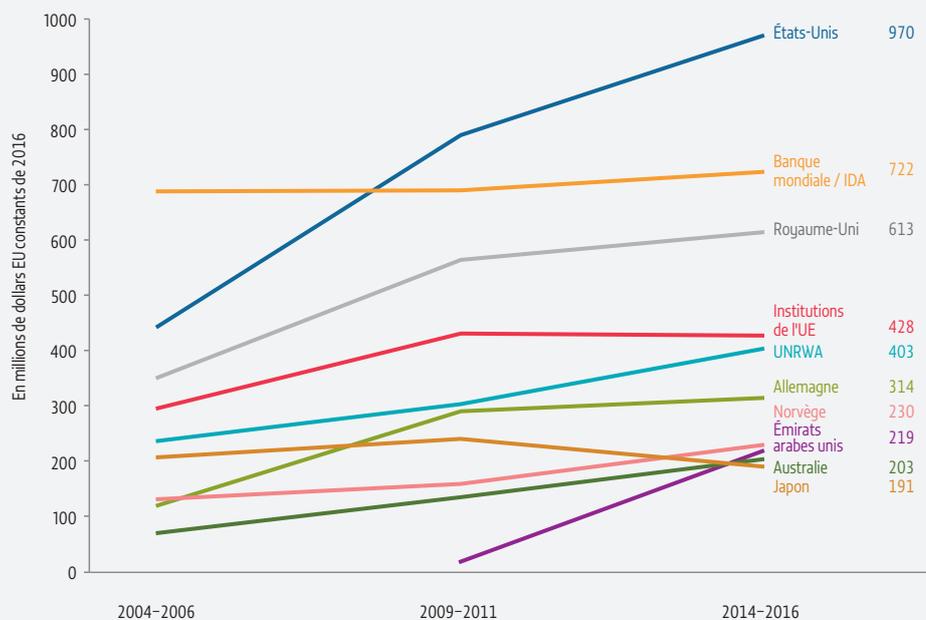
Source : Analyse réalisée par l'équipe du Rapport GEM à partir des données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE (2018).

FIGURE 4 :
Les pays du CAD ont accru leur soutien à l'éducation de base en 2016
 Total de l'aide à l'éducation de base, par type de donateur, 2002–2016



Source : Analyse réalisée par l'équipe du Rapport GEM à partir des données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE (2018).

FIGURE 5a :
Les États-Unis, le Royaume-Uni et la Banque mondiale représentent près de la moitié du total de l'aide à l'éducation de base
 Les 10 premiers donateurs bilatéraux et multilatéraux à l'éducation de base, 2004–2006, 2009–2011, 2014–2016



Source : Analyse réalisée par l'équipe du Rapport GEM à partir des données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE (2018).

à faible revenu selon le classement établi par la Banque mondiale et les pays les moins avancés selon le classement adopté par les Nations Unies. La part de l'aide à l'éducation de base destinée aux pays à faible revenu a chuté, tombant de 36 % en 2002 à 22 % en 2016. La part affectée aux pays les moins avancés, en revanche, a progressé de 31 % en 2015 à 34 % en 2016, même si elle demeure très largement en deçà du pic de 47 % qu'elle avait atteint en 2004 (**Figure 6a**).

La baisse correspond au recul qu'accuse depuis plusieurs années la part de l'aide accordée à l'Afrique subsaharienne où vivent la moitié des enfants déscolarisés du monde. Cette région voit s'amenuiser sa part de l'aide totale à l'éducation de base pour la 7^e année consécutive et, alors qu'elle en recevait la moitié, il ne lui en a été octroyé que 24 % en 2016 (**Figure 6b**). Sans doute faut-il en chercher l'une des raisons du côté de l'Afrique du Nord et de l'Asie de l'Ouest : particulièrement touchées par des conflits,

ces régions ont bénéficié d'une part plus élevée de l'aide. Cela étant, l'ampleur de la baisse n'est peut-être pas non plus aussi forte qu'il y paraît. Les financements alloués par le Partenariat mondial pour l'éducation représentent une part croissante de l'aide à l'éducation de base et, bien qu'il soit impossible de mesurer sa contribution par région, l'Afrique subsaharienne reste la principale bénéficiaire de l'aide dispensée par le GPE. Les premières notifications que le Partenariat mondial pour l'éducation adressera à l'OCDE en tant qu'entité distincte permettront probablement de lever cette incertitude.

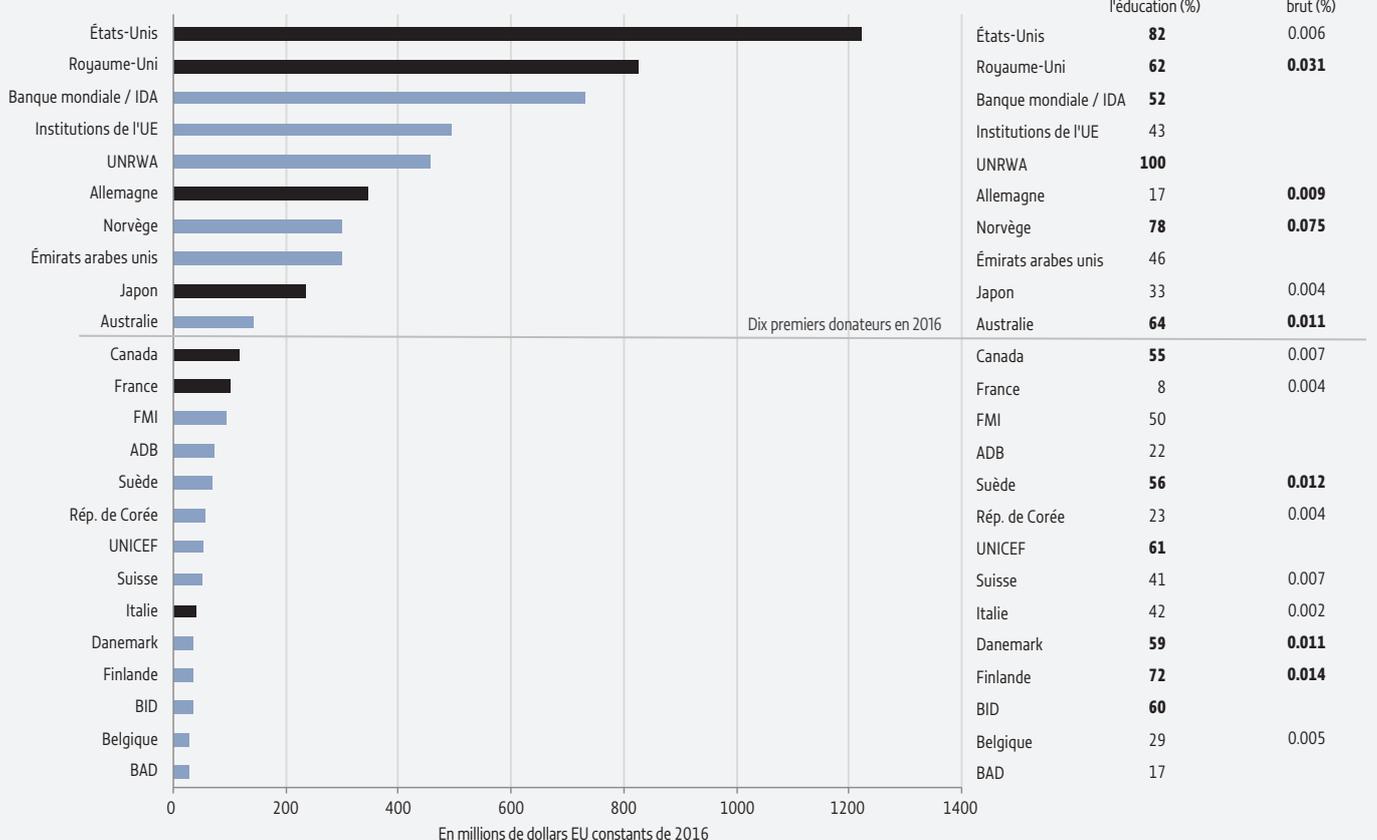
AIDE À L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE

En 2016, l'aide totale à l'enseignement secondaire a progressé de 15 % pour atteindre 2,6 milliards de dollars. Ce montant est aussi son point culminant depuis 2002, date à partir de laquelle sont consignées les données relatives aux décaissements. Soixante pour cent environ

FIGURE 5b :

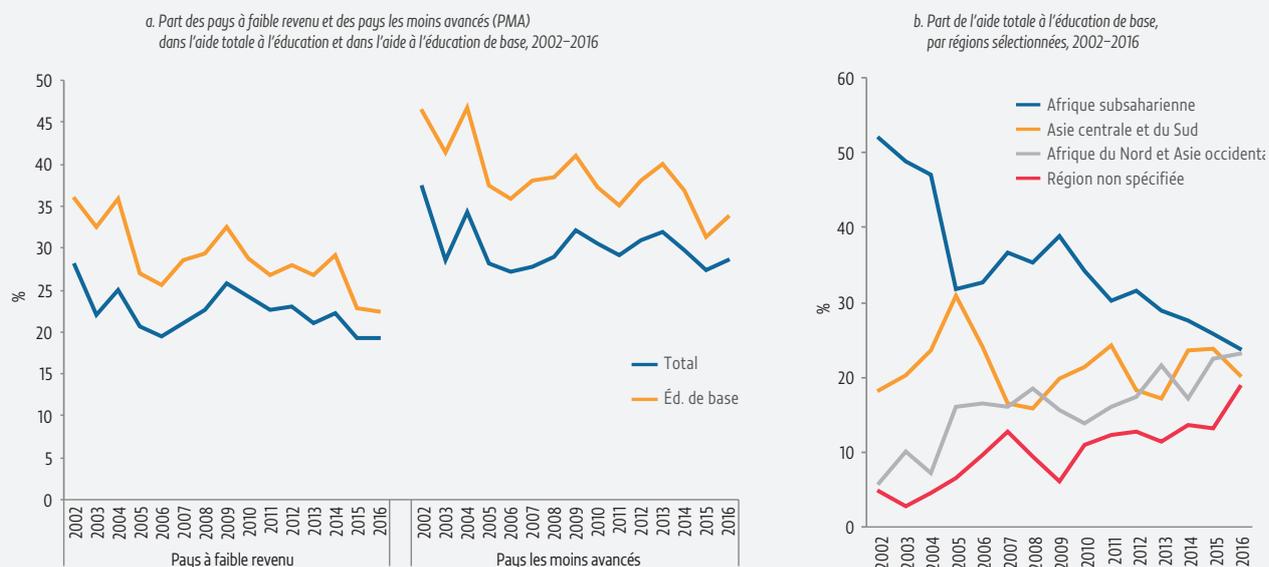
Peu de donateurs privilégient l'aide et l'éducation de base

Les 10 premiers donateurs bilatéraux et multilatéraux à l'éducation de base, 2016



Note : Les pays du G-7 sont représentés par des barres de couleur noire. Les chiffres supérieurs à la moyenne sont indiqués en caractères gras. La signification des acronymes utilisés est la suivante : BAD, Banque africaine de développement ; ADB, Banque asiatique de développement ; BID, Banque interaméricaine de développement et IDA : Association internationale de développement.

Source : Analyse réalisée par l'équipe du Rapport GEM à partir des données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE (2018).

FIGURE 6 :**La part de l'aide à l'éducation attribuée aux pays les plus pauvres est en baisse**

Source : Analyse réalisée par l'équipe du Rapport GEM à partir des données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE (2018).

de ce montant a été décaissé par des donateurs bilatéraux, les deux premiers donateurs membres du CAD étant le Royaume-Uni (265 millions de dollars) et l'Allemagne (259 millions de dollars) (**Figure 7a**). Les États-Unis, premier donateur bilatéral de l'aide à l'éducation, occupent ici le 18^e rang. Comme pour l'éducation de base, les Émirats arabes unis se placent au premier rang des donateurs non membres du CAD et au septième rang de tous les donateurs pour l'aide à l'enseignement secondaire ; d'un montant de 109 millions de dollars en 2016, leurs apports ont représenté 10 % de l'aide bilatérale et 6 % du total de l'aide à l'enseignement secondaire. La Banque mondiale, les institutions de l'Union européenne et la Banque asiatique de développement sont les trois premiers donateurs multilatéraux à l'enseignement secondaire. À la différence de la Banque mondiale qui a accru son soutien à l'enseignement secondaire au lendemain de la crise financière, les institutions européennes l'ont réduit (**Figure 7b**).

AIDE À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

En 2016, l'aide totale à l'enseignement supérieur a augmenté de 7 %, s'élevant à 4,9 milliards de dollars et revenant ainsi à son niveau de 2009. La concentration

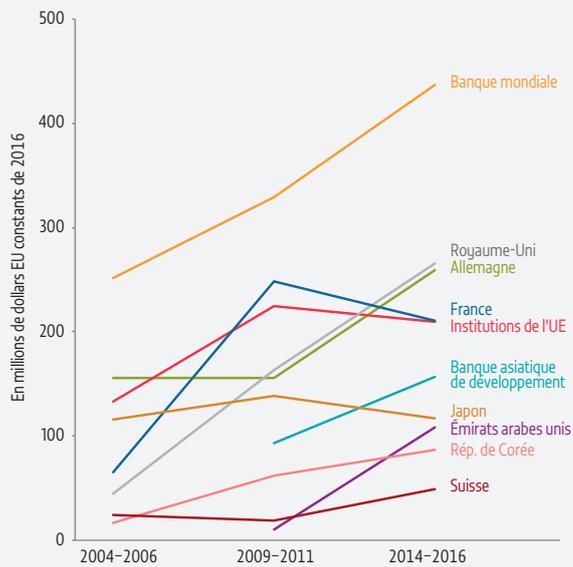
des donateurs dans ce secteur est beaucoup plus forte, l'Allemagne (1,236 milliard de dollars) et la France (880 millions de dollars) arrivant en tête des décaissements en 2014–2016 (**Figure 8a**). Des pays qui, comme l'Autriche et les Pays-Bas, ne figurent pas sur la liste des plus grands donateurs à l'éducation de base et à l'enseignement secondaire comptent en revanche au nombre des premiers donateurs à l'enseignement supérieur (**Figure 8b**). Plus que les pays à faible revenu, ce sont les pays à revenu intermédiaire qui bénéficient de la majeure partie de l'aide à l'enseignement supérieur : en 2016, les pays à faible revenu ont reçu 13 % de l'aide totale à l'enseignement supérieur, et ce chiffre ne cesse de décroître depuis 2010.

AIDE À LA FORMATION DES ENSEIGNANTS

La cible 4.c de l'ODD 4 énonce explicitement que « la coopération internationale pour la formation d'enseignants dans les pays en développement, surtout dans les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement » est un moyen d'accroître le nombre d'enseignants qualifiés. Cette cible complémentaire semble, toutefois, disproportionnée par rapport au rôle réel que joue la coopération internationale dans la formation des enseignants.

FIGURE 7a :

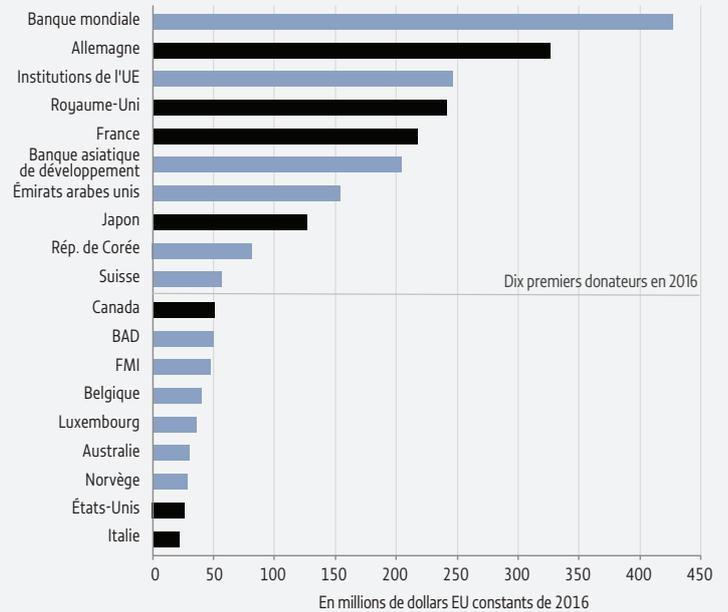
Les deux premiers donateurs bilatéraux à l'enseignement secondaire sont l'Allemagne et le Royaume-Uni
 Les 10 premiers donateurs bilatéraux et multilatéraux à l'enseignement secondaire, 2004-2006, 2009-2011, 2014-2016



Source : Analyse réalisée par l'équipe du Rapport GEM à partir des données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE (2018).

FIGURE 7b :

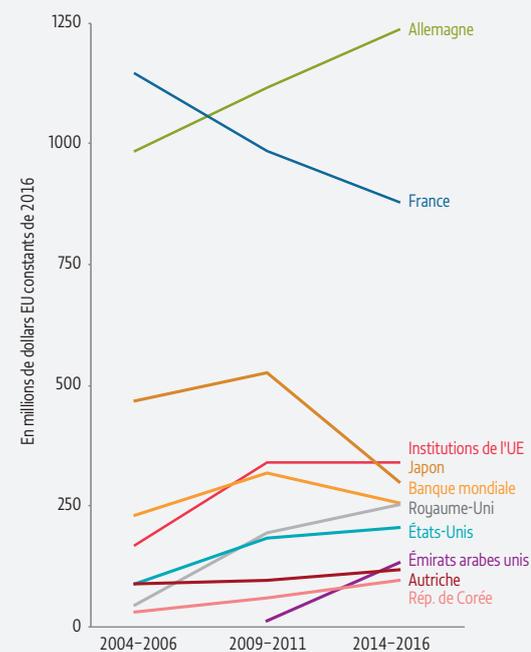
Un groupe différent de donateurs privilégie l'enseignement secondaire
 Les premiers donateurs bilatéraux et multilatéraux à l'enseignement secondaire, 2016



Note : Les pays du G-7 sont représentés par des barres de couleur noire.
 Source : Analyse réalisée par l'équipe du Rapport GEM à partir des données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE (2018).

FIGURE 8a :

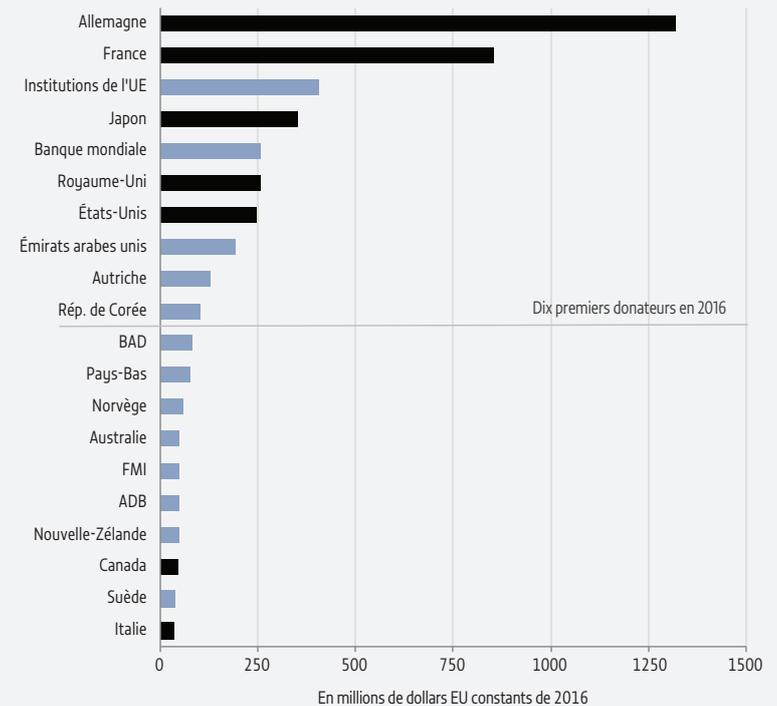
L'Allemagne et la France sont les deux premiers donateurs à l'enseignement supérieur
 Les 10 premiers donateurs bilatéraux et multilatéraux à l'enseignement supérieur, 2004-2006, 2009-2011, 2014-2016



Source : Analyse réalisée par l'équipe du Rapport GEM à partir des données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE (2018).

FIGURE 8b :

Les donateurs du G-7 ont tendance à privilégier l'enseignement supérieur
 Les premiers donateurs bilatéraux et multilatéraux à l'enseignement supérieur, 2016



Note : Les pays du G-7 sont représentés par des barres de couleur noire.
 Source : Analyse réalisée par l'équipe du Rapport GEM à partir des données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE (2018).

La base de données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE affecte un code spécial à la formation des enseignants qui permet de comptabiliser les investissements réalisés dans ce secteur. Ce code ne rend cependant pas compte du montant total du soutien extérieur apporté à la formation des enseignants, puisqu'il peut être en partie classé sous d'autres codes-objet. Les décaissements des donateurs ont été multipliés par cinq entre 2002 et 2016, passant de 64 à 318 millions de dollars, ce qui équivaut à 2 % de l'aide totale à l'éducation. Les pays d'Afrique subsaharienne ont reçu 41 % de l'aide totale, tandis que l'Inde en a reçu 22 % sous forme de prêts consentis par la Banque mondiale.

LAIDE HUMANITAIRE

Les données statistiques ci-dessus concernent l'aide au développement qui procède d'un processus de programmation à long terme. Elles n'englobent pas l'aide humanitaire délivrée en réponse à une situation de crise et d'urgence qui est acheminée par des mécanismes différents. Les données relatives à ces flux de financement proviennent du Service de surveillance financière du Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA). Les rapports distinguent clairement la part de l'aide humanitaire mondiale qui sert à financer les plans d'action humanitaire.

En 2017, l'aide humanitaire a enregistré une 4^e année consécutive de hausse. L'aide humanitaire mondiale à l'éducation s'est chiffrée à 450 millions de dollars, dont 301 millions de dollars au titre des plans d'action humanitaire (**Figure 9a**). Cependant, le montant attribué à l'éducation a représenté 2,1 % du total de l'aide humanitaire en 2017, restant largement inférieur au montant demandé et bien loin de l'objectif de 4 % fixé à titre indicatif (**Figure 9b**).

Il faut accroître le financement extérieur de l'éducation dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure

Comme il ressort de l'analyse ci-dessus, revoir les modes actuels d'attribution de l'aide de manière à accroître les dotations à l'éducation de base et à l'enseignement secondaire, d'une part, et à cibler spécifiquement les pays à faible revenu, d'autre part, peut grandement contribuer à combler le déficit de financement dans les pays à faible

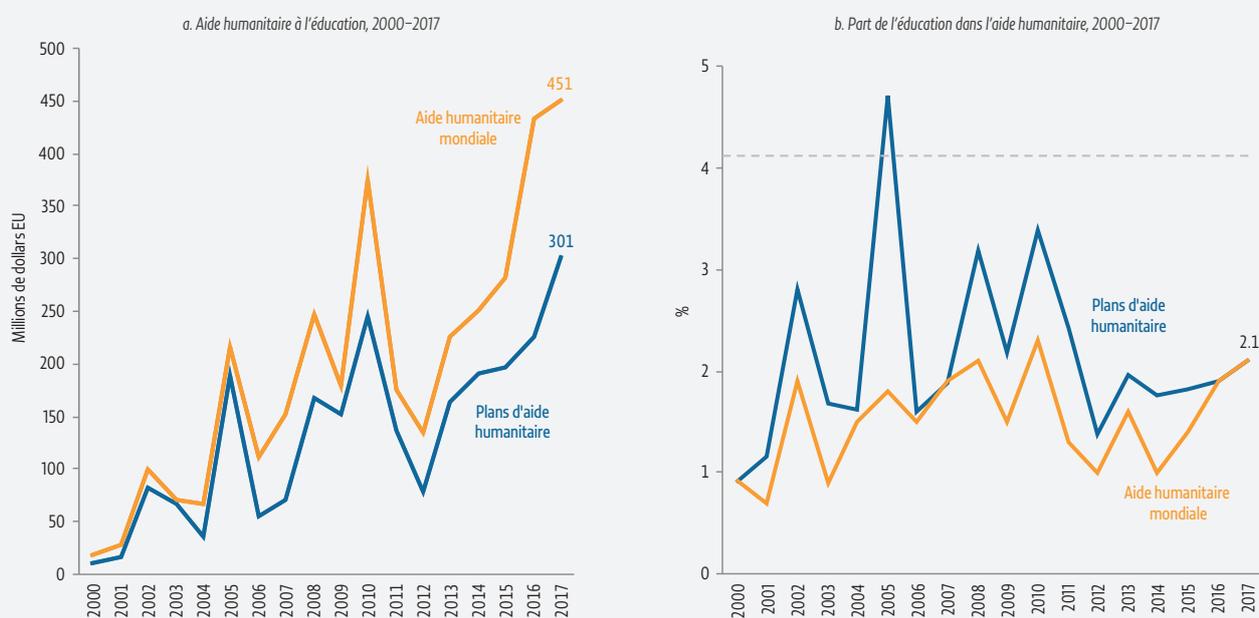
revenu. Le déficit de financement résiduel à couvrir pour assurer la mise en œuvre complète des cibles de l'ODD 4 dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure n'en demeurerait pas moins important. D'après le *Rapport mondial de suivi sur l'éducation*, l'aide versée aux pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure représente 3 % du total des dépenses d'éducation ou 2 % de ce total si l'on inclut les dépenses des ménages.

Le problème tient au fait que cette part, certes réduite, est inégalement répartie. Certains pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure font face à un déficit de financement beaucoup plus élevé. Qui plus est, l'aide qu'ils reçoivent tend à diminuer plus rapidement que leurs recettes fiscales n'augmentent. La question est donc de savoir s'il est réaliste d'escompter des financements supplémentaires en faveur des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Les institutions financières multilatérales peuvent apporter des éléments de réponse.

Un succès majeur du Partenariat mondial pour l'éducation (GPE) réside dans le ciblage efficace de son soutien en direction des pays les plus pauvres du monde. En février, à Dakar, lors de sa troisième conférence de financement, des engagements pour un montant de 2,3 milliards de dollars ont été pris en vue de la reconstitution des ressources du fonds pour la période 2018-2020. Le Partenariat mondial pour l'éducation s'imposera dès lors comme institution financière multilatérale de premier plan pour l'éducation dans les pays à faible revenu : en 2016, il a décaissé 351 millions de dollars en faveur de l'éducation dans les pays à faible revenu sur un total de 497 millions de dollars. De 44 pays, son portefeuille actif pourrait être étendu à ses 65 pays partenaires. Cependant, faute d'avoir atteint son objectif de reconstitution de 3,1 milliards de dollars, le déploiement prévu à d'autres pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure pour élargir son soutien à 89 pays partenaires comporte un risque de saupoudrage d'activités.

Cela dit, les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure répondent aussi aux critères d'admissibilité à un autre outil, le Fonds à effet multiplicateur du GPE. Approuvé par le Conseil d'administration du GPE en 2017, cet outil doit permettre d'investir des ressources supplémentaires : pour obtenir du Fonds à effet multiplicateur du GPE un dollar de subvention afin d'appuyer son système éducatif, un pays doit mobiliser 3 dollars de financement supplémentaire auprès de sources extérieures. Initialement doté de 100 millions de dollars, le Fonds pourra voir son montant porté à 300 millions de dollars d'ici à 2020.

FIGURE 9 :
L'aide humanitaire à l'éducation a augmenté pour la 4^e année consécutive



Source : Bureau de coordination des affaires humanitaires (2018).

Un deuxième mécanisme de financement multilatéral, le fonds L'éducation ne peut attendre (Education Cannot Wait) a été créé récemment afin de soutenir l'offre éducative en situation d'urgence. Ce fonds commun qui s'adresse aux gouvernements, aux organisations non gouvernementales (ONG) et aux donateurs offre des possibilités de financement élargies et plus souples. Il a, en outre, pour but d'améliorer la collaboration et la coordination entre les acteurs du secteur de l'aide humanitaire et du développement, d'encourager les pays à s'approprier les programmes et de promouvoir une approche intersectorielle, en couvrant à la fois les besoins à moyen terme et les besoins à long terme. Il entend s'appuyer sur les expertises et les capacités que possèdent les partenaires existants (par ex. Ministères de l'éducation, ONG, institutions des Nations Unies, etc.) et les mécanismes et instruments de coordination (par ex. pôles d'éducation, plans d'action humanitaire). Bien que ce mécanisme couvre les pays à revenu intermédiaire, son action se concentre sur les situations de crise et d'urgence, les interventions à l'échelon du système ne constituant qu'un domaine annexe.

LES DÉLIBÉRATIONS RELATIVES À LA FACILITÉ INTERNATIONALE DE FINANCEMENT POUR L'ÉDUCATION SE POURSUIVENT

Face à la nécessité de financer l'expansion de l'éducation dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, la Commission internationale pour le financement des possibilités d'éducation dans le monde (Commission pour l'éducation) a proposé la création d'une Facilité internationale de financement pour l'éducation (IFFED, *International Finance Facility for Education*) (Commission pour l'éducation, 2017). Ce mécanisme de financement générerait des ressources supplémentaires par le biais de banques multilatérales de développement : la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement, la Banque interaméricaine de développement, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement et la Banque mondiale.

L'aide est souvent perçue comme un simple transfert de ressources au profit de pays en développement. Dans la pratique, elle est d'une grande diversité et repose sur une vaste panoplie de méthodes, d'instruments et de

circuits que l'on peut cependant classer en deux grandes catégories : les dons et les prêts assortis de conditions libérales. En 2016, les dons ont représenté 81 % du total de l'aide et 79 % du total de l'aide à l'éducation attribués aux pays à faible revenu. S'agissant des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, en revanche, l'aide à l'éducation est d'ordinaire consentie sous forme de prêts assortis de conditions libérales, même si les prêts entrent pour une part plus faible dans l'aide totale allouée à l'éducation (35 %) que dans l'aide totale (40 %) (**Figure 10**).

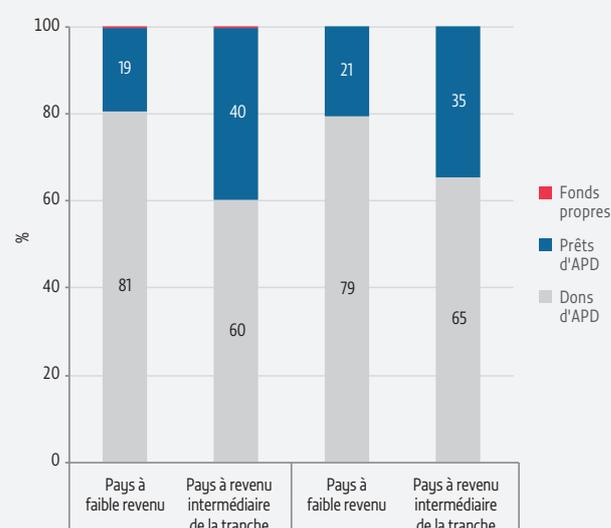
Le processus d'attribution de prêts par la Banque mondiale au titre de l'éducation relève de deux institutions. La première institution, l'Association internationale de développement (IDA), octroie des prêts concessionnels (c'est-à-dire longue durée, longues périodes de grâce, taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché) à 75 pays qui ont un accès limité aux marchés de capitaux privés. En font partie tous les pays à faible revenu, de même que bon nombre de petits États insulaires en développement et certains pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure comme le Nigéria et le Pakistan (appelés *blend countries*, c'est-à-dire des pays pouvant prétendre à un financement mixte, car ils peuvent aussi emprunter aux conditions du marché). La seconde institution est la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et accorde le plus souvent des prêts non concessionnels à des pays à revenu intermédiaire.

Le mécanisme IFFEd proposé part du constat que la capacité de prêts, concessionnels ou non, que les banques multilatérales de développement peuvent consacrer à l'éducation dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure est réduite. Entre 2002 et 2017 par exemple, la part de l'éducation était en moyenne de 10,5 % pour les prêts de l'IDA, mais de 6,4 % seulement pour les prêts de la BIRD. De surcroît, la part de l'éducation dans les prêts de la BIRD est tombée de 8,2 % en 2012 à 4,7 % en 2017, le montant total des prêts à l'éducation atteignant à peine 1,1 milliard de dollars, contre 4,4 milliards de dollars pour le secteur de l'énergie et des industries extractives (**Figure 11**). Par ailleurs, la Banque mondiale n'est pas la seule banque multilatérale de développement confrontée à la complexité des processus d'octroi de prêts en faveur de l'éducation.

L'objectif prioritaire de l'IFFEd est, par conséquent, d'inviter les donateurs à (i) fournir des garanties (ou d'autres formes d'engagements hors bilan) pour garnir le portefeuille et accroître la capacité de prêts à l'éducation des banques multilatérales de développement et (ii) octroyer des dons

FIGURE 10 :

Les prêts concessionnels représentent une part considérable de l'aide publique au développement, même dans l'éducation
Répartition de l'aide publique au développement, par type, 2016



Source : Analyse réalisée par l'équipe du Rapport GEM à partir des données du Système de notification des pays créanciers de l'OCDE (2018).

en association avec des prêts pour en abaisser le coût et les rendre plus attractifs pour les pays emprunteurs (Commission pour l'éducation, 2018).

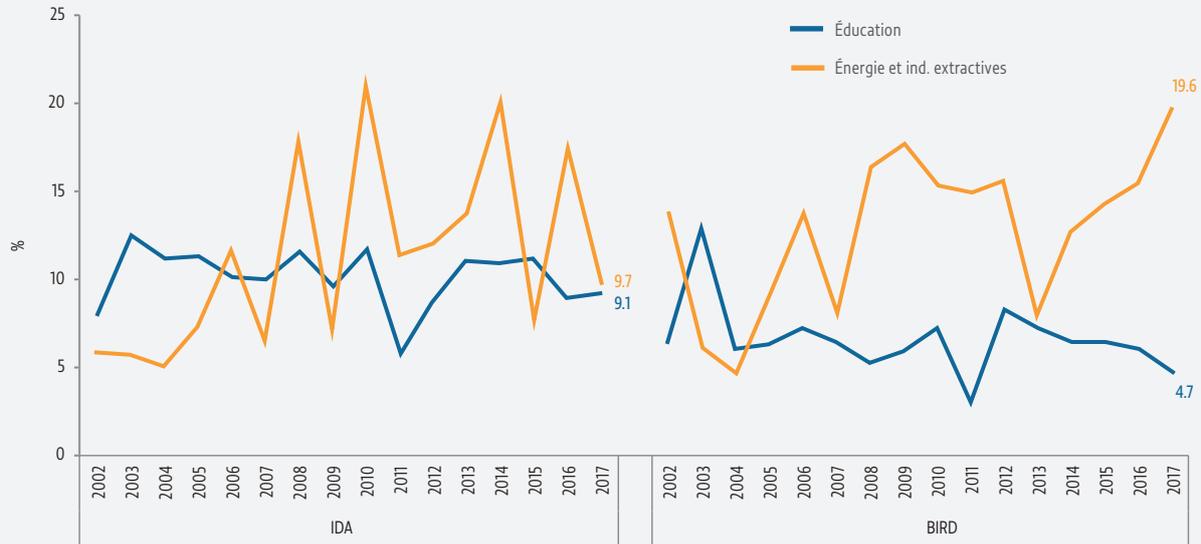
Les dirigeants du monde réunis en novembre 2017 à Hambourg pour le sommet du G-20 2017 ont pris « note » de la proposition d'établir une Facilité internationale de financement pour l'éducation et exprimé leur « hâte de l'examiner en détail sous la présidence de l'Argentine en vue de formuler des recommandations à ce sujet ». Dans la déclaration finale, les dirigeants ont également souligné leur intention d'agir « en tenant compte d'initiatives existantes telles que le Partenariat mondial pour l'éducation et « L'éducation ne peut attendre » ». En mai 2018, le Secrétaire général des Nations Unies a reçu une pétition réclamant la création de l'IFFEd et a vigoureusement exhorté la communauté internationale à soutenir cette initiative.

Les mois à venir seront l'occasion d'intenses négociations visant à préciser la nature de la structure institutionnelle, le montant des contributions des donateurs et les dispositifs de gouvernance nécessaires pour y conférer une place centrale aux banques multilatérales de développement. La nouvelle entité aura besoin d'obtenir une notation des agences de crédit. Il faudra, en outre, instaurer un

FIGURE 11 :

La part des prêts non concessionnels de la Banque mondiale destinés à l'éducation est plus faible et diminue

Part du total des prêts IDA et BIRD, respectivement pour l'éducation et pour l'énergie et les industries extractives, 2002-2017



Source : Analyse réalisée par l'équipe du Rapport GEM à partir des données d'une sélection de Rapports annuels de la Banque mondiale.

processus adapté pour démontrer que les prêts de l'IFFEd sont effectivement des financements supplémentaires qui n'auraient autrement pas été attribués. Il faudra probablement doter le secrétariat de capacités renforcées par rapport à ce qui était initialement prévu afin qu'il dispose de moyens suffisants pour apporter la preuve du caractère additionnel des nouveaux prêts et du fait qu'ils sont mieux ciblés que les prêts actuels.

Il apparaît pertinent de déterminer si les financements de l'IFFEd seront comptabilisés dans l'APD à l'instar des prêts de l'IDA ou si, comme les prêts de la BIRD, ils seront considérés comme « autres apports du secteur public ». Selon la définition actuelle de l'OCDE, pour être comptabilisable dans l'APD, un prêt doit comporter un élément de libéralité au moins égal à 25 % (sur la base d'un taux d'actualisation de 10 %) et être assorti de conditions favorables. Dans la nouvelle définition de l'APD qui prendra effet au début de l'année 2019, seuls les prêts comportant un élément de libéralité au moins égal à 45 % seront notifiés comme APD pour les pays à faible revenu et les autres pays les moins avancés. Concernant les prêts consentis à des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, ils devront comporter un élément de libéralité égal à 15 % au minimum pour être comptabilisés comme de l'APD. D'autre part, à la différence de la définition

actuelle, ce n'est plus la valeur nominale des dons et des prêts, mais seulement les dons et « l'élément-don » des prêts concessionnels qui seront comptabilisés dans l'APD (OCDE, 2015). Au vu de ces définitions, l'élément-don du financement IFFEd sera enregistré comme aide et l'élément-prêt comme autres apports publics hors APD.

Conclusion

L'accroissement de l'aide à l'éducation en 2016 est une bonne nouvelle même si son ampleur est largement insuffisante pour financer la réalisation des cibles de l'ambitieux ODD 4. Il faut aussi que cette tendance se maintienne au cours des années à venir ne serait-ce que pour effacer la période de stagnation enregistrée entre 2010 et 2015. L'expansion et la diversification des institutions financières multilatérales en faveur de l'éducation offrent également des perspectives prometteuses. Tant les pays à faible revenu que les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure doivent avoir accès à des possibilités satisfaisantes de financement extérieur de l'éducation. Mais il reste encore fort à faire pour que l'aide parvienne à ceux dont les besoins sont les plus importants et pour que les mécanismes appropriés de coordination soient en place.

Références bibliographiques

- Commission pour l'éducation. 2017. *A proposal to create a new International Finance Facility for Education*. New York, Commission internationale pour le financement des possibilités d'éducation dans le monde.
- Commission pour l'éducation. 2018. *Principles for the Design of the International Financing Facility for Education*. New York, Commission internationale pour le financement des possibilités d'éducation dans le monde.
- OCDE. 2015. *Why modernise official development assistance ?* Paris, OCDE. <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/Addis%20ofluer%20-%20ODA.pdf>
- OCDE. 2018. *Development aid stable in 2017 with more sent to poorest countries*. Paris, OCDE. <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-aid-stable-in-2017-with-more-sent-to-poorest-countries.htm>
- UNESCO. 2015. *Chiffrer le droit à l'éducation : le coût de la réalisation des nouvelles cibles d'ici à 2030. Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous*. Document de référence 18. Paris, UNESCO.
- Organisation des Nations Unies. 2015. *Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement*. New York, Organisation des Nations Unies.
- Banque mondiale. 2017. *Rapport annuel 2017*. Washington, D.C., Banque mondiale. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/27986/211119FR.pdf>

Notes

- 1 Les données proviennent de trois sources : les bases de données du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de son Système de notification des pays créanciers, le Partenariat mondial pour l'éducation (GPE) et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA). Les données les plus récentes datent pour la plupart de 2016, à l'exception des données relatives à l'Aide publique au développement totale et des données relatives à l'aide humanitaire qui datent de 2017.
- 2 Par aide totale à l'éducation, on entend l'aide directe à l'éducation plus 20 % du soutien budgétaire général (aide aux gouvernements non affectée à des projets ou à des secteurs spécifiques). Bien que le soutien budgétaire ne soit pas affecté à l'éducation, il est souvent utilisé pour financer l'éducation.
- 3 Étant donné que l'aide peut fluctuer d'une année sur l'autre pour des raisons davantage liées au calendrier des décaissements qu'à une réorientation des politiques, il est plus pertinent d'indiquer la moyenne des décaissements sur trois ans pour rendre compte des évolutions à long terme par donateur.

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

Élaboré par une équipe indépendante et publié par l'UNESCO, le *Rapport mondial de suivi sur l'éducation* est un ouvrage de référence qui vise à informer, à influencer et à soutenir un véritable engagement en faveur des cibles mondiales de l'éducation du nouveau cadre des Objectifs de développement durable (ODD).



© UNESCO
ED/GEM/MRT/2018/PP/36 REV