



Pour un pacte mondial de l'éducation

Gene Sperling
et Rekha Balu

L'éducation fondamentale de qualité et gratuite pour tous est un objectif réalisable

L'ÉTAT de l'éducation dans le monde est une situation d'urgence silencieuse : plus de 100 millions d'enfants d'âge scolaire ne vont pas à l'école, 150 millions d'enfants scolarisés abandonneront probablement l'école avant la fin du cycle primaire, plus de la moitié des filles en Afrique ne sont jamais scolarisées, et moins d'un tiers des enfants d'Afrique et d'Asie du Sud savent lire et écrire. Les caméras de CNN ne filmeront jamais un enfant succombant au manque d'instruction, mais, chaque jour, des enfants meurent du sida, de la malnutrition et d'autres maladies qui auraient pu être prévenues si leurs mères avaient eu la chance d'acquérir une éducation fondamentale de qualité.

Lorsque la communauté mondiale a fait de l'éducation primaire pour tous l'un des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et que plus de 180 nations ont souscrit à des objectifs encore plus ambitieux au Forum mondial sur l'éducation tenu à Dakar en 2000, il est clair qu'un engagement politique s'est dégagé en faveur de l'élaboration d'un pacte mondial visant à assurer «l'éducation pour tous». Alors que certains ont défini cet objectif en se référant à l'éducation primaire, qui recouvre cinq à six ans de scolarisation, un nombre croissant de spécialistes de l'éducation et nous-mêmes préférons

parler d'éducation fondamentale de qualité pour tous (huit à neuf années de scolarisation). Comme l'indique le Cadre d'action de Dakar, la pierre angulaire de ce pacte est l'obligation faite aux pays en développement de formuler des plans d'éducation reposant sur des ressources intérieures adéquates, le leadership politique, des réformes de la gouvernance, des principes de responsabilité et de transparence, ainsi que des initiatives spéciales en faveur des filles et des enfants vulnérables, tels que les handicapés, les réfugiés, les orphelins et les victimes du sida. Ce principe d'internalisation des mesures et d'engagement de réforme de la part des pays a été jugé indispensable non seulement pour assurer le développement d'une éducation fondamentale de qualité, mais aussi pour convaincre les pays donateurs que les financements supplémentaires seraient employés à bonne fin.

Si nous entendons vraiment instaurer un pacte mondial, il nous faut déterminer comment structurer la composante bailleurs de fonds pour inciter les pays en développement à mener à bien une expansion ambitieuse de l'éducation fondamentale de qualité et gratuite pour tous. Cet article passe en revue les éléments essentiels au succès d'un tel pacte : sa structure précise, ses principes directeurs et les mesures d'incitation nécessaires.

Un cours de math au Nigéria.

Éléments essentiels d'un pacte

Les spécialistes du développement international sont souvent enfermés dans un débat stérile sur l'importance relative des financements ou des réformes pour l'avènement de l'éducation fondamentale pour tous. Ces éléments sont en fait tous deux nécessaires, et le pacte doit donc être structuré de manière à stimuler les réformes et à financer des plans bien conçus. Il s'ensuit que **le premier élément essentiel est un engagement conditionnel de ressources qui soit fiable et de longue durée**. Le financement conditionnel est le financement qui n'est fourni aux pays qu'après qu'ils ont élaboré et mis en place les réformes politiques nécessaires à l'exécution de plans d'éducation crédibles et alloué des ressources à cette fin. Le caractère préalable et fiable des engagements donne aux pays l'assurance qu'ils recevront les financements promis s'ils s'acquittent de leurs obligations. Le caractère conditionnel de l'engagement garantit aux donateurs que les fonds ne seront décaissés que lorsque les pays auront élaboré et exécuté des plans de qualité. Ces engagements sont essentiels pour plusieurs raisons.

- **Éviter qu'il soit procédé à une expansion d'envergure au détriment de la qualité.** Sans engagements conditionnels importants de la part des bailleurs de fonds, les pays qui cherchent à élargir considérablement l'accès à l'éducation risquent de voir s'amoindrir gravement sa qualité — le ratio élèves/enseignant peut grimper de 50 pour 1 à 100 pour 1, et les salles de classe risquent d'être mal équipées. Ces dernières années, les chefs d'État de l'Ouganda, du Kenya et de la Tanzanie se sont tous profondément engagés à supprimer les droits de scolarité, suscitant d'un jour à l'autre des millions d'inscriptions. En Ouganda, le nombre d'élèves inscrits est passé de 3,4 millions à 5,7 millions en 1996; au Kenya, de 5,9 millions à 7,2 millions en 2003; et en Tanzanie, de 1,5 million à 3 millions en 2002.

Certes, des millions d'enfants pauvres ont tiré profit de cette levée des obstacles financiers à la scolarisation, mais, sans une injection de fonds destinée à compenser l'élimination des droits de scolarité et à financer la scolarisation d'un nombre croissant d'élèves, des poussées aussi spectaculaires peuvent créer un dilemme quantité/qualité. En Ouganda, par exemple, l'accès à l'éducation s'est élargi, mais l'explosion des effectifs — sans apport supplémentaire d'aide extérieure — a entraîné une chute de la proportion d'élèves ayant des notes satisfaisantes en mathématiques et en anglais. La solution à ce dilemme n'est ni de renoncer à la tentative admirable d'élimination des droits de scolarité, ni de décourager ces chefs d'État de saisir des occasions politiques cruciales pour mettre leurs nations sur la voie de l'éducation fondamentale universelle. Ce qu'il faut, c'est que les donateurs encouragent des expansions bien conçues par de gros apports de financements conditionnels.

- **Encourager les réformes par le financement à long terme des charges récurrentes.** On ne peut relever fortement le taux d'achèvement du cycle primaire sans une augmentation du nombre d'enseignants. Or, les salaires des maîtres constituent la principale composante d'un programme d'expansion — plus de 80 % du budget de l'éducation des grands pays en développement — et ce sont des charges récurrentes. Les pays hésitent donc à recruter des enseignants supplémentaires pour améliorer la *qualité* de l'éducation, à la fois par manque de ressources et par incertitude quant à la pérennité des financements.

Même lorsque les bailleurs de fonds fournissent une aide importante, la nature à court terme de l'aide décourage les pays

d'accroître fortement le nombre des enseignants. Beaucoup de donateurs, dont la Banque mondiale et le compte Défi du Millénaire des États-Unis, engagent des fonds sous forme de dons suivant un cycle de trois ans. Or, comme il faut parfois deux à trois ans rien que pour recruter, former et affecter des enseignants en zones rurales, les pays en développement n'engagent pas d'actions à grande échelle par crainte de voir les financements se tarir une fois qu'ils auront finalement déployé des enseignants dans les zones critiques. Le Ministre de l'éducation du Rwanda nous a dit que ce phénomène porte même un nom : «le choc de l'aide». Hormis les contraintes imposées par le cycle triennal des dons, l'aide ne servira souvent pas à financer les salaires des enseignants parce que ce sont des charges récurrentes. En 2003, la Banque mondiale a accordé un don de 50 millions de dollars sur trois ans au système éducatif du Kenya, mais le don était destiné à la construction d'écoles ou à l'achat de manuels scolaires et ne couvrait pas le salaire des enseignants.

- **Donner des moyens aux réformateurs et susciter une concurrence positive.** Comme le développement de l'éducation fondamentale exige de gros investissements immédiats qui ne produisent leurs fruits qu'une génération plus tard, les réformes à grande échelle dans ce secteur passent souvent après la résolution urgente d'une crise ou l'exécution d'un projet d'infrastructure concret qu'un dirigeant politique veut voir porter à son actif durant son mandat. Un financement conditionnel assuré est indispensable, car il donne aux réformateurs les moyens de faire pression en faveur de réformes difficiles avec l'assurance que celles-ci bénéficieront au moins d'un soutien financier extérieur. En outre, lorsqu'un pays constate que son voisin obtient des financements après s'être engagé à réaliser des réformes précises visant à promouvoir l'éducation pour tous, il cherche à l'égalier par des réformes aussi ambitieuses et difficiles — ce qui s'est produit après l'allégement accru de la dette en 2000.

Le deuxième élément essentiel est la mise en phase des actions des bailleurs de fonds — ce qui veut dire harmoniser leurs attentes et leurs normes et coordonner leurs financements. Un pacte mondial crédible oblige les donateurs à uniformiser les normes qu'ils appliquent aux pays, lesquels reçoivent ainsi un message bien clair quant à leurs obligations. Cela évite aux pays de perdre du temps en demandes et rapports multiples à l'intention des donateurs, et à ces derniers de financer les mêmes projets ou de se bousculer pour appuyer leurs projets de prédilection. Enfin, cela encourage les donateurs à coordonner leurs activités pour examiner les plans au niveau national et pour déterminer quels pays aider en priorité au niveau international.

Fonds mondial ou fonds virtuel?

Ces dernières années, les bailleurs de fonds et les partisans de l'éducation pour tous ont débattu du dispositif de financement et de coordination optimal, qui s'articule autour de deux modèles : un fonds mondial pour l'éducation, ou un «fonds virtuel» de coordination des financements.

Un **fonds mondial** pour l'éducation, calqué sur le modèle du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, offrirait des avantages uniques. Il est facile à faire connaître, car il focalise l'attention publique et celle des bailleurs de fonds sur l'éducation fondamentale pour tous et sur les besoins de financement à ce titre. Il offre une souplesse et une indépendance qui font parfois défaut aux financements bilatéraux par sa structure de gestion distincte. Il garantit une certaine rigueur

et un degré de participation des pays en développement par un examen collégial des propositions et plans nationaux de financement. Enfin, il facilite la mise en commun des ressources des gouvernements et des donateurs privés, qui ne jouent pas encore un grand rôle dans l'éducation mondiale.

Mais un fonds sur lequel les pays donateurs n'exercent aucun contrôle est une épée à double tranchant. L'absence de contrôle sur l'affectation des fonds peut dissuader les principaux donateurs d'engager des sommes importantes. En outre, les partisans de l'éducation pour tous et les spécialistes du développement sont nombreux à douter de l'utilité d'une nouvelle entité bureaucratique ou craignent que le délai de décaissement des fonds ne soit long.

Le concept de *fonds virtuel* repose sur la mise en place d'un *processus* permettant aux bailleurs de fonds de coordonner leurs financements par l'intermédiaire des institutions bilatérales et multilatérales existantes sans céder le contrôle de l'aide au développement à un nouveau fonds. Ce modèle répond, à de multiples égards, aux préoccupations des bailleurs de fonds et des partisans de l'éducation pour tous. Il évite la création d'une nouvelle entité, et donc des frais superflus. Il impose l'uniformisation des repères appliqués aux plans des divers pays. Au niveau des projets, il évite les doubles emplois, car les donateurs examinent les plans nationaux, après soumission par les pays de leurs propositions et d'estimations réalistes de leurs besoins de financement.

Si le fonds virtuel peut offrir un compromis acceptable pour les bailleurs de fonds, il n'est pas sans présenter des défis. Leur pouvoir de contrôle implique qu'il n'y a pas examen indépendant des plans nationaux et que les priorités de financement peuvent être influencées par leurs intérêts plutôt que par les besoins du pays en matière d'éducation. En outre, il est tout simplement difficile d'expliquer ou de faire connaître au public, et même aux pays en développement, le rôle d'un fonds virtuel.

Après le Forum de Dakar, quelques propositions de création d'un fonds mondial pour l'éducation ont été présentées, dont l'une émanait de l'un des auteurs de cet article (Sperling, 2001). Le concept de fonds mondial a cependant suscité peu d'enthousiasme tant de la part des bailleurs des fonds que des pays en développement et des défenseurs de l'éducation universelle qui ont évoqué un syndrome de fatigue à l'égard des fonds en général, après l'aboutissement des efforts de création du fonds mondial pour la santé. À la réunion de haut niveau tenue au début de 2002 à Amsterdam par les représentants des bailleurs de fonds, des pays en développement et des ONG, cette résistance a conduit à la proposition de création d'un fonds virtuel qui a été adoptée par le Comité du développement en avril 2002. Les ONG et les pays en développement ont ensuite poussé la Banque mondiale à accélérer les procédures de financement en faveur de certains pays, d'où le nom donné à l'initiative de mise en œuvre accélérée (IMOA) de l'éducation pour tous.

Évaluation de l'IMOA

L'IMOA, qui est en constante évolution, a-t-elle répondu aux deux conditions essentielles d'un pacte mondial sur l'éducation? Sur le plan de la coordination et des normes, elle y est parvenue à plusieurs égards.

- L'IMOA constitue désormais une entité institutionnelle permanente, présidée chaque année par un membre différent

du G-8, qui se réunit régulièrement pour examiner les plans d'éducation au niveau national et international.

- Les représentants des bailleurs de fonds examinent conjointement le plan du pays, formulent des recommandations quant à l'admissibilité du pays à l'intention des partenaires de l'IMOA et coordonnent les financements. Le Japon et le Canada ont financé ensemble la formation d'un grand nombre d'enseignants au Honduras ainsi que l'achat de manuels scolaires pour aider le pays à exécuter son plan Éducation pour tous.

- Des efforts concertés ont été engagés avec l'UNESCO pour uniformiser les critères de définition d'un plan acceptable d'éducation pour tous. Les critères IMOA laissent attendre, par exemple, l'affectation de 20 % du budget national à l'éducation, l'élimination des frais de scolarité, la fixation du ratio élèves/enseignant à 40 pour 1 et un taux de redoublement ne dépassant pas 10 %. Ces critères sont encore débattus — l'une des questions controversées est la limitation du salaire des maîtres à un multiple du PIB par habitant —, mais ils ont au moins le mérite d'offrir un cadre de discussion et d'évaluation.

- En l'absence du mécanisme de coordination que constitue l'IMOA, il n'existerait aucune structure permettant pour le moins de déterminer ce qui est à retenir ou à éviter dans l'élaboration d'un pacte mondial sur l'éducation.

«Les engagements de ressources doivent suivre un cycle d'une durée dépassant deux à trois ans et atteignant cinq à dix ans.»

Si l'IMOA est parvenue à acheminer des fonds vers les pays, elle est loin d'avoir pu leur offrir un financement conditionnel certain. Côté positif, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, ainsi que plusieurs autres donateurs, ont engagé en 2005 348 millions de dollars en faveur de douze pays dans le cadre de l'initiative, quoiqu'il subsiste un besoin de financement annuel de 289 millions de dollars. Pour répondre aux pays ne bénéficiant pas d'une aide extérieure suffisante, les bailleurs de fonds ont créé un minifonds mondial appelé «Fonds catalytique» qui met à la disposition de ces pays un financement d'appui à court terme. Il doit décaisser cette année environ 30 millions de dollars au profit de sept pays, au total 292 millions sur trois ans.

Côté négatif, ces sommes ne constituent qu'un petit compte sur les financements nécessaires pour assurer l'éducation fondamentale universelle. L'écart entre les dépenses d'éducation des pays et les sommes dont ils ont besoin des bailleurs de fonds va de 5,6 milliards de dollars (pour six ans d'éducation) à 10 milliards pour les huit à neuf années nécessaires afin d'assurer l'éducation fondamentale universelle. Or, les donateurs ne versent au total que 1,9 milliard de dollars pour l'éducation dans le monde. De plus, ils ont essentiellement financé les programmes de petits pays (comme la Guinée et le Niger), parfois avec un délai de deux ans. Il faudra des décaissements plus importants et plus rapides pour inciter les autres pays à engager des réformes d'envergure. En outre, sur les quelque 80 pays à faible revenu qui n'atteindront pas l'objectif fixé pour 2015, huit seulement bénéficient actuellement des fonds de l'IMOA.

Les déceptions causées par l'absence de gros financements ont toutefois donné lieu à des critiques imméritées à l'encontre

de l'IMOA. Il faut reconnaître qu'en matière de financements conditionnels, aucune entité ne verrait ses efforts aboutir sans gros apports de fonds de la part des chefs d'État et des ministres des finances des grands pays donateurs. En fait, cette initiative multilatérale est parvenue à créer une structure et à financer plusieurs pays dans ses deux premières années d'activité — résultats qui gagnent à être comparés à ceux d'une initiative unilatérale telle que le compte Défi du Millénaire, dont le premier accord de décaissement n'a été signé qu'au bout de trois ans.

Alors que les Pays-Bas consacrent une grande partie de leur revenu national à l'éducation, aucun des chefs d'État du Groupe des Sept n'a accordé une haute priorité à l'IMOA, ni même à l'établissement d'un pacte sur l'éducation, ou pris l'initiative d'encourager la communauté des donateurs à fournir les 7 à 10 milliards supplémentaires qui sont nécessaires pour assurer l'éducation fondamentale pour tous d'ici à 2015. Cependant, des entités clés comme la Commission pour l'Afrique du Premier Ministre britannique Tony Blair et l'Équipe sur l'éducation et l'égalité des sexes du Projet Objectifs du Millénaire des Nations Unies ont récemment présenté des rapports appelant à la mobilisation de financements prévisibles et certains dans le cadre de l'IMOA. La Commission pour l'Afrique a déterminé qu'il faudrait au moins 7 milliards de dollars pour financer neuf ans d'éducation sur le seul continent africain et Gordon Brown, Chancelier de l'Échiquier du Royaume-Uni, a fait du financement à long terme de l'enseignement primaire et secondaire un argument décisif à l'appui de sa proposition de création d'une facilité de financement international.

Recommandations

Après avoir raté le premier des deux ODM en matière d'éducation — éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire en 2005 — et observé une forte augmentation du nombre des grands pays accédant à l'IMOA, la communauté des bailleurs de fonds est confrontée en 2005 à une épreuve capitale qu'elle peut remporter si elle donne suite aux trois recommandations suivantes :

Les donateurs devraient engager des fonds et intervenir dans le cadre de l'IMOA. Cette initiative étant actuellement la seule structure mondiale à même de coordonner et de décaisser l'aide à l'éducation dans les pays en développement, les bailleurs de fonds devraient hiérarchiser les pays qui y ont accès et veiller à ce que cette modeste initiative se transforme en un pacte mondial entièrement financé sur leurs ressources. Face aux critiques adressées à l'IMOA, ils devraient envisager des réformes visant à renforcer et élargir son rôle en tant que pacte mondial sur l'éducation, et non à la démanteler ou la réduire à un programme pilote.

Il faut accroître considérablement les financements conditionnels en 2005 pour venir en aide aux 25 nouveaux pays accédant à l'IMOA. Ces pays d'Afrique et d'Asie, qui comptent au moins pour 50 % des 104 millions d'enfants non scolarisés, pourraient être admissibles à cette initiative. Selon les prévisions de la Banque mondiale, ces 25 nouveaux pays et les 12 pays déjà admis auront besoin de 2,3 milliards de dollars au moins pour le seul enseignement primaire, estimation qui paraît assez faible. Ce nouveau groupe comprend de grands pays africains comme l'Éthiopie, le Sénégal, le Mozambique et le Kenya, ainsi que le Pakistan, qui nécessite à lui seul une aide extérieure annuelle de 400 millions de dollars. L'Éthiopie, dont la

prise en charge a déjà été approuvée, prévoit pour cette année un déficit de financement de près de 114 millions de dollars, avec un nombre d'enfants non scolarisés évalué à plusieurs millions. Un soutien entier aux plans de ces grands pays permettra non seulement d'offrir une éducation aux enfants qui en sont privés, mais aussi de montrer aux autres pays, par un exemple puissant, que les plans d'éducation pour tous et les efforts de réforme seront soutenus par les donateurs. Il est essentiel que le Groupe des Huit prenne l'initiative en matière d'engagements financiers conditionnels, lesquels devront atteindre un montant annuel de 7 à 10 milliards de dollars pour offrir à tous une éducation fondamentale de qualité d'ici à 2015.

Nous devons nous engager à fournir des financements prévisibles et de longue durée pour couvrir les charges récurrentes.

Au Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui s'est tenu cette année, les donateurs ont fait un grand pas en convenant que l'aide doit être stable, prévisible et fournie dans les délais annoncés. Les bailleurs de fonds doivent s'engager à fournir des financements suffisants et prévisibles afin de répondre assez rapidement aux besoins de financement de l'éducation dans les pays en développement pour permettre la réalisation de l'objectif fixé pour 2015. Les engagements de ressources doivent suivre un cycle d'une durée dépassant deux à trois ans et atteignant cinq à dix ans. Même si les fonds sont initialement fournis pour trois ans, les donateurs doivent indiquer clairement que la période peut être étendue à six ou neuf ans tant que les pays en développement s'acquittent de leurs engagements au titre de leur plan Éducation pour tous. Les bailleurs de fonds doivent en outre assouplir leurs restrictions et accepter de financer les salaires des enseignants dans les pays qui s'emploient à réduire leurs coûts au moyen de mécanismes solides, mais ont néanmoins du mal à se tenir à flot du fait que la majeure partie de leur budget est absorbée par des charges récurrentes telles que le traitement des enseignants. ■

Gene Sperling et Rekha Balu sont respectivement Directeur et Directrice associée du Centre pour l'éducation universelle du Conseil pour les relations étrangères. M. Sperling a été Conseiller économique national du Président Clinton et Président du Conseil économique national des États-Unis de 1997 à 2001.

Bibliographie :

Banque mondiale, 2002, "Achieving Universal Primary Education in Uganda: The 'Big Bang' Approach," *Education Notes* (Washington).

_____, 2003, "Free Primary Education Support Project Appraisal Document" (Washington).

Deininger, Klaus, 2003, "Does Cost of Schooling Affect Enrollment by the Poor? Universal Primary Education in Uganda," *Economics of Education Review*, Vol. 22, No. 3 (June), p. 291–305.

Fast Track Initiative Indicative Framework. Disponible sur Internet à <http://www1.worldbank.org/education/efafiti/harmonization.asp>.

Fast Track Initiative Secretariat, 2004, "Fast Track Initiative Status Report" (November) (Washington).

Herz, Barbara, and Gene Sperling, 2004, "What Works in Girls' Education: Evidence and Policies from the Developing World" (Washington: Council on Foreign Relations).

Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, 2005, «Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous 2005» (Paris).

_____, "Education for All Global Monitoring Report, 2002/2003" (Paris).

Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, 2 mars 2005. <http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/FINALPARISDECLARATION.pdf>.

Sperling, Gene, 2001, "Toward Universal Education: Making a Promise, and Keeping It," *Foreign Affairs* (September/October), p. 7–13.