



Réponse au rapport de la Commission sur le financement de l'éducation *Génération apprenante : investir dans l'éducation pour un monde qui change.*

Campagne mondiale pour l'éducation ; Septembre 2016

La Commission internationale sur le financement des opportunités éducatives mondiales a lancé son rapport intitulé « *Génération apprenante : investir dans l'éducation pour un monde qui change* » le dimanche 18 septembre lors de l'Assemblée générale des Nations unies. Présidée par l'ancien Premier ministre britannique Gordon Brown, la commission est composée de la Première ministre norvégienne Erna Solberg, la présidente du Chili Michelle Bachelet, le président indonésien Joko Widodo, le président du Malawi Peter Mutharika et la directrice générale de l'UNESCO Irina Bokova.

*La **Campagne mondiale pour l'éducation (CME)** est un mouvement de la société civile qui appelle les gouvernements à offrir à chacun le droit à une éducation de qualité publique et gratuite. Active dans plus de 90 pays et des dizaines d'autres par le biais de ses réseaux régionaux et internationaux, la CME compte parmi ses membres des milliers d'organisations de terrain, de syndicats d'enseignants, de groupes de défense des droits de l'enfant et d'ONG internationales.*

La CME a produit le mois dernier un document stratégique titré [**CE QUE DOIT RECOMMANDER LA COMMISSION DE FINANCEMENT DE L'ÉDUCATION**](#), lequel désigne les principaux domaines dans lesquels la Commission devrait faire des recommandations – et cette réponse initiale est fondée sur la manière dont la Commission a traité ces points. Vous pouvez également consulter la réponse collective des membres de la CME à la consultation de la Commission [ici](#).

1. **HARMONISATION.** La CME a demandé l'harmonisation avec l'objectif de développement durable sur l'éducation (ODD 4) et les cibles associées, universellement reconnus l'année dernière – ainsi qu'avec les cadres des droits humains et l'architecture existante convenue sur le plan international. Bien que citant l'ODD 4, le rapport insiste principalement sur l'enseignement préprimaire, primaire et secondaire – et ne prête

aucune attention sérieuse à certaines autres cibles, par exemple l'alphabétisation des adultes ou la formation tout au long de la vie. Il fait référence aux cadres des droits humains et « réaffirme le statut de l'éducation en tant que droit humain, droit civil », mais ne renforce pas l'architecture des rapports sur les droits humains ni le travail du Rapporteur spécial de l'ONU. Il préconise l'établissement d'un « organe indépendant de haut niveau » et d'un représentant spécial pour l'éducation de l'ONU qui présenteront un rapport annuel à l'Assemblée générale des Nations unies, au Conseil des droits de l'homme et au Conseil de sécurité – sans reconnaître ni commenter le rôle de l'architecture actuelle et du comité de pilotage Éducation 2030 qui a été adopté l'an dernier par les États membres de l'ONU dans le contexte du cadre d'action. De même, un appel à un mouvement mondial pour le droit à l'éducation a été lancé – sans aucune analyse des initiatives actuelles ni mention de la Campagne mondiale pour l'éducation ou d'autres acteurs existants.

2. **ÉDUCATION GRATUITE.** Le rapport souligne l'importance de l'éducation « gratuite du niveau préprimaire au niveau secondaire » – mais omet de lancer un appel explicite à l'abolition de tous les frais d'utilisation. Il appelle au « financement privé et au recouvrement des coûts » dans l'enseignement supérieur, en contradiction avec l'engagement pour la réalisation progressive de la gratuité de l'enseignement à d'autres niveaux. L'engagement en faveur de l'enseignement préprimaire gratuit est particulièrement bienvenu (le rapport note qu'à l'heure actuelle, seulement 0,3 % des budgets de l'éducation sont consacrés à l'enseignement préprimaire en Afrique subsaharienne). Nous nous félicitons que la Commission affirme que « l'éducation gratuite s'accompagne de la prise en charge par les finances publiques de tous les frais annexes à l'école » (y compris les manuels scolaires, les matériels pédagogiques et même les lunettes).
3. **PUBLIC / PRIVÉ.** Le rapport met l'accent sur le « renforcement du système » et le rôle central des gouvernements. Cependant, il plaide également en faveur de la participation de divers acteurs non étatiques – quoique toujours « règlementée efficacement par les gouvernements ». À ce sujet, il se focalise sur « les partenaires de la société civile, les ONG, les organisations communautaires et religieuses », mais évoque aussi le secteur privé sans aucune distinction ou opposition explicite à des prestataires commerciaux à but lucratif – ce qui constitue à l'heure actuelle une question extrêmement controversée. En esquivant la question des écoles privées à bas coûts, on gâche une occasion d'offrir plus de clarté sur les priorités pour l'avenir. Lorsque les ressources publiques sont rares, les utiliser pour subventionner ou soutenir des prestataires à but lucratif n'a pas de sens. La Commission omet de souligner clairement l'importance de réserver les fonds publics au renforcement des systèmes publics. Selon une opinion largement répandue, les gouvernements doivent veiller à ce que la participation des acteurs non étatiques « améliore toujours l'apprentissage et l'équité et défende les droits des enfants », mais

sans reconnaître qu'imposer des frais constitue presque systématiquement une violation directe des droits. De même, les gouvernements sont instamment invités à veiller à ce que la fourniture de services non gouvernementaux « ne conduise à aucune forme de discrimination ou de ségrégation ou n'accroisse les inégalités ». Pourtant, la capacité de payer des frais, même faibles, constitue presque automatiquement une forme de ségrégation qui exacerbe les inégalités, et ce fait n'est pas reconnu.

Le rapport met principalement l'accent sur le renforcement et l'amélioration de la réglementation sans reconnaître clairement qu'il existe peu ou pas d'exemples crédibles de réglementation exécutoire dans les pays en développement. Il est regrettable de ne pas faire valoir davantage que « la plupart des pays ayant un niveau élevé de participation non étatique au niveau de l'école, comme l'Australie, la Belgique et les Pays-Bas ne le permettent pas » [aux écoles privées à but lucratif]. Un rôle important est également imparti aux partenariats public-privé (PPP) dans la demande d'« investissements intersectoriels pour mettre toutes les écoles en ligne et créer l'ensemble de l'infrastructure numérique nécessaire à l'apprentissage » – mais en avertissant que, dans les PPP avec des entreprises de télécommunications, « des précautions doivent être prises pour s'assurer que les droits des citoyens ne sont pas menacés ».

4. **CARACTÈRE PRÉVISIBLE.** Le rapport est contradictoire, soulignant d'un côté l'importance d'un financement prévisible durable et formulant de l'autre des recommandations pour de nouveaux modes de mobilisation de ressources financières qui n'apparaissent pas comme des mécanismes capables de garantir un financement prévisible ou durable. Il y a peu de référence à la dichotomie entre le financement axé sur les résultats et la prévisibilité. La section sur le financement international stipule que, « dans la mesure du possible, le financement doit être prévisible, durable et coordonné afin de permettre une planification et des dépenses efficaces », mais il y a peu d'analyse sur le type d'instruments qui facilitent vraiment cela. À l'égard du financement intérieur, le rapport aurait pu souligner davantage l'importance de la législation nationale pour instaurer des ressources légalement contraignantes et protégées pour l'éducation.
5. **PROCESSUS INCLUSIFS.** Le rapport insiste sur le fait que les recommandations de la Commission n'offrent pas une « feuille de route prescriptive » et que « l'investissement et la réforme de l'éducation doivent être dirigés par les gouvernements nationaux avec la participation de leurs citoyens au travers du processus démocratique ». Cependant, il y a peu de détails sur la façon de mobiliser la société civile ou l'importance des processus parlementaires et de la législation. Le rapport lance un appel bienvenu aux enseignants à figurer « au cœur de la conception et en tête des changements, comme de précieux partenaires dans la réforme », mais ignore les réalités concrètes et la réduction de l'espace accordé aux syndicats d'enseignants et aux organisations d'étudiants dans de nombreux pays. Certaines des recommandations relatives à la responsabilité

internationale risquent d'être en contradiction avec le renforcement de la responsabilisation des gouvernements face à leurs propres citoyens.

6. **ÉVENTAIL DE RÉSULTATS.** On note des déclarations positives sur l'importance d'un éventail varié d'apprentissages – à propos de l'éducation à la tolérance et à la durabilité, des capacités de réflexion plus complexes, des compétences non techniques ou non cognitives, et à propos de la nécessité d'encourager le plein développement de la personnalité humaine. Cependant, cela vient contredire l'« accent spécifique sur les résultats » ainsi que la promotion d'un « indicateur d'apprentissage principal à l'échelle mondiale ». La préférence va nettement à un indicateur comparable à l'échelle mondiale pour l'alphabétisation et la numératie, probablement mesurées à l'âge de 10 ans, sans tenir compte des immenses défis et des dangers de la normalisation des comparaisons entre des langues, des écritures, des cultures et des contextes différents. Plus rassurant, le fait que le rapport insiste sur l'idée que cet indicateur devrait « venir compléter des actions plus larges de mesure de l'apprentissage et de la qualité des systèmes éducatifs, entreprises par les gouvernements nationaux » et précise qu'il convient de « s'assurer que ces évaluations n'entraînent pas un rétrécissement de l'apprentissage pour le focaliser exclusivement sur ces compétences ».
7. **PART DU BUDGET.** La Commission appuie l'idée que les gouvernements doivent accroître la part de leur budget et de leur PIB consacrée à l'éducation et fixe des objectifs ambitieux à cet égard : elle appelle à augmenter l'investissement de 4 à 5,8 % du PIB et demande aux pays en développement d'augmenter les dépenses publiques de 15 à 19 % (bien qu'on ne voie pas clairement pourquoi la Commission n'appuie pas les critères maximums établis, soit 20 % du budget et 6 % du PIB). Elle n'évoque pas le sujet important d'un renouvellement de l'allègement de la dette. Certaines de ses propositions risquent même d'aggraver la dette en détournant les cibles des investissements futurs vers des prêts (même concessionnels) plutôt que des dons. La Commission est pleinement déterminée à établir un contrat mondial afin de mieux suivre les dépenses. Elle institue également une cible pour l'aide à l'éducation (en proposant 15 % et non les 20 % recommandés par la CME), sachant que le montant total du financement international de l'éducation doit augmenter en moyenne de 11 % par an (de 16 à 89 milliards de dollars d'ici 2030). En termes de dépenses par élève, elle suggère que les pays devront doubler leurs dépenses pour l'éducation d'ici à 2030, avec, par exemple, 212 dollars par élève de primaire et 368 dollars par élève du secondaire dans les pays à revenu faible.
8. **TAILLE DU BUDGET.** La Commission appelle à une hausse massive des dépenses générales pour passer de 1,2 trillion à 3 trillions de dollars en 2030, et ces chiffres étourdissants risquent involontairement de donner le sentiment qu'il s'agit d'un défi impossible à tenir – bien qu'elle affirme que ce n'est pas le cas. Le rapport se concentre à

juste titre sur le financement intérieur pour augmenter la taille des budgets gouvernementaux par différents moyens : augmenter le ratio fiscalité/PIB (de 9 % en moyenne dans les pays à revenu faible) ; renforcer les autorités fiscales ; accroître les recettes fiscales tirées des sociétés multinationales (de 6 à 13 %) et limiter l'évitement fiscal (qui fait perdre aux pays en développement environ 800 milliards de dollars par an selon les estimations). La production de rapports nationaux et la transparence des multinationales sont encouragées, mais on constate une réticence malvenue à demander de sérieuses réformes à l'échelle mondiale en vue d'établir et de faire appliquer des règles fiscales plus juste. Les réformes de la fiscalité progressive (notamment sur les revenus, les profits et les biens) sont vues d'un bon œil, et la Commission appelle à rendre les impôts indirects moins régressifs en les concentrant sur des biens et des services consommés par les sections les mieux loties de la population. On voit également un appui à la réduction des subventions aux énergies fossiles et à l'idée d'instaurer des taxes dédiées, mais cela s'accompagne d'une volonté d'établir des « accords de responsabilité en vue de surveiller à la fois l'additionnalité et l'utilisation ». On ne trouve aucune référence à l'élimination des incitations fiscales néfastes (en dépit des preuves accablantes qui le confirment) ou aux investissements anticycliques dans l'éducation. Malheureusement, la Commission ne demande pas aux sociétés appartenant à la Coalition mondiale des entreprises pour l'éducation de montrer l'exemple dans leurs propres affaires fiscales.

Au niveau de l'appui international, le Danemark a renouvelé son engagement à ce que « aucun pays déterminé à investir et à réformer ne verra ses efforts contrariés par le manque de ressources ». Pour ce faire, il faut inverser la baisse scandaleuse de l'aide à l'éducation et surmonter l'incapacité à diriger l'aide là où elle est le plus nécessaire. Nous nous félicitons de l'appel à une montée en puissance du Partenariat mondial pour l'éducation (GPE) – jusqu'à 2 milliards de dollars par an d'ici 2020 et 4 milliards de dollars par an d'ici 2030. Le rapport demande également davantage d'aide à l'éducation dans les contextes humanitaires (jusqu'à 4 à 6 %) mais ne propose aucune analyse sur la nécessité d'harmoniser ces deux fonds, ce qui demeure un enjeu critique. Quelques références sont faites à des mécanismes de financement novateurs, y compris les bons pour l'éducation (Education Bonds), l'assurance contre les catastrophes, l'investissement d'impact et les contributions de solidarité, mais sans beaucoup d'analyses sur ces initiatives – l'attention est principalement dirigée vers une banque de développement multilatérale pour investir dans l'éducation (dont il est assuré qu'elle serait capable de lever 20 milliards de dollars par an, par comparaison aux 3,5 milliards de dollars actuels réunis par les banques en faveur de l'éducation). Ceci n'est pas énoncé de façon suffisamment détaillée pour convaincre qu'il s'agit d'une source de ressources prévisibles et harmonisées - et il n'y a pas d'analyse de l'impact potentiel de l'augmentation de la dette (qui représente déjà un obstacle important pour les pays désireux d'investir davantage dans l'éducation).

9. **SENSIBILITÉ DU BUDGET.** La Commission fait un bon travail en mettant en évidence l'importance cruciale d'investir pour l'équité avec un fort accent sur les enfants les plus marginalisés et les pays les plus vulnérables. Elle désigne « la pauvreté comme un facteur déterminant à la fois de non-achèvement et de non-apprentissage » et souligne que « les systèmes d'éducation performants doivent atteindre tout le monde, y compris les plus défavorisés et marginalisés », en ajoutant que « ceci implique de diriger les ressources publiques vers les secteurs qui en ont le plus besoin ». Le message central est que les pays devraient poursuivre sur la voie de l'« universalisme progressif », appelant à l'affectation des budgets publics aux niveaux inférieurs du budget de l'éducation et, dans ce cadre, « en faveur de ceux qui sont laissés pour compte pour des raisons de pauvreté, de handicap et de désavantage social ». Le rapport rappelle également l'importance d'un financement équitable en indiquant que « la hausse de l'investissement est nécessaire en vue d'atteindre les enfants qui sont défavorisés pour cause de pauvreté, de handicap ou d'autres facteurs » – ainsi que ceux qui font face à de multiples désavantages.

S'agissant de la façon dont les budgets sont dépensés, la Commission est également positive en promouvant le rôle central des enseignants formés et qualifiés, et en pointant l'importance de leur verser un « salaire suffisant pour vivre » et de faire de l'enseignement « une possibilité de carrière attractive ». Elle appelle à « renforcer la formation initiale et continue », tout en reconnaissant que le rôle des enseignants est en train de changer. En matière de technologie, le rapport insiste sur le fait que l'apprentissage numérique doit être « pleinement intégré à la formation des enseignants et dans les stratégies de développement » et qu'il doit favoriser « un contenu de grande qualité, axé sur la demande, adapté aux programmes scolaires, aux normes et aux besoins locaux » – plutôt que des solutions standards toutes faites. La Commission appelle les gouvernements « à accroître considérablement leurs investissements en faveur du recrutement, de la formation et de la rétention des enseignants et dans l'efficacité de leur déploiement et leur utilisation ». Cela implique de disposer d'un personnel non-enseignant mieux formé, afin de permettre aux enseignants de se concentrer sur l'enseignement proprement dit. Elle propose d'établir un groupe de travail pour une durée d'un an – un « groupe d'experts de haut niveau chargé de l'expansion et la restructuration du personnel enseignant ».

En matière de ciblage des dépenses, le rapport défend vigoureusement l'investissement intersectoriel et l'action coordonnée, y compris dans les domaines de la santé (surtout pour la prévention du paludisme, le déparasitage et l'assainissement des établissements scolaires), du handicap, du développement de la petite enfance, de la sécurité en milieu scolaire, du travail des enfants et du mariage des enfants. Un soutien marqué est apporté aux interventions en milieu éducatif portant sur l'enseignement en langue maternelle, les incitations à l'inscription (p. ex. repas scolaires), l'augmentation des heures de contact et les méthodes pédagogiques centrées sur l'enfant. On constate cependant une grave lacune en matière de respect de l'équité, puisque le rapport néglige

l'importance de l'alphabétisation des jeunes et des adultes, un facteur crucial si l'on veut stopper la transmission intergénérationnelle des désavantages.

10. **EXAMEN APPROFONDI DU BUDGET.** La Commission appelle à davantage de transparence et de responsabilisation sur tous les plans – en veillant à ce que l'argent arrive à bonne destination et soit dépensé efficacement, en appelant les pays « à établir un ordre de priorité des dépenses depuis le niveau du système global jusqu'à l'école et à publier les comptes de l'éducation nationale » et en soulignant l'importance de la « responsabilisation communautaire ». Elle se montre moins explicite à l'égard du rôle essentiel de l'action indépendante ou coordonnée de la société civile dans cette démarche de transparence et de responsabilisation. Sa dénonciation de la corruption est correcte, mais elle amplifie parfois démesurément l'ampleur du « gaspillage » (en suggérant que « la moitié du budget total de l'éducation » ne conduit pas à l'apprentissage dans les pays à revenu faible – ce qui constitue une présentation déformée des données probantes). Cela risque d'avoir pour conséquence involontaire de porter préjudice à des investissements futurs. Une nouvelle « Initiative mondiale sur les données de l'éducation » est envisagée, qui inclurait des données sur les budgets et les dépenses.

La Commission internationale sur le financement des opportunités éducatives mondiales a relevé certains enjeux importants et apporte une contribution positive en montrant que les objectifs de l'éducation sont réalisables. Elle aurait pu faire preuve de davantage de précision et d'audace dans certains domaines, et a manqué quelques occasions de s'assurer que le financement futur de l'éducation sera véritablement prévisible et garanti à long terme. Dans certains cas, elle veut le beurre et l'argent du beurre, en esquivant les questions difficiles ou sensibles plutôt que de fournir une orientation claire. Le rapport laisse trop de latitude à des interprétations différentes de ses recommandations. La Commission aurait dû être beaucoup plus explicite en demandant que l'argent public soit utilisé exclusivement pour relever le défi crucial et l'obligation centrale de financer de manière adéquate une éducation publique, gratuite, de qualité – plutôt que pour subventionner des prestataires à but lucratif. S'il est indispensable de maintenir la dynamique politique, nous avons des inquiétudes au sujet de la création d'une nouvelle architecture à cette fin – il serait préférable de renforcer ce qui a été convenu l'année dernière [à la suite d'un long processus de consultation]. Cependant, il convient de saluer ce rapport dans son ensemble, notamment le ton positif qui souligne qu'il est possible de réaliser des progrès spectaculaires en matière d'éducation, à condition que les dirigeants soient tenus de rendre compte et qu'un financement adéquat soit engagé et efficacement utilisé.