

Consultation Europe et Amérique du Nord sur Éducation 2030

Strasbourg, 24 octobre 2018

Lieu : Conseil de l'Europe

Améliorer le financement national et international de l'éducation

Résumé

La part des dépenses consacrées à l'éducation dans les États membres de l'UE et dans l'aide publique au développement est restée relativement stable au cours de la dernière décennie, alors que les « dépenses sociales » augmentaient en général. Il est crucial d'inverser cette tendance et d'améliorer le financement de l'éducation pour atteindre les cibles de l'ODD 4 partout dans le monde. Cela est d'autant plus pertinent que 264 millions d'enfants et de jeunes ne sont pas scolarisés et que 617 millions, bien que scolarisés, ne maîtrisent pas les niveaux de compétences minimaux requis et qu'un accroissement des cohortes d'âge scolaire est attendu, en particulier en Afrique subsaharienne. D'autre part, des actions efficaces pour renforcer la mobilisation des ressources nationales et l'utilisation du financement sont indispensables pour améliorer l'efficacité des ressources consacrées à l'éducation et augmenter par conséquent les efforts accomplis au niveau national pour atteindre l'ODD4 d'ici à 2030. En termes de progrès dans la réalisation de l'ODD4, le soutien à l'éducation de base est essentiel. Celle-ci s'entend comme la couverture des niveaux d'éducation pré-primaire, primaire et secondaire tels que décrits dans les cibles 4.1 et 4.2 de l'ODD4. Des choix de politique forts sont indispensables pour montrer que l'éducation devient prioritaire dans les secteurs clés du développement durable.

Questions indicatives

1. Comment accroître les engagements et le niveau de l'APD affectée à l'éducation ?
2. Comment garantir une répartition plus équitable des ressources disponibles pour réduire les disparités historiques et émergentes dans l'accès à l'éducation et à l'apprentissage tout au long de la vie et leurs résultats ?
3. Comment améliorer l'efficacité de l'utilisation des ressources disponibles ?

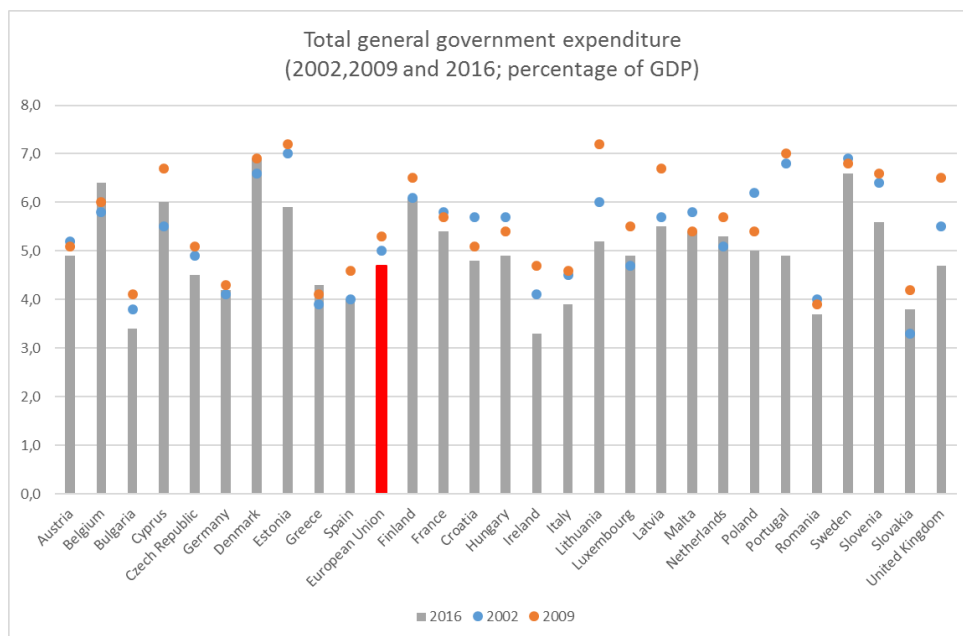
L'investissement dans l'éducation dans les États membres de l'UE

En 2016, les dépenses des administrations publiques au titre de l'éducation dans l'UE-28 ont représenté en moyenne 4,7 % du PIB de l'UE, soit près de 705 milliards d'euros en prix courants. Ce ratio est resté relativement stable entre 2002 et 2016, diminuant de 0,3 pps depuis 2002.

Les dépenses au titre de l'éducation, en pourcentage du PIB ou du total des dépenses des administrations publiques, sont le reflet des changements intervenus dans le niveau et la composition des dépenses publiques elles-mêmes, en fonction du cycle économique et de la croissance. Les dépenses par élève sont un meilleur indicateur des ressources allouées aux enseignants et aux élèves et elles tiennent implicitement compte de l'évolution de la population scolaire. Au cours des 10 dernières années, la population scolaire totale a légèrement augmenté, passant de près de 108 millions en 2006 à près de 111 millions en 2016. L'évolution des dépenses

moyennes par élève de l'UE au titre de l'éducation montre que celles-ci sont restées globalement à un niveau constant, avec une légère variation cyclique.

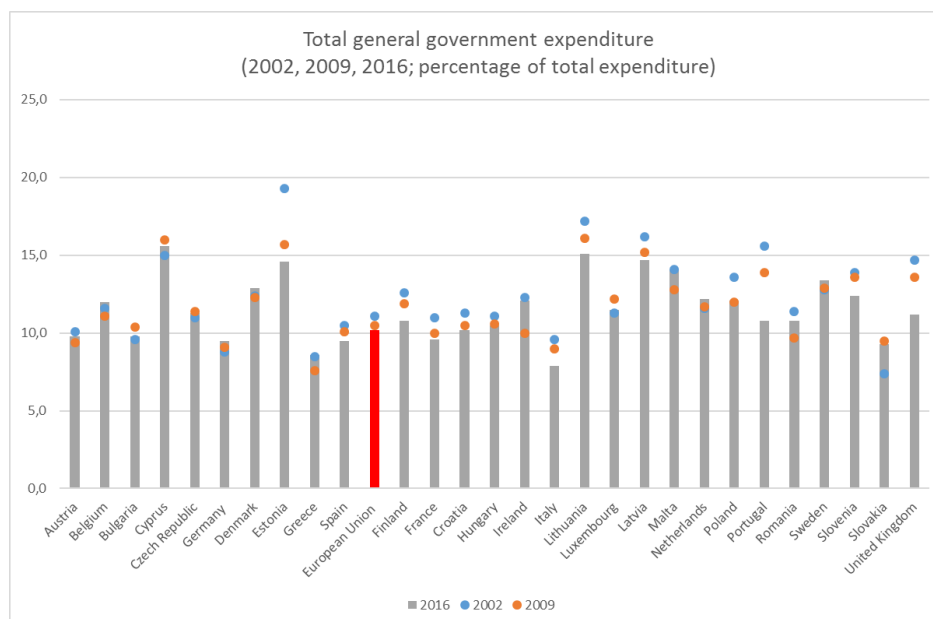
Figure 1 : Total des dépenses des administrations publiques, exprimé en pourcentage du PIB



Source : Eurostat, code gov_10a_exp [fin fichier séparé]

Dans l'UE-28, la part moyenne des dépenses au titre de l'éducation par rapport au total des dépenses a été stable en 2016, soit 10,2 %. Cela représente un léger déclin par rapport aux 11,1 % de 2002, mais dans un contexte général d'accroissement des dépenses publiques, notamment au titre de la « santé » et de la « protection sociale » (+ 2,7 pps par rapport au PIB, comparé à 2002). Si l'on prend la part de l'éducation dans les dépenses publiques comme indication de l'engagement financier d'un gouvernement vis-à-vis du secteur, on constate que cette part est supérieure à la moyenne pondérée de l'UE dans près des deux tiers des États membres. Elle est toutefois tirée à la baisse par les grandes économies comme l'Allemagne, la France et l'Italie qui investissent relativement moins d'argent public dans l'éducation.

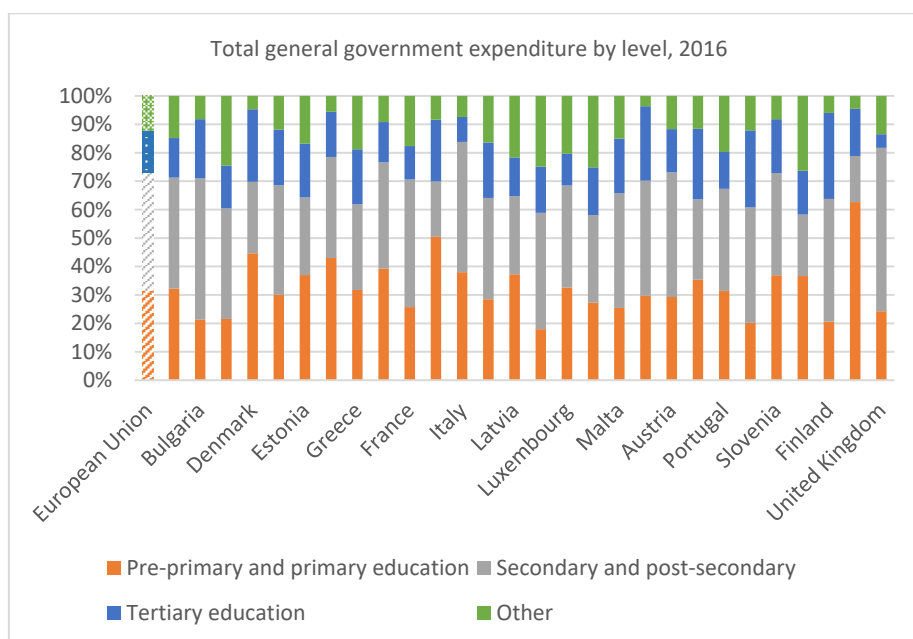
Figure 2 : Total des dépenses des administrations publiques, exprimé en pourcentage des dépenses totales



La ventilation des dépenses par niveau d'étude montre que les dépenses publiques portent majoritairement sur le niveau scolaire (du pré-primaire au post-secondaire). Cela n'est pas surprenant puisque ce niveau correspond à la scolarité obligatoire et représente près des deux tiers du nombre d'années habituellement passées dans l'éducation. Cela représente aussi 60 % ou plus des dépenses totales au titre de l'éducation dans tous les États membres, avec un pic supérieur à 80 % en Italie). L'éducation tertiaire représente plus de 15 % du total dans 20 pays, atteignant environ 30 % en Finlande. En Italie et au Royaume-Uni, cette part est inférieure à 10 %. Les « autres dépenses » incluent différents éléments tels que l'éducation non classée par niveau, les « services auxiliaires » de l'éducation (transports scolaires, repas, etc.) et la R&D de l'éducation¹. Sa part varie considérablement, allant de près de 4 % aux Pays-Bas jusqu'à plus de 25 % en Slovaquie.

¹ Certains pays ont enregistré la majorité des dépenses de R&D sous la fonction COFOG de l'éducation, au lieu de les répartir entre les différentes fonctions (industrie, santé, environnement, etc.). Le traitement différent de cet élément pourrait conduire à une surestimation des « autres dépenses ».

Figure 3 : Total des dépenses publiques au titre de l'éducation par niveau d'étude, 2016



Le montant des dépenses ne peut pas être directement lié en tant que tel à la performance du système éducatif. Le contexte, par exemple le milieu social des élèves et les choix politiques, peut avoir une influence marquée sur le niveau des dépenses, leur efficacité et leur efficience. Les décideurs politiques ont du mal à identifier les indicateurs pertinents pour guider leurs décisions en matière de dépenses et à suivre leur mise en œuvre pour améliorer la performance du système éducatif.

L'investissement dans l'éducation en Europe et en Amérique du Nord, dans les pays à revenu faible et intermédiaire de la tranche inférieure

L'accomplissement de l'ODD4 d'ici à 2030 nécessitera un accroissement des dépenses consacrées à l'éducation. En 2015, le Rapport mondial de suivi sur l'éducation a estimé que les pays à revenu faible et intermédiaire de la tranche inférieure devaient envisager un déficit annuel de financement de 39 milliards de dollars US pour la période 2015–2030. Cette analyse a été confirmée par la Commission internationale sur le financement des opportunités éducatives dans le monde, qui a estimé le déficit annuel de financement à environ 44 milliards de dollars US.

Dans la majorité des pays à revenu faible et intermédiaire de la tranche inférieure, la plupart du financement de l'éducation est assuré au niveau national, principalement par le biais des dotations budgétaires et par la contribution des parents et des communautés. Dans de nombreux pays, il est complété par l'APD et d'autres formes de soutien international. Toutes ces sources de financement doivent être augmentées pour pouvoir réaliser l'ODD4.

C'est aux gouvernements qu'incombe prioritairement le financement adéquat de l'éducation. Alors que les dépenses publiques au niveau mondial représentent 79 % du coût total de l'éducation, dans les pays à faible revenu, ce chiffre est de 59 %. Le Cadre d'action Éducation 2030 et le Programme d'action d'Addis-Abeba de 2016 spécifient deux cibles critiques pour le financement public de l'éducation, à savoir au minimum 4 %-6 % du PIB et au minimum 15 %-20 % du total des dépenses publiques. En moyenne, les pays à faible revenu consacrent environ 3,7 % de leur PIB à l'éducation.

Les mesures visant à accroître les ressources publiques nationales doivent être complétées par une action destinée à renforcer la mobilisation des ressources nationales par exemple au travers de réformes pour élargir l'assiette fiscale (réduction des incitations et exonérations fiscales et lutte contre la fraude et l'évasion fiscales) et de mesures efficaces pour combattre la corruption (y compris les flux illicites de capitaux vers les paradis fiscaux), le gaspillage et l'utilisation inefficace des ressources.

Cependant, comme l'indique le Rapport mondial de suivi sur l'éducation², même si les pays à revenu faible et intermédiaire de la tranche inférieure accroissent leurs capacités de levée de fonds au niveau national, les dépenses publiques ne suffiront probablement pas à susciter le changement transformationnel exigé pour réaliser l'ODD 4. Pour ces pays, l'aide publique au développement (APD) demeure une source cruciale de financement de l'éducation et de soutien technique. Dans les pays à faible revenu, l'APD représente 12 % du coût total de l'éducation (ou 18 % si l'on exclut les dépenses des ménages). Dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, elle ne représente que 2 % des dépenses totales d'éducation (ou 3 % si l'on exclut les dépenses des ménages). Cependant, cette répartition est inégale, le soutien étant beaucoup plus important dans certains pays que dans d'autres qui ont des besoins similaires ou supérieurs.

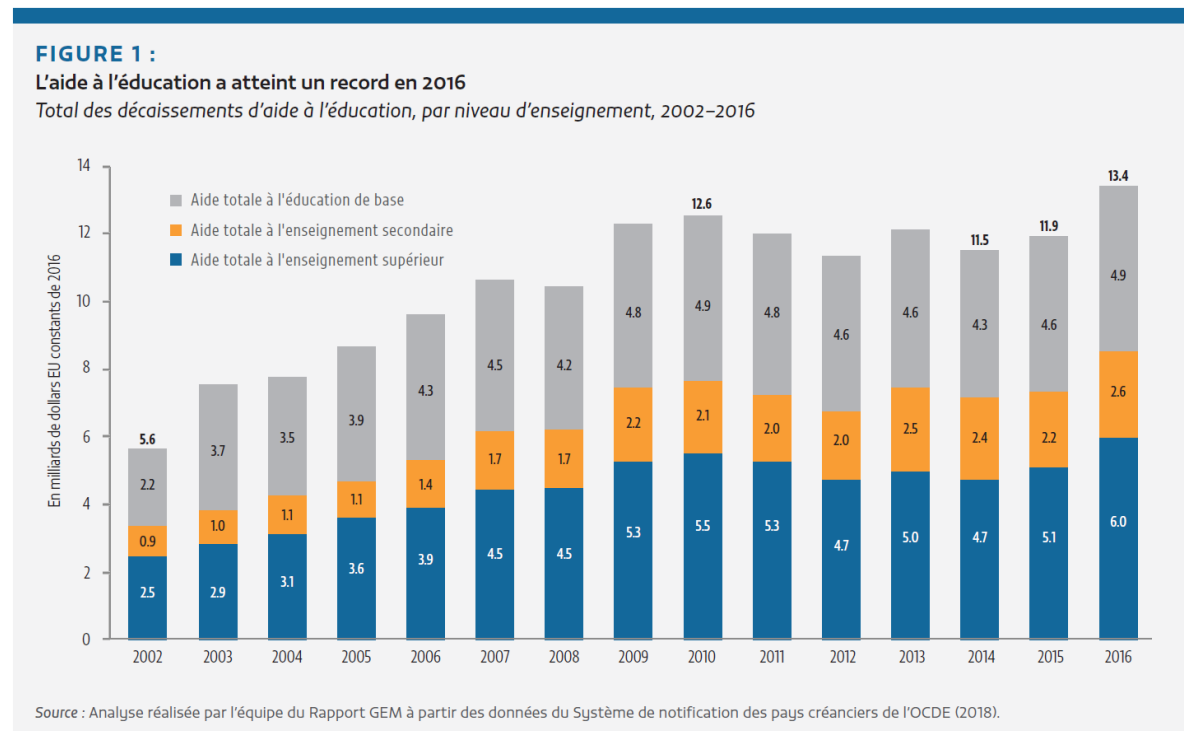
Dans les pays à faible revenu, le déficit annuel de financement est l'équivalent de 42 % du coût total de la réalisation de l'éducation pré-primaire, primaire et secondaire universelle d'ici à 2030³. Dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, c'est l'équivalent de 6 % du coût total de l'éducation pour atteindre ces cibles. L'APD consacrée à l'éducation dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure devrait être six fois supérieure aux niveaux de 2012 pour permettre d'atteindre l'ODD4 à l'horizon 2030.

Cependant, les donateurs ont largement délaissé les priorités de l'éducation. Malgré une hausse au niveau mondial de l'APD de 24 % entre 2010 et 2015, l'APD fléchée pour l'éducation, soit 12 milliards de dollars US, était inférieure de 4 % aux niveaux de 2010. La part de l'APD consacrée à l'éducation diminue depuis six années consécutives, passant de 10 % en 2009 à 6,9 % en 2015 (si l'on exclut l'allègement de la dette).

² Situation et architecture du financement mondial de l'éducation : Document de référence pour la Présidence du G20 2018 – UNESCO et GEMR – Projet de document UNESCO et GEMR du 26 février 2018.

³ UNESCO, 2015. Chiffrer le droit à l'éducation : le coût de la réalisation des nouvelles cibles d'ici à 2030. Document de référence 18. Juillet 2015. Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous. unesdoc.unesco.org/images/0023/002321/232197E.pdf

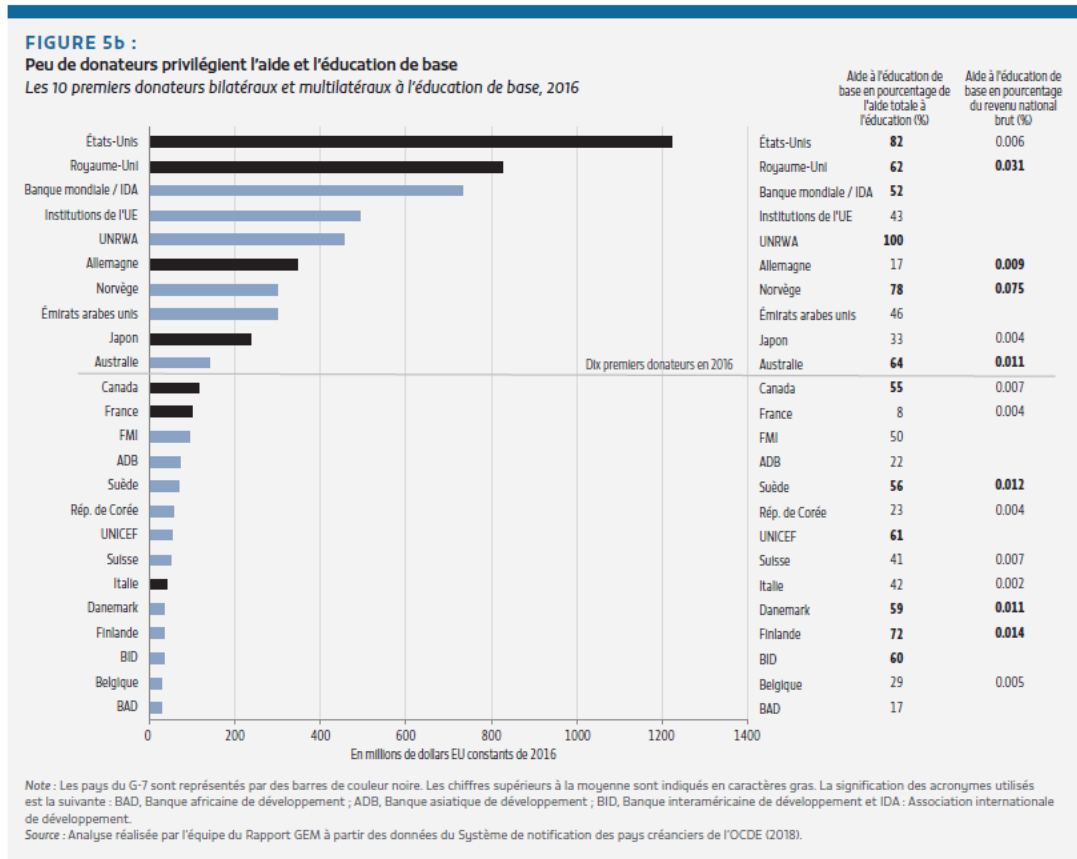
Figure 4. Un retour à la croissance ? L'aide à l'éducation a légèrement augmenté en 2016
 Total des décaissements d'aide à l'éducation, par niveau d'enseignement, 2002–2016



En 2016, les décaissements des donateurs bilatéraux du CAD en faveur de l'éducation de base ont représenté environ 62 % de leur APD totale pour l'éducation. La même année, les donateurs multilatéraux comme la Banque mondiale-IDA, les institutions de l'UE, les organisations des Nations Unies, le FMI et les banques régionales de développement ont consacré environ 33 % de leur aide totale à l'éducation en faveur de l'éducation de base. Pour les pays non membres du CAD, ce chiffre a été de 5 %. Ces pourcentages sont restés globalement cohérents au cours des 10 dernières années environ.

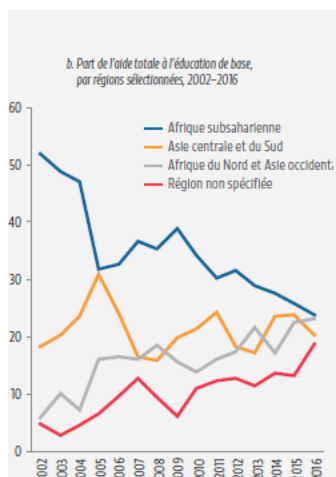
En 2016, l'aide à l'éducation de base a varié entre 82 % (États-Unis) et 8 % (France). En part du revenu national brut, le pourcentage a varié entre 7,5 % (Norvège) et 0,2 % (Italie). Les changements intervenus au fil du temps indiquent que par exemple la Norvège et les États-Unis ont accru la part de leur aide à l'éducation affectée à l'éducation de base. Par contre, l'UE a réduit sa part, au profit de l'enseignement post-secondaire, tandis que la France et l'Allemagne maintiennent leurs décaissements traditionnellement faibles en faveur de l'éducation de base, le reste étant consacré à l'enseignement post-secondaire.

Figure 5 : Principaux donateurs bilatéraux et multilatéraux à l'éducation de base, 2016.



Source : Document de référence 36, Aide à l'éducation : un retour à la croissance ? p.5

Figure 6 : Part de l'aide totale affectée à l'éducation de base, par régions sélectionnées, 2002-2016



Sources : Document de référence 36, Aide à l'éducation : un retour à la croissance ? p.5

Pour permettre aux pays à revenu faible ou intermédiaire de la tranche inférieure de réaliser l'ODD4 d'ici à 2030, les pays d'Europe et d'Amérique du Nord doivent s'intéresser à trois facteurs :

- **Veiller à ce que l'APD totale soit adéquate – Il faut honorer l'engagement pris de consacrer à l'APD 0,7 % du RNB, basé initialement sur la résolution des Nations Unies du 24 octobre**

1970. En 2015, les pays du CAD ont consacré collectivement 0,3 % de leur revenu national à l'APD, six pays seulement honorant l'engagement de 0,7 %. La plupart des pays du CAD investissent moins de 10 % de l'APD dans l'éducation. Dans les situations humanitaires, les donateurs doivent accroître leur soutien par rapport à la moyenne de 2017, soit 2,1 % du RNB à l'éducation. L'UE (DG ECHO) a alloué à l'éducation 8 % de son financement humanitaire en 2018 (ce qui représente plus de 89 millions d'euros), se fixant le but d'atteindre 10 % en 2019.

- **Cibler l'aide à l'éducation là où elle est la plus nécessaire.** Comme l'indique le graphique ci-dessus, l'APD allouée à l'éducation de base a décliné de façon assez radicale en Afrique subsaharienne, avec une chute de 50 % à 26 %. C'est la région qui présente les nombres les plus élevés d'enfants non scolarisés et le plus fort accroissement démographique. Le déclin général de la part de l'APD allouée à l'éducation de base dans les pays à faible revenu a été de 14 points de pourcentage entre 2002 et 2016.
- **Faire en sorte que la fourniture de l'APD pour l'éducation soit la plus efficace** – c'est-à-dire en accord avec les cinq principes-clés de l'efficacité de l'aide⁴, assurant une réduction de la fragmentation et des coûts de transaction, des informations transparentes et le renversement des déclinés récents dans la prévisibilité des apports d'aide. Le soutien budgétaire, la modalité préférée de l'UE, est un véhicule important pour promouvoir ces principes. En outre, étant donné le recours croissant au financement par l'aide humanitaire pour éliminer les lacunes critiques dans les contextes touchés par les crises, la fourniture d'une aide efficace doit aussi impliquer une coopération plus étroite, y compris par l'évaluation des besoins, l'analyse et la planification entre les acteurs du développement et de l'humanitaire.

On ne voit à court et à moyen terme aucune indication d'un accroissement du financement international. Les efforts récents entrepris pour attirer les ressources du secteur privé pour l'éducation doivent veiller à ce que tout financement futur soit réellement en supplément et se concentre sur la contribution à l'ODD4 en couvrant les besoins des pays les plus pauvres et de leurs citoyens les plus défavorisés. Les discussions futures devront se concentrer sur la façon d'améliorer l'efficacité et la qualité de l'utilisation des ressources internationales disponibles, y compris de celles qui proviennent d'initiatives mondiales comme le Partenariat mondial pour l'éducation, l'Éducation ne peut pas attendre et la Facilité de financement internationale en faveur de l'éducation. Dans le même temps, les pays d'Europe et d'Amérique du Nord doivent accroître leurs efforts pour aider les pays à revenu faible et intermédiaire de la tranche inférieure à augmenter leurs ressources nationales et les montants consacrés à l'éducation.

Mobilité dans l'enseignement supérieur

Entre 2014 et 2020, le programme Erasmus+ aura soutenu la mobilité de 4 millions de personnes (étudiants et personnel). Étant donné la hausse de la participation à l'enseignement post-secondaire, le nombre d'étudiants faisant des études à l'étranger a doublé, passant de près de 2,1 millions à 4,7 millions au cours des 15 dernières années. La mobilité internationale des étudiants profite tant aux pays hôtes qu'à leurs pays d'origine, grâce à la collaboration sur des problèmes mondiaux. Elle facilite le « retour des cerveaux » en créant une réserve mondiale de capital humain hautement qualifié. L'UE encourage l'harmonisation des systèmes éducatifs et la reconnaissance des

⁴ Ainsi que convenu lors du Forum de haut niveau 2005 sur l'efficacité de l'aide tenu à Paris, c'est-à-dire l'appropriation des politiques éducatives par les pays, l'alignement des donateurs avec les politiques gouvernementales et les procédures opérationnelles, l'harmonisation du soutien des donateurs, une gestion axée sur les résultats et un impact soutenu, ainsi qu'une reddition de comptes mutuelle.

qualifications afin de faciliter l'accès à l'éducation pour les étudiants internationaux et fait la promotion de politiques inclusives afin que tous les groupes aient accès à une éducation de qualité et à l'apprentissage tout au long de la vie.

Recommandations

1. Appuyer les pays à revenu faible et intermédiaire de la tranche inférieure à :
 - Consacrer à l'éducation au minimum 4 %-6 % du PIB et au minimum 15 %-20 % du total des dépenses publiques.
 - Renforcer la mobilisation des ressources nationales - par des réformes fiscales, des actions de lutte contre la corruption et d'autres mesures.
 - Renforcer les capacités à suivre et communiquer les informations clés sur l'éducation, y compris sur les progrès de la réalisation de l'ODD4.
 - Faire en sorte que les dépenses publiques soient efficaces et équitables – par un meilleur alignement des plans et des budgets avec les priorités clés, le renforcement des capacités de gestion financière, l'investissement des ressources conformément aux besoins, le suivi des dépenses et le renforcement de l'ouverture et de la reddition de comptes.

2. Améliorer l'APD affectée à l'éducation par :
 - Une augmentation de la part de l'APD pour l'éducation à 10 %, le niveau de 2009.
 - Un meilleur ciblage de l'aide à l'éducation vers les pays et les populations qui en ont le plus besoin, surtout les enfants et les jeunes non scolarisés et les enfants et les jeunes scolarisés qui n'apprennent pas.
 - Une augmentation de l'aide humanitaire à l'éducation.
 - Le suivi et l'évaluation systématiques des progrès accomplis dans toutes les cibles de l'ODD4.

Références

Rapport mondial de suivi sur l'éducation de l'UNESCO

- Document de référence 18 : Chiffrer le droit à l'éducation : le coût de la réalisation des nouvelles cibles d'ici à 2030
- Document de référence 25 : Les derniers chiffres de l'aide font apparaître un nouveau fléchissement du soutien à l'éducation
- Document de référence 31 : L'aide à l'éducation stagne et n'est pas attribuée aux pays qui en ont le plus besoin
- Document de référence 36 : Aide à l'éducation : un retour à la croissance ?
- Institut de statistique de l'UNESCO (ISU) Compétences et innovation dans les pays du G20 ; 2018/statistiques Erasmus+

Commission internationale sur le financement des opportunités éducatives dans le monde

- La génération d'apprenants, Investir dans l'éducation pour un monde en pleine évolution