

TASK FORCE ÉDUCATION

Les financements innovants pour l'éducation : aller de l'avant



Les financements innovants pour le développement
Groupe Pilote

Rapport d'experts internationaux

LES FINANCEMENTS INNOVANTS POUR L'ÉDUCATION : ALLER DE L'AVANT

Rapport d'experts internationaux

Février 2012

Le présent rapport d'experts n'engage que ses auteurs ;
les États membres du Groupe pilote ne sauraient être tenus pour responsables de sa teneur.

SOMMAIRE

Résumé	4
Membres du comité	6
Introduction	7
Rapport	10
1. Pour une éducation équitable : financer les plus défavorisés	10
1.1. 67 millions d'enfants non encore scolarisés	10
1.2. Financer l'équité et l'innovation en matière d'éducation	12
2. Des mécanismes « clefs en main » pour financer l'éducation	13
2.1. Le Fonds de capital à risque pour l'éducation	13
2.2. Les obligations pour le développement issues de conversions de créances	15
2.3. Les obligations à l'intention des communautés expatriées	17
2.4. Le Fonds d'épargne des voyageurs pour le développement	19
3. Autres moyens de financer l'éducation	21
3.1. Les partenariats public-privé	22
3.2. Les actions de collecte de fonds privés	23
3.3. Les micro-donations de particuliers : l'exemple des dons sur salaire	25
Action à venir	28
Annexe	29
Mandat	29
Bibliographie	32

RÉSUMÉ

1. Le présent rapport s'inscrit dans le prolongement d'un premier rapport « 2 + 3 = 8 : Innover pour financer l'éducation » publié en septembre 2010 par le Groupe de travail chargé des financements innovants pour l'éducation, créé en janvier 2010 par le Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement. Ce rapport initial présentait un examen préliminaire de mécanismes de financement innovant qui pourraient être consacrés à l'éducation.
2. Le présent rapport est le résultat des réflexions du Groupe de travail qui avait été chargé de mettre en lumière le besoin urgent de mobilisation de ressources nouvelles pour surmonter les inégalités en matière d'éducation et de procéder à une analyse approfondie de certains mécanismes présentés dans le premier rapport.
3. Il a pour objectif de mobiliser la communauté internationale, et en particulier les responsables politiques, sur la nécessité de mettre en œuvre un ou plusieurs mécanismes de financement innovant pour l'éducation afin de favoriser l'innovation dans ce domaine et, en conséquence, de réduire les disparités qui persistent.
4. Depuis le Forum mondial sur l'éducation organisé en 2000 à Dakar, des progrès ont été observés vers la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement en matière d'éducation pour tous, garçons et filles. Cependant, si les enfants ont accès à l'école primaire, beaucoup d'entre eux abandonnent avant la fin de leur scolarité élémentaire et trop d'élèves achèvent leur cursus sans connaissances de base en lecture, écriture et calcul. Par conséquent, la qualité de l'enseignement est devenue un enjeu majeur pour le secteur éducatif.
5. Toutefois, en dépit des grands progrès réalisés en matière d'accès à l'éducation, 67 millions d'enfants des pays en développement ne sont pas encore scolarisés. Il est nécessaire de réduire d'urgence les inégalités d'accès à l'éducation en ciblant les enfants les plus défavorisés, en particulier les filles, les enfants de pays en conflit et ceux des zones rurales.
6. Face à ce constat, financer l'éducation implique de financer l'équité et l'innovation dans le secteur éducatif. Tous les partenaires engagés dans le financement de l'éducation doivent agir ensemble, y compris les gouvernements, les pays bailleurs, la société civile et le secteur privé.
7. Le Groupe de travail chargé des financements innovants pour l'éducation présente ci-après quatre mécanismes prêts à être mis en œuvre et présentant le meilleur potentiel pour recueillir des montants importants.
8. Le Fonds de capital à risque pour l'éducation (*Education Venture Fund*) vise à mobiliser des ressources complémentaires en faveur de l'éducation grâce à un éventail de mécanismes permettant d'investir dans des initiatives qui favorisent l'innovation dans le secteur éducatif.
9. Les obligations pour le développement issues de conversions de créances (*Debt Conversion Development Bonds*) constituent une forme d'allègement de la dette par laquelle

le créancier conditionne une remise de dette à la mobilisation par le débiteur d'un montant donné en monnaie locale à investir à des fins de développement spécifiques.

10. Les obligations à l'intention des communautés expatriées (*Diaspora Bonds*) sont émises par un pays afin de recueillir des fonds auprès de ses ressortissants expatriés à l'étranger.

11. Le Fonds d'épargne des voyageurs pour le développement (*Travellers Savings Fund for Development*) est un instrument financier qui accroît la participation et l'investissement social tout en atténuant le risque lié à l'exposition aux fluctuations de change pour la société civile, les fondations privées, les ONG et l'ensemble des voyageurs.

12. Les autres mécanismes étudiés sont efficaces au niveau national et peuvent avoir un rôle de sensibilisation mais sont moins pertinents en termes de volume de fonds collectés.

13. Les partenariats public-privé au niveau national impliquent une collaboration entre pouvoirs publics, bailleurs de fonds et entreprises en faveur du développement de systèmes d'information pour la gestion de l'éducation au niveau des établissements scolaires et des ministères.

14. Les actions de collecte de fonds privés en faveur de l'éducation mettent en œuvre une entité qui finance l'éducation en réunissant des entreprises dans le cadre d'actions de marketing à vocation humanitaire.

15. Les micro-donations consistent à recueillir à très grande échelle des montants très faibles sur des transactions financières, par exemple sous forme de prélèvement caritatif sur les salaires.

16. Afin de concrétiser les propositions énoncées dans le présent rapport, le Groupe de travail recommande au Groupe pilote d'agir comme suit :

1) soutenir la cause de l'éducation en maintenant au moins au même niveau l'aide publique au développement dans les pays bénéficiaires ;

2) soutenir cette même cause en portant à 20 % la part des budgets nationaux consacrée à l'éducation, comme le préconise la communauté internationale ;

3) poursuivre la lutte contre les inégalités en mettant l'accent, dans les politiques éducatives nationales et les programmes des bailleurs de fonds, sur les enfants les plus marginalisés qui ne sont pas encore scolarisés, afin d'atteindre d'ici à 2015 les Objectifs du Millénaire pour le développement et ceux de l'Éducation pour tous ;

4) sélectionner un ou plusieurs des mécanismes présentés dans ce rapport et en défendre la mise en œuvre grâce à des soutiens financiers ou politiques ;

5) continuer à agir en faveur de l'affectation à l'éducation d'une partie du produit de la Taxe sur les transactions financières ;

6) assurer le suivi de la mise en œuvre des financements innovants pour l'éducation et s'assurer de leur effet sur les plus marginalisés.

17. En conclusion, le Groupe de travail invite le Groupe pilote à actualiser ses objectifs conformément aux derniers engagements internationaux en date (Assemblée générale des Nations Unies, G20, Conseil économique et social, etc.).

MEMBRES DU COMITÉ

Experts

Desmond Bermingham, Results for Development, Washington D.C.

Nicholas Burnett, Results for Development, Washington D.C.

Susan Durston, UNICEF, New-York

Ilona Genevois, IIPE, Paris

Marja Karjalainen, Commission européenne, Bruxelles

Luc Lapointe, Voluntourism, Ottawa

Olav Seim, UNESCO, Paris

Khadim Sylla, IIPE, Paris

Aleesha Taylor, Open Society Foundation, New-York

Secrétariat permanent du Groupe pilote

Gustavo Gonzalez-Canali, Paris

Julia Napoli, Paris

Membres du Groupe de travail

Afrique du Sud

Allemagne

Brésil

Canada

Chili

Commission européenne

Corée du Sud

Espagne

États-Unis

Éthiopie

France

Irlande

Italie

Japon

Jordanie

Maroc

Royaume-Uni

Sénégal

Banque mondiale

Education International

Partenariat mondial pour l'éducation

IIPE

INEE

Open Society Foundation

Results for Development

Save the Children

Solidarité laïque

UNESCO

UNICEF

INTRODUCTION

«La mondialisation est à la fois une chance et un défi. C'est un processus qu'il faut façonner et gérer de façon à garantir l'équité et la durabilité.»

Cadre d'action de Dakar, Forum mondial sur l'éducation, Dakar, 2000

1. Les financements innovants pour le développement

➔ La notion de financements innovants pour le développement connaît un grand succès et est employée de diverses manières par de nombreux acteurs. Il convient toutefois d'en donner une définition claire. Le Groupe de travail chargé des financements innovants pour l'éducation agit conformément à la définition établie d'un commun accord par les 63 membres du Groupe pilote, reposant sur trois caractéristiques principales qui mettent en lumière la particularité de ces nouveaux moyens de financer le développement. Ces mécanismes de financement sont innovants du fait de la nature de leurs ressources et de la manière dont celles-ci sont recueillies et utilisées. Ils sont plus stables et plus prévisibles que l'aide publique au développement (APD), ils en sont complémentaires et additionnels. Leur mode de gouvernance est novateur car ils ne mettent pas en jeu les parties prenantes traditionnelles du développement, à savoir les pays du Sud et du Nord, mais ils impliquent une gestion multilatérale incluant des partenariats avec

des entités privées (fondations, ONG, entreprises multinationales). Tous peuvent tirer avantage d'une mondialisation maîtrisée.

Outre cette définition, le Groupe pilote a identifié cinq grandes catégories qui permettent de mieux caractériser ces mécanismes :

- les mécanismes de marché (mise aux enchères de ressources assortie de quotas avec affectation d'une part de leur produit en faveur du développement, comme par exemple les mises aux enchères d'émissions de CO₂ en Allemagne) ;
- les mécanismes de garantie qui ont une incidence sur l'affectation de ressources dans le temps (Facilité de financement internationale en faveur de la vaccination ou IFFIm) ou qui créent des incitations économiques (garanties d'achat futur ou AMC) ;
- les taxes reposant sur des activités mondialisées et qui sont, en règle générale, mises en place par un groupe de pays de manière coordonnée et gérées conjointement (contribution de solidarité sur les billets d'avion, taxe sur les transactions financières, etc.) ;
- les contributions citoyennes émanant de particuliers, d'entreprises ou de consommateurs (Initiative RED), avec parfois la participation d'États suivant diverses modalités (incitations fiscales, canalisation des ressources, etc.) ;
- les mécanismes de gestion de la dette (comme l'initiative « Debt2Health »).

2. Les financements innovants pour l'éducation

➔ En 2010, les objectifs de l'Éducation pour tous, énoncés pour la première fois lors du Forum mondial sur l'éducation qui avait eu lieu en 2000 à Dakar, ont rencontré un écho particulier, notamment au travers de la campagne « One goal » à l'occasion de la coupe du monde de football en Afrique du Sud et du sommet des Nations unies consacré au dixième anniversaire des objectifs du millénaire pour le développement. Le Groupe pilote a tiré profit de cette dynamique nouvelle par la création d'un groupe de travail consacré au financement de l'éducation au moyen de mécanismes innovants.

Le groupe international qui a été constitué rassemble un certain nombre de pays, d'organisations et d'émanations de la société civile, dont l'Afrique du Sud, l'Allemagne, le Brésil, le Chili, la Corée du Sud, l'Espagne, les États-Unis, l'Éthiopie, la France, l'Italie, le Japon, le Maroc, le Royaume-Uni, le Sénégal, la Commission européenne, la Campagne mondiale pour l'éducation, l'Institut international de planification de l'éducation, l'Internationale de l'éducation, la fondation Open Society, le Partenariat mondial pour l'éducation, l'équipe du Rapport mondial de suivi sur l'Éducation pour tous, le Réseau interinstitutionnel pour l'éducation dans les situations d'urgence, l'institut *Results for Development*, Solidarité laïque, l'UNESCO, l'UNICEF et Voluntourism.

La même année, un premier rapport intitulé « 2 + 3 = 8 : Innover pour financer l'éducation », publié par le Groupe de travail, a mis en évidence les besoins de financement de l'éducation et a énuméré neuf mécanismes destinés à en élargir la base.

Ce rapport souligne le rôle crucial de l'éducation en tant qu'outil de développement et met l'accent sur l'existence de liens étroits entre l'éducation d'une part, la croissance économique, la santé et l'environnement d'autre part. La réalisation des objectifs du millénaire pour le développement liés à l'éducation (OMD 2 et 3) aidera à atteindre l'ensemble des OMD.

Ce rapport rappelle également que l'éducation est un droit pour tous, énoncé par la Convention internationale des droits de l'enfant en 1989 et

la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée en 1948.

Il a été présenté en septembre 2010 à l'occasion de l'Assemblée générale des Nations unies au cours d'une manifestation parallèle organisée par la France, la Belgique et le Japon et ouverte par la reine Rania de Jordanie et par M. Bernard Kouchner, ancien ministre français des Affaires étrangères et européennes.

À la suite de la publication de ce rapport, le Groupe pilote a axé son action sur les recommandations qu'il énonçait et a organisé à intervalles réguliers des réunions pour étudier de manière approfondie les meilleurs mécanismes en faveur de l'éducation. Le Groupe de travail a développé ses efforts pour analyser des mécanismes de financements innovants en appui à la sensibilisation et à la mobilisation de la communauté internationale en faveur de l'éducation.

3. Les financements innovants pour l'éducation : aller de l'avant

➔ Le besoin de financements innovants en faveur de l'éducation a été mis en évidence à maintes reprises. Toutefois, il est encore nécessaire d'apporter des éclaircissements sur les moyens de les mobiliser et sur les mécanismes concrets dont on dispose à l'heure actuelle.

Les objectifs du millénaire pour le développement liés à l'éducation portent sur l'accès universel à l'éducation pour tous les enfants, garçons et filles. Dans ce cadre, l'éducation peut être considérée comme un bien public mondial et, de ce fait, doit être traitée comme telle. Parvenir à un accès universel signifie atteindre chaque garçon et chaque fille qui ne sont pas encore scolarisés et placer davantage l'accent sur la lutte contre les inégalités pour les encourager à aller à l'école. Il ne fait aucun doute qu'en période de crise économique grave, il est essentiel de faire en sorte que les ressources mobilisées par des financements innovants soient affectées en priorité à l'équité en favorisant les domaines insuffisamment financés de ce secteur et en ciblant les catégories les plus vulnérables.

Le premier rapport du Groupe de travail avait présenté neuf mécanismes innovants de financement de l'éducation. Certains d'entre eux ont pu être approfondis grâce aux travaux d'analyse menés au cours de l'année écoulée. Le Groupe de travail a décidé de privilégier dans le présent rapport quatre mécanismes qui sont non seulement les mieux à même de recueillir efficacement des fonds en faveur de l'éducation, que l'on estime prêts à être mis en œuvre et les mieux adaptés pour surmonter les inégalités en matière d'éducation. Il s'agit du Fonds de capital à risque pour l'éducation, des obligations pour le développement issues de conversions de créances, des obligations à l'intention des communautés expatriées et d'un Fonds d'épargne des voyageurs pour le développement.

Enfin, le Groupe de travail souhaite également présenter d'autres mécanismes étudiés de financement de l'éducation, tout en reconnaissant qu'ils doivent encore être affinés avant d'être appliqués avec succès : les partenariats public-privé au niveau national, une action de collecte de fonds privés pour l'éducation et des micro-donations de particuliers.

RAPPORT

1. Pour une éducation équitable : financer les plus défavorisés

1.1. 67 millions d'enfants non encore scolarisés

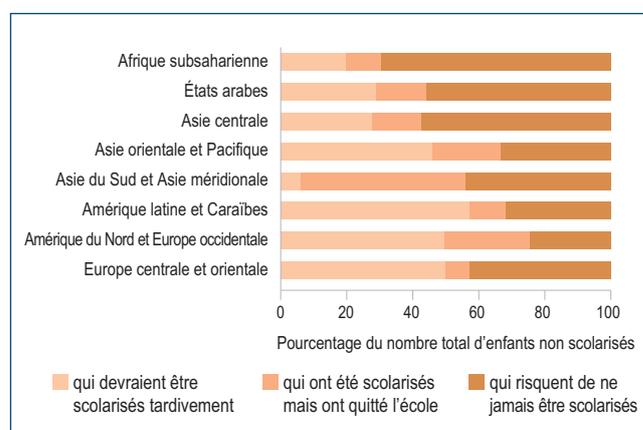
➔ Depuis 2000 et le Forum mondial sur l'éducation de Dakar (Sénégal), des progrès remarquables ont été réalisés dans le domaine de l'éducation grâce aux engagements forts pris par la communauté internationale. Le Cadre d'action de Dakar avait énoncé six objectifs, en particulier « faire en sorte que d'ici à 2015 tous les enfants, notamment les filles et les enfants en difficulté ou issus de minorités ethniques, aient la possibilité d'accéder à un enseignement primaire obligatoire et gratuit de qualité et de le suivre jusqu'à son terme ».

Compte tenu des résultats encourageants de l'objectif de scolarisation primaire universelle mais prenant acte du fait que ces progrès n'aboutissent pas toujours à des améliorations en termes de savoirs acquis, les acteurs de l'éducation ont redoublé d'efforts pour accroître la qualité de l'enseignement, considérée actuellement comme le problème majeur de ce secteur. Un grand nombre d'enfants qui ont accès à l'enseignement ne sont pas en mesure de lire un texte simple ou de comprendre un problème mathématique de base. À la suite de la conférence de Dakar sur l'Éducation pour tous, l'accent avait été placé sur l'accès à l'éducation, en dépit de la qualité de l'enseignement. Or, de nos jours, il est attesté qu'il ne suffit pas de scolariser des enfants et de leur enseigner

les connaissances appropriées mais qu'il convient aussi de les encourager à poursuivre leur scolarité afin de pouvoir contribuer à la vie économique et civique de leur pays.

Depuis 1999, le nombre d'enfants scolarisés a augmenté, de même que la proportion de filles. Si, à l'époque, on comptait 105 millions d'enfants non scolarisés, près de dix ans plus tard, ce chiffre est tombé à 67 millions ; on observe cependant que depuis quelques années cette baisse ralentit. Si cette tendance devait se confirmer, les projections actuelles indiquent qu'il y aura 72 millions d'enfants non scolarisés en 2015. En outre, plus de la moitié des enfants non encore scolarisés sont des filles. Certains de ces enfants risquent de ne jamais être scolarisés, comme le montre le tableau ci-dessous.

Répartition des enfants non scolarisés par région et en fonction de leurs antécédents scolaires (en 2008)



Source: base de données UIS

En dépit des efforts consentis par la communauté internationale, l'objectif d'accès universel à l'enseignement primaire ne sera pas atteint d'ici à 2015. Plus de 50 % des enfants qui ne sont pas scolarisés en primaire vivent dans 15 pays à peine. Les actions à entreprendre sont claires : comment parvenir à l'enseignement primaire pour tous ? Comment atteindre les 67 millions d'enfants non scolarisés ? Comment savoir qui sont ces enfants ? Il s'agit des enfants les plus défavorisés du monde : les filles, les enfants de zones rurales, les handicapés, les enfants de pays en proie à des conflits ou en crise.

Les inégalités se manifestent à tous les niveaux : entre pays, à l'intérieur d'un même pays, entre catégories sociales, entre établissements scolaires, entre sexes... Elles résultent d'inégalités économiques et sociales ; elles peuvent aussi être le fait de choix politiques comme des inégalités dans les affectations budgétaires. Elles sont dues à des facteurs multiples dont la richesse, le sexe, l'ethnie, la religion, l'état de santé (VIH et sida), le travail des enfants, les pays en conflit ou ayant subi une crise, etc.

Les disparités en matière d'éducation : richesse, sexe, pays en conflit

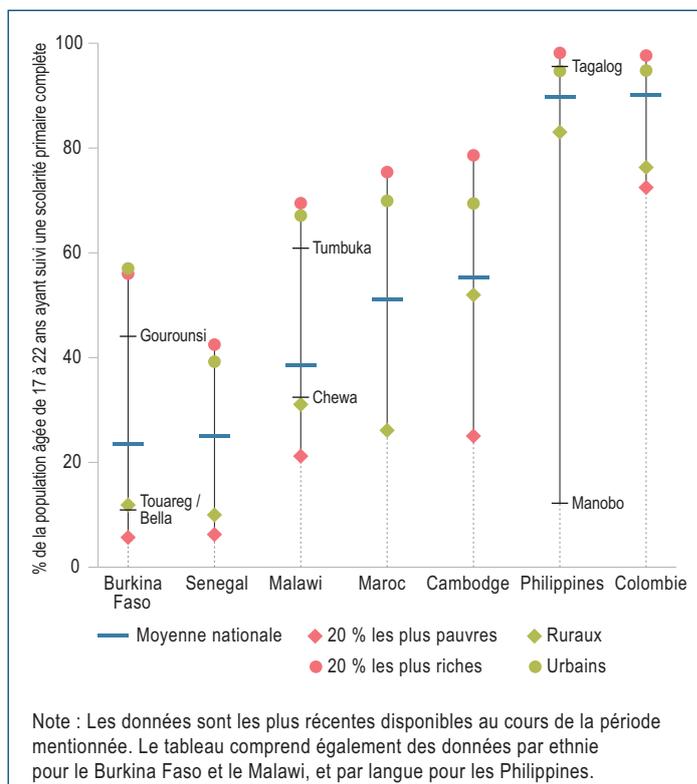
Parmi les enfants scolarisés, les disparités entre le quintile le plus riche et le plus pauvre sont énormes dans les pays en développement. Seuls les plus riches, par exemple, ont accès à des services d'éducation et de soins préscolaires, généralement dispensés par des établissements privés payants situés en zone urbaine. L'enseignement pré-élémentaire porte sur des enfants âgés de 3 ans à l'âge officiel d'entrée à l'école primaire. En 2008, 148 millions d'enfants en bénéficiaient, soit 31% de plus qu'en 1999. Au niveau mondial, toutefois, près de la moitié des enfants en sont exclus comme l'atteste le taux brut de scolarisation qui s'élève à 44 %¹.

En Afrique subsaharienne, deux tiers des filles non scolarisées risquent de ne jamais l'être, contre la moitié seulement des garçons dans la même situation. Seulement 46% des filles

auront connu une scolarité élémentaire complète. Dans 47 pays d'Afrique, moins de 50% des filles qui fréquentent une école élémentaire auront la possibilité de suivre une scolarité secondaire.

Plus de la moitié des enfants non scolarisés vivent dans des pays en conflit où les obstacles à l'éducation et les inégalités se cumulent. Les écoles sont détruites ou servent de camps à des militaires ou à des rebelles et la majeure partie de l'aide dans les zones d'urgence est affectée à l'aide alimentaire et aux soins médicaux, tandis que l'éducation ne bénéficie que de 2% du financement total (chiffres de 2007). Dans les pays en proie à un conflit, la catégorie la plus défavorisée en termes d'inégalités est celle des filles pauvres vivant en zone rurale.

Pourcentage de la population âgée de 17 à 22 ans ayant suivi une scolarité primaire complète, en fonction de leur richesse, leur lieu d'habitation, leur ethnie et leur langue (2003 à 2006)



Source : UNESCO et al. (2010)

1- Source : Rapport mondial de suivi sur l'Éducation pour tous, UNESCO, 2011.

Une action ciblée sur des catégories particulières peut avoir une incidence sur le taux de scolarisation des filles et sur la poursuite de leur scolarité, de même que sur la scolarisation des enfants qui ont perdu leurs parents à cause du VIH/sida. De très nombreuses études démontrent l'effet bénéfique des interventions destinées à améliorer les résultats dans l'optique d'une scolarité primaire universelle. Une action axée sur la parité en matière d'éducation aurait pour effet, par exemple, d'augmenter de 3,6 millions le nombre de filles dans l'enseignement primaire.

« Les enfants exclus d'aujourd'hui sont les jeunes marginalisés de demain » (Éducation pour tous, UNESCO, 2000). De nombreux enfants non scolarisés parviennent à l'adolescence sans disposer des savoirs de base nécessaires pour être intégrés dans la société et l'économie de leur pays.

1.2. Financer l'équité et l'innovation en matière d'éducation

➔ Au stade actuel, il est plus difficile et plus coûteux d'atteindre les enfants marginalisés car ils sont pour la plupart victimes de disparités multiples sans être ciblés par les politiques publiques et les programmes de développement, n'étant pas identifiés dans les données relatives à la population.

L'importance que revêt l'éducation est désormais admise et combler le manque de financement est possible. La question qui se pose à présent est de savoir comment les financements innovants peuvent répondre aux besoins de l'éducation ou, en d'autres termes, comment financer l'équité en matière d'éducation et comment y inclure l'innovation.

Il est nécessaire de traiter l'ensemble des facteurs qui empêchent les enfants d'aller à l'école, de même que ceux qui les empêchent d'y rester. Cette action doit être menée avec circonspection, en évitant de concevoir les programmes uniquement en termes de chiffres moyens mais en les ciblant plutôt sur le nombre considérable d'enfants non encore scolarisés. Cette question est cruciale tant au niveau national qu'au niveau mondial, aussi bien au sein d'un même pays où l'on observe des disparités dans divers domaines

qu'entre différents pays. L'éducation doit être une cause nationale dans laquelle les solutions sont adaptées à chaque pays en fonction de son contexte propre.

Les financements innovants pour l'éducation doivent aussi apporter l'innovation dans ce secteur. Le problème n'est pas seulement de collecter de l'argent mais aussi d'améliorer les systèmes éducatifs, d'innover dans le sens de la mise en place d'un enseignement de qualité pour tous.

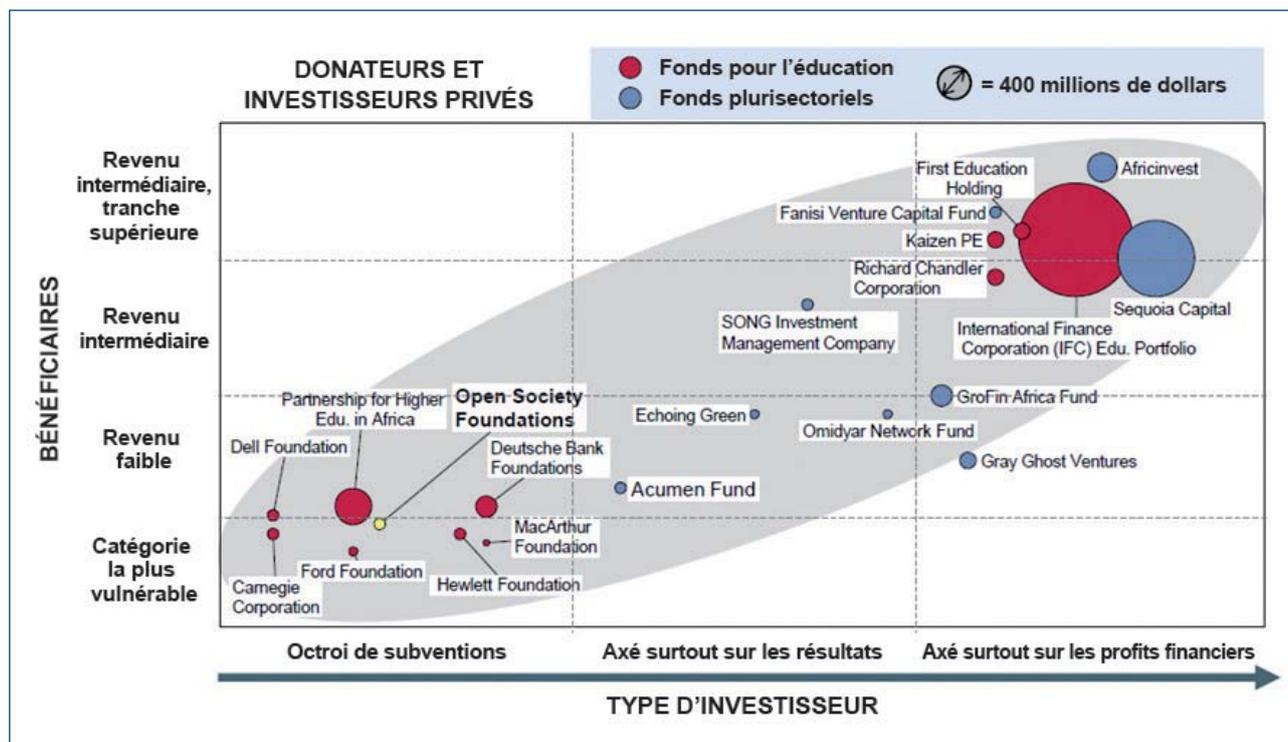
Le financement de l'éducation doit être innovant et flexible en termes de suivi afin de s'assurer que les fonds sont alloués de manière égale et ciblés sur les populations les plus vulnérables.

Dans les contextes d'urgence qui concernent 36 millions d'enfants, le financement de l'éducation devrait permettre d'offrir rapidement des services éducatifs aux enfants là où les besoins se font sentir.

La communication est également un facteur essentiel pour trouver des sources de financement. Il importe d'émettre un message fort afin de pouvoir mener une action de sensibilisation susceptible de déboucher sur un soutien politique. L'objectif consiste à faire porter l'effort financier sur la réduction des inégalités et sur l'innovation dans l'éducation en mobilisant l'ensemble des acteurs, y compris le secteur privé.

Le développement de l'innovation dans le secteur de l'éducation peut en effet aboutir à une collaboration entre secteur public et secteur privé. Les bailleurs de fonds traditionnels pourraient agir pour réaliser les objectifs du millénaire pour le développement, tandis que le secteur privé pourrait s'attacher à des domaines moins soutenus comme l'enseignement pré-élémentaire ou encore la formation tout au long de la vie. Les deux secteurs pourraient aussi collaborer pour susciter l'innovation en matière d'éducation en utilisant les technologies de l'information et de la communication et en produisant des matériels numériques afin de rendre les systèmes éducatifs plus efficaces.

Le manque d'impact des fonds d'investissement consacrés à l'éducation



Source : étude du secteur réalisée par Dalberg, 2011

2. Des mécanismes « clefs en main » pour financer l'éducation

➔ Dans l'examen des mécanismes potentiels, le Groupe de travail a retenu pour critères leur état d'avancement et les montants qu'ils seraient en mesure de rassembler rapidement. Il existe des études détaillées pour chacun des mécanismes cités. Nous présentons ici ceux dont la mise en œuvre donnerait les meilleurs résultats en termes de collecte de fonds en faveur de l'éducation.

2.1. Le Fonds de capital à risque pour l'éducation

➔ Des progrès considérables ont été accomplis dans le monde, en particulier dans les pays en développement, pour améliorer l'accès à l'éducation. Toutefois, la demande d'un enseignement de meilleure qualité excède les capacités des institutions existantes, qui relèvent en majeure

partie du secteur public. Ces dernières sont freinées par le manque de moyens, par des méthodes pédagogiques dépassées et par des mesures incitatives qui jouent en faveur du statu quo. En outre, les besoins en termes de moyens qu'implique la nécessité de faire face en même temps à la croissance rapide de la demande d'enseignement secondaire et supérieur, venant s'ajouter à des besoins qui ne sont toujours pas satisfaits au niveau élémentaire, impliquent qu'il est nécessaire de recourir à des modèles éducatifs moins coûteux et plus efficaces.

Le Fonds de capital à risque pour l'éducation vise à mobiliser des ressources complémentaires en faveur de l'éducation grâce à tout un éventail de mécanismes (émissions d'obligations, dons privés, investissements à effet de levier, contributions volontaires, etc.) afin d'investir dans des initiatives qui favorisent l'innovation dans le secteur éducatif.

Ce fonds s'emploiera à pallier les insuffisances mentionnées ci-dessus grâce à une approche favorisant et développant l'innovation en faisant appel à la fois à des dons de bienfaisance et à des capitaux destinés à l'investissement. Il s'attachera

à des modèles de prestations, tant formels qu'informels, auxquels les principaux types d'actions menées actuellement n'accordent que peu d'attention. Ce fonds poursuit trois objectifs :

- offrir un accès à des capitaux à des projets innovants qui ont la capacité de générer des flux de revenus tout en ayant une incidence sociale forte dans le secteur éducatif ;
- mobiliser des fonds et promouvoir l'innovation dans le secteur éducatif ;
- développer des normes et des modèles pour les entreprises.

Dans l'état actuel du projet, le Fonds de capital à risque pour l'éducation sera doté de 55 millions de dollars, avec un volet « subventions » de 20 millions et un volet « investissements » de 35 millions. Le volet « subventions » permettra d'investir des sommes peu élevées dans une trentaine d'entreprises en démarrage et d'innovations prometteuses qui ont à la fois la capacité d'avoir une forte incidence sociale et d'engendrer des retours positifs pour les investisseurs à moyen ou long terme.

Le volet « investissements » sera affecté à la fois à des projets qui auront fait leurs preuves et à des investissements de suivi qui seront réalisés au vu des résultats effectifs obtenus par le bénéficiaire au titre du volet « subventions ». Il ressort d'une estimation prudente que 30 à 40 % des bénéficiaires seront en mesure de satisfaire aux conditions requises pour ces investissements de suivi.

Le Fonds dispensera à ses bénéficiaires une assistance technique pratique dès la phase initiale du processus. Cette assistance pourra porter, en fonction des besoins, sur la comptabilité, l'aide juridique, le développement des entreprises, les ressources humaines et d'autres services de soutien.

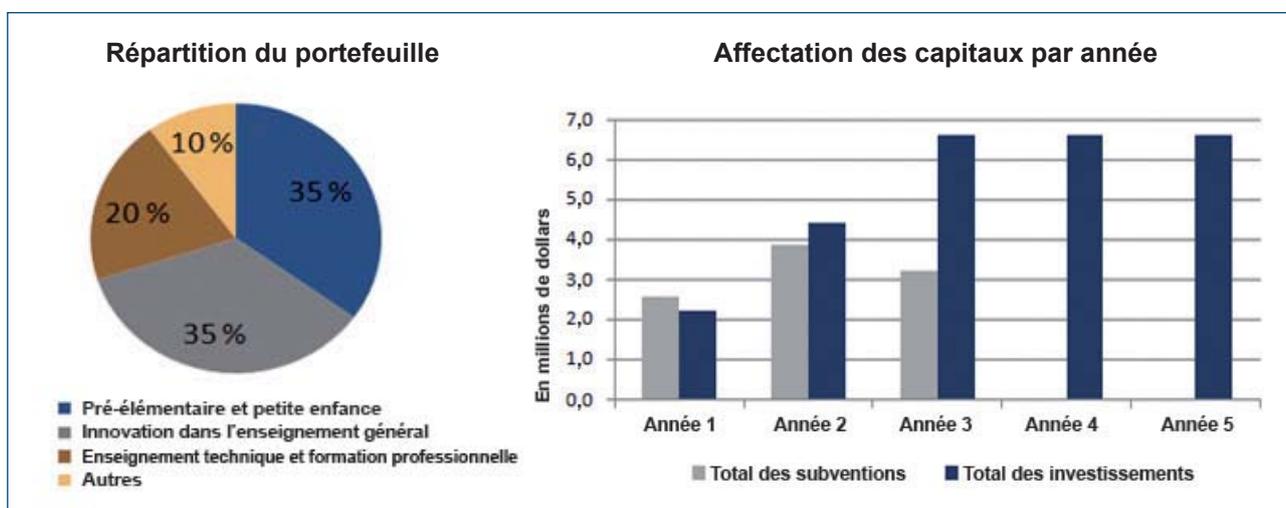
Une étude préliminaire de faisabilité a été réalisée et un projet de memorandum sur les placements privés a été élaboré. De premiers contacts ont été pris avec des investisseurs potentiels et des discussions sont en cours en vue d'assurer un financement initial pour procéder au lancement de ce fonds en 2012.

Une première évaluation de projets potentiellement innovants a été effectuée et l'on a mis au point un plan de développement assorti de projections financières. Des recherches sont en cours pour recruter un administrateur général du portefeuille. La liste des projets en réserve sera arrêtée au cours des mois à venir.

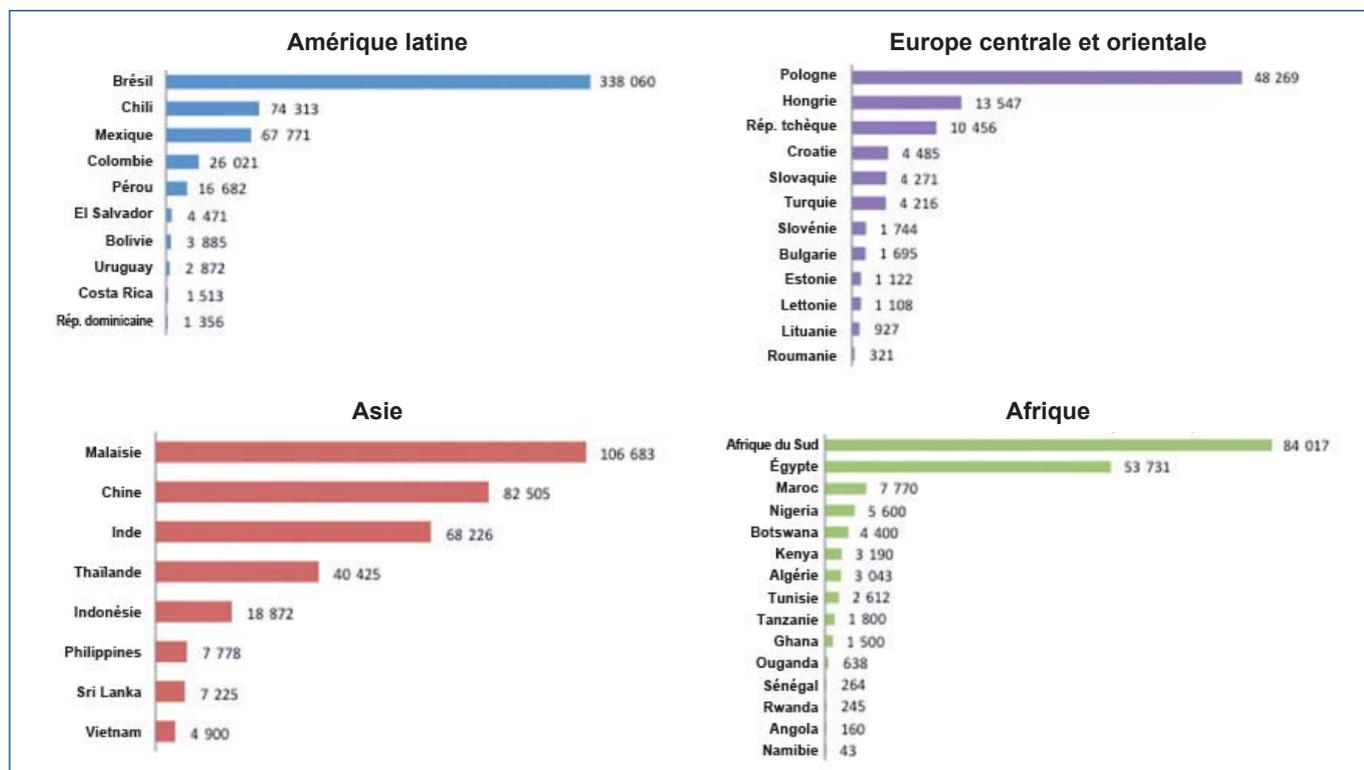
La clôture du fonds devrait intervenir en 2012, une deuxième clôture étant prévue pour 2013.

Ce fonds s'attachera en priorité aux besoins des enfants et des jeunes défavorisés. Il ciblera en particulier son action sur les domaines du secteur éducatif qui ne sont pas suffisamment aidés par les bailleurs de fonds traditionnels et par les organismes publics. Il s'agira notamment, selon toute probabilité, de projets innovants dans les domaines de la petite enfance et de la formation

Affectation des fonds : les investissements dans les domaines insuffisamment aidés du secteur éducatif



Avoirs des caisses de retraite dans les pays en développement (en millions de dollars U.S.)



Source: AMF/UNESCO 2011

des jeunes, ainsi que d'interventions destinées à accroître la qualité de l'enseignement général dispensé aux pauvres.

La procédure de clôture du fonds, suivie du lancement de ses opérations, apportera une grande visibilité aux besoins du secteur éducatif dans les pays en développement et aux possibilités qu'il offre. Une rubrique « communication » est expressément prévue dans le budget du fonds.

Sur un plan plus large, ce fonds permettra d'accroître la crédibilité et la visibilité de l'éducation dans les pays en développement en offrant aux investisseurs soucieux de l'incidence sociale de leur action et aux initiatives privées de bienfaisance une possibilité nouvelle de soutenir ce secteur en établissant un lien entre financement innovant et innovation en matière d'éducation. Il a en effet été établi que le manque de culture de l'innovation est un des facteurs clés qui dissuadent les bailleurs de fonds, publics comme privés, de consentir en faveur de l'éducation un soutien comparable à celui qu'ils accordent à la santé publique.

2.2. Les obligations pour le développement issues de conversions de créances (ODCC)

➔ Les échanges de créances, également qualifiées de conversion de dette, constituent une forme d'allègement de la dette dans laquelle le créancier conditionne une remise de dette à la mobilisation par le débiteur d'un montant donné en monnaie locale à consacrer à des fins de développement spécifiques.

La conversion de dette en contrepartie de divers engagements de la part du débiteur est une pratique répandue depuis la fin des années 1980. Les échanges de créances sont considérés non seulement comme un moyen de réduire l'endettement des pays en développement mais aussi comme un moyen d'assurer un financement complémentaire à des programmes de développement dans ces pays. Lorsqu'ils sont effectués comme il convient, ils offrent au gouvernement bénéficiaire un « espace budgétaire » supplémentaire.

En d'autres termes, les fonds que ce gouvernement aurait dû consacrer au service de la dette peuvent à présent être affectés à d'autres fins. Cette dernière approche a suscité dernièrement un regain des initiatives de conversion de dette dans de nombreux secteurs.

Nous proposons aujourd'hui de tirer avantage des effets positifs qu'apporte cet « espace budgétaire » supplémentaire dû aux conversions de dette en émettant des obligations pour le développement issues de conversions de créances (ODCC) : il s'agirait d'obligations d'État en monnaie locale affectées au développement et qui seraient amorties grâce aux économies budgétaires à venir résultant de conversions de dette.

Les ODCC permettraient ainsi de regrouper en début de période les effets bénéfiques des conversions de dette, le flux à long terme constitué par des économies budgétaires modestes à venir étant utilisé à l'appui de grosses dépenses d'investissement immédiates.

Un autre avantage important réside dans le fait que les ODCC permettraient d'affecter à des projets de développement des fonds provenant des investisseurs institutionnels du pays considéré (caisses de retraite, compagnies d'assurances, mutuelles).

Dans la majeure partie des pays en développement, même dans ceux à faible revenu, les investisseurs institutionnels locaux accumulent rapidement des fonds. On estime qu'ils détiennent déjà plus de 3 000 milliards de dollars, montant en croissance rapide grâce à une clientèle jeune. Dans de nombreux pays, les avoirs à long terme disponibles sont insuffisants pour pouvoir investir ces fonds de manière productive. Les ODCC offriraient opportunément une catégorie nouvelle d'avoirs dans lesquels investir et contribueraient à renforcer les marchés locaux des capitaux.

Dans les pays où les marchés des capitaux fonctionnent de manière satisfaisante, ces marchés sont l'une des sources primordiales de financement des dépenses d'investissement nécessaires à l'offre de biens publics tels que l'enseignement primaire pour tous.

Un rapport spécialisé, d'ores et déjà rédigé, explique en détail le concept des ODCC, les modalités possibles de leur mise en place,

les fondements de leur utilisation et les obstacles éventuels à leur mise en œuvre.

La phase suivante consiste à développer l'idée des ODCC et à en faire l'essai au moyen d'un projet pilote mené dans au moins un pays. La fondation *Open Society* et l'UNESCO sont en passe d'organiser cette action, assistés par *Affinity MacroFinance* en qualité de consultant.

- Dans un premier temps, on sélectionnera au moins un pays à faible revenu qui a de la possibilité d'émettre des obligations nationales et qui est prêt à utiliser de manière effective les fonds issus de l'émission d'ODCC.
- On identifiera ensuite les dettes en cours du pays bénéficiaire qui sont susceptibles d'être utilisées pour des conversions de créances.
- Enfin, on entrera en rapport avec les créanciers appropriés afin d'établir s'ils sont disposés à proposer des conversions de créances à l'appui de l'émission d'ODCC.

L'émission effective d'ODCC relèverait dans une large mesure des créanciers et du pays bénéficiaire et s'opérerait à leur charge ; elle pourrait être menée à bien sans qu'il soit nécessaire de mettre en place de nouvelles structures administratives ou financières de grande taille.

Lorsque des créanciers s'engageront à remettre une dette afin qu'un pays émette des ODCC, ils seront en position favorable pour définir des directives quant à l'affectation des fonds qui seront recueillis par le gouvernement bénéficiaire. C'est donc à eux qu'il appartiendra de prendre en considération les meilleurs moyens de surmonter les inégalités en matière d'éducation, ce qui permettrait d'ouvrir un débat entre créanciers et débiteurs quant à la meilleure manière d'utiliser l'argent disponible.

Pour prendre un exemple, la scolarisation des enfants de réfugiés pose des problèmes particuliers car les pays d'accueil sont souvent peu disposés à en assumer le coût. Les réfugiés étant considérés comme des résidents temporaires, les autorités du pays d'accueil estiment à bon droit que si elles leur venaient en aide, leur propre population n'en tirerait aucun avantage à longue échéance, en particulier lorsque les retombées potentielles ne sont qu'à très long terme.

Les ODCC peuvent offrir un moyen d'inciter les pouvoirs publics des États qui accueillent de nombreux réfugiés à leur accorder eux-mêmes davantage de fonds. Les donateurs pourraient proposer des échanges des créances à condition que le gouvernement bénéficiaire affecte à l'éducation des enfants de réfugiés une part du produit de l'émission de ces obligations (sous forme, par exemple, de construction d'écoles ou d'achats de manuels). Plusieurs facteurs incitatifs peuvent amener le gouvernement bénéficiaire à se conformer à cette demande : au lieu d'être critiqué parce qu'il n'accorde pas aux réfugiés l'aide appropriée, il sera considéré comme leur bienfaiteur.

La remise de dettes constituerait pour le pays considéré un véritable flux d'aide financière et les dépenses qui résulteraient de l'émission d'obligations permettraient des créations d'emplois bénéfiques pour sa population. En outre, l'émission de ces obligations renforcerait les marchés locaux des capitaux et offrirait aux investisseurs institutionnels du pays des avoirs à long terme de qualité.

Lorsque les ODCC auront été mises à l'essai et auront apporté la preuve de leur faisabilité, l'UNESCO, à laquelle se joindraient d'autres parties intéressées, pourrait s'employer à lancer une action associant un grand nombre de créanciers et de pays en vue d'aboutir à une augmentation substantielle des financements en faveur du développement, en particulier pour financer les investissements dans le secteur éducatif nécessaires pour réaliser les objectifs du millénaire pour le développement d'ici à 2015.

2.3. Les obligations à l'intention des communautés expatriées

➔ Il s'agit de titres de créance émis par un pays – ou éventuellement par une entité privée – afin de recueillir des fonds auprès de ses ressortissants expatriés outre-mer. Ces titres offrent aux gouvernements un mécanisme souple qui permet de collecter des fonds sur une grande échelle à l'appui des budgets nationaux et de pallier des besoins de financement dans des programmes de développement. Chaque année depuis 1951, par exemple, Israël émet des obligations de ce type,

et l'Inde a fait de même à trois reprises depuis 1991, ce qui a permis à ces États de recueillir à ce jour près de 44 milliards de dollars. Le gouvernement israélien propose toute une panoplie souple d'instruments afin de s'assurer l'engagement de la diaspora juive en sa faveur. En revanche, les autorités indiennes n'y ont eu recours que pour soutenir leur balance des paiements et pour recueillir des fonds lorsqu'il leur était difficile d'avoir accès aux marchés internationaux des capitaux.

Si l'Inde et Israël ont été au premier rang dans ce domaine, de nombreux autres États disposent eux aussi de vastes communautés d'expatriés à travers le monde et pourraient tirer avantage de l'émission d'obligations de ce type. Considérant le succès de cette opération qui permet de recueillir des montants très élevés, de même que l'intérêt que le partenariat mondial pour l'éducation attache aux approches novatrices des questions de financement, les obligations destinées aux expatriés pourraient constituer une source importante et innovante de financement en faveur du développement.

La présence dans des pays à hauts revenus d'un grand nombre d'expatriés hautement qualifiés et aisés venus de nombreux pays en développement devrait amener ces pays à envisager d'émettre des obligations à l'intention de ces diasporas. Cela posé, pour convaincre des investisseurs expatriés d'acquiescer ces titres afin de financer l'éducation, il peut être nécessaire de mettre en place une série de mesures de rehaussement du crédit et/ou de protection des investisseurs, notamment si ces derniers n'ont que peu confiance dans la capacité des gouvernements des pays en développement à dépenser avec sagesse et à assurer un retour sur investissement approprié. De même, lorsque les investisseurs ont des doutes quant à la capacité d'un pays à assurer le service de sa dette en temps voulu, il peut être nécessaire de mettre en place des mesures appropriées de rehaussement du crédit. Ces mesures pourraient prendre la forme d'une titrisation des avoirs actuels ou à venir. Elles pourraient également comprendre des garanties partielles (ou totales) émanant d'un organisme donateur renommé, assurant que les détenteurs d'obligations percevront en temps voulu le paiement de leurs coupons et le remboursement du principal.

Potentiel d'émission d'obligations destinées aux expatriés

Pays à faible revenu	Nombre d'expatriés (en millions)	Épargne des expatriés (estimation 2009, en milliards de dollars)	Pourcentage de l'épargne interne
Bangladesh	5,4	4,6	29,90 %
Haïti	1	3,7	-
Afghanistan	2,4	2,6	-
Ghana	0,8	2	85,40 %
Éthiopie	0,6	1,9	157,10 %
Kenya	0,5	1,8	78,10 %
Somalie	0,8	1,8	-
Zimbabwe	1,3	1,6	-
Rép. dém. de Corée	0,3	1,4	-
Cambodge	0,4	1,3	73,40 %
Laos	0,4	1,3	-
Rép. dém. du Congo	0,9	1,1	59,20 %
Népal	1	1	98,90 %
Myanmar	0,5	0,8	-
Ouganda	0,8	0,6	31,90 %
Rép. kirghize	0,6	0,6	-
Liberia	0,4	0,6	-
Mozambique	1,2	0,6	264,60 %
Tadjikistan	0,8	0,5	-
Tanzanie	0,3	0,5	-

Source : Banque mondiale, 2011

On pourrait répondre aux préoccupations des investisseurs en matière de gouvernance en introduisant des conditions applicables au mode de gestion des investissements en faveur de l'éducation, ainsi qu'en prévoyant des mesures incitant les pays considérés à obtenir les résultats souhaités. La portée des mesures nécessaires de rehaussement du crédit et de protection des investisseurs dépendrait de l'étendue des préoccupations exprimées par les investisseurs expatriés potentiels. Un pays dont les performances en matière de gouvernance sont médiocres pourrait ainsi avoir besoin de beaucoup plus de mesures de protection (en particulier pour les pays en situation d'après-conflit ou les États fragiles) qu'un autre pays dont les résultats en la matière sont meilleurs.

Au vu d'estimations préliminaires de la Banque mondiale réalisées à partir des volumes de migration bilatéraux pour 2010 et d'hypothèses prudentes quant aux revenus des immigrants et à leurs taux d'épargne, on présume que le total annuel de l'épargne des expatriés venus des pays en développement aurait été en 2009 de l'ordre de 400 milliards de dollars U.S. L'Amérique latine et les Caraïbes engendrent le montant d'épargne le plus élevé, estimé à 116 milliards de dollars, suivies par l'Asie orientale et le Pacifique avec 83,9 milliards, l'Europe et l'Asie centrale avec 72,9 milliards, l'Asie du Sud avec 53,2 milliards et l'Afrique subsaharienne avec 30,4 milliards. L'épargne des expatriés issus des pays à faible revenu s'élevait à 34,4 milliards de dollars, les chiffres

estimés pour le Bangladesh, Haïti, l'Afghanistan ou le Ghana se situant en 2009 à 2 milliards ou plus.

L'émission d'obligations à l'intention des communautés expatriées est un processus relativement peu complexe, compte tenu notamment des antécédents de ce type d'instrument. Les mesures suivantes devraient porter sur l'identification d'un contexte national viable et de l'initiative éducative que cet instrument sera appelé à soutenir. L'obtention d'une garantie partielle auprès d'un bailleur de fonds multilatéral ou bilatéral ou encore d'un organisme spécialisé dans le développement accroîtrait nettement le pouvoir d'attraction de ces obligations pour les investisseurs expatriés.

Les projets financés au moyen d'obligations destinées aux expatriés doivent engendrer un flux de revenus de classe AA pour assurer le service de ces obligations. Dans le secteur éducatif, les flux de revenus proviennent le plus souvent d'établissements privés ou de l'imposition de droits d'utilisation au titre de divers services. Cependant, cela risque de poser des problèmes en termes d'équité. À l'inverse, si les initiatives dont le but est de dispenser des services à des populations marginalisées sont de nature à satisfaire à cette condition d'équité, elles risquent de ne pas engendrer suffisamment de revenus.

Utilisées depuis plusieurs décennies, les obligations destinées aux expatriés sont en passe de devenir un instrument de plus en plus prisé dans l'économie mondiale actuelle, préconisé en premier lieu par la Banque mondiale. Le recours à ces obligations pour équilibrer la balance des paiements et pour financer des projets nationaux d'infrastructures étant désormais bien documenté, il apparaît nécessaire de faire valoir qu'elles sont aussi en mesure d'engendrer des financements importants destinés à des secteurs sociaux. Une action en faveur de l'introduction de mesures de rehaussement du crédit et/ou de protection des investisseurs contribuerait grandement, elle aussi, à rendre faisables des obligations pour l'éducation à l'intention des communautés expatriées.

2.4. Le Fonds d'épargne des voyageurs pour le développement (FEVD)

➔ Le tourisme est une exportation invisible. Si des touristes dépensent leur argent

à l'étranger, cela apporte autant à l'économie du pays considéré que s'ils achetaient des biens dans leur propre pays. De même, lorsque l'on voyage à l'étranger, on dépense dans un autre pays, ce qui équivaut à acheter dans son pays d'origine des biens importés de cet autre pays.

Les fluctuations des taux de change peuvent affecter le tourisme sous d'autres formes, effet sur le pouvoir d'achat ou incidence financière sur des projets et des activités.

Les voyageurs peuvent constater que les tarifs qu'ils ont négociés avec des hôteliers et des transporteurs dans d'autres pays ont tendance à augmenter ou à diminuer en fonction des mouvements des devises. Les prix des carburants subissent les mêmes évolutions. Il est possible, pour les entreprises du secteur touristique ou les ONG, d'atténuer ces problèmes si elles se prémunissent de ces risques en convenant d'avance, pour les hôtels ou le carburant, d'un prix arrêté à un taux de change fixe. Ces mesures pourront être prises soit par leur banque soit par le Fonds d'épargne des voyageurs pour le développement dont nous proposons la création.

Les ONG, les fondations et les voyageurs ne disposent que d'une capacité limitée d'atténuer le risque de fluctuations de change. L'expérience des dernières années montre que la valeur des devises est imprévisible. La rentabilité des entreprises opérant à l'étranger subissant largement l'effet des fluctuations des taux de change, bon nombre de ces entreprises ont recours à des instruments financiers pour atténuer ce risque. Pour la majeure partie des ONG, les fluctuations des devises ont une incidence sur leur pouvoir d'achat à l'étranger et la viabilité de leurs projets est souvent mise en danger. Il est cependant possible de réduire l'effet que le dollar exerce sur la «rentabilité» des ONG en mettant en œuvre des mesures de gestion du risque de change.

Le Fonds d'épargne des voyageurs pour le développement (FEVD) que nous proposons de mettre en place est un instrument (mécanisme financier) qui accroît la participation et l'investissement social tout en atténuant le risque lié à l'exposition aux fluctuations de change pour la société civile, les fondations privées, les ONG et l'ensemble des voyageurs.

Le tableau ci-dessous montre ce qu'un tel fonds pourrait apporter sur une durée de cinq ans. On

Aide privée au développement (montants en milliers de dollars)

	2015	2014	2013	2012	Gain potentiel d'ici à 2015
1 % de croissance	54 631 711	54 090 803	53 555 250	53 025 000	2 131 711
5 % de croissance	63 814 018	60 775 313	57 881 250	55 125 000	11 314 018
10 % de croissance	76 868 250	69 877 500	63 525 000	57 750 000	24 368 250
Volatilité des taux de change de 0,005	3 277 903	3 245 903	3 213 315	3 181 500	12 918 166

Source : *Global Centre for Philanthropy*, estimation prévisionnelle des potentialités du tourisme, 2011

a vu par ailleurs que tous les partenaires intéressés ont déjà mis en place des modalités pour dispenser leur assistance dans des zones rurales et pour atteindre les plus défavorisés.

À partir des données recueillies par le *Global Centre for Philanthropy*, ces projections offrent un bon aperçu de ce que l'encouragement des activités humaines et financières des touristes volontaires, des voyageurs et des donateurs peut apporter au domaine du développement. L'investissement social serait porté d'environ 2 milliards de dollars à quelque 24 milliards d'ici à 2015. L'atténuation du risque lié aux fluctuations de change pourrait apporter un montant supplémentaire de 12 milliards de dollars grâce à une gestion appropriée de l'efficacité de l'aide financière consentie aux économies en développement.

Le tourisme volontaire, le bénévolat et la participation civique au niveau international sont des phénomènes en plein essor depuis cinq ans. Ce mouvement qui, à l'origine, ne concernait au sein de l'industrie du tourisme que des organisations confessionnelles et des « routards », s'est étendu depuis à une partie de l'hôtellerie de luxe, à des sites de réservation et à des acteurs de l'aide extérieure plus ou moins improvisés.

La notion de tourisme volontaire, qui combine voyage et bénévolat, connaît depuis le début de notre décennie un succès notable, tant auprès des voyageurs qu'auprès des entreprises du secteur du tourisme. Il ne fait pas de doute que par le biais du tourisme volontaire, celui-ci est en train d'assumer un rôle nouveau qu'il ne maîtrise pas pleinement. Il ne s'agit toutefois pas d'un changement d'image mais bien d'un

accomplissement. Dans ce nouveau rôle, l'incidence sociale de l'industrie du tourisme est bel et bien mesurable selon les critères quantitatifs usuels ; pour ce qui est, toutefois, de la mesure qualitative de données « intangibles » comme l'image de marque ou encore l'approfondissement de la relation entre le voyageur et le pays qu'il visite, c'est là un vaste domaine qui n'a jamais été réellement exploré. Pareil exercice pourrait bien être l'expérience la plus enrichissante que le secteur du tourisme ait connue à ce jour.

Toute entité peut, sans nul doute, définir ses propres critères de mesure et méthodes de « comptabilité » pour mesurer cette incidence sociale. Certaines l'ont déjà fait dans leurs rapports annuels sur la responsabilité sociale des entreprises et sur les actions de bienfaisance. Cependant, la plupart de ces rapports portent spécifiquement sur les mises de fonds ou les aides en nature accordées à des actions de bienfaisance ou à des ONG ; il peut arriver aussi qu'ils traitent la question des contributions directes du personnel de ces organismes. Avec l'ajout des voyageurs à cet ensemble déjà existant (le nombre des touristes volontaires a été estimé à 10 millions en 2010), on ne dispose pas seulement d'une nouvelle série de données quantitatives qui peuvent être mesurées et suivies dans la continuité, on a aussi la possibilité de mettre en commun des témoignages sans précédent, des photographies, des vidéos qui apportent la preuve de l'avantage social net qui peut être engendré par le tourisme.

Les projets pourront varier d'une destination à l'autre et d'un acteur à un autre.

Au stade actuel, la mise en œuvre de ce pouvoir collectif d'achat et d'action caritative ne se heurte guère qu'à deux obstacles : faire reconnaître par les différentes catégories de parties prenantes les potentialités qu'il offre lorsqu'il est exploité de manière efficace et éduquer les participants à ces différentes initiatives quant aux moyens d'utiliser leur argent plus efficacement à l'appui de leurs efforts.

Le Fonds d'épargne des voyageurs pour le développement que nous proposons d'instituer apporterait un élément majeur : il permettrait d'apprendre aux voyageurs et aux touristes volontaires à être plus responsables dans leurs actes, notamment lorsque cela implique de mettre en œuvre leurs frais de voyage pour offrir de plus grands avantages aux populations et aux destinations qui les accueillent. Si l'on souligne que cela n'entraîne aucune dépense supplémentaire, contrairement à l'achat de compensations carbone ou à une augmentation des tarifs des visas, la probabilité d'un changement de comportement de la part des consommateurs, en particulier si ce changement a des effets positifs sur les populations locales, sera suffisamment attrayante pour les voyageurs qui ont l'intention de faire changer les choses.

De nos jours, ce que l'on recherche en voyageant, c'est un contact personnel avec le pays visité, ses habitants et son environnement. La passivité cède le pas à une volonté d'engagement actif ; c'est alors seulement que le voyageur pourra commencer à s'estimer satisfait. Quant aux destinations d'aujourd'hui, qu'il s'agisse de leurs résidents ou de leur environnement, elles réclament de la part de l'industrie du tourisme un engagement, un soutien et une volonté de viabilité qui soient à la hauteur des enjeux.

Le tourisme volontaire n'est pas une campagne de relations publiques à l'intention du secteur du tourisme ; c'est bien plutôt une campagne publique de sensibilisation qui a pour but de porter l'accent sur le rôle du consommateur dans le bien-être accru des pays visités. La situation à long terme de ces pays et leur viabilité sont renforcées par un type de tourisme qui unit bienfaisance sociale et avantage économique net. L'industrie du tourisme est la mieux placée pour jouer un rôle de vecteur et pour permettre aux voyageurs de contribuer aussi efficacement et effectivement qu'il est possible à des projets alignés sur des buts et objectifs définis par les populations locales pour le compte de celles-ci et/ou de l'environnement.

Le tourisme volontaire a donc un rôle potentiellement important à jouer en ce qui concerne l'équité et l'éducation. Il offre aux voyageurs un tableau plus réaliste du pays visité et des réalités socio-environnementales de ce pays et de ceux qui y vivent.

De l'engagement dans l'impact social à la bienfaisance individuelle ou d'entreprise (humaine ou financière), le domaine de l'aide internationale a connu dans les dix dernières années des changements considérables. Il a été clairement prouvé par le *Centre for Global Prosperity* que même au cours de la crise financière et en période de ralentissement de l'activité, l'aide participative s'est révélée insensible à la récession. Faire en sorte que des citoyens s'engagent en faveur du développement sous forme d'investissement social et de participation directe accroît la viabilité et favorise le processus démocratique.

Les ONG et les intellectuels qui, au cours de la période antérieure, avaient convaincu l'opinion que le développement et la réduction de la pauvreté étaient essentiellement une question de transferts de ressources entre riches et pauvres se doivent particulièrement de contribuer à établir un nouveau consensus quant au rôle fondamental des institutions et de l'autorité morale dans la réussite du développement. Il est en effet très difficile de faire admettre que le type le plus prometteur de contribution au développement que des acteurs extérieurs puissent apporter consiste à s'associer, avec toutes ses compétences et tout son savoir, à la résolution des problèmes appelant une action collective qui sont au cœur des systèmes politiques des pays.

3. Autres moyens de financer l'éducation

➔ Même si peu de mécanismes sont privilégiés au niveau mondial, le Groupe de travail a également étudié d'autres possibilités de financer l'éducation de manière innovante. Très prometteurs au niveau national, ces mécanismes pourraient être étendus au niveau mondial.

3.1. Les partenariats public-privé

➔ Au cours des vingt dernières années, un certain nombre de pays ont accompli des progrès remarquables en matière de scolarisation. Dans certaines régions, toutefois, cet objectif apparaît encore hors de portée. Des préoccupations ont également été exprimées en ce qui concerne la qualité de l'enseignement.

Ces deux problèmes ont suscité une mobilisation tant dans les pays concernés qu'au niveau international. Les réformes axées sur la nécessité d'améliorer l'offre d'enseignement et sa qualité, essentielles pour assurer un usage efficace des moyens, supposent une connaissance précise du système éducatif, notamment de ses dysfonctionnements et de leurs raisons explicites. Pareille méthode d'analyse et de diagnostic n'est possible qu'à la condition de disposer en temps voulu d'informations exactes, pertinentes et accessibles.

Le problème que pose l'information dans la gestion des systèmes éducatifs est qu'elle doit absolument être précise car elle constitue l'élément indispensable de la planification stratégique et de la gestion de l'éducation. Cet élément intervient transversalement et de façon continue dans :

- la définition d'une conception de l'éducation ;
- l'élaboration des plans d'action ;
- la mise en œuvre des programmes et des projets ;
- le suivi et l'évaluation ;
- l'efficacité et la compétence de la gestion quotidienne du système éducatif.

Il ressort de ces considérations que l'information apparaît comme l'un des facteurs essentiels de la réussite d'un système éducatif. Or, les experts et les spécialistes des systèmes d'information pour la gestion de l'éducation estiment tous que dans de nombreux pays, les données dont on dispose sont à la fois insuffisantes et d'une qualité déplorable, qu'il s'agisse de la gestion interne des systèmes éducatifs ou des données fournies pour alimenter les statistiques

internationales. Cette situation pèse lourdement sur la crédibilité des décisions prises à tous les niveaux.

Sur la base de cette évaluation des systèmes d'information pour la gestion de l'éducation dans chaque pays, il serait possible d'identifier les problèmes plus efficacement et de trouver plus facilement des solutions en s'axant sur une dynamique nouvelle associant de nouvelles parties prenantes et débouchant sur un partenariat entre secteur public et secteur privé (PPP).

Même si l'aide traditionnelle reçue par les ministères de l'Éducation en matière de systèmes d'information a abouti à des changements dans certains domaines, cette aide est restée en règle générale insuffisante et parfois inefficace. L'une des principales raisons de cette inefficacité réside dans la nature des contributions apportées, financières le plus souvent, et dans le déploiement insuffisant des principales parties prenantes. Que ce soit dans un cadre bilatéral ou multilatéral, les termes du partenariat n'impliquent pas directement ceux qui disposent de l'expertise.

Un partenariat fondé sur l'échange d'expertise et de savoir-faire est plus durable par nature et plus à même de provoquer des changements en profondeur. En ce qui concerne plus particulièrement la gestion de l'information en matière d'éducation, on peut établir de fortes analogies entre les systèmes éducatifs et le secteur privé : de même que l'éducation, en effet, ce dernier gère l'information au niveau local, dispose d'antennes régionales et/ou sous-régionales et a à sa tête une direction générale qui en constitue l'entité centrale (siège), soit l'équivalent d'un ministère.

L'éducation peut tirer avantage des résultats positifs du secteur privé et des innovations technologiques qui ont fait son succès. Un partenariat public-privé est d'autant plus nécessaire qu'il peut redonner vie à un secteur éducatif confronté de nos jours à de multiples contraintes en termes de structures, de financement et de direction, contraintes exacerbées par les incertitudes résultant d'une transformation radicale du contexte mondial qui nous amène à nous interroger sur la finalité même de l'éducation.

Dans l'exemple qui nous occupe, le partenariat public-privé portera sur le développement de systèmes d'information pour la gestion de l'éducation

au niveau des établissements scolaires et à celui des ministères. Ce projet comprend deux composantes et intègre les quatre principes mentionnés plus haut. La première composante concerne la gestion de l'information au sein des établissements d'enseignement, la seconde porte sur l'administration du secteur éducatif.

Les questions d'organisation seront traitées grâce à l'interconnexion des différentes entités chargées de la gestion : établissements d'enseignement, administrations décentralisées et ministère. Les possibilités qu'offrent les réseaux informatiques et les innovations dans le secteur de la téléphonie mobile de quatrième génération (technologie ETL avancée) seront étudiées à la fois pour optimiser les connexions et pour intégrer les zones éloignées. Par ailleurs, la communication entre logiciels et bases de données bénéficiera systématiquement d'une attention prioritaire, en prévision de l'intégration du mode « centre de données ».

Ce système d'information couvrira des statistiques scolaires, la gestion du personnel, les examens, etc.

Au cours de la phase pilote, dix pays seront sélectionnés. Leur choix dépendra, entre autres critères, des analogies entre leurs systèmes éducatifs. Il pourrait s'agir, dans un premier temps, d'un échantillon de pays d'Afrique.

L'approche technologique à adopter comprend la logique de traitement des données connue sous l'appellation de « veille stratégique » qui tient compte de la diversité des sources d'informations dans une optique de prise de décisions.

Les partenaires potentiels identifiés par l'Institut international de planification de l'éducation de l'UNESCO (IIPÉ) pourraient être notamment Microsoft, Intel, IBM, etc.

3.2. Les actions de collecte de fonds privés

➔ L'éducation est un domaine dans lequel de grandes entreprises et des multinationales exercent volontiers leur parrainage. Leurs investissements en la matière reposent sur des stratégies de responsabilité sociale des entreprises (RSE) et sur des portefeuilles de bienfaisance constitués en conséquence. Bon nombre

de multinationales se montrent disposées à jouer un rôle de soutien et de partenaire de l'éducation car elles comprennent que cette image de marque est source de valeur ajoutée sur un marché compétitif.

La plupart des actions de parrainage de l'éducation de la part d'entreprises portent sur des initiatives locales, régionales ou nationales lancées par elles-mêmes. On en trouve des exemples dans les pays d'origine de ces entreprises comme dans d'autres pays où elles sont actives. Dans ce dernier contexte, les motivations qui sont à l'origine de ces investissements et de la contribution de ces entreprises à l'éducation apparaissent avec plus d'évidence et sont plus compréhensibles. Il reste encore à étudier et à développer des motivations analogues pour les amener à financer l'éducation au niveau mondial.

Dans le domaine de la santé, par exemple, des entreprises effectuent des dons au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme sur la base de pratiques de marketing à vocation humanitaire dans le cadre de l'initiative RED lancée par le chanteur Bono. Dans les initiatives de ce type, des ressources complémentaires sont recueillies par l'intermédiaire des consommateurs qui achètent des produits d'une marque donnée, ce qui va simultanément dans le sens des intérêts de l'entreprise. Plusieurs partenariats institués avec succès entre l'UNICEF et des multinationales reposent sur une base analogue.

Le marketing à vocation humanitaire, aspect essentiel de ce modèle, peut impliquer des formes variées d'actions conjointes, partagées ou distinctes financées par un ou plusieurs partenaires. Il constitue un outil prometteur pour ce qui est de sensibiliser le public à la cause de l'éducation. Parallèlement, il met en lumière et assure à la fois les intérêts des partenaires publics et ceux des entreprises.

Une réserve pourrait être émise en ce qui concerne le risque fondamental de ne pas pouvoir réitérer cette expérience. La marque Product RED a bénéficié dès ses débuts de l'existence du Fonds mondial, entité digne de confiance. Il pourrait se révéler impossible pour les acteurs publics de convaincre beaucoup d'autres entreprises de suivre le même modèle.

Pour l'éducation, il n'existe ni structure de type RED ni marque unique. Il est donc essentiel

d'élaborer une structure juridique crédible puis, après avoir identifié des partenaires potentiels, il est nécessaire de bénéficier d'un soutien politique pour lancer le projet.

La première étape consiste à mettre en place une structure juridique d'appui, indépendante et dotée de capacités administratives. Il est en effet essentiel de pouvoir disposer dès le début d'un financement approprié. Nous proposons de créer une structure d'appui centralisée et indépendante sur le plan administratif afin d'assurer la cohérence de l'action dans un contexte aussi large. Du point de vue des entreprises, il est préférable d'opter pour des principes de financement clairs : les entreprises sont plus disposées à donner de l'argent à un fonds qui leur attribue des rôles clairement définis qu'à un fonds qui sollicite leur soutien financier pour un type de partenariat plus lâche.

Nous recommandons donc d'élaborer un ensemble de règles et de directives de base. Les entreprises associées à un partenariat pour l'éducation à acteurs multiples prendraient un engagement formel sur une durée d'au moins trois à cinq ans afin que les rentrées de fonds soient prévisibles. Des directives permettraient de mieux encadrer les actions qu'elles mènent afin de sensibiliser le public et les décideurs à la cause de l'éducation.

Nous recommandons trois options pour collecter au niveau mondial des fonds privés en faveur de l'éducation. Ces options pourront servir de modèles de base afin de procéder à des études plus approfondies et d'adopter des décisions pour instituer un partenariat public-privé faisable en faveur de l'éducation. Les critères d'estimation des possibilités de collecte de fonds devront s'inspirer des initiatives existantes de partenariat public-privé au niveau mondial.

- **L'option n° 1 est basée sur le modèle de RED :** ce modèle fonctionne à l'initiative des entreprises et repose sur la réussite des actions de marketing à vocation humanitaire qu'elles mènent. Il engendre des revenus complémentaires pour le développement de l'éducation en contrepartie de faibles coûts de transaction. Il permet de sensibiliser l'opinion à la cause de l'éducation grâce à des produits de marque et à des manifestations bénéficiant du soutien de personnalités connues. (50 millions de dollars environ)
- **L'option n° 2 est celle d'un Fonds d'entreprises pour l'éducation :** elle a pour but d'inciter

les multinationales intéressées à ajuster leurs portefeuilles de bienfaisance et leurs stratégies de responsabilité sociale des entreprises pour le compte d'un Fonds d'entreprises pour l'éducation établi au niveau mondial. Dans ce modèle où l'initiative reviendrait aux entreprises, les partenaires publics auraient un rôle consultatif et ne prendraient en charge que leurs propres frais de fonctionnement. (80 à 120 millions de dollars)

- **L'option n° 3 préconise la création d'un nouveau Fonds pour l'éducation sous forme de partenariat à acteurs multiples** dans lequel les entreprises et les acteurs publics agiraient en partenariat avec des organisations de la société civile. Plus ambitieux, ce modèle permettrait dans une certaine mesure de mettre en adéquation, d'une part, les attentes des entreprises pour ce qui de leurs capacités de collecte de revenus et, d'autre part, les défis à relever. Ce nouveau fonds jouirait d'un statut juridique propre et serait indépendant de toute institution internationale (150 à 250 millions de dollars).

Bénéficiaire potentiel : le Partenariat mondial pour l'éducation pourrait être l'entité à privilégier pour recevoir les fonds complémentaires issus de ce nouveau mécanisme.

Nécessité d'identifier les partenaires : les enseignements que l'on peut tirer des expériences de parrainage de l'éducation par des multinationales laissent à entendre qu'une initiative en faveur de l'éducation aurait beaucoup à gagner si les entreprises participantes n'étaient pas seulement de grandes multinationales mais également des sociétés de taille plus réduite.

Les principales capacités de partenariat avec le secteur éducatif pourraient provenir d'entreprises dont les produits ou les processus sont en rapport étroit avec l'éducation. Une étude a, par exemple, été menée sur le secteur des fabricants de stylos. Il existe une quarantaine de sociétés actives dans ce domaine, dont la plupart sont des multinationales ; or peu d'elles s'associent de manière visible à des partenariats mondiaux ou régionaux auprès du secteur éducatif, même si elles sont plus nombreuses à parrainer diverses causes, dont l'éducation, au niveau mondial. La société Faber Castell est un exemple de fabricant de stylos qui parraine l'éducation.

Un décompte des partenaires possibles parmi les entreprises dont les produits ou les services sont liés à l'éducation (papeterie, jouets, édition, périodiques, housses pour ordinateurs portables, cartables, matériel d'écriture, technologies de l'information et de la communication, matériel informatique) aboutit à un total de plusieurs centaines.

La question qui se pose est de savoir comment amener une partie de ces nombreux partenaires potentiels à s'associer à un partenariat public-privé mondial en faveur de l'éducation.

Trouver un soutien politique pour persuader les partenaires potentiels et pour les amener à effectuer une première mise de fonds. Les responsables politiques, les principaux bailleurs de fonds et d'autres chefs d'entreprise ont un rôle décisif à jouer pour amener un bon nombre de multinationales à se joindre à des partenariats public-privé. Pour convaincre les responsables politiques de mettre en place des politiques à l'appui d'un changement réel, il faut avoir dès le début une conception claire de ces partenariats.

Les principales composantes du mécanisme à définir d'un commun accord serviraient de base en vue de la négociation, du lancement et de la phase initiale de toute initiative nouvelle, afin de répondre aux intérêts des multinationales en termes de responsabilité sociale des entreprises et de citoyenneté d'entreprise.

Toute stratégie à mettre en place pour un mécanisme de financement innovant nécessite un investissement initial, sur le plan financier comme en termes de moyens, en vue de son lancement et de sa mise en œuvre. Des engagements fermes de la part des partenaires publics sont nécessaires pour préparer le terrain à un partenariat à l'échelle mondiale avec des entreprises.

Les multinationales ne devront pas être considérées comme de simples parrains mais comme des partenaires à part entière. Les entreprises partenaires devront être associées dès le début à la mise en place d'un mécanisme innovant. Les options faisables à recommander pour la création d'un nouveau mécanisme de financement devront permettre aux capacités créatrices des entreprises d'engendrer des fonds complémentaires et de mieux sensibiliser l'opinion à la cause de l'éducation.

3.3. Les micro-donations de particuliers : l'exemple des dons sur salaire

➔ Dans l'ensemble des financements innovants, il existe un outil potentiel connu sous l'appellation de micro-donations. Ce mécanisme consiste, sous des formes diverses, à recueillir à très grande échelle des montants très faibles sur des transactions financières.

Une étude consacrée à ce sujet a analysé l'exemple des dons sur salaire en France. L'idée est d'arrondir par défaut d'un montant donné (5 € en moyenne) le salaire mensuel net d'un employé. Ce don est en général complété par l'employeur. Dans le secteur public, toutefois, ce complément est plus difficile à mettre en œuvre et l'employeur ne bénéficie pas de déduction fiscale.

Le don sur salaire constitue un bon exemple de don implicite puisqu'il s'agit d'un mécanisme de collecte de fonds qui s'inscrit dans la vie quotidienne des individus.

Pour le donateur, ce pourrait être un moyen facile et fiscalement efficace de contribuer à une cause. Pour les organismes du secteur éducatif, cette formule assurerait des rentrées durables et prévisibles.

Ce mécanisme est quasiment prêt à être mis en place car on dispose déjà d'exemples de bonnes pratiques dans d'autres pays. En outre, il n'existe en France qu'un petit nombre d'organismes émetteurs de bulletins de paye et un marché du don sur salaire est en train de s'y constituer. Dans le secteur public, on a même mis en place au niveau national un opérateur unique afin de mutualiser les moyens en matière d'édition des bulletins de paye. Il y aurait là une occasion de lancer au sein du secteur public, à titre de projet pilote, une campagne en faveur des dons sur traitement pour l'éducation, puis d'étendre cette campagne si ses résultats sont satisfaisants. Il pourrait, par exemple, être lancé en collaboration avec le ministère français de l'Éducation nationale qui compte plus d'un million d'agents.

Estimation prévisionnelle des montants susceptibles d'être recueillis chaque année

Public visé	Participation	Estimation annuelle
10 000	10 %	120 000 €
30 000	10 %	360 000 €
100 000	10 %	1 200 000 €
1 000 000	10 %	12 000 000 €

Source : CERPHI-Microdon, 2011

Ce projet pilote pourrait être mis en œuvre en trois phases définies comme suit :

- Définition de la portée du projet (3 mois) : analyse de la « feuille de route » de l'organisme national d'édition des bulletins de paye ; identification d'une entité pilote ; alignement du public visé sur les entités participant au projet (subdivisions administratives, régions, départements).
- Mise en place (6 à 12 mois) : mise au point des modalités fonctionnelles et techniques ; définition de la stratégie de communication et de collecte des fonds ; validation des aspects juridiques, budgétaires et comptables ; identification du processus et validation des parties prenantes ; définition de la politique d'affectation des fonds ; mise au point d'une méthodologie de déploiement au niveau des entités retenues.
- Déploiement (2 à 4 mois par entité) : mises au point techniques ; actions de communication.

Il est essentiel de bien définir le public susceptible d'être intéressé par des projets de soutien à l'éducation. L'étude a permis de dégager trois profils potentiels :

- la classe moyenne supérieure, plus aisée et plus instruite que la moyenne de la population ;
- les jeunes, intéressés par l'éducation plus que par d'autres causes (9% seulement des donateurs ont plus de 65 ans) ;

- les personnes dont l'emploi est lié à l'éducation : une part significative des donateurs est employée par le secteur éducatif ou par les services sociaux.

La question de l'affectation des fonds reste largement ouverte, tant pour ce qui est des bénéficiaires qu'en termes de décaissement. Le statut de l'entité qui sera chargée de recueillir les fonds et d'agir en faveur de la cause de l'éducation devra être défini avec précision pour assurer le succès de l'opération. Il devra s'agir d'un organisme connu (ou, s'il est nouveau, doté d'un mandat clairement établi) qui disposera d'une stratégie forte de communication.

Tout mécanisme de don sur salaire axé sur l'éducation devra s'assurer le concours de chefs de file chargés d'agir en faveur de cette cause et de veiller à ce que l'engagement pris par les pouvoirs publics soit largement mis en œuvre.

Lorsqu'il aura été mis en place, ce mécanisme touchera un public très varié, ce qui offrira aux bénéficiaires davantage de visibilité et leur donnera la possibilité d'émettre des messages forts en faveur de l'éducation.

Innovier pour résoudre des problèmes de trésorerie : l'exemple de l'UNICEF

Avant que l'UNICEF puisse mettre en œuvre une initiative ou un programme d'aide à l'enfance, son financement doit être entièrement assuré. Cela signifie, par exemple, qu'avant que sa Division des approvisionnements conclue un accord de fourniture de manuels ou de vaccins, l'UNICEF doit disposer effectivement des fonds requis. Il peut, de ce fait, y avoir un intervalle entre le moment où l'organisation passe une commande ou lance un programme et celui où elle dispose des fonds nécessaires pour aller de l'avant. Dans le secteur privé, ces problèmes sont, en règle générale, résolus grâce à un accord de financement. Or l'UNICEF n'a pas le droit d'emprunter en anticipant sur des dons à venir.

Pour surmonter ces problèmes, un nouvel outil a été mis en place en collaboration avec le Fonds des États-Unis pour l'UNICEF, le Fonds renouvelable de garantie de crédit-relais (*Revolving Guarantee Bridge Fund* ou RGBF), dans le but d'aider l'organisation à accélérer son action pour sauver des enfants. Ce mécanisme innovant est la propriété du Fonds des États-Unis pour l'UNICEF, qui en assure la gestion ; il est financé à la fois grâce à des subventions, à des investissements liés à des programmes donnés ou encore à des emprunts contractés à des taux inférieurs à ceux du marché. Grâce à une procédure de subvention, le RGBF offre à l'UNICEF un moyen souple de réduire, voire d'éliminer, l'écart entre le moment où un besoin urgent de fournitures essentielles est repéré et celui où le montant requis pour acquérir et distribuer le matériel en question est disponible. Par l'intermédiaire de sa Division des approvisionnements, l'UNICEF commande chaque année environ 2 milliards de dollars de fournitures et d'équipements. La possibilité qui lui est offerte par le RGBF de passer commande de ces matériels et de les livrer plus rapidement devrait lui permettre non seulement de répondre plus tôt aux besoins mais encore de réduire ses frais d'achat et de transport.

Le RGBF devrait donc permettre à l'UNICEF de mieux être à même de livrer des biens afin d'améliorer les conditions de vie des enfants et de les sauver.

ACTION À VENIR

➔ La première action du Groupe de travail chargé des financements innovants pour l'éducation a consisté à faire valoir la cause de l'éducation et à démontrer pourquoi ce secteur avait besoin de financements complémentaires. Au bout d'une année de travaux qui ont permis de procéder à une étude approfondie de mécanismes de financement innovant, certains de ces mécanismes se révèlent prêts à être mis en place ; il leur faut à présent un soutien politique fort pour être appliqués, soit dans des pays pilotes, soit avec les partenaires qui y seront disposés.

Dans cette optique, le Groupe de travail émet les recommandations ci-après à l'intention des responsables politiques du Groupe pilote :

- 1) soutenir la cause de l'éducation en maintenant au moins au même niveau l'aide publique au développement dans les pays bénéficiaires ;
- 2) soutenir cette même cause en portant à 20 % la part des budgets nationaux consacrée à l'éducation, comme le préconise la communauté internationale ;
- 3) poursuivre la lutte contre les inégalités en mettant l'accent, dans les politiques éducatives nationales et les programmes des bailleurs de fonds, sur les enfants les plus marginalisés qui ne sont pas encore scolarisés, afin d'atteindre d'ici à 2015 les objectifs du millénaire pour le développement et ceux de l'Éducation pour tous ;

4) sélectionner un ou plusieurs des mécanismes présentés dans ce rapport et en défendre la mise en œuvre grâce à des soutiens financiers ou politiques ;

5) continuer à agir en faveur de l'affectation à l'éducation d'une partie du produit de la taxe sur les transactions financières ;

6) assurer le suivi de la mise en œuvre des financements innovants pour l'éducation et s'assurer de leur effet sur les plus marginalisés.

En outre, le Groupe de travail invite le Groupe pilote :

- à définir comment il pourrait faciliter le fonctionnement de ces mécanismes en assortissant leur mise en œuvre d'une action forte en leur faveur ;
- à actualiser les objectifs du Groupe de travail chargé des financements innovants pour l'éducation conformément aux derniers engagements internationaux en date (Assemblée générale des Nations unies, G20, Conseil économique et social, etc.).

Mandat du Groupe de travail chargé des financements innovants pour l'éducation

1. Un impératif, l'éducation pour tous

➔ Les enfants du monde qui ont cette année l'âge d'aller pour la première fois à l'école appartiennent à la « classe 2015 », celle qui, selon les objectifs du millénaire pour le développement, devait devenir à cette date la première génération universellement scolarisée de l'histoire. Le rendez-vous, une fois de plus, est remis à un avenir incertain.

Il n'est ni acceptable ni viable de s'y résigner : en effet, garantir à tous les enfants l'accès à l'école est la base de la croissance économique et du progrès social. De plus, il n'est pas un enjeu mondial, en ce début de millénaire, dont la solution à long terme ne passe par l'éducation.

Pour l'éducation, 2010 est une année particulière car elle marque le dixième anniversaire du Plan d'action de Dakar comme des objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Si les OMD 2 et 3 sont axés sur l'accès de tous à l'enseignement élémentaire, on peut également affirmer que l'éducation est une condition de la réalisation de l'ensemble des OMD. De fait,

l'accès à la santé et à un emploi décent, l'égalité et le développement durable ne peuvent guère être atteints sans l'éducation.

Or, la réalisation de l'OMD 2, la scolarisation primaire universelle, est à la portée de la communauté internationale : tel est le principal enseignement des efforts entrepris par les pays eux-mêmes, avec l'appui des bailleurs de fonds, après la baisse inquiétante du taux de scolarisation des populations les plus pauvres qui avait été observée dans nombre de pays au cours des années 1980.

Dans le monde, 75 millions d'enfants en âge d'être scolarisés, dont 55% de filles, n'ont toujours pas accès à l'école, la moitié d'entre eux en Afrique. Ils auraient toutefois été beaucoup plus nombreux si les efforts en vue d'organiser et de financer l'éducation pour tous n'avaient pas connu un nouvel élan. Cette mobilisation a permis de passer d'une situation « flottante », marquée par une course indécise entre croissance de la population et croissance économique, à une situation dans laquelle beaucoup trop d'enfants sont encore déscolarisés, même si leur nombre a cessé d'augmenter. Cela revient à dire que même s'il se peut qu'il ne soit pas atteint en 2015, l'objectif de l'enseignement primaire universel demeure à la portée d'une mobilisation renouvelée de la part des pays comme de la communauté de l'aide internationale.

Il en résulte que l'OMD de scolarisation primaire universelle appelle des financements innovants, cela pour plusieurs raisons :

- i) dans la plupart des pays les moins développés, la mobilisation des moyens en faveur de l'enseignement élémentaire a d'ores et déjà atteint un plafond (estimé à 2 % du PIB) ;
- ii) au niveau des bailleurs de fonds, l'aide publique au développement destinée à l'enseignement élémentaire connaît des fluctuations importantes² ; par ailleurs, elle subit la concurrence d'autres secteurs comme la santé ou l'adaptation aux changements climatiques ;
- iii) les besoins de financement portent essentiellement sur des dépenses récurrentes (les salaires des enseignants, en particulier), d'où le besoin de flux d'aide prévisibles et stables ;
- iv) dans la perspective d'une prise en charge progressive et totale du coût de l'éducation au niveau national, les financements internationaux constituent un investissement immédiat dans l'enseignement élémentaire qui exerce par la suite une forte incidence sur la croissance.

2. Des financements innovants pour l'éducation

➔ Dans le contexte actuel, marqué par la crise économique et par l'incertitude en ce qui concerne l'aide publique au développement, les financements innovants constituent un ensemble de mécanismes qui engendrent des ressources nouvelles en vue de la réalisation des OMD. Déjà mentionnés en 2002 dans la Déclaration de Monterrey, ils assurent des flux stables et prévisibles, complémentaires de l'APD, et reposent sur quatre types de mécanismes : des contributions obligatoires, des contributions volontaires, des garanties d'emprunt et des mécanismes de marché. En l'espace de trois ans, les financements innovants ont permis de recueillir plus

de 2,5 milliards de dollars de financement complémentaire en faveur du développement, dont la majeure partie a été consacrée au secteur de la santé. Les Nations Unies (Conférence de Doha) et l'Union européenne se sont fixé un objectif de « changement d'échelle » pour ces financements.

Le Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement, qui rassemble aujourd'hui 59 États du Nord et du Sud ainsi que des organisations internationales et des ONG (www.groupe-pilote.org), a souligné lors de sa sixième session plénière, en mai 2009 à Paris, la nécessité de diversifier les secteurs auxquels ces fonds doivent être affectés, en mentionnant expressément le secteur de l'éducation.

L'accès à l'enseignement primaire pour tous (OMD 2) constitue une avancée immense, non seulement pour les enfants qui pourront en bénéficier, les filles en particulier, mais également pour l'ensemble de la société (avantages économiques et sociaux), et contribue à mettre fin au cercle vicieux de la pauvreté.

Pour y parvenir, il est nécessaire de consentir un effort budgétaire constant et durable sans lequel l'équilibre fragile des systèmes éducatifs et les cursus des élèves risquent d'être mis à mal. Dans un contexte de réduction des ressources budgétaires traditionnelles, les mécanismes innovants de financement du développement apportent un élément de prévisibilité et de stabilité ; ils permettent également de mettre en commun et de coordonner des ressources provenant d'États et d'acteurs privés comme des fondations et des entreprises dans le cadre de partenariats nouveaux, d'accentuer l'effet de levier que l'aide traditionnelle exerce sur le financement par le secteur privé (exemple des fonds ou obligations de garantie) et de promouvoir des instruments anticycliques.

2- Pour faire face à un besoin d'aide extérieure pour l'enseignement élémentaire estimé à 11 milliards de dollars U.S. par an (Rapport mondial de suivi de l'Éducation pour tous, UNESCO, 2009), le montant le plus élevé a été versé en 2006 (5,5 milliards de dollars ; source : Comité d'aide au développement de l'OCDE). En 2007, ce chiffre est passé à 4,3 milliards. Même si les chiffres consolidés des années suivantes ne sont pas encore disponibles, l'UNESCO estime qu'il a pu se réduire encore d'un milliard au cours des dernières années à cause de la crise financière. Si l'on prend des valeurs plus ciblées, l'Initiative de financement accéléré, qui est le principal partenariat international destiné à financer l'OMD 2, a annoncé en septembre 2009 que son plan de financement des initiatives déjà validées par ses soins ou qu'elle pourrait valider d'ici à la fin de 2010 présentait un déficit de 1,2 milliards de dollars.

3. Création du Groupe de travail chargé des financements innovants pour l'éducation

➔ À cette fin, les financements innovants apparaissent seuls en mesure d'inciter les pays en développement à recruter des enseignants en masse, comme le réclame la réalisation de l'OMD 2. Pour contrer la dépendance excessive à l'égard de l'APD traditionnelle, la perspective d'un financement extérieur durable et à l'abri des incertitudes politiques et économiques du Nord pourra contribuer à convaincre les pouvoirs publics des pays du Sud d'aller de l'avant.

Dans le prolongement des travaux de la sixième session du Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement, la France propose de mettre en place un Groupe de travail international chargé de cette question dans le but de proposer des financements innovants pour atteindre l'objectif de l'Éducation pour tous en 2015. Ces financements devront :

- assurer des ressources financières suffisamment importantes pour être à la hauteur des besoins de tous les pays qui mettront en œuvre des plans d'action courageux et crédibles ;
- être stables et durables et compléter les soutiens budgétaires traditionnels ;
- reposer sur l'expertise accumulée avec succès par un certain nombre d'acteurs de la société civile ;
- contribuer harmonieusement à l'édification du cadre de gouvernance mondiale de l'aide dans ce secteur, en particulier par l'intermédiaire du Partenariat de l'Initiative de financement accéléré.

Ce groupe de travail axé sur les problèmes de l'éducation sera mis en place au sein du Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement. Il rassemblera sur une base de volontariat des États, des organisations internationales, des représentants de la société civile, des ONG, des fondations et des acteurs économiques.

Le Groupe de travail aura en particulier pour missions :

- i) d'étudier l'ensemble des mécanismes susceptibles de recueillir des ressources stables et durables, complémentaires de l'APD, pour financer l'OMD 2 ;
- ii) d'identifier les pays et les types de dépenses qui pourraient bénéficier de ces ressources ;
- iii) de contrôler la qualité et l'efficacité des actions menées afin de leur assurer l'effet le plus large au niveau local.

Deux sujets importants et liés devront également être traités :

- Le Groupe de travail devra-t-il s'axer sur l'enseignement élémentaire ou couvrir l'ensemble du secteur, en particulier la formation professionnelle et l'enseignement secondaire ?
- Quelle pourrait être l'implication du secteur privé dans ces financements et selon quelles modalités ?

Dans cette optique, il abordera la question de l'action en interface avec l'Initiative de financement accéléré, référence essentielle pour élaborer des mécanismes de gouvernance des fonds ainsi recueillis.

Bibliographie

Brown, G, 2011, *Education for All: beating poverty, unlocking prosperity*.

Care, 2007, *Learning for all, learning empowers me, gives me hope, is my right*.

Genevois, I & Sylla, K, 2011, *Innovative financing for education: implementing PPPs for EMIS and going to scale*, IIEP.

Global Campaign for Education, 2011, *Fund the Future Education rights now, A ten point plan for transforming aid to education*.

Global Campaign for Education & RESULTS Educational Fund, 2011, *Make it right, Ending the crisis in Girl's Education*.

Groupe pilote sur les financements innovants pour le développement, 2010, *2 + 3 = 8 : Innover pour financer l'éducation*, rapport du Comité de rédaction du Groupe de travail chargé des financements innovants pour l'éducation.

Institut Thomas More, 2011, *Financer le développement: comment faire après la crise? Analyse comparative de 12 financements innovants*.

Ketkar, S. & Ratha, D., 2011, Diaspora Bonds for Funding Education, *Migration Letters*, 8(2), 153-172.

Save the Children, 2010, *The Future is Now*.

Save the Children, 2008, *Delivering Education for Children in Emergencies: A Key-Building Block for the Future*.

UNESCO, Institute for Statistics, 2005, *Children Out of School: Measuring Exclusion from Primary Education*.

UNESCO, *Rapport mondial de suivi sur l'Éducation pour tous*, 2006, 2010, 2011.

UNICEF, 2011, *Equity in Education, Trends and Challenges*.

UNICEF and the UNESCO Institute for Statistics, 2011, *Global Initiative on Out-of-School Children*.

The World Bank, 2011, *Getting to Equal, Promoting Gender Equality through Human Development*.

