

Principes pour la conception de la Facilité internationale de financement pour l'éducation (International Financing Facility for Education, IFFEd)

Introduction

Des mesures doivent être prises sans plus attendre pour répondre à la crise en matière d'éducation et d'apprentissage à laquelle nous faisons face. L'analyse révèle que nous n'atteindrons pas l'Objectif de développement durable 4 (ODD) relatif à l'éducation d'ici à 2030 à moins que des mesures audacieuses et radicales soient prises d'urgence de la part (1) des pays eux-mêmes qui doivent s'engager à financer et à mettre en place des services d'éducation, et (2) de la communauté internationale qui doit tenir sa promesse de soutien aux pays pour atteindre les ODD.

Depuis trop longtemps, nos priorités en matière de développement ont négligé le domaine de l'éducation, alors que les structures et les ressources financières internationales ne suivaient pas le rythme des besoins et des revendications émergeant de communautés du monde entier.

Malgré d'énormes défis, la Commission internationale sur le financement des opportunités éducatives mondiales a déterminé qu'il était possible d'enregistrer des progrès rapides. En s'appuyant sur l'analyse des avancées des pays en matière d'amélioration de l'accès à l'éducation et des résultats d'apprentissage, elle a découvert qu'il était possible de scolariser tous les jeunes en une génération, et d'atteindre l'ODD relatif à l'éducation. C'est la vision d'une **Génération d'apprenants** de la Commission.

Pour obtenir une Génération d'apprenants et atteindre l'ODD relatif à l'éducation, la Commission pour l'éducation a proposé des transformations des systèmes éducatifs du monde entier selon les quatre axes suivants : performance (mettre l'accent sur les résultats), innovation (développer de nouvelles approches pour obtenir des résultats), inclusion (prendre des mesures pour s'adresser à tous) et financement (des prises de responsabilités et des investissements plus nombreux et mieux pensés).

Plus précisément, en matière de financement, la Commission a appelé à :

- la mobilisation d'une plus grande part des ressources nationales pour l'éducation, par le biais d'une augmentation de la charge fiscale et la réaffectation des ressources,
- une augmentation des montants et de l'efficacité du financement international, toutes sources confondues (p. ex., en incluant davantage de subventions multilatérales par le biais de mécanismes comme le Partenariat mondial pour l'éducation (PME) et le fonds Education Cannot Wait (ECW) ainsi que des fondations bilatérales et privées), et
- l'instauration d'un mécanisme d'investissement des Banques multilatérales de développement (BMD), en faveur de l'éducation afin d'améliorer le financement des BMD dans le secteur et d'aider les gouvernements à passer à une éducation viable et autofinancée.

Afin de donner suite à la recommandation visant à établir un mécanisme d'investissement pour l'éducation, lié aux Banques multilatérales de développement, la Commission pour l'éducation a pris des mesures destinées à concevoir un tel instrument financier. Au Sommet du G20 de Hambourg qui s'est tenu récemment, les chefs de l'État ont soutenu une élaboration plus approfondie de la conception d'un mécanisme d'investissement international des BMD, une **Facilité internationale de financement pour l'éducation (International Financing Facility for Education, IFFEd)**, tout en confirmant dans leur communiqué qu'ils « se réjouissent de l'examiner en détail pendant la présidence argentine en vue d'effectuer des recommandations sur la question ».

Développement de principes de base pour l'IFFEd

Avant et après le Sommet du G20, la Commission pour l'éducation a cherché à recueillir des commentaires de la société civile et d'autres parties prenantes importantes grâce à une ample consultation autour des propositions initiales concernant le développement de l'IFFEd. Durant cette période, la Commission pour l'éducation a diffusé des notes d'orientation et des propositions techniques pour la consultation des experts. En outre, par le biais de groupes de travail, de séminaires en ligne, de présentations lors d'événements et de réunions, et de rencontres bilatérales avec des parties prenantes, la Commission a exploité au maximum les commentaires d'un éventail de parties prenantes, dont : la société civile, les ONG, les banques multilatérales de développement, les agences des Nations unies, les fonds mondiaux pour l'éducation (p. ex., le Partenariat mondial pour l'éducation [PME] et le fonds Education Cannot Wait [ECW]), les pays bénéficiaires potentiels, les bailleurs de fonds nationaux et les institutions financières.

De septembre 2017 au début de l'année 2018, la Commission pour l'éducation s'est centrée sur les processus de conception technique afin de permettre à d'autres fonds complémentaires, notamment le PME, d'entreprendre des activités de reconstitution.

Les processus de conception technique consistent en des consultations directes avec les organismes donateurs, les agences multilatérales et les banques multilatérales de développement, autour des innovations financières étayant l'IFFEd. La troisième et dernière réunion du groupe de travail s'est terminée par une session à laquelle ont participé les organismes donateurs intéressés, l'Argentine en sa qualité de présidente du G20, des représentants de la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, la Banque interaméricaine de développement et la Banque mondiale. Des représentants du fonds ECW, du PME, de l'UNESCO et d'Education International étaient également présents.

Suite à ces réunions, un document de conception technique et d'étude de cas sera élaboré pour les négociations entre bailleurs et BMD qui se tiendront au milieu de l'année. Un document technique préliminaire actualisé sera publié fin avril sur le site Internet de la Commission pour l'éducation :

educationcommission.org/IFFEd

Grâce aux consultations et à l'écoute active réalisées l'année dernière, la Commission pour l'éducation a développé un ensemble de principes de base permettant de guider la conception finale de l'IFFEd. Les commentaires reçus à ce jour ont été pris en compte, et surtout, les perspectives des pays pouvant bénéficier

des financements de l'IFFEd.

Ces principes sont maintenant diffusés plus amplement dans l'intention de recevoir des avis et commentaires supplémentaires de la part de la communauté plus large des parties prenantes intéressées par les Objectifs de développement durable, et en particulier par la concrétisation de l'ODD4 relatif à l'éducation. Ces commentaires alimenteront l'élaboration de l'IFFEd, et contribueront notamment aux négociations formelles qui seront menées par les bailleurs et les BMD.

Processus et calendrier de consultation

Les principes suivants sont diffusés plus amplement dans l'intention de recevoir des commentaires supplémentaires de la part de la communauté plus large de parties prenantes intéressées par les Objectifs de développement durable, et en particulier par la concrétisation de l'ODD4 relatif à l'éducation.

Les commentaires concernant ces principes seront publiés au terme de la période de consultation, et seront utilisés comme point de départ pour influencer et guider différents points clés de l'élaboration de l'IFFEd :

- **Mai 2018** : Contribuer au développement de l'étude de cas proposée pour l'IFFEd, laquelle sera utilisée pour demander des conseils afin que la structure du mécanisme obtienne une notation optimale
- **Juin à août** : Alimenter les négociations entre bailleurs et BMD concernant la conception de l'IFFEd
- **Tout au long de l'année 2018** : Orienter des aspects de la campagne publique de promotion afin que les bailleurs établissent et contribuent à l'IFFEd, y compris par le biais de garanties
- **À partir de 2019** : Influencer la prise de décision des BMD concernant des programmes qui recourent au financement de l'IFFEd afin d'augmenter l'investissement en matière d'éducation en harmonie avec les priorités gouvernementales et les plans du secteur de l'éducation nationale

Nous cherchons à recueillir des commentaires de la société civile afin qu'elle (1) détermine les principes les plus importants, (2) demande des suggestions de modification, (3) fournisse aux bailleurs et aux BMD des conseils supplémentaires non inclus dans les principes, et (4) identifie les publics et les atouts utiles à la phase de mobilisation.

Chronologie

- **En avril 2018, les principes seront largement distribués à travers les réseaux de la société civile**, et publiés en ligne.
- **23 avril 2018** : La Commission pour l'éducation organisera un séminaire en ligne afin de présenter les principes, répondre aux questions, offrir des précisions et débattre.
- **15 mai 2018** : Les participants seront encouragés à envoyer leurs commentaires jusqu'à cette date par le biais du formulaire en ligne.

- **Juin 2018** : Au terme de ce processus, des ajustements seront apportés à l'ensemble final des principes, et un rapport sera publié détaillant l'éventail des perspectives sur les principes. Le rapport sera publié en ligne et mis à la disposition des bailleurs et des BMD afin d'orienter leurs négociations.
- **À partir de juillet 2018** : La société civile sera mise au courant du calendrier et des activités visant à faire avancer l'IFFEd, et sera encouragée à soutenir ces activités.

Principes de base de la consultation

- 1. L'IFFEd doit lever des fonds supplémentaires afin de contribuer à combler les lacunes en matière de financement pour l'éducation et à promouvoir la concrétisation de l'Objectif de développement durable relatif à l'éducation.** L'IFFEd apportera de la valeur et de la complémentarité en mobilisant d'importants *nouveaux* financements pour l'éducation, à des conditions abordables. Grâce à son approche innovante du financement, l'IFFEd doit se centrer sur la mobilisation du financement non disponible actuellement pour le secteur de l'éducation, à travers les dispositions institutionnelles existantes.

Pour réussir à créer la Génération d'apprenants, toutes les sources de financement (national et international) devront être augmentées, y compris par des hausses de charge fiscale et par le renforcement du soutien international. La conception de l'IFFEd cherche à encourager des investissements nationaux plus importants en matière d'éducation. Il doit compléter la structure financière internationale existante en mobilisant des financements *supplémentaires* à ceux aujourd'hui disponibles.

- 2. Le financement de l'IFFEd doit servir à renforcer les systèmes existants dans les pays éligibles s'engageant à améliorer les résultats en matière d'éducation, et à améliorer leur capacité à fournir des résultats, mesurée en termes de prise de responsabilité pour la concrétisation des objectifs définis au niveau national ainsi que de ceux déterminés au plan international.** L'IFFEd doit encourager les pays qui entreprennent des réformes débouchant sur de réelles transformations et investissent sur le plan national dans leurs systèmes éducatifs afin d'améliorer l'accès, l'apprentissage et l'équité.

Pour qu'un pays éligible accède au financement de l'IFFEd, il devra montrer (a) les preuves de l'existence d'un plan sectoriel de l'éducation crédible ; (b) la capacité d'assumer de nouveaux prêts par le biais des BMD ; (c) un accord national rendant prioritaire l'éducation dans le budget national (objectifs à convenir) et augmentant ou maintenant le budget national en matière d'éducation, au niveau requis pour atteindre l'objectif ; et (d) un accord sur l'intégration des approches basées sur les résultats afin de concrétiser les objectifs définis au niveau national. Les preuves de l'engagement et les données de référence (situation du pays avant le financement de l'IFFEd) doivent être incorporées au montage financier du pays. En incitant les pays à recourir au financement des BMD pour l'éducation, l'IFFEd doit drainer davantage de financement national vers le secteur de l'éducation.

Dans le cadre du renforcement des systèmes, l'IFFEd doit respecter et promouvoir la planification et

la mise en œuvre de politiques éducatives nationales inclusives auxquelles participent la société civile et les groupes éducatifs locaux. Le rôle important joué par la société civile dans la planification et le financement actuels en matière d'éducation ne doit être ni dupliqué ni remplacé. L'engagement permanent des acteurs de la société civile au niveau national est un élément clé de la concrétisation des ODD et doit être promu.

- 3. L'IFFEd doit viser les ODD et adopter une approche holistique et inclusive de l'apprentissage, lors du choix des domaines d'investissement éligibles.** Les ressources de l'IFFEd doivent être programmées pour répondre aux besoins et aux stratégies du pays. Le financement doit être mis à la disposition de toutes les initiatives ou efforts de réforme en lien avec l'éducation et en harmonie avec la stratégie et les plans du pays en matière d'amélioration de l'accès, de l'apprentissage et de l'équité (notamment dans les secteurs de la petite enfance, l'enseignement primaire, secondaire, postsecondaire et la formation professionnelle, ainsi que les interventions éducatives pour les filles et les jeunes femmes, les enfants handicapés et d'autres groupes marginalisés, etc.). Le financement de l'IFFEd doit promouvoir la performance, l'inclusion et les principes d'innovation définis dans le rapport de la Commission pour l'éducation, en permettant aux systèmes de répondre aux exigences du secteur de l'éducation au XXI^e siècle, avec un accent particulier mis sur l'équité et la notion d'universalisme progressif. En outre, une fois mise en œuvre, l'IFFEd doit être dotée de contrôles sur place afin d'assurer que le financement est utilisé pour combler (et non accroître) les lacunes en matière d'équité.
- 4. L'IFFEd doit renforcer la relation entre le financement international et la mobilisation des ressources nationales.** Le financement de l'IFFEd doit être mis à disposition des gouvernements engagés dans l'augmentation de la participation nationale en faveur de l'éducation, actuellement et à l'avenir. Il doit représenter un outil qui permet aux pays de tendre vers un financement national à long terme en matière d'éducation, se traduisant par l'accroissement du pourcentage du PIB consacré à l'éducation, au moyen d'une assiette fiscale et d'allocations budgétaires plus importantes.

L'IFFEd doit mesurer les objectifs en matière de ressources nationales comme un pourcentage du budget alloué à l'éducation, tout en encourageant une augmentation du pourcentage global du PIB destiné à l'éducation, afin d'encourager des réformes concernant l'assiette fiscale, en harmonie avec les objectifs de la Commission pour l'éducation.

Afin d'optimiser la diffusion de biens publics destinés à alimenter les activités de la société civile, l'IFFEd doit rendre publiques les données et projections en matière de financement de l'éducation pour les pays éligibles à l'IFFEd. Ce faisant, les organisations centrées sur le financement de l'éducation par les réformes de l'assiette fiscale nationale, notamment l'impôt sur les sociétés et les niches fiscales, pourront les utiliser pour alimenter leurs efforts complémentaires dans ces pays.

- 5. L'IFFEd doit être un mécanisme financier et non une organisation de mise en œuvre ou de prestation de services.** Compte tenu de la situation en matière de financements concessionnels ou non présentée dans le rapport de la Commission pour l'éducation, la priorité de l'IFFEd doit être la levée de nouvelles capacités financières destinées à l'investissement dans le secteur de l'éducation grâce aux BMD. Pour renforcer les mécanismes existants et éviter la fragmentation, le financement de l'IFFEd dans les pays doit être canalisé grâce aux institutions financières actuelles, puisqu'elles comptent déjà une présence sur place, participent aux processus de préparation et de suivi des plans du secteur de l'éducation ainsi qu'aux mécanismes de coordination avec les bailleurs de fonds. L'IFFEd ne doit pas être un acteur de plus dans le pays.

Elle doit au contraire constituer un instrument financier léger et contribuer aux processus de planification de politiques déjà en place au niveau national par le biais de la planification du secteur de l'éducation et d'autres activités de planification menées par le gouvernement. Les BMD seront les institutions servant d'interface, et comprendront dans un premier temps la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, la Banque interaméricaine de développement, et la Banque mondiale. Une fois en place, l'IFFEd envisagera la possibilité et la façon d'entrer en contact avec les banques de développement nationales et d'autres institutions financières.

- 6. L'IFFEd doit constituer un outil complémentaire en matière de financement de l'éducation, et travailler main dans la main avec les acteurs existants de l'architecture financière internationale relative à l'éducation.** Étant donné que l'objectif principal de l'IFFEd est de créer des capacités financières supplémentaires au sein des BMD afin de combler les lacunes du financement dans les pays où des financements concessionnels *supplémentaires* peuvent permettre de concrétiser l'ODD4, on s'attend à ce qu'il y ait peu de chevauchements avec des mécanismes existants. Les principaux bénéficiaires du financement supplémentaire de l'IFFEd doivent être les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire présentant actuellement des lacunes financières dépassant l'aide existante.

La coordination se fera au niveau national. L'IFFEd fonctionnera par le biais des BMD, qui constituent à l'heure actuelle les principaux fournisseurs d'aide en matière d'éducation. Elles aligneront leurs efforts sur les mécanismes locaux de coordination, les plans du secteur et les processus menés par le gouvernement afin de déterminer la façon dont les ressources supplémentaires peuvent être utilisées pour l'éducation. Dans les pays où des financements générés grâce à l'IFFEd peuvent compléter les efforts internationaux actuels, notamment l'aide bilatérale ou multilatérale du Partenariat mondial pour l'éducation, de l'UNICEF, du fonds Education Cannot Wait ou des BMD, les partenaires des BMD coordonneront leurs efforts au niveau national avant de présenter un montage financier à l'IFFEd.

- 7. L'IFFEd doit rendre disponibles les nouveaux financements qu'il crée, pour bénéficier aux pays éligibles touchés par un afflux de réfugiés, une situation d'urgence ou une catastrophe naturelle.**

Dans le cas des réfugiés, et si cela est considéré comme une source de financement pertinente, des provisions supplémentaires doivent être envisagées en plus des paiements principaux. Les BMD peuvent utiliser le financement de l'IFFEd en vue d'aider les pays touchés par des situations d'urgence, en étroite collaboration avec le fonds Education Cannot Wait et d'autres acteurs. Les pays éligibles peuvent par exemple souhaiter utiliser le financement de l'IFFEd pour la reconstruction après une catastrophe naturelle. Si un pays normalement inéligible (p. ex., dont le revenu se situe dans la tranche supérieure des revenus intermédiaires) fait face à une situation d'urgence (p. ex., un afflux massif de réfugiés), l'IFFEd peut rendre disponible son financement concessionnel à condition que celui-ci soit considéré comme complémentaire, dans le cadre d'un modèle de financement sur plusieurs années. Des innovations supplémentaires doivent être envisagées pour ces pays, y compris des modalités de remboursement plus favorables dans ces circonstances, voire la possibilité pour des bailleurs ou des philanthropes de rembourser le capital afin d'éviter de faire porter le fardeau aux pays accueillant des réfugiés.

- 8. L'IFFEd doit financer les initiatives menées par le gouvernement en matière d'éducation.** L'IFFEd doit soutenir les gouvernements afin qu'ils atteignent leurs objectifs nationaux en matière d'éducation. Les gouvernements doivent définir les priorités en matière d'éducation, et la manière de fournir ces services d'éducation, en harmonie avec le droit à l'éducation et l'ODD4. Les ONG, les prestataires de service et les autres acteurs (comme les institutions religieuses) doivent pouvoir recevoir des financements à travers leurs gouvernements, sous réserve que lesdits acteurs soient convenablement régulés et autorisés par le gouvernement, en accord avec la planification du secteur de l'éducation et les pratiques gouvernementales.
- 9. Les enseignants doivent être soutenus par les financements de l'IFFEd.** Les activités de soutien à la formation, au développement professionnel, à l'apprentissage tout au long de la vie des enseignants, et à l'amélioration de la profession doivent pouvoir faire l'objet de financements de l'IFFEd.
- 10. Le financement de l'IFFEd doit rendre des comptes aux enfants, aux jeunes et aux enseignants en contribuant à des améliorations tangibles en matière d'apprentissage.** Étant donné que la communauté internationale a mené trois processus hautement inclusifs et détaillés visant la sélection d'indicateurs en matière d'éducation, au cours des deux dernières années (les ODD relatifs à l'éducation, le cadre de résultats du PME et le cadre de résultats du fonds ECW), le cadre de résultats de l'IFFEd doit s'aligner sur ces derniers.

Le cadre de résultats de l'IFFEd doit être conforme aux principes suivants :

- *Alignement* sur l'Objectif de développement durable en matière d'éducation, les stratégies et plans nationaux ainsi que les indicateurs déjà utilisés par la communauté internationale ;
- *Proportionnalité* : la sélection des indicateurs doit être prioritaire et proportionnelle, et tenir compte des moyens existants de collecte des données ;
- *Possibilité d'évaluation* : les résultats doivent être organisés au sein d'une « Théorie du changement », et constituer la base de l'évaluation du fonctionnement de l'IFFEd et des résultats y afférents ;
- *Responsabilité* : L'IFFEd doit rendre des comptes à ses bénéficiaires, partenaires et investisseurs.

11. L'IFFEd doit accorder la priorité à la concrétisation de l'ODD4 plutôt qu'à la bureaucratie en conservant une gestion très simple, grâce à un secrétariat et à des structures autonomes afin de promouvoir l'efficacité de l'aide. Après son lancement, le modèle de gestion de l'IFFEd devra être complètement autofinancé et ne requérir pour son fonctionnement aucun financement supplémentaire des bailleurs de fonds. Une fois entièrement mis en place, le flux de revenus de l'IFFEd devrait être suffisant pour couvrir ses dépenses administratives, y compris son secrétariat. Le coût du secrétariat ne devra pas dépasser son revenu, et il restera de taille modeste compte tenu du rôle de l'IFFEd comme mécanisme de financement et non comme organisme responsable de la mise en œuvre. Cela garantira que les effectifs restent restreints et alignés sur l'ampleur de l'opération.

12. L'IFFEd doit se lancer dans des financements responsables en reconnaissant que le financement par emprunt ne convient pas à tous les pays. Bien que de nombreux pays soient capables de recourir au financement par emprunt à mesure qu'ils passent au niveau supérieur en matière de mobilisation des ressources pour l'éducation, certains autres ne peuvent raisonnablement assumer de dette supplémentaire. Le financement de l'IFFEd doit uniquement être mis à la disposition des pays ayant la capacité d'assumer un financement par emprunt supplémentaire pour le domaine de l'éducation. Les BMD seront mises à contribution avant toute approbation d'un financement afin de certifier que l'investissement de l'IFFEd n'entraîne aucun problème de viabilité. Bien que le Cadre de viabilité de la dette soit en place pour les pays à faibles revenus, les BMD évaluent systématiquement la viabilité de la dette des pays à revenus intermédiaires : il s'agit de la procédure normale en matière de risque financier. Tous les montages financiers présentés à l'IFFEd doivent inclure une analyse de l'évaluation de la viabilité de la dette du pays en question, par les BMD. Aucun financement par emprunt ne doit être mis à la disposition de pays considérés à haut risque en termes de viabilité de la dette.