



Campagne Mondiale pour  
**l'ÉDUCATION**  
[www.campaignforeducation.org](http://www.campaignforeducation.org)

# IMPOSER L'ÉQUITÉ :

FINANCER L'ÉDUCATION POUR TOUS AVEC DES RESSOURCES DOMESTIQUES

[www.campaignforeducation.org](http://www.campaignforeducation.org)

Ce rapport vise à contribuer au débat sur le financement de l'Éducation pour tous (EPT) dans un contexte de restrictions croissantes des ressources mondiales ; il propose différentes options et interventions politiques destinées à déployer des modèles plus « équitables » de financement intérieur de l'EPT. Il s'intéresse prioritairement à l'augmentation des ressources intérieures dans les pays à revenu faible et intermédiaire, et complète une analyse récente de la CME mettant en lumière la nécessité de relever le niveau de financement des donateurs, avec des recommandations pour inciter les bailleurs à augmenter les financements conformément à leurs engagements en faveur de l'EPT.

Ce document s'appuie sur diverses sources secondaires et synthétise les dernières recherches et les preuves les plus récentes concernant les aspects clés du financement de l'éducation, avec des recommandations précises sur les moyens d'action. L'étude a bénéficié du travail effectué au sein du réseau de la CME et inclut des contributions apportées autant par les coalitions nationales que par les membres internationaux, notamment Oxfam et ActionAid. Elle établit un tableau précis et représentatif des situations nationales actuelles et des questions politiques touchant au financement de l'éducation et à la fiscalité.

## Remerciements

Ce rapport a été écrit et documenté par Jo Walker, avec la contribution et l'appui de Caroline Pearce. Plusieurs coalitions et réseaux membres de la CME y ont également contribué. Nous remercions tout particulièrement Daniel Cara, Solange Akpo, Tungalag Dondogulam, Cathleen Sekwao, Mireille Dekoning, Janet Muthoni, Fred Mwesigye, Leslie Tettey, Helle Gudmandsen, Imad Sabi, Kjersti Mowé et Shazarazad Abuel-Ealeh.

Le présent rapport est une publication indépendante de la Campagne Mondiale pour l'Éducation (CME).

© Global Campaign for Education 2013. Tous droits réservés.



# TABLE DES MATIÈRES

- 4. NOTE DE SYNTHÈSE
- 6. INTRODUCTION. L'AMPLEUR DES DÉFIS DE L'ÉDUCATION
- 8. ÉTAPE 1. AUGMENTER LES RESSOURCES INTÉRIEURES DE FINANCEMENT DE L'ÉDUCATION PAR UNE FISCALITÉ PLUS JUSTE
- 14. ÉTAPE 2. TIRER LE MEILLEUR PARTI DES RESSOURCES NATURELLES : TRANSFORMER LA MALÉDICTION EN SOLUTION ?
- 16. ÉTAPE 3. DES RESSOURCES D'ÉDUCATION DÉPENSÉES ÉQUITABLEMENT
- 20. ÉTAPE 4. TRANSPARENCE ET RESPONSABILITÉ DANS LA PERCEPTION DES RECETTES ET L'UTILISATION DES DÉPENSES
- 24. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

# Note de synthèse

Pour réaliser le droit à l'éducation pour tous, il faut de l'argent : plus précisément des investissements suffisants et bien ciblés dans les interventions les plus indispensables pour pouvoir offrir à tous, y compris aux plus marginalisés, une éducation de qualité. Dans un monde aux ressources de plus en plus limitées, les gouvernements des pays à revenu faible et intermédiaire sont confrontés à un formidable défi de financement, qui ne pourra être relevé qu'à condition de puiser davantage et mieux dans les ressources intérieures.

Depuis 20 ans, des progrès considérables ont été accomplis en vue d'offrir de meilleures opportunités d'éducation aux enfants, aux jeunes et aux adultes analphabètes. Le nombre d'enfants non scolarisés en primaire et dans le premier cycle de secondaire a chuté, les taux d'alphabétisation des jeunes ont grimpé, la parité entre les sexes s'est améliorée dans l'éducation, et de plus en plus d'enfants achèvent leur instruction de base. Mais il reste encore beaucoup à faire : 127 millions d'enfants non scolarisés, des taux de décrochage toujours élevés, et une qualité d'éducation souvent désastreuse avec la moitié des enfants qui quittent l'école primaire en Afrique sans savoir ni lire ni écrire. À l'échelon mondial, il manque 1,6 million d'enseignants pour réaliser l'éducation primaire universelle en 2015 – un engagement qui a été pris à deux reprises, dans les Objectifs du Millénaire pour le développement et dans les objectifs de l'Éducation pour tous fixés par le Cadre d'action de Dakar. Quant aux enseignants en poste, ils manquent souvent de toute formation, même minimale.

Il ne sera pas possible de surmonter ces difficultés sans des investissements plus importants et plus stratégiques dans l'éducation. Le nombre d'enfants non scolarisés évolue lentement car ceux qui restent exclus sont les plus difficiles à atteindre, parce qu'ils sont pauvres, handicapés, qu'ils vivent dans des zones rurales, que ce sont des filles, des enfants appartenant à des communautés marginalisées, etc. Pour eux, il faut des interventions ciblées. La qualité de l'éducation est souvent médiocre et le déficit d'enseignants immense, parce que les gouvernements s'efforcent d'offrir une éducation à tous sans disposer des stratégies appropriées et des fonds nécessaires.

**LES GOUVERNEMENTS ONT LA RESPONSABILITÉ DE GARANTIR À TOUS LEURS CITOYENS LE DROIT À L'ÉDUCATION, ET DONC LA RESPONSABILITÉ DE LE FINANCER.**

Beaucoup d'États ont augmenté leur financement de l'éducation depuis dix à quinze ans, de façon significative pour certains. Mais même dans ces cas, cela n'a pas toujours suffi et depuis quelques années, suite à la crise financière, la tendance a été de réduire plutôt que d'augmenter les fonds consacrés à l'éducation. Dans ce contexte, l'aide à l'éducation de base dans les pays les plus pauvres du monde décroît, certains donateurs allant jusqu'à totalement stopper leur aide financière à certains pays. Pour toutes ces raisons, il manque 38 milliards de dollars par an pour scolariser tous les enfants du monde en primaire et au premier niveau du secondaire.

Il faut donc trouver plus d'argent – et vite. Les gouvernements ont la responsabilité de garantir à tous leurs citoyens le droit à l'éducation, et donc la responsabilité de le financer. Il faut aussi parvenir à utiliser aussi efficacement que possible l'argent disponible. Dans le présent document, la Campagne mondiale pour l'éducation (CME) définit quatre étapes clés pour répondre à ce défi de financement en augmentant les recettes intérieures et en les dépensant de façon plus équitable et plus efficace.

## Étape 1.

### Mettre en place un système fiscal juste pour augmenter les budgets de l'éducation

La première priorité est d'introduire un système fiscal juste. Il faut pour cela adopter une démarche d'imposition progressive et surtout obtenir davantage d'argent de la part des entreprises multinationales qui opèrent dans les pays en développement. Un nombre trop élevé de grandes sociétés ne s'acquittent pas des impôts dus aux pays en voie de développement. Parfois, ce sont les gouvernements de ces pays eux-mêmes qui leur offrent des gratuités inutiles par l'entremise de mesures incitatives sous forme, par exemple, d'exonérations fiscales temporaires. Ailleurs, les grandes multinationales et les particuliers échappent aux impôts en recourant à des paradis fiscaux et en exploitant les failles de la fiscalité internationale – ce qui se traduit par l'hémorragie de milliards de dollars de recettes qui échappent aux pays en développement. Les entreprises qui s'enrichissent dans un pays – que ce soit en y installant des usines ou en y vendant leurs produits – doivent restituer une portion de leurs gains par une contribution fiscale équitable. Redresser cette situation permettrait d'aider considérablement l'éducation : au Nicaragua par exemple, les exemptions fiscales représentent deux fois et demie le budget de l'éducation primaire. En Zambie, les sommes qui sortent du pays à cause de l'évasion fiscale des entreprises correspondent à plus du double du budget annuel total de l'éducation. En Tanzanie, les montants qui échappent à la fiscalité permettraient de payer la formation de tous les instituteurs non formés dans le pays ainsi que la formation et les salaires de 70 000 enseignants supplémentaires, la fourniture de manuels de lecture et de calcul à tous les enfants en âge de fréquenter l'école primaire et la construction de plus de 97 000 nouvelles salles de classe.

## Étape 2.

### Faire des ressources naturelles une source durable de richesse nationale

Le second facteur permettant d'augmenter les recettes susceptibles de financer l'éducation se rapporte aux revenus des industries d'extraction dans les pays riches en ressources. C'est un point particulièrement important en raison de l'ampleur des nouvelles réserves de pétrole et de gaz mises en production dans les pays qui peinent le plus à offrir une éducation de qualité à tous, particulièrement (mais pas uniquement) en Afrique. Il est essentiel d'exploiter les recettes de ces richesses nationales en les investissant dans l'éducation pour en faire bénéficier durablement la population. Il en va de la responsabilité des gouvernements de faire profiter leurs citoyens de ces ressources au lieu de les laisser aux entreprises multinationales qui extraient les richesses minérales. Au Ghana par exemple, on considère que 36 millions de dollars se volatilisent chaque année avec les contrats favorisant les entreprises minières : ce montant suffirait à former plus d'un quart des enseignants de primaire non formés au Ghana. Au Pérou, on estime que près d'un demi-million d'enfants en âge de fréquenter l'école primaire ou le premier cycle de secondaire – actuellement privés d'éducation – auraient pu être scolarisés pendant quatre ans avec le montant cumulé des pertes liées aux royalties non versées par les sociétés minières entre 1994 et 2006. Il existe toutefois quelques exemples positifs et des pays comme la Mongolie qui se rebellent contre les sociétés internationales qui épuisent leurs richesses naturelles ; si ces cas se multipliaient, cela signifierait davantage de fonds pour l'éducation, et un bénéfice durable pour les populations.

## Étape 3.

### Dépenser les ressources plus équitablement

Une fois les recettes encaissées, il convient de les consacrer directement et équitablement à l'éducation. En raison de la grave pénurie de fonds disponibles pour l'éducation, il faut absolument s'assurer que l'argent dont disposent les pays est dépensé de façon équitable et consacré à des besoins identifiés, de manière à avoir un impact maximal sur la fourniture d'une éducation de qualité pour tous les enfants, les jeunes et les adultes analphabètes.

Pour cela, il convient d'identifier et de cibler les lacunes les plus criantes à combler pour atteindre les objectifs de l'Éducation pour tous, et d'utiliser les fonds pour combattre efficacement l'exclusion à l'aide d'approches des dépenses publiques et de propositions ciblant les groupes défavorisés et marginalisés. Le Brésil par exemple a développé une stratégie de dépenses destinée à réduire la pauvreté. Les dépenses doivent aussi être consacrées au plus grand nombre, avec des investissements significatifs dans l'éducation de la petite enfance et l'enseignement primaire. L'argent doit être distribué entre les niveaux primaire, secondaire et supérieur en fonction de la proportion d'élèves qui progressent dans le système éducatif, afin d'éviter de consacrer l'essentiel des ressources à un niveau réservé à une élite restreinte. Enfin, il faut aussi investir davantage dans la qualité en reconnaissant l'importance, pour la qualité de l'éducation, de la formation et du soutien apportés au corps enseignant.

## Étape 4.

### Impliquer les citoyens ordinaires dans la budgétisation et le suivi

Enfin, et en lien étroit avec ce qui précède, il faut mettre en place des systèmes de budgétisation et de dépenses ouverts, transparents et participatifs. Bien dépenser les budgets de l'éducation ne se limite pas à une simple question technique : en impliquant les citoyens, les gouvernements pourront plus aisément consacrer les dépenses aux besoins les plus urgents, et lorsque les pouvoirs publics font preuve d'ouverture et de responsabilité, les chances que les fonds soient dépensés efficacement et selon les promesses sont multipliées. Nombre de coalitions nationales de la CME concentrent leur travail sur une meilleure réactivité aux besoins dans l'établissement des budgets et davantage de transparence dans leur exécution : Education For All Sierra Leone, National Coalition for Education Nepal, Foro Socioeducativo Republica Dominicana et la Coalition Nationale pour l'Éducation Pour Tous Burkina Faso, entre autres. Cette démarche contribue également à renforcer la démocratie et à stimuler la vitalité du pacte social entre l'État et les citoyens.

# Introduction.

## L'ampleur des défis de l'éducation

Les vingt dernières années ont vu des progrès notables sur de nombreux fronts dans le domaine de l'éducation à travers le monde. Le nombre d'enfants non scolarisés a considérablement chuté, le fossé entre les sexes se rétrécit et davantage d'enfants achèvent le cycle d'éducation élémentaire. On dénombre 45 millions d'enfants supplémentaires scolarisés en primaire par rapport à 2000<sup>1</sup> et les effectifs de l'enseignement préprimaire et secondaire ont grimpé de façon spectaculaire (en partant d'une base plus faible), de 54 et 94 millions respectivement. Mais à deux ans à peine de l'échéance des Objectifs du Millénaire pour le développement relatifs à l'éducation et des objectifs de l'Éducation pour tous, malgré ces avancées, il reste encore beaucoup à faire pour concrétiser le droit à l'éducation pour tous.<sup>2</sup>

Il reste encore 127 millions d'enfants dans le monde qui ne vont pas à l'école primaire ou dans le premier cycle de secondaire, et les avancées en matière d'accès à l'éducation se ralentissent.<sup>3</sup> Après des avancées considérables dans la réduction du nombre d'enfants non scolarisés depuis le début du 21<sup>e</sup> siècle, les progrès sont pratiquement au point mort. Ce ralentissement est surtout sensible en Afrique – la région où il reste le plus à faire pour atteindre l'éducation primaire universelle –, où le nombre d'enfants non scolarisés en primaire stagne depuis cinq ans à environ 30 millions, c'est-à-dire plus d'un enfant en âge d'aller à l'école primaire sur cinq.<sup>4</sup>

Le problème consiste à la fois à scolariser les enfants les plus marginalisés et à maintenir les enfants à l'école. Les taux de décrochage dans l'enseignement primaire restent élevés et n'évoluent guère : ils se situent aux alentours de 25 %, comme en 2000.<sup>5</sup>

Parallèlement, face à la demande croissante d'enseignement primaire et secondaire, beaucoup d'États peinent à élargir l'accès à l'école et à améliorer en même temps la qualité. En conséquence, il est fréquent que les enfants scolarisés ne reçoivent pas une instruction de bonne qualité et n'acquèrent même pas les fondamentaux de la lecture et du calcul, sans parler d'autres compétences plus complexes ou créatives. Et, malgré les promesses de Dakar, 773,5 millions d'adultes dans le monde, pour la plupart des femmes, sont analphabètes.<sup>6</sup>

L'un des facteurs prépondérants de ces retards dans les avancées en direction des objectifs éducatifs et de la satisfaction des droits de l'éducation est le manque de financements : les gouvernements doivent offrir une bonne éducation à leurs concitoyens, mais ceux qui tentent d'étendre

l'accès à l'école sans disposer de ressources supplémentaires suffisantes se heurtent à de graves difficultés en termes de qualité de l'éducation fournie. Le monde souffre d'une pénurie chronique d'enseignants. Il manque aujourd'hui 1,6 million d'enseignants pour atteindre l'éducation primaire universelle et de très nombreux enseignants en poste ne sont que peu ou pas formés du tout.<sup>7</sup> Le fait d'augmenter le nombre de places dans les écoles sans disposer des fonds requis pour former correctement davantage d'enseignants se traduit par des systèmes d'éducation médiocres.

Les pays qui s'efforcent d'offrir l'éducation pour tous peuvent, à des degrés variés, s'appuyer sur l'association de ressources intérieures et de contributions au titre de l'aide. Mais les données les plus récentes sont inquiétantes : si rien n'est fait pour redresser sérieusement les niveaux dramatiques de financement des deux sources, il est peu probable que les gouvernements puissent relever les défis de l'éducation dans leurs pays.

### Tendances des financements domestiques de l'éducation

Une proportion significative et plus élevée que jamais des fonds consacrés à l'éducation provient des ressources intérieures. Même dans les pays qui ont besoin d'une aide externe substantielle, les recettes domestiques constituent la principale source de financement de l'éducation : la plupart des 58 pays à revenu faible et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure membres du Partenariat mondial pour l'Éducation financent désormais jusqu'à 80 % de leurs dépenses éducatives, un pourcentage bien supérieur qu'il y a seulement quelques années.<sup>8</sup>

En Afrique subsaharienne par exemple, les dépenses réelles en faveur de l'éducation ont augmenté de 6 % par an depuis 2000. Une analyse de l'UNESCO sur 26 pays de la région pour lesquels on dispose de données indique que seule la République centrafricaine a diminué ses budgets éducatifs, tandis que 18 pays augmentaient non seulement les dépenses pour l'éducation en termes absolus, mais également la portion du PIB consacrée à l'éducation publique. C'est au Burundi que la hausse a été la plus marquée, avec des dépenses d'éducation publique passant de 3,2 % à 8,3 % du PIB.<sup>9</sup> En Asie et Pacifique l'augmentation est moins marquée ; les données sur le Moyen-Orient sont rares, mais des tendances positives ont été observées concernant les niveaux d'engagement en Amérique latine.<sup>10</sup> Au Brésil, après des années d'efforts de la Campagne brésilienne pour le droit à l'éducation, l'Assemblée nationale a récemment accepté de consacrer 10 % du PIB à l'éducation (au lieu de 5,1 % précédemment). (Cette mesure doit encore être ratifiée par le Sénat et approuvée par la présidence.)

En moyenne, les gouvernements des pays à revenu faible et intermédiaire se rapprochent de l'objectif global d'allocation de 20 % des budgets nationaux à l'éducation, dont au moins la moitié réservée à l'éducation de base (c.-à-d. de consacrer 10 % de l'ensemble des dépenses publiques à l'éducation de base).<sup>11</sup> Dans la région Asie-Pacifique, les dépenses moyennes de l'éducation publique représentent environ 14 % du budget, dans les pays arabes et en Amérique latine un peu moins de 17 % et en Afrique subsaharienne près de 18 %.<sup>12</sup>

Cependant, malgré ce tableau globalement positif, les dépenses ne parviennent pas encore au niveau requis : sur les 25 pays à revenu faible et intermédiaire pour lesquels des données sont disponibles,<sup>13</sup> 12 ont systématiquement atteint cet objectif de 20 %, <sup>14</sup> 11 autres s'en rapprochent de près,<sup>15</sup> mais plus de la moitié doivent encore progresser. Et on observe des signes inquiétants d'un ralentissement de l'augmentation des dépenses observée depuis une dizaine d'années. Une enquête de l'UNESCO dans 18 pays à revenu faible a révélé que sept d'entre eux avaient réduit les dépenses pour l'éducation en 2009 après la crise financière.<sup>16</sup> Une analyse des dépenses de l'éducation dans la base de données de Government Spending Watch, couvrant 52 pays à revenu faible et intermédiaire, montre une légère hausse de ces dépenses (0,34 % du PIB) entre 2008 et 2012 ; mais depuis 2009, les pays ont eu de plus en plus de difficultés à relever ces dépenses, et plus de la moitié ont réduit la part du PIB ainsi que la proportion des dépenses totales qui leur est consacrée entre 2009 et 2012. Ces chiffres correspondent aux tendances plus générales observées dans l'ensemble des OMD après la crise financière, avec un taux annuel de croissance réelle des dépenses en fort recul les dernières années, de 7 % en 2009 à 3 % en 2011 et seulement 1 % en 2012.<sup>17</sup>

### Tendances du financement de l'éducation par les donateurs

Dans ce contexte, on ne peut que constater une réalité aussi saisissante qu'inquiétante : les bailleurs de fonds sont en train de retirer leur aide à l'éducation. De plus, les secteurs les plus nécessaires sont aussi les plus touchés : un rapport récent de la CME a mis en évidence une chute plus marquée et plus rapide de l'aide à l'éducation de base par rapport aux autres secteurs éducatifs, ce qui dénote une tendance des donateurs à se détourner de l'éducation de base.<sup>18</sup> Le financement de l'éducation de base dans les pays à revenu faible baisse tout particulièrement : l'aide a diminué dans 19 pays à revenu faible au cours des dernières années, et des bailleurs se retirent totalement de certains pays parmi les plus pauvres du monde.<sup>19</sup> Le montant total de l'aide à l'éducation se situe actuellement à 13,5 milliards USD, dont moins de la moitié est consacrée à l'éducation de base (5,8 milliards USD), avec une fraction minimale de cette somme dédiée au soutien à l'éducation de base dans les pays à revenu faible les plus nécessaires (1,9 milliard USD).<sup>20</sup> Les projections actuelles des dépenses prévoient des coupes supplémentaires si les donateurs ne modifient pas sérieusement leurs politiques.

### Relever le défi du financement de l'éducation

Il apparaît donc clairement que le financement de l'éducation reste terriblement insuffisant pour répondre aux besoins. Même dans les pays à revenu faible et intermédiaire qui augmentent leurs contributions, cela ne suffit pas à combler les déficits actuels. Au contraire, le déficit financier de l'Éducation pour tous se creuse : l'équipe du Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2013 a révisé ses estimations du déficit financier annuel global de l'éducation de base de 10 milliards USD, et prévoit maintenant un déficit total de 26 milliards USD, ou 38 milliards si on y inclut le premier cycle d'enseignement secondaire.<sup>21</sup> Cette situation est largement liée à la réduction des estimations antérieures de l'aide des donateurs à l'éducation de base.<sup>22</sup>

Si le montant à mobiliser semble énorme, cela ne veut pas dire qu'il est inaccessible. Il suffit de le comparer : 26 milliards USD représentent moins de 5 % des sommes dépensées annuellement dans les fast-foods<sup>23</sup> ou moins de 1,5 % des dépenses militaires dans le monde en 2012.<sup>24</sup> Les enfants du monde ont besoin de toute urgence de l'engagement des dirigeants à donner la priorité au financement de l'éducation pour tous : s'il existe une volonté politique, il est possible de combler le déficit financier.

Dans l'immédiat, cela concerne les gouvernements donateurs qui doivent inverser la tendance actuelle de retrait du soutien à l'éducation de base dans les pays les plus pauvres.<sup>25</sup> Mais à terme, pour construire des systèmes éducatifs durables à long terme, les gouvernements nationaux devront pouvoir financer leurs propres systèmes d'éducation de façon suffisante, équitable et efficace. En outre, la réalisation progressive du droit à l'éducation exigera de nouveaux financements. Dans la mesure où les États sont responsables de la satisfaction de ce droit, il faudra qu'ils s'engagent à identifier des moyens d'augmenter leurs ressources.<sup>26</sup>

La Campagne mondiale pour l'éducation (CME) décrit dans le présent rapport quatre étapes clés pour y parvenir, dont deux en relation avec les recettes et deux liées aux dépenses.

La première priorité est d'introduire un **système fiscal juste**. Il faut pour cela adopter une démarche d'imposition progressive et surtout obtenir davantage d'argent de la part des grandes multinationales qui opèrent dans les pays en développement. Les entreprises qui s'enrichissent dans un pays – que ce soit en y installant des usines ou en y vendant leurs produits – doivent restituer une portion de leurs gains au travers d'une contribution fiscale équitable.

Les États doivent ensuite s'efforcer de maximiser les **recettes provenant des industries extractives**. Il existe de nombreuses justifications environnementales et sociales de mieux réguler ces industries (non traitées ici), mais dans les pays où des multinationales exploitent des ressources naturelles, l'action du gouvernement doit se focaliser sur la participation des citoyens à ces bénéfices, qui ne doivent pas profiter uniquement aux entreprises qui extraient les richesses minérales. Avec la mise en production d'immenses nouvelles réserves de pétrole et de gaz dans quantité de pays africains, il faut absolument que ces activités procurent des bénéfices durables et dégagent des recettes à investir dans l'éducation.

Une fois les recettes encaissées, **les dépenses doivent être allouées à l'éducation de manière équitable et bien ciblée**. En raison de la grave pénurie de fonds disponibles pour l'éducation, il faut absolument s'assurer que l'argent dont disposent les pays est dépensé de façon équitable et consacré à des besoins identifiés, de manière à avoir un impact maximal sur la fourniture d'une éducation de qualité pour tous les enfants, les jeunes et les adultes analphabètes. Pour cela, il convient d'identifier les besoins les plus urgents et d'utiliser efficacement ces ressources pour lutter contre la marginalisation et l'exclusion.

Enfin, et en lien étroit avec ce qui précède, il faut mettre en place des **systèmes de budgétisation et de dépenses ouverts, transparents et participatifs**. Bien dépenser les budgets de l'éducation ne se limite pas à une simple question technique : en impliquant les citoyens, les gouvernements pourront plus aisément consacrer les dépenses aux besoins les plus urgents, et lorsque les pouvoirs publics font preuve d'ouverture et de responsabilité, les chances que les fonds soient dépensés efficacement et selon les promesses sont multipliées.

Dans la suite de ce rapport, nous allons voir comment relever ces quatre défis.

## Étape 1.

# Augmenter les ressources intérieures de financement de l'éducation par une fiscalité plus juste

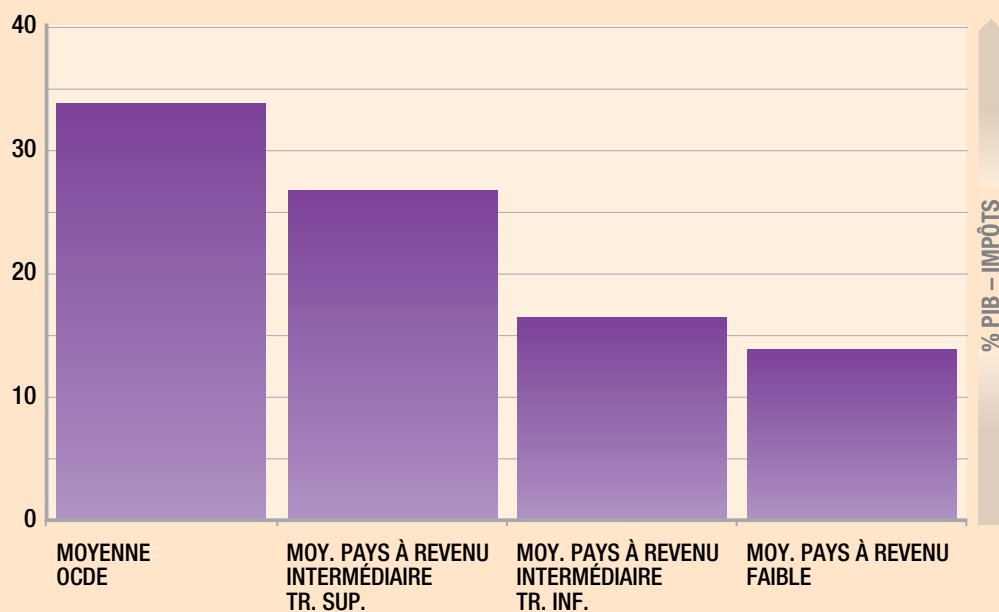
Afin de réaliser l'Éducation pour tous, les gouvernements des pays en voie de développement ont besoin d'argent – et leur première source de revenus est la fiscalité. Sans revenus fiscaux appropriés, aucun gouvernement ne peut espérer financer les services publics, les infrastructures et les programmes sociaux du pays, le système éducatif compris. Des preuves convaincantes démontrent que la capacité d'un pays à atteindre ses objectifs sociaux et économiques est directement liée à sa capacité à recouvrer des recettes fiscales suffisantes.<sup>27</sup>

Actuellement, les recettes fiscales des pays à revenu faible et intermédiaire ne peuvent ni répondre aux besoins ni se comparer aux niveaux atteints dans les pays plus riches. En moyenne, dans les pays de l'OCDE, la fiscalité constitue environ 35 % du PIB.<sup>28</sup> La moitié des pays d'Afrique subsaharienne encaissent moins de 17 % de leur PIB à partir des recettes fiscales, et en Amérique latine, le pourcentage se situe aux alentours de 19 %.<sup>29</sup> En général dans les pays à revenu faible, la moyenne se situe en deçà de 14 %, <sup>30</sup> loin du niveau minimum de 20 % considéré par l'ONU comme nécessaire pour réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement.<sup>31</sup>

Des raisons structurelles permettent de comprendre la faiblesse de la part de la fiscalité dans le PIB des pays à revenu faible et intermédiaire. Les pays riches encaissent davantage d'impôts parce qu'une portion bien plus importante des transactions économiques se déroule dans le cadre officiel, avec des systèmes et des mécanismes qui facilitent l'imposition, et parce que davantage de citoyens ont des revenus qui les placent dans la catégorie imposable. Dans les pays à revenu faible notamment, les autorités fiscales sont moins bien armées pour recouvrer l'impôt.

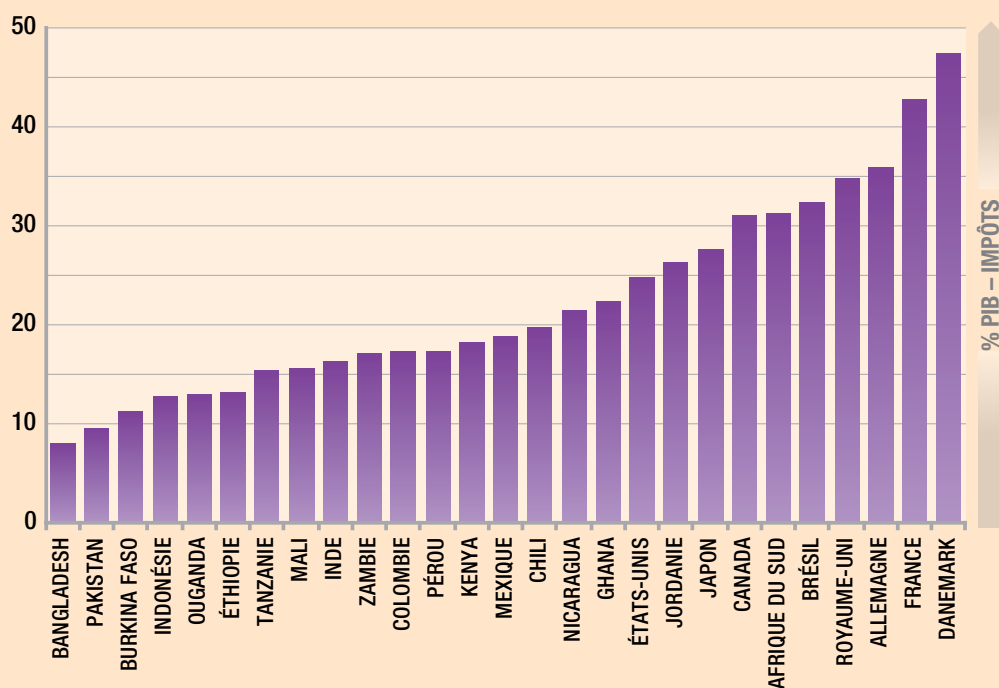
Mais en dépit de ces difficultés, les pays à revenu faible et intermédiaire peuvent augmenter leurs recettes pour consacrer davantage de fonds à la réalisation du droit à l'éducation pour tous. Ils peuvent par exemple évoluer vers un système d'imposition progressive et s'éloigner des systèmes plus régressifs (voir Encadré 1). Cela permettrait de récupérer des ressources actuellement accaparées par les plus riches au profit de services qui bénéficient en priorité aux pauvres (par ex. l'éducation publique). La priorité doit être donnée à l'imposition de ceux qui sont le plus à même de payer, c'est-à-dire les grandes entreprises et les riches particuliers.





**Graphique 1. Ratios impôts/PIB par niveau de revenu des pays**

Sources : Moyenne de l'OCDE d'après la base de données sur la fiscalité de l'OCDE : [www.oecd.org/tax/tax-policy/oecd-tax-database.htm](http://www.oecd.org/tax/tax-policy/oecd-tax-database.htm)  
 Pour les autres pays, d'après les données du FMI disponibles ici : [www.imf.org/external/french/np/pp/2011/030811f.pdf](http://www.imf.org/external/french/np/pp/2011/030811f.pdf)



**Graphique 2. Ratios impôts/PIB dans une sélection de pays**

Source : Selon les données du FMI présentées ici : [www.imf.org/external/french/np/pp/2011/030811f.pdf](http://www.imf.org/external/french/np/pp/2011/030811f.pdf)  
 or OECD tax database (OECD countries): [www.oecd.org/tax/tax-policy/oecd-tax-database.htm](http://www.oecd.org/tax/tax-policy/oecd-tax-database.htm)

## Encadré 1. S'éloigner de la fiscalité régressive au profit de systèmes d'imposition progressive pour financer l'Éducation pour tous.

Les systèmes fiscaux peuvent être, ou comporter des éléments, « progressifs » ou « régressifs ». Dans un système fiscal progressif, les particuliers ou les entreprises les plus fortunés s'acquittent d'un impôt sur le revenu proportionnellement plus élevé que ceux qui sont moins riches. Un tel système pourrait, par exemple, s'appuyer davantage sur l'imposition de la fortune, des entreprises ou de la propriété que sur les revenus des citoyens ordinaires, ou sur un taux d'imposition sur le revenu plus élevé pour les revenus les plus hauts.

Dans un système fiscal régressif, par contre, les moins riches s'acquittent d'un impôt proportionnellement supérieur par rapport à

leur revenu que les citoyens fortunés. C'est par exemple le cas d'un système qui repose en grande partie sur les taxes à la consommation ou à la vente : l'achat de produits de base représente une proportion supérieure du revenu des pauvres, ce qui les amène à consacrer une part plus importante de leurs revenus limités aux taxes. La plupart des pays du monde appliquent des systèmes de fiscalité régressive, en particulier ceux où le faible niveau d'imposition des revenus ou des sociétés a entraîné une dépendance exagérée à l'égard des taxes à la consommation, notamment la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Pour développer des systèmes de financement durables, qui luttent contre la montée des inégalités et contribuent à la fourniture de services publics de qualité, il faut mettre en place une fiscalité progressive. C'est particulièrement important dans de nombreux pays à revenu intermédiaire où les modèles de développement négligent les populations les plus démunies tandis que les riches continuent à s'enrichir. Il conviendra de définir pays par pays, en tenant compte du contexte, des systèmes fiscaux nationaux qui permettront de libérer les pauvres du fardeau fiscal (en limitant la place des taxes à la consommation telles que la TVA) pour le déplacer graduellement vers ceux qui ont les moyens de payer davantage.

Pour l'instant, la première étape consiste clairement à relever la part des taxes payées par les grandes entreprises multinationales et à utiliser la richesse (épuisable) générée par les industries extractives pour des investissements durables en faveur de l'éducation. Le présent document s'intéresse particulièrement à l'évolution vers une fiscalité plus progressive par le biais d'une augmentation de la fiscalité des entreprises et de l'industrie extractive.

### Les multinationales ne paient pas leur part équitable de l'impôt

L'un des principaux défis pour les pays qui cherchent à augmenter les recettes fiscales concerne la fiscalité des multinationales. De nombreuses grandes entreprises ne paient pas d'impôts dans les pays à revenu faible et intermédiaire, privant ces derniers de milliards de dollars qui permettraient de construire des écoles ou de payer des enseignants. C'est un phénomène de grande ampleur : selon un rapport de Christian Aid, les pays en développement perdent chaque année 160 milliards USD de recettes fiscales en raison des agissements des multinationales – un montant bien supérieur à l'aide qu'ils reçoivent annuellement, et quatre fois plus important que le déficit mondial de financement de l'éducation de base et du premier cycle de secondaire.<sup>32</sup>

Les multinationales disposent des moyens requis pour utiliser les mécanismes de la fiscalité internationale en vue d'éviter de s'acquitter de leur part équitable de l'impôt dans les pays en

développement. Elles utilisent des paradis fiscaux (c.-à-d. des juridictions offrant de faibles taux d'imposition) et négocient de larges exemptions fiscales ou des trêves fiscales pour échapper à l'impôt. Une récente étude de l'OCDE, mandatée par le G20, a montré que les multinationales ont recours à un ensemble de stratégies pour tirer parti des failles du système et éviter la fiscalité. En conséquence, elles ne paient que 5 % d'impôt sur les sociétés tandis que les petites entreprises locales sont soumises à une imposition pouvant atteindre 30 %.<sup>33</sup> La perte de recettes potentielles est encore aggravée par la baisse des taux d'imposition des sociétés durant les vingt dernières années.

L'inversion de ce mécanisme fournirait une manne providentielle pour le secteur public, qui permettrait de doubler le budget de l'éducation dans quantité de pays. En Tanzanie par exemple, les estimations officielles rapportées par la Banque mondiale évaluent la perte annuelle de recettes due aux exemptions fiscales à 4 % du PIB en 2011.<sup>34</sup> Une étude a estimé que la perte de recettes potentielles dans le pays en raison de l'association de l'évitement fiscal, de l'évasion fiscale, de la fuite des capitaux (transfert rapide des richesses et des actifs hors d'un pays) et des mesures d'incitation atteint en moyenne 1,07 milliard USD par an.<sup>35</sup> Cette somme dépasse le montant total du budget de l'éducation en 2011, qui se montait à 967 millions de dollars.<sup>36</sup> Selon l'analyse de la CME, ces recettes auraient permis : de couvrir largement le déficit d'enseignants dans le primaire en formant et rémunérant 70 650 nouveaux enseignants afin de scolariser tous les enfants en primaire avec un ratio enseignant/élèves de 1/35<sup>37</sup> ; de former 140 625 enseignants de primaire non qualifiés aujourd'hui ; de fournir à tous les enfants en âge d'aller à l'école primaire un manuel de calcul et de lecture (au lieu d'un livre pour quatre et deux enfants respectivement) ; et enfin de construire plus de 97 000 nouvelles salles de classe.<sup>38</sup>

Les entreprises disposent de deux moyens distincts pour ne pas payer d'impôts : les cadeaux fiscaux consentis par les pays et l'évasion fiscale – légale par l'évitement fiscal qui exploite les failles du système ou illégale par la fuite des capitaux.

## Un cadeau fiscal ? Mesures d'exemption et concurrence

Les incitations fiscales proposées ou acceptées par les dirigeants des pays font économiser d'énormes montants aux multinationales. Une incitation fiscale correspond à une déduction, une exonération ou une exemption de taxes dans un lieu ou un secteur géographique délimité du pays, dans le but d'encourager les investissements ou d'autres activités économiques. De telles incitations prennent souvent la forme d'une trêve fiscale (c.-à-d. une période pouvant couvrir plusieurs années où les impôts ne sont pas dus), ou d'une réduction du taux d'imposition pour certains types d'activités.

On constate depuis quelques années une prolifération des incitations fiscales. En Afrique subsaharienne par exemple, le nombre de pays à revenu faible proposant des exemptions fiscales temporaires a doublé entre 1980 et 2005 (80 % au lieu de 40 %).<sup>39</sup> ActionAid a estimé que les exemptions fiscales consenties aux entreprises à travers le monde représentaient au total 138 milliards USD par an, soit 3 milliards USD par semaine. Cela suffirait à combler le déficit de financement mondial de l'éducation de base qui se monte à 26 milliards USD en deux mois.

La « compétition fiscale » est un terme utilisé pour décrire des pays, ou des régions d'un pays, qui se font concurrence pour attirer des investissements en offrant des incitations telles que des taux d'imposition plus faibles ou des trêves fiscales. Dans leur course effrénée aux investisseurs, ces pays finissent par abandonner la plupart des bénéfices liés aux investissements. Depuis une vingtaine d'années, la compétition fiscale a entraîné un « nivellement par le bas » des taux d'imposition des entreprises dans beaucoup de pays à revenu faible et intermédiaire (l'Encadré 2 donne un exemple de cette évolution en Afrique de l'Est)

Mais la concurrence fiscale peut également se dérouler au sein d'un même pays. Au Brésil, les États se livrent à une compétition si agressive qu'un terme propre lui est attribué : on parle de « Guerra Fiscal » (« guerre fiscale ») entre les États qui se livrent à une surenchère pour attirer les entreprises avec des incitations similaires toujours plus attractives. Cette guerre fiscale se déroule dans un Brésil ayant opté pour un modèle de fiscalité hautement décentralisé, où les États déterminent leurs propres incitations fiscales avec pour conséquence une concurrence agressive inter-États. Cela a eu pour effet de faire baisser les taux d'imposition des États. Une étude récente a mis en lumière les conséquences négatives d'une telle compétition en soulignant la baisse des recettes des États de Paraná et Rio Grande do Sul qui en a découlé.<sup>40</sup> Les États justifient les mesures incitatives et la compétition fiscale par la nécessité d'attirer des investissements étrangers. Pourtant, il a été prouvé que ces régimes préférentiels ne sont pas les premiers facteurs qui déterminent le choix d'investir dans un pays donné. En effet, des études ont démontré qu'une main-d'œuvre éduquée et une « infrastructure de connaissances » constituaient des incitations bien plus attrayantes pour l'investissement que la faiblesse des taux d'imposition ; ainsi, en baissant la fiscalité et par conséquent, l'investissement dans l'éducation, les pays risquent en réalité de dissuader les entreprises d'investir tout en appauvrissant les citoyens.<sup>41</sup>

Les investisseurs sont heureux de bénéficier des incitations qui leur sont offertes, mais il est fréquent que les pays abandonnent des recettes sans en percevoir aucun bénéfice puisqu'il y a de fortes chances que les investisseurs seraient venus de toute façon. En outre, les mesures préférentielles accordées aux investissements étrangers risquent de « repousser » les entreprises locales qui n'en bénéficient pas.

## Encadré 2. Concurrence fiscale : le nivellement par le bas en Afrique de l'Est ?

La Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) – regroupant le Kenya, la Tanzanie, l'Ouganda, le Rwanda et le Burundi – est une union douanière, c'est-à-dire une zone de libre-échange avec un tarif douanier externe commun. Les entreprises implantées dans l'un des pays de la CAE peuvent livrer des produits dans les autres pays sans payer de droits de douane. La concurrence pour les investissements entre les pays de la CAE les a amenés à proposer aux sociétés étrangères une large gamme d'incitations fiscales sous forme d'exemptions temporaires d'impôt sur les sociétés pendant dix ans, souvent dans des zones franches industrielles (ZFI), ainsi que de larges réductions de la TVA ou des taxes à l'importation.

L'analyse effectuée par Tax Justice Network Africa (Réseau pour la justice fiscale) et ActionAid laisse penser que cette compétition

fiscale, qui conduit inévitablement à un « nivellement par le bas », fait apparaître des mesures d'incitation fiscale nocives. Il semble que ces incitations ne sont même pas utiles, puisqu'un rapport de 2006 du Fonds monétaire international (FMI) sur l'Afrique de l'Est a conclu au manque d'efficacité des incitations fiscales pour attirer les investissements.

Au total, le Kenya, l'Ouganda, la Tanzanie et le Rwanda perdent jusqu'à 2,8 milliards USD par an à cause des incitations et des exemptions fiscales.

Sources : TJN-Africa and ActionAid 'A Race to the Bottom: East Africa tax competition'. [http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJN\\_Africa\\_1107\\_Concept\\_Note\\_Harmful\\_Tax\\_Competition\\_in\\_East\\_Africa.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJN_Africa_1107_Concept_Note_Harmful_Tax_Competition_in_East_Africa.pdf)

## Encadré 3. Le manque à gagner et le prix de l'éducation.

Les énormes recettes publiques qui échappent aux pays en raison des incitations fiscales pourraient amener un changement spectaculaire en faveur du droit à l'éducation pour tous, comme le démontrent les calculs de la CME.

La Banque africaine de développement (BAD) estime que l'Ouganda a perdu 272 millions de dollars, soit au moins 2 % du PIB, en exemptions fiscales entre 2009 et 2010.<sup>42</sup> En s'appuyant sur la déclaration du chef de mission du FMI qui affirmait en 2013 que : « Les incitations fiscales sont trop nombreuses en Ouganda et ne jouent pas actuellement un rôle important pour attirer l'investissement », la CME défend l'idée que cet argent serait mieux dépensé au profit de l'éducation.<sup>43</sup> Ces 272 millions USD représentent presque la totalité du budget de l'éducation primaire en 2012<sup>44</sup> et près de la moitié des dépenses prévues pour l'ensemble du secteur éducatif en 2013-2014 ; c'est plus que suffisant pour permettre au gouvernement ougandais de couvrir ses engagements salariaux à l'égard des enseignants aujourd'hui en poste (ce qui serait prétendument au-dessus de ses moyens actuels) et de rémunérer plus de 80 000 nouveaux enseignants de primaire afin d'attendre un chiffre total d'enseignants supérieur à 250 000 avec un enseignant pour 34 enfants en scolarisant tous les enfants du pays, au lieu de 50 enfants par classe comme c'est le cas avec l'effectif actuel du corps enseignant.<sup>45</sup>

Au Nicaragua – où seuls trois enfants sur quatre terminent le cycle primaire, et seulement 12 % dans certaines régions –, le total des exemptions fiscales délivrées équivaut à 415,6 millions USD.<sup>46</sup> C'est deux fois et demie le montant consacré à l'enseignement primaire.<sup>47</sup> Il suffirait d'un quart de la valeur des exemptions fiscales pour payer

deux ans de formation préliminaire à 5 000 nouveaux enseignants de primaire, cinq ans de formation continue pour tous les instituteurs en poste, et pour offrir des « Paquetes Solidarios » (des cartables garnis de matériel scolaire et de chaussures) à tous les enfants en âge d'aller à l'école primaire et secondaire dans le pays.<sup>48</sup>

Au Kenya, les estimations gouvernementales situent le total des incitations et des exemptions fiscales à environ 1,1 milliard USD par an<sup>49</sup> ; ce montant permettrait de doubler le budget de l'éducation primaire qui s'élevait à 924,15 millions USD en 2012/2013.<sup>50</sup> Dans un pays où un million d'enfants ne vont pas à l'école primaire, cette somme correspond à dix fois le coût leur scolarisation.<sup>51</sup> Elle permettrait de couvrir la formation et la rémunération des 50 000 enseignants supplémentaires nécessaires pour que le Kenya puisse scolariser tous ses enfants en primaire, le coût de la construction de 100 000 salles de classe et de l'achat de deux nouveaux manuels scolaires pour chaque enfant en âge de fréquenter l'école primaire ou le premier cycle de secondaire – en laissant encore plus de 10 millions de dollars non dépensés.<sup>52</sup>

Au Bangladesh, plus de 40 % des enseignants de primaire et du premier cycle de secondaire ne sont pas formés. ActionAid a estimé à plus de 133 millions USD le montant des incitations fiscales en 2005 dans la région<sup>53</sup> : suffisamment pour couvrir les coûts de formation de tous les enseignants non formés et la construction de presque 15 000 nouvelles salles de classe.<sup>54</sup>

Note sur les sources : Les sources de ces calculs sont indiquées dans les notes de fin. Les calculs reposent sur les estimations des mesures nationales d'incitation fiscale selon les travaux de TJN-Africa, ActionAid et Oxfam.

## L'hémorragie des ressources de développement due à l'évitement et à l'évasion fiscale

Les incitations fiscales offertes par les États ne sont pas suffisantes pour de nombreuses sociétés et des particuliers fortunés qui vont plus loin<sup>55</sup> et n'hésitent pas à exploiter les failles du système – en toute légalité, voire à agir illégalement pour échapper aux impôts qui leur incombent. Les failles du système permettent aux multinationales et aux riches particuliers d'éviter de payer leur part équitable de l'impôt sans contrevenir à la loi.

Les multinationales, dont l'activité représente 60 % des échanges internationaux,<sup>56</sup> exploitent la complexité de leurs structures et leurs multiples sites pour échapper à l'impôt sur les sociétés dans les pays où elles œuvrent. Pour cela, elles mettent en place des structures complexes et implantent des filiales pour déclarer leurs profits là où les taux d'imposition sont les plus bas possible plutôt que là où elles opèrent réellement.

Certaines sociétés transfèrent leurs profits – obtenus en réalité ailleurs – dans des « paradis fiscaux » (où les taux d'imposition sont très bas, voire inexistant). La liste des juridictions opaques du Réseau pour la justice fiscale dénombre 73 paradis fiscaux dans le monde.<sup>57</sup> Certains offrent des avantages à des secteurs spécifiques, d'autres proposent un taux d'imposition bas pour tous. Les plus connus sont de petites îles peu industrialisées, notamment des dépendances de la couronne britannique comme Jersey, Guernesey et les Iles Caïman. Le fait que certains paradis fiscaux fassent partie des grandes puissances, comme l'État américain du Delaware, est moins connu. Il arrive aussi que certaines juridictions agissent en tant que paradis fiscaux pour des secteurs ou des sous-secteurs donnés : les Pays-Bas, par exemple, ont des règles exceptionnellement généreuses pour les détenteurs de brevets et de marques déposées.

Les paradis fiscaux ne se contentent pas d'offrir un niveau minimale, voire nul, de taxes aux entreprises et aux particuliers ; ils s'accompagnent aussi d'un voile de secret qui complique ou anéantit toute tentative d'examen approfondi d'une société. La nature vague des mécanismes d'évasion fiscale ne permet pas d'évaluer facilement leur impact global, mais il est évident que les paradis fiscaux sont utilisés à très grande échelle – avec un impact corrosif sur le développement.

Le Réseau pour la justice fiscale pense qu'à l'échelon mondial, au moins la moitié des transactions et des échanges commerciaux passe par des paradis fiscaux, même si ces juridictions ne représentent qu'à peine 3 % du PIB mondial.<sup>58</sup> Il estime à 32 trillions de dollars le total des sommes détenues offshore.<sup>59</sup> De son côté, Oxfam a estimé qu'au moins 18,5 milliards USD étaient cachés par des particuliers dans des

paradis fiscaux à travers le monde, ce qui correspond à la perte de plus de 156 milliards USD de recettes fiscales<sup>60</sup> – assez pour combler plus de quatre fois le déficit mondial du financement de l'éducation.

Si la perte des revenus constitue toujours une préoccupation quel que soit le pays, son impact est particulièrement dévastateur dans les pays à revenu faible et intermédiaire, en lutte perpétuelle pour financer leur développement. Le Réseau pour la justice fiscale a estimé que les pays en voie de développement perdaient 189 milliards USD de recettes fiscales chaque année.<sup>61</sup> L'OCDE, pour sa part, affirme que les paradis fiscaux font perdre à ces pays un montant trois fois supérieur à l'aide qu'ils reçoivent chaque année<sup>62</sup> et le Rapport sur les progrès en Afrique publié en mai 2013 évalue les pertes en Afrique dues à l'évitement fiscal à 38 milliards USD par an.<sup>63</sup>

## Encadré 4. **Zambie – les profits se dressent contre l'éducation.**

En Zambie, l'évasion fiscale des entreprises atteint des sommets. Selon les pouvoirs publics, le pays perd chaque année 2 milliards USD de recettes par les mécanismes d'évitement fiscal exploités par les entreprises pour échapper à la fiscalité.<sup>64</sup> C'est plus du double du budget annuel de l'éducation.<sup>65</sup>

La lutte contre les mécanismes d'évitement fiscal permettrait alors de transformer radicalement le système éducatif qui continue à souffrir d'un sous-financement chronique en dépit des engagements politiques et financiers affirmés avec force par le gouvernement (lequel consacre actuellement un montant proche des 10 % recommandés à son budget pour l'éducation de base).<sup>66</sup> D'immenses progrès ont été accomplis par la Zambie en matière d'éducation. En 2000, plus d'un demi-million d'enfants en âge d'aller à l'école primaire n'étaient pas scolarisés. Ils sont à peine plus de 70 000 aujourd'hui.<sup>67</sup> Il reste toutefois encore un long chemin à parcourir, en particulier pour assurer une éducation de qualité avec un nombre suffisant d'enseignants bien formés. En effet, on dénombre encore en moyenne 61 enfants par enseignant dans le primaire. Insuffisamment financé, le système scolaire zambien croule sous le poids de l'accroissement de la demande.

Mettre fin à l'évitement fiscal – y compris de la part des entreprises individuelles – pourrait faire la différence. En février 2013, ActionAid

a révélé que Zambia Sugar, filiale de la multinationale britannique Associated British Foods (ABF), avait fait perdre 27 millions de dollars à la Zambie depuis 2007, en utilisant à la fois des mécanismes d'exemption fiscale temporaire et d'évitement fiscal. Il manque aujourd'hui 29 000 enseignants dans le pays pour parvenir à l'éducation primaire universelle. Les montants de l'évasion fiscale de cette seule compagnie auraient suffi à payer la formation de la quasi-totalité de ce personnel enseignant.<sup>68</sup>

En réaction aux pressions croissantes exercées sur le gouvernement zambien après plusieurs affaires d'évasion fiscale qui ont fait grand bruit, particulièrement dans le secteur minier (voir ci-dessous), le gouvernement a récemment annoncé qu'il allait revoir les incitations fiscales et élaborer de nouvelles mesures pour lutter contre l'évasion fiscale des entreprises. Il avait aussi annoncé précédemment sa volonté de rendre l'éducation secondaire gratuite, en la finançant en partie par une augmentation de la fiscalité minière – la CME forme des souhaits pour que ceci serve d'exemple à l'ensemble du continent africain sur la manière d'imposer les entreprises et de dépenser les recettes plus équitablement.<sup>69</sup>

Sources : Chambre de commerce de Zambie, Government Spending Watch, Institut des statistiques de l'UNESCO, ActionAid, DFID, calculs de la CME.

## Étape 2.

# Tirer le meilleur parti des ressources naturelles : transformer la malédiction en solution ?

Le secteur des industries extractives est à la fois la cause de pertes considérables dans nombre de pays et un immense espoir d'augmenter le financement de l'éducation. Bien entendu, le choix d'exploiter ou non des ressources naturelles et la façon de procéder ont des conséquences environnementales et sociales. Mais une fois la décision prise, il convient d'exploiter les ressources naturelles de manière à encaisser des recettes permettant d'offrir à tous les enfants une éducation de qualité. Les industries extractives jouent déjà un rôle économique puissant dans beaucoup de pays. La découverte de nouveaux gisements pétroliers et gaziers au Ghana, au Mozambique et dans divers pays d'Afrique de l'Est présente un potentiel de nouvelles sources de financements massives. C'est l'occasion de transformer une ressource à durée limitée en une ressource durable par le biais de l'investissement dans l'éducation.

Pour cela, il faut stopper l'hémorragie des revenus du secteur minier qui échappent au pays à cause de l'évasion fiscale. Le rapport sur les progrès en Afrique insiste sur la nécessité pour les pays africains riches en minerais de « revoir de toute urgence leurs systèmes de fiscalité », lesquels avaient été élaborés dans le but d'attirer les investissements étrangers à l'époque où les matières premières étaient bon marché, et qui ne sont désormais plus d'aucune utilité. Le rapport cite deux contrats miniers impliquant deux multinationales, qui passent par des entreprises situées dans les Iles Vierges britanniques, Panama et Gibraltar ; ils ont privé la République démocratique du Congo d'environ 1,36 milliard USD – presque le double du total des budgets nationaux consacrés à l'éducation et à la santé.<sup>70</sup>

Mesurés à l'aune des bénéfices potentiels pour le secteur éducatif, les montants des recettes minières qui échappent aux pays permettent d'évaluer l'ampleur des ressources inutilisées qui pourraient être investies dans les systèmes d'éducation pour assurer l'avenir de ces nations.

Au Ghana, une étude a estimé qu'entre 2007 et 2009, les contrats miniers s'étaient soldés par une perte approchant 36 millions de dollars par an.<sup>71</sup> Le pays présente des taux de scolarisation élevés, mais la qualité reste souvent médiocre et les services sont distribués de manière très inégale. Plus de 64 000 enseignants de primaire n'ont suivi aucune formation ;<sup>72</sup>

plus de 1 700 écoles primaires publiques ne disposent d'aucun enseignant qualifié, et dans dix districts, on dénombre 155 élèves pour un instituteur formé.<sup>73</sup> Les 36 millions de dollars perdus annuellement à cause des contrats miniers permettraient de former 18 500 enseignants de primaire non formés, et de former l'ensemble du corps enseignant en quatre ans.<sup>74</sup>

En Zambie, où 60 % de la population vit encore sous le seuil de pauvreté,<sup>75</sup> l'évasion fiscale des grandes compagnies minières est apparue au grand jour au moment de l'explosion des prix du cuivre entre 2005 et 2008. Alors que les profits miniers étaient presque multipliés par quatre entre 2005 et 2006, avec un bond spectaculaire de 52 à 206,3 millions USD, l'État zambien a perçu moins de 11 millions USD de royalties.<sup>76</sup> Le cuivre représentait 20 % des bénéfices d'exportation, mais ne ramenait à l'État que moins de 0,5 % du PIB. Les officiels zambiens rejettent la responsabilité de cet écart sur l'évitement fiscal.<sup>77</sup> Une analyse détaillée effectuée par le gouvernement au sujet de l'évitement fiscal, incluant la production de rapports d'audit, a révélé que la compagnie Glencore avait artificiellement modifié les prix et les coûts de manière à ne déclarer aucun profit en Zambie, et d'éviter ainsi de payer des impôts. Cinq ONG ont pris l'affaire en main en déposant plainte auprès de l'OCDE contre deux entreprises, ce qui a entraîné des enquêtes du gouvernement britannique sur les allégations concernant la perte de recettes fiscales subie par la Zambie en lien avec des mines appartenant à des sociétés étrangères, notamment concernant Glencore qui avait échappé à 76 millions de livres anglaises par an dus au titre des impôts et des taxes sur sa mine de Mopani.<sup>78</sup>

Les pouvoirs publics peuvent non seulement obtenir des recettes en prélevant des impôts sur les profits des industries extractives, mais également en leur imposant des royalties sur la production. Souvent, les pays ne profitent pas des profits que pourrait leur procurer l'exploitation minière s'ils encaissaient des royalties. Le Guatemala et le Honduras n'exigent que 1 % de royalties auprès des industries extractives ; en 2007, le Honduras n'a engrangé qu'un pourcentage de 0,1 % correspondant à un montant minime de 283 000 dollars.<sup>79</sup> Selon Christian Aid, le Pérou a perdu 846 millions de dollars à cause d'une mauvaise gestion de la perception des royalties minières entre 1994 et 2006.<sup>80</sup> Cet argent aurait permis de scolariser pendant quatre ans près d'un demi-million d'enfants péruviens en âge de fréquenter l'école primaire ou le premier cycle de secondaire qui sont actuellement privés d'éducation.<sup>81</sup>

L'UNESCO a récemment estimé que, dans 17 pays déjà riches en ressources ou dans lesquels de nouvelles réserves avaient été découvertes dernièrement, les recettes provenant des ressources naturelles permettraient de financer l'accès à l'école primaire de 86 % des enfants non scolarisés, à condition que les pouvoirs publics obtiennent des recettes maximales par ce biais et en allouent une portion significative à l'éducation. On pourrait ainsi mobiliser l'équivalent de 5 milliards USD par an – deux fois et demie le montant de l'aide à l'éducation versée à ces pays en 2010.<sup>82</sup>

## Les ressources naturelles comme moteur de l'éducation de la population

Certains pays ouvrent la voie en exploitant au mieux les recettes des ressources. En Bolivie, en Colombie et au Panama, plus de 40 % des recettes publiques proviennent de la fiscalité sur l'extraction des ressources naturelles ; au Vénézuéla, ce pourcentage grimpe à 67 %.<sup>83</sup> Quelques États africains – dont la Zambie, l'Ouganda, l'Afrique du Sud et le Ghana – ont déjà amendé la fiscalité minière ou les contrats avec les compagnies minières, ou sont en train de le faire dans le but d'augmenter le montant des recettes perçues dans le secteur minier. Ils sont motivés, entre autres, par la pression de l'opinion publique, consciente de ne pas bénéficier suffisamment de l'essor récent des ressources. De son côté, la Mongolie s'est également prémunie contre des pertes potentielles en lien avec de nouvelles réserves gigantesques de cuivre dans le pays en annulant un traité fiscal bilatéral avec les Pays-Bas, qui autorisait les entreprises à acheminer des fonds à travers le pays sans être imposées. Enfin, après des manifestations de grande ampleur, le gouvernement brésilien a présenté un projet de loi qui prévoit d'attribuer à l'éducation et à la santé l'intégralité des royalties associées aux nouveaux gisements pétroliers découverts (voir Encadré 5).

En avril 2013, l'État ougandais a gagné une affaire qui l'opposait depuis longtemps à Heritage Oil après que la compagnie avait refusé de payer la taxe sur les bénéfices de la vente de deux blocs pétroliers dans l'ouest de l'Ouganda. Cette victoire devrait rapporter à l'Ouganda 404 millions de dollars,<sup>84</sup> soit plus de cinq fois le montant du déficit de financement de la stratégie éducative de l'Ouganda pour 2004-2015. Cette somme permettrait d'augmenter de deux tiers le budget de l'éducation de l'Ouganda (633 millions USD en 2012/2013), de couvrir les coûts de scolarisation primaire de tous les enfants actuellement exclus tout en laissant encore suffisamment de fonds pour augmenter de 60 % les dépenses par élève dans le cycle primaire.<sup>85</sup>

Alors que les prix des ressources naturelles restent élevés et que de nouveaux gisements sont régulièrement découverts, il est essentiel que des règles équitables et transparentes sur la fiscalité et les royalties soient élaborées et appliquées. Cela aurait un impact spectaculaire sur la capacité des pays à réaliser l'Éducation pour tous.

## Encadré 5. Le projet de loi sur les royalties pétrolières garantit le financement de l'éducation publique : une victoire de la société civile au Brésil.

Ce fut une victoire historique pour la Campagne brésilienne pour le droit à l'éducation quand, en août 2013, le Congrès a avalisé un nouveau projet de loi prévoyant de consacrer à l'éducation et à la santé les royalties associées aux gisements pétroliers nouvellement découverts. Ce succès résulte en partie du plaidoyer mené par la Campagne brésilienne pour le droit à l'éducation – qui représente plus de 200 organisations et mouvements dans tout le Brésil – dans le cadre des pressions politiques et des manifestations de grande ampleur appelant le gouvernement brésilien à apporter de nouvelles réponses politiques.

Le Brésil a connu de grandes manifestations nationales en juin 2013. Déclenchées initialement par la hausse du coût des transports, elles ont rapidement laissé place à une agitation plus large dénonçant le manque de financement des services publics tandis que des sommes colossales étaient consacrées à la préparation de la Coupe du monde de la FIFA 2014.

Les troubles ont poussé la présidente Dilma Rousseff à présenter un ensemble de mesures urgentes en faveur de l'investissement et de la réforme des services publics. Le projet de loi qui attribue à l'éducation et à la santé toutes les royalties provenant des nouveaux gisements pétroliers découverts est un des résultats

des négociations autour de ces réformes. La loi a été approuvée en août 2013 et entrera en vigueur en 2014. Elle garantit que 75 % des royalties de forage versées à l'État brésilien pour les gisements pétroliers de la couche « présalifère » seront investis dans l'éducation, et les 25 % restants dans la santé. Dans la zone présalifère, le pétrole et le gaz se trouvent sous plusieurs milliers de mètres d'eau, de roche et de sel au large de la côte brésilienne.

La Campagne brésilienne pour le droit à l'éducation s'est battue pour ce résultat en exerçant des pressions et un plaidoyer intensifs à différents niveaux. Cette loi représente un énorme succès, tant dans son objectif général – mettre davantage de fonds à la disposition de l'éducation – que dans le détail, puisque les termes de l'accord et le type de recettes allouées garantissent un financement sûr et accessible pour le secteur de l'éducation. Des pressions ont ensuite été exercées sur le Congrès et d'autres organes pour faire passer le projet de loi. Il est prévu que les recettes pétrolières fournissent plus de 75 milliards de dollars américains à l'éducation publique au cours des dix années à venir.

Source : Informations émanant de la Campagne brésilienne pour l'éducation. À consulter ici : <http://www.campanhaeducacao.org.br/?idn=1176>

# Étape 3.

## Des ressources d'éducation dépensées équitablement

La hausse des recettes intérieures par une fiscalité renforcée ne résout qu'une part du casse-tête financier : elle doit s'accompagner d'un plan de dépenses répondant au besoin d'étendre l'éducation post-primaire, d'améliorer la qualité, de renforcer l'équité et de soutenir l'accès à l'éducation primaire des populations marginalisées. Il faut pour cela dépenser suffisamment, équitablement et de façon ciblée – en fonction des défis et des lacunes identifiés.

S'agissant du volume global des fonds, la CME appelle tous les gouvernements à viser la cible déterminée au niveau international en consacrant au moins 20 % de leurs budgets à l'éducation. Mais le volume ne fait pas tout : pour que les dépenses garantissent le droit de tous à une éducation de qualité, elles doivent être équitables. Dans la pratique, cet objectif apparemment simple peut s'avérer compliqué à mettre en œuvre puisqu'il implique l'idée que les allocations budgétaires de l'éducation ne peuvent pas être déterminées sans tenir compte des inégalités existantes (y compris en matière de qualité). Les gouvernements sont confrontés à un défi plus ardu pour atteindre les populations les plus défavorisées et leur donner accès à l'éducation ; en conséquence, la réalisation des objectifs de 2015 exige de consacrer davantage d'attention aux stratégies ciblant les groupes les plus marginalisés, notamment par un financement ciblé.<sup>86</sup>

Pour la CME, l'équité des plans de dépenses dans le secteur éducatif repose sur plusieurs facteurs :

- Des démarches et des propositions de dépenses publiques reconnaissant et ciblant les groupes défavorisés et marginalisés ;
- Des dépenses consacrées à un public le plus large possible, en allouant les fonds aux différents niveaux en fonction de la progression à l'intérieur du système, et en réservant une part significative à la petite enfance et à l'éducation primaire ;
- Des investissements dans la qualité, centrés sur un corps enseignant professionnel bien formé et soutenu.

### Des dépenses pour corriger les déséquilibres

Les inégalités en dehors du système éducatif ont un large impact sur l'accès à l'éducation de qualité. Les inégalités varient suivant l'histoire, la géographie et l'économie de chaque pays, mais elles reposent sur des bases communes liées à la division entre les campagnes et les villes, au revenu familial, au genre, au handicap, à l'identité ethnique, religieuse ou de langue ainsi qu'à l'endroit où vivent les gens. Le Rapport mondial de suivi sur l'EPT a montré qu'au Sénégal par exemple, les enfants des villes ont deux fois plus de chance d'être scolarisés que leurs camarades ruraux. En Indonésie, le taux de fréquentation scolaire des enfants handicapés est inférieur de presque 60 % à celui des enfants ne présentant aucun handicap. Au Guatemala, les enfants des bidonvilles présentent les taux de fréquentation scolaire les plus faibles.<sup>87</sup> Lorsque ces différents facteurs identitaires se recoupent, les chances d'être exclu de l'éducation grimpent en flèche. En Éthiopie par exemple, si 88 % des jeunes femmes pauvres n'atteignent jamais la fin du cycle primaire, la quasi-totalité des garçons riches des villes achèvent leurs études primaires.<sup>88</sup>

Ainsi, la question n'est pas seulement de prendre ces inégalités en compte dans les dépenses, mais également comment corriger la situation. Le financement équitable de l'éducation est souvent considéré comme une distribution égale par tête (souvent, par élève). Pourtant une action plus affirmative en faveur des groupes marginalisés est souvent requise si l'on veut corriger les inégalités existantes ; plus les groupes sont défavorisés, plus ils ont besoin de soutien. Les enfants ruraux, par exemple, ont souvent besoin d'un appui au niveau du transport jusqu'à l'école. Dans les régions les plus pauvres, plus qu'ailleurs, des programmes d'alimentation scolaire sont souvent nécessaires. Les enfants handicapés ou appartenant à des communautés de langues minoritaires ont parfois besoin de ressources complémentaires ou d'enseignants ayant suivi une formation spécifique.

Il est indispensable aussi de tenir compte du nombre d'enfants non scolarisés. Les décisions de financement de l'éducation sont souvent fondées sur des approches par tête allouant les ressources en fonction du nombre d'enfants dans les écoles. Par conséquent, les écoles ou les districts scolaires situés dans des régions défavorisées avec une forte concentration d'enfants non scolarisés risquent d'être systématiquement désavantagés dans leurs efforts pour attirer ces enfants à l'école et les garder. Au Kenya par exemple, une étude récente a constaté que les régions arides et semi-arides, où vivent seulement 18 % des enfants en âge d'aller à l'école primaire mais 46 % des enfants non scolarisés, sont systématiquement désavantagées dans les allocations de fonds. L'article recommande d'accorder davantage de poids au nombre d'enfants non scolarisés et à d'autres indicateurs de désavantage (y compris le degré de pauvreté) dans la détermination des allocations budgétaires, pour contrebalancer les allocations calculées exclusivement par tête et aboutir à un système de financement plus redistributif.<sup>89</sup>



Les inégalités existantes se retrouvent parfois aussi dans le système de financement en cas de décentralisation intensive : lorsque les recettes sont recouvrées au niveau local, les régions les plus pauvres encourent un double désavantage avec des besoins plus importants associés à une base de financement plus limitée que d'autres. La formule nationale de financement doit en tenir compte.

On peut retirer des enseignements instructifs de l'expérience de quelques pays qui se sont engagés à réduire les inégalités, et le font concrètement au travers de leurs démarches de

financement de l'éducation. Des audits de genre ou des « audits d'inclusion » des budgets de l'éducation peuvent contribuer à mettre au jour des inégalités de dépenses masquées. Cela oblige les gouvernements à produire des données ventilées et à comprendre les caractéristiques des enfants qu'ils s'efforcent d'éduquer. Des pays comme le Brésil utilisent volontairement les allocations de financement fédérales pour corriger les inégalités de ressources dans le pays (Encadré 6), avec pour résultat une meilleure éducation pour tous les enfants.

## Encadré 6. Brésil : financer l'éducation pour corriger l'inégalité.

Au Brésil, le financement de l'éducation vise à corriger des inégalités nationales plus générales. Le gouvernement fédéral a recours à une formule nationale pour déterminer la part de l'imposition des États qui sera allouée à l'éducation dans le système de revenus décentralisé. À cela est associée une formule de financement de l'éducation conçue pour lutter contre les inégalités entre les régions. Les disparités de richesses entre les États se traduisent par des capacités variées de mobilisation des ressources. Dans les États pauvres du nord du pays comme Pará, Ceara et Maranhao, le revenu moyen n'atteint même pas la moitié du revenu moyen constaté dans les États plus riches du sud tels que Rio Grande do Sul et Sao Paulo. Sans les transferts opérés par les autorités centrales par l'entremise d'un mécanisme de financement de l'éducation – le Fundeb, il serait impossible à plusieurs États pauvres de fournir les fonds requis. Ces transferts représentent environ un cinquième des dépenses pour l'éducation de l'État de Ceara, atteignant plus d'un tiers dans les États de Para et Maranhao.<sup>90</sup>

Il existe aussi des normes nationales stipulant des niveaux minimaux de dépenses par élève à chaque étape du système éducatif, avec des montants plus élevés pour les zones rurales et des groupes défavorisés tels que les peuples autochtones ou les populations noires. Si ces transferts ne servent pas à égaliser les dépenses – le financement par élève est deux fois plus élevé à Sao Paulo qu'à Maranhao –, le fait que la formule de financement soit explicitement axée sur la lutte contre les inégalités réduit significativement les disparités de financement.

Ces interventions s'accompagnent d'un programme, Bolsa Familia, qui soutient la scolarisation des enfants les plus pauvres en offrant

aux familles les plus nécessiteuses et les plus marginalisées des subventions financières conditionnées à la fréquentation scolaire.<sup>91</sup> Les écarts de scolarisation dus à la situation financière des familles se sont réduits : le nombre moyen d'années de scolarité des 20 % d'enfants les plus pauvres a doublé, passant de quatre à huit ans depuis le milieu des années 1990. Les répercussions apparaissent aussi dans les résultats aux examens : le Programme d'évaluation internationale des acquis des élèves (PISA) a constaté une hausse de 52 points dans les notes de mathématiques au Brésil depuis 2000 – l'équivalent d'une année scolaire complète, et l'une des hausses les plus rapides jamais enregistrées.<sup>92</sup>

Une grande part de ces mesures politiques sont le résultat d'années de campagne menée par la coalition membre de la CME au Brésil, la Campagne brésilienne pour le droit à l'éducation, qui a obtenu le Prix Darcy Ribeiro pour son rôle prépondérant dans le processus d'élaboration du Fundeb entre 2004 et 2007. La coalition continue à plaider pour que le gouvernement fédéral s'implique davantage dans la gestion des fonds, en appelant aussi à une hausse des financements de 5 milliards USD actuellement à 25 milliards USD par an. Les ressources provenant du nouveau « fonds » pétrolier devraient contribuer à l'expansion du programme et permettre à davantage d'élèves d'achever leur instruction de base.

Sources : Beghin, N. 2008, « Notes on Inequality and Poverty in Brazil: Current Situation and Challenges », Brookings Institute, 2012 : « Financing for a Fairer, More Prosperous Kenya: A review of the public spending challenges and options for selected Arid and Semi-Arid counties »

## Éducation primaire contre éducation post-primaire

Tous les gouvernements doivent décider combien dépenser pour les différents niveaux de l'éducation. Le modèle le plus équitable consisterait à concentrer les dépenses sur le niveau primaire – là où les élèves sont les plus nombreux. Pourtant, dans beaucoup de pays, c'est le contraire qui se produit. Quand les taux de scolarisation au-delà du primaire sont très bas, un niveau de dépenses par élève beaucoup plus élevé signifie qu'une grande partie du budget de l'éducation est consacrée à l'éducation secondaire, voire supérieure, pour une part infime de la population – au détriment du groupe le plus nombreux qui ne reçoit alors qu'une éducation de base de qualité médiocre.

Au Lesotho par exemple, les dépenses pour l'éducation sont extrêmement inégalitaires avec près de 40 % du budget national attribué à l'éducation supérieure. Dans ce pays qui consacre pas moins de 12 % du PIB à l'éducation, cela signifie que d'importantes sommes publiques sont utilisées pour financer des bourses et des subventions accordées à tous les élèves de l'enseignement supérieur.<sup>93</sup> Dans la mesure où seule une proportion minime de la population parvient au niveau universitaire, essentiellement des jeunes de la classe moyenne ou de familles fortunées plutôt qu'issus de foyers à faibles revenus, cela crée une situation fondamentalement injuste qui creuse encore les inégalités existantes.

Renforcer l'équité des dépenses pour l'éducation exige donc des initiatives pour limiter les disparités et investir davantage aux niveaux inférieurs, même si l'enseignement aux niveaux plus élevés est généralement plus coûteux par élève/étudiant (en raison d'enseignements ou d'équipements plus spécialisés).

Cela veut dire qu'il faut plutôt s'inspirer du Pérou – où la dépense moyenne par élève n'est que 1,08 fois plus élevée au niveau post-secondaire qu'au niveau primaire – que du Niger où elle est 20 fois plus élevée ou du Malawi, où la dépense moyenne par élève de l'enseignement supérieur se chiffre à 16 334 USD contre seulement 57 USD par élève de primaire.<sup>94</sup>

Une approche équitable des dépenses doit aussi prendre en compte les investissements dans l'éducation de la petite enfance, dans l'optique d'élargir l'accès à ce niveau : de récentes recherches ont prouvé de façon convaincante que l'investissement dans les premières années d'éducation avait un impact plus important sur la correction des inégalités.<sup>95</sup>

Bien entendu, il ne s'agit pas de focaliser toutes les dépenses sur ces premiers niveaux. Avec l'expansion de l'éducation primaire, la demande d'un enseignement secondaire de qualité s'accroît et les gouvernements doivent y répondre de façon encourageante avec une offre à ce niveau. Pour déterminer l'allocation la plus appropriée, il faudra prendre en compte les caractéristiques de la situation actuelle : par exemple, dans un pays où seuls 2 % de la population accèdent à l'enseignement supérieur, il serait extrêmement inéquitable de consacrer à ce niveau un tiers ou plus du budget de l'éducation. Si par contre tous les élèves parvenaient à ce niveau, le calcul devrait être différent. Aujourd'hui, la part de l'éducation primaire dans les budgets de l'éducation varie entre 65 % en Éthiopie et 19 % au Botswana.<sup>96</sup> Conformément aux normes internationales approuvées, la CME appelle à consacrer environ la moitié des budgets éducatifs – et un minimum de 10 % de l'ensemble des dépenses publiques – à l'éducation de base.

## Investir dans la qualité

Un autre défi majeur dans les dépenses pour l'éducation consiste à améliorer la qualité parallèlement à l'expansion de l'accès. Beaucoup trop d'enfants – près de la moitié des élèves de primaire en Afrique<sup>97</sup> – quittent l'école sans avoir appris à lire ni à écrire, sans parler de l'acquisition de compétences plus complexes d'analyse, de créativité et de réflexion critique qui devraient accompagner une instruction de qualité. La mauvaise qualité de l'éducation se traduit par des redoublements – un gâchis en soi. 11,4 millions d'élèves ont redoublé une classe de primaire en Afrique subsaharienne en 2010.<sup>98</sup>

L'absence d'enseignants professionnels et bien formés – ou l'absence d'enseignants tout court – explique en grande partie les problèmes de qualité. Face à l'afflux du nombre d'enfants scolarisés depuis le début de ce siècle, les gouvernements – souvent encouragés par les bailleurs de fonds – ont tenté, avec des budgets limités, d'obtenir davantage des enseignants à moindre coût : en recrutant des jeunes peu qualifiés avec des rémunérations inférieures, en économisant sur la formation voire en l'oubliant totalement, en réduisant les salaires et les avantages ou en attendant de chaque enseignant qu'il accomplisse le travail de deux personnes dans des classes de plus de 50 élèves. Cela a conduit à une situation désastreuse de la qualité de l'éducation fournie aux enfants à l'école.

La qualité de l'éducation offerte à un enfant et l'apprentissage qu'il reçoit en classe dépendent avant tout de l'enseignant. Une métarecherche publiée entre 1990 et 2010 a révélé que la

présence et le niveau de savoir des enseignants constituaient de loin les facteurs les plus influents sur les résultats des élèves aux examens.<sup>99</sup> Autrement dit, il sera plus difficile à un enfant de s'instruire si son enseignant est insuffisamment formé ou débordé par le nombre d'élèves, que s'il est scolarisé dans une classe à effectifs réduits avec un enseignant qualifié et bien formé.

D'après les calculs de l'Institut des statistiques de l'UNESCO, il manque 1,6 million d'enseignants pour réaliser l'éducation primaire universelle en 2015 ; et même parmi les enseignants en place, les besoins de formation sont gigantesques. On relève aussi de graves inégalités en termes de distribution des services éducatifs : par exemple au Ghana, si environ la moitié des enseignants de primaire sont formés,<sup>100</sup> il existe 1 700 écoles primaires où aucun enseignant n'a suivi de formation.<sup>101</sup>

Les coûts salariaux des enseignants sont de loin le premier poste de dépenses dans les budgets de l'éducation, et l'augmentation globale des budgets devrait permettre d'augmenter les dépenses consacrées aux enseignants. Il importe toutefois de s'assurer que l'argent est utilisé de manière appropriée pour financer un soutien adéquat et des formations adaptées ainsi que des rémunérations susceptibles d'attirer et retenir les bons professionnels. Les dépenses salariales et de formation nécessitent des flux de recettes fiables et continus : une nouvelle raison pour inciter les gouvernements à renforcer la fiscalité en vue de financer leurs dépenses d'éducation.

## Étape 4.

# Transparence et responsabilité dans la perception des recettes et l'utilisation des dépenses

La dernière étape de la construction d'un système plus juste de financement de l'éducation consiste à renforcer la transparence et la responsabilité de l'ensemble du système fiscal, depuis la perception des recettes jusqu'au suivi des dépenses en passant par l'établissement des priorités budgétaires. La détermination à récolter davantage de recettes et à dépenser les ressources de façon plus juste est tout aussi importante que la volonté de renforcer la transparence et l'ouverture des processus budgétaires (d'encaissement et de dépense), avec la participation active des organisations représentant les intérêts des groupes pauvres ou marginalisés.

Reconnaître que les recettes fiscales (dont celles versées par des compagnies multinationales et des industries extractives) appartiennent aux citoyens en propre contribue à développer une démocratie plus saine et un sens de la responsabilité mutuelle vis-à-vis de l'argent à percevoir et la manière de le dépenser. C'est ainsi que peut se développer la motivation du public à participer aux processus politiques, pour exiger davantage de responsabilité, une meilleure gouvernance et une utilisation plus efficace des fonds publics. Dans le secteur de l'éducation, l'engagement citoyen contribue à l'établissement de priorités de dépenses appropriées, à la garantie que les fonds sont utilisés comme prévu, et à la lutte contre la corruption.

La bonne utilisation des fonds de l'éducation nécessite un suivi minutieux et la participation de la population à toutes les étapes du processus et à tous les échelons de gouvernance, du niveau local au niveau national. Pour pouvoir déterminer si les ressources allouées à l'éducation sont dépensées conformément à leurs besoins et leurs priorités, les citoyens ordinaires doivent disposer de suffisamment d'informations accessibles et compréhensibles pour le public concernant les propositions, les décisions et leur impact. Pour cela, il faut davantage de transparence et d'ouverture sur tous les plans, y compris dans la perception des recettes, la définition du budget et son exécution.

## Perception des recettes et définition du budget

Le budget fixé par un gouvernement fournit des indications sur les priorités gouvernementales et sur la manière dont les autorités vont décider d'utiliser les ressources limitées du secteur éducatif. Ces décisions ont un impact considérable sur les possibilités d'éducation des enfants, des jeunes et des adultes. En cas de demandes concurrentes sur les mêmes budgets, il est crucial de ne pas négliger les besoins des populations défavorisées, souvent peu organisées et absentes de la scène politique. La participation des coalitions de la société civile aux processus budgétaires, pour représenter ces groupes marginalisés, est donc indispensable en vue de faire entendre la voix de tous dans ces prises de décisions importantes.

Les décisions prises à huis clos favorisent trop souvent les puissants ou les plus visibles, aux dépens des populations marginalisées. Il arrive que les dirigeants ne disposent tout simplement pas d'informations suffisantes pour comprendre les véritables besoins de la population aux quatre coins du pays. La démarche la plus efficace réside dans les processus de budget participatif, où les citoyens peuvent orienter les décisions relatives aux dépenses de l'éducation. Les pouvoirs publics devraient au minimum consulter le Parlement et la société civile – au moyen de structures telles que les Groupes locaux de l'éducation ou par une consultation publique – aux moments clés du cycle budgétaire.

De nombreuses organisations participent au suivi des budgets de leur pays afin de prévenir la corruption et de vérifier que les fonds sont transmis à qui de droit et dépensés de façon appropriée. Les coalitions nationales qui constituent la Campagne mondiale pour l'éducation jouent déjà un rôle prépondérant dans le suivi des dépenses d'éducation (voir Encadré 7). Certaines organisations de la société civile commencent également à s'impliquer dans le suivi des activités d'encaissement des recettes du budget. La société civile a un rôle majeur à jouer dans l'identification de nouvelles sources destinées à financer des secteurs sociaux ciblés. Ainsi, tout en plaidant pour la mobilisation de recettes accrues par la fiscalité ou auprès des industries extractives, il faut aussi que

les organisations de la société civile présentent une vision claire de la façon dont ces fonds doivent être dépensés en faveur des biens collectifs, par exemple pour l'éducation des plus pauvres (et exiger des mesures pour que ces fonds cessent d'alimenter des officiels corrompus).

S'ils ne connaissent ni le montant des recettes ni leur origine, il sera difficile aux citoyens de proposer des idées sur la manière d'utiliser les fonds. Il faut donc diffuser largement les informations concernant non seulement les recettes engrangées, mais également les montants perdus, par exemple en raison d'incitations fiscales ou d'exemptions minières pour les grandes entreprises ou les particuliers. Le public sera ainsi motivé à participer à l'élaboration d'une démarche de perception des recettes et à la détermination d'un système juste, en définissant qui paie quoi.

Lorsque les groupes de la société civile disposent d'informations sur une manière plus juste de recouvrer des recettes fiscales (y compris auprès des multinationales et des industries extractives), ils peuvent développer des propositions concrètes pour que ces recettes comblient les lacunes dans la fourniture de services essentiels aux populations pauvres et marginalisées. La fiscalité devient ainsi une force positive pour le développement et un facteur de solidité de la démocratie.

## Exécution budgétaire

Une fois les budgets déterminés, les citoyens doivent connaître les allocations budgétaires et les détails des dépenses afin de pouvoir tenir le gouvernement responsable de ses engagements. Des initiatives de type « budget citoyen » (une présentation du budget non technique et simplifiée dans un langage accessible à tous) peuvent y contribuer. Le minimum est que les États publient tous les documents clés du budget et présentent une ventilation complète de toutes les dépenses et recettes publiques. Ce sont souvent les organisations de la société civile qui se chargent de diffuser les informations sur le budget et les dépenses (voir ci-dessous quelques exemples au sein du mouvement de la CME), mais pour cela, il faut que les autorités soient suffisamment transparentes et ouvertes pour leur donner accès aux informations.

## Encadré 7. Le travail budgétaire de la Campagne mondiale pour l'éducation en pratique

Le plaidoyer et le suivi budgétaire sont au cœur de l'action de beaucoup de membres de la Campagne mondiale pour l'éducation (CME). Depuis 2009, la CME et ses partenaires régionaux (ANCEFA, ASPBAE, CLADE, Oxfam, ActionAid, Internationale de l'Éducation et ACEA) ont mis en place un Fonds de la société civile pour l'éducation (CSEF), financé par le Partenariat mondial pour l'éducation (GPE) et l'État australien. Le CSEF aide des coalitions nationales de la société civile, essentiellement dans des pays à revenu faible, à organiser des activités de plaidoyer, y compris en lien avec les processus budgétaires. Voici quelques exemples de travail budgétaire :

En Sierra Leone, **Education For All Sierra Leone (EFA-SL)** a mené une série d'activités pour sensibiliser l'opinion et les parlementaires à l'insuffisance du budget alloué à l'éducation par le gouvernement. La coalition a par exemple organisé des réunions conjointes avec d'autres OSC et les comités de supervision des budgets des districts, elle a travaillé directement avec des représentants parlementaires et a publié une analyse du budget de l'éducation entre 2005 et 2011. Elle a notamment attiré l'attention sur la faiblesse des fonds destinés aux salaires des enseignants. Ces actions ont contribué à la hausse du budget de l'éducation et la conclusion d'accords sur le salaire des enseignants.

**National Coalition for Education (NCE) – Nepal** a lancé une campagne publique appelant le gouvernement à augmenter les dépenses de l'éducation pour atteindre 20 % du budget total. La campagne, qui a débuté par un rassemblement public, a été relayée dans les médias et s'est poursuivie par une séance massive de signature des revendications de la campagne. Le gouvernement a ensuite relevé la part de l'éducation de 16 % à 17,1 % du budget total.

En République dominicaine, le **Foro Socioeducativo Republica** a lancé un Projet de suivi du budget de l'éducation. Son « Bulletin de suivi de l'éducation », créé en 2011, inclut des analyses des budgets consacrés à l'éducation ; il est largement diffusé auprès des institutions gouvernementales, dans la société civile, auprès des parents, des enseignants, dans les médias et les organisations internationales. Le forum associé au projet a permis d'amplifier les appels adressés au gouvernement pour qu'il honore sa promesse de consacrer 4 % du PIB à l'éducation. Le ministre de l'Éducation a écrit au forum en déclarant que « indéniablement », des activités de surveillance telles que le Projet de suivi de l'éducation « apportent de réelles contributions au contenu du débat sur les questions d'éducation ».

Au Burkina Faso, la **Coalition Nationale pour l'Éducation Pour Tous** a entrepris des actions de sensibilisation soulignant l'impact sur le genre des décisions de dépenses dans l'éducation, et s'efforce d'influer sur ces processus afin de renforcer la sensibilité au genre. La coalition a présenté un rapport sur le budget et le genre à des ministres et des parlementaires, et a pesé pour une meilleure prise en compte des conséquences des décisions relatives aux dépenses d'éducation sur les filles et les femmes. À l'issue de ces rencontres, la coalition a obtenu l'engagement du ministère de l'Éducation que les budgets de l'éducation seraient définis dans le cadre d'une démarche participative et en tenant compte de la dimension du genre.

Pour en savoir plus, rendez-vous sur [www.campaignforeducation.org/en/building-the-movement/civil-society-education-fund](http://www.campaignforeducation.org/en/building-the-movement/civil-society-education-fund).

## **Transparence et appui international pour améliorer les capacités de recouvrement des impôts**

Le partage transparent des informations à l'échelon national doit se retrouver au niveau mondial dans le système fiscal international. Le système actuel est opaque et obscur, il laisse fuir des milliards de dollars issus de ressources publiques hors des pays à revenu faible et intermédiaire. L'évitement fiscal des entreprises multinationales est rendu possible par le manque de transparence de leurs états financiers. Il est pratiquement impossible de déterminer à partir des comptes qu'elles publient si elles s'acquittent du montant correct d'impôts dans la juridiction appropriée. Les États se retrouvent ainsi dans l'incertitude la plus totale quant à savoir s'ils perçoivent des revenus fiscaux équitables de la part des entreprises implantées chez eux. Davantage de transparence dans tous les pays aurait un effet nettement dissuasif sur les entreprises qui aujourd'hui détournent leurs profits vers des paradis fiscaux. Cela faciliterait la détection des irrégularités par les autorités fiscales des pays en voie de développement.

Les tentatives des États de retrouver – et récupérer – ce qui leur est dû sont encore compliquées par le manque de capacités des autorités fiscales, s'agissant d'examiner les volumes parfois importants d'informations à analyser avant de pouvoir agir contre l'évasion fiscale. Pour simplifier les choses et éviter que chaque État ne doive négocier avec les autres des accords fiscaux bilatéraux, il faut mettre en place des accords fiscaux multilatéraux. Des investissements seront également nécessaires pour monter des partenariats transfrontaliers, apporter une assistance technique et diffuser l'expertise, et encourager le transfert des connaissances et des technologies dans le but d'améliorer la perception des impôts dans quantité de pays.

Des normes internationales de transparence plus rigoureuses permettraient aussi de mettre les informations utiles à la disposition de la société civile. Celle-ci pourra alors demander des comptes à ses dirigeants et vérifier si les entreprises s'acquittent de leurs impôts et taxes et si cet argent est destiné à financer des services publics, notamment l'éducation.

# Conclusions et recommandations

Cela fait plus de 60 ans que le droit à l'éducation a été reconnu pour tous les habitants de la planète, et près de quinze ans que les gouvernements se sont engagés à fournir l'éducation de qualité indispensable pour concrétiser ce droit ; pourtant, il reste un long chemin à parcourir pour parvenir à l'éducation pour tous. Il a eu des avancées, mais pour garantir une éducation de qualité à chaque enfant dans le monde – y compris aux 127 millions actuellement privés de toute forme d'instruction – il faudra une augmentation significative des investissements. Il manque encore 38 milliards USD par an pour combler le déficit de financement de l'éducation de la petite enfance, de l'éducation primaire, de l'éducation du premier cycle de secondaire et de l'éducation de base des adultes.

Mais réjouissons-nous, ce financement est à notre portée. Malgré les incertitudes du climat économique, il est possible de trouver des flux de financement pour l'éducation au niveau national – ce qui est souhaitable, puisque c'est le devoir des États de respecter, protéger et mettre en œuvre le droit à l'éducation. La solution réside dans un système fiscal plus juste, où les grandes entreprises paient leur part équitable et où les ressources naturelles sont converties en bénéfices durables au profit de tous les citoyens par le financement des systèmes d'éducation publique. En même temps, les ressources peuvent être optimisées en utilisant l'argent pour lutter contre l'inégalité et pour améliorer la qualité (en se concentrant particulièrement sur les enseignants professionnels), et en offrant la transparence et l'ouverture requises pour que les citoyens puissent surveiller les recettes, les budgets et les dépenses.

La prise de conscience des citoyens et les pressions en faveur de la justice fiscale, notamment à l'occasion d'affaires d'évasion fiscale à retentissement mondial, ont popularisé cette question. La transparence et la fiscalité reviennent régulièrement dans les discussions internationales, y compris dans les sommets du G20 et du G8, et les examens de la fiscalité nationale deviennent plus courants. C'est dans ce contexte que la Campagne mondiale pour l'éducation attire l'attention sur l'équité de la perception des recettes et de l'utilisation des dépenses qui permettra de mobiliser les fonds nécessaires pour faire du droit à l'éducation une réalité.



## Recommandations aux gouvernements nationaux des pays en développement:

- Allouer au moins 20 % du budget national à l'éducation, et au moins 50 % de ce dernier à l'éducation de base, avec un pourcentage nettement supérieur si nécessaire (s'il subsiste de graves lacunes en matière de qualité et d'accès, et lorsque peu d'enfants dépassent le niveau du primaire).
- Commencer à mettre en place une fiscalité plus progressive, dans le but de diriger davantage de ressources au profit de l'Éducation pour tous et de réduire l'inégalité des sociétés, une priorité notamment pour beaucoup de pays à revenu intermédiaire.
- Réviser les accords fiscaux et les contrats de royalties dans le secteur des ressources naturelles, afin que le pays en bénéficie suffisamment au travers des recettes publiques. Comptabiliser ces recettes séparément et de façon transparente, et en dédier une proportion significative à l'éducation, ce qui est essentiel pour diversifier l'économie et échapper à la malédiction des ressources.
- Revoir les exemptions fiscales temporaires, analyser leur impact sur les recettes publiques et comparer les gains éventuels qui en découlent avec les pertes subies par le secteur de l'éducation (en tenant compte de l'impact économique futur de l'instruction) et par d'autres secteurs. Limiter les mesures d'incitation fiscale et consacrer les recettes ainsi préservées à l'éducation et à d'autres services publics vitaux.
- Donner des ressources et des moyens financiers à l'administration fiscale pour examiner avec soin les déclarations fiscales des entreprises et détecter les cas de fraude.
- Développer des approches et des formules de financement ciblant les enfants non scolarisés, et compenser les désavantages par un financement pondéré.
- Examiner les propositions budgétaires et les dépenses à la lumière de leur impact spécifique sur les filles et les femmes ainsi que d'autres groupes défavorisés en réalisant des audits axés sur le genre et sur l'inclusion. Allouer des lignes budgétaires dédiées spécifiquement aux besoins des groupes défavorisés si nécessaire.
- Élaborer des plans de personnel chiffrés, en accord avec les parlements et la société civile, pour combler entièrement le manque d'enseignants qualifiés et déployer ces enseignants de façon équitable, et intégrer ces plans dans les dépenses d'éducation.

- Ouvrir les processus de planification et de budgétisation aux organisations de la société civile, notamment les syndicats d'enseignants, en les invitant, par exemple, à participer à des groupes officiels réunissant le gouvernement et les partenaires du secteur de l'éducation (par ex. les groupes locaux de l'éducation).
- Rédiger des rapports réguliers et transparents sur les budgets et les dépenses du secteur de l'éducation, en clarifiant les attributions au niveau local / du district / de la province pour que les dépenses puissent être surveillées par les communautés et les organisations de la société civile.

## Recommandations à la communauté internationale:

- Établir de nouvelles règles internationales pour empêcher l'évitement fiscal, en veillant prioritairement à ce que les pays en développement perçoivent les impôts et les taxes qui leur sont dus.
- Élaborer de nouvelles règles et coordonner l'action en vue d'améliorer la transparence fiscale dans le monde, en obligeant les sociétés multinationales à dévoiler publiquement leurs comptes et à mettre à la disposition des pays en développement des informations précises qui aideront ces derniers à examiner et évaluer leur situation fiscale dans la juridiction.
- Soutenir la capacité des médias et de la société civile à suivre et participer aux décisions relatives à la perception des recettes, à la définition du budget et à son exécution.

## Recommandations aux organisations de la société civile:

- Organiser un débat public portant sur les incitations fiscales et les autres accords négociés avec les compagnies multinationales.
- Demander aux entreprises de s'expliquer au sujet des recettes dont elles privent l'éducation en ayant recours à des mécanismes d'évitement fiscal ou par des accords spéciaux avec les gouvernements.
- Représenter les citoyens et faire entendre leurs voix dans les débats autour des priorités des dépenses pour l'éducation et de l'élaboration officielle des budgets, en veillant en priorité à l'équité et à la qualité.
- Analyser les budgets et les dépenses de l'éducation en termes d'impact sur l'équité et sur les populations marginalisées.
- Suivre les dépenses consacrées à l'éducation et rappeler au gouvernement ses promesses.

- 1 En 2000, le nombre d'enfants non scolarisés était estimé à 102 millions. En 2013, il était de 57 millions. Ainsi 45 millions d'enfants ont été scolarisés depuis 2000. Selon les données de l'UNESCO présentées ici : <http://www.uis.unesco.org/Éducation/Documents/fs-25-out-of-school-children-fr.pdf>
- 2 Les objectifs de l'Éducation pour tous (EPT) sont six objectifs éducatifs fixés à l'échelon international pour répondre aux besoins d'instruction de tous les enfants, jeunes et adultes d'ici à 2015. Ces objectifs sont présentés ici : <http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-all/efa-goals/>. Les Objectifs du Millénaire pour le développement visent à scolariser tous les enfants en primaire d'ici à 2015. Pour plus de détails : <http://www.un.org/millenniumgoals/education.shtml>
- 3 Institut des statistiques de l'UNESCO – tableaux accessibles en ligne sur <http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/tableView.aspx>
- 4 Juin 2013, UNESCO, Document d'orientation 09 : « Schooling for millions of children jeopardized by reductions in aid ». À consulter ici : <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002211/221129E.pdf>
- 5 UNESCO. Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2011 : La crise cachée : les conflits armés et l'éducation. Voir les points principaux du rapport ici : <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/pdf/gmr2011-highlights.pdf>
- 6 Institut des statistiques de l'UNESCO (2013) – Fact Sheet Adult and Youth Literacy, septembre 2013
- 7 Campagne mondiale pour l'éducation (2012) : Chaque enfant a besoin d'un enseignant : Comblent le manque d'enseignants qualifiés
- 8 Données provenant du site Internet du Partenariat mondial pour l'Éducation, consulté en juin 2013 : <http://www.globalpartnership.org/who-we-are/partners/donors/>
- 9 Basé sur un échantillon de 26 pays avec des données de l'Institut des statistiques de l'UNESCO sur la période 2000-2008. « Le financement de l'éducation en Afrique subsaharienne : « Relever les défis de l'expansion, de l'équité et de la qualité » <http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/Finance-11-fre.pdf>
- 10 P. Rose et al (2012) Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2012 : Jeunes et compétences : l'éducation au travail, UNESCO.
- 11 Le critère international fixe à 20 % la part du budget national total qui doit être consacrée à l'éducation dans les pays en développement. Il est largement convenu qu'au moins 50 % des budgets de l'éducation doivent être alloués à l'éducation de base, ce qui représenterait 10 % de l'ensemble du budget national dédiés à l'éducation de base.
- 12 P. Rose et al (2012) Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2012 : Jeunes et compétences : l'éducation au travail, UNESCO.
- 13 Selon l'analyse d'un nouveau portail en ligne intitulé « Government Spending Watch ». Il met à disposition des OMD des informations sur les budgets de 52 pays pour les aider à suivre les dépenses publiques consacrées aux OMD (lorsque des données sont disponibles).
- 14 Bénin, Burundi, Côte d'Ivoire, Djibouti, Éthiopie, Madagascar, Mali et Sénégal. Honduras, Moldavie, Nicaragua et Vanuatu.
- 15 Bhoutan, Comores, Kenya, Kiribati, Malawi, Mozambique, Népal, Îles Salomon, Tanzanie, Tonga et Zambie
- 16 UNESCO. Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2011 : La crise cachée : les conflits armés et l'éducation. Chapitre 2 : Le financement de l'EPT. Voir les points principaux du rapport ici : <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/ED/pdf/gmr2011-highlights.pdf>
- 17 Government Spending Watch: [http://www.governmentpendingwatch.org/images/pdfs/GSW-Report-Progress-at-risk-MDG\\_160513.pdf](http://www.governmentpendingwatch.org/images/pdfs/GSW-Report-Progress-at-risk-MDG_160513.pdf)
- 18 Voir le rapport de la CME sur le « Suivi de l'aide à l'éducation », à consulter sur le site de la CME <http://www.campaignforeducation.org/en/resources>
- 19 Ibid.
- 20 Juin 2013, UNESCO, Document d'orientation 09 : « Schooling for millions of children jeopardized by reductions in aid ». À consulter ici : <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002211/221129E.pdf>
- 21 UNESCO (2013). Document d'orientation 06. Education for All is affordable – by 2015 and beyond. Paris P. 1.
- 22 Voir le rapport de la CME sur le « Suivi de l'aide à l'éducation », à consulter sur le site de la CME <http://www.campaignforeducation.org/en/resources>
- 23 Les recettes de la restauration rapide dans le monde ont été estimées à 526 milliards USD par IBISWorld Market Research, voir <http://www.ibisworld.com/industry/global/global-fast-food-restaurants.html> ; consulté en août 2013.
- 24 Les dépenses militaires mondiales totalisaient 1,75 trillion USD en 2012 – Institut international de recherche sur la paix de Stockholm, [http://www.sipri.org/media/pressreleases/2013/milex\\_launch](http://www.sipri.org/media/pressreleases/2013/milex_launch), consulté en août 2013.
- 25 Voir CME (2013) Suivi de l'aide à l'éducation 2013.
- 26 En 1996, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) engageait chaque pays à « agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives ». Italiques ajoutés par l'auteur du rapport.
- 27 Voir N. Brooks et T. Hwong, The Social Benefits and Economic Costs of Taxation: A Comparison of High- and Low-Tax Countries (Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives, 2006).
- 28 OCDE (2012), « Recettes fiscales totales », Fiscalité : Tableaux-clés de l'OCDE, N° 2. doi: 10.1787/taxrev-table-2012-1-fr
- 29 Source : OCDE/CEPAL/CIAT (2012) Revenue Statistics in Latin America, Publication de l'OCDE. Lien vers les statistiques : <http://dx.doi.org/10.1787/888932691194>
- 30 FMI (2011) Mobilisation des recettes dans les pays en développement <http://www.imf.org/external/french/np/pp/2011/030811f.pdf>
- 31 « Que faut-il faire pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement ? Une évaluation internationale. » PNUD, juin 2010
- 32 Christian Aid (2009): False Profits: Robbing the Poor to Keep the Rich Tax-Free,
- 33 OCDE (2013). Lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, Publication de l'OCDE [http://www.oecd-ilibrary.org/fr/taxation/lutter-contre-l-erosion-de-la-base-d-imposition-et-le-transfert-de-benefices\\_9789264192904-fr](http://www.oecd-ilibrary.org/fr/taxation/lutter-contre-l-erosion-de-la-base-d-imposition-et-le-transfert-de-benefices_9789264192904-fr)
- 34 Extrait d'un blog de la Banque mondiale, consulté en juin 2013, à l'adresse : <http://blogs.worldbank.org/africacan/is-tanzania-raising-enough-tax-revenue>
- 35 Il s'agit d'une moyenne tirée des estimations s'échelonnant entre 847 millions et 1,29 milliard USD dans le rapport suivant : Tanzania Episcopal Conference (TEC), National Muslim Council of Tanzania (BAKWATA) and Christian Council of Tanzania (2012) "The One Billion Dollar Question: How Can Tanzania Stop Losing So Much Tax Revenue?"
- 36 Extrait de la base de données du site Government Spending Watch : [www.governmentpendingwatch.org](http://www.governmentpendingwatch.org)
- 37 Pour combler le déficit d'enseignants en Tanzanie et atteindre un ratio élèves/enseignant de 40/1, on estime qu'il faudrait environ 39 200 instituteurs (en fonction du nombre d'enfants en âge de fréquenter le primaire).
- 38 Ces calculs sont fondés sur les estimations de coûts et les sources suivantes. Coûts selon le DFID : 1 032 USD/an pour former un enseignant de primaire, 2,50 USD par manuel et 6 700 USD par classe construite. À consulter sur <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpubacc/1695/1695we02.htm#note14> ou <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpubacc/writev/594/m01.htm> Déficit d'enseignants, nombre d'enseignants formés et nombre de manuels fondés sur la base de données de l'Institut des statistiques de l'UNESCO <http://stats.uis.unesco.org/>, consultée en juillet 2013. Salaires des enseignants basés sur les revendications du syndicat des enseignants de Tanzanie, soit 500 000 TSh (300 USD) mensuels.
- 39 FMI (2011) Mobilisation des recettes dans les pays en développement <http://www.imf.org/external/french/np/pp/2011/030811f.pdf>
- 40 Tax Justice network, Tax Justice Focus: 3e trimestre 2009, Volume 5 édition 1 : Internal Tax Competition and the promise of Tax reform in Brazil , Luis Flávio Neto. À consulter ici : [http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJF\\_5-1.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJF_5-1.pdf)
- 41 Voir par ex. N. Jensen (2011) 'Fiscal Policy and the Firm: Do Low Corporate Tax Rates Attract Multinational Corporations?', Comparative Political Studies 2012 45:1004
- 42 TJN-Africa et ActionAid (2012) « A Race to the Bottom: East Africa tax competition ». [http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJN\\_Africa\\_1107\\_Concept\\_Note\\_Harmful\\_Tax\\_Competition\\_in\\_East\\_Africa.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJN_Africa_1107_Concept_Note_Harmful_Tax_Competition_in_East_Africa.pdf)
- 43 La citation du chef de mission du FMI est extraite d'un article du journal All Africa. Uganda: IMF Chief Advises Uganda Govt to Dump Tax Exemptions. Consulté en juillet 2013 ici : <http://allafrica.com/stories/201307090332.html>
- 44 Selon le site [www.governmentpendingwatch.org](http://www.governmentpendingwatch.org), les dépenses de l'éducation primaire en 2012 équivalent à 278 millions USD en dollars actuels. Les dépenses planifiées par l'Ouganda pour 2013/2014 s'élèvent à 1,6 trillion de shillings ougandais (UGX) ou 616 millions USD (Informations fournies par la coalition nationale de l'éducation d'Ouganda).
- 45 Ces calculs ont été effectués à partir des sources suivantes : Selon le plan de l'Ouganda pour le secteur éducatif 2004-2015, les dépenses prévues pour le secteur primaire en 2013-2014 se montent à 770 milliards UGX (302 millions USD). Pour couvrir les besoins salariaux actuels, il faut environ 200 milliards UGX (77 millions USD) ; calculé à partir du coût salarial des nouveaux enseignants soit 500 000 UGX (194 USD) par mois.
- 46 Selon les calculs employés dans le rapport « Owning Development » publié par Oxfam en septembre 2011. <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/rr-owning-development-domestic-resources-tax-260911-en.pdf>
- 47 Dépenses réelles pour l'éducation primaire en 2011 = 163,59 millions USD : Site Internet Government Spending Watch, [www.governmentpendingwatch.org](http://www.governmentpendingwatch.org), consulté en juillet 2013
- 48 Calculs fondés sur les coûts réels de ces éléments financés à l'aide d'un prêt de la Banque mondiale ; voir Banque mondiale (2011) Project Appraisal on a Proposed Credit in the amount of SRD 15.8 million to the Republic of Nicaragua for the Second Support of the Éducation Sector Project.
- 49 TJN-Africa et ActionAid (2012) « A Race to the Bottom: East Africa tax competition ». [http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJN\\_Africa\\_1107\\_Concept\\_Note\\_Harmful\\_Tax\\_Competition\\_in\\_East\\_Africa.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJN_Africa_1107_Concept_Note_Harmful_Tax_Competition_in_East_Africa.pdf)
- 50 Site Internet Government Spending Watch, [www.governmentpendingwatch.org](http://www.governmentpendingwatch.org), consulté en juillet 2013

- 51 Nombre d'enfants non scolarisés tiré des chiffres de l'Institut des statistiques de l'UNESCO, <http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/tableView.aspx> consulté en juillet 2013. Coût par enfant scolarisé en primaire selon le DFID, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpubacc/1695/1695we02.htm>.
- 52 Calculs effectués à partir des sources suivantes. Chiffres du déficit d'enseignants (basés sur un REE 40/1) et nombre d'étudiants selon l'Institut des statistiques de l'UNESCO, <http://stats.uis.unesco.org/> consulté en juillet 2013. Coûts de la formation des enseignants, la construction de salles de classe et des manuels selon le DFID <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpubacc/1695/1695we02.htm>, salaire moyen d'un enseignant diplômé selon la circulaire n° 21/2011 sur la nouvelle échelle salariale de la Kenya Teaching Service Commission, <http://www.tsc.go.ke/index.php/downloads/finish/32-news/344-re-alignment-of-teachers-salary/0>
- 53 ActionAid (2013), Give us a Break: How Big Companies are Getting Tax-Free Deals. [http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/give\\_us\\_a\\_break\\_-\\_how\\_big\\_companies\\_are\\_getting\\_tax-free\\_deals\\_2.pdf](http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/give_us_a_break_-_how_big_companies_are_getting_tax-free_deals_2.pdf)
- 54 Calculs basés sur les sources suivantes. Nombre d'enseignants et niveau de formation selon les données de l'Institut des statistiques de l'UNESCO, site <http://stats.uis.unesco.org/> consulté en juillet 2013. Coût de la formation des enseignants selon la fourchette haute des estimations du DFID (150 dollars par an), voir <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpubacc/writev/594/m01.htm>.
- 55 Les moyens d'échapper à la fiscalité englobent à la fois l'évitement (légal) et l'évasion (illégal) avec de nombreuses zones grises entre les deux.
- 56 [http://www.taxjustice.net/cms/front\\_content.php?idcat=139](http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=139)
- 57 Le nombre exact de paradis fiscaux fait l'objet de controverses et d'estimations différentes selon les organisations. L'estimation du Réseau pour la justice fiscale est supérieure à beaucoup d'autres évaluations : il parle parfois de « juridictions opaques » pour les paradis fiscaux et la classification dans la catégorie des paradis fiscaux repose sur une échelle progressive. Qu'il s'agisse de l'un ou l'autre, le réseau en a identifié 73. Plus de détails ici : <http://www.financialsecyindex.com/>
- 58 J. Christensen et R. Murphy (2004), « The social irresponsibility of corporate tax avoidance: Taking CSR to the bottom line » à consulter ici : [http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Development\\_Journal\\_-\\_CSR\\_to\\_the\\_Bottom\\_Line\\_-\\_SEP-04.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Development_Journal_-_CSR_to_the_Bottom_Line_-_SEP-04.pdf)
- 59 Tax Justice Network (2012), The Price of Offshore Revisited, à consulter sur le site [http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price\\_of\\_Offshore\\_Revisited\\_120722.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price_of_Offshore_Revisited_120722.pdf)
- 60 Chiffres publiés par Oxfam en mai 2013, à consulter ici : <http://www.oxfam.org.uk/blogs/2013/05/tax-haven-cash-enough-to-end-extreme-poverty>
- 61 Tax Justice Network (2012), The Price of Offshore Revisited, available at [http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price\\_of\\_Offshore\\_Revisited\\_120722.pdf](http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price_of_Offshore_Revisited_120722.pdf)
- 62 Cité dans le Guardian, consulté en juillet 2013 : <http://www.theguardian.com/commentisfree/2008/nov/27/comment-aid-development-tax-havens>
- 63 Africa Progress Report 2013: « Equity in Extractives Stewarding Africa's Natural Resources for All » <http://africaprogresspanel.org/en/publications/africa-progress-report-2013/>
- 64 Selon un article du gouvernement zambien faisant suite à un rapport de la Chambre de commerce. Voir l'article de presse ici : <http://www.bloomberg.com/news/2012-11-25/zambia-says-tax-avoidance-led-by-miners-costs-2-billion-a-year.html>
- 65 Budget 2012 du secteur éducatif en dollars actuels, soit 957,51 millions USD. Données du site Internet Government Spending Watch, [www.governmentspendingwatch.org](http://www.governmentspendingwatch.org), consulté en juillet 2013.
- 66 L'État consacre aujourd'hui 8,9 % de son budget 2012 à l'enseignement primaire : la Zambie se place ainsi à un niveau exceptionnellement proche du critère de 10 % pour l'éducation primaire, à l'instar de seulement onze autres pays. Site Internet Government Spending Watch, [www.governmentspendingwatch.org](http://www.governmentspendingwatch.org), consulté en juillet 2013
- 67 Selon les données de l'Institut des statistiques de l'UNESCO (ISU).
- 68 Calculs effectués à partir des sources suivantes. Chiffres du déficit d'enseignants et nombre d'étudiants selon l'Institut des statistiques de l'UNESCO, <http://stats.uis.unesco.org/> consulté en juillet 2013.
- 69 Cet engagement énoncé avant la crise financière, lorsque l'idée d'une taxe exceptionnelle sur le secteur minier avait été émise eu égard aux profits records du cuivre, ne s'est jamais concrétisé après que les profits ont chuté. La CME espère que l'évolution de la situation permettra de revitaliser cette proposition. Informations de l'UNESCO (2009), Document de préparation pour le Rapport mondial de suivi sur l'Éducation pour tous 2010 : Atteindre les marginalisés. L'impact de la crise financière sur l'espace fiscal pour les dépenses de l'éducation en Afrique <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001868/186832e.pdf>
- 70 Africa Progress Report 2013: « Equity in Extractives Stewarding Africa's Natural Resources for All » <http://africaprogresspanel.org/en/publications/africa-progress-report-2013/>
- 71 DanWatch et Concord : « Golden Profits on Ghana's Expense- An example of incoherence in EU policy »
- 72 Base de données de l'Institut des statistiques de l'UNESCO, consultée en juillet 2013.
- 73 Banque mondiale (2012) Project Appraisal Document on a GPE Fund Grant in the amount of USD \$75.5 million to the Republic of Ghana.
- 74 Basé sur les évaluations de coût de la Banque mondiale et du GPE indiquant qu'il faudrait 15,56 millions USD pour amener 8 000 enseignants au niveau du diplôme d'éducation de base des enseignants non formés (Untrained Teacher Diploma in Basic Education, UTDBE). Banque mondiale (2012) Project Appraisal Document on a GPE Fund Grant in the amount of USD \$75.5 million to the Republic of Ghana.
- 75 Statistiques pays de la Banque mondiale. Consultées en juillet 2013 <http://go.worldbank.org/HTJRS2C080>.
- 76 Christian Aid, 2009 : « Breaking the Resource Curse » <http://www.christianaid.org.uk/Images/breaking-the-curse.pdf>
- 77 Article du Financial Times, consulté en juillet 2013 : <http://www.ft.com/cms/s/0/93b47d9a-b196-11e2-b324-00144feabdc0.html#ixzz2ZQCmREZ4>
- 78 Article du Guardian, consulté en juillet 2013 : <http://www.guardian.co.uk/business/2011/apr/17/glencore-denies-copper-tax-allegations>
- 79 C. Kumar (2009) Undermining the poor: mineral taxation reforms in Latin America, Christian Aid
- 80 C. Kumar (2009) Undermining the poor: mineral taxation reforms in Latin America, Christian Aid
- 81 Nombre d'enfants non scolarisés et coût par élève (en % du PIB) obtenus auprès de l'Institut des statistiques de l'UNESCO. PIB selon la base de données de la Banque mondiale. Chiffres de 2010. Sources consultées en juillet 2013.
- 82 UNESCO, Juin 2013, Document d'orientation 8, Turning the 'resource curse' into a blessing for education <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002204/220443E.pdf>
- 83 C. Kumar (2009) Undermining the poor: mineral taxation reforms in Latin America, Christian Aid
- 84 Article de The Independent : <http://www.independent.co.uk/news/business/news/uganda-finds-heritage-liable-for-404m-in-tax-6267661.html>
- 85 Le budget 2012/13 de l'éducation provient de la base de données du site Government Spending Watch [www.governmentspendingwatch.org](http://www.governmentspendingwatch.org). Le déficit financier du plan sectoriel de l'éducation 2004-2015 de l'Ouganda (ministère de l'Éducation). Nombre d'enfants non scolarisés tiré de la base de données de l'ISU. Dépense par élève (84 dollars par an) selon la publication de l'Institut des statistiques de l'UNESCO Global Éducation Digest 2012 – Opportunities lost: the impact of grade repetition and early school leaving.
- 86 Sumner et Tiwari, 2010 ; UN-DESA, 2009 ; UNESCO, 2010 <http://www.brookings.edu/research/papers/2012/01/measuring-educational-inequality-watkins>
- 87 K. Watkins et al (2009) Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2009 – Vaincre l'inégalité : l'importance de la gouvernance, UNESCO
- 88 Base de données sur les inégalités UNESCO WIDE (World Inequality Database on Education) <http://www.education-inequalities.org/>
- 89 K. Watkins et W. Alemayehu (2012) Financing for a Fairer, More Prosperous Kenya: A review of the public spending challenges and options for selected Arid and Semi-Arid counties, Brookings Institute
- 90 K. Watkins et W. Alemayehu (2012) Financing for a Fairer, More Prosperous Kenya: A review of the public spending challenges and options for selected Arid and Semi-Arid counties, Brookings Institute
- 91 Beghin, N. 2008, « Notes on Inequality and Poverty in Brazil: Current Situation and Challenges »,
- 92 Brookings Institute, 2012 : « Financing for a Fairer, More Prosperous Kenya: A review of the public spending challenges and options for selected Arid and Semi-Arid counties », Brookings Institute <http://www.brookings.edu/research/interactives/africa-learning-barometer>
- 93 Banque mondiale (2005) Le développement humain en Afrique, Série des documents de travail n° 101 « Primary and Secondary Éducation in Lesotho A Country Status Report for Éducation ».
- 94 Données tirées de Global Education Digest 2012 – Opportunities lost: the impact of grade repetition and early school leaving. Institut des statistiques de l'UNESCO.
- 95 Lancet Series (2011) Strategies for reducing inequalities and improving developmental outcomes for young children in low-income and middle-income countries available here <http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736%2811%2960889-1/abstract>
- 96 P. Rose et al (2012) Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2012 : Jeunes et compétences : l'éducation au travail, UNESCO.
- 97 Brookings Institute, Centre for Universal Éducation, « Africa Learning Barometer »
- 98 UNESCO (2012) Global Éducation Digest 2012: Opportunities lost: the impact of grade repetition <http://www.uis.unesco.org/Éducation/Documents/ged-2012-en.pdf>
- 99 Campagne mondiale pour l'éducation (2012) : Chaque enfant a besoin d'un enseignant : Comblant le manque d'enseignants qualifiés.
- 100 Site de l'Institut des statistiques de l'UNESCO consulté en juillet 2013, <http://stats.uis.unesco.org/>.
- 101 Banque mondiale (2012) Project Appraisal Document on a GPE Fund Grant in the amount of USD \$75.5 million to the Republic of Ghana.



[www.campaignforeducation.org](http://www.campaignforeducation.org)

25 Sturdee Avenue | Rosebank | Johannesburg 2132 | Afrique du Sud

La CME est une coalition de la société civile qui appelle les gouvernements à offrir à tous le droit à une éducation de qualité publique et gratuite. Active dans 97 pays avec parmi ses membres des organisations de terrain, des syndicats d'enseignants, des groupes de défense des droits de l'enfant et des ONG internationales, elle a pour mission de veiller à ce que les États agissent immédiatement pour offrir à chacun le droit à une éducation publique de qualité et gratuite.