

# Augmenter les ressources nationales pour le financement de l'ODD 4 : **une question fiscale ?**

Février 2018



# 1. Réaliser L'ODD 4 : la nécessité d'une percée financière

En 2015, les dirigeants mondiaux se sont engagés à offrir une éducation inclusive, équitable et de qualité et des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie pour tous d'ici à 2030 au travers de l'Objectif de développement durable 4 (ODD 4). La Déclaration d'Incheon et le cadre d'action Éducation 2030 ont apporté des précisions complémentaires pour la concrétisation de l'ODD 4<sup>1</sup>.

Après deux années de mise en œuvre du cadre des ODD, le monde est loin d'avoir accompli les avancées rapides et ambitieuses nécessaires pour atteindre ces objectifs. 264 millions d'enfants et de jeunes ne sont pas scolarisés<sup>2</sup>. Au lieu de progresser, le taux d'enfants non scolarisés piétine<sup>3</sup>. Au rythme actuel, le monde aura un demi-siècle de retard par rapport à la date limite de 2030 fixée par l'ODD pour la scolarisation de tous les enfants<sup>4</sup>. Ce n'est pas seulement une crise de l'accès ; il y a aussi une crise dans l'apprentissage. 617 millions d'enfants et d'adolescents, soit 6 sur 10, ne maîtrisent pas les acquis les plus élémentaires en lecture et en mathématiques. Deux tiers de ces enfants vont à l'école, ce qui démontre l'ampleur du manque de qualité de nombre de systèmes éducatifs<sup>5</sup>. Si les tendances actuelles se poursuivent, moins de 10 % des jeunes vivant dans les pays à revenu faible auront acquis les compétences de base de l'enseignement secondaire en 2030<sup>6</sup>.

Ces crises jumelles touchent de façon disproportionnée des personnes déjà discriminées et défavorisées – comme les familles à faible revenu, les enfants handicapés, les groupes ethniques minoritaires, les populations vivant dans des régions en conflit, les réfugiés, les migrants, les filles et les femmes – ce qui aggrave encore leur marginalisation et creuse encore les niveaux d'inégalité.



1. UNESCO et al. (2015) « Éducation 2030. Déclaration d'Incheon et Cadre d'action ».
2. UNESCO, RMSE (juin 2017). « Réduire la pauvreté dans le monde à travers l'enseignement primaire et secondaire universel » Document d'orientation 32, fiche d'information 44.
3. UNESCO, RMSE (juin 2017). « Réduire la pauvreté dans le monde à travers l'enseignement primaire et secondaire universel » Document d'orientation 32, fiche d'information 44.
4. École primaire et secondaire. Ibid.
5. UNESCO et al. Septembre 2017. « Plus de la moitié des enfants et des adolescents n'apprennent pas dans le monde. » Fiche d'information N° 46.
6. Commission pour l'éducation (2016), « La génération d'apprenants : investir dans l'éducation pour un monde en pleine évolution ».

### **Encadré 1 : l'investissement en faveur des jeunes citoyens d'aujourd'hui est un investissement pour un avenir meilleur**

On ne peut pas laisser cette crise de l'éducation se poursuivre, car l'éducation est la réponse à beaucoup de problèmes du monde actuel. L'éducation est un droit de l'homme et un moyen essentiel pour le développement. Il est prouvé que l'investissement dans l'éducation est un catalyseur pour l'ensemble de l'agenda du développement durable : investir dans l'éducation contribue à améliorer la santé à long terme, à renforcer l'égalité entre les sexes, à promouvoir la gouvernance démocratique et la paix, à favoriser des moyens de subsistance plus durables, et à lutter contre la dégradation de l'environnement<sup>7</sup>.

L'éducation est également cruciale pour la prospérité et l'égalité. L'éducation est essentielle pour la croissance économique à long terme et la hausse des revenus. L'investissement dans des systèmes d'éducation plus équitables peut contribuer à éliminer (et à réduire) les inégalités économiques croissantes<sup>8</sup>, tout en aidant les plus pauvres à sortir de la misère. Par exemple, on estime que la pauvreté dans le monde pourrait être divisée par deux si tous les adultes avaient suivi des études secondaires complètes<sup>9</sup>. L'éducation fournit également des compétences qui augmentent les possibilités d'emploi – de plus en plus indispensables dans un monde où les emplois changent rapidement en raison des progrès technologiques<sup>10</sup>.

### **► Un financement insuffisant**

L'intérêt d'investir dans l'éducation est incontestable. Pourtant, le financement reste nettement inférieur à ce qu'il devrait être, en raison de l'insuffisance des ressources intérieures allouées à l'éducation dans les pays en développement et du manque de soutien des donateurs et de la communauté internationale. Le Rapport mondial de suivi de l'éducation considère qu'à moins d'une transformation radicale du financement de l'éducation, les objectifs de l'ODD 4 relatifs à l'enseignement primaire et secondaire accuseront 50 ans de retard<sup>11</sup>.

La réalisation d'une éducation préprimaire, primaire et secondaire universelle – de bonne qualité – dans les pays à revenu faible et intermédiaire (tranche inférieure) nécessitera au total 340 milliards de dollars américains par an. Selon la Commission pour l'éducation, il faut augmenter régulièrement le financement mondial de l'éducation pour passer de 1,2 milliard de dollars américains à 3 milliards d'ici à 2030.<sup>12</sup> Aucun de ces calculs, toutefois, ne prend en compte l'éventail complet des engagements pris dans l'ODD 4 (par exemple, l'alphabétisation des adultes).

### **► Sécuriser les 97 % des ressources intérieures nécessaires pour financer L'ODD 4**

Il faut de toute urgence susciter une percée financière en faveur de l'ODD 4. L'augmentation durable des ressources nationales à long terme sera essentielle : on estime que 97 % du financement requis pour atteindre l'ODD 4 doit provenir des budgets nationaux<sup>13</sup>.

Le cadre d'action Éducation 2030 reconnaît que les objectifs ne peuvent être atteints sans une hausse des financements intérieurs. Il préconise un niveau minimal de dépenses, calculé par rapport au budget global du gouvernement (entre 15 et 20 %), et en pourcentage de la richesse nationale (entre 4 et 6 % du PIB). Ces critères sont applicables aussi bien aux pays développés qu'aux pays en développement. Le cadre d'Incheon établit clairement que de nombreux pays en développement, en particulier ceux qui ont le plus long chemin à parcourir pour atteindre l'ODD 4, doivent augmenter leurs niveaux de dépenses. En ce moment, la grande majorité des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire (tranche inférieure) sont très loin des niveaux de dépenses requis ; une analyse des budgets des 70 pays en 2016 montre que 9 pays seulement ont atteint la part de 20 % du budget et que seuls 11 pays consacrent 6 % du PIB à l'éducation – et il n'y a que 4 pays qui satisfont aux deux conditions<sup>14</sup>.

7. Consultez le résumé de ces éléments probants dans le « Plaidoyer pour l'investissement » du GPE : <http://replenishment.globalpartnership.org/fr/plaidoyer-pour-linvestissement/>

8. Pour une discussion sur l'investissement (progressif) dans l'éducation et son impact sur l'inégalité, voir le document de recherche d'Oxfam, *Commitment to Reducing Inequality Index* (2017).

9. UNESCO et RMSE (juin 2017). Op. cit.

10. On prévoit qu'en 2030, la moitié des emplois dans le monde (2 milliards d'emplois) devraient disparaître en raison de l'automatisation. Commission de l'éducation (2016).

11. UNESCO, RMSE (2016). *Rapport mondial de suivi de l'éducation 2016 - L'éducation pour les peuples et la planète : Créer des futurs durables pour tous*

12. Commission de l'éducation (2016). Ibid.

13. Commission de l'éducation. Ibid.

14. Ces chiffres sont tirés de la base de données de la CME, qui a été compilée par Government Spending Watch, sur la base de documents budgétaires gouvernementaux officiels. Voir le lien

## 2. Une question fiscale : le financement de L'ODD 4

Il est de plus en plus reconnu que dans les pays en développement, une meilleure perception de l'impôt est essentielle pour débloquer le financement nécessaire à la réalisation des objectifs de développement et des droits des citoyens. De plus, 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>15</sup>. L'ONU recommande un seuil minimum impôts/PIB de 20 % pour satisfaire les droits élémentaires des citoyens et les engagements des gouvernements<sup>16</sup>. Le ratio impôts/PIB de 20 % doit être considéré comme un plancher et non comme un plafond, d'autant plus que la plupart des pays ont un potentiel d'imposition inexploité beaucoup plus important, et qu'ils doivent également répondre à de multiples objectifs de développement<sup>17</sup>. L'incapacité à maximiser leurs recettes fiscales est aggravée par le fait que de nombreux pays pauvres sont en train de glisser vers des niveaux d'endettement dangereux, qui vont nécessiter des paiements que les gouvernements qui peinent à atteindre les ODD peuvent difficilement se permettre.

Face aux besoins de financement pour déployer l'ODD 4 dans toute son ampleur, les défenseurs de l'éducation sont de plus en plus conscients de la nécessité de mettre l'accent, non seulement sur les dépenses de l'éducation, mais aussi sur l'importance cruciale du montant global des recettes permettant de financer ses dépenses. Il est évident dans beaucoup de pays qu'il ne suffira pas de consacrer une large part du budget à l'éducation pour mettre fin à la crise de l'éducation si les budgets gouvernementaux globaux sont trop faibles au départ. Pour cette raison, l'UNESCO a appelé les pays qui consacrent déjà une part raisonnable de leur budget à l'éducation à travailler pour développer l'ensemble de leurs recettes budgétaires, et à consacrer en priorité au moins 20 % du total des ressources à l'éducation<sup>18</sup>.

L'exemple de l'Éthiopie est intéressant ici : L'Éthiopie alloue plus de 20 % de son budget à l'éducation publique depuis de nombreuses années<sup>19</sup>, mais continue de se débattre avec des taux d'abandon scolaire très élevés et une qualité très médiocre. Comment l'Éthiopie peut-elle améliorer son système d'éducation publique alors qu'elle applique déjà les recommandations internationales fixant la part de l'éducation dans le budget ? La réponse se trouve dans les mesures à prendre pour augmenter la taille du budget annuel total du gouvernement, qui est limitée par des taux très faibles de perception des impôts<sup>20</sup>. Si l'Éthiopie parvenait à élever son niveau d'imposition pour atteindre le seuil de 20 % pour le ratio impôts/PIB, en conservant la répartition actuelle des parts de son budget, les nouveaux revenus ainsi générés permettraient de payer l'accès à l'éducation de tous les enfants aujourd'hui privés d'enseignement primaire et secondaire<sup>21</sup>.

Il en va de même en République dominicaine et au Nicaragua, où les dépenses de l'éducation sont supérieures à 20 %<sup>22</sup> mais où les ratios impôts/PIB sont très faibles<sup>23</sup>; si les gouvernements maintenaient la répartition budgétaire actuelle, mais augmentaient le ratio impôts/PIB à 20 %, ils pourraient également générer suffisamment de fonds pour scolariser tous les enfants actuellement exclus de l'éducation primaire et secondaire<sup>24</sup>. Au Malawi, même avec des ratios impôts/PIB relativement élevés (à 18,6 %<sup>25</sup>), le fait d'atteindre le seuil plancher recommandé de 20 % permettrait de financer la scolarité primaire de 41 000 enfants de plus, ou de couvrir plus de la moitié des subventions du Programme d'amélioration de l'école primaire (PPSI), lesquelles ont démontré leur puissant impact sur l'amélioration de la qualité de l'éducation. Étant donné qu'au Malawi le taux global d'achèvement du cycle primaire n'est que de 31 %, alors que le ratio élèves/enseignant qualifié dans le primaire s'établit à 111:1, il s'agirait là d'un coup de pouce bienvenu<sup>26</sup>.

15. 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). ou Piketty 2014, *Capital in the twenty-first century*. Cambridge, Massachusetts
16. Voir le rapport au Groupe de travail sur le développement du G20, *Supporting the Development of More Effective Tax Systems* (OCDE, 2011), pour connaître les précédentes estimations du PNUD sur le minimum requis pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Étant donné que les ODD s'accompagnent d'objectifs plus ambitieux, il s'agit presque certainement d'une sous-estimation des besoins actuels.
17. Différents pays ont un « potentiel » différent de perception des impôts. Voir les index produits par le Centre d'études et de recherches sur le développement international (CERDI) et le FMI (utilisé dans l'analyse individuelle des documents pays du FMI). Plus son PIB par habitant est élevé, plus le potentiel fiscal d'un pays est élevé, mais d'autres variables influent sur le potentiel des pays à percevoir les impôts, notamment le ratio commerce/PIB, la part de l'agriculture dans le PIB (qui réduit les recettes parce que l'essentiel des activités agricoles sont à petite échelle ou non formelles), ou les revenus tirés des ressources naturelles.
18. UNESCO-RMS EPT, 2014. *Document d'orientation 12 : Augmenter les recettes fiscales pour combler le déficit de financement de l'éducation*
19. Voir les données de l'Institut de statistique de l'UNESCO ici : <http://data.uis.unesco.org/#>
20. Voir le rapport pays 2016 du FMI. L'Éthiopie a un ratio impôts/PIB de seulement 13,5 % (il était de 11 % seulement il y a quelques années).
21. Ce calcul est basé sur les données des perspectives de l'économie mondiale du FMI pour les niveaux de PIB (monnaie nationale), en calculant ce que représenteraient 20 % (impôts supplémentaires) et 24 % (budget estimé de l'éducation) de ce montant. Ensuite, en utilisant les chiffres de l'ISU sur les enfants non scolarisés et les fonds disponibles actuellement par enfant, on calcule ce que les recettes fiscales supplémentaires permettraient de financer. Il convient de noter que les chiffres sur le PIB datent de 2016, tandis que les données sur les dépenses provenant de l'ISU concernent 2015 (dernière année disponible). Afin de calculer les coûts supplémentaires de l'éducation, les montants doivent être convertis en dollars US depuis la monnaie nationale. Le taux de change annuel moyen pour 2016 est disponible sur <http://fxtop.com>.
22. En 2016 le Nicaragua a consacré 23,8 % de son budget et 4,6 % du PIB à l'éducation. En 2016, la République dominicaine a consacré 24 % de son budget et 4,1 % du PIB à l'éducation. Ces chiffres sont tirés de la base de données de la CME, qui a été compilée par Government Spending Watch, sur la base de documents budgétaires gouvernementaux officiels. Op. cit.
23. Le rapport impôt/PIB en République dominicaine était de 13,5 % en 2016 et de 14,3 % au Nicaragua, selon les rapports sur les pays les plus récents du FMI.
24. Ceci est basé sur la même formule que ci-dessus dans la note 21 ; toutes les données concernent les exercices financiers 2015-2016.
25. Il s'agit des recettes et des recettes fiscales que le FMI ne distingue pas (voir le rapport pays 2016 du FMI).
26. Étude de cas de pays pour le sommet d'Oslo sur l'éducation pour le développement. 2015. *Financing Education in Malawi: Opportunities for action*.

## ► Il reste beaucoup à faire encore dans certains pays

Les faibles taux d'imposition par rapport au PIB frappent beaucoup plus durement les enfants lorsque le niveau des dépenses d'éducation est très faible – dans la plupart des cas, les nouvelles ressources pourraient éclipser ce qui est actuellement dépensé pour l'éducation. Par exemple, le Pakistan, qui consacre seulement 13 % de son budget national et un peu plus de 2 % du PIB à l'éducation, présente également un faible ratio impôts/PIB (11 %). Si le Pakistan augmentait son ratio impôts/PIB à 20 % et allouait 20 % des nouvelles ressources à l'éducation, cela générerait plus de 5 milliards de dollars de nouvelles recettes fiscales et permettrait d'augmenter le budget de l'éducation de plus de 70 % par rapport aux niveaux actuels<sup>27</sup>. Cela pourrait financer chaque année la scolarité de tous les enfants non scolarisés à l'école primaire ou secondaire et couvrir le coût estimé de l'élimination de l'analphabétisme au Pakistan, en laissant 1 milliard de dollars en « petite monnaie ». Avec 25 % d'enfants en âge de fréquenter l'école primaire et secondaire qui ne sont pas scolarisés, 15 % de filles pauvres des zones rurales qui achèvent le cycle primaire et 36 millions de Pakistanais<sup>28</sup> qui ne savent ni lire ni écrire, une telle mesure ferait une énorme différence.

## ► Honorer les engagements par des efforts fiscaux

Un certain nombre de gouvernements ont pris des engagements importants en faveur l'éducation tout en augmentant parallèlement les recettes fiscales. Le Mozambique, par exemple, a fait des progrès considérables en un laps de temps relativement court, avec des taux impôts/PIB qui sont passés de 14 % en 2009 à 21,5 % en 2015<sup>29</sup>. Grâce à ces nouveaux revenus, le Mozambique a pu investir plus de 20 % de son budget national dans l'éducation et atteindre l'objectif de 6 % du PIB dédiés à l'éducation. Mais même avec la concrétisation de ces nouveaux engagements, le Mozambique continue de faire face à des défis ayant trait aux enfants non scolarisés, au décrochage scolaire et à la piètre qualité de l'éducation. Le pays est également aux prises avec la hausse des niveaux d'endettement, et se place au centre d'une crise de la dette en pleine éclosion en Afrique<sup>30</sup>. En effet, même dans des contextes où le financement se situe à des niveaux minimums, la réalisation d'une éducation de qualité pour tous exige un soutien sur le long terme. Même alors, cela reste souvent insuffisant. L'augmentation de la population jeune dans de nombreux pays en développement, aggravée par la faiblesse des systèmes d'éducation préexistants, signifie que les pays doivent concentrer les investissements à court terme. Dans ces cas, il faudrait des allocations *beaucoup plus importantes* – souvent supérieures à 30 % du budget, bien au-delà des critères internationaux – pour l'éducation, ce qui semble irréalisable sans évincer d'autres besoins de développement (ou creuser la dette des pays), ou collecter davantage de recettes intérieures. En réalité, de nombreux pays doivent viser des taux impôts/PIB supérieurs à 20 %. Le dilemme du financement auquel sont confrontés les pays en développement peut se résumer simplement. L'Europe et les pays de l'Amérique du Nord prélèvent 43 % du PIB en recettes domestiques, en moyenne. Ils financent ainsi l'ensemble de leurs services gouvernementaux, y compris l'éducation. Dans les pays à revenu faible, les recettes intérieures se situent en moyenne à 14 % du PIB, et dans les pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure) autour de 18 %. Environ 16 % des dépenses publiques sont consacrées à l'éducation. Une allocation de 16 % du budget public associée à un revenu national entre 14 % et 18 % se traduit par moins de 3 % du PIB (à l'exclusion de l'aide). La modélisation financière montre qu'il faut allouer plus de 6 % du PIB à l'éducation pour atteindre les objectifs fixés par les ODD<sup>31</sup>. L'UNESCO a également estimé qu'il fallait consacrer plus de 6 % du PIB à l'éducation, au moins à court terme, en vue d'augmenter les dépenses pour financer l'éducation de qualité et équitable dans les pays à revenu faible<sup>32</sup>. Pour ce faire, les pays à revenu faible devraient augmenter sensiblement les recettes intérieures jusqu'à 20 % à 30 % du PIB<sup>33</sup>.

Les recettes fiscales sont essentielles pour financer durablement l'éducation, non seulement parce qu'elles peuvent aider à réunir plus de fonds pour l'éducation publique, mais aussi parce qu'elles fournissent un financement prévisible à long terme qui peut être utilisé pour couvrir les coûts d'exploitation ou les coûts récurrents, notamment les salaires des enseignants (le principal poste des budgets de l'éducation). L'aide des donateurs, par comparaison, est souvent une aide à court terme, imprévisible et incapable de financer ces coûts récurrents qui sont cruciaux, en particulier pour rémunérer les enseignants – sauf dans le cas d'un appui budgétaire général ou sectoriel. En définitive, les recettes fiscales sont au cœur de la stabilité financière et de l'augmentation des dépenses dans le secteur de l'éducation.

27. Ceci est basé sur la même formule que ci-dessus dans la note 21 ; toutes les données concernent les exercices financiers 2015-2016.

28. [http://unesco.org.pk/education/documents/situationanalysis/National\\_Final\\_Report\\_Education\\_Policy\\_Analysis.pdf](http://unesco.org.pk/education/documents/situationanalysis/National_Final_Report_Education_Policy_Analysis.pdf)

29. FMI, *Worldwide Government Revenue Database*, Fonds monétaire international, Washington D.C.

30. <https://www.ft.com/content/805d2b58-59a2-11e7-b553-e2df1b0c3220>

31. Voir page 50 pour une discussion complète et la présentation des calculs dans le rapport de Lewin, K. « The educational challenges of transition: Key issues for 2030 ». Document de travail du GPE, 2017

32. La prédiction tablait sur 6,56 %. Cette estimation se fonde sur l'augmentation de la population jeune et les besoins de l'éducation de qualité (baisse des ratios élèves/enseignant, construction de nouvelles salles de classe, etc.) Voir UNESCO-RMS EPT. (Juillet 2015). *Document d'orientation 18 : Chiffrer le droit à l'éducation : le coût de la réalisation des nouvelles cibles d'ici à 2030*.

33. 2017, *L'aide à l'éducation stagne et n'est pas attribuée aux pays qui en ont le plus besoin*. Publié par le rapport mondial de suivi de l'éducation de l'UNESCO.

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

Les gouvernements doivent trouver des moyens d'augmenter la perception des impôts et de stimuler leurs revenus en général afin d'assurer la réalisation du droit à l'éducation pour tous. Il faut en priorité veiller à ce que les impôts s'appliquent à ceux qui sont le plus en mesure de payer – les grandes entreprises multinationales et les riches particuliers – et que tout élargissement du système d'imposition soit mené de façon équitable et progressive. Cela ne se fera pas du jour au lendemain ni sans résistance, mais, malgré les défis, les pays à revenu faible et intermédiaire peuvent augmenter leurs recettes, souvent dans un laps de temps relativement court, à condition d'en avoir la détermination et la volonté politique. Dans les pays avec des niveaux élevés de pauvreté et d'importants secteurs informels, s'attaquer à la perte de l'argent dû par les grandes multinationales est de loin le moyen le plus important et le plus facile de construire des systèmes plus progressifs. 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.

#### ► Taxer les grandes entreprises : pour qu'elles s'acquittent de leur juste part et mettent un terme à la course vers le bas

À l'heure actuelle, l'évasion fiscale des multinationales conduit à une hémorragie de ressources pour les pays en développement<sup>34</sup>. Ces pratiques privent les citoyens de la richesse qui pourrait être investie dans l'éducation, ce qui contribuerait à la prospérité nationale à long terme. L'impact de l'évasion ou de l'évitement fiscal des entreprises (que ce soit par des moyens légaux ou illégaux), les conventions fiscales excessivement restrictives et l'octroi d'incitations fiscales dommageables limitent considérablement le montant des impôts perçus par les gouvernements.

L'évitement fiscal des entreprises, par lequel les entreprises parviennent à ne pas payer d'impôts en toute légalité (sans enfreindre les lois) en exploitant les failles du système pour réduire artificiellement leur facture fiscale, fait perdre chaque année chaque année 200 milliards de dollars aux pays en développement<sup>35</sup>. C'est plus que l'aide internationale fournie par tous les pays riches aux pays en développement chaque année. Ce montant suffirait pour couvrir la quasi-totalité des coûts annuels estimés pour atteindre les objectifs des ODD 2030 relatifs à l'enseignement universel dans le primaire et le premier cycle du secondaire dans les pays à revenu faible ou intermédiaire<sup>36</sup>. La lutte contre l'évasion fiscale (illégal) se justifie aussi par un autre besoin. La majeure partie de l'argent est perdu en raison de fausses factures, dans lesquelles les multinationales donnent délibérément des renseignements inexacts sur la valeur d'une transaction commerciale de sorte à ne pas payer d'impôt. Une étude a montré que dans 37 pays à revenu faible et intermédiaire (tranche inférieure), les flux illicites représentent une plus grande portion du PIB que les dépenses du gouvernement pour l'éducation. Au Nicaragua, par exemple, les pertes correspondent à 45 % du PIB. L'élimination de ces flux et une allocation budgétaire de 20 % en faveur de l'éducation permettraient de faire passer le budget annuel de l'éducation de 4 à 13 % du PIB<sup>37</sup>.

ActionAid a estimé que les pertes résultant de ce que le FMI considère comme des incitations fiscales « préjudiciables » ou « inutiles » offertes aux grandes entreprises pourraient se traduire pour les pays par une perte de 138 milliards de dollars par an<sup>38</sup>. Les recherches d'ActionAid indiquent que les gouvernements des pays d'Afrique subsaharienne pourraient perdre quelque 38,6 milliards de dollars par année, soit 2,4 % de leur PIB, en raison des incitations fiscales préjudiciables. C'est l'équivalent de près de la moitié (47 %) de leurs dépenses d'éducation. Les estimations individuelles des pays mettent en évidence l'impact négatif sur la perception des recettes intérieures. Par exemple, au Ghana, 20 % des 2,1 milliards de dollars perdus en raison des incitations fiscales représenteraient 420 millions de dollars. Cet argent pourrait payer la scolarité primaire des 319 000 enfants non scolarisés, les salaires de 10 000 enseignants qualifiés supplémentaires et des repas scolaires gratuits pour 557 892 enfants pendant un an. Au Sénégal, les sommes perdues à cause des incitations fiscales correspondent à l'ensemble du budget annuel de l'éducation (101 %), en Éthiopie et au Niger, c'est l'équivalent d'environ deux tiers du budget annuel (66 % et 67 %, respectivement) et près de la moitié du budget annuel de l'éducation au Burkina Faso (59 %), au Mozambique (51 %) et en Tanzanie (43 %).

34. Voir Cobham, Alex avec Steven Klees. 2016. « Global Taxation: Financing Education and the Other SDGs », document de référence pour la Commission de l'éducation.

35. Fonds monétaire international 2015. Document de travail du FMI [www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15118.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15118.pdf).

36. Ce montant est basé sur les augmentations annuelles requises entre 2015 et 2030, puis sur la moyenne annuelle pour toutes les années. Voir <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002321/232197E.pdf>. Le montant réel est de 2010 milliards de dollars US.

37. *Raising Domestic Resources for Equitable Education*, document de référence, Commission de l'éducation, Asma Zubairi et Pauline Rose, REAL Centre, Université de Cambridge.

38. ActionAid (2013), *Give us a Break: How Big Companies Are Getting Tax-Free Deals*, juin 2013.

Les incitations fiscales sont une réduction de la facture fiscale offerte par un gouvernement à une entreprise, généralement avec l'objectif d'attirer des investissements étrangers ou de soutenir un secteur particulier de l'économie. Certaines réductions en faveur des pauvres, comme l'exonération de la TVA sur les aliments de base comme la farine, peuvent être vitales pour les personnes vivant dans la pauvreté ; toutefois, les incitations fiscales offertes aux grandes entreprises multinationales telles que la réduction des taux d'imposition sur les sociétés, les exonérations fiscales, les zones économiques spéciales, et la réduction des taxes sur les marchandises importées dans le pays peuvent souvent s'avérer préjudiciables et inutiles<sup>39</sup>. Des incitations fiscales sont offertes pour attirer les investissements, mais les recherches montrent qu'elles sont loin de constituer des facteurs importants pour les sociétés étrangères au moment de choisir où investir. ActionAid a averti que, conjugué à la baisse constante des taux d'imposition des sociétés due à la « concurrence fiscale » entre les pays, cela conduit à une dangereuse « course vers le bas » dans laquelle la sous-cotation continue des impôts entre les pays aboutit à un jeu à somme nulle, avec une fiscalité très faible des grandes sociétés dans les pays en développement (surtout lorsque c'est encore aggravé par des pratiques d'évitement fiscal dans les entreprises)<sup>40</sup>. Cela signifie qu'un volume élevé de recettes fiscales potentielles est abandonné contre un nombre limité d'avantages, voire aucun.

### ► L'action intérieure doit être soutenue par une action coordonnée au niveau mondial et entre les pays

Les conventions fiscales (accords entre pays pour la répartition des droits fiscaux) tendent souvent à limiter de façon excessive la capacité des pays en développement à imposer certains types de revenus et peuvent jouer un rôle de facilitation dans de nombreux mécanismes d'évitement fiscal. Les entreprises mondiales utilisent les conventions fiscales pour limiter leurs contributions fiscales dans les pays où elles génèrent des profits. ActionAid a analysé le contenu de plus de 500 traités contraignants signés par des pays à revenu faible ou intermédiaire (tranche inférieure) en Asie et en Afrique subsaharienne pour mettre en évidence le rôle des conventions fiscales pour priver un pays des recettes dont il a grandement besoin. Au Bangladesh, le pays qui compte le plus grand nombre de « conventions très restrictives », 85 millions de dollars ont été perdus pendant la seule année 2013, en raison d'une seule règle figurant dans les conventions internationales du pays.<sup>41</sup> C'est à près 20 % du budget 2014 du premier cycle de l'enseignement secondaire<sup>42</sup>.

Une autre façon de transférer des sommes considérables de revenus et de richesses à l'étranger (souvent facilitée aussi par des conventions fiscales), et d'éviter les impôts, est l'utilisation intelligente des paradis fiscaux par de nombreuses entreprises. Ces pays, où les revenus peuvent être imposés à un taux extrêmement bas ou ne pas être imposés du tout, sont souvent hors de portée des autorités fiscales et des régulateurs d'autres pays. La lutte contre ces pratiques et ces failles nécessitera une action mondiale coordonnée sur les réformes fiscales internationales.

Actuellement, les normes fiscales mondiales sont principalement élaborées par l'OCDE qui favorise les intérêts des pays riches, mais on observe des appels croissants à la création d'un organe intergouvernemental plus démocratique sous les auspices de l'ONU, disposant des ressources nécessaires et habilité à fixer les règles fiscales à l'échelle mondiale et à les faire respecter.

### ► Taxes dédiées : potentiel dans le domaine de l'éducation

Un dernier domaine qui pourrait générer de nouveaux fonds spécifiques pour l'éducation est celui des taxes « dédiées » (essentiellement des recettes réservées à un usage spécifique, c'est-à-dire à l'éducation). Des programmes existants de taxes dédiées à l'éducation suggèrent que cette approche a le potentiel de contribuer à l'augmentation des dépenses d'éducation, et devrait donc être sérieusement envisagée par les gouvernements. Toutefois, il convient de noter que ces programmes ne sont pas dénués de controverse<sup>43</sup>. Dans tout scénario introduisant des taxes dédiées pour l'éducation, il est important de s'assurer que les allocations existantes sont référencées et garanties, de manière à ce que les nouvelles taxes génèrent des revenus réellement supplémentaires qui n'existeraient pas autrement. Il peut y avoir des possibilités d'établir des taxes dédiées sur l'extraction des ressources naturelles, étant donné que celles-ci peuvent être considérées comme faisant partie du « capital naturel » d'un pays et qu'il est logique d'échanger cette forme de capital contre des investissements dans l'éducation – porteurs de gains à long terme pour le pays<sup>44</sup>.

39. Pour une discussion sur les types d'incitations qui sont préjudiciables, voir Archer, D, Curtis, M. et Pereira, J. (2016), *Domestic Tax and Education*, un document de référence préparé pour la Commission internationale sur le financement des opportunités éducatives dans le monde, ActionAid

40. Voir ActionAid et TJN-Africa, 2016. Still racing toward the bottom? Corporate tax incentives in East Africa

41. ActionAid, 2016. *Mistreated: The tax treaties that are depriving the world's poorest countries of vital revenue*. La base de données fiscale a été produite pour ActionAid. Hearson, M. 2016. The ActionAid tax treaties dataset. Brighton, Institute of Development Studies. <http://ictd.ac/datasets/action-aid-tax-treaties-datasets>

42. Ibid.

43. Voir Archer, et al, J. (2016), *Domestic Tax and Education*, un document de référence préparé pour la Commission internationale sur le financement des opportunités éducatives dans le monde, ActionAid

44. Voir Archer et al., Ibid., pour une discussion sur les taxes dédiées dans l'éducation.

**Tableau 1: Certains pays doivent concentrer leurs efforts sur la mobilisation de ressources nationales plus importantes pour augmenter leurs dépenses d'éducation<sup>i</sup>**

Pays	Part du budget dédiée à l'éducation <sup>ii</sup>	Ratio impôts/ PIB <sup>iii</sup>	Recettes supplémentaires générées avec des taux impôts/PIB de 20 % et des dépenses identiques	Estimation des pertes fiscales
Malawi	18% <sup>#</sup>	16,8%	Un ratio impôts/ PIB égal à 20 % permettrait de financer la scolarité primaire de 41 000 enfants supplémentaires, ou couvrir la moitié des subventions du programme d'amélioration de l'école primaire.	<p><b>Pertes dues aux flux financiers illicites.</b> En 2013, les flux financiers illicites ont entraîné la perte de 17 % du PIB, soit environ trois fois le budget de l'éducation de cette même année.</p> <p><b>Pertes dues aux conventions fiscales.</b> 27 millions de dollars d'impôts ont été perdus quand la société minière australienne Paladin a rapatrié des sommes importantes en Australie en passant par les Pays-Bas. Le montant ainsi perdu équivaut à 20 % du budget de l'enseignement secondaire.</p> <p><b>Pertes dues aux incitations fiscales.</b> Les incitations fiscales ont fait perdre 100 millions (47 milliards MK) par an au pays, l'équivalent d'environ la moitié du budget de l'éducation en 2013/2014 et un tiers en 2015/2016.</p>
Kenya	20% <sup>#</sup>	17%	Un ratio impôts/PIB de 20 % générerait plus de 200 millions de dollars US chaque année, ce qui financerait 1,5 million de places à l'école primaire.	<p><b>Pertes dues aux incitations fiscales.</b> Le FMI a estimé en 2016 que les incitations fiscales pouvaient correspondre à environ 2,2 % du PIB en 2016. ActionAid a estimé en 2013 (en utilisant un chiffre plus bas de 2008) que la perte due aux incitations fiscales s'élevait à 1,1 milliard de dollars. 20 % de cette somme, soit 220 millions de dollars, financeraient :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. une place à l'école primaire pour 956 000 enfants non scolarisés</li> <li>2. 10 000 enseignants qualifiés supplémentaires</li> <li>3. des repas scolaires gratuits pendant un an pour 300 999 enfants</li> </ol>
Éthiopie	24% <sup>*</sup>	13,5%	Un ratio impôts/PIB de 20 % permettrait de couvrir les coûts d'une année scolaire complète pour tous les enfants actuellement privés d'éducation primaire et secondaire.	<p><b>Pertes dues aux incitations fiscales.</b> On estime que les incitations fiscales ont coûté 4,2 % du PIB en 2008/2009, à peu près l'équivalent du budget total de l'éducation pendant la même année. Si l'Éthiopie y avait mis fin et consacré 10 % des recettes ainsi récoltées à l'éducation de base, le pays aurait pu disposer de 133 millions de dollars, assez pour scolariser 1,4 million d'enfants supplémentaires.</p>
Nicaragua	23,8% <sup>*</sup>	14,3%	Ce montant suffirait pour financer tous les enfants non scolarisés dans le primaire et le secondaire.	<p><b>Pertes dues aux incitations fiscales.</b> Les incitations fiscales offertes en 2008 se montent à 415,6 millions de dollars. Cela pourrait financer 2,5 fois les dépenses de l'éducation primaire pendant la même année.</p> <p><b>Pertes dues aux flux financiers illicites.</b> Parmi les 37 pays à revenu faible ou intermédiaire (tranche inférieure), le Nicaragua est celui qui a enregistré les pertes les plus élevées à cause des flux financiers illicites, l'équivalent de 45 % du PIB. L'élimination de ces flux et une allocation budgétaire de 20 % feraient passer le budget annuel de l'éducation de 4 à 13 % du PIB.</p>
République Dominicaine	24% <sup>*</sup>	13,5%	Ce montant suffirait pour financer tous les enfants non scolarisés dans le primaire et le secondaire.	<p><b>Pertes dues aux incitations fiscales.</b> 101 incitations analysées en 2013 correspondaient à plus d'un tiers du budget de l'éducation pendant la même année.</p>



**Tableau 2: Certains pays doivent augmenter leurs dépenses d'éducation et collecter davantage de recettes<sup>i</sup>**

Pays	Share of budget to education <sup>ii</sup>	Ratio impôts/ PIB <sup>iii</sup>	Ressources supplémentaires collectées en consacrant 20 % à l'éducation et si le ratio impôts/PIB atteint le seuil minimum de 20 %	Estimation des pertes fiscales
<b>Ouganda</b>	11,7% <sup>#</sup>	13%	En augmentant les impôts pour atteindre 20 % du PIB et en consacrant 20 % de ces nouvelles ressources à l'éducation, on disposerait d'un demi-milliard de dollars US supplémentaire. Cela suffirait à financer la scolarité de tous les enfants d'âge primaire (scolarisés ou non actuellement) et à couvrir les coûts de scolarité de 1,5 million d'enfants environ dans le premier cycle de l'enseignement secondaire.	<b>Pertes dues aux incitations fiscales.</b> En 2010, on estime que 2 % du PIB a été perdu en raison des incitations fiscales, l'équivalent de 272 millions de dollars. Si 20 % de cette somme étaient consacrés à l'éducation, les 54,4 millions supplémentaires ainsi générées pourraient financer : 1. 477 000 places supplémentaires à l'école pour tous les enfants non scolarisés 2. 20 000 enseignants qualifiés supplémentaires 3. des repas scolaires gratuits pour 412 047 enfants
<b>Tanzanie</b>	17,2% <sup>#</sup>	12%	En augmentant les impôts pour atteindre 20 % du PIB et en consacrant 20 % de ces nouvelles ressources à l'éducation, on disposerait de plus d'un demi-milliard de dollars, suffisamment pour financer la scolarité annuelle de près de 6 millions d'enfants.	<b>Pertes dues aux incitations fiscales.</b> En 2015, 1,5 % du PIB (790 millions de dollars), soit 43 % du budget de l'éducation.
<b>RDC</b>	15% <sup>#</sup>	10.8%	En augmentant les impôts pour atteindre 20 % du PIB et en consacrant 20 % de ces nouvelles ressources à l'éducation, on augmenterait le budget total de l'éducation de 60 %. Le montant collecté représente plus de huit fois le budget de la même année, et permettrait de financer la scolarité primaire de 23 millions d'enfants.	<b>Pertes dues aux incitations fiscales.</b> Un rapport du FMI de 2015 évalue les dépenses fiscales de la RDC à 1 % du PIB. Cela représente environ 359 millions de dollars (322 milliards CDF) – près de la moitié du budget national de l'éducation.
<b>Pakistan</b>	13% <sup>-</sup>	11%	En augmentant les impôts pour atteindre 20 % du PIB et en consacrant 20 % de ces nouvelles ressources à l'éducation, on obtiendrait plus de 5 milliards de dollars et on pourrait augmenter le budget de l'éducation de plus de 70 %. Cela pourrait financer la scolarité de tous les enfants non scolarisés à l'école primaire ou secondaire et couvrir le coût estimé de l'élimination de l'analphabétisme au Pakistan, en laissant 1 milliard de dollars en « petite monnaie ».	<b>Pertes dues aux incitations fiscales.</b> On estime que les recettes annuelles volatilisées par les incitations fiscales s'élèvent à 4 milliards de dollars. 20 % de cette somme, soit 800 millions de dollars, financeraient : 1. une place à l'école primaire pour 5 612 000 enfants non scolarisés 2. 100 000 enseignants qualifiés supplémentaires 3. des repas scolaires gratuits pendant un an pour 1 796 632 enfants

<sup>i</sup> ActionAid a calculé le montant des recettes supplémentaires qui pourraient être collectées si les gouvernements qui ne lèvent pas assez d'impôts ou ne dépensent pas suffisamment pour l'éducation atteignent le seuil de référence de 20 %. Les calculs et les références complètes sont disponibles ici.

<sup>ii</sup> Ces chiffres reposent sur les allocations budgétaires 2016 – dans la mesure du possible, on a utilisé les dépenses réelles – provenant soit de la base de données de Government Spending Watch (indiqués par \*) soit de la base de données de l'ISU (indiqués par -), soit de l'analyse des documents budgétaires du gouvernement (indiqués par #).

<sup>iii</sup> Selon les rapports pays établis par le FMI, 2016.

## 4. Conclusions et recommandations

Les défenseurs de l'éducation ont depuis de nombreuses années mis l'accent sur l'augmentation de la part des budgets nationaux consacrée à l'éducation – en fixant un niveau de référence de 20 % – et le Partenariat mondial pour l'éducation en a même fait une obligation pour les pays souhaitant bénéficier de ses subventions. Mais si le gâteau est petit, la juste part sera une petite part. Dans la plupart des pays, l'amélioration de la qualité et la réalisation du droit à l'éducation pour tous exigent que des mesures soient prises pour accroître la taille du gâteau et augmenter les recettes globales en s'attaquant aux faibles niveaux de perception fiscale. Ce n'est qu'en augmentant le budget global que l'éducation obtiendra les ressources dont elle a besoin, tout en donnant aux gouvernements la possibilité d'honorer d'autres droits fondamentaux pour tous les citoyens. Pour cela, le processus de construction de systèmes fiscaux progressifs à long terme est essentiel ; mais des gains importants peuvent être réalisés dans un temps relativement court, en veillant à ce que les grandes sociétés paient leur juste part, en mettant fin à leurs pratiques d'évasion fiscale et en arrêtant d'offrir des cadeaux fiscaux qui ne sont pas nécessaires.

L'augmentation des recettes ne représente qu'une partie du casse-tête posé par le financement de l'éducation. Les défenseurs de l'éducation savent, après des années d'engagement dans des processus d'établissement de budgets, de surveillance et de reddition de comptes, qu'il reste encore beaucoup à faire pour garantir que les allocations budgétaires sont dépensées de manière efficace, efficiente et équitable. Trop souvent, l'argent qui est alloué à l'éducation n'est pas dépensé pour les plus pauvres et n'arrive pas à temps là où il est nécessaire, en particulier dans les zones défavorisées. À ce titre, la Campagne mondiale pour l'éducation appelle à l'action sur quatre points (les « 4 S ») pour améliorer le financement intérieur de l'éducation : augmenter la part (share) du budget de l'éducation, augmenter la taille (size) des recettes fiscales, renforcer la pertinence (sensitivity) du budget à l'égard des questions d'équité, et effectuer un examen approfondi (scrutiny) du budget afin de s'assurer que l'argent arrive là où il est nécessaire<sup>45</sup>. Des mesures garantissant la transparence des budgets – en particulier face à un sérieux manque d'information publique, comme c'est le cas dans de nombreux pays du Moyen-Orient – et un suivi indépendant des fonds peuvent être utiles pour vérifier si les nouvelles ressources se retrouvent bien dans les livraisons sur le terrain. La société civile a un rôle crucial à jouer à ce stade.

L'aide est également une autre partie fondamentale du casse-tête général du financement, surtout dans les pays à revenu faible, du moins à court terme. On estime à 39 milliards de dollars le déficit de financement à court terme pour la réalisation des ODD. Or, des analyses récentes montrent que l'aide à l'éducation stagne depuis 2010 et qu'elle n'est pas suffisamment dirigée vers les pays qui en ont le plus besoin<sup>46</sup>. Soutenir le Partenariat mondial pour l'éducation est particulièrement crucial pour inverser le déclin de l'aide à l'éducation là où les besoins sont souvent les plus criants, car le Partenariat soutient les processus consultatifs et les réformes systémiques dans des pays qui abritent environ 870 millions d'enfants et de jeunes, et 78 % des enfants non scolarisés dans le monde<sup>47</sup>.

L'aide doit aussi soutenir les efforts des gouvernements en vue d'augmenter les recettes intérieures. Les autorités fiscales et les ministères des Finances dans nombre de pays en développement manquent de ressources techniques et humaines pour faire appliquer les règlements existants ou en élaborer de nouveaux. L'administration fiscale des pays en développement a besoin d'un soutien externe pour progresser, en particulier dans la lutte contre l'évasion fiscale – et pourtant, seulement 0,1 % de l'aide est actuellement utilisé à cet effet.



**Faire campagne pour arrêter l'évasion fiscale au Malawi**  
PHOTO: ACTIONAID

45. Walker, J. et Mowé, K. (2016). L'importance du financement : Une boîte à outils sur le financement intérieur de l'éducation. Campagne mondiale pour l'éducation, Internationale de l'éducation, ActionAid.

46. 2017, *L'aide à l'éducation stagne et n'est pas attribuée aux pays qui en ont le plus besoin*. Publié par le rapport mondial de suivi de l'éducation de l'UNESCO.

47. Voir le plaidoyer du PME en faveur de l'investissement : <http://replenishment.globalpartnership.org/fr/plaidoyer-pour-linvestissement/>

# Recommandations

## Les gouvernements des pays en développement devraient :

- Augmenter la taille des recettes intérieures et, par conséquent, l'ensemble du budget gouvernemental. Pour les pays qui consacrent déjà 20 % de leur budget à l'éducation, des engagements accrus en faveur de l'éducation pourraient être pris en augmentant les recettes intérieures par des mesures visant à élargir l'assiette fiscale de manière progressive (en ciblant le seuil minimum de 20 % pour le ratio impôts/PIB dans les pays qui sont actuellement très loin de ce seuil, et au-delà pour ceux qui peinent à atteindre les objectifs des ODD et sont déjà proches du seuil plancher pour le taux impôts/PIB).
- Adopter des mesures pour protéger le recouvrement de l'impôt auprès des sociétés, par exemple en interdisant les déductions fiscales excessives pour les entreprises et en exigeant qu'elles utilisent des méthodes plus simples de fixation des prix de transfert.
- Promouvoir des réformes en vue de construire des systèmes fiscaux plus progressifs.
- Intensifier les efforts de conformité fiscale et de recouvrement de l'impôt.
- Cesser d'offrir des incitations fiscales préjudiciables et n'utiliser les autres incitations fiscales que de manière sélective pour contribuer à un développement national véritablement stratégique.
- Annuler ou renégocier les conventions fiscales désavantageuses.
- Envisager de nouvelles taxes dédiées pour lever des recettes en vue de faire de nouveaux investissements stratégiques dans l'éducation, s'il apparaît que cette voie est plus réaliste que des augmentations des recettes générales, non dédiées, pour dégager davantage de ressources en faveur des secteurs sociaux.
- Collaborer avec les autres pays de la région afin d'harmoniser les taux d'imposition des entreprises et les politiques fiscales, et éviter une course vers le bas.

## Les sociétés multinationales devraient :

- Payer des impôts justes dans les pays où elles génèrent des revenus.
- Promettre une transparence totale en matière de fiscalité en produisant volontairement des rapports individuels par pays. Les entreprises associées à l'organisation Global Business Coalition for Education doivent donner l'exemple en s'engageant à adopter ces mesures.

## Les donateurs devraient :

- Fournir une aide plus importante au renforcement des systèmes fiscaux, y compris aux autorités fiscales nationales.
- Harmoniser les efforts autour des plans nationaux du secteur de l'éducation, particulièrement avec le Partenariat mondial pour l'éducation.

## Le PME devrait :

- Commencer à suivre les taux d'imposition par rapport au PIB dans tous les pays partenaires et encourager le dialogue stratégique avec les ministères des Finances sur la manière d'élargir progressivement l'assiette fiscale afin de soutenir des dépenses progressives dans le secteur de l'éducation.

## Tous les gouvernements devraient :

- Créer un organisme intergouvernemental dédié à la fiscalité, pleinement habilité, inclusif à l'échelle mondiale et doté de ressources suffisantes, capable d'établir et de faire appliquer des règles mondiales équitables en matière d'évitement fiscal, et d'envisager de nouvelles méthodes d'imposition des sociétés, comme un régime fiscal unitaire.

**ActionAid** is a global movement of people working together to achieve greater human rights for all and defeat poverty. We believe people in poverty have the power within them to create change for themselves, their families and communities. ActionAid is a catalyst for that change.

International Registration number: 27264198

Website: **[www.actionaid.org](http://www.actionaid.org)**

Telephone: **+27 11 731 4500**

Fax: **+27 11 880 8082**

Email: **[mailjhb@actionaid.org](mailto:mailjhb@actionaid.org)**

ActionAid International Secretariat,  
Postnet Suite 248, Private Bag X31, Saxonwold 2132,  
Johannesburg, South Africa.

Février 2018