

Document d'orientation 12

Mars 2014

Augmenter les recettes fiscales pour combler le déficit de financement de l'éducation

La croissance économique soutenue dans bon nombre des pays les plus pauvres de la planète a accru les ressources à collecter par les gouvernements à l'intérieur de leurs frontières et pouvant servir à financer leurs stratégies en matière d'éducation. Toutefois, parmi les pays les plus éloignés des objectifs de l'EPT, nombreux sont ceux qui n'ont pas suffisamment recours à la fiscalité. Le renforcement des systèmes fiscaux est une condition essentielle à la réalisation de l'Éducation pour tous. Le présent document d'orientation montre que si les gouvernements de 67 pays à revenu faible et intermédiaire augmentaient, même modestement, leur effort de collecte de l'impôt et consacraient un cinquième de leur budget à l'éducation, ils pourraient réunir 153 milliards de dollars des États-Unis supplémentaires au bénéfice de l'éducation en 2015, faisant ainsi passer la part moyenne du PNB consacrée à l'éducation de 3 % à 6 % d'ici à 2015.

Introduction

Au cours de la décennie écoulée, leur croissance économique a permis à des pays comme le Ghana et l'Inde de quitter le statut de pays à faible revenu et d'entrer dans le groupe des pays à revenu moyen inférieur, alors que des pays comme l'Angola sont passés dans celui des pays à revenu moyen supérieur. L'Afrique subsaharienne a connu une croissance économique annuelle d'environ 5,4 % ces dernières années, l'économie de pays comme l'Éthiopie progressant de 9,9 % par an.

Les bénéfices de cette croissance n'ont cependant pas encore débouché sur une distribution équitable. Au Nigéria, par exemple, l'économie a progressé d'au moins 5 % annuellement depuis 2003 mais son taux net de scolarisation est tombé de 61 % en 1999 à 58 % en 2010. Le taux net de scolarisation

dans l'enseignement primaire n'était que de 41 % en 2011. Pour garantir le droit de leurs citoyens à l'éducation et exploiter le pouvoir qu'offre l'éducation de transformer la vie des populations, il est vital que les pays mettent en place des politiques fiscales fortes s'appuyant sur des réformes de politique budgétaire permettant d'affecter à l'éducation une part adéquate des dépenses publiques et de favoriser une distribution équitable.

Quelle est la part adéquate des dépenses publiques qui doit être consacrée à l'éducation ? Les gouvernements devraient affecter au moins 6 % du PNB à l'éducation et dépenser au moins 20 % de leurs budgets pour l'éducation. Ces cibles devraient être inscrites dans les objectifs mondiaux de l'éducation après 2015 (Encadré 1). Le présent document d'orientation est principalement axé sur les mesures à mettre en œuvre pour augmenter les recettes fiscales en vue d'atteindre ces objectifs.

Augmenter les recettes fiscales et en allouer une part adéquate à l'éducation

Selon les estimations, les pays doivent lever 20 % de leur PNB en impôts pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Peu de pays à revenu faible et moyen parviennent cependant à mobiliser des ressources nationales de cette ampleur. De plus, parmi ceux qui y parviennent, nombreux sont ceux qui n'affectent pas une part suffisante à l'éducation. Sur les 67 pays disposant de données sur leurs recettes fiscales en part du PNB ainsi que sur l'affectation des recettes publiques à l'éducation, ils ne sont que 7 à atteindre le seuil de 20 % pour ces deux indicateurs (figure 1). La Namibie qui prélève 24

Encadré 1: Quelle part des dépenses publiques faut-il consacrer à l'éducation ?

Le Cadre d'action de Dakar n'a pas fixé de cible de financement pour l'éducation, ce qui a entraîné de larges différences dans les dépenses publiques d'éducation et les chances des enfants d'être scolarisés et d'apprendre continuent de dépendre de leur lieu de naissance.

Il faudrait remédier à cette carence dans les objectifs de l'EPT de l'après-2015 en fixant pour tous les pays un objectif spécifique d'affectation minimale de 6 % du PNB et au moins 20 % de leur budget à l'éducation.

Les gouvernements devraient affecter au moins 6% du PNB à l'éducation

Certains pays comme la République-Unie de Tanzanie ont déjà consacré plus de 6 % de leur PNB à l'éducation, montrant qu'une telle cible est réalisable. Or, sur les 150 pays disposant de données, ils ne sont que 41 à avoir consacré 6 % ou plus du PNB à l'éducation en 2011. Il est particulièrement préoccupant de voir que 10 pays à revenu faible et moyen ont réduit leurs dépenses d'éducation en pourcentage du PNB d'un point de pourcentage ou plus au cours de la décennie. L'Inde, par exemple a réduit ses dépenses d'éducation de 4,4 % du PNB en 1999 à 3,3 % en 2010, compromettant les énormes progrès accomplis en matière de scolarisation d'un plus grand nombre d'enfants, ainsi que ses perspectives de remédier à la mauvaise qualité de l'éducation.

Il est inacceptable que 25 pays, entre autres le Bangladesh, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo et le Pakistan – qui pour la plupart sont loin d'avoir atteint l'EPT – affectent moins de 3 % de leur PNB à l'éducation. Il est particulièrement inquiétant de voir que certains pays qui dépensaient déjà une faible proportion de leur PNB à l'éducation, tels que le Bangladesh, ont encore réduit leurs dépenses. Le Pakistan, où se trouvent 10 % des enfants non scolarisés du monde, a réduit ses dépenses d'éducation de 2,6 % du PNB en 1999 à 2,3 % en 2010.

Les gouvernements devraient dépenser au moins 20 % de leurs budgets pour l'éducation

Il est largement admis que les pays devraient affecter à l'éducation au moins 20 % de leur budget. Pourtant, dans le monde, seuls 15 % des dépenses publiques ont été consacrées à l'éducation en 2011. La part de l'éducation était de 18 % dans les pays à faible revenu et de 17 % dans les pays à revenu intermédiaire inférieur. Elle n'était que de 15 % dans les pays à revenu intermédiaire supérieur, qui devraient faire bien plus pour améliorer les chances des enfants en matière d'éducation, en dépensant leurs propres ressources et en laissant davantage de financements extérieurs aux pays qui en ont le plus besoin.

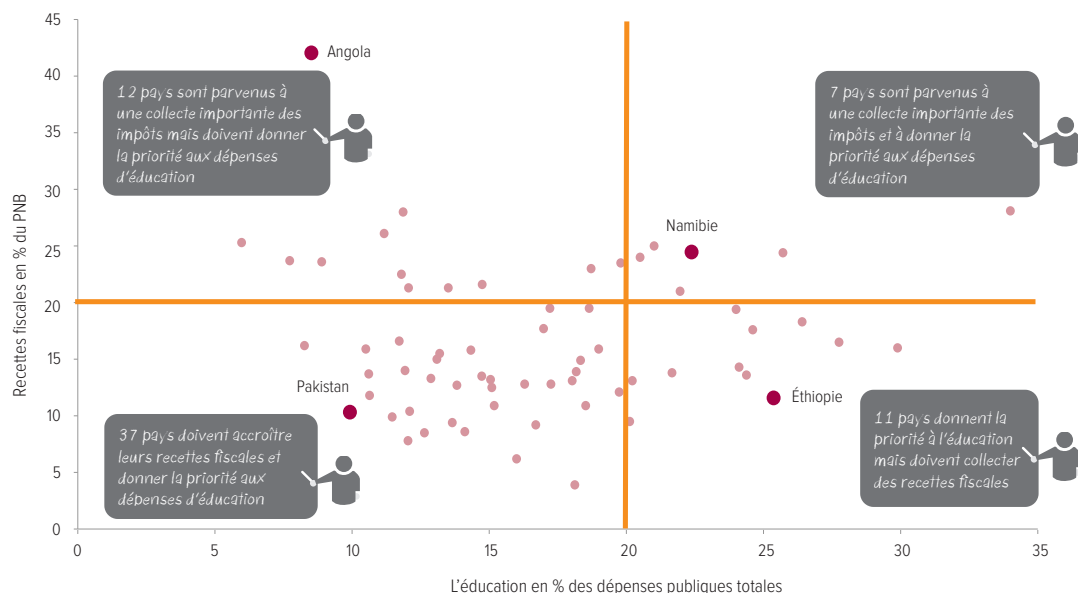
nombre desquels 17 pays à revenu faible et moyen inférieur et 8 pays à revenu moyen supérieur et élevé.

Sur les 138 pays disposant de données, ils ne sont que 25 à avoir consacré plus de 20 % à l'éducation en 2011, au

À l'autre extrême, il est inquiétant de constater que la République démocratique du Congo a consacré à l'éducation moins de 9 % de son budget en 2010, même si les estimations font apparaître plus de 2,4 millions d'enfants non scolarisés dans le pays. Les part des dépenses consacrées à l'éducation au Tchad a été de 12 % en 2011, ce qui vaut à ce pays d'avoir l'un des plus faibles indicateurs d'éducation au monde. En 2010, seuls 21 % des enfants achevaient le cycle de l'enseignement primaire. L'Inde confrontée à d'énormes défis dans l'amélioration de la qualité de son éducation n'a consacré que 10 % de son budget à l'éducation en 2011.

Figure 1: Les pays doivent mobiliser des ressources et accorder la priorité à l'éducation

Recettes fiscales en pourcentage du PNB et dépenses d'éducation en pourcentage des dépenses publiques totales, sélection de pays, 2011



Sources: FMI (2012) ; annexe, tableau statistique 9.

% de son PNB en impôts et affecte 22 % de son budget national à l'éducation démontre que de tels objectifs sont réalisables.

Plus fréquemment, les recettes générées par les impôts sont inadéquates et l'éducation reçoit des ressources insuffisantes. Sur les 67 pays disposant de données, 37 se situent sous le seuil de 20 % pour ces deux indicateurs. Au Pakistan, par exemple, les recettes fiscales ne représentent que 10 % du PNB et l'éducation ne reçoit qu'environ 10 % des dépenses publiques. Si le gouvernement faisait passer ses recettes fiscales à 14 % du PNB d'ici à 2015 et en affectait un cinquième à l'éducation, il disposerait de suffisamment de fonds pour scolariser tous les enfants et adolescents pakistanais.

L'Éthiopie est un des 11 pays parmi les 67, qui a réussi à accorder la priorité à l'éducation dans son budget public, mais le pays pourrait faire bien davantage pour maximiser les recettes fiscales et accroître encore les ressources disponibles pour l'éducation. En 2011, le gouvernement a levé en moyenne 12 % du PNB en impôts. Si cette part devait passer à 16 % d'ici à 2015, et si 25 % continuaient d'être affectés à l'éducation, le secteur bénéficierait de 18 % de ressources supplémentaires, soit l'équivalent de 435 millions de dollars EU – permettant ainsi de consacrer 19 dollars EU de plus par enfant en âge d'être scolarisé dans le primaire.

À l'inverse, l'Angola a réussi à convertir en recettes publiques une bonne partie de sa vaste richesse en ressources naturelles, dégageant des recettes fiscales qui représentent 42 % du PNB, mais le pays ne consacre que 9 % de ces fonds à l'éducation, l'une des parts les plus faibles au monde. Le relèvement de cette part à 20 % multiplierait les ressources d'éducation de deux fois et demi environ, soit de 7 milliards de dollars EU. En supposant que la moitié de cette somme soit affectée à l'enseignement primaire, les ressources dépensées pour chaque enfant en âge d'être scolarisé dans le primaire seraient plus que doublées. Au total, 12 des 67 pays collectent 20 % ou plus du PNB par le biais des impôts, mais consacrent moins de 20 % des dépenses publiques à l'éducation.

Entre 2002 et 2009, les recettes fiscales en part du PNB ont augmenté de 0,44 % par an dans les pays à revenu faible et moyen inférieur, mais de nombreux pays ont besoin de progresser beaucoup plus vite. À ce taux, seulement 4 pays

sur les 48 qui lèvent actuellement moins de 20 % du PNB par les impôts atteindraient le seuil de 20 % d'ici à 2015, et le Pakistan – exemple de pays très éloigné de l'objectif – ne parviendrait pas à 20 % avant 2034.

La fiscalité, pilier du développement et des progrès de l'éducation

Un système d'imposition qui fonctionne bien permet aux gouvernements de financer le système éducatif par les recettes nationales, au lieu de recourir à l'emprunt ou à la finance externe. Dans les pays à revenu élevé d'Amérique du Nord et d'Europe occidentale, les recettes fiscales ont représenté 27 % du PNB en 2011. La plupart de ces fonds proviennent de l'impôt sur le revenu (13 % du PNB), en majorité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

À l'inverse, en Afrique subsaharienne, les recettes fiscales n'ont représenté que 18 % du PNB, l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur les sociétés représentant 7 % du PNB. En Asie du Sud et de l'Ouest, la part de l'impôt a été encore plus faible : 12 % du PNB, l'impôt sur les personnes physiques et l'impôt sur les sociétés constituant 4 % du PNB. Contrairement à l'Amérique du Nord et à l'Europe occidentale, un quart des recettes fiscales d'Afrique subsaharienne, d'Asie du Sud et de l'Ouest provient du commerce et des transactions internationales.

Alors que les pays à revenu faible et moyen inférieur dépendent plus que les pays plus riches de l'impôt sur les sociétés nationales et internationales pour leurs recettes publiques, ils ne perçoivent que 22 % du total des recettes annuelles prélevées sur les entreprises au niveau international. D'après une étude, on estime qu'un accroissement d'un point de pourcentage pourrait accroître les recettes de 10 milliards de dollars EU par an pour ces pays.

Si 20 % de ce revenu supplémentaire étaient affectés à l'éducation, cela permettrait de mobiliser 2 milliards de dollars EU supplémentaires par an qui contribueraient à combler le déficit de financement.

De nombreux pays parmi les plus pauvres au monde ne peuvent pas compter uniquement sur les impôts nationaux pour disposer du

financement requis pour atteindre les objectifs de l'EPT dans un avenir proche. Dans certains pays à revenu moyen comme l'Égypte, l'Inde et les Philippines, il existe cependant un potentiel bien supérieur de mobilisation de ressources nationales pour l'éducation. L'Inde est devenue en 2011 la dixième économie mondiale mais ses recettes fiscales ne représentent que 16 % du PNB et les dépenses publiques par habitant ne sont que de 409 dollars EU. À l'inverse, au Brésil, la sixième économie mondiale – les recettes fiscales représentent 24 % du PNB et les dépenses par habitant sont de 4 952 dollars EU.

Cette énorme différence explique en majeure partie l'avance prise par le Brésil dans l'amélioration de la qualité de l'éducation et la réduction de l'inégalité des résultats d'apprentissage. Les niveaux de dépenses courantes d'éducation en part des dépenses publiques totales des deux pays reflètent aussi la priorité accrue accordée par le Brésil au secteur de l'éducation. En 2011, les dépenses publiques d'éducation s'élevaient au Brésil à 18 % des dépenses publiques totales, soit 2 218 dollars EU par enfant en âge d'être scolarisé dans le primaire. L'Inde a consacré 10 % du budget national à l'éducation, soit 212 dollars EU par enfant en âge d'être scolarisé dans le primaire. Si l'Inde avait diminué les exonérations fiscales, s'était attaquée à l'évasion fiscale et avait diversifié son assiette fiscale, le tableau s'en serait trouvé considérablement modifié.

Les gouvernements devraient limiter les exonérations fiscales

Alors même que le groupe des pays à revenu faible et moyen dépend fortement des recettes de l'impôt sur les sociétés, ces mêmes pays sont nombreux à se priver de recettes considérables en accordant aux entreprises trop d'exonérations fiscales. Dans une grande partie de l'Afrique subsaharienne, elles peuvent représenter l'équivalent de 5 % du PNB. En République-Unie de Tanzanie, par exemple, les exonérations fiscales représentaient l'équivalent de 4 % environ du PNB entre 2005/06 et 2007/08 ; d'après les estimations, si ces impôts avaient été collectés, ils auraient procuré 40 % de ressources supplémentaires pour l'éducation.

Bien qu'elle engage une grande part de ses dépenses publiques dans l'éducation, l'Éthiopie a l'un des ratios impôts/PNB le plus faible de tous les pays en développement, soit juste 12 %

du PNB. Cela est largement dû à de généreuses exonérations fiscales qui représentaient environ 4,2 % du PNB en 2008/09. Si l'Éthiopie supprimait ces exonérations et affectait 10 % des recettes ainsi dégagées à l'éducation de base, ce pays qui compte 1,7 million d'enfants non scolarisés disposerait d'un supplément de 133 millions de dollars EU, soit assez pour scolariser environ 1,4 million d'enfants supplémentaires.

Les pays d'Asie du Sud ont certains des ratios impôts/PNB les plus faibles au monde, principalement à cause des importantes exonérations fiscales accordées à de puissants groupes de lobby nationaux, tels que les propriétaires terriens. Au Pakistan, le ratio impôts/PNB de 10 % peut s'expliquer en partie par l'influence politique du lobby agricole dans les négociations sur les taux d'imposition. Alors que le secteur agricole représente 22,5 % du PNB pakistanais, sa part dans les recettes fiscales n'est que de 1,2 %. Le total des exonérations fiscales représentait l'équivalent de 3 % du PNB.

En Inde, la majorité des recettes fiscales non collectées provient d'exonérations de droits de douane et d'accise, et dans une moindre mesure, de l'impôt sur les sociétés. La perte de recettes due aux exonérations représentait l'équivalent de 5,7 % du PNB en 2012/13; si 20 % de ces sommes avaient été consacrés à l'éducation, le secteur aurait reçu 22,5 milliards de dollars EU en 2013, soit un financement supplémentaire de près de 40 % par rapport au budget courant de l'éducation.

Les gouvernements perdent des recettes non seulement lorsqu'ils accordent des exonérations, mais aussi lorsqu'ils vendent des concessions sur leurs ressources naturelles à une valeur inférieure à leur valeur réelle. Selon une analyse, la République démocratique du Congo a subi des pertes s'élevant à 1,36 milliard de dollars EU dans ses transactions avec cinq compagnies minières, sur une période de trois ans entre 2010 et 2012, le même montant qui avait été affecté au secteur de l'éducation sur deux ans entre 2010 et 2011.

Certains gouvernements ont commencé à réexaminer les conditions des accords de concession. Lorsque le Libéria a examiné 105 accords signés entre 2003 et 2006, il a décidé d'en résilier 36 sur-le-champ et de renégocier les conditions de 14 autres.

Les gouvernements devraient coopérer à la lutte contre l'évasion fiscale

Pour de nombreux pays les plus pauvres du monde, l'évasion fiscale aboutit à l'utilisation des ressources pour la création des fortunes personnelles de l'élite minoritaire, au lieu de créer des systèmes éducatifs forts profitant à la majorité de la population.

Des personnes et des entreprises pratiquent une évasion fiscale légale en transférant leurs fonds vers des paradis fiscaux. Selon les estimations du Tax Justice Network, c'est un total compris entre 21 trillions et 32 trillions de dollars EU qui sont dissimulés par de riches individus dans plus de 80 paradis fiscaux. La taxation à 30 % de la plus-value de ces capitaux générerait des recettes de l'ordre de 190 milliards à 280 milliards de dollars EU par an. Si 20 % de ces recettes étaient affectées à l'éducation, cela renforcerait le financement du secteur d'un montant compris entre 38 milliards et 56 milliards de dollars EU. L'évasion fiscale des personnes est une autre raison majeure expliquant le faible montant des dépenses d'éducation au Pakistan. Le Pakistan Federal Board of Revenue estime que seulement 0,57 % de Pakistanais – 768 000 personnes physiques – ont acquitté l'impôt sur le revenu en 2012.

Les pratiques d'évasion fiscale des entreprises multinationales posent en outre de graves soucis.

Certaines entreprises transfèrent leurs profits vers des pays où les taux d'imposition sont faibles, voire nuls. Bien que ces paradis fiscaux soit un moyen légal pour les entreprises d'échapper à l'impôt, des fuites illégales de capitaux ont également lieu, liées à la corruption et à des pratiques illégales de manipulation des prix dans certaines entreprises multinationales.

En 2010, les pays en développement ont perdu selon les estimations 859 milliards de dollars EU à cause de pratiques illégales, ce qui a représenté 64 fois le montant reçu par les pays en aide sectorielle à l'éducation en 2011. On estime qu'entre 2008 et 2010, les gouvernements africains eux-mêmes ont perdu 38 milliards de dollars EU par an du fait de ces pratiques. Un montant supplémentaire de 25 milliards de dollars EU s'évanouirait chaque année du fait d'autres pratiques fiscales liées à la corruption et aux activités criminelles. Si l'on mettait fin à ces pratiques illégales et si 20 % des recettes publiques ainsi prélevées étaient

consacrés à l'éducation, le secteur recevrait 13 milliards de dollars EU en ressources supplémentaires chaque année.

Autre exemple frappant de l'ampleur des pertes en cause, les pratiques fiscales de SABMiller, une entreprise multinationale de boissons qui selon les estimations a privé les gouvernements du Ghana, d'Inde, du Mozambique, d'Afrique du Sud, de République-Unie de Tanzanie et de Zambie de recettes fiscales s'élevant à 30 millions de dollars EU. Certains gouvernements ont commencé à remettre en question le statu quo. En Afrique, 21 pays se sont accordés sur un cadre légal pour poursuivre les évadés fiscaux au-delà des frontières.

Estimant que Vodafone India devait une somme de 2,5 milliards de dollars EU en impôts (soit l'équivalent d'environ 4,5 % du budget national de l'éducation en 2011), le gouvernement indien a récemment rendu public un avis de recouvrement très médiatisé à l'encontre de Vodafone et d'autres entreprises multinationales, notamment de Shell et de Nokia.

Les gouvernements devraient diversifier leurs assiettes fiscales

Les gouvernements pourraient lever des recettes supplémentaires considérables en renforçant la fiscalité des entreprises, surtout dans l'industrie d'extraction des ressources naturelles. En même temps, ils doivent aussi se garder de dépendre d'une source unique de revenus et anticiper l'incertitude dans leurs plans. On a estimé qu'une hausse de 1 % de la part des rentes des ressources naturelles dans les recettes publiques réduisait la capacité budgétaire d'un pays de 1,4 % parce qu'il était moins incité à lever l'impôt sur d'autres sources.

Ces dernières années, l'Afrique subsaharienne a été fortement dépendante de ses ressources naturelles qui représentaient 46 % des recettes fiscales de la région en 2008. Peu de progrès ont été accomplis en matière d'élargissement de l'assiette fiscale au-delà de ces ressources. Lorsque l'extraction pétrolière a débuté au Tchad en 2003, les recettes fiscales provenant du pétrole ont flambé, tandis que les autres recettes fiscales sont tombées de 6,6 % à 5,2 % du PNB entre 2003 et 2010. Dans le même temps, les dépenses d'éducation qui représentaient 3 % du PNB en 2011, n'ont pas évolué depuis 1999.

Dans certains pays, la fiscalité tend à pénaliser les plus démunis. En Inde, les impôts directs tels que l'impôt sur le revenu des personnes physiques représentent 5,5 % du PNB tandis que les impôts indirects comme la taxe à la valeur ajoutée – des impôts régressifs faisant peser un poids plus lourd sur les pauvres que sur les riches – représentent 9,3 %. De surcroît, seulement 3,3 % du PNB ont été transformés en dépenses d'éducation en 2010.

À l'inverse, l'Équateur a engagé des mesures pour élargir son assiette fiscale et réduire sa dépendance par rapport aux rentes des ressources naturelles : les recettes autres que pétrolières en part des recettes publiques sont passées de 70 % en 2001-2005 à 74 % en 2006-2010. Le Viet Nam qui a l'un des plus forts ratios impôts/PNB d'Asie de l'Est et Pacifique, a aussi élargi son assiette fiscale. Les impôts directs par exemple représentent 8,2 % du PNB, une part qui a surtout augmenté du fait de l'engagement du gouvernement en faveur de la taxation des revenus des entreprises du secteur pétrolier et des entreprises étrangères.

Le secteur informel est une autre source potentielle de recettes fiscales. Selon certaines estimations, il représente 55 % du PNB en Afrique subsaharienne et le déficit de recettes dû à sa non-taxation équivaut à 35 % au moins des recettes fiscales locales. Étant donné que la majorité des plus démunis travaillent dans le secteur informel, les gouvernements doivent veiller à ce que la fiscalité ne soit pas régressive dans ce secteur, bien qu'il englobe aussi des petites et moyennes entreprises prospères qui ne versent souvent qu'un impôt modique, voire nul. Certains gouvernements sont en train d'introduire des mesures destinées à les immatriculer.

L'administration fiscale du Mozambique a introduit en 2009 un régime fiscal simplifié pour les petites entreprises et les micro-entreprises, enregistrant 40 000 nouveaux contribuables en un an. En République-Unie de Tanzanie, le gouvernement a instauré un système d'immatriculation des petites et moyennes entreprises ; 41 % de nouvelles sociétés étaient déjà intégrées dans ce système en 2009. En 2004, l'administration fiscale du Malawi a encouragé la mise en conformité fiscale en fournissant aux entreprises conformes un certificat annuel documentant leur statut fiscal, document que les banques ont commencé à utiliser dans les transactions de prêts. Ces mesures sont aptes à générer des recettes substantielles qui pourraient servir en partie à financer l'éducation.

Une assistance externe est indispensable au renforcement des systèmes fiscaux

Bien que la volonté politique au niveau national doive être la principale force au cœur de la réforme de la fiscalité et de l'accroissement des fonds affectés à l'éducation, les donateurs peuvent jouer un rôle complémentaire important. Entre 2002 et 2011, seulement 1 % de l'aide totale visait la gestion financière publique et moins de 0,1 % de l'aide totale servait à appuyer les programmes de fiscalité.

Cependant, selon une estimation, chaque dollar EU d'aide utilisé pour renforcer les régimes fiscaux pourrait générer jusqu'à 350 dollars EU en recettes fiscales.

Il est nécessaire de poser les bases d'une stratégie de développement fiscal à long terme. Les économies européennes ont mis un siècle pour faire passer leurs recettes fiscales de 12 % à 46 % du PNB avec l'élaboration de nouvelles taxes et on voit les signes d'une évolution similaire dans les pays les plus pauvres. L'administration fiscale du Rwanda qui reçoit de longue date l'appui du UK Department for International Development (DFID), a augmenté la part des recettes fiscales par rapport au PNB de 10 % en 1998 à 13 % en 2011.

Le complément de ressources ainsi mobilisé par une meilleure collecte de l'impôt équivaut à la valeur totale du programme d'appui du DFID, toutes les 3 semaines. Cela a contribué à une augmentation des dépenses par enfant scolarisé dans le primaire qui sont passées de 72 dollars EU en 1999 à 81 dollars EU en 2011. De la même manière, l'administration fiscale norvégienne aide son homologue du Mozambique à pratiquer un audit des compagnies pétrolières internationales et l'Agence allemande pour la coopération internationale a aidé l'administration fiscale du Ghana, par exemple, à renforcer ses capacités et à faire adopter une législation sur les prix de transfert.

Le problème que rencontrent les gouvernements en matière d'augmentation des recettes fiscales est lié en partie au manque de transparence des entreprises. Pour y remédier, l'appui de partenaires internationaux peut s'avérer précieux. En juin 2013, la France, le Royaume-Uni et les États-Unis ont déclaré leur intention d'appliquer l'initiative sur la transparence des industries d'extraction (Extractive Industries Transparency Initiative), la norme mondiale relative à la transparence

des recettes des ressources naturelles, aux termes de laquelle 23 pays sont classés comme étant conformes et 16 pays ont été admis comme candidats. Au sommet du G8 de 2013, des partenariats ont été annoncés avec neuf pays pour les aider à appuyer la gouvernance industrielle et à accroître leur capacité de recouvrement de l'impôt.

De la même manière, bien qu'un renforcement institutionnel soit nécessaire dans les pays les plus pauvres pour empêcher l'évasion fiscale, ce problème ne peut pas être réglé sans l'appui de la communauté internationale.

L'Africa Progress Panel a appelé à l'instauration d'un régime de transparence fiscale multilatéral plus fort pour combattre les aspects moralement contestables de l'évasion fiscale. En outre, les gouvernements des pays à revenu élevé peuvent exercer une pression sur les entreprises immatriculées dans leur pays. Par exemple, ils peuvent exiger qu'elles publient la liste complète de leurs filiales et les recettes, les bénéficiaires et les taxes/impôts acquittés dans toutes les juridictions.

Les États-Unis ont mis en place des conditions de transparence fiscale pour 1 100 compagnies pétrolières, gazières et minières en 2010. L'amendement Cardin-Lugar à la loi Dodd-Frank, entré en vigueur en septembre 2013, exige que les entreprises cotées en bourse et leurs filiales rendent publiques leurs informations sur les bénéficiaires cumulés et les impôts acquittés. Si l'Union européenne, conformément aux attentes, exige aussi que les compagnies pétrolières, gazières, minières et forestières déclarent les paiements effectués aux gouvernements, cette législation couvrira jusqu'à 90 % de toutes les industries d'extraction internationales du monde.

Estimer le potentiel d'accroissement des ressources nationales pour l'éducation

L'augmentation des recettes fiscales et l'affectation d'une part adéquate à l'éducation seraient aptes à accroître en peu de temps et de manière considérable les ressources du secteur. L'équipe du Rapport de suivi mondial sur l'EPT estime que 67 pays à revenu faible et moyen pourraient augmenter en 2015 leurs ressources pour l'éducation de 153 milliards de dollars EU, soit 72 %, en engageant des réformes pour

relever le ratio impôts/PNB et les dépenses publiques d'éducation (tableau 1).

Ces ressources nationales supplémentaires permettraient de combler à hauteur de 56 % le déficit de financement annuel moyen de 26 milliards de dollars EU pour l'éducation de base de 46 pays à revenu faible et moyen inférieur, soit 54 % du déficit de 38 milliards de dollars EU pour l'éducation de base et le premier cycle de l'enseignement secondaire.

Dans l'ensemble, les réformes nécessaires permettront de plus que doubler les ressources disponibles pour l'éducation dans 13 pays, un accroissement particulièrement important pour les pays qui dépensent actuellement très peu pour l'éducation par enfant d'âge scolaire, en permettant d'améliorer la qualité de l'éducation. Dans les 67 pays, les dépenses par enfant en âge d'être scolarisé dans le primaire passeraient de 209 dollars EU à 466 dollars EU en 2015. Dans les pays à faible revenu, le montant dépensé par enfant en âge d'être scolarisé dans le primaire passerait de 102 dollars EU à 158 dollars EU. Par exemple, le Bangladesh pourrait affecter 3,2 milliards de dollars EU à l'éducation en 2015, soit une augmentation du montant disponible pour chaque enfant d'âge scolaire passant de 101 dollars EU à 216 dollars EU.

Le Pakistan où se trouvent 10 % des enfants non scolarisés du monde consacre 3 % de son PNB à sa défense. Ce taux est supérieur à ce qu'il consacre à l'éducation : 2,4 % du PNB. Si le pays maximisait ses recettes fiscales – surtout en annulant les énormes exonérations qu'il accorde – et consacrait 20 % de son budget à l'éducation, le gouvernement pourrait améliorer de 7,2 milliards de dollars EU son budget d'éducation en 2015, faisant passer les dépenses par enfant d'âge scolaire de 62 dollars EU à 262,4 dollars EU.

La République centrafricaine pourrait lever 66 millions de dollars EU supplémentaires en 2015 si elle augmentait son ratio impôts/PNB actuel de 8 % à 13 % et, dans le même temps, faisait passer le secteur de l'éducation, dans les dépenses publiques, de son niveau actuel de 12 % à 20 %. Les dépenses par enfant en âge d'être scolarisé dans le primaire pourraient plus que doubler, passant de 44 dollars EU à 95 dollars EU. Ces augmentations peuvent sembler importantes mais elles ne sont pas sans précédent. En adoptant des politiques de

Table 1 : Les pays peuvent trouver d'autres ressources nationales pour financer l'éducation

		Situation actuelle (2011)			Situation potentielle (2015)			Coût unitaire (2015)	
		Éducation en part du PNB	Éducation en part des dépenses publiques totales	Ratio impôts/PNB	Éducation en part du PNB	Ratio impôts/PNB en 2015	Financement supplémentaire potentiel total en 2015	Dépenses par enfant scolarisé dans le primaire (stagnantes)	Dépenses par enfant scolarisé dans le primaire (mobilisation fiscale et priorité à l'éducation)
		%	%	%	%	%	millions \$ EU	\$ EU	\$ EU
Taux impôts/PNB actuel inférieur à 10 %	Afghanistan	3,5	16,7	9,2	5,6	14,2	500	67	161
	Bangladesh	2,2	14,1	8,6	4,2	13,6	3 198	101	216
	Bhoutan	4,7	11,5	9,9	7,9	14,9	94	255	924
	République centrafricaine	1,2	12,0	7,8	3,6	12,8	66	44	95
	Érythrée	2,1	7,5	8,4	6,7	13,4	201	57	191
	Guinée-Bissau	2,6	12,6	8,5	5,1	13,5	28	48	101
	Madagascar	2,8	20,1	9,5	3,8	14,5	119	62	85
	Myanmar	0,8	18,1	3,9	2,3	8,9	1 000	389	513
	Sierra Leone	3,6	13,7	9,4	5,6	14,4	117	60	118
	Yémen	5,2	16,0	6,2	7,4	11,2	998	251	362
Ratio impôts/PNB actuel ≥ 10 % - < 12,5 %	Cambodge	2,6	12,1	10,4	4,9	14,4	438	82	232
	Éthiopie	4,7	25,4	11,5	5,5	15,5	435	106	125
	Gambie	3,9	19,7	12,1	4,8	16,1	10	106	123
	Guatemala	2,8	18,5	10,9	3,8	14,9	605	365	500
	Haïti	3,6	10,6	11,8	6,9	15,8	336	65	213
	Indonésie	3,0	15,2	10,9	4,7	14,9	19 506	526	1 049
	Pakistan	2,4	9,9	10,2	5,2	14,2	7 241	62	262
Ratio impôts/PNB actuel ≥ 12,5 % - < 15 %	Burkina Faso	4,0	18,0	13,1	5,1	16,1	157	125	154
	Burundi	6,1	24,1	14,3	6,7	17,3	19	86	94
	Cameroun	3,2	16,3	12,8	4,6	15,8	461	115	241
	Égypte	3,8	11,9	14,0	7,1	17,0	9 592	520	948
	Ghana	8,2	24,4	13,6	8,8	16,6	317	365	567
	Mali	4,8	18,2	13,9	5,9	16,9	139	81	124
	Mauritanie	3,9	14,7	13,5	5,8	16,5	114	187	292
	Népal	4,7	20,2	13,1	5,3	16,1	144	160	185
	Niger	4,5	21,7	13,8	5,1	16,8	50	92	100
	Paraguay	4,1	10,6	13,7	6,8	16,7	968	384	1 037
	Philippines	2,7	15,0	13,2	4,2	16,2	5 361	442	679
	Rwanda	4,8	17,2	12,8	6,0	15,8	116	78	137
	Sri Lanka	2,0	12,9	13,3	3,9	16,3	1 509	292	970
	Tadjikistan	3,9	13,8	12,7	6,1	15,7	219	262	424
	Ouganda	3,3	15,1	12,5	4,9	15,5	387	51	77
	République-Unie de Tanzanie	6,2	18,3	14,9	7,2	17,9	383	84	109
	Ratio impôts/PNB actuel ≥ 15 % - < 20 %	Arménie	3,2	11,7	16,6	5,8	18,6	269	1 232
Bénin		5,3	27,8	16,5	5,7	18,5	37	169	182
Côte d'Ivoire		4,6	24,6	17,6	5,0	19,6	137	285	322
Guinée		3,1	19,0	15,9	3,7	17,9	44	66	107
Honduras		6,5	29,9	16,0	6,9	18,0	82	484	776
Inde		3,3	10,5	15,9	6,4	17,9	70 529	157	558
Kenya		6,7	17,2	19,5	7,9	21,5	710	181	238
Kirgizistan		5,8	18,6	19,5	6,7	21,5	76	662	751
RDP lao		3,3	13,2	15,5	5,2	17,5	229	161	377
Mozambique		6,4	17,0	17,7	7,9	19,7	274	103	137
Nicaragua		4,7	26,4	18,3	5,1	20,3	50	526	639
Sénégal		5,6	24,0	19,4	6,0	21,4	66	188	249
Togo		4,6	14,3	15,8	6,6	17,8	94	80	128
Zambie		1,3	13,1	15,0	3,5	17,0	622	155	271
Zimbabwe		2,5	8,3	16,2	6,8	18,2	588	86	221
Ratio impôts/PNB actuel supérieur à 20 %	Angola	3,5	8,5	41,9	8,2	43,7	6 819	588	1 534
	Belize	6,6	18,7	23,0	7,3	24,8	13	701	1 215
	Tchad	2,9	11,8	22,5	5,0	24,3	317	94	171
	R. D. Congo	2,5	8,9	23,6	6,5	25,4	885	18	59
	Géorgie	2,7	7,7	23,7	6,6	25,5	734	580	2 082
	Guyana	3,6	13,5	21,3	5,9	23,1	83	544	1 415
	Lesotho	13,0	23,7	60,1	13,3	61,9	11	340	492
	Libéria	3,3	12,1	21,3	6,1	23,1	69	60	111
	Malawi	5,4	14,7	21,6	7,7	23,4	106	30	58
	Mongolie	5,5	11,9	28,0	8,9	29,8	539	953	2 391
	Maroc	5,4	25,7	24,4	5,7	26,2	431	1 428	1 490
	Namibie	8,3	22,4	24,4	8,7	26,2	50	1 093	1 406
	Nigéria	1,5	6,0	25,3	5,6	27,1	13 090	87	330
	Papouasie-Nouvelle-Guinée	3,4	11,2	26,1	5,9	27,9	633	217	590
	République de Moldova	8,6	22,0	21,0	8,9	22,8	32	991	2 691
	Îles Salomon	7,3	34,0	28,1	7,6	29,9	4	838	1 208
	Swaziland	8,2	21,0	25,0	8,6	26,8	14	809	863
Ouzbékistan	6,4	20,5	24,0	6,8	25,8	234	1 170	1 228	
Viet Nam	6,6	19,8	23,5	7,0	25,3	750	446	732	
Total pour les 67 pays	3,4	13,1	15,7	5,8	18,4	153 451	209	466	

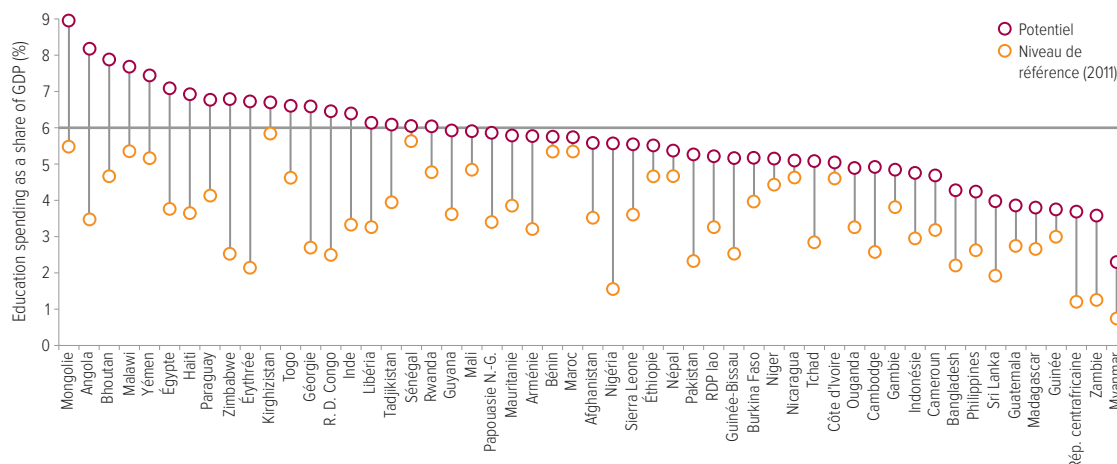
Notes: les pays ont été classés en cinq groupes en fonction de leur ratio impôts/PNB initial. À une extrémité, des projections ont été réalisées sur les pays où le ratio était déjà au moins égal à 20 %, pour une augmentation de leur effort de 0,44 point de pourcentage par an et l'affectation de 20 % de leur budget à l'éducation, si ce n'est pas déjà le cas. À l'autre extrémité, des projections ont été faites sur les pays ayant un ratio impôts/PNB inférieur à 10 %, en augmentant le ratio de 1,25 point de pourcentage par an et en affectant 20 % du budget à l'éducation si ce n'est pas déjà le cas.

Les calculs prennent en compte cinq différents taux de croissance possibles pour le ratio impôts/PNB d'un pays, en fonction du point de départ. Les pays partant d'un ratio impôts/PNB de (a) < 10 % devraient prévoir d'accroître ce ratio de 1,25 point de pourcentage par an, (b) ≥ 10 % à < 12,5 % devraient prévoir d'accroître ce ratio de 1 point de pourcentage par an, (c) ≥ 12,5 % à < 15 % devraient prévoir d'accroître ce ratio de 0,75 point de pourcentage par an, (d) ≥ 15 % à < 20 % devraient prévoir d'accroître ce ratio de 0,5 point de pourcentage par an et (e) ≥ 20 % devraient prévoir d'accroître ce ratio de 0,44 point de pourcentage par an.

Sources: calculs de l'équipe du Rapport mondial de suivi sur l'EPT (2013/4), fondés sur la base de données ISU ; Development Finance International et Oxfam (2013) ; FMI (2012, 2013).

Figure 2 : Un renforcement modeste de l'effort fiscal et la priorité aux dépenses d'éducation pourraient déboucher le Bangladesh dépenserait pour l'éducation 3,9 milliards de dollars EU en

Dépenses d'éducation en % du PNB d'augmentation du ratio impôts/PNB et de la part de l'éducation dans le budget



Sources: calculs de l'équipe du Rapport mondial de suivi sur l'EPT (2013/4), fondés sur la base de données ISU ; Development Finance International et Oxfam (2013) ; FMI (2012, 2013).

mobilisation fiscale efficaces, l'Équateur a par exemple triplé ses dépenses d'éducation les faisant passer de 225 millions de dollars EU en 2003-2006 à 941 millions de dollars EU en 2007-2010.

Selon les calculs effectués par l'équipe du Rapport mondial de suivi sur l'EPT, les pays peuvent consacrer 6 % du PNB à l'éducation, puisque sur les 67 pays analysés, 14 ont déjà atteint cet objectif. Sur les 53 pays qui n'ont pas atteint l'objectif, 19 pourraient y parvenir en élargissant et en diversifiant leur assiette fiscale et en accordant la priorité aux dépenses d'éducation d'ici à 2015 (figure 2). De tels efforts assureraient une bonne progression vers

l'objectif que tous les enfants soient scolarisés et apprennent d'ici à 2015 et offriraient la base de financement d'objectifs plus ambitieux pour l'après-2015.

Recommandations

1. Les pays devraient se fixer pour objectif de collecter au moins 20 % de leur PNB en impôts, en limitant les exonérations fiscales, en coopérant à la lutte contre l'évasion fiscale et en diversifiant leurs assiettes fiscales.
2. Les pays donateurs et autres partenaires internationaux devraient aider les gouvernements à renforcer leurs systèmes fiscaux.
3. Les partenaires internationaux devraient instaurer un régime multilatéral de transparence fiscale plus fort afin de lutter contre la fraude fiscale et les aspects de l'évasion fiscale moralement contestables.
4. Les gouvernements devraient consacrer au moins 6 % de leur PNB et 20 % de leurs budgets à l'éducation. Ces cibles devraient être inscrites dans les objectifs de développement post-2015.

Rapport mondial de suivi sur l'EPT
c/o UNESCO
7, place de Fontenoy,
75352 Paris 07 SP, France
Courriel: efareport@unesco.org
Tél.: +33 (1) 45 68 10 36
Fax: +33 (1) 45 68 56 41
www.efareport.unesco.org

Développé par une équipe indépendante et publié par l'UNESCO, le *Rapport mondial de suivi sur l'Éducation pour tous* est une référence qui vise à informer, influencer et à soutenir un véritable engagement envers l'éducation pour tous.

© UNESCO
2014/ED/EFA/MRT/PP/12.



Notes

1. Toutes les données mentionnées dans cette note politique sont issues du rapport 2013/4.