



# L'IMPORTANCE DU FINANCEMENT

## UNE BOÎTE À OUTILS SUR LE FINANCEMENT INTÉRIEUR DE L'ÉDUCATION

# TABLE DES MATIÈRES

<b>L'IMPORTANCE DU FINANCEMENT : UNE BOÎTE À OUTILS SUR LE FINANCEMENT INTÉRIEUR DE L'ÉDUCATION</b>	<b>1</b>
<b>REMERCIEMENTS</b>	<b>5</b>
<b>ACRONYMES</b>	<b>6</b>
<b>GLOSSAIRE DES TERMES DE FINANCEMENT</b>	<b>8</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>13</b>
1. À PROPOS DE CETTE BOÎTE À OUTILS	15
2. CONTEXTE POLITIQUE	18
<b>MODULE 1: COMPRENDRE LES BUDGETS</b>	<b>27</b>
1. POURQUOI EST-IL IMPORTANT DE S'ENGAGER DANS LES QUESTIONS BUDGÉTAIRES ?	29
2. QUI ÉTABLIT ET DÉPENSE LES BUDGETS ?	30
3. CYCLE BUDGÉTAIRE	31
4. DOCUMENTS BUDGÉTAIRES	33
5. CLASSIFICATIONS BUDGÉTAIRES	35
6. PRÉPARATION POUR LE TRAVAIL BUDGÉTAIRE : QUELQUES CONSEILS CLÉS	36
<b>MODULE 2: AUGMENTATION DE LA PART DU BUDGET CONSACRÉE À L'ÉDUCATION</b>	<b>39</b>
1. POURQUOI LA QUESTION DE LA PART DU BUDGET EST-ELLE IMPORTANTE ?	41
2. QUELS AUTRES DOMAINES SONT EN CONCURRENCE DANS L'ESPACE BUDGÉTAIRE ?	43
3. PLAIDER POUR AUGMENTER LA PART DE L'ÉDUCATION DANS LE BUDGET	45
4. QUI D'AUTRE FINANCE L'ÉDUCATION ?	51

## **MODULE 3: AUGMENTATION DE LA TAILLE DU BUDGET GOUVERNEMENTAL GLOBAL** **57**

---

1. POURQUOI LA TAILLE DU BUDGET EST IMPORTANTE	59
2. POURQUOI LA FISCALITÉ EST-ELLE SI IMPORTANTE ?	60
3. LA TAILLE DU BUDGET EST-ELLE SUFFISANTE ? MESURE DES RAPPORTS IMPÔTS/PIB	65
4. LES PERTES DE RECETTES DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT	70
5. TAXES DÉDIÉES ET TAXES D'EXTRACTIONS – DES OCCASIONS MANQUÉES D'ACCROÎTRE LES RECETTES ?	79
6. UN PRÉLÈVEMENT FISCAL PLUS JUSTE	81
7. PROCHAINES ÉTAPES DE LA CAMPAGNE FISCALE	82

## **MODULE 4: AUGMENTATION DE LA PERTINENCE DU BUDGET DE L'ÉDUCATION** **87**

---

1. INCLUSION ET ÉQUITÉ DANS LE FINANCEMENT DE L'ÉDUCATION	89
2. ANALYSE DES BUDGETS À TRAVERS LE PRISME DE L'ÉQUITÉ	91
3. DES DÉPENSES ÉQUITABLES POUR SOUTENIR LES GROUPES MARGINALISÉS	94
4. DES DÉPENSES ÉQUITABLES PAR NIVEAU D'ENSEIGNEMENT	97
5. DES DÉPENSES ÉQUITABLES DANS L'ENSEMBLE DES ZONES GÉOGRAPHIQUES	100

## **MODULE 5: RENFORCEMENT DE L'EXAMEN APPROFONDI DU BUDGET DE L'ÉDUCATION** **103**

---

1. LE RÔLE DES CITOYENS DANS L'EXAMEN MINUTIEUX DES BUDGETS ET DES DÉPENSES	105
2. PLAIDOYER BUDGÉTAIRE	107
3. SUIVRE LES BUDGETS	110
4. LE SUIVI DU BUDGET AU NIVEAU DE L'ÉCOLE	116

## MODULE 6: POINT DE CONVERGENCE DE TOUS LES ÉLÉMENTS : ÉLABORATION D'UN PLAN DE PLAIDOYER 121

---

1. DÉFINITION ET COMPRÉHENSION DE LA QUESTION	123
2. ÉTABLISSEMENT DE VOTRE BUT ET DE VOS OBJECTIFS STRATÉGIQUES	128
3. IDENTIFICATION DE VOS CIBLES ET DE VOS ALLIÉS	129
4. DÉTERMINATION DES MOMENTS CLÉS ET DES OPPORTUNITÉS	131
5. ÉVALUATION DE VOS RESSOURCES	132
6. CHOIX DE VOS MESSAGES ET DE VOTRE STRATÉGIE	133
7. ÉLABORATION D'UN CADRE DE SUIVI ET D'ÉVALUATION	136
8. PROCHAINES ÉTAPES	137

## BIBLIOGRAPHIE 139

---

## ANNEXE 1: NOTES ET RESSOURCES POUR L'EXERCICE 9 149

---

## ANNEXE 2: LECTURES COMPLÉMENTAIRES 152

---

## ANNEXE 3: LISTE D'EXERCICES ET DE RESSOURCES POUR LES ATELIERS 155

---

# REMERCIEMENTS

Les recherches et la rédaction de la présente boîte à outils ont été réalisées par Jo Walker (Government Spending Watch, GSW) et Kjersti Jahnsen Mowé (Campagne mondiale pour l'éducation, CME) avec l'appui et les connaissances de l'équipe de recherche de GSW. David Archer et Bridget Burrows (ActionAid International), Antonia Wulff, Louise Hoj Larsen, Dennis Sinyolo et Nikola Wachter (Internationale de l'Éducation), Shaharazad Abuel-Ealeh, Rebecca White et Anjela Taneja (CME) ont également apporté de larges contributions à ce travail. La révision a été assurée par Emma Pearce.

Nous remercions tout particulièrement Alebachew Mekonnen (Basic Education Network Ethiopia), Andressa Pellanda (Campagne brésilienne pour le droit à l'éducation), Benedicto Kondowe (Civil Society Education Coalition [CSEC] Malawi), Delphine Dorsi (Right to Education Project), Diarmid O'Sullivan (ActionAid UK), Ivy Mutwale et l'équipe de la Zambia National Education Coalition (ZANEC), Laura Giannecchini et Camilla Croso (Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación, CLADE), Magda Pepen (Foro Socioeducativo Dominican Republic), Musonda Kabinga et son équipe (ActionAid Zambia), Tanvir Muntasim, Savior Mwanbwa et Anders Dahlbeck (ActionAid International), Fotouh Younes (ACEA), Boaz Waruku et Solange Akpo (ANCEFA), Ravi Prakash (Oxfam India), Rene Raya (ASPBAE), Sally Golding, Matti Kohonen, Katrin McGauran, David McNair, Sophie Powell, Jorge Martin (ChristianAid), Anne Sørensen (Oxfam Ibis) ainsi que les participants au séminaire de formation sur le financement intérieur organisé par Oxfam Ibis à Accra (Ghana) en décembre 2015 pour leurs précieuses contributions.

Nos remerciements vont également à toutes les coalitions nationales de l'éducation qui ont contribué avec leurs récits et leurs expériences de travail sur les questions de financement de l'éducation.

Cette boîte à outils est un projet commun entre ActionAid International, l'Internationale de l'Éducation et la Campagne mondiale pour l'éducation (CME) ; elle a été produite indépendamment par la CME avec un financement du Partenariat mondial pour l'éducation (GPE).

Pour de plus amples informations à ce sujet, veuillez contacter le Secrétariat de la CME : <http://www.campaignforeducation.org/fr/contactez-nous>

©Campagne mondiale pour l'éducation, septembre 2016, Tous droits réservés.

6 Blackwood Avenue, Parktown, Johannesburg 2193, Afrique du Sud

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

# ACRONYMES

<b>AAI</b>	ActionAid International
<b>ABG</b>	Appui budgétaire général
<b>ACEA</b>	Campagne arabe pour l'Éducation pour tous
<b>ANCEFA</b>	Réseau africain de campagne pour l'Éducation pour tous
<b>APD</b>	Aide publique au développement
<b>APE</b>	Association parents-enseignants
<b>ASPBAE</b>	Bureau Asie-Pacifique Sud d'éducation des adultes
<b>CBO-EPT</b>	Coalition Béninoise des Organisations pour l'Education pour Tous
<b>CEF</b>	Fonds du Commonwealth pour l'éducation
<b>CGE</b>	Comité de gestion de l'école
<b>CLADE</b>	Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (Campagne d'Amérique latine pour le Droit à l'éducation)
<b>CME</b>	Campagne mondiale pour l'éducation
<b>CN-EPT/BF</b>	Coalition Nationale pour l'Éducation Pour Tous (Burkina Faso)
<b>CSEC</b>	Civil Society Education Coalition (Coalition de la société civile pour l'éducation) Malawi
<b>CSEF</b>	Fonds de la société civile pour l'éducation
<b>DUDH</b>	Déclaration universelle des droits de l'homme
<b>EPT</b>	Éducation pour tous
<b>FFA</b>	Cadre d'action Éducation 2030
<b>FMI</b>	Fonds monétaire international
<b>FSE</b>	Foro Socioeducativo (Forum de la société civile pour l'éducation, République dominicaine)
<b>GCNE</b>	Gran Campaña Nacional por la Educación (Campagne pour l'éducation du Guatemala)
<b>GPE</b>	Partenariat mondial pour l'éducation
<b>GSW</b>	Government Spending Watch (Observatoire des dépenses publiques)
<b>GTU</b>	Gambian Teachers' Union (Syndicat des enseignants de Gambie)
<b>GTUCCU</b>	Gambian Teachers' Credit Union (Coopérative de crédit du syndicat des enseignants de Gambie)

<b>IBP</b>	The International Budget Partnership
<b>IE</b>	Internationale de l'Education
<b>NCDHR</b>	National Campaign for Dalit Human Rights (Campagne nationale pour les droits de l'homme des Dalits), Inde
<b>NEP Cambodge</b>	NGO Education Partnership (Partenariat des ONG pour l'éducation), Cambodge
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>ODD</b>	Objectif de développement durable
<b>OMD</b>	Objectif du Millénaire pour le développement
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>OSC</b>	Organisations de la société civile
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>PIDESC</b>	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
<b>PME</b>	Petites et moyennes entreprises
<b>PNB</b>	Produit national brut
<b>PNUD</b>	Programme de développement des Nations Unies
<b>PPP</b>	Partenariat public-privé
<b>RMS</b>	Rapport mondial de suivi de l'Éducation pour tous
<b>SCSP</b>	Scheduled Castes Sub Plan (Sous-plan pour les castes répertoriées), Inde
<b>TLCE</b>	Coalition pour l'éducation du Timor oriental
<b>TVA</b>	Taxe sur la valeur ajoutée
<b>UNCRC</b>	Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant
<b>UNESCO</b>	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
<b>UNICEF</b>	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

# GLOSSAIRE DES TERMES DE FINANCEMENT <sup>1</sup>

<b>Aide budgétaire et aide hors budget</b>	<p>L'aide budgétaire comprend l'aide bilatérale et multilatérale ainsi que l'appui budgétaire général et sectoriel qui sont acheminés par le biais de mécanismes gouvernementaux et enregistrés dans les budgets ou les comptes de dépenses publiques. Il peut s'agir d'une aide spécifique à un projet, de fonds dédiés à un programme ou mis en commun, qui correspondent à divers degrés aux priorités budgétaires du gouvernement.</p> <p>L'aide hors budget correspond aux fonds des donateurs qui sont acheminés en dehors des mécanismes et des budgets gouvernementaux, c.-à-d. pour des projets mis en œuvre par des ONG ou des organismes privés, avec parfois peu d'implication ou de sensibilisation du gouvernement.</p>
<b>Allocations budgétaires</b>	<p>L'affectation de l'argent pour une utilisation particulière dans le budget. Ces fonds sont consacrés à la production de services particuliers – par exemple, le soutien de l'infrastructure des écoles.</p>
<b>Base d'imposition/ Assiette fiscale</b>	<p>Valeur collective des transactions, biens, articles et autres activités qu'une autorité décide de soumettre à l'impôt.</p>
<b>Budget : équilibre, déficit et excédent</b>	<p>Un budget est équilibré lorsque le total des recettes du gouvernement est égal au total des dépenses pour un exercice fiscal donné. Lorsque le budget n'est pas en équilibre, il est soit en déficit soit en excédent. Un déficit du budget correspond à un solde négatif entre les dépenses et les recettes budgétaires – c.-à-d. lorsque le gouvernement dépense plus d'argent qu'il n'en a réellement. Un excédent du budget correspond à un solde positif entre les dépenses et les recettes budgétaires – c.-à-d. lorsque le gouvernement dispose de plus de fonds que ce qu'il doit dépenser.</p>
<b>Capacité fiscale</b>	<p>Capacité d'un pays souverain à collecter des recettes en fonction de son architecture fiscale.</p>
<b>Charge fiscale</b>	<p>Montant total d'impôts payé par une personne, une organisation ou une population. On parle aussi d'incidence de l'impôt.</p>
<b>Combines fiscales (« tax dodging »)</b>	<p>Un terme imprécis sur le plan juridique souvent utilisé dans les campagnes pour la justice fiscale quand il n'est pas clair s'il s'agit d'évitement ou d'évasion fiscale. Cela met en évidence le fait que de nombreuses stratégies d'évitement fiscal sont abusives, tout en étant considérées comme légales.</p>
<b>Concurrence fiscale</b>	<p>Pression exercée sur les gouvernements en vue de réduire les impôts, en général pour attirer les investissements, par la réduction des taux d'imposition déclarés ou par l'octroi de déductions et d'incitations spéciales.</p>
<b>Cotisations de sécurité sociale</b>	<p>Paiements effectués par des particuliers en vue d'alimenter les systèmes de santé, de chômage et de retraite fournis par le gouvernement, ainsi que d'autres droits sociaux fondamentaux. Elles sont souvent considérées comme un impôt.</p>
<b>Dépenses</b>	<p>Il s'agit des dépenses gouvernementales. Les dépenses sont effectuées pour répondre à une obligation du gouvernement, généralement par l'émission d'un chèque ou le versement d'espèces.</p>
<b>Dépenses courantes</b>	<p>Dépenses récurrentes sur des biens et services qui ne sont pas des paiements de transfert ou des immobilisations. Cela comprend les salaires, les locations, les dépenses de bureau, les frais d'exploitation des industries et services gouvernementaux, les intérêts et la sauvegarde du capital.</p>
<b>Dépenses fiscales</b>	<p>Coût des incitations fiscales de tous types en termes de pertes de recettes fiscales potentielles. Comme toutes les autres dépenses, les dépenses fiscales doivent être considérées comme un investissement et évaluées en fonction de leurs coûts et leurs bénéfices.</p>

<sup>1</sup> Adapté de Christian Aid/SOMO 2011.



<b>Dette publique</b>	La dette publique correspondant à l'encours que le gouvernement doit à des prêteurs, à un moment donné. Les gouvernements empruntent lorsqu'ils ont des déficits, mais réduisent l'encours de la dette lorsqu'ils ont des excédents. Ainsi, la dette représente essentiellement le total de tous les déficits annuels, moins les excédents annuels, au fil des ans.
<b>Espace budgétaire</b>	L'espace budgétaire fait référence à la marge dont disposent les gouvernements dans leurs budgets existants pour déplacer des dépenses, en fonction de la croissance, des tendances du déficit budgétaire, des recettes et des niveaux d'endettement.
<b>Évasion fiscale</b>	Terme utilisé pour désigner les méthodes illégales utilisées pour payer moins d'impôt. On parle aussi de fraude fiscale.
<b>Évitement fiscal</b>	Pratique consistant à chercher à réduire le montant des impôts en restant dans la légalité (par opposition à des méthodes illégales qui seraient considérées comme de l'évasion fiscale ou de la fraude). Cela implique souvent de manipuler la base d'imposition afin de minimiser l'impôt à payer.
<b>Fonds dédiés</b>	Lorsque des fonds ont été dédiés, cela signifie qu'ils ont été réservés pour un programme ou un objectif spécifique. Dans certains cas, un flux particulier de recettes est réservé à un objectif précis.
<b>Imposition progressive</b>	Un système fiscal dans lequel le pourcentage d'imposition augmente à mesure que le revenu s'élève, de sorte qu'un niveau plus élevé d'impôt est perçu auprès des contribuables qui gagnent davantage et un niveau plus faible auprès de ceux qui gagnent moins.
<b>Imposition régressive</b>	Un système fiscal dans lequel le pourcentage d'imposition diminue à mesure que le montant assujéti à l'impôt augmente.
<b>Impôts directs</b>	Impôts prélevés sur le salaire, les bénéfices, dividendes, loyers ou d'autres types de revenus des personnes physiques ou morales.
<b>Impôts indirects</b>	Une forme de taxe à payer sur les transactions, généralement sur leur valeur brute. Exemples : les taxes de vente, les taxes sur la valeur ajoutée, les taxes sur les produits et services, les droits de timbre, les taxes foncières, les taxes d'accise et de droits de douane, et les prélèvements de toutes sortes.
<b>Impôts sur le revenu</b>	Impôts sur le revenu, les bénéfices, l'héritage, les salaires et les plus-values, qui sont généralement répartis entre les impôts payés par les particuliers et les impôts sur les sociétés.
<b>Impôts sur les plus-values</b>	Impôts sur les bénéfices de la vente d'actifs immobilisés : actions et participations, terrains et constructions, entreprises et actifs de valeur comme des œuvres d'art.
<b>Impôts sur les sociétés</b>	Impôts sur les bénéfices réalisés par des sociétés à responsabilité limitée et d'autres entités similaires. Le montant de l'impôt sur les sociétés est généralement calculé sur le revenu imposable net déclaré dans les états financiers de l'entreprise.
<b>Incitations</b>	Disposition spécifique visant à ne pas imposer quelque chose qui autrement serait taxé (également appelé exonération). Par exemple, certains articles peuvent être exonérés de la TVA, et certaines entreprises peuvent obtenir des exonérations pour les encourager à investir, par exemple dans un domaine ou un pays particulier.
<b>Incitations fiscales</b>	Une incitation fiscale est un aspect de la législation fiscale nationale conçu pour encourager un certain type de comportement. Il peut s'agir de périodes limitées d'exonération fiscale ou de déductions de taxes permanentes sur certains articles.

<b>Intrants</b>	Biens ou services qui entrent dans la prestation des services gouvernementaux. Exemples typiques d'intrants financés par un budget de l'éducation : salaires des enseignants, construction d'écoles et achat de manuels scolaires.
<b>Investissements/ dépenses en capital</b>	Les dépenses pour un actif dont la durée de vie est supérieure à un an sont classées comme dépenses en capital. Cela comprend l'équipement, les terrains, les bâtiments et les frais juridiques et les autres coûts de transfert associés au bien. Pour des projets d'immobilisations (p. ex. construction d'écoles), tous les frais connexes sont considérés comme des dépenses en capital.
<b>Juridictions opaques</b>	Les juridictions opaques sont des pays et territoires qui proposent des mécanismes de secret financier allant à l'encontre de la réglementation d'une autre juridiction, et qui sont principalement destinés à des non-résidents.
<b>Paradis fiscal</b>	Voir Juridictions opaques.
<b>Passif</b>	Dettes envers quelqu'un d'autre. L'encours de la dette publique représente le premier passif d'un gouvernement, reflétant les montants empruntés qui doivent être remboursés à une date ultérieure.
<b>Planification fiscale</b>	Lorsque la législation fiscale autorise plusieurs possibilités de traitement d'une transaction proposée, le terme peut être légitimement utilisé pour comparer les différents moyens de se conformer à la législation fiscale.
<b>Prêts concessionnels</b>	Prêts qui sont accordés selon des modalités beaucoup plus généreuses que les prêts du marché. La concessionnalité est réalisée soit par des taux d'intérêt inférieurs à ceux disponibles sur le marché soit par des délais de grâce, ou une combinaison de ces deux mécanismes. Les prêts concessionnels s'accompagnent généralement de longs délais de grâce.
<b>Produit intérieur brut (PIB)</b>	Valeur totale des biens et services produits à l'intérieur des frontières d'un pays dans une période de temps donnée.
<b>Produit national brut (PNB)</b>	Valeur totale des biens et services produits par des moyens de production appartenant aux résidents d'un pays dans une période de temps donnée. À la différence de PIB, le PNB tient compte du revenu net des recettes à l'étranger.
<b>Produits du budget</b>	Services publics fournis par le gouvernement au travers des allocations budgétaires. Par exemple, le nombre d'enfants qui ont reçu des matériels pédagogiques au cours de l'année civile ou l'exercice financier.
<b>Produits/Résultats</b>	Le rendement des programmes gouvernementaux est évalué en examinant s'ils ont livré les produits et les résultats souhaités. Les produits (extrants) sont les biens ou services fournis par des organismes gouvernementaux, tels que les heures d'enseignement dispensées. Les résultats correspondent à l'impact du programme au niveau social, économique ou sur d'autres indicateurs, par exemple pour déterminer si l'augmentation des heures d'enseignement améliore les résultats des élèves aux examens.
<b>Recettes</b>	Les recettes, revenus, taxes ou impôts sont des fonds que le gouvernement, en raison de ses pouvoirs souverains, prélève auprès de la population. Recettes typiques : l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, les charges sociales, les taxes sur la valeur ajoutée, les taxes de vente, les prélèvements et les taxes d'accise.
<b>Redevances</b>	Les redevances sont des paiements fondés sur l'utilisation continue d'un actif tel que prescrit dans un contrat de licence, par exemple les ressources naturelles telles que le pétrole, les minerais, les pêches et les forêts, mais aussi les droits de propriété intellectuelle, y compris la musique et les produits pharmaceutiques. Les redevances représentent généralement un pourcentage des revenus provenant de l'utilisation ou de l'épuisement graduel d'un actif.

<b>Réserves pour imprévus</b>	Fonds mis de côté pour répondre aux exigences imprévues et inévitables (tels que les coûts découlant d'une catastrophe naturelle) qui peuvent survenir au cours de l'exercice budgétaire.
<b>Respect des obligations fiscales</b>	Païement des taxes et impôts dus sans recourir à l'évitement ou l'évasion fiscale.
<b>Résultats du budget</b>	L'impact sur l'ensemble de la société ou de l'économie des allocations budgétaires à un programme ou un secteur particulier. Par exemple, l'objectif ultime d'un programme de nutrition scolaire serait d'améliorer l'état nutritionnel des enfants, et donc leur capacité d'apprendre à l'école. Ainsi, le résultat du budget serait des changements dans l'alimentation des enfants et leurs capacités d'apprentissage.
<b>Service de la dette</b>	Le fait d'effectuer des paiements sur le capital et les intérêts des prêts en cours.
<b>Subventions</b>	Les subventions sont des fonds que le gouvernement national verse directement à des niveaux inférieurs du gouvernement, à des entreprises, des organismes à but non lucratif et des particuliers.
<b>Taxe de vente générale</b>	Taxe ajoutée à la valeur de toutes les ventes sans possibilité de demander un dégrèvement fiscal.
<b>Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)</b>	Taxe sur les ventes et services facturée par les entreprises, mais qui les autorise à demander au gouvernement un crédit sur les taxes facturées par d'autres entreprises de la chaîne de production. Cette taxe est différente de la taxe générale sur les services, qui n'exige pas de prouver que l'on est un producteur intermédiaire. La TVA est souvent critiquée pour son aspect régressif.
<b>Taxe/Impôt</b>	Une somme prélevée par un gouvernement ou une entité régionale sur une transaction, un produit ou une activité afin de financer les dépenses publiques. Les taux de taxation et l'assiette fiscale sont déterminés par un organe législatif représentatif, sur la base des dispositions constitutionnelles.
<b>Taxes à la consommation</b>	Comprennent la taxe sur la valeur ajoutée, les taxes générales de vente et les taxes d'accise.
<b>Taxes d'accise</b>	Taxes imposées sur une gamme limitée de produits, tels que les produits de luxe, ou sur des produits qui peuvent avoir un impact néfaste sur le consommateur.
<b>Transparence</b>	La transparence fiscale et budgétaire fait référence à la disponibilité publique d'informations complètes, exactes, opportunes et utiles sur les opérations financières d'un gouvernement.
<b>Trêve fiscale</b>	Une période au cours de laquelle une entreprise qui investit dans un pays ne paie pas d'impôt en vertu d'un accord avec le gouvernement.
<b>Zone économique spéciale</b>	Semblable à une zone franche d'exportation, mais avec la possibilité d'inclure des activités commerciales tournées vers le marché national.
<b>Zone franche d'exportation</b>	Un territoire artificiellement délimité au sein d'un État, où sont implantées des industries axées sur l'exportation, ayant peu d'interactions avec les marchés nationaux, et où les lois et réglementations habituelles sont suspendues ou assouplies.







## 1. À PROPOS DE CETTE BOÎTE À OUTILS

### POURQUOI CETTE BOÎTE À OUTILS A-T-ELLE ÉTÉ ÉLABORÉE ?

Cette boîte à outils a été produite par la Campagne mondiale pour l'éducation (CME) en collaboration avec ActionAid International (AAI) et l'Internationale de l'Éducation (IE), et avec le financement du Partenariat mondial pour l'éducation (GPE). Elle vise à aider les organisations de la société civile et les défenseurs de l'éducation dans les pays à revenu faible et intermédiaire à plaider et faire campagne sur les questions liées au financement de l'éducation, un domaine d'intérêt stratégique du mouvement de la CME. Elle est également le résultat de l'intérêt croissant pour le plaidoyer en faveur du financement intérieur de l'éducation, comme le montre le programme du Fonds de la société civile pour l'éducation (CSEF) de la CME (GCE website).

La CME, AAI et l'IE publient cette boîte à outils au moment où le monde s'engage dans la difficile tâche de mettre en pratique l'Objectif de développement durable 4 (ODD 4) adopté récemment et le Cadre d'action Éducation 2030 qui l'accompagne. L'ODD 4 et le Cadre d'action contiennent des engagements collectifs pour assurer une éducation de qualité inclusive et équitable et un apprentissage tout au long de la vie pour tous d'ici 2030. Compte tenu du fait que l'adoption de ce programme élargi nécessitera davantage de fonds pour l'éducation, le Cadre d'action établit des critères de financement de référence qui engagent les gouvernements à consacrer au moins 4 à 6 % du PIB et 15 à 20 % du budget total à l'éducation, en soulignant que les ressources intérieures constituent le mécanisme le plus important pour financer l'éducation. En outre, pour prendre en compte les questions de qualité et d'équité dans l'éducation, le Cadre d'action reconnaît la nécessité d'une plus grande efficacité, de dépenses mieux ciblées et d'une responsabilisation accrue (UNESCO, 2015a).

La société civile peut – et doit – jouer un rôle crucial dans ce domaine, ce qui exige l'élaboration d'une puissante base de données probantes pour mener le plaidoyer et faire pression sur les gouvernements afin qu'ils fournissent un financement suffisant pour l'éducation, essentiellement intérieur, complété par un appui extérieur en cas de besoin. Il faut espérer que cet outil permettra d'accroître les connaissances et les compétences de manière à ce que les défenseurs et les militants de l'éducation dans les pays en développement puissent exiger de manière plus efficace des comptes à leurs gouvernements.

De nombreuses coalitions de la société civile, réseaux et syndicats de l'éducation ont à leur actif un long historique de suivi des budgets et de plaidoyer en faveur de dépenses mieux ciblées. Cette boîte à outils s'appuie donc sur l'expérience considérable des membres de la CME et d'autres acteurs. Elle s'inspire également de la *Boîte à outils sur le financement de l'éducation* (AAI & EI, 2009) et a été influencée par des ressources existantes, comme le *Guide du budget du Fonds du Commonwealth pour l'éducation* (CEF) (CEF, 2009) et les outils de suivi du budget élaborés par le Bureau Asie-Pacifique Sud d'éducation des adultes (ASPBAE, 2010).

Comme la boîte à outils a été élaborée conjointement par la CME, l'IE et AAI, son cadre est bâti sur les opinions, objectifs et expériences conjugués des trois organisations. Elle a également bénéficié de contributions précieuses des membres et partenaires de la CME, et s'appuie sur de longues discussions engagées lors de la Rencontre internationale du CSEF qui s'est tenue à Johannesburg en février 2015. La boîte à outils a également été élaborée en partenariat avec Government Spending Watch (GSW), une initiative conjointe d'Oxfam et de Development Finance International (GSW website). La base de données de GSW suit les dépenses de 80 pays à faible revenu et à revenu intermédiaire dans les principaux secteurs de lutte contre la pauvreté et de développement en lien avec les Objectifs du Millénaire pour le développement. Ces informations sont ensuite restituées en données faciles à comprendre et librement accessibles en ligne, et sont utilisées pour suivre et analyser les tendances des financements et des dépenses. Ce travail réalisé à l'aide d'informations budgétaires disponibles publiquement vise à faciliter le suivi budgétaire des objectifs de développement.

À l'avenir, la CME prévoit de mettre au point du matériel et des programmes de formation pour compléter cette boîte à outils. Nous allons collaborer avec des partenaires régionaux et nationaux pour nous assurer que ces outils répondent aux besoins de nos membres dans différents contextes régionaux et nationaux, en fonction de leurs propres programmes de plaidoyer.

## QUELS SONT LES OBJECTIFS DE LA BOÎTE À OUTILS ?

L'objectif ultime de la boîte à outils est de contribuer à des campagnes et des plaidoyers ambitieux et solides en faveur du financement intérieur d'une éducation équitable et de qualité en soutenant les coalitions, les syndicats d'enseignants, les OSC et d'autres militants de l'éducation dans les pays à revenu faible et intermédiaire afin d'influencer les budgets et les processus stratégiques de manière à accroître les allocations budgétaires et l'efficacité des dépenses.

Plus précisément, la boîte à outils vise à :

- fournir des informations accessibles à l'appui du plaidoyer sur le budget et les financements, afin d'augmenter les dépenses gouvernementales et d'en améliorer la qualité pour offrir une éducation équitable et de qualité pour tous d'ici 2030 ;
- aider les défenseurs de l'éducation à mieux comprendre les processus budgétaires, y compris en effectuant des exercices pratiques pour développer leurs compétences d'analyse et de suivi des budgets réels ;
- aider les défenseurs de l'éducation à mieux appréhender les nouveaux problèmes liés au financement intérieur de l'éducation – en particulier, les tendances relatives au financement du nouveau Cadre d'action Éducation 2030, les questions de politique liées à la justice fiscale, et le financement pour promouvoir une éducation équitable et de qualité – afin de s'assurer que les stratégies de plaidoyer sont adaptées pour répondre à ces nouvelles tendances ;
- aider les personnes qui ont peu d'expérience en matière de politique, d'analyse et de plaidoyer budgétaires à acquérir de nouvelles compétences, et pour celles ayant une solide expérience dans le travail budgétaire, à gagner de nouvelles connaissances dans les domaines inédits du plaidoyer ;
- soutenir la réflexion sur la façon d'élaborer un programme de plaidoyer autour de ces questions.

« Votez pour l'éducation ! » Un participant à la campagne avec un autocollant de la Semaine mondiale d'action pour l'éducation 2015 de la CME en Palestine. Image reproduite avec l'aimable autorisation de la Campagne palestinienne pour l'éducation pour tous.

## QUI EST LE PUBLIC CIBLE DE LA BOÎTE À OUTILS ?

Sont ciblés tous ceux qui veulent faire campagne pour obtenir un financement intérieur plus important et mieux utilisé en faveur d'une éducation équitable de qualité pour tous ! Par conséquent, la boîte à outils est destinée à soutenir l'ensemble des défenseurs de l'éducation la société civile, des représentants de coalitions, des syndicats d'enseignants, et d'autres militants de l'éducation dans les pays en développement et à revenu faible et intermédiaire.

Elle est adaptable à différents contextes et s'efforce d'être aussi large que possible dans son champ d'application. Ainsi, les coalitions, les syndicats et les réseaux pourront s'en servir comme d'une base pour former leurs membres et leurs partenaires dans le pays et choisir les thèmes les plus appropriés à leur contexte. Elle peut être utilisée par les défenseurs de l'éducation spécialisés dans le travail sur le budget de l'éducation, mais aussi par ceux qui travaillent de façon plus générale sur le financement public et qui souhaitent créer des liens avec des acteurs de l'éducation.





## COMMENT LA BOÎTE À OUTILS EST-ELLE STRUCTURÉE ET COMMENT DOIT-ON L'UTILISER ?

Cette boîte à outils s'articule autour de l'approche de la CME, d'AAI et de l'IE sur le financement intérieur de l'éducation, fondée sur ce que nous appelons les « 4 S » (Share, Size, Sensitivity and Scrutiny). Cela souligne la nécessité d'accroître **la part** (*share*), **la taille** (*size*), **la pertinence** (*sensitivity*) et **l'examen approfondi** (*scrutiny*) des budgets et des dépenses pour l'éducation, et montre que ces quatre éléments sont tous des composants essentiels et interconnectés du processus budgétaire.

Bien que la boîte à outils puisse être utilisée dans son intégralité, les modules sont conçus comme des produits autonomes, étant donné que certains problèmes peuvent être plus ou moins pertinents en fonction de l'expérience, des connaissances, du contexte ou de l'intérêt de chacun. Chaque module présente les principales questions relatives à un sujet, introduit les concepts et fournit des références utiles pour ceux qui souhaitent en savoir plus sur des thèmes particuliers. Chaque module contient également des exercices pratiques que le lecteur peut réaliser afin de renforcer ses connaissances et compétences. Certains exercices s'appuient sur des scénarios génériques ou fictifs pour permettre à l'utilisateur de faire l'essai d'une nouvelle compétence. L'utilisateur doit ensuite répéter les exercices en se servant des données de son propre contexte. Certains exercices peuvent sembler très simples ; cependant, lorsqu'ils sont effectués à l'aide d'informations réelles spécifiques aux pays, ils s'avèrent souvent bien plus complexes. Pour chacun des exercices pratiques, des suggestions sont proposées sur la façon dont un animateur peut les adapter en vue de leur utilisation dans un contexte de formation.

## SECTIONS DE LA BOÎTE À OUTILS

### Introduction

Cette introduction explique les origines, le contenu et la structure de la boîte à outils. Elle donne également un aperçu de l'agenda politique du Cadre Éducation 2030, tel qu'il est lié au financement intérieur, et met en avant les revendications politiques communes d'ActionAid, de l'Internationale de l'Éducation et de la Campagne mondiale pour l'éducation.

### Module 1: Comprendre les éléments de base d'un budget

Le module 1 présente les bases d'un budget pour aider les lecteurs à se familiariser avec les différents formats de budget et les méthodes d'analyse budgétaire de base, ainsi qu'avec les espaces dédiés à la participation aux processus budgétaires officiels (pour surveiller à la fois les recettes et les dépenses). Toute personne néophyte dans le domaine du financement de l'éducation doit lire ce module avant de s'engager plus loin.

### Module 2: Augmentation de la PART du budget consacrée à l'éducation

Le module 2 est axé sur le premier des 4 S : l'augmentation de la part du budget consacrée à l'éducation. La CME exhorte les pays à allouer au moins 20 % de leur budget national, ou au moins 6 % de leur PIB, au secteur de l'éducation. Le module 2 décrit le contexte et l'environnement politique relatifs à la part du budget allouée à l'éducation ; il étudie la manière dont l'insuffisance des allocations budgétaires gouvernementales a conduit à une éducation de mauvaise qualité et souligne combien il est essentiel d'élargir le financement de l'éducation pour en améliorer la qualité pour tous. Il se penche également sur d'autres domaines du financement de l'éducation, tels que les dépenses des ménages pour l'éducation et les phénomènes liés à la privatisation.

### **Module 3 : Augmentation de la TAILLE du budget gouvernemental global**

Le module 3 étudie les questions relatives au deuxième S : la taille du budget gouvernemental global. Dans de nombreux pays, la taille du budget gouvernemental global est bien plus limitée qu'elle pourrait ou devrait être. Dans de tels cas, des mesures simples pour augmenter la taille du budget global par l'augmentation des recettes fiscales peuvent accroître considérablement les ressources nationales disponibles pour l'éducation. Ce module décrit les principales tendances et questions relatives à la fiscalité et aide les défenseurs de l'éducation à mieux comprendre comment augmenter les recettes pour l'éducation en veillant à ce que les impôts soient perçus de façon équitable. Pour ce faire, la société civile doit collaborer par le biais de larges plateformes, telles que les coalitions nationales, et parler d'une même voix ; ainsi, le module examine également les façons de travailler avec d'autres partenaires et de commencer à planifier le plaidoyer en faveur de la justice fiscale.

### **Module 4 : Augmentation de la PERTINENCE du budget de l'éducation**

Le module 4 examine le troisième S : la pertinence des dépenses. Par pertinence, nous entendons la capacité d'analyser les dépenses dans le secteur de l'éducation dans l'optique de l'équité. Les chiffres phares des dépenses de l'éducation omettent parfois des détails cruciaux indiquant si le budget aide les plus marginalisés et s'il contribue à combattre les inégalités et à améliorer l'accès à une éducation de qualité pour tous. Il est essentiel que les dépenses de l'éducation soient pertinentes afin de s'attaquer au problème de l'équité dans l'éducation. Ce module commence par évaluer les questions courantes autour de la pertinence du budget en mettant l'accent sur les inégalités dans les systèmes éducatifs et dans les résultats. Il commence par expliquer ce qu'il faut rechercher lors de l'examen des budgets sous l'angle de l'équité – par exemple, si les dépenses d'éducation profitent de manière disproportionnée aux enfants des ménages et des régions les plus riches. Le module offre un certain nombre d'exercices pratiques afin de renforcer les compétences nécessaires pour analyser concrètement un budget sous l'angle de l'équité.

### **Module 5 : Renforcement de l'EXAMEN APPROFONDI du budget de l'éducation par les citoyens**

Le module 5 présente les concepts relatifs au dernier S : l'examen approfondi par les citoyens. Il commence par l'évaluation des tendances et des dynamiques communes des politiques en

matière de transparence, de responsabilité et de participation aux budgets. Il examine ensuite la façon d'effectuer un suivi participatif du budget ou des dépenses comme une forme d'examen approfondi mené activement par les citoyens. Il expose différents concepts liés à l'élaboration d'un budget, suivis d'exercices pratiques à l'appui de l'examen approfondi des dépenses. Ce module abonde en exemples concrets du travail des OSC dans ces domaines.

### **Module 6 : Point de convergence de tous ces éléments : élaboration d'un plan de plaidoyer**

Le dernier module est axé sur l'utilisation des connaissances acquises et des analyses effectuées au cours des modules précédents en vue d'élaborer un plan de plaidoyer efficace. Il engagera les militants à utiliser les éléments de preuve et les données générés par les exercices des modules 1 à 5 pour déterminer les priorités globales, élaborer des objectifs réalistes et réalisables, effectuer une cartographie de base du pouvoir afin d'identifier les cibles et les alliés, déterminer les moments et les occasions clés, évaluer les ressources et convenir de messages de plaidoyer.

## **2. CONTEXTE POLITIQUE**

### **LE FINANCEMENT INTÉRIEUR DE L'ÉDUCATION ET LE PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT DURABLE À L'HORIZON 2030**

L'objectif de développement durable 4 (ODD 4) nouvellement adopté et le Cadre d'action Éducation 2030 qui l'accompagne établissent les grandes orientations d'un programme de plaidoyer pour le financement de l'éducation. La présente boîte à outils vise à aider les défenseurs de l'éducation (ONG, syndicats de l'éducation, coalitions nationales de l'éducation) œuvrant dans les pays à revenu faible et intermédiaire à adapter leur plaidoyer pour le financement de l'éducation à ce nouveau cadre ambitieux.

L'ODD 4 reflète une vision globale de l'éducation, ancrée dans la perspective des droits humains. Les engagements qui y figurent sont fondamentalement plus ambitieux et d'une portée plus large que ceux énoncés dans les Objectifs du Millénaire pour le développement. Le Cadre d'action Éducation 2030 explique clairement les principes sur lesquels repose l'Objectif 4, complète sa description et ses cibles et établit des stratégies de mise en œuvre de l'aide.

Ces cibles sont mondiales et universelles, ce qui signifie que tous les pays du monde sont supposés œuvrer à leur réalisation et les atteindre d'ici 2030. Parallèlement, les pays seront en mesure d'adapter la mise en œuvre selon leurs besoins, priorités et contextes particuliers. Les progrès pour atteindre les cibles seront suivis à l'aide d'indicateurs mondiaux, régionaux et nationaux, qui serviront d'outils à la société civile au moment de l'examen approfondi des actions gouvernementales. Des indicateurs thématiques sont également fournis pour l'ODD 4 et le Cadre d'action.

La réalisation de ce nouveau programme pour l'éducation, avec ses engagements collectifs et ses cibles ambitieuses, nécessitera des financements à plus grande échelle. Les gouvernements devront aussi augmenter les financements au-delà de l'éducation de base pour atteindre les objectifs liés à l'éducation de la petite enfance, l'enseignement

dans le premier et deuxième cycle du secondaire, l'enseignement technique et professionnel et la formation, ainsi que l'éducation des jeunes et des adultes et les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie.

La participation de parties prenantes clés est indispensable pour s'assurer que les gouvernements respectent ces engagements. La société civile a un rôle crucial à jouer pour tenir les gouvernements responsables de la réalisation de ces buts et objectifs, notamment l'allocation de ressources suffisantes aux types de programmes appropriés. Le financement doit relever les défis d'offrir une éducation équitable et de qualité pour tous.

## ENCADRÉ 1. OBJECTIF DE DÉVELOPPEMENT DURABLE 4 : ASSURER L'ACCÈS DE TOUS À UNE ÉDUCATION DE QUALITÉ, SUR UN PIED D'ÉGALITÉ, ET PROMOUVOIR LES POSSIBILITÉS D'APPRENTISSAGE TOUT AU LONG DE LA VIE

### Cibles

- D'ici à 2030, faire en sorte que toutes les filles et tous les garçons suivent, sur un pied d'égalité, un cycle complet d'enseignement primaire et secondaire gratuit et de qualité, qui débouche sur un apprentissage véritablement utile dans le contexte de l'objectif 4.
- D'ici à 2030, faire en sorte que toutes les filles et tous les garçons aient accès à des activités de développement et de soins de la petite enfance et à une éducation préscolaire de qualité qui les préparent à suivre un enseignement primaire
- D'ici à 2030, faire en sorte que les femmes et les hommes aient tous accès dans des conditions d'égalité à un enseignement technique, professionnel ou tertiaire, y compris universitaire, de qualité et d'un coût abordable
- D'ici à 2030, augmenter considérablement le nombre de jeunes et d'adultes disposant des compétences, notamment techniques et professionnelles, nécessaires à l'emploi, à l'obtention d'un travail décent et à l'entrepreneuriat
- D'ici à 2030, éliminer les inégalités entre les sexes dans le domaine de l'éducation et assurer l'égalité d'accès des personnes vulnérables, y compris les personnes handicapées, les autochtones et les enfants en situation vulnérable, à tous les niveaux d'enseignement et de formation professionnelle
- D'ici à 2030, veiller à ce que tous les jeunes et un pourcentage substantiel d'adultes, hommes et femmes, sachent lire, écrire et compter
- D'ici à 2030, faire en sorte que tous les élèves acquièrent les connaissances et compétences nécessaires pour promouvoir le développement durable, notamment par l'éducation en faveur du développement et de modes de vie durables, des droits de l'homme, de l'égalité des sexes, de la promotion d'une culture de paix et de non-violence, de la citoyenneté mondiale et de l'appréciation de la diversité culturelle et de la contribution de la culture au développement durable
- Faire construire des établissements scolaires qui soient adaptés aux enfants, aux personnes handicapées et aux deux sexes ou adapter les établissements existants à cette fin et fournir un cadre d'apprentissage effectif qui soit sûr, exempt de violence et accessible à tous
- D'ici à 2020, augmenter considérablement à l'échelle mondiale le nombre de bourses d'études offertes aux pays en développement, en particulier les pays les moins avancés, les petits États insulaires en développement et les pays d'Afrique, pour financer le suivi d'études supérieures, y compris la formation professionnelle, les cursus informatiques, techniques et scientifiques et les études d'ingénieur, dans des pays développés et d'autres pays en développement
- D'ici à 2030, accroître considérablement le nombre d'enseignants qualifiés, notamment au moyen de la coopération internationale pour la formation d'enseignants dans les pays en développement, surtout dans les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement

## ACCÈS ET QUALITÉ

Il ne fait aucun doute que des progrès ont été réalisés au cours des 15 dernières années. Le Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2015 de l'UNESCO estime que 34 millions d'enfants supplémentaires ont été scolarisés grâce à l'accélération des progrès depuis 2000 (EFA GMR, 2015a). Les taux de rétention et de transition se sont améliorés et des progrès ont été accomplis vers la parité entre les sexes – bien que les données mondiales sur le genre donnent une idée erronée des variations régionales et sous-régionales. Toutefois, les progrès en matière d'accès ont ralenti depuis 2007, et le fait est qu'aucun des six objectifs de l'Éducation pour tous ni les deux Objectifs du Millénaire pour le développement axés sur l'éducation n'ont été pleinement atteints, et que l'inégalité dans l'éducation s'est aggravée. La nature inégale des progrès met en lumière des domaines où des augmentations significatives du financement seront nécessaires pour réaliser le nouveau programme pour l'éducation. La qualité et l'équité demeurent particulièrement préoccupantes, et le sous-investissement chronique constitue un facteur majeur dans cette situation.

De nombreux pays ont déjà pris des mesures importantes pour étendre l'accès, et plusieurs pays ont fait un grand pas en avant en abolissant les frais de scolarité. En fait, l'ODD 4 et le Cadre d'action s'appuient tous deux sur l'ambition de l'objectif 2 de l'EPT de s'assurer que tous les enfants « aient la possibilité d'accéder à un enseignement primaire obligatoire, gratuit et de qualité, et de le suivre jusqu'à son terme » en garantissant au moins neuf années d'éducation gratuite mais en recommandant 12, couvrant l'enseignement préprimaire, primaire et secondaire (UNESCO website). La qualité doit figurer au cœur de l'élargissement de l'accès à l'éducation gratuite, mais les systèmes d'éducation ont déjà éprouvé des difficultés pour faire face à l'augmentation de la demande sans qu'elle soit accompagnée de financements supplémentaires.

La vision de l'éducation de qualité formulée par les États lors du Forum mondial de l'éducation qui s'est tenu en 2015 à Incheon, en République de Corée, est reflétée dans le Cadre d'action. La Déclaration d'Incheon définit l'éducation de qualité comme suit : « Une éducation de qualité favorise la créativité et les connaissances, et garantit l'acquisition des compétences fondamentales en lecture, en écriture et en calcul, ainsi que des compétences en matière d'analyse et de résolution de problèmes, et d'autres aptitudes cognitives, interpersonnelles et sociales de haut niveau. Elle développe également les compétences, les

valeurs et les attitudes qui permettent aux citoyens de mener une vie saine et épanouissante, de prendre des décisions éclairées et de relever les défis locaux et mondiaux... » (UNESCO, 2015b). Le Cadre d'action ajoute : « Cela exige des méthodes d'enseignement et d'apprentissage pertinentes, et des contenus qui répondent aux besoins de tous les apprenants qui bénéficient de l'enseignement de professeurs qualifiés, formés, correctement rémunérés et motivés, appliquant des méthodes pédagogiques adaptées, et disposant des technologies de l'information et de la communication (TIC) adéquates, et que soit instauré un environnement éducatif sûr, salubre, sensible aux disparités entre les sexes, inclusif et doté de ressources adéquates, qui facilite l'apprentissage. » (UNESCO, 2015a)

C'est cette vision que les États doivent s'efforcer de réaliser, mais lorsque les écoles sont pauvres en ressources et que les enseignants sont faiblement rémunérés et qualifiés, l'apprentissage s'avère rarement efficace. Dans beaucoup de pays, la qualité de l'éducation est si médiocre que des millions d'enfants scolarisés ne sont pas en mesure d'acquérir des connaissances. Par exemple, plus de 130 millions d'enfants à travers le monde ne savent ni lire ni écrire, bien qu'ils aient fréquenté l'école primaire pendant au moins quatre ans. En outre, une éducation de qualité doit contribuer au développement des individus et à la construction d'un vaste éventail de connaissances, d'aptitudes et de compétences, tout en reconnaissant les diverses identités – ce qui nécessite suffisamment (et davantage) d'investissements dans des systèmes d'éducation de qualité (EFA GMR, 2015a).

L'ODD 4 s'engage explicitement à assurer la qualité et reconnaît que les intrants – en particulier les stratégies qui garantissent que les enseignants sont formés, qualifiés, valorisés et soutenus et que les environnements d'apprentissage sont sûrs et inclusifs – sont indispensables pour améliorer les systèmes éducatifs. En raison des budgets limités de l'éducation, de nombreux pays ont fait appel à des enseignants ayant peu ou pas de formation, ou para-enseignants, avec des salaires bas et de mauvaises conditions de travail – ce qui affaiblit la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage et le statut du corps enseignant. En effet, offrir des salaires corrects aux enseignants allait à l'encontre des opinions économiques qui ont prévalu pendant plusieurs décennies : un des critères de prêt du Fonds monétaire international (FMI) pour 17 pays en 2003-2005, concernant les programmes d'ajustement structurel, était un plafonnement des salaires (AAI, 2007). Bien que le FMI ait déclaré ultérieurement qu'il avait supprimé ce critère, les gouvernements ont

continué à être poussés officieusement à réduire les dépenses sur les salaires (Oxfam International, 2011). La crise financière mondiale de 2007-2008 a également conduit à une montée en flèche des prêts du FMI avec des conditions similaires. En Côte d'Ivoire, par exemple, une condition de prêt était de « *mettre à jour et d'appliquer une stratégie à moyen terme de contrôle de la masse salariale* » (Griffiths & Todoulos, 2014).

## ÉQUITÉ ET INCLUSION

Le financement accru et mieux ciblé est une condition préalable à l'éducation équitable – et, fondamentalement, à la réalisation du droit à l'éducation. Étant donné que les gouvernements ne se sont pas attaqués au problème de l'équité, les expériences éducatives se sont avérées inégalitaires dans la plupart des pays. On observe un schéma récurrent d'exclusion à l'égard de certains apprenants : filles et femmes, personnes handicapées ou appartenant à des minorités raciales, ethniques, religieuses ou linguistiques, et habitants des régions mal desservies. Ceux qui ne disposent pas d'une éducation de qualité sont presque toujours issus des groupes les plus pauvres, les plus marginalisés et les plus difficiles à atteindre. Par exemple, les plus pauvres ont cinq fois moins de chances d'achever un cycle complet d'enseignement primaire que les plus riches dans les pays en développement (EFA GMR, 2015a), et selon une estimation, seulement 5 % de tous les enfants handicapés dans le monde entier ont terminé leurs études primaires (UNICEF, 2013). En outre, lorsque la pauvreté est conjuguée à d'autres formes d'inégalité, leurs risques d'être privés d'éducation augmentent considérablement. Par exemple, selon l'Institut de statistique de l'UNESCO, les enfants des familles les plus pauvres sont quatre fois plus susceptibles de ne pas être scolarisés que ceux des 20 % des ménages les plus riches dans les pays en développement. Dans 15 pays africains, pas plus d'un enfant pauvre sur cinq atteint la dernière année de primaire et acquiert un savoir de base (EFA GMR, 2014a).

Le degré d'injustice dans (et par) le système éducatif reste scandaleux à bien des égards. L'absence d'égalité des chances en termes d'éducation a un effet destructeur sur les sociétés et exacerbe les inégalités au sens large. Cela doit cesser.

La cible 4.5 du programme des ODD appelle les pays à « *éliminer les inégalités entre les sexes dans le domaine de l'éducation et assurer l'égalité d'accès des personnes vulnérables, y compris les personnes handicapées, les autochtones et les enfants en situation vulnérable, à tous les niveaux d'enseignement et de formation professionnelle* » (UN-DESA, 2015). Dans la Déclaration d'Incheon figure également un engagement clair en faveur de l'équité, affirmant que : « *L'inclusion et l'équité dans et par l'éducation est la pierre angulaire d'un programme d'éducation transformative, et par conséquent, nous nous engageons à lutter contre toutes les formes d'exclusion et de marginalisation, les disparités et les inégalités dans l'accès, la participation et les résultats de l'apprentissage. Aucune cible de l'éducation ne doit être considérée comme atteinte si elle n'est pas atteinte par tous.* » (UNESCO, 2015b)

Les mesures d'équité doivent également veiller à ouvrir l'accès à l'éducation et à l'apprentissage tout au long de la vie aux centaines de millions d'adultes qui ne savent toujours pas lire ni écrire.

Les liens entre l'éducation et les inégalités économiques au sens large sont également importants. Historiquement, l'injustice dans l'éducation a souvent été responsable de l'apparition et de la reproduction des inégalités et de la perpétuation de conditions désavantageuses. C'est pourtant principalement par l'éducation que l'on peut combler ces inégalités générales : en effet, l'égalité dans l'éducation se traduit par plus d'égalité dans la vie, une mobilité sociale accrue, plus d'égalité des chances et l'élimination des discriminations.

L'un des enseignements de la période 2000-2015 est que la prise en compte exclusive de l'accès s'est faite au détriment de la fourniture d'une éducation de bonne qualité. La qualité est désormais au cœur de l'ODD 4, et l'heure a sonné de réaliser le droit à une éducation de qualité pour tous.

## ENCADRÉ 2. L'ÉDUCATION EN TANT QUE DROIT HUMAIN

Notre travail est fondé sur l'affirmation que l'éducation est un droit humain fondamental. Les tendances dans le financement et les dépenses des gouvernements doivent être examinées et analysées dans cette optique.

### Le droit à l'éducation dans l'optique des 4 A :

Pour examiner le droit à l'éducation de manière efficace, il faut considérer l'éducation comme devant être à disposition, accessible, acceptable et adaptable. Le concept de ces 4 A a été élaboré par la regrettée Rapporteuse spéciale de l'ONU sur le droit à l'éducation, Katarina Tomaševski, et constitue un outil utile pour évaluer et agir sur les droits de l'éducation.

### Les 4 A peuvent se résumer comme suit :

- **À disposition** – le fait que l'enseignement est gratuit et financé par le gouvernement et qu'il existe des infrastructures adéquates et des enseignants formés capables d'assurer la prestation de services d'éducation.
- **Accessibilité** – le fait que le système est non discriminatoire et accessible à tous, et que des mesures positives sont prises pour inclure les plus marginalisés.
- **Acceptabilité** – le fait que le contenu de l'éducation est pertinent, non discriminatoire, culturellement approprié et de bonne qualité ; que l'école elle-même est sans danger et que les enseignants sont des professionnels.
- **Adaptabilité** – le fait que l'éducation peut suivre l'évolution des besoins de la société et contribuer à remettre en question les inégalités, comme la discrimination entre les sexes, et qu'elle peut être adaptée à l'échelle locale pour convenir à des contextes spécifiques. (Tomaševski, 2001)

Ces aspects synthétisent le contenu de nombreux traités des droits humains, notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) de 1948, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) de 1966 et la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, qui réaffirment le droit à l'éducation primaire gratuite et obligatoire, le droit à l'éducation secondaire universellement disponible et progressivement gratuite, le droit à la formation tout au long de la vie depuis l'éducation de la petite enfance jusqu'à l'âge adulte, le droit à une éducation de qualité, et le droit à l'éducation sans discrimination qui répond aux besoins des personnes les plus marginalisées.

Cela montre clairement que : i) l'éducation doit être à disposition et accessible pour tous ; ii) elle doit être dispensée gratuitement (au moins pour l'éducation de base) et sans discrimination ; iii) elle doit être de bonne qualité ; et iv) elle doit répondre et contribuer à son contexte social.

Les droits humains sont assortis de droits et obligations. Les gouvernements qui ont accepté d'appliquer les traités des droits humains sont soumis à d'importantes obligations légales et morales. Il y va de la responsabilité de l'État de respecter, protéger et réaliser les droits de l'homme. Les obstacles financiers représentent un obstacle majeur pour de nombreux individus et sociétés quand il s'agit d'accéder aux droits humains – avec un nombre trop élevé de familles parmi les plus pauvres du monde, dans les pays les plus pauvres et les plus fragiles, qui sont privées de leur droit à l'éducation.

Cela signifie que les gouvernements doivent agir maintenant pour surmonter ces barrières en allouant des ressources suffisantes. Cela implique également que les pays les plus pauvres doivent être soutenus dans l'application de ce droit.

## COMMENT LE NOUVEAU PROGRAMME POUR L'ÉDUCATION SERA-T-IL FINANCÉ ?

Les 121 millions d'enfants en âge de fréquenter l'école primaire et le premier cycle de secondaire qui ne sont toujours pas scolarisés (UNESCO GEM, 2016), le recours massif à des enseignants non formés (UIS, 2015c) ou des para-enseignants sous-qualifiés dans les pays d'Afrique subsaharienne (et de plus en plus dans des écoles privées soi-disant « à bas coûts »), la destruction et le détournement des infrastructures scolaires dans les zones de conflit et les situations d'urgence, et les 757 millions d'adultes analphabètes (UIS, 2015a) nous rappellent tous combien nous sommes encore loin d'avoir réalisé le droit à l'éducation pour tous, et l'urgence de la tâche à accomplir. Surmonter ces défis est fondamental dans l'ODD 4, qui comporte des engagements allant de la petite enfance jusqu'à l'enseignement supérieur et l'apprentissage tout au long de la vie. Cela s'inscrit également dans le contexte d'une poussée démographique croissante de la jeunesse qui se profile à l'horizon dans de nombreux pays à revenu faible et intermédiaire (GCE, 2015a). L'ampleur de l'enjeu financier est donc énorme.

Néanmoins, le Programme de développement durable à l'horizon 2030 ne comporte aucun engagement de financement spécifique à l'éducation ; actuellement, les seuls engagements pris à l'égard du financement dans le nouveau programme pour l'éducation figurent dans la Déclaration d'Incheon et dans le Cadre d'action. Il a également été fait référence au financement de l'éducation dans le Programme d'action d'Addis Abeba, approuvé lors de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement en juillet 2015 ; cependant, le champ d'application y est limité (en se concentrant sur les enfants seulement) et non contraignant (avec de vagues références encourageant les États à fixer des cibles appropriées).

Le Cadre d'action reconnaît que les engagements de l'ODD 4 ne peuvent pas être tenus sans accroître les financements et réaffirme l'impératif pour les États de respecter les critères de référence, à savoir allouer à l'éducation 15 à 20 % des dépenses publiques et 4 à 6 % du PIB. Il exhorte également les pays développés à faire des efforts concrets pour atteindre l'objectif de 0,7 % du PNB pour l'aide publique au développement en faveur des pays en développement d'ici 2030, en vue de combler un déficit de financement annuel de 39 milliards de dollars américains sur la période 2015-2030 – si les pays en développement respectent les recommandations de financement – afin d'assurer l'enseignement préprimaire, primaire et secondaire de bonne qualité dans les pays à revenu faible et intermédiaire (tranche inférieure) (UNESCO, 2015b).

## UN PROGRAMME COMMUN POUR LE FINANCEMENT DE L'ÉDUCATION

La CME, AAI et l'IE estiment qu'il incombe aux États d'assurer le droit à l'éducation pour tous et qu'un financement public de l'éducation adéquat et durable est nécessaire pour y parvenir. Comme avec d'autres biens publics de base, l'ambition doit être d'organiser un financement durable à partir de ressources intérieures. C'est alors seulement que la politique et la pratique peuvent faire l'objet d'un contrôle démocratique qui reflète les priorités nationales et les besoins des enfants, des adolescents et des adultes.

Le Cadre d'action déclare que « *Les efforts visant à combler le déficit de financement doivent se concentrer dans un premier temps sur l'échelon national.* » (UNESCO, 2015a) ; mais cela exigera d'exercer une pression bien plus accrue sur les gouvernements afin qu'ils augmentent l'ensemble de leur budget. Nous réitérons notre appel de longue date à tous les gouvernements d'allouer au moins 20 % des budgets nationaux ou au moins 6 % du PIB à l'éducation. Rendre les gouvernements comptables de la borne supérieure des critères de financement décrits dans le Cadre d'action nécessite de mener un plaidoyer sans relâche pour s'assurer que l'éducation reste une priorité budgétaire.

Certains gouvernements estimeront que la réalisation de ces objectifs générera d'énormes pressions fiscales – d'autant plus qu'ils font face à des demandes concurrentes pour augmenter le financement d'un certain nombre d'autres éléments figurant au programme de développement durable. Nous sommes convaincus que la seule façon concrète et réaliste pour les pays de faire face à ces pressions concurrentes sur les budgets gouvernementaux est d'augmenter au maximum les recettes disponibles en créant des systèmes fiscaux nationaux progressifs et étendus, en révisant les accords fiscaux et de droits d'exploitation dans le secteur des ressources naturelles, et enfin en éliminant les mécanismes d'exemption qui favorisent l'évitement et l'évasion fiscale dans le secteur privé.

Pour garantir l'équité de l'éducation, il est nécessaire également que la répartition du financement public devienne plus efficace et plus équitable. Les gouvernements devront s'assurer que leurs budgets sont plus pertinents et que les dépenses sont mieux ciblées pour résoudre les problèmes de qualité et d'équité. Enfin, les défenseurs de l'éducation doivent examiner minutieusement le budget pour s'assurer que les gouvernements dépensent leurs ressources judicieusement et les tenir responsables d'allouer suffisamment de ressources en faveur du programme Éducation 2030. Cette boîte à outils vise à soutenir cette démarche.

Bien que les systèmes d'éducation doivent être financés publiquement par les États-nations, l'aide extérieure est également nécessaire pour soutenir le développement de l'éducation dans de nombreux pays à faible revenu. L'aide et d'autres formes d'assistance extérieure à l'éducation doivent respecter les priorités nationales, être prévisibles et être fournies dans l'optique d'aider les pays à établir un cadre pour un financement intérieur durable. Nous continuerons à faire campagne pour la réalisation du programme complet de financement de l'éducation, en appelant tous les acteurs – locaux, nationaux et mondiaux – à jouer leur rôle, comme indiqué dans les revendications de financement dans l'encadré 3.



Des jeunes participent à un rassemblement pour « Financer l'avenir » en Somalie pendant la Semaine mondiale d'action pour l'éducation de la CME en 2016. Image reproduite avec l'aimable autorisation de la coalition Education For All Somalia (EFASOM).



### ENCADRÉ 3. NOS REVENDICATIONS POLITIQUES

#### Tous les gouvernements doivent :

- Honorer tous leurs engagements de financement de l'éducation : engagements domestiques et des donateurs à l'égard du Partenariat mondial pour l'éducation, engagements bilatéraux des donateurs et engagements mondiaux établis dans les Objectifs de développement durable, le Cadre d'action Éducation 2030 et le Programme d'action d'Addis Abeba.
- Développer des plans progressifs, réalisables et intégralement financés pour garantir à tous l'accès gratuit à une éducation de qualité pour la petite enfance, le primaire et le secondaire ainsi que l'accès à l'alphabétisation et à la formation tout au long de la vie d'ici à 2030. Ces plans doivent renforcer les systèmes publics d'éducation, en particulier en mettant la priorité sur les investissements en faveur de la qualité et l'équité, et en répondant aux besoins éducatifs des communautés et des régions historiquement défavorisées.
- S'assurer que les plans de mise en œuvre mettent spécifiquement la priorité sur la résolution du déficit d'enseignants formés et qualifiés et la garantie de conditions décentes de travail et de formation pour tous les enseignants.
- Examiner les propositions budgétaires et les dépenses à la lumière de leur impact spécifique sur les filles et les femmes ainsi que sur d'autres groupes défavorisés (personnes handicapées et communautés indigènes notamment) en réalisant des audits axés sur le genre et sur l'inclusion.
- Allouer au moins 6 % du PIB et 20 % du budget national à l'éducation, et consacrer au moins 50 % de ces fonds à l'éducation de base.
- Augmenter au maximum les recettes consacrées aux investissements dans l'éducation et corriger les inégalités par l'établissement de systèmes fiscaux nationaux progressifs et étendus, la révision des accords fiscaux et de droits d'exploitation dans le secteur des ressources naturelles, et enfin l'élimination des mécanismes d'exemption qui favorisent l'évitement et l'évasion fiscale dans le secteur privé.
- Publier régulièrement des rapports transparents sur les budgets et les dépenses en lien avec l'éducation, pour permettre aux communautés et à la société civile de savoir comment est utilisé l'argent public.
- Donner aux organisations de la société civile un rôle officiel dans les processus budgétaires et de planification au niveau national et sous-national.
- S'assurer que l'éducation est dispensée au profit des apprenants et de la société en général, et non au

profit de sociétés privées, de particuliers ou d'autres acteurs, et garantir que les fonds publics ne sont pas utilisés pour subventionner l'éducation à but lucratif. Les gouvernements doivent également veiller à ce que les activités des acteurs privés dans le secteur éducatif soient soumises aux réglementations, scrupuleusement surveillées par le public et redevables devant la société.<sup>2</sup>

#### Les pays donateurs doivent :

- Établir des plans nationaux clairs consacrant 0,7 % du PNB à l'APD d'ici à 2020.
- Réserver au moins 15-20 % de l'ensemble de l'APD à l'éducation. Au moins la moitié de l'aide à l'éducation doit être allouée à l'éducation de base.
- Attribuer au moins 4 % de l'aide humanitaire à l'éducation.
- Concentrer l'aide de manière à atteindre les cibles liées à l'équité en donnant la priorité aux pays les plus démunis et aux groupes les plus menacés d'exclusion. Les données de l'impact de l'APD doivent être ventilées pour mettre en évidence l'impact sur les communautés marginalisées (y compris les personnes handicapées) et les programmes spécifiques financés pour lutter contre l'exclusion.

#### Le système des Nations Unies et la communauté internationale doivent :

- Établir de nouvelles règles internationales pour promouvoir la transparence fiscale et prévenir l'évitement fiscal dans le monde. Les pays en développement doivent pouvoir accéder aux comptes des entreprises multinationales pour examiner leurs obligations fiscales et s'assurer qu'elles s'en acquittent.
- Soutenir un Partenariat mondial pour l'éducation renforcé avec une mission de financement et d'appui au programme Éducation 2030 dans son intégralité.
- Pousser le FMI à utiliser son influence sur les politiques fiscales des pays à revenu faible et intermédiaire (tranche inférieure) de manière à les aider à relever leurs seuils d'imposition par rapport au PNB tout en soulageant la pression fiscale sur les populations défavorisées.
- Construire un système humanitaire plus inclusif, qui reconnaît le besoin de disposer de financements durables pour implanter l'éducation dans les situations d'urgence, y compris les urgences chroniques.
- Exiger un accroissement des dépenses en vue de promouvoir l'équité, l'inclusion et l'éducation de qualité pour les apprenants issus de groupes marginalisés, notamment les personnes handicapées, les communautés agricoles et les populations autochtones.

*Revendications politiques de la Semaine mondiale d'action pour l'éducation 2016 de la CME (Site Fund the Future)*

## L'APPROCHE DU FINANCEMENT INTÉRIEUR PAR LES 4 S

Notre programme de plaidoyer peut aussi s'entendre comme l'« approche du financement intérieur par les 4 S », axée sur la part, la taille, la pertinence et l'examen approfondi du budget de l'éducation :

1. Augmentation de la **PART** du budget consacrée à l'éducation : les pays doivent allouer au moins 20 % de leurs budgets nationaux ou 6 % de leur PIB à l'éducation. Le module 2 décrit le contexte et le cadre politique relatifs à la part du budget allouée à l'éducation, étudie la manière dont un manque d'allocations budgétaires gouvernementales a conduit à une éducation de mauvaise qualité et combien il est essentiel d'élargir le financement de l'éducation pour en améliorer la qualité pour tous. Il permet au lecteur d'effectuer des calculs élémentaires, en ventilant le budget total afin de déterminer le montant consacré à l'éducation, ainsi que de comprendre les sources de financement.
2. Augmentation de la **TAILLE** du budget gouvernemental global : certains pays consacrent déjà une part raisonnable de leur budget à l'éducation et de nombreux pays sont proches des critères de référence reconnus au niveau international. Dans ces scénarios, à quoi peut-on raisonnablement s'attendre quant à la mobilisation des ressources nationales ? Souvent, la réponse est : beaucoup. Dans un nombre trop élevé de pays, la taille du budget gouvernemental global est bien plus limitée qu'elle pourrait ou devrait être. Dans ces cas, des mesures simples pour augmenter la taille du budget peuvent augmenter massivement les ressources intérieures disponibles pour l'éducation, notamment par l'augmentation des recettes fiscales. Le module 3 aidera les défenseurs de l'éducation à approfondir leur compréhension des questions de fiscalité et à exploiter le plaidoyer en faveur de la justice fiscale pour accroître les ressources nationales pour l'éducation.

3. Augmentation de la **PERTINENCE** du budget de l'éducation : les chiffres phares pour les dépenses de l'éducation omettent parfois des détails cruciaux indiquant si le budget aide les plus pauvres et les plus marginalisés et s'il contribue à améliorer l'accès à une éducation de qualité pour tous. Le module 4 aidera les défenseurs de l'éducation à mettre l'accent sur la façon dont les dépenses peuvent réparer les préjudices et jouent un rôle clé en contribuant à édifier et façonner des sociétés plus équitables.
4. Renforcement de l'**EXAMEN APPROFONDI** par les citoyens du budget de l'éducation : le rôle des citoyens et de la société civile dans le suivi des budgets et des dépenses du gouvernement, et les pressions pour garantir la responsabilisation, sont cruciaux. Le module 5 est axé sur la compréhension des raisons pour lesquelles la responsabilité budgétaire est l'un des outils les plus puissants pour réaliser le droit à l'éducation, et examine la façon de tenir les gouvernements responsables de leurs engagements vis-à-vis des dépenses par le biais d'un travail de suivi budgétaire.

Cette boîte à outils aidera les défenseurs de l'éducation à comprendre ces quatre domaines et à déterminer les aspects les plus importants à mettre en œuvre dans le contexte de leur propre pays, du niveau national au niveau local.

Pour de plus amples informations sur cette boîte à outils ou le travail de la CME sur le financement intérieur de l'éducation, veuillez contacter le Secrétariat de la CME : <http://www.campaignforeducation.org/fr/contactez-nous>

# MODULE 1: COMPRENDRE LES BUDGETS

## RÉSUMÉ :

Ce module présente aux lecteurs les processus, les acteurs et la terminologie associés au budget gouvernemental.

Il vise à accroître les connaissances sur :

- l'importance de s'engager dans les processus budgétaires
- le lien entre les budgets et les droits humains
- les acteurs impliqués dans l'établissement et les dépenses des budgets
- le cycle budgétaire
- les documents budgétaires
- la classification budgétaire

## À LA FIN DE CE MODULE VOUS AUREZ :

- identifié les principaux acteurs impliqués dans l'établissement des budgets de l'éducation et les dépenses dans votre pays ;
- dégagé les étapes principales du cycle budgétaire dans votre pays ;
- compris comment accéder aux documents budgétaires clés de votre pays ;
- assimilé la présentation et le contenu du budget de votre pays et appris comment en tirer des informations utiles ;
- Identifié les domaines prioritaires de votre gouvernement sur le plan des dépenses pour l'éducation tels qu'ils sont formulés dans le budget ;
- commencé à cerner les questions particulières relatives au budget de l'éducation dans votre pays.

**Les utilisateurs doivent se familiariser avec le contenu de ce module avant de s'aventurer dans les autres modules de la boîte à outils.**



## 1. POURQUOI EST-IL IMPORTANT DE S'ENGAGER DANS LES QUESTIONS BUDGÉTAIRES ?

C'est essentiellement au moyen des budgets que les gouvernements s'acquittent de leur obligation de garantir le droit à l'éducation. Le budget est l'un des documents publics les plus importants produits par un gouvernement, qui y formule ses priorités et ses engagements. C'est dans ce cadre qu'un gouvernement propose le montant des recettes qu'il prévoit de percevoir et la façon dont il prévoit d'utiliser ces fonds pour concilier les besoins concurrents du pays, allant du renforcement de la sécurité à l'amélioration des soins de santé et à l'atténuation de la pauvreté. Ces processus budgétaires sont à la fois politiques et techniques et, compte tenu de leurs implications lourdes de conséquences pour les citoyens, le budget national doit faire l'objet d'un large examen approfondi et d'un débat général. Le rôle essentiel que doit jouer la société civile est de s'assurer qu'un examen indépendant

approfondi des budgets gouvernementaux et des recettes qui le composent est effectué ; en effet, pour que la gestion des dépenses de l'éducation soit efficace, il est nécessaire que les citoyens participent à toutes les étapes du processus – de la répartition des recettes, l'établissement du budget et des dépenses budgétaires à la comptabilité des dépenses réelles – à tous les échelons du gouvernement, du niveau local au niveau national. La société civile et les autres défenseurs de l'éducation peuvent contribuer à améliorer les politiques budgétaires en fournissant des informations obtenues auprès de la population sur ses besoins et ses priorités, et en veillant à ce que ces politiques ciblent les secteurs qui en ont le plus besoin. Leur travail en étroite collaboration avec les législateurs, les auditeurs, les médias et le grand public leur permet également de jouer un rôle important pour tenir l'exécutif responsable de la façon dont il utilise les ressources publiques. L'examen approfondi des budgets de l'éducation par les citoyens est étudié en détail dans le module 5.

### ENCADRÉ 4. LES DROITS HUMAINS ET LES BUDGETS

L'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) énonce les obligations des gouvernements vis-à-vis de la réalisation des droits :

- Chacun des États parties au présent Pacte s'engage 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.
- Les États parties du présent Pacte s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.<sup>3</sup>

Même lorsque les ressources d'un État sont limitées, il est obligé de donner la priorité à certaines obligations immédiates, telles que l'éducation pour tous, sans discrimination, et, à ce titre, y consacrer les ressources nécessaires. Il est tenu de fournir gratuitement l'enseignement primaire, et graduellement l'enseignement secondaire et supérieur, ce qui

exige des mesures immédiates et progressives – et non régressives – pour aider les citoyens à réaliser pleinement leur droit à l'éducation.

La façon dont les gouvernements perçoivent les recettes et s'engagent à les dépenser peut affecter différemment les divers groupes, en pesant souvent de manière disproportionnée sur les déshérités, par l'imposition d'un fardeau fiscal injuste ou par des dépenses inévitables qui peuvent marginaliser encore davantage certains groupes. Paradoxalement par exemple, des ressources du budget sont rarement allouées aux enfants non scolarisés ou handicapés, qui n'ont pas accès à l'éducation. Il ne s'agit là que d'un exemple parmi d'autres d'un budget qui ne fixe pas les priorités proportionnellement aux besoins. Souvent, les groupes qui ont le plus besoin du soutien du gouvernement en reçoivent le moins et héritent d'un fardeau injuste en raison de la manière dont les ressources sont mobilisées. Une autre approche consiste à utiliser un budget pour corriger les erreurs de longue date ; par exemple, lorsque les gouvernements orientent des ressources vers les groupes historiquement défavorisés. Pour mettre en œuvre le droit à l'éducation de manière efficace, les États doivent s'assurer qu'une partie suffisante du budget national est consacrée à l'éducation et que l'argent est utilisé de façon efficace et équitable pour garantir l'éducation pour tous, ainsi que pour corriger les inégalités (site *Right to Education Project*).

<sup>3</sup> Pour plus d'informations, voir Blyberg et Hofbauer 2014.

## 2. QUI ÉTABLIT ET DÉPENSE LES BUDGETS ?

Il est essentiel de comprendre comment les budgets sont établis et qui a le contrôle de la planification et des dépenses pour réussir les actions de plaidoyer et obliger les gouvernements à rendre des comptes. Par conséquent, il est vital de comprendre la façon de travailler d'un gouvernement à différents niveaux (national, régional, du district et de l'école) et comment ces derniers sont reliés les uns aux autres, et de savoir à quels échelons sont prises les décisions.

La différence entre un système centralisé et décentralisé est importante à saisir. Dans de nombreux pays, la démocratisation s'est accompagnée d'un processus de décentralisation, qui rend l'établissement du budget plus accessible aux communautés. Cela diffère de systèmes centralisés, où le pouvoir est concentré au niveau du ministère fédéral ou national, qui décide de la manière dont les ressources sont utilisées dans l'ensemble du système d'amont en aval jusqu'au niveau des installations. Dans un système centralisé, la seule influence que peut exercer la société civile au niveau local est de s'assurer que l'argent est bien dépensé. Dans ce cas, le plaidoyer pour l'amélioration des allocations budgétaires ou pour des augmentations en faveur de programmes spécifiques doit être mené à l'échelon national.

Dans un système décentralisé, le pouvoir est transféré du centre aux régions ou aux districts, en vue de créer une plus grande autonomie. Dans certains pays à caractère fédéral, la prise de décision est répartie entre le centre et les provinces. Dans d'autres pays, les décisions d'allocation sont prises au niveau central et seule la responsabilité de la mise en œuvre est décentralisée. D'autres pays ont également décentralisé (dans une certaine mesure) la génération des recettes ainsi que les dépenses.

Il peut ainsi y avoir trois niveaux (comme au Ghana), quatre niveaux (comme en Éthiopie) ou, dans le cas de l'Inde et du Pakistan, l'ensemble des villages, quartiers, districts, provinces (Pakistan) ou des États (Inde), qui sont reliés au gouvernement national. Quand il s'agit d'allouer et d'utiliser des ressources publiques, chaque niveau a ses propres pouvoirs décisionnels et ses parties prenantes, et chaque niveau a également un lien particulier avec les structures nationales. Dans certains cas, seules certaines fonctions –

par exemple, la protection et l'éducation de la petite enfance – sont entièrement décentralisées et déléguées. La qualité et les capacités des systèmes décentralisés varient d'un pays à l'autre. Dans de nombreux pays, les problèmes de dépenses pour l'éducation se posent souvent au niveau décentralisé. Cela peut se produire même si la planification et l'utilisation des dépenses au niveau national sont efficaces, car les autorités locales n'ont parfois pas la capacité de dépenser les fonds efficacement. Les cas de corruption sont plus susceptibles de se manifester au niveau local. Cependant, bien que la décentralisation puisse compliquer le suivi des budgets d'un pays, elle peut aussi donner l'occasion aux acteurs législatifs et aux citoyens locaux de s'impliquer davantage.

La mesure dans laquelle la société civile pourra dialoguer avec les principaux acteurs aux différents échelons dépendra du niveau de décentralisation du gouvernement dans le pays, et de qui détient le pouvoir d'établir le budget et les dépenses à différents niveaux du système. C'est la raison pour laquelle il est important de comprendre les responsabilités des différents acteurs à différents niveaux. Lorsque l'administration est fortement décentralisée, en particulier si l'établissement du budget est effectué au niveau sous-national, il importera de s'impliquer davantage dans les processus budgétaires gouvernementaux locaux, car cela optimisera les chances d'exercer une influence directe.

La grande majorité des coalitions nationales de la CME sont composées de groupes très diversifiés, ce qui signifie que certains membres sont impliqués à l'échelon national et d'autres au niveau sous-national. Ceux qui opèrent au niveau national ou dans la capitale dialoguent principalement avec les décideurs et les fonctionnaires du gouvernement national, les parties prenantes basées dans la capitale et les médias nationaux. Ce genre de travail vise l'impact au niveau macro, même s'il peut entraîner la recherche sur des questions qui concernent ou affectent les politiques ou la prestation des services publics au niveau sous-national. En revanche, les OSC et les autres membres de la coalition qui travaillent au niveau sous-national ou local sont généralement implantés en dehors de la capitale. La plupart des groupes qui travaillent à ce niveau visent à surveiller la mise en œuvre des politiques et du budget, à influencer les fonctionnaires chargés de la mise en œuvre ou à actionner des mécanismes de contrôle locaux. Dans les systèmes fédéraux,

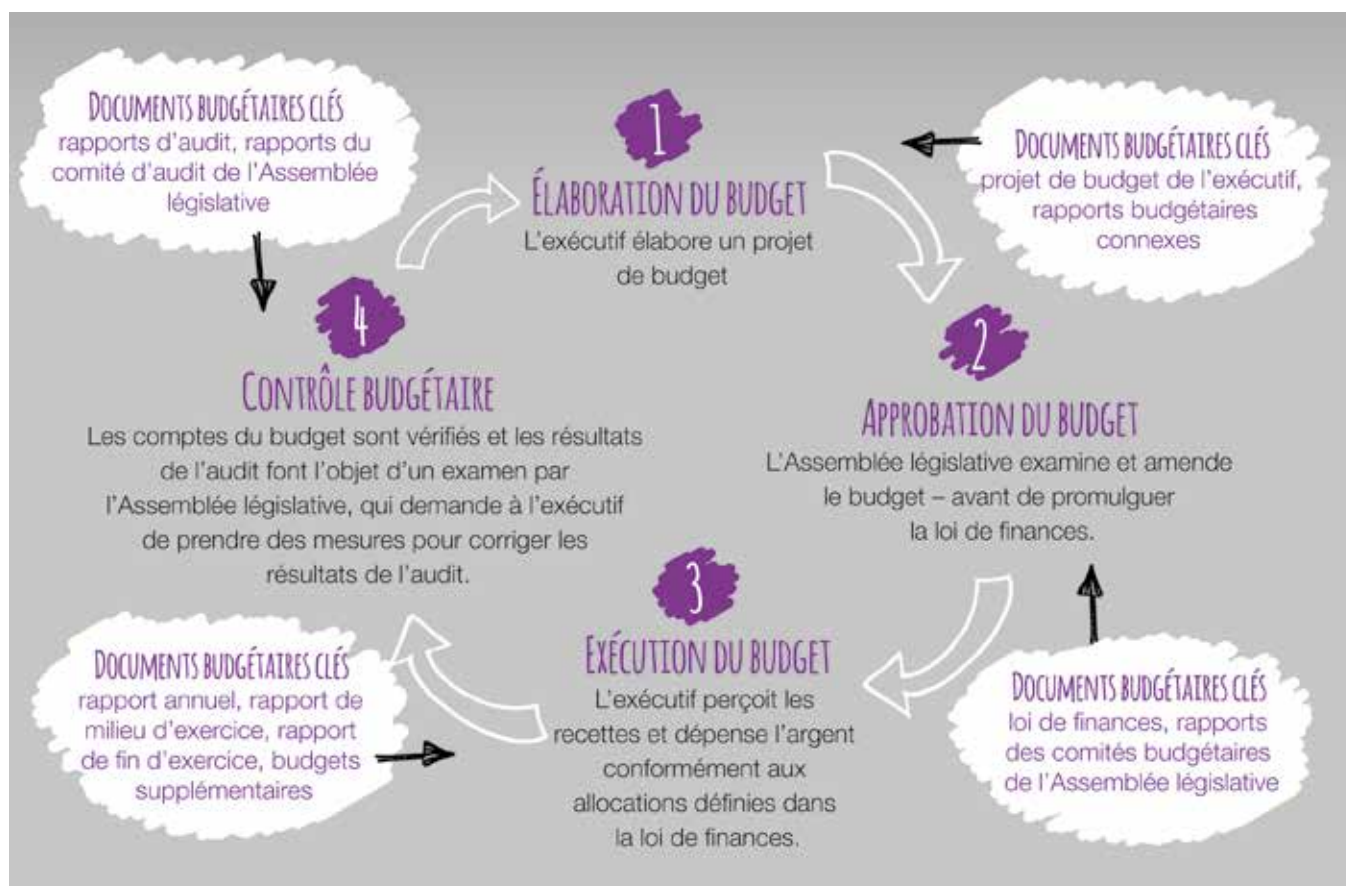
ils peuvent également essayer d'influencer les politiques des États. Essayer d'établir un lien entre le travail au niveau national et au niveau sous-national est complexe, mais idéalement, ce travail devrait être accompagné de l'analyse des engagements nationaux et des flux monétaires, montrant à quel point l'argent est dépensé à bon escient ou révélant des utilisations abusives ou des détournements de fonds. La reconnaissance des liens entre les budgets à différents niveaux donnera une meilleure compréhension du système et documentera le plaidoyer des organisations en faveur du budget de l'éducation.

### 3. CYCLE BUDGÉTAIRE

Le processus budgétaire de chaque pays a ses propres caractéristiques, reflétant l'organisation de l'exécutif, les pouvoirs du corps législatif et l'indépendance et l'efficacité des institutions de contrôle.

Il y a un certain nombre d'étapes dans le processus budgétaire auxquelles adhèrent la plupart des gouvernements (du moins dans une certaine mesure).

FIGURE 1: RÉSUMÉ DES ÉTAPES DU CYCLE BUDGÉTAIRE ET TYPES DE DOCUMENTS DISPONIBLES



## ÉTAPE 1: ÉLABORATION DU BUDGET

La première étape du cycle budgétaire correspond à l'élaboration du budget annuel par le pouvoir exécutif, y compris les plafonds de dépenses, l'établissement de l'enveloppe fiscale (c.-à-d. le montant total d'argent dont dispose le gouvernement pour le budget de l'année). En général, un seul service – habituellement le Bureau du budget au sein du ministère des Finances – coordonne et gère l'élaboration du budget, en sollicitant des informations auprès d'autres services particuliers et en proposant les compromis nécessaires à la prise en compte des priorités concurrentes du gouvernement dans les dépenses totales du budget. Les projections budgétaires sont fondées en partie sur des informations sur l'économie et sur des hypothèses sur son évolution, tels que les taux prévus de la croissance économique, de l'inflation et du chômage. D'habitude cette étape se déroule en coulisse. Il peut arriver que l'exécutif remette un document de travail ou un aperçu du budget, mais en général, le corps législatif et la société civile ont peu d'accès directs à cette étape du processus. Cependant, le budget est très rarement construit à partir de zéro. Par conséquent, les principaux éléments du budget peuvent être prévus à l'avance, y compris le budget de l'éducation. En termes de recettes, il est peu probable qu'un système fiscal existant subisse d'importants changements ; généralement ils sont modestes, par exemple, des ajustements pour contrer les effets de l'inflation ou des modifications de seuils d'imposition.

## ÉTAPE 2: APPROBATION DU BUDGET

La deuxième étape du cycle budgétaire a lieu lorsque le budget du pouvoir exécutif est discuté à l'Assemblée législative pour être promulgué sous forme de loi. Au cours de l'étape de la promulgation, l'Assemblée législative examine, modifie et adopte le budget. Le degré de participation des législateurs varie d'un pays à l'autre (c.-à-d. selon que le système est parlementaire ou présidentiel), en fonction des pouvoirs qui leur sont conférés en vertu de la Constitution. Dans de nombreux pays, le législateur a moins d'influence sur les recettes que sur les dépenses.

## ÉTAPE 3: EXÉCUTION DU BUDGET

Durant la phase de mise en œuvre, de nombreux gouvernements remettent des rapports sur les dépenses et les recettes de l'exercice en cours, afin d'attester des progrès accomplis vers les objectifs du budget. Le niveau de détail et l'opportunité des informations présentées diffèrent d'un pays à l'autre. Il est fréquent que le corps exécutif soumette un budget supplémentaire au corps législatif, en proposant des ajustements au budget promulgué au cours de l'année, et présente des chiffres révisés sur les dépenses du budget. Cependant, les politiques relatives aux recettes sont rarement adaptées en milieu d'année.

## ÉTAPE 4: CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

L'étape finale du cycle budgétaire comprend un certain nombre d'activités gouvernementales destinées à évaluer la manière dont le budget a été dépensé. Cela représente une occasion précieuse pour les OSC et les groupes de travail budgétaire d'obtenir des informations sur l'efficacité de certaines initiatives du budget, ainsi que de promouvoir la responsabilisation en vérifiant si les pouvoirs législatifs et l'exécutif réagissent de façon appropriée aux conclusions des rapports d'audit.

Chacune des étapes du cycle budgétaire crée des opportunités différentes de participation pour la société civile. Celles-ci sont examinées dans le module 5, qui porte sur l'examen approfondi du budget par les citoyens.



## 4. DOCUMENTS BUDGÉTAIRES

Les bonnes pratiques internationales recommandent aux gouvernements de publier huit rapports budgétaires à divers stades du cycle budgétaire. Quatre des huit principaux rapports budgétaires couvrent les étapes d'élaboration et d'approbation du processus budgétaire : la déclaration pré-budgétaire, le projet de budget de l'exécutif, le budget promulgué et le budget des citoyens. Les autres rapports concernent l'exécution et le contrôle du budget par le gouvernement : rapports en cours d'exercice, examen à mi-exercice, rapport de fin d'exercice et rapport d'audit.

Les citoyens devraient idéalement être en mesure d'accéder à tous les documents budgétaires. Cependant, en réalité, cette tâche est plus complexe dans certains pays que dans d'autres. On a assisté au cours des dernières années à une poussée vers une plus grande ouverture des gouvernements et à un intérêt croissant pour les questions de transparence, de participation, de représentation et de responsabilité. Cela a conduit à un changement manifeste dans la quantité d'informations mises à la disposition du public et à un renforcement spectaculaire de la transparence dans l'établissement des budgets et la comptabilité des dépenses. Des lois sur le droit à l'information ou sur la liberté d'information sont maintenant en vigueur dans près de 100 pays, contre seulement 12 en 1990 (Right2INFO.org). L'Indice du budget ouvert du Partenariat budgétaire international, qui examine l'état de la transparence budgétaire et de la participation dans 108 pays, a observé une augmentation constante de la transparence budgétaire d'année en année (IBP, 2015). Les mêmes tendances ont également été notées par Government Spending Watch dans son rapport annuel, qui mentionne qu'en 2015 par rapport à 2011, un tiers d'informations supplémentaires tirées de documents gouvernementaux officiels étaient disponibles dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire pour être analysées (GSW, 2015).

Dans certains cas, les tendances en matière d'ouverture des budgets au public sont impressionnantes. En Amérique latine, par exemple, il existe maintenant un certain nombre de portails de transparence, comme les portails de transparence des finances publiques salvadorien (El Salvador Ministerio de Hacienda website), brésilien (Brazil Controladoria-Geral da União website) et péruvien (Peru Ministerio de Economía y Finanzas website), qui fournissent des informations opportunes et conviviales sur la planification et l'exécution du budget, permettant aux citoyens d'accéder aisément en temps réel aux informations budgétaires (World Bank website). Pourtant, de nombreux pays sont à la traîne, avec des gouvernements qui limitent toujours les possibilités pour les citoyens d'accéder aux informations budgétaires officielles ou de s'engager dans le processus budgétaire. Dans certains pays avec des budgets décentralisés, il est extrêmement difficile d'obtenir des informations sur le budget – et rassembler les dépenses effectuées au niveau local peut s'avérer impossible.

Il ne s'agit pas uniquement de savoir si les gouvernements publient des documents budgétaires ou encouragent la participation du public dans les processus budgétaires, mais aussi de connaître le degré d'accessibilité et de lisibilité des informations et le degré de clarté dans la répartition du budget. Souvent, les gouvernements ne fournissent pas suffisamment de renseignements pour permettre aux citoyens de faire le lien entre les intrants et les produits, puis les résultats et les réalisations qui en découlent, une nécessité pour suivre efficacement les dépenses. Il peut également y avoir un manque d'information sur la façon dont les dépenses sont ventilées en fonction de différents groupes (par exemple les enfants handicapés) ou d'emplacements géographiques, par exemple.

Avant de pouvoir entamer toute analyse du budget, les défenseurs de l'éducation doivent d'abord recueillir les informations. Les Exercice 1 et Exercice 2 visent à offrir aux utilisateurs une certaine pratique pour se procurer les documents budgétaires et à les guider dans leur recherche afin qu'ils trouvent les informations dont ils ont besoin.

## EXERCICE 1. ACCÈS AUX INFORMATIONS BUDGÉTAIRES

**But** Que les utilisateurs apprennent comment accéder aux informations budgétaires de leur pays.

### Activité

#### Étape 1 : Consulter les sites Web gouvernementaux

En premier lieu il faut chercher les informations budgétaires en ligne, en consultant le site internet du ministère des Finances, de la Direction du Trésor, etc. (ou peut-être une subdivision, comme le bureau du contrôleur du budget). La meilleure façon de procéder consiste souvent à taper « budget » suivi du nom du pays dans un moteur de recherche et de suivre les liens officiels du gouvernement qui s'affichent.

En théorie, le ministère des Finances est responsable de communiquer aux législateurs et au public des informations sur les budgets, de manière complète et facilement accessible. En réalité, les gouvernements ne produisent pas toujours leurs informations budgétaires dans un format accessible ni ne les partagent de manière transparente.

#### Étape 2 : Que faire si vous ne trouvez pas les informations budgétaires en ligne

Si les documents ne sont pas publiés en ligne, il convient de contacter directement le ministère des Finances afin de solliciter les informations budgétaires. Ou vous pouvez contacter le ministère de l'Éducation pour obtenir des informations sur le budget de l'éducation et une ventilation plus détaillée.

#### Étape 3 : Accès à des informations supplémentaires

Il peut également s'avérer utile de consulter d'autres sites Web pour y trouver des informations supplémentaires en vue d'étayer votre analyse budgétaire. Cela peut apporter des informations complémentaires, par exemple, la motivation du financement de certains programmes ou les plans sectoriels associés.

#### Exemples d'autres sources d'information :

- La Banque centrale et le Bureau central de la statistique – publient parfois des informations budgétaires ou d'autres informations financières.
- L'auditeur général – peut disposer d'anciens comptes vérifiés.
- Le ministère de l'Éducation (ou le bureau du budget local au ministère) – pour obtenir une ventilation plus détaillée du budget par secteur.
- Les donateurs bilatéraux et multilatéraux – afin de compléter les informations sur les dépenses des donateurs ; les donateurs peuvent parfois aussi faciliter l'accès aux informations budgétaires.
- Les plans sectoriels de l'éducation – permettent de mieux appréhender la finalité des engagements budgétaires.
- Le Partenariat mondial pour l'éducation, les groupes locaux de partenaires de l'éducation ou les mécanismes de coordination de la stratégie nationale d'approche sectorielle (SWAp) de l'éducation disposent souvent d'informations budgétaires.

#### Défis en matière d'information

Dans de nombreux pays, les utilisateurs rencontreront probablement quelques obstacles lorsqu'ils tenteront de recueillir des renseignements sur le budget. Le degré de difficulté à trouver les informations permettra de déterminer dans quelle mesure un défenseur de l'éducation pourra effectuer efficacement l'analyse budgétaire. Si vous ne trouvez pas les bons documents et les informations nécessaires à l'analyse budgétaire, vous peinerez à aller de l'avant !

Un certain nombre de défis pourront se présenter lorsque vous tenterez de vous procurer les informations budgétaires, à savoir :

- l'absence de législation sur le droit à l'information ;
- le manque de données précises et opportunes sur le budget ;
- le manque de données ventilées de manière efficace (on parle aussi de données totalement désagrégées : données qui sont divisées par âge, sexe, ou d'autres caractéristiques) ;
- le manque de transparence ;
- l'absence de mécanismes institutionnalisés de participation du public.

Si l'accès à l'information constitue une préoccupation majeure, il est évident que le point de départ du plaidoyer consiste à pousser le gouvernement à publier davantage d'informations sur le budget et à être plus transparent. Dans ce cas, une de vos premières étapes consistera peut-être à vous unir à des partenaires ou des groupes concernés qui travaillent sur le droit à l'information ou font campagne pour la transparence, dans le but d'améliorer la disponibilité des données et la transparence.

### Adaptation de l'exercice dans le cadre d'un atelier

**Option 1.** Demandez aux participants de trouver les informations budgétaires de leur pays avant la réunion. Divisez-les en petits groupes afin qu'ils échangent leurs résultats et en discutent. Dans un contexte international, les participants peuvent soit travailler dans des groupes axés sur un seul pays pour rassembler leurs résultats et en discuter, ou dans des groupes axés sur un ensemble de pays afin de comparer la disponibilité de l'information dans les différents contextes.

**Option 2.** Si les participants ont accès à Internet pendant une session de formation, ils peuvent essayer de trouver les informations budgétaires à cette occasion. En tant qu'animateur, veillez à vous préparer à cet effet en appréhendant les différents défis liés aux budgets dans les divers pays représentés pendant la formation. Le temps requis pour effectuer cet exercice dépendra de la disponibilité des documents accessibles au public et de leur complexité – certains pays ont beaucoup d'informations facilement accessibles (ce qui peut nécessiter beaucoup de temps pour les passer en revue), d'autres en ont beaucoup moins. Laissez certains participants avancer plus rapidement que d'autres. Vous pouvez faire entrer un animateur (ou un participant expérimenté) dans chacun des groupes pour soutenir (mais non mener) le processus.

### Questions complémentaires pour nourrir la discussion

- A-t-il été facile de trouver des informations sur le budget de votre pays ?
- Quels sites avez-vous consultés pour trouver des informations officielles sur le budget publiées par le gouvernement ?
- Quels sites avez-vous consultés pour trouver des informations supplémentaires sur le budget ?
- Quelles mesures pensez-vous que le gouvernement doit prendre pour rendre les informations budgétaires plus facilement accessibles ?
- Dans quelle mesure a-t-il été facile de comprendre les informations sur le site Web du gouvernement ?
- À votre avis, que pourrait-on faire pour que les informations soient plus compréhensibles ?

## 5. CLASSIFICATIONS BUDGÉTAIRES

La classification budgétaire est une des composantes fondamentales d'un système de gestion budgétaire sain, puisqu'elle détermine la manière dont le budget est enregistré, présenté et rapporté ; à ce titre, la classification budgétaire a un impact direct sur la transparence et la cohérence du budget. Une classification budgétaire correcte est importante pour la formulation des politiques et l'analyse des performances, car elle permet d'allouer les ressources de manière efficace entre les secteurs et d'assurer la conformité avec les ressources budgétaires approuvées par le corps législatif.

Les budgets peuvent être classés de différentes façons (Jacobs, Héris, & Bouley, 2009) :

- **La classification administrative** identifie l'entité qui est responsable de la gestion des fonds publics concernés, comme le ministère de l'Éducation ou, à un niveau inférieur, les services de l'enseignement primaire, et à un niveau encore plus bas, les écoles.
- **La classification fonctionnelle** organise les activités du gouvernement conformément aux buts et objectifs généraux auxquels elles sont destinées (p. ex. l'éducation). Elle ne dépend pas de la structure administrative ou organisationnelle du gouvernement. Une telle classification est particulièrement utile pour l'analyse de l'allocation des ressources entre les secteurs.
- **La classification économique** identifie le type de dépenses encourues, par exemple les salaires, les biens et services, les transferts et paiements d'intérêts ou les dépenses d'investissement.
- **La classification par programme** exige que le budget soit organisé autour d'un ensemble de programmes et sous-programmes, avec des objectifs politiques clairs et axés sur les résultats et les produits. Ce type de système de classification est de plus en plus prisé, car il établit un lien entre le financement et les résultats plutôt qu'avec les intrants.

## EXERCICE 2. COMPRENDRE LE BUDGET DE VOTRE PAYS

### But

Que les utilisateurs se familiarisent avec le budget de leur pays et commencent à analyser les informations disponibles.

### Activité

Examinez les documents budgétaires de votre pays (voir Exercice 1) et répondez aux questions suivantes :

1. Des raisons sont-elles données pour justifier les choix faits dans le budget ? Pouvez-vous indiquer quels sont les domaines prioritaires dans le budget ?
2. Le budget est-il ventilé selon une classification fonctionnelle, administrative ou économique (voir la section sur les classifications budgétaires) ?
3. Le budget fournit-il des informations sur les dépenses publiques pour des programmes et sous-programmes et donne-t-il de plus amples renseignements sur la désagrégation des dépenses publiques en deçà du niveau du sous-programme ?
4. Le budget différencie-t-il correctement les dépenses liées aux coûts récurrents (d'exploitation) et celles liées aux coûts d'investissements (de développement) ?
5. Le budget est-il décentralisé ? Y a-t-il un budget régional et/ou de district ? Pouvez-vous y accéder ?
6. Les lignes budgétaires indiquent-elles chacune suffisamment clairement à quoi elles font référence et sont-elles cohérentes dans l'ensemble des départements ?
7. Le budget contient-il des estimations pour les trois ans à venir ou seulement pour cette année (les budgets peuvent-ils être facilement comparés sur plusieurs années) ?

### Adaptation de l'exercice dans le cadre d'un atelier

Dans le cadre d'un atelier, les participants devront s'assurer qu'ils disposent des informations budgétaires appropriées avant la session. L'idéal serait qu'ils travaillent en petits groupes axés sur un seul pays pour répondre aux questions ci-dessus.

Le but de cet exercice est que les participants se familiarisent avec la présentation et le contenu du budget de leur pays et apprennent comment en tirer des informations utiles. Il n'est donc pas nécessaire de partager les réponses spécifiques aux questions en session plénière. Au lieu de cela, vous pouvez initier une discussion de groupe sur l'expérience de l'examen d'un budget, en explorant certaines des questions suivantes :

- Dans quelle mesure a-t-il été facile de trouver les informations dont vous aviez besoin dans le budget ?
- Quelles difficultés avez-vous rencontrées ?
- Quelle nouvelle terminologie avez-vous trouvée ?
- À votre avis, que pourrait-on faire pour que le budget soit plus compréhensible ?

## 6. PRÉPARATION POUR LE TRAVAIL BUDGÉTAIRE : QUELQUES CONSEILS CLÉS

Cette boîte à outils vous donnera beaucoup d'idées sur la façon de mener à bien un travail budgétaire efficace relatif au financement de l'éducation. Avant de commencer, il est utile de connaître les promesses politiques fondamentales ou les garanties législatives concernant l'éducation – cela aidera les défenseurs de l'éducation à comprendre quelles sont les priorités nationales, comment elles se rapportent au budget et comment demander des comptes au gouvernement. Voici quelques conseils utiles :

### Comprendre le contexte politique, juridique et économique

- Surveiller le paysage politique et planifier les stratégies de plaidoyer en conséquence afin de maximiser l'impact.
- Comprendre le cadre juridique et institutionnel du budget et le calendrier du cycle budgétaire.

### Renforcer les capacités en matière d'analyse budgétaire et de sensibilisation

- Développer une expertise de formation budgétaire dans le but d'augmenter les capacités d'analyse et de plaidoyer des organisations de la société civile et des législateurs.

- Investir dans la capacité et l'assurance des organisations de la société civile pour mener le travail budgétaire.
- Produire des outils de formation simples et conviviaux qui sont accessibles aux groupes de terrain.
- Lier le suivi budgétaire et le plaidoyer du niveau local au niveau national afin de prendre en compte les voix des populations sur le terrain lors des prises de décision.
- Soutenir les campagnes qui garantissent la liberté d'information lorsque la capacité de la société civile de mener à bien le travail budgétaire est affectée.
- Mettre l'accent sur la réalisation de recherches de haute qualité, fondées sur des données probantes, comme un moyen d'influencer le processus budgétaire.

### Établir des relations constructives avec le gouvernement, le Parlement et la société civile

- Promouvoir les avantages potentiels du travail budgétaire auprès des représentants du gouvernement.
- Établir des relations de collaboration avec d'autres organisations de la société civile, afin de créer des opportunités qui s'appuient sur les capacités et l'expertise d'autres acteurs.
- Créer des relations mutuellement bénéfiques avec l'organe législatif du gouvernement.
- Stimuler la participation des populations sur le terrain au travail budgétaire.

### Entreprendre diverses activités de travail budgétaire

- S'assurer que le renforcement des capacités est suivi d'activités qui appuient le plaidoyer.
- Diffuser largement les résultats
- Impliquer les médias afin de donner une visibilité maximale aux recherches.
- Partager largement les exemples de bonnes pratiques.

### Diffuser largement les résultats

- Diffuser les résultats de l'analyse budgétaire de manière diversifiée, ciblée et claire, en encourageant les autres parties prenantes à donner suite aux recommandations.
- Communiquer les informations à temps pour permettre aux acteurs concernés d'influer sur les débats politiques.
- Partager largement les exemples de bonnes pratiques.

## EXERCICE 3. QUESTIONS CLÉS AUXQUELLES RÉPONDRE AU DÉMARRAGE DU TRAVAIL BUDGÉTAIRE

### But

Que les utilisateurs réfléchissent aux processus budgétaires et aux acteurs de leur pays afin d'identifier les lacunes dans leurs connaissances qui peuvent faire l'objet d'autres recherches.

### Activité

Examinez et répondez aux questions ci-dessous dans la mesure du possible. Vous serez peut-être en mesure de répondre à certaines questions immédiatement, d'autres exigeront éventuellement une recherche rapide sur Internet ou l'expertise d'un collègue. Soulignez chaque question qui nécessitera des recherches ultérieures.

1. **Quelles sont les priorités du gouvernement pour améliorer l'éducation ?** Envers quelles actions ou politiques le gouvernement s'est-il engagé ? Quelles sont les principales priorités ? Y a-t-il des engagements qui sont particulièrement sous-financés ? Connaissez-vous le plan sectoriel de l'éducation ? <sup>4</sup> Votre gouvernement a-t-il demandé que le droit à l'éducation soit garanti par la loi ou l'a-t-il inscrit comme un droit constitutionnel ?
2. **Qui établit le budget de l'éducation ?** Qui établit le programme et les budgets de l'éducation ? Le ministre des Finances définit-il des plafonds par secteur ? Quels sont les ministères responsables des différents aspects du budget de l'éducation ? Établissent-ils le budget, et le cas échéant, avec quelles autres instances gouvernementales ? À un niveau sous-national, qui établit les budgets et les plans ? Sur quels processus s'appuie le Parlement pour définir les budgets ? Quels espaces dédiés aux débats et à la prise de décision permettent la participation ?
3. **Qui dépense le budget ?** Quels organismes ont la responsabilité de dépenser le budget de l'éducation ? À quel niveau de gouvernement se situent-ils ? Qui dépense l'argent au niveau sous-national ?
4. **Qui surveille les dépenses budgétaires et présente les modifications qui doivent y être apportées ?** Quels sont les espaces et les procédures en place pour surveiller et examiner minutieusement les dépenses budgétaires ? Sont-ils exclusivement gouvernementaux ? Quand et comment les OSC peuvent-elles s'engager ?

<sup>4</sup> Un plan sectoriel de l'éducation est un document officiel du gouvernement qui établit ce qu'il prévoit de réaliser dans le secteur de l'éducation. Pour en savoir plus sur ce sujet, voir CME 2014.



# MODULE 2. AUGMENTATION DE LA PART DU BUDGET CONSACRÉE À L'ÉDUCATION

## RÉSUMÉ :

Ce module s'intéresse à la part du budget public allouée à l'éducation et vise à aider les défenseurs de l'éducation à plaider auprès de leur gouvernement pour atteindre les taux recommandés de 20 % du budget total de l'État, ou 6 % du produit intérieur brut, dédiés à l'éducation.

Le module aidera les défenseurs de l'éducation à analyser les allocations budgétaires du gouvernement pour l'éducation, et à renforcer leurs connaissances politiques sur les questions liées aux allocations budgétaires. Nous verrons pourquoi la part du budget est un enjeu important et examinerons quels autres secteurs sont en concurrence pour les financements gouvernementaux. Dans ce module, nous explorerons aussi les tendances en matière de financements gouvernementaux, en analysant plus précisément pourquoi la baisse des niveaux d'aide menace la capacité des gouvernements à augmenter leurs budgets. Enfin, nous aborderons brièvement l'impact de la privatisation sur le financement de l'éducation.

Les exercices pratiques du module portent sur l'identification des priorités de recherche et de plaidoyer en lien avec la part du budget. Les exercices d'analyse budgétaire utilisent des exemples de budget très simplifiés et sont conçus comme une introduction pour développer vos compétences et votre assurance avant d'aborder des documents budgétaires réels, sans doute beaucoup plus complexes.

## À LA FIN DE CE MODULE VOUS AUREZ :

- compris l'importance de la part du budget allouée à l'éducation ;
- compris les engagements récents à satisfaire les taux recommandés à l'échelle internationale : 20 % du budget global du gouvernement, ou 6 % du produit intérieur brut à allouer à l'éducation ;
- calculé la part du budget allouée à l'éducation dans votre pays, et examiné si cela est suffisant ou non pour atteindre les objectifs politiques et les obligations énoncés ;
- appris à ventiler le budget de votre pays afin d'analyser les dépenses consacrées aux différents secteurs ;
- compris l'impact de l'inflation et appris comment calculer l'allocation réelle à l'éducation au fil du temps.





## 1. POURQUOI LA QUESTION DE LA PART DU BUDGET EST-ELLE IMPORTANTE ?

Il est essentiel que les gouvernements consacrent une part suffisante de l'ensemble du budget national à l'éducation afin d'offrir une éducation de qualité à tous les citoyens. La communauté internationale s'accorde largement pour dire que, pour y parvenir, les pays doivent consacrer au moins 20 % de leur budget total ou 6 % du PIB à l'éducation. Toutefois, de nombreux pays sont loin de ces niveaux. Quand les dépenses sont trop faibles, cela se traduit soit par une baisse de la qualité, soit par le sous-financement de certaines sections de l'éducation. Bien sûr, la façon dont les fonds sont attribués est également essentielle, et la société civile doit activement plaider pour que des ressources suffisantes soient dédiées aux groupes marginalisés, souvent ignorés au cours des processus d'établissement du budget. La société civile doit également demander aux gouvernements de rendre compte de leurs engagements et s'assurer que les fonds sont dépensés conformément au budget. Ces questions seront étudiées dans le Module 4 (Augmentation de la pertinence des budgets et des dépenses d'éducation), et le Module 5 (Renforcement de l'*examen approfondi* du budget de l'éducation).

L'insuffisance des dépenses publiques a affaibli les systèmes éducatifs de nombreux pays en développement – en particulier lorsqu'elle est associée à une hausse de la demande d'éducation créée par l'augmentation de la population jeune. Ce qu'il s'est passé pour les dépenses par élève dans la décennie suivant le Forum mondial sur l'éducation de Dakar en 2000 constitue un bon exemple : la montée en flèche des inscriptions – souvent à la suite de l'abolition des frais de scolarité dans le cycle primaire – n'a pas été compensée par des hausses suffisantes des budgets alloués à l'éducation. Les hausses budgétaires n'ont pas suivi le rythme des inscriptions scolaires, et les dépenses par élève ont chuté bien en dessous de ce qui est nécessaire pour dispenser une éducation de qualité. Au Malawi par exemple, les dépenses par élève ont diminué de 74 USD à 54 USD pendant une période où beaucoup d'enfants sont entrés dans le cycle primaire. Au Niger, malgré l'augmentation des dépenses publiques totales consacrées à l'éducation en

pourcentage du PIB, les dépenses par élève de primaire ont diminué au cours de la décennie, partant de 207 USD pour finir à 130 USD.<sup>5</sup>

L'équipe du Rapport mondial de suivi (RMS) estimait en 2015 qu'il faut au minimum 220 USD par enfant dans le primaire et 331 USD par élève de secondaire chaque année pour offrir une éducation de bonne qualité dans les pays en développement. Pourtant, la dépense moyenne par élève dans un échantillon de pays à revenu faible ou intermédiaire n'était que de 116 et 168 USD respectivement par élève de primaire et du premier cycle secondaire en 2011-12 (Steer & Smith, 2015). Cela veut dire que les dépenses sont trop faibles et trop dispersées pour offrir les garanties de qualité les plus élémentaires. De plus, nous estimons que le coût de la prestation effective d'une éducation de bonne qualité est considérablement plus élevé que cela. Par comparaison, les pays de l'OCDE dépensent beaucoup plus pour l'éducation par habitant (OECD, 2014b). Offrir une éducation de bonne qualité au-delà du minimum de base absolu exigera des augmentations extrêmement importantes des dépenses par habitant.

Autre conséquence de l'allocation d'une part insuffisante du budget à l'éducation : le resserrement des financements destinés aux enseignants. Habituellement, la plus grande part des dépenses de l'éducation est consacrée à la rémunération des enseignants, de sorte que lorsque les budgets de l'éducation ne suivent pas la demande, les gouvernements essaient souvent de trouver des moyens de réduire les dépenses relatives aux enseignants. En réponse à la restriction des ressources, de nombreux pays d'Asie du Sud et de l'Ouest et d'Afrique subsaharienne ont eu recours au recrutement d'enseignants contractuels, moins bien payés que les autres enseignants, avec des effets néfastes sur la qualité de l'éducation (Birmingham, 2004). Ainsi, lorsque les budgets sont serrés, le plus grand défi pour améliorer la qualité de l'éducation est toujours de trouver des ressources pour les enseignants.

Autrement dit, la qualité ne peut pas s'améliorer – en particulier en même temps que s'élargit l'accès à des niveaux de scolarité plus élevés – si l'on n'augmente pas la part du budget allouée à l'éducation, et si l'on ne met pas davantage de ressources dans des facteurs essentiels pour l'amélioration de la qualité, tels que les salaires et les conditions de vie et de travail des enseignants.

<sup>5</sup> Sauf indication contraire, tous les chiffres proviennent du RMS EPT 2015a.

## EXERCICE 4. IDENTIFIER LES ENJEUX AUTOUR DE LA PART DU BUDGET DÉDIÉE À L'ÉDUCATION

### But

Commencer à explorer les questions touchant à la part du budget allouée à l'éducation et examiner si cela est suffisant ou non pour atteindre les objectifs politiques et les obligations énoncés.

### Activité

Dans cet exercice, les utilisateurs sont invités à examiner les informations sur le budget de l'éducation et à répondre à une série de questions. Il n'est pas nécessaire de répondre aux questions en détail, l'intention est plutôt d'entamer une réflexion autour des possibilités de plaidoyer concernant la part du budget et du niveau de connaissances actuel de l'utilisateur – qui sera exploré plus avant dans la suite du module.

**Étape 1 :** Localisez les informations relatives au budget de votre pays (voir Exercice 1).

**Étape 2 :** Examinez les informations budgétaires pour répondre aux questions suivantes :

- Quelle est la part du budget du gouvernement allouée au secteur de l'éducation ? Quel est le pourcentage des dépenses pour l'éducation par rapport aux dépenses totales du gouvernement ?
- Le budget actuel de l'éducation est-il suffisant pour répondre aux objectifs politiques énoncés par le gouvernement ? Si le gouvernement est déterminé à offrir une éducation primaire gratuite pour tous, par exemple, les ressources existantes sont-elles suffisantes pour y parvenir ?
- Comment cela se compare-t-il avec le financement d'autres domaines prioritaires pour le gouvernement comme la santé ?
- Votre gouvernement s'est-il engagé ou est-il prêt à s'engager à respecter les normes internationales d'au moins 20 % de la dotation budgétaire ou 6 % du PIB dédiés à l'éducation ?
- Le budget de l'éducation est-il en hausse ou en baisse ?
- Quels sont les principaux points de plaidoyer qui émergent en rapport avec la part du budget allouée à l'éducation ?
- Comprenez-vous plus clairement pourquoi vous travaillez sur ces questions, quels problèmes vous essayez de résoudre et de quelles connaissances vous disposez déjà ? Sinon, de quels autres renseignements avez-vous besoin ?

### Adaptation de l'exercice dans le cadre d'un atelier

- Dans le cadre d'un atelier, demandez aux participants de travailler en petits groupes pour répondre aux questions, puis de faire des commentaires sur les points clés de leur discussion. Veillez à identifier les domaines où les preuves sont rares et devront être réunies ultérieurement.
- Vous pouvez fournir aux participants des informations clés sur le budget au début de la séance, de sorte que, plutôt que de se concentrer sur la recherche de l'information, ils apprennent à utiliser les données pour analyser la part du budget allouée à l'éducation.
- Il leur sera peut-être utile de créer un grand graphique illustrant la part du budget allouée à chaque secteur ou représentant le budget de l'éducation en pourcentage du PIB. Le graphique aidera les membres du groupe à visualiser la répartition du budget et pourra aussi être utilisé dans les actions de sensibilisation au sein de leurs propres organisations et au niveau communautaire, par exemple.

## 2. QUELS AUTRES DOMAINES SONT EN CONCURRENCE DANS L'ESPACE BUDGÉTAIRE ?

En examinant le budget global du gouvernement, il est possible de déterminer si des dépenses moindres dans un autre secteur permettraient d'augmenter la part de budget pour l'éducation. C'est pourquoi il est important de comprendre l'ensemble du budget. L'un des facteurs les plus importants pour déterminer les niveaux de dépenses et les tendances pour chaque gouvernement est l'espace budgétaire disponible, c.-à-d. la latitude qui existe dans le budget pour déplacer des dépenses en fonction de la croissance, des tendances du déficit budgétaire, des recettes du gouvernement et des niveaux d'endettement. De façon générale, pour décider combien dépenser pour l'éducation, un gouvernement s'appuie sur une combinaison de facteurs : le montant des recettes qu'il perçoit, l'espace dont il dispose dans son budget afin d'apporter des modifications aux allocations de dépenses pour différents secteurs, ainsi que l'ampleur de son engagement en faveur de l'éducation.

Il faut être conscient des autres secteurs sociaux, tels que la santé ou le bien-être social, et ne pas entrer en concurrence avec ces domaines. Parfois, il est possible de trouver des possibilités de transformer des allocations de dépenses publiques inappropriées afin d'augmenter la part du budget allouée aux biens sociaux, de manière à créer une situation gagnante pour tous. Par exemple, les subventions à l'énergie, créées dans le but d'universaliser l'accès à l'énergie, bénéficient souvent aux ménages à revenu élevé (qui disposent d'un meilleur accès aux services énergétiques), et aggravent ainsi les inégalités. Ces approches sont donc régressives (IMF, 2014). Certains pays ont réussi à libérer de l'argent pour l'éducation et d'autres secteurs sociaux en réduisant les subventions à l'énergie. En Indonésie, par exemple, la décision de diminuer les subventions aux carburants a apporté un gros coup de pouce à l'éducation, en permettant au gouvernement de supprimer les frais de scolarité et d'améliorer l'enseignement à l'aide de programmes financés à l'échelle nationale (Steer & Smith, 2015).

Dans un certain nombre de pays, des montants très élevés du budget sont consacrés au service de la dette et aux dépenses de défense, ce qui limite les dépenses dans les secteurs sociaux, éducation comprise. Dans certains cas, cette situation atteint des niveaux scandaleux : Le Ghana dépense actuellement plus d'un tiers de son budget national pour le service de la dette (38 %), le Sri Lanka consacre près de deux tiers de son budget au service de la dette et à la défense, et la Jamaïque réserve près de la moitié de son budget au service de la dette (48 %)⁶. Malgré les efforts et les initiatives d'annulation de la dette, l'emprunt et l'accumulation de la dette sont en hausse dans de nombreux pays en raison d'une combinaison de facteurs tels que l'insuffisance des aides promises mais non livrées, ou l'aide qui prend la forme de prêts plutôt que de subventions, par exemple. La plupart des aides directes pour l'éducation et l'éducation de base ont été accordées sous forme de subventions, mais depuis 2009 on assiste à une hausse considérable du volume des prêts non-concessionnels pour l'éducation, à un rythme dépassant maintenant les subventions : cela pourrait encore aggraver les niveaux d'endettement. En même temps, il y a eu une explosion des prêts des banques privées et autres institutions financières qui empruntent à faible taux d'intérêt en Europe et aux États-Unis, et cherchent à réaliser de gros bénéfices en offrant des prêts aux gouvernements africains avec des taux d'intérêt beaucoup plus élevés.

En 2017, le nombre de pays ayant une dette insoutenable passera à 15 selon le seuil défini par la Banque mondiale. L'Afrique consacre encore chaque année 21 milliards de dollars au remboursement de la dette. En 2018, l'augmentation du service de la dette pourrait représenter plus de la moitié du budget de l'éducation en Mauritanie (60 %) et au Niger (53 %) (Mustapha & Prizzon, 2014).

Il est donc essentiel non seulement de comprendre les dépenses du gouvernement en matière d'éducation, mais aussi de s'intéresser à d'autres secteurs et domaines de dépenses. Tel est l'objectif de l'Exercice 5.

6 Tous les chiffres s'appuient sur les dépenses prévues en 2014 (GSW 2015).

## EXERCICE 5. ANALYSE DU BUDGET – COMMENT COMPARER LES DÉPENSES POUR DIFFÉRENTS SECTEURS

### But

S'exercer à analyser les dépenses dans différents secteurs à l'aide d'un exemple de budget afin de pouvoir ensuite effectuer une analyse similaire sur le budget de son propre pays.

### Activité

Dans cet exercice, on vous propose d'analyser un exemple simple de budget, de calculer la part du budget allouée aux différents secteurs et de réfléchir à la façon dont cela peut se rapporter à vos revendications. Les chiffres de l'exemple ont été délibérément choisis pour que vous puissiez les relier à certains points clés du plaidoyer. Vous devrez examiner l'ensemble du budget et penser à la façon dont les fonds sont distribués, en tenant compte de ce que vous avez lu jusqu'ici dans ce module. Rappelez-vous que les chiffres de l'exemple de budget sont grandement simplifiés. Cela vous permettra de vous entraîner avant de passer à l'analyse de votre propre budget qui sera probablement beaucoup plus complexe.

**Étape 1 :** Examinez l'exemple de budget ci-dessous et répondez aux questions suivantes :

- Quels sont les domaines prioritaires (en fonction de la part du budget total, exprimée en pourcentage) ?
- Que pensez-vous de la dotation budgétaire à l'éducation, par rapport à d'autres domaines ?
- Existe-t-il des domaines qu'il pourrait être possible de réduire, afin de libérer de l'argent pour l'éducation ?
- Quelles questions se posent à la lecture des chiffres ci-dessous ?
- Faut-il davantage d'information dans certains domaines ?
- Quels sont les principaux points de plaidoyer qui émergent de votre analyse ?

**Étape 2 :** Si vous êtes en mesure de localiser les chiffres du budget de votre pays secteur par secteur, mais pas le pourcentage pour chaque secteur, essayez de le calculer par vous-même. Afin de calculer le pourcentage, divisez le montant budgétaire approuvé du secteur/ministère par le montant total des dépenses, et multipliez-le par 100. Une fois que vous aurez calculé le pourcentage de la part de l'éducation et des autres secteurs, vous pourrez répondre aux questions ci-dessus pour votre propre budget.

### Exemple de budget

SECTEUR/MINISTÈRE/DÉPARTEMENT	BUDGET APPROUVÉ (EN MILLIONS)	PART EN % APPROUVÉE
Ministère de la Défense	1 888,33	12 %
Ministère des Routes, Transports et Infrastructures rurales	2 389,37	15 %
Ministère de l'Agriculture	473,73	3 %
Ministère de l'Éducation	2 550,38	16 %
Ministère de la Santé	1 281,14	8 %
Ministère de l'Eau et l'Assainissement	420,45	3 %
Bureau du Président	1 188,47	8 %
Ministère de l'Énergie et du Développement minier	1 829,39	12 %
Administration publique	554,84	4 %
Paiement de la dette et des intérêts	3 082,87	20 %
TOTAL	15 658,97	100 %

**Adaptation de l'exercice dans le cadre d'un atelier** Demandez aux participants de travailler en groupes pour :

- examiner l'exemple de budget et répondre aux questions ;
- cerner les principaux points de plaidoyer ;
- commenter en séance plénière les points clés et justifier leur importance.
- Si vous trouvez des chiffres similaires pour votre pays, vous pouvez les utiliser à la place de ceux indiqués dans l'exemple de budget.
- Si vous le souhaitez, vous pourrez omettre les chiffres de la part en pourcentage de chaque secteur et plutôt aider les participants à les calculer eux-mêmes.

*N.B. Afin de se préparer pour les discussions, l'animateur devrait examiner le budget à l'avance pour se familiariser et identifier les principales questions qui pourraient surgir au cours des débats.*

### ENCADRÉ 5. S'APPUYER SUR DES ENGAGEMENTS LÉGISLATIFS POUR STIMULER L'ADHÉSION AUX ENGAGEMENTS DE FINANCEMENT

Les États doivent s'engager à consacrer un certain niveau de dépenses à l'éducation et à augmenter les financements pour financer à long terme les politiques et les programmes éducatifs convenus. Depuis quinze ans, plusieurs pays ont pris des mesures afin de formaliser ce point en amendant leur Constitution ou en introduisant de nouvelles lois. Ce faisant, ils établissent des engagements précis et contraignants pour financer les promesses politiques des gouvernements en matière d'éducation.

La Constitution brésilienne par exemple, stipule que « *l'Union attribuera annuellement pas moins de 18 % de ses recettes fiscales, et les États, le district fédéral et les comtés au moins 25 % de leurs recettes fiscales, y compris les recettes résultant de transferts, au maintien et au développement de l'éducation* ». En outre, le Plan de l'éducation nationale 2014-2024 du Brésil fixe des engagements de dépenses à long terme pour l'éducation, avec l'objectif

d'accroître les ressources intérieures à 7 % du PIB après cinq ans, et 10 % du PIB d'ici la fin de la période du plan (Brazil Ministry of Education, 2014). L'Indonésie a amendé sa Constitution en 2002 pour réserver au moins 20 % du budget national à l'éducation. La Constitution de 2008 de l'Équateur stipule que les dépenses publiques consacrées à l'éducation doivent être égales à 6 % du PIB. En Argentine et au Mexique, les lois en faveur du droit à l'éducation ont obligé les pouvoirs publics à investir respectivement 6 % et 8 % du PIB dans l'éducation. La Constitution d'Éthiopie stipule que « *l'État a l'obligation d'allouer des ressources toujours plus importantes en vue de fournir des services de santé publique, d'éducation et d'autres services sociaux* ». De même, les Constitutions des Philippines et du Vietnam prévoient que l'État investisse en priorité dans l'éducation. Même si les gouvernements ne respectent pas toujours ces engagements, ceux-ci constituent un moteur important pour orienter l'action publique et offrent aux citoyens un levier pour exiger des comptes aux autorités.

*Source: Le moment de bien faire : Les leçons de l'EPT et des OMD pour l'éducation 2016-2030 (GCE, 2015b).*

## 3. PLAIDER POUR AUGMENTER LA PART DE L'ÉDUCATION DANS LE BUDGET

L'augmentation de la part du budget consacrée à l'éducation, au fil du temps, est un élément central du plaidoyer budgétaire. Avec les nouveaux engagements et les objectifs ambitieux du programme Éducation 2030 (en concurrence avec d'autres nouveaux engagements relatifs aux ODD), la croissance des populations jeunes dans la plupart des pays en développement et le déclin de l'aide à l'éducation, la question des dépenses publiques pour l'éducation n'a jamais été aussi cruciale. Il est essentiel de surveiller l'évolution des dépenses gouvernementales au fil du temps et la conformité avec les normes internationales. Cet aspect est examiné plus en détail dans la prochaine section, qui propose aussi deux exercices pour aider l'utilisateur à pratiquer sa propre analyse budgétaire.

### MESURE DES DÉPENSES RÉELLES POUR L'ÉDUCATION AU FIL DU TEMPS

Un plaidoyer budgétaire qui ne s'intéresse qu'à une année donnée ou un nombre limité d'années dans le budget risque de ne pas parvenir à déterminer les tendances des dépenses pour l'éducation. Pourtant, ces tendances sont essentielles, car les dépenses d'éducation ne constituent pas des investissements ponctuels, à court terme. Au contraire, il s'agit d'un investissement à long terme qui nécessite des engagements financiers progressifs et prévisibles. Pour obtenir une bonne mesure de l'évolution des dépenses au fil du temps et les comparer d'une année à l'autre, il est important d'examiner ce qui se passe en termes réels – autrement dit, le gouvernement a-t-il augmenté les dépenses d'éducation en termes réels (au-dessus du taux d'inflation) au fil du temps (par rapport aux années précédentes) ? Les budgets sont présentés en montants nominaux, qui correspondent aux chiffres réels attribués ou dépensés en faveur de l'éducation au cours d'une année donnée. Pour calculer le montant réel, il convient de prendre en compte l'inflation, afin de comparer une année à l'autre et de voir si le

gouvernement est vraiment en train d'augmenter ou d'abaisser les dépenses au fil du temps. Cette question est examinée dans l'Exercice 6.

## MESURE DE LA PART DE L'ÉDUCATION DANS LE BUDGET ET LE PIB

La Déclaration d'Incheon stipule : « *Nous reconnaissons que le succès de l'agenda pour l'éducation 2030 exige des politiques et une planification rigoureuses, ainsi que des modalités de mise en œuvre efficaces. Il est également évident que l'ambition reflétée dans l'ODD 4 proposé ne pourra être réalisée sans une augmentation importante et bien ciblée du financement, notamment dans les pays les plus éloignés de la réalisation d'une éducation de qualité pour tous à tous les niveaux. Nous sommes donc déterminés à accroître les dépenses publiques en faveur de l'éducation, selon la situation des pays, et nous préconisons l'adhésion aux critères/indicateurs de référence internationaux et régionaux selon lesquels il convient de consacrer à l'éducation au moins 4 à 6 % du produit intérieur brut et/ou au moins 15 à 20 % du total des dépenses publiques.* »

Deux mesures peuvent être utilisées pour demander des comptes aux gouvernements : le budget de l'éducation en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) ou en pourcentage du budget total, pendant une période de temps donné. Ces deux mesures nous permettent de voir si le gouvernement maintient les niveaux, en les augmentant au fur et à mesure de la croissance de leur économie ou, si en fait, les niveaux diminuent. Cela peut aider à déterminer leur degré d'engagement à l'égard de l'éducation par rapport à d'autres domaines. Afin d'évaluer les efforts relatifs d'un gouvernement en matière de dépenses et de performances, les défenseurs de l'éducation pourront comparer les dépenses aux normes internationales.

En acceptant le Cadre d'action Éducation 2030, les États ont adopté un consensus international sur les valeurs de référence de 15 à 20 % des dépenses publiques et de 4 à 6 % du PIB (UNESCO, 2015b). ActionAid International, l'Internationale de l'Éducation et la Campagne mondiale pour l'éducation (avec l'accord de ses membres) plaident pour l'application des limites supérieures de ces valeurs de références au minimum. Le Rapport mondial de suivi de l'éducation va un peu plus loin, et note que, au moins à court terme, plus de 6 % du PIB seront sans doute nécessaires dans les pays à faible revenu (EFA GMR, 2015b).

Ces critères internationaux ne sont pas nouveaux, et ont été largement acceptés depuis de nombreuses années comme correspondant au niveau de dépenses requis. Pourtant, la priorité donnée à l'éducation dans de nombreux budgets nationaux, en tant que part des dépenses du gouvernement, a peu évolué depuis 1999. Le total des dépenses intérieures pour l'éducation a augmenté dans le monde en développement au cours des 15 à 20 dernières années. Cependant, la part de l'éducation dans le budget n'a guère changé : en 2012, la moyenne mondiale moyenne était de 13,7 %, en deçà des 15 à 20 % recommandés dans le Cadre d'action. Les pays d'Afrique subsaharienne ont affecté la plus grande part des dépenses publiques à l'éducation (18,4 %), suivis par l'Asie de l'Est et le Pacifique (17,5 %). L'Asie du Sud et de l'Ouest n'y a consacré que 12,6 % (EFA GMR, 2015a).

Selon le Rapport mondial de suivi de 2015, en moyenne environ 5 % du PNB ont été affectés à l'éducation dans l'ensemble des pays en 2012. Sur 142 pays pour lesquels les données sont disponibles, 96 ont dépensé 4 % ou plus du PNB pour l'éducation (y compris 14 pays à faible revenu et 18 pays à revenu intermédiaire [tranche inférieure]), et parmi ceux-ci, seuls 39 pays ont consacré 6 % ou plus à l'éducation. Dans les pays à faible revenu, la moyenne était de 4 %.<sup>7</sup>

Les dépenses vont devoir augmenter significativement si on veut atteindre les nouveaux objectifs plus ambitieux des ODD et réaliser la vision du cadre Éducation 2030.

<sup>7</sup> Remarque : Ces chiffres se rapportent au PNB et non au PIB (RMS EPT 2015a).

## ÉTUDE DE CAS 1. LA LUTTE DES OSC POUR AUGMENTER LES DÉPENSES POUR L'ÉDUCATION EN RÉPUBLIQUE DOMINICAINE

Alors que le PIB en République dominicaine a presque triplé entre 2000 et 2015, passant de près de 24 à 67,2 milliards de dollars, les dépenses publiques consacrées à l'éducation ne reflètent pas cette augmentation de la richesse nationale. En 2010, les dépenses du gouvernement pour l'éducation ne représentaient que 2 % du PIB, l'un des pourcentages les plus faibles d'Amérique latine, et un nombre élevé d'enfants n'étaient pas scolarisés. La Coalición Educación Digna a été créée dans ce contexte, afin de pousser le gouvernement à respecter la loi générale sur l'enseignement 66-97 et à consacrer au moins 4 % du PIB à l'éducation pré-universitaire. Le mouvement s'est étendu de manière organique en utilisant des outils de communication en ligne et hors ligne : partout dans le pays, des citoyens et des organisations sociales ont tenu des manifestations pacifiques spontanées réunissant différents secteurs et une variété d'acteurs.

En 2013, ils ont réussi à obtenir un engagement budgétaire de 4 % du PIB pour l'éducation en 2014 et 2015, l'accomplissement d'une promesse faite 16 ans auparavant. Depuis l'obtention de cet engagement, la Coalición Educación Digna et la coalition membre de la CME El Foro Socioeducativo, via son mécanisme Education Budget Watch (Observatorio del presupuesto en Educación), ont entrepris de surveiller et de suivre la situation. Les succès significatifs remportés à ce jour ne doivent pas faire oublier qu'il reste nécessaire de mieux cibler les dépenses afin d'optimiser l'impact du budget. Une plus grande attention est nécessaire pour s'assurer que les nouvelles allocations sont dépensées dans des domaines directement liés à la qualité, ce qui impliquera une révision de l'allocation budgétaire des divers programmes du ministère de l'Éducation. Cela montre l'importance de travailler sur l'ensemble du cycle budgétaire, en plaidant pour une augmentation des fonds et en veillant à surveiller et suivre les progrès. La société civile a ici clairement un rôle à jouer, et doit redoubler d'efforts et continuer de surveiller et d'examiner avec soin le budget en République dominicaine.

Il peut être utile pour le plaidoyer d'étudier jusqu'à quel point un pays satisfait à l'un ou aux deux critères de référence des dépenses de l'éducation. Cela peut ajouter du poids et renforcer la pression pour inciter le gouvernement à établir des plans assortis d'un calendrier en vue d'atteindre ces cibles (ou du moins à s'en rapprocher), comme le démontre l'étude de cas de la République dominicaine.

Il est également souvent utile de comparer la performance d'un pays par rapport à ses voisins de la même région ou à d'autres pays

similaires ; si un pays est en très mauvaise position sur l'un de ces points de référence par rapport à ses voisins, le dénoncer publiquement peut souvent constituer une puissante incitation à l'action du gouvernement !



Foro Socioeducativo, la coalition membre de la CME en République Dominicaine, lors du lancement de son rapport sur l'Observatoire de l'éducation. Image reproduite avec l'aimable autorisation de Foro Socioeducativo.

## QUEL CRITÈRE DE RÉFÉRENCE LES DÉFENSEURS DE L'ÉDUCATION DOIVENT-ILS EMPLOYER ?

Il est important d'évaluer les avantages relatifs de l'usage de la mesure des dépenses publiques (c.-à-d. 20 %) ou du pourcentage du PIB (c.-à-d. 6 %) dans chaque pays à des fins de plaidoyer. Il convient souvent d'examiner les deux mesures, car elles peuvent révéler des problèmes distincts dans le financement de l'éducation d'un pays.

- **Mesure de l'allocation à l'éducation en pourcentage du budget total.** Le pourcentage du budget public alloué à l'éducation est souvent la meilleure mesure de l'engagement du gouvernement en faveur des dépenses d'éducation – c'est l'aspect sur lequel les pouvoirs publics peuvent le plus facilement exercer un effet direct. Cela peut aussi faciliter la comparaison des dépenses au fil du temps, puisqu'il n'est pas nécessaire d'ajuster les montants en fonction de l'inflation. Si le budget total augmente ou diminue mais que la part allouée à l'éducation reste la même, on peut sans risque présumer d'une détermination solide de la part du gouvernement. Si la part consacrée à l'éducation augmente ou diminue, on peut supposer que cela est dû à un changement dans les priorités du gouvernement. Cependant, il est intéressant de noter que la part allouée à l'éducation est souvent plus élevée dans certains pays à faible revenu ou dans les États fragiles parce que le budget public ne couvre que quelques secteurs de base (santé, éducation, défense, etc.) dans ces pays. Dans les pays à revenu plus élevé, les dépenses du gouvernement sont souvent plus diversifiées avec des montants plus importants consacrés à d'autres secteurs sociaux tels que la protection sociale, par exemple. Dans certains pays, les dépenses sont faibles dans tous les secteurs sociaux, y compris l'éducation.
- **Mesure de l'allocation à l'éducation en pourcentage du PIB.** L'analyse des chiffres du budget par rapport au PIB est un moyen utile d'examiner les tendances au fil du temps, qui élimine également la nécessité de tenir compte de l'inflation. L'étude des rapports PIB/dépenses d'éducation peut aussi contribuer à déterminer si les fluctuations des dépenses s'expliquent par les fluctuations de l'économie dans son ensemble. C'est une mesure utile pour savoir si le gouvernement fait assez d'efforts pour recueillir suffisamment de recettes afin de financer ses contributions budgétaires – surtout si on lui ajoute une analyse des méthodes

de collecte des recettes. Un gouvernement ne peut s'engager à allouer 6 % du PIB à l'éducation que si le rapport global des revenus au PIB est sain. Par conséquent, une faible allocation à l'éducation en pourcentage du PIB peut être le résultat d'une faible perception de l'impôt par le gouvernement globalement, ce qui aurait une incidence sur tous les secteurs. Cette question sera examinée plus en détail dans le prochain module.

- Il convient également de noter que, dans les pays qui ont une base de production limitée, les dépenses publiques représentent une part importante du PIB. C'est le cas de certains petits États insulaires, comme Kiribati, ou de petits pays comme le Lesotho qui présentent un rapport PIB/éducation extrêmement élevé. Cela peut faire apparaître un grand pourcentage du PIB consacré à l'éducation alors que le montant proprement dit est très faible (site GSW). La part du PIB consacrée à l'éducation ne montre pas nécessairement le niveau d'engagement du gouvernement à l'égard de l'éducation ; la part du budget constitue un meilleur baromètre de l'engagement (voir ci-dessus). En outre, les militants doivent agir avec prudence lorsqu'ils emploient le pourcentage du PIB dans leur plaidoyer, car une augmentation du pourcentage du PIB consacré à l'éducation pourrait signifier une réduction des dépenses en termes réels.
- La relation entre le budget de l'éducation et le PIB peut s'avérer utile pour comparer les budgets des différents pays. Cependant, pour faire des comparaisons plus efficaces en fonction du PIB entre les pays où les biens et services peuvent coûter plus ou moins cher en termes réels, le PIB peut être ajusté à l'aide de la parité de pouvoir d'achat, un rapport calculé sur le coût en termes standard d'un panier de biens donné (généralement par rapport à une autre monnaie unique, telle que le dollar américain).



## EXERCICE 6. ANALYSE DU BUDGET : CALCUL DU MONTANT RÉEL ALLOUÉ À L'ÉDUCATION AU FIL DU TEMPS

### But

Utiliser un exemple de budget pour comprendre l'impact de l'inflation et apprendre comment calculer l'allocation réelle à l'éducation au fil du temps.

### Activité

Dans cet exercice, les utilisateurs apprendront à ajuster un budget en fonction de l'inflation.

Les budgets sont présentés en montants nominaux, qui correspondent aux chiffres réels attribués ou dépensés en faveur de l'éducation. Les montants réels, d'autre part, sont des montants qui ont été ajustés en fonction de l'inflation. L'inflation est la hausse du prix des biens ou services, ce qui signifie que vous ne pouvez pas acheter autant aujourd'hui avec un dollar dans votre poche qu'avec ce même dollar l'année dernière. En conséquence, si vous comparez les allocations budgétaires au fil du temps sans tenir compte de l'inflation, vous obtiendrez une image faussée.

Ajuster les données du budget selon les effets de l'inflation permet de comparer les chiffres sur plusieurs années. Cela nécessite l'utilisation d'un déflateur qui vous permettra de convertir des montants nominaux en montants réels. Le déflateur est un nombre qui varie d'un pays à l'autre et d'année en année, selon le taux d'inflation. Vous devriez être en mesure de savoir quel déflateur est utilisé en consultant le ministère des Finances ou l'Institut national de la statistique ; normalement on peut aussi le trouver dans les documents budgétaires du gouvernement.

**Étape 1 :** Examinez l'exemple de budget à la page 51 et assurez-vous de bien comprendre toute la terminologie. Vous devrez remplir les lignes surlignées en orange.

**Étape 2 :** Recherchez le déflateur utilisé chaque année dans l'exemple de budget (ligne 4). Dans cet exemple, 2013 a été choisie comme année de référence, c'est-à-dire l'année au cours de laquelle on suppose que le montant nominal est égal au montant réel. Le déflateur pour l'année de base est toujours 1. Pour toutes les autres années, vous utilisez un déflateur pour déterminer la valeur d'un montant une fois que l'inflation a été prise en compte. Vous devez indiquer clairement votre année de base et veiller à l'utiliser en permanence tout au long de vos calculs.

**Étape 3 :** Prenez l'exemple de budget et utilisez le déflateur (ligne 4) pour calculer les dépenses réelles de l'éducation (ligne 2) et les dépenses réelles totales (ligne 6) afin de remplir le tableau ci-dessous. Pour déterminer les valeurs réelles, utilisez la formule suivante :

$$\text{Valeur réelle} = \frac{\text{valeur nominale}}{\text{déflateur}}$$

**Étape 4 :** Calculez le taux de croissance réel. Une fois que vous avez le total réel des dépenses d'éducation vous pouvez calculer le taux de croissance réel (ligne 3), qui vous permet de voir le changement en pourcentage des dépenses d'éducation d'une année à l'autre. Utilisez la formule suivante pour déterminer si les dépenses sont en augmentation ou en diminution :

$$\text{Taux de croissance réel} = \frac{(\text{dépenses réelles de l'éducation pour l'année 2} - \text{dépenses réelles de l'éducation pour l'année 1})}{\text{dépenses réelles de l'éducation pour l'année 1}} \times 100$$

Question : Les dépenses sont-elles en hausse ou en baisse ?

**Étape 5 :** Refaites maintenant les mêmes calculs pour votre propre budget national.

Ce sera sans doute beaucoup plus complexe, car vous devrez analyser les documents budgétaires de plusieurs années et trouver un total comparable pour l'éducation – ce qui peut être difficile parce que les documents budgétaires sont grands et souvent compliqués. Toutefois, voici les étapes de base à suivre :

1. Rassemblez les documents budgétaires couvrant une période de 3 à 5 ans.
2. Trouvez le montant total du budget de l'éducation (soit le total alloué au ministère de l'Éducation soit l'allocation du budget fonctionnel - c.-à-d. l'allocation à l'« éducation »).
3. Trouvez le déflateur à utiliser auprès du ministère des Finances, dans les documents budgétaires ou auprès de l'Institut de la statistique.
4. Effectuez le calcul en utilisant la formule ci-dessus.
5. Rappelez-vous que vous pouvez utiliser cette approche pour tous les sous-secteurs ou programmes spécifiques de l'éducation, par exemple pour l'enseignement primaire.

*Exercice adapté du Guide du budget du Fonds du Commonwealth pour l'éducation*

## EXERCICE 7. ANALYSE DU BUDGET : CALCUL DE LA PART DU BUDGET ALLOUÉE À L'ÉDUCATION AU FIL DU TEMPS

### But

S'exercer à analyser la part du budget total dédiée à l'éducation sur une période de quatre ans ainsi que la place de l'éducation au sein du budget.

### Activité

En utilisant l'exemple de budget à la page suivante, les utilisateurs calculent le pourcentage du budget total consacré à l'éducation au cours des quatre années de dépenses (2012-2015), et comment ce chiffre se rapporte au PIB. Les compétences acquises dans cet exercice peuvent être utilisées pour effectuer un exercice semblable avec le budget de leur propre pays.

**Étape 1:** Déterminez le montant total disponible pour les dépenses publiques chaque année (ligne 5 dans le tableau ci-dessus).

**Étape 2:** Trouvez le montant total alloué au secteur de l'éducation (ligne 1 dans le tableau ci-dessus).

**Étape 3:** Utilisez les montants trouvés dans les étapes 1 et 2 pour calculer le pourcentage du total des dépenses publiques allouées à l'éducation chaque année. Saisissez le pourcentage dans la ligne 7.

*N.B Assurez-vous de comparer des choses similaires en utilisant soit les montants nominaux SOIT les montants réels pour les dépenses d'éducation et pour les dépenses totales – ne mélangez pas les montants nominaux et réels pour comparer la part de l'éducation.*

$$\frac{\text{Dépenses d'éducation pour l'année 1}}{\text{Total des dépenses pour l'année 1}} \times 100$$

**Étape 4:** Refaites maintenant les mêmes calculs pour votre propre budget national.

Pour déterminer si les dépenses d'un sous-programme spécifique (p. ex. l'enseignement primaire) ou d'un sous-niveau (p. ex. l'éducation secondaire) ont augmenté ou diminué au cours d'un certain nombre d'années, en termes nominaux et/ou réels, procédez comme suit :

1. Décidez sur quelles années vous souhaitez comparer les dépenses consacrées à la politique d'éducation ou au sous-secteur de votre choix;
2. Pour chacune de ces années, notez le montant dépensé;
3. Appliquez la formule ci-dessus pour calculer la part des dépenses consacrée à l'éducation;

### À PRÉSENT, calculez les dépenses d'éducation en pourcentage du PIB

**Étape 1:** Trouvez le chiffre du PIB pour chaque année (ligne 8 dans le tableau).

**Étape 2:** Trouvez le montant total alloué au secteur de l'éducation chaque année (ligne 1 dans le tableau ci-dessus).

**Étape 3:** Utilisez les chiffres déterminés dans les étapes 1 et 2 et la formule pour calculer les dépenses de l'éducation en pourcentage du PIB. Saisissez le pourcentage dans la ligne 9.

$$\frac{\text{Dépenses d'éducation pour l'année 1}}{\text{PIB pour l'année 1}} \times 100$$

**Étape 4:** Refaites maintenant les mêmes calculs pour votre propre budget national. Vous pouvez trouver les chiffres du PIB pour une année donnée dans les documents budgétaires ou auprès du ministère des Finances (ou de l'Institut de la statistique, etc.). Rappelez-vous qu'en évaluant les chiffres du budget en pourcentage de l'économie (PIB) au fil du temps, l'inflation s'ajuste implicitement parce qu'elle est reflétée à la fois dans le chiffre du budget nominal et dans celui du PIB nominal.

*Adapté du Guide du budget du Fonds du Commonwealth pour l'éducation (CEF, 2009).*

EXEMPLE DE BUDGET (POUR LES EXERCICES 6 ET 7)		2012	2013	2014	2015
1	Total des dépenses d'éducation (nominal)	55 881 000	75 386 861	106 846 765	149 161 000
2	Total des dépenses d'éducation (réel)				
3	Taux de croissance (réel)	%	%	%	%
4	Déflateur	0,943	1	1,05	1,09515
5	Total des dépenses publiques (nominal)	303 724 000	408 390 000	638 151 000	748 579 000
6	Total des dépenses publiques (réel)				
7	Dépenses d'éducation en pourcentage du total des dépenses publiques	%	%	%	%
8	PIB (nominal)	1 422 289 200	1 501 269 100	1 840 972 700	2 000 409 200
9	Dépenses d'éducation en pourcentage du PIB	%	%	%	%

#### 4. QUI D'AUTRE FINANCE L'ÉDUCATION ?

Dans cette section, nous examinons qui d'autre finance l'éducation et quels autres acteurs et processus ont une incidence sur les budgets publics et le financement total disponible pour l'éducation.

#### LE RÔLE DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

S'il est essentiel de comprendre la part du budget consacré à l'éducation, il est également important de savoir comment cette part est financée, et d'identifier les dépenses qui ne sont pas incluses dans le budget de l'État. L'analyse du budget mène souvent à des questions plus générales, notamment sur les autres ressources perçues par le secteur de l'éducation et comment cela influence l'allocation des ressources publiques.

«... la finance publique internationale joue un rôle important en complétant les efforts entrepris par les pays pour mobiliser les ressources publiques au niveau national, en particulier dans les pays les plus pauvres et les plus vulnérables disposant de ressources nationales limitées. »

*Cadre d'action Éducation 2030*

Bien que chaque pays porte la responsabilité de garantir le droit à l'éducation pour tous, certains pays ne sont pas en mesure de mobiliser des ressources suffisantes au niveau national. L'aide publique au développement (APD) demeure un élément essentiel du financement du budget dans de nombreux pays à faible revenu. Cependant, comme le souligne l'Observatoire de l'aide à l'éducation 2015 de la CME, l'aide à l'éducation a diminué au cours des dernières années, en particulier pour l'éducation de base et dans certains pays à faible revenu et à revenu intermédiaire (tranche inférieure). Un certain nombre de pays ont été très durement touchés par la baisse de l'aide des donateurs au cours des dernières années. Depuis 2010, l'aide à l'éducation a diminué pour stagner maintenant. Il a suffi que deux des principaux bailleurs de fonds se retirent de ce secteur pour réduire le soutien des donateurs à l'éducation de base d'un tiers à plus de la moitié dans certains pays. De plus, l'aide à l'éducation devrait continuer à stagner dans les années à venir ; il est difficile d'imaginer que l'aide jouera un rôle aussi central dans le financement du programme Éducation 2030 que pour les Objectifs du Millénaire.

Néanmoins, l'aide restera vitale pour permettre à certains pays de réaliser leurs engagements à l'égard des ODD et du programme Éducation 2030. Par exemple, l'équipe du RMS estime qu'il faudra 340 milliards de dollars par an pour simplement offrir une éducation universelle préprimaire (un an), primaire et secondaire – de bonne qualité – dans les pays à revenu faible et

intermédiaire (tranche inférieure). À partir de ce montant, le déficit de financement est estimé à 39 milliards USD, en partant de l'hypothèse que les gouvernements augmentent la part du budget pour atteindre un peu plus de 6 % du PIB. Par conséquent, des sources externes telles que l'aide publique au développement demeurent essentielles (EFA GMR, 2015b).

Comprendre le rôle et la nature de l'aide étrangère dans le budget de l'éducation nationale est indispensable pour concevoir des stratégies de plaidoyer efficaces – il pourrait être difficile de plaider pour une augmentation de la part du budget allouée à l'éducation si le gouvernement doit faire face à la perte d'importantes sommes d'argent en raison du retrait des donateurs.

Dans les pays qui sont fortement tributaires des donateurs, il est particulièrement important de comprendre la situation des engagements des donateurs, en particulier si des réductions de l'aide budgétaire limitent l'enveloppe fiscale du gouvernement et sa capacité à accroître ses engagements budgétaires. Si d'importantes coupes se produisent pendant un court laps de temps, il peut être très difficile de maintenir les niveaux actuels de dépenses, même si le pays augmente ses propres allocations intérieures à l'éducation. De plus, l'aide peut être apportée sous différentes formes et dans des conditions différentes, qui ont toutes des implications pour le budget de l'éducation – et pour un plaidoyer efficace. Par conséquent, il est également crucial d'avoir une bonne compréhension des différents types d'aide, tels que décrits dans l'encadré 6.

Dans certains pays, le Partenariat mondial pour l'éducation<sup>8</sup> tient une place centrale en tant que principal financeur multilatéral de l'éducation.

La condition préalable pour obtenir des fonds du GPE est l'élaboration d'un plan stratégique et crédible du secteur de l'éducation, ce qui nécessite la priorisation des objectifs sous-sectoriels – et les compromis entre eux – au sein d'un cadre cohérent de dépenses à moyen terme, consolidant les ressources externes et intérieures.

Le plan sectoriel de l'éducation est ensuite évalué en fonction de diverses priorités : l'élaboration et le développement du plan dans un processus dirigé par le pays ; la pertinence et la solidité du plan en fonction des priorités et des besoins du pays ; le fait qu'il traite des questions d'équité, d'efficacité et d'apprentissage ; la cohérence entre l'ensemble des sous-secteurs ; et le fait que les modalités de financement, de mise en œuvre et de surveillance sont réalistes et réalisables. Cela signifie que la négociation et la concertation entre les groupes nationaux et avec les partenaires internationaux du développement – qui se déroulent souvent dans des groupes locaux de partenaires de l'éducation (GLPE) (CME, 2014) – doivent englober l'ensemble du secteur de l'éducation. Par exemple, la défense du sous-secteur de l'éducation de la petite enfance se confrontera à d'autres sous-secteurs prioritaires (c.-à-d. l'enseignement supérieur ou de base), et le dialogue, plutôt que de porter sur des politiques ambitieuses, se concentrera sur les lignes budgétaires nécessaires pour atteindre les différentes combinaisons d'objectifs sous-sectoriels au sein d'un budget national qui englobe les fonds de l'aide prévisibles (GPE/UNESCO 2015).

## ENCADRÉ 6. TYPES D'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD)

**L'appui budgétaire général (ABG)** est une manière de fournir l'aide au développement international, où l'argent va directement d'un donateur – bilatéralement ou multilatéralement – au gouvernement du pays bénéficiaire. Les donateurs s'en servent pour appuyer les politiques de réduction de la pauvreté élaborées par le gouvernement bénéficiaire. L'ABG est directement acheminé dans le Trésor Public du pays et passe par le ministère des Finances, par le biais de programmes ou de projets gérés selon les différentes procédures budgétaires et les différents mécanismes de gestion financière, de responsabilisation et de passation des marchés du pays bénéficiaire. Il n'est pas affecté à un secteur particulier et

peut être dépensé en fonction des priorités nationales. Cela implique que le ministère des Finances doit décider comment répartir ces ressources, souvent en collaboration avec les autres ministères pour leur part de l'aide budgétaire supplémentaire, y compris le ministère de l'Éducation ; étant donné que la part moyenne de l'éducation dans l'ensemble des budgets se situe autour de 15 % dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire (tranche inférieure), on peut s'attendre à ce que la même importance soit accordée à l'éducation dans le cadre de l'attribution de l'ABG. L'importance de l'ABG varie considérablement d'un pays à l'autre et d'année en année, mais elle est parfois significative. En 2010, l'ABG représentait 17 % de l'ensemble des aides au Malawi et 20 % au Mozambique.

**L'appui budgétaire sectoriel**, comme l'appui budgétaire général, est une contribution financière qui n'est pas dédiée à un secteur particulier (par exemple, il peut être alloué spécifiquement au secteur de l'éducation, mais sans affectation spéciale au sein du secteur). Cependant, dans l'appui budgétaire sectoriel, le dialogue entre les donateurs et les gouvernements des pays partenaires se concentre davantage sur les problèmes propres au secteur que sur les priorités politiques et budgétaires en général.

L'appui budgétaire général et l'appui budgétaire sectoriel sont généralement considérés comme étant de bonne qualité, car ils permettent aux pays de construire leurs propres systèmes et de développer leurs capacités, et peuvent être utilisés pour les priorités nationales. Cela contribue à renforcer l'appropriation nationale de la politique et de l'élaboration des politiques, à développer les capacités administratives et à réduire les coûts de transaction de l'aide. Dans la Déclaration de Paris de 2005, les gouvernements des pays donateurs de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont accepté de recourir de plus en plus fréquemment à l'appui budgétaire dans le but d'harmoniser les approches et d'accroître l'efficacité de l'aide.

L'aide multilatérale à l'éducation revêt une importance extrême. Par exemple, en 2013, environ un tiers de toutes les aides à l'éducation provenait de l'aide multilatérale<sup>9</sup>. L'UE et la Banque mondiale, respectivement premier et deuxième donateur multilatéral en 2013, jouent un rôle particulièrement crucial en termes de volume de l'aide. En raison de l'importance de leur poids collectif dans l'éducation, leurs décisions et leurs dépenses ont une incidence significative sur les tendances mondiales et à l'échelle des pays. On a notamment remarqué l'influence majeure de la Banque mondiale dans l'établissement des politiques éducatives (CME 2015c). Le Partenariat mondial pour l'éducation (GPE) occupe également une place centrale dans l'organisation du dialogue politique au niveau des pays, et dans la coordination et la définition des politiques au niveau national.

En partie parce que le secteur s'appuie sur un nombre très limité de donateurs (Brookings/ UNESCO 2013), certains ont plaidé en faveur d'un rôle beaucoup plus marqué des institutions multilatérales dans l'éducation, notamment dans la coordination, car ces dernières ont tendance à davantage utiliser les systèmes nationaux, à obtenir de meilleurs résultats en matière d'évaluation de la qualité de l'aide, et peuvent fournir davantage de financements prévisibles, donnant aux pays la confiance nécessaire pour prendre des engagements fiscaux à long terme

Enfin, un certain nombre de donateurs bilatéraux acheminent de plus en plus fréquemment les fonds par l'entremise d'organismes multilatéraux<sup>11</sup>. Par exemple, le Japon, les Pays-Bas, la Norvège, l'Espagne, le Danemark et les États-Unis ont presque doublé la part de l'aide acheminée par l'entremise d'organisations multilatérales depuis 2008 (CME 2015c).

Différentes formes d'aides bilatérales et multilatérales peuvent être acheminées par les systèmes gouvernementaux, et sont aussi, à divers degrés, alignées sur les priorités budgétaires du gouvernement. Ces aides peuvent comprendre des fonds spécifiques à un projet, des fonds de programmes et des fonds communs. Toutes ces aides sont comptabilisées dans les budgets et les comptes de dépenses publiques. Ces types de financement, tout comme l'appui budgétaire général et sectoriel, sont appelés **aide budgétaire**.

Cependant, une partie de l'aide est livrée en parallèle, notamment lorsque des donateurs financent des projets mis en œuvre par des ONG ou des organismes privés, avec parfois peu d'implication ou de sensibilisation du gouvernement. Ce type d'aide est décrit comme **hors budget**, ce qui signifie que les ressources extérieures sont investies dans des services ou des programmes spécifiques qui ne s'inscrivent pas dans le budget et le système de planification du gouvernement. C'est parfois le domaine le plus difficile à comptabiliser dans le travail budgétaire. En effet, si le gouvernement ne consigne pas précisément à la fois l'aide budgétaire et l'aide hors budget, il peut être difficile de reconstituer la taille totale des dépenses publiques d'éducation.

<sup>9</sup> Selon les calculs des tableaux de l'aide présentés dans le RMS 2015 (il s'agit des données de 2013).

<sup>10</sup> L'aide à l'éducation de la Banque mondiale passe par sa branche de prêts, l'Association internationale de développement (IDA) ; ainsi le terme « Banque mondiale » renvoie à l'IDA en tant que véhicule de l'aide.

<sup>11</sup> Les institutions multilatérales reçoivent des fonds des donateurs bilatéraux par deux canaux : 1. Fonds non dédiés, dont l'agence multilatérale décide de l'allocation, reflétant ou non les priorités de l'agence bilatérale ; 2. Fonds affectés par les donateurs bilatéraux à des fins particulières (comme l'éducation et/ou pour certains pays).

## LES DÉPENSES DES MÉNAGES POUR L'ÉDUCATION

L'examen des budgets publics soulève souvent des questions sur les autres contributeurs qui paient ou peut-être participent à la prestation de l'éducation, sur ce qui n'est pas indiqué dans le budget, et sur la relation à la dépense publique.

Le déficit des dépenses publiques est souvent en partie atténué par les dépenses des ménages pour l'éducation. Les paiements directs des ménages (paiements au point d'utilisation de l'éducation, tels que les frais de scolarité réclamés par des établissements d'enseignement public) représentent encore une part substantielle du total des dépenses d'éducation. Il s'agit d'une méthode régressive de financement du système éducatif, puisque ce sont les pauvres qui sont obligés de payer une part plus importante – et disproportionnée – du revenu global du ménage.

Les frais de scolarité, souvent le plus lourd fardeau qui pèse sur les ménages, peuvent décourager les pauvres d'entamer ou d'achever des études et aggraver la pauvreté, en obligeant les parents à assumer une partie du poids du financement de l'éducation. L'éducation est un droit humain, qui doit être gratuit selon la Déclaration universelle des droits de l'homme, et la poursuite de l'imputation des frais de scolarité est non seulement contraire au droit à l'éducation gratuite, mais aussi aux principes du programme des ODD et du Cadre d'action Éducation 2030. En fait, les gouvernements se sont engagés, aussi bien dans l'ODD 4 que dans le Cadre d'action, à fournir une éducation de qualité, gratuite et équitable pendant au moins neuf ans, en incluant l'enseignement préprimaire, primaire et secondaire ; et les stratégies indicatives du Cadre d'action précisent qu'il convient de prévoir 12 ans d'éducation gratuite. En outre, l'abolition des frais de scolarité a démontré son impact remarquable sur la scolarisation des enfants (Bhalotra, Harttgen, & Klasen, 2014).

Il y a un étonnant manque de données sur les dépenses des ménages pour les frais de scolarité (dans l'enseignement public et privé) et les autres coûts de l'éducation ; des estimations grossières suggèrent toutefois que leur ampleur est énorme. Une enquête auprès de 15 pays africains à faible revenu a montré qu'en moyenne, les dépenses totales des ménages pour l'éducation (y compris les dépenses afférentes aux frais de scolarité à la fois dans le public et le privé, aux matériels d'apprentissage et d'autres coûts indirects) représentaient 1,7 % du PIB, ce qui équivaut à un peu moins de la moitié des dépenses publiques (3,8 % du PIB) (UIS, 2011). Les dépenses des ménages pour l'éducation correspondent à 33 %

du total des dépenses publiques d'éducation au niveau primaire et 68 % dans l'enseignement secondaire (premier cycle). Les dépenses varient considérablement aussi selon les pays : au Bénin, par exemple, l'enquête a révélé que les familles dépensent 10 fois plus qu'au Tchad pour l'éducation, en pourcentage des dépenses totales des ménages. En supposant que ces exemples de pays africains sont représentatifs des pays à faible revenu en général, on peut estimer que les ménages dans les pays à faible revenu consacrent environ 5 milliards de dollars à l'éducation de base, à comparer aux 11 milliards de dollars dépensés par les gouvernements (Foko, Kouak Tiyab, & Husson, 2012).

## QUEL EST LE RÔLE DU SECTEUR PRIVÉ ?

Les acteurs non étatiques sont depuis longtemps une caractéristique des systèmes éducatifs partout dans le monde ; ils participent à un large éventail de services incluant la gestion des écoles, l'élaboration des programmes scolaires, la fourniture de services auxiliaires (restauration, transport, etc.), les examens et, bien sûr, l'enseignement. Les ONG et les organisations religieuses, en particulier, ont fait office de prestataires, en éduquant un grand nombre d'enfants, souvent sans imposer aucun frais. Au cours des dernières années cependant, on a assisté à un changement qualitatif et quantitatif du rôle des acteurs non étatiques dans l'offre éducative, avec une accentuation de la présence d'un secteur privé à but lucratif, soi-disant comme un moyen d'atteindre les objectifs de l'Éducation pour tous dans la période précédente, et maintenant pour contribuer à la réalisation de l'ODD 4. Le phénomène des écoles privées à but lucratif, soi-disant à bas coût, a pris de l'ampleur, par exemple, et le discours de nombreux donateurs ainsi que de certains gouvernements (des pays donateurs comme des pays en développement) s'est infléchi. Nous considérons qu'il est essentiel que les fonds publics ne soient pas utilisés pour contribuer à l'expansion des écoles privées, et surtout pas à l'expansion des écoles privées à but lucratif, lorsque ces mêmes fonds sont nécessaires pour l'amélioration des systèmes publics. Une telle approche a de sérieuses répercussions sur l'équité, l'inclusion, la qualité, la nature publique et la vision de l'éducation basée sur les droits.

Certains donateurs bilatéraux et multilatéraux, comme la Banque mondiale et le Département britannique du Développement International, ont commencé à soutenir ces écoles privées à but lucratif. C'est une tendance inquiétante, car, selon des données probantes indépendantes, de telles écoles – qui donnent naissance à des chaînes à

l'échelle nationale, régionale et internationale – ont parfois des infrastructures de piètre qualité,<sup>12</sup> ont recours en grande partie à des enseignants non formés<sup>13</sup>, offrent de bas salaires et des droits du travail limités (Kingdon, 2008), et ne délivrent pas une prestation correspondant à une vision complète de l'éducation de qualité<sup>14</sup>. De telles écoles ciblent les segments les plus pauvres de la population en leur proposant un « tarif réduit », bien que l'analyse des frais de scolarité dans les écoles privées de divers pays montre que l'argumentaire du coût « abordable » pour les plus pauvres est tout simplement mensonger. Une étude a par exemple défini les écoles à bas coût comme « celles où les frais de scolarité représentent moins de 50 % du salaire minimum » (Heyneman, Stern, & Smith, 2011). Les frais de scolarité considérés comme « bas » au sens de cette définition pourraient coûter jusqu'à 85 % du revenu mensuel moyen au Pakistan, ou jusqu'à 94 % au Bénin, étant donné que de nombreux ménages ne perçoivent pas le salaire minimum<sup>15</sup>. De même, le coût de la scolarisation d'un enfant dans une telle école au Nigeria représenterait près de 20 % du salaire minimum, qui est lui-même bien au-dessus du revenu des ménages les plus pauvres (Härmä & Adefisayo, 2013) ; la scolarisation d'un enfant au Ghana dans la chaîne d'écoles à bas coûts Omega correspondrait à 40 % des revenus annuels du ménage pour les familles les plus pauvres (Riep, 2015).

Cette situation se produit dans un contexte de privatisation croissante dans le monde en développement, avec une forte poussée vers la finance privée pour déverrouiller les niveaux de financement exigés pour les ODD. En fait, dans certaines discussions, le financement privé est évoqué en termes presque magiques et comme la panacée pour la réalisation de l'ODD. Comme avec toutes les solutions présentées comme un remède miracle, une certaine prudence s'impose.

Les partenariats public-privé (PPP) sont également mis en avant comme un outil clé pour atteindre les Objectifs de développement durable. La dernière décennie a vu une augmentation massive de la quantité d'argent investi dans les PPP dans les pays en développement, puisqu'entre 2004

et 2012, les investissements dans les PPP ont été multipliés par six (Romero, 2015). Les PPP ont aussi de multiples répercussions sur les budgets gouvernementaux (voir L'encadré 7).

Lors de l'analyse du rôle et de la contribution possibles du secteur privé, les militants de la société civile doivent absolument mettre le potentiel de la finance privée en perspective et l'évaluer sobrement, en veillant à ce que les gouvernements fassent de même. Le potentiel de la contribution du secteur privé aux services publics peut être surestimé, en particulier lorsque de nombreux acteurs du secteur privé échappent à l'imposition – sur leurs contributions indirectes aux services publics – alors qu'ils réalisent des profits. Cela signifie qu'ils privent les gouvernements de recettes intérieures et contribuent ainsi directement à limiter la taille de l'assiette fiscale. En outre, une réglementation insuffisante des PPP peut donner lieu à des investissements d'argent public à des fins de profit privé.

Il y a une nette différence entre une petite école privée, sans but lucratif, dans un village au Pakistan et de grands partenariats public-privé basés sur des projets. Cependant, tout ceci s'inscrit dans une tendance plus globale de changement dans les perceptions à l'égard de la réduction du rôle de l'État et de l'augmentation de l'influence des entreprises dans le secteur de l'éducation. Pour atténuer cette tendance, la bataille menée par les défenseurs de l'éducation en vue d'obtenir des financements supplémentaires et de meilleure qualité pour l'éducation publique est plus urgente que jamais. Il importe également de garder un œil attentif sur les gouvernements afin de s'assurer qu'ils n'utilisent pas les fonds publics pour soutenir l'éducation privée. Dans la perspective du droit à l'éducation, la CME, l'Internationale de l'Éducation et ActionAid s'inquiètent sérieusement de la capacité du secteur privé à assurer l'équité et la qualité, et de son potentiel de réduction de la qualité et de hausse des inégalités. Tout ce débat sur les solutions du secteur privé pourrait bien en fait servir de dangereuse diversion par rapport à la tâche à accomplir.

12 De nombreuses écoles privées à bas coût n'ont pas de statut officiel auprès des pouvoirs publics, et à ce titre, ne se conforment pas aux réglementations relatives aux droits du travail ou aux infrastructures (Aslam, et al. 2014).

13 Au Ghana, 50 % des enseignants des écoles publiques n'ont pas été formés, mais dans certains districts, ce nombre atteint 90 % dans les écoles privées à bas coût (Akaguri 2011). S'agissant des « chaînes » d'écoles, la chaîne d'écoles privées à bas coût Omega dispense trois semaines de formation initiale pour apprendre aux enseignants sans formation préalable à délivrer des leçons standard, tandis que la chaîne MA Ideal en Inde ne fournit que quatre jours de formation initiale (site Internet Pearson). Bridge International Academies offre également trois semaines de formation initiale, comme l'indiquent plusieurs offres d'emploi pour des responsables de la formation des enseignants de Bridge (site Internet Bridge International Academies).

14 Dans la majeure partie des données relatives aux écoles privées à bas coût et à la qualité, l'éducation de qualité est évaluée selon les résultats aux examens, souvent axés sur les notions de base de lecture, d'écriture et de calcul. Cette situation est problématique ; si l'écriture et le calcul de base sont indéniablement des compétences cruciales, une éducation qui n'enseigne aux enfants que la lecture et les mathématiques de base n'est pas une éducation de qualité. Pour en savoir plus sur ce sujet, voir le Right to Education Project 2013.

15 En utilisant une définition de « bas coût » incluant des frais de scolarité inférieurs à 50 % du salaire minimum, nous avons fait le calcul suivant : salaire minimum au Pakistan = 10 000 roupies/mois (97,89 USD, septembre 2014) – Minimum Wage Foundation ; salaire minimum au Bénin = 31 625 CFA/mois (62,14 USD, septembre 2014) – Base de données salaire global de l'OIT. PIB par habitant au Pakistan = 1 380 dollars actuels, PIB par habitant au Bénin = 790 dollars actuels (à partir de données de la Banque mondiale).

## ENCADRÉ 7. PARTENARIATS PUBLICS-PRIVÉS : HORS BUDGET ET HORS BILAN

La pression générale exercée par les institutions financières internationales et des gouvernements donateurs pour intensifier l'implication du secteur privé dans la prestation de l'ODD s'accompagne d'une omniprésence des partenariats public-privé (PPP) dans les débats autour de l'Éducation 2030 et des programmes de financement du développement. Les PPP permettent aux gouvernements de dépenser des fonds publics avec des entreprises privées, en échange d'un financement, de travaux de construction ou de l'exploitation de tout ou partie d'un service public.

Il existe de nombreuses définitions des PPP et une grande variété de types de PPP, mais en matière de financement, on peut les classer dans deux grandes catégories :

a) **l'utilisateur est le payeur** : lorsque le partenaire privé récolte des frais d'utilisation d'une installation ou d'un équipement auprès des particuliers, par exemple en leur demandant de s'acquitter d'un péage pour utiliser des routes. Ces revenus sont parfois complétés par des subventions du gouvernement. Dans cet exemple, le péage rembourse au partenaire privé le coût de construction de la route (et de l'exploitation du système de péage).

b) **le gouvernement est le payeur** : lorsque le partenaire privé perçoit des paiements réguliers du partenaire public, selon le type ou le niveau de service fourni. Les paiements du gouvernement peuvent dépendre de la conformité ou non du service fourni par le partenaire privé à la qualité convenue contractuellement, et également de la façon dont les services sont utilisés par des particuliers (c.-à-d. une redevance payée par le gouvernement selon le nombre de personnes qui ont utilisé le service).

Les pratiques comptables des PPP peuvent engendrer des effets pervers pour les gouvernements. Par exemple, dans le cas d'une PPP où « le gouvernement est le payeur », un partenariat avec une entreprise privée peut réduire la nécessité pour le gouvernement de rassembler des fonds pour le démarrage d'un projet ; au lieu de cela, les PPP utilisent les paiements annuels de l'État à la société privée pour couvrir les coûts de développement de l'infrastructure. Il est important de rappeler que cela signifie aussi que les gouvernements sont autorisés à conserver le projet de PPP et les

passifs éventuels « hors bilan » – puisqu'un passif éventuel n'est enregistré dans les comptes que si l'éventualité est probable et si le montant du passif peut être estimé. Bien que les projets de PPP où « le gouvernement est le payeur » représentent toujours une forme d'emprunt du gouvernement, cette pratique comptable incite à recourir à des PPP parce que les coûts et les futures dettes de l'État n'apparaissent pas sur la ligne budgétaire lorsque le projet est terminé.

Selon Maximilien Queyranne, du Département des affaires fiscales du FMI, les risques fiscaux des PPP sont potentiellement « importants » parce qu'ils peuvent être utilisés pour « placer des dépenses hors budget et contourner les mécanismes de contrôle des dépenses » et « déplacer hors bilan la dette subordonnée et créer une future dette éventuelle ». En fait, les PPP restent attrayants pour les décideurs, car ils permettent aux gouvernements de contourner les limites budgétaires imposées par la loi – et sont souvent opaques. En réponse, l'OCDE (OECD, 2012) et le FMI ont demandé l'application des normes maximales de transparence fiscale.

Jusqu'à présent, l'augmentation des PPP dans les pays en développement a été principalement alimentée par la croissance économique, et donc la nécessité de développer l'infrastructure, mais aussi par de faibles taux d'intérêt dans les pays développés, qui ont poussé les investisseurs à rechercher des rendements ailleurs (voir ci-dessus les implications de cette situation sur la dette également). Il est absolument essentiel de comprendre que, loin d'être la « solution » tant vantée pour compenser la pénurie de finances publiques, les PPP sont « *dans la plupart des cas, la méthode la plus coûteuse de financement, qui augmente sensiblement le coût pour le Trésor Public* » (Romero, 2015). Oxfam a montré comment le financement de la construction d'un hôpital, dans le cadre d'accords similaires de PPP dans le secteur de la santé au Lesotho, avait entraîné une hausse bien plus importante des dépenses publiques que si la construction avait été financée uniquement par des fonds publics (Marriott, 2014).

Les PPP sont en train de devenir une caractéristique de plus en plus présente dans le secteur éducatif, avec des modèles connus et nouveaux, incluant l'externalisation des services éducatifs et des services non éducatifs de soutien, des systèmes de bons et des écoles sous contrat.



# MODULE 3: AUGMENTATION DE LA TAILLE DU BUDGET GOUVERNEMENTAL GLOBAL

## RÉSUMÉ :

Dans nombre de pays, des mesures simples pour augmenter la taille du budget global, notamment par une imposition plus juste, peuvent accroître considérablement les ressources nationales disponibles pour l'éducation publique.

Ce module explore les questions touchant à la taille du budget global du gouvernement. Il cerne les principales pertes de recettes fiscales potentielles dans les pays en développement, en mettant l'accent sur les pertes résultant des incitations fiscales proposées aux multinationales ou des combines fiscales mises en place par les entreprises. Il explore également les possibilités de plaider autour des recettes des ressources naturelles et le potentiel des fonds dédiés. Il souligne la nécessité de mettre la justice fiscale au cœur de tous les appels en faveur de l'augmentation des impôts, et aide les défenseurs de l'éducation à mieux comprendre l'importance de la fiscalité progressive.

Ce module vous aidera à commencer à réfléchir à votre plaidoyer sur les questions de justice fiscale. Vous trouverez beaucoup plus de détails sur l'élaboration d'un plan de plaidoyer dans le module 6.

## À LA FIN DE CE MODULE VOUS AUREZ :

- compris l'importance des recettes fiscales comme source de financement durable pour l'éducation ;
- effectué un exercice pratique en vue de décider si le plaidoyer pour la justice fiscale est approprié pour votre organisation ;
- exploré l'ampleur de l'impôt prélevé dans votre pays ;
- compris comment lever plus de fonds et la différence entre fiscalité progressive et régressive ;
- compris comment les compagnies multinationales évitent de payer leur juste part d'impôt et examiné l'ampleur des pertes dues aux pratiques d'évitement fiscal des entreprises dans votre pays ;
- élaboré un puissant message de plaidoyer sur l'évasion fiscale et l'éducation, et réfléchi à la façon dont votre organisation pourrait plaider pour la justice fiscale et avec qui vous pourriez collaborer.



## 1. POURQUOI LA TAILLE DU BUDGET EST IMPORTANTE

Dans ce module, nous nous intéressons à la taille du budget global de l'État, et nous voyons pourquoi les défenseurs de l'éducation qui travaillent sur le financement intérieur devraient exiger une augmentation de la taille du budget total au travers d'un plaidoyer pour la justice fiscale. La fiscalité peut être un outil d'inhibition ou de renforcement de la justice sociale, et le plaidoyer et les campagnes pour la justice fiscale doivent promouvoir des systèmes fiscaux permettant de construire des sociétés plus égalitaires et équitables, par exemple avec l'approche des quatre R (Christian Aid/SOMO, 2011) :

- prélèvement de **recettes** pour payer les services publics, y compris une éducation publique accessible et de bonne qualité ;
- **redistribution** des revenus pour réduire l'écart entre riches et pauvres dans les pays et entre les pays ;
- renforcement de la **représentation** citoyenne afin d'accroître la responsabilité du gouvernement ;
- **révision** du prix des biens et services, par exemple pour contrôler la consommation de produits nocifs comme l'alcool et le tabac.

Dans le précédent module, nous avons vu pourquoi il était important de garantir qu'au moins 20 % du budget total soit consacré à l'éducation. Mais si le budget global est réduit, même 20 % ne représenteront pas un montant élevé. Il va de soi que plus le budget est réduit, moins il y aura de fonds disponible pour l'éducation publique et d'autres services publics essentiels financés par l'État.

Dans de nombreux pays, le budget global de l'État est beaucoup plus restreint qu'il pourrait ou devrait être, et le budget disponible pour l'éducation publique est insuffisant. La plupart des recettes de l'État proviennent des taxes et des impôts : impôts sur le revenu et les bénéfices, cotisations de sécurité sociale, taxes perçues sur les marchandises et les services, taxes sur la propriété et le transfert de propriété, entre autres. Si un gouvernement ne lève pas suffisamment de recettes fiscales, le montant dont il dispose pour les services publics essentiels reste limité. Ces pays n'ont pas seulement besoin d'assurer davantage de recettes fiscales en élargissant le

système d'imposition, mais ils doivent aussi le faire équitablement, c'est-à-dire en construisant des systèmes fiscaux plus équitables où ceux qui peuvent se permettre de payer plus sont tenus de le faire. Une solution serait l'évolution vers un système d'imposition « progressif » – c.-à-d. où les particuliers et les entreprises les plus prospères contribuent davantage, conformément à leur plus grande part du revenu – au détriment de systèmes plus « régressifs », où les personnes avec des salaires inférieurs versent une part de leur revenu plus élevée que ceux qui ont de meilleurs salaires (voir le glossaire et la section 6 de ce module). Cela permettrait de collecter plus de ressources à dépenser pour des services publics de qualité pour tous (c.-à-d. les systèmes d'éducation publique). Toutefois, dans de nombreux pays en développement, l'évasion fiscale, l'évitement fiscal, la « concurrence » fiscale et les paradis fiscaux limitent considérablement le montant de l'impôt que les gouvernements sont en mesure de recueillir. Cette analyse de bon sens est confirmée par des preuves solides établissant les liens entre le montant d'impôt prélevé et perçu, et le montant des dépenses gouvernementales pour l'éducation publique. Selon le Rapport mondial de suivi 2014, si les gouvernements de 67 pays à revenu faible et intermédiaire ont effectivement légèrement accentué leurs efforts de perception de l'impôt et consacré un cinquième de leur budget à l'éducation, ils auraient pu réunir 153 milliards de dollars supplémentaires pour les dépenses d'éducation publique en 2015, élevant la part moyenne du PIB consacré à l'enseignement public de 3 à 6 % (EFA GMR, 2014b).

C'est pourquoi il est important de plaider pour l'augmentation du budget total d'un pays, en particulier dans les pays où une bonne part du budget est déjà allouée à l'éducation. La présente section vise à répondre à la question fondamentale de savoir si la taille du budget dont dispose le gouvernement est suffisante pour lui permettre d'offrir une éducation de qualité pour tous et, si ce n'est pas le cas, d'explorer ce qui peut être fait pour l'augmenter.

## 2. POURQUOI LA FISCALITÉ EST-ELLE SI IMPORTANTE ?

### L'IMPÔT PERMET DE PAYER UNE ÉDUCATION PUBLIQUE DE QUALITÉ

Les recettes fiscales constituent le principal revenu des gouvernements pour fournir des services publics essentiels, lutter contre la pauvreté et stimuler le développement. Même dans les pays à faible revenu fortement tributaires des donateurs, qui reçoivent des montants considérables d'aide pour contribuer à financer les services de base, les revenus intérieurs (obtenus essentiellement par le biais la fiscalité) constituent de loin la plus grande part des budgets annuels. Contrairement à l'aide, les recettes provenant de l'impôt sont prévisibles à long terme. C'est particulièrement important puisque l'éducation est un investissement à long terme qui nécessite un financement prévisible à long terme. Il ne s'agit pas d'une source de revenus à court terme, ponctuelle et rapide. La réelle rentabilité de l'investissement dans l'éducation s'accumule sur 10 ans ou plus (lorsqu'un enfant a terminé ses études et contribue à la société).

Les recettes fiscales aident à financer une éducation publique de qualité, non seulement parce qu'elles contribuent à obtenir plus de fonds pour l'éducation publique, mais aussi parce qu'elles peuvent apporter le bon type de financement. Plus précisément, elles constituent une source de financement prévisible à long terme qui peut être utilisée pour financer les dépenses récurrentes ou les coûts de fonctionnement. Ces coûts de fonctionnement sont précieux dans l'éducation, parce qu'ils couvrent les salaires des enseignants, qui constituent le principal poste du budget de l'éducation. En effet, les données de 2014 d'un échantillon de pays montrent que 81 % des dépenses de l'éducation (et 90 % des dépenses de l'éducation primaire) sont des dépenses récurrentes, comparativement à 74 % dans la santé, 41 % dans l'agriculture et 17 % dans l'eau, l'assainissement et l'hygiène (WASH) (site GSW). Les budgets d'aide couvrent rarement les salaires des enseignants – sauf dans le cas d'un appui budgétaire général ou



Des jeunes de l'État de Benue, dans le Centre-Nord du Nigéria, font campagne pour la justice fiscale pour augmenter le financement pour l'éducation. Image reproduite avec l'aimable autorisation d'ActionAid.

sectoriel<sup>16</sup> – parce que l'aide est considérée comme étant trop à court terme, imprévisible, instable et sensible aux variables politiques (GCE, 2013b). Les gouvernements sont réticents à employer un enseignant avec un tel financement alors qu'ils sont conscients de la nécessité de continuer à verser le salaire longtemps après la fin d'un projet d'aide particulier.

Le constat est simple : les grands défis de l'éducation exigent des solutions systémiques et des financements durables. C'est pour cette raison que la fiscalité forme actuellement la principale source de financement des plans d'éducation gouvernementaux, même dans des pays à faible revenu fortement dépendants de l'aide. Fait intéressant, selon un échantillon de budgets gouvernementaux en 2014, les recettes intérieures représentent, en moyenne, plus de 86 % de l'ensemble des dépenses du secteur de l'éducation dans le budget, et 90 % des dépenses consacrées à l'éducation primaire – comparativement à seulement 74 % des dépenses de santé, 57 % des dépenses du secteur de l'agriculture, et 25 % dans le secteur de l'eau et l'assainissement.<sup>17</sup> Ces secteurs peuvent plus facilement absorber un financement imprévisible

<sup>16</sup> Voir l'encadré 6 pour une explication plus détaillée de l'appui budgétaire général et l'appui budgétaire sectoriel. En bref, ce sont des formes d'aide qui sont acheminées directement dans les budgets gouvernementaux et ne sont pas affectées à des activités spécifiques ; elles peuvent donc couvrir les engagements budgétaires du gouvernement, y compris en participant aux coûts récurrents.

<sup>17</sup> Source : données sur les dépenses gouvernementales planifiées de Government Spending Watch 2014, portant sur 56 pays en développement (site Internet GSW). Il ne s'agit que d'un échantillon de pays car tous les pays ne fournissent pas de données ventilées entre les dépenses gouvernementales et celles des donateurs. Comme l'analyse de GSW porte sur des documents budgétaires gouvernementaux, ces données incluent uniquement l'aide budgétaire destinée à être utilisée dans les systèmes et les plans sectoriels du gouvernement – et n'englobent pas l'appui budgétaire général.

et à court terme, par exemple pour les coûts de nouvelles infrastructures, qui sont presque exclusivement financées par des bailleurs de fonds dans la plupart des pays à faible revenu. funding,

Il est également intéressant de noter que les dépenses du gouvernement pour l'éducation en proportion du budget total alloué à l'éducation ont augmenté entre 2012 et 2014, alors que l'aide a enregistré des réductions générales depuis 2010 (Government Spending Watch, 2015). Ceci suggère que les gouvernements s'emploient aujourd'hui à combler les lacunes causées par le retrait de l'aide du secteur de l'éducation. Mais les engagements des ODD exigent beaucoup plus que cela, et sans augmentation prévisible de l'aide à l'éducation en vue, de nouveaux engagements de financement par des ressources intérieures devront être pris à grande échelle.

## L'IMPÔT PERMET DE PAYER LES ENSEIGNANTS

La qualité du système éducatif public d'un pays dépend du degré de détermination de ce pays à mettre en place un corps enseignant parfaitement formé, qualifié et motivé. De multiples études ont démontré que les enseignants – et leur niveau de connaissance dans leur matière – constituent le facteur le plus déterminant pour l'éducation de qualité. La réalisation des objectifs de développement durable consistant à fournir une éducation gratuite, équitable et de qualité pour tous exigera le recrutement de millions d'enseignants qualifiés supplémentaires.

Selon l'Institut de statistique de l'UNESCO, la pénurie d'enseignants dans l'éducation primaire pourrait atteindre 25,8 millions d'enseignants d'ici 2030 si des mesures ne sont pas prises. Même si ces pertes sont principalement dues à l'attrition (départs en retraite ou abandon du métier), il restera encore 3,2 millions de nouveaux postes à pourvoir. En raison des budgets limités de l'éducation, de nombreux pays ont fait appel à des para-enseignants, avec des salaires bas et de mauvaises conditions de travail – ce qui affaiblit la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage et le statut du corps enseignant. Pour 32 des 94 pays où des données sont disponibles, les estimations de l'UNESCO montrent que moins

de 75 % des enseignants du primaire ont été formés conformément aux normes nationales. Plus de la moitié de ces pays sont en Afrique subsaharienne, et dans 8 d'entre eux, moins de la moitié des enseignants sont formés (UIS, 2015c).

Ceci est le résultat d'un sous-investissement massif dans les enseignants pendant de nombreuses années. De nombreux pays n'ont pas obtenu assez de financements appropriés pour payer des enseignants qualifiés. Les fonds des donateurs n'ont pas réussi à combler les manques, car ils ne sont généralement pas destinés à couvrir les coûts de fonctionnement ou parce qu'ils sont trop imprévisibles pour soutenir des dépenses récurrentes à long terme comme les salaires des enseignants. Cela explique la réticence des gouvernements à embaucher des enseignants au risque de ne pas pouvoir payer leurs salaires deux ou trois ans plus tard, car le licenciement des enseignants est une mesure très délicate sur le plan politique. Le FMI a traditionnellement limité le montant des fonds qui peuvent être engagés pour les enseignants (voir l'introduction et la section 2 sur le contexte politique pour plus d'informations à ce sujet). Une plus grande mobilisation des ressources nationales pourrait aider à combler les lacunes de l'enseignement dans de nombreux pays.

## L'IMPÔT ENCOURAGE LA RESPONSABILISATION

En dehors des bonnes raisons pratiques et financières pour les gouvernements d'essayer d'augmenter les recettes par l'impôt, des systèmes fiscaux justes et efficaces constituent aussi des éléments essentiels du bon fonctionnement d'une société.

Un nombre croissant d'études montre le rôle joué par la fiscalité dans la gouvernance.<sup>18</sup> Un gouvernement qui n'est pas tributaire des contribuables pour ses recettes n'a pas besoin d'être responsable et réactif vis-à-vis des citoyens. Un gouvernement ne peut être totalement responsable envers sa population et pleinement assumer ses obligations que s'il a accès aux ressources souveraines tirées de l'économie du pays. La fiscalité agit comme une colle qui lie la responsabilité des gouvernements devant leurs citoyens : quand les recettes fiscales couvrent

18 Sources : Taxation and State Building in Developing Countries (éditeurs : Brautigam, D.; Fjeldstad, O-H; et Moore, M) Cambridge University Press, 2008 ; Revenues, State Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries (Moore, M.) International Political Science Review 2004, vol. 25, n° 3 ; Between Coercion and Contract: Competing Narratives Around Taxation and Governance (Moore, M) in Capacity and Consent: Taxation and State Building in Developing Countries (éditeurs : Brautigam, D.; Fjeldstad, O-H; et Moore, M) Cambridge University Press, 2008 ; Tax Justice Network Africa: Building Democracy in Africa through Taxations, 2015 [http://www.taxjusticeafrica.net/sdm\\_downloads/building-democracy-in-africa-through-taxation/](http://www.taxjusticeafrica.net/sdm_downloads/building-democracy-in-africa-through-taxation/); The Politics of Taxation and Implications for Accountability in Ghana 1981–2008 (Prichard, W) 2009

les dépenses de l'éducation, les gouvernements sont plus susceptibles de se sentir responsables de vérifier que l'argent est bien dépensé. Si les contribuables voient le gouvernement gaspiller leur argent ou considèrent que certaines personnes échappent à l'impôt de façon injuste, ils peuvent être réticents à payer leurs impôts. Garantir que les recettes fiscales sont bien dépensées et collectées de manière juste peut aider les citoyens à demander des comptes à leurs gouvernements avec plus de vigueur.

De plus, lorsque la société civile est plus engagée dans la façon dont les gouvernements affectent et dépensent l'argent des impôts, en particulier dans les sociétés où la corruption est largement répandue, cela peut améliorer l'ensemble de la chaîne de responsabilité de l'État au citoyen – la société civile et les syndicats d'enseignants ont donc un rôle clair à jouer dans la surveillance et le suivi des recettes fiscales et des dépenses publiques. Pourtant, les informations publiques ou les débats sur la fiscalité sont rares dans beaucoup de pays à faible revenu et à revenu intermédiaire – même en période électorale. Il arrive que des gens riches et influents évitent la fiscalité ou se soustraient à l'impôt, que des hommes politiques corrompus dépensent ou volent des fonds publics, et la population a souvent une option négative vis-à-vis de la fiscalité. Les citoyens ordinaires, et en particulier les plus défavorisés, ne comprennent pas la façon dont ils sont taxés et ont parfois le sentiment d'une imposition injuste, car ils ne font pas le lien entre la fiscalité et la prestation de services publics (AAI, 2013c).

## L'IMPÔT CONTRIBUE À LA LUTTE CONTRE LES INÉGALITÉS

La politique fiscale peut également jouer un rôle important dans la redistribution des richesses au sein d'une économie et la réduction des inégalités. Ce résultat est obtenu en combinant l'imposition progressive, où le pourcentage d'impôt payé augmente à mesure que le revenu augmente, avec un meilleur ciblage des dépenses sur les services publics. L'impact est encore plus marqué lorsque des investissements sont réalisés pour améliorer la qualité d'un service public comme l'éducation, laquelle représente une étape cruciale pour corriger les inégalités (Seery & Caistor Arendar, 2014).

## L'IMPÔT EST LA CLÉ DU FINANCEMENT DU PROGRAMME ÉDUCATION 2030

Après de nombreuses années où les questions de fiscalité ont été relativement négligées dans la réflexion autour du développement parmi les groupes de la société civile, les syndicats, les organisations internationales et les gouvernements, ces acteurs prennent de plus en plus conscience de l'importance de l'imposition progressive comme une ressource à long terme, essentielle pour le développement durable, notamment dans le secteur de l'éducation :

« Comme les ressources nationales resteront la source de financement de l'éducation la plus importante, il faut que les gouvernements s'engagent clairement à mobiliser des ressources équitables, adaptées aux priorités définies, aux besoins recensés et aux capacités nécessaires en matière d'éducation au niveau national, afin qu'il soit possible de progresser sur la voie de la réalisation progressive du droit à l'éducation. Les pays devront accroître le financement public de l'éducation. Cela implique d'élargir l'assiette fiscale (en particulier en mettant un terme aux incitations fiscales néfastes), de bloquer l'évasion fiscale et d'accroître la part du budget national consacrée à l'éducation. »

*Cadre d'action Éducation 2030.*

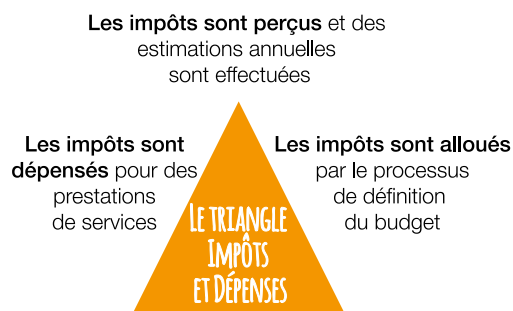
Les recettes fiscales vont prendre une place grandissante dans la réalisation de l'éducation pour tous, en particulier à mesure que les gouvernements s'attaqueront aux 17 objectifs ambitieux de développement durable.

L'augmentation du fardeau de la dette dans de nombreux pays va encore resserrer un espace budgétaire déjà limité (c.-à-d. le montant d'argent qui n'est pas encore attribué et qui est disponible pour les dépenses publiques). Cela signifie qu'il faudra trouver plus d'argent « neuf » pour financer l'extension de nouveaux domaines et services, sans aggraver le poids de la dette. Alors que l'aide a entrepris une reprise mesurée en 2012, les crédits alloués à l'éducation ont progressé à un rythme plus lent que dans d'autres secteurs. On voit également des signes inquiétants d'une diminution de l'aide avec des annonces de divers pays donateurs, principalement dans l'Union européenne, redéfinissant les priorités de l'aide à la lumière du conflit en Syrie (GCE, 2015). Cela signifie que les pays vont devoir de plus en plus financer l'éducation publique en mobilisant leurs propres ressources nationales, et les gouvernements du monde entier sont déjà en train de réfléchir rapidement comment augmenter leurs recettes fiscales intérieures.

## POURQUOI ŒUVRER POUR LA JUSTICE FISCALE ?

Jusqu'à récemment, la plupart des défenseurs de l'éducation concentraient leurs efforts de plaidoyer sur l'augmentation des dépenses fiscales et de l'allocation à l'éducation, mais sans faire de recommandations sur la façon d'augmenter les revenus. Le triangle Impôts et Dépenses à la figure 2 est un moyen simple de visualiser cela. En exigeant uniquement la hausse des allocations à l'éducation dans le budget existant, les militants ont raté une occasion majeure d'augmenter le montant global des fonds publics disponibles pour le financement de l'éducation publique. Il est maintenant de plus en plus admis que la fiscalité et l'augmentation des recettes constituent des éléments importants pour la réalisation du Cadre d'action Éducation 2030.

FIGURE 2: LE TRIANGLE IMPÔTS ET DÉPENSES



Voici un résumé des raisons pour lesquelles les défenseurs de l'éducation devraient travailler sur la justice fiscale :

- **Augmentation de la taille du budget :** Sans une mobilisation accrue des ressources intérieures, il sera très difficile de financer le nouveau programme Éducation 2030.
- **Financement l'éducation publique de qualité :** Les recettes fiscales constituent la principale source de financement de l'éducation publique et d'autres services publics.

- **Une solution de financement durable, à long terme** : Le financement d'enseignants qualifiés et d'une éducation de qualité exige des fonds à long terme provenant des recettes fiscales. Cela peut également aider le gouvernement à limiter sa dépendance à l'égard de l'aide.
- **Accroissement de la responsabilisation** : La fiscalité peut encourager la responsabilisation de la prestation des services publics, la construction d'un État plus fort et l'établissement d'une meilleure gouvernance.
- **Réduction des inégalités** : La fiscalité est un instrument essentiel de redistribution des revenus et des richesses, tant par le financement des services publics et du développement durable qu'en veillant à ce que ceux qui ont les moyens de contribuer davantage le fassent.
- **Augmentation de l'auto-détermination** : Plus un pays peut compter sur la mobilisation de ses ressources intérieures pour financer ses besoins, moins il sera vulnérable aux conditions liées à l'aide au développement.

## EXERCICE 8. ARGUMENTS EN FAVEUR DU TRAVAIL SUR LA JUSTICE FISCALE

### But

Commencer à examiner les raisons pour lesquelles le travail sur la fiscalité est pertinent dans l'action de votre réseau.

### Activité

Cet exercice est destiné à vous faire réfléchir aux raisons pour lesquelles vous et votre organisation pourriez avoir envie de travailler sur les questions de justice fiscale ; nous vous suggérons de revenir à cet exercice lorsque vous aurez terminé le module entier et d'y réfléchir à nouveau.

**Étape 1** : Pensez à la raison pour laquelle la fiscalité est un domaine pertinent pour votre organisation, votre syndicat, votre communauté ou votre réseau, en réfléchissant aux questions ci-dessous :

- Examinez le triangle sur l'imposition à la figure 2. Quel travail faites-vous actuellement sur le triangle ?
- En tant que défenseur de l'éducation, pouvez-vous justifier de façon convaincante des raisons de travailler sur la fiscalité et/ou sur les sources de financement de l'éducation de qualité à recommander ?
- Quels sont les obstacles qui pourraient vous empêcher d'établir le bien-fondé de la fiscalité équitable pour financer l'éducation ? Par exemple, est-ce que la fiscalité est appréhendée de manière négative dans votre pays ? Votre plaidoyer devra-t-il surmonter des perceptions négatives de la fiscalité ? Quels messages devriez-vous formuler pour éliminer ces obstacles ?
- **Adaptation de l'exercice dans le cadre d'un atelier**
  - Si certains des participants sont relativement novices dans ce domaine et que vous souhaitez les inciter à commencer à réfléchir au sens de la fiscalité équitable avant de se lancer dans l'exercice, vous pouvez utiliser l'une des activités d'introduction de la boîte à outils Réflexion-Action Tax Power d'ActionAid (ActionAid, 2015b), par exemple l'exercice avec les pierres (Tax Stones)
  - Demandez aux participants de travailler en groupes sur les questions ci-dessus et de se préparer à démontrer le bien-fondé d'un travail sur la justice fiscale dans leur contexte.
  - Utilisez un jeu de rôle, comme si les participants devaient présenter leurs arguments à leur organisation ou aux membres du conseil d'administration.



### 3. LA TAILLE DU BUDGET EST-ELLE SUFFISANTE ? MESURE DES RAPPORTS IMPÔTS/PIB

Le rapport impôts/PIB offre une bonne évaluation pour déterminer si un pays encaisse assez de recettes fiscales et si la taille de son budget est suffisante. Cela indique la part de la production du pays qui est récupérée par le gouvernement à travers les impôts. Les rapports entre les impôts et le PIB ne sont pas parfaits, mais c'est une mesure commune de la perception de l'impôt. Le danger réside dans le fait que les rapports impôts/PIB peuvent conduire les autorités fiscales à prioriser les taxes les plus faciles à collecter, comme les impôts indirects (TVA par exemple), car cela peut alimenter une plus grande part de leur revenu ; toutefois, ces formes d'impôts sont souvent les plus régressives et touchent le plus durement les plus pauvres. Il est également plus difficile pour d'élever les rapports impôts/PIB dans les pays à faible revenu que dans les pays à revenu élevé, en raison de l'importance du secteur informel et de la diversité moindre de l'assiette fiscale. Cependant, traité avec prudence, le rapport impôts/PIB offre quelques indications sur le potentiel d'un pays à augmenter ses revenus.

Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) indique un critère de référence minimum de 20 % pour le rapport impôts/PIB dans tous les pays, c.-à-d. qu'au moins 20 % du PIB devraient provenir de l'impôt. Actuellement, les recettes fiscales des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire ne sont pas suffisantes pour répondre aux besoins et ne peuvent pas se comparer aux niveaux atteints dans les pays plus riches (OECD, 2014a). En effet, les pays à revenu plus élevé ont généralement des rapports fiscaux plus élevés : le rapport moyen impôts/PIB dans les pays de l'OCDE est de 33 % du PIB en impôts comparativement à 16 % du PIB dans les pays à faible revenu et 23,8 % dans les pays à revenu intermédiaire (niveau inférieur).<sup>19</sup> Il y a des contrastes régionaux (une moyenne de 21 % en Amérique latine et 16 % en Afrique subsaharienne) mais ces regroupements régionaux et par groupes de revenu masquent également de grandes différences dans les niveaux généraux de chaque pays, certains pays ayant des taux remarquablement bas, comme le Bangladesh et le Pakistan qui tous deux ne collectent qu'environ 10 % de leur PIB en impôts. Les grands écarts

FIGURE 3: RECETTES FISCALES PAR GROUPE DE REVENUS  
(PRÉPARÉ PAR JAVIER PEREIRA À PARTIR DES  
DONNÉES DE HERITAGE FOUNDATION)

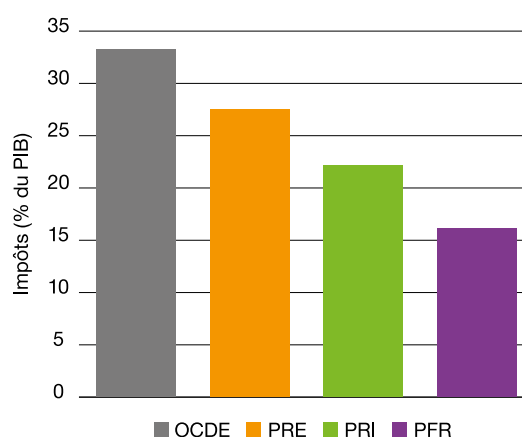
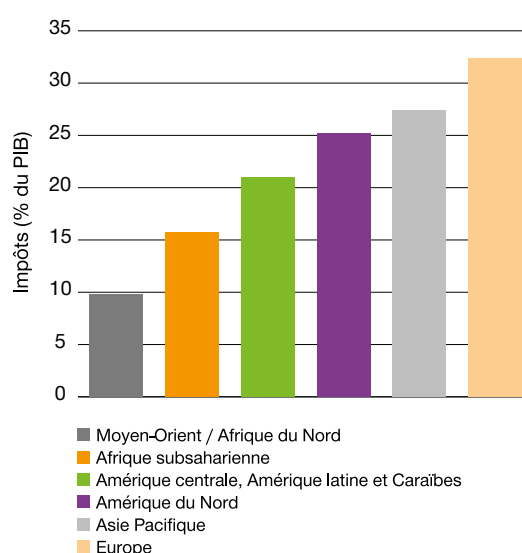


FIGURE 4 : RECETTES FISCALES PAR RÉGION  
(PRÉPARÉ PAR JAVIER PEREIRA À PARTIR DES  
DONNÉES DE HERITAGE FOUNDATION)



<sup>19</sup> Tous les chiffres de ce paragraphe se basent sur l'analyse de la base de données en ligne de Heritage Foundation. Voir : <http://www.heritage.org/index/explore?view=by-variables>. Groupes par revenu selon la classification de la Banque mondiale, voir : <http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups>. D'autres ensembles de données comme l'ICTD utilisent des mesures légèrement différentes, mais les schémas généraux sont similaires <http://www.ictd.ac/datasets/the-ictd-government-revenue-dataset>.

entre les pays <sup>20</sup> montrent que les politiques et les pratiques gouvernementales peuvent transformer considérablement le montant de l'impôt perçu.

En ce qui concerne le budget de l'éducation, le Cadre d'action recommande que les pays consacrent au moins 4 à 6 % du PIB à l'éducation à moyen terme. Le cadre stipule que : « *Les pays les moins avancés doivent parvenir à la limite supérieure de ces fourchettes, voire la dépasser, s'ils veulent atteindre les cibles.* » (UNESCO, 2015a) De même, l'équipe du Rapport mondial de suivi suggère qu'il faudra plus de 6 % du PIB à court terme dans les pays à faible revenu qui ont encore un long chemin à parcourir pour parvenir à une éducation de qualité pour tous.

## QUEL EST LE MONTANT DE L'IMPÔT PRÉLEVÉ DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT ?

Au cours des dernières années, le montant des impôts perçus par les pays en développement a commencé à augmenter. Toutefois, dans l'ensemble, les niveaux de perception de l'impôt restent beaucoup plus faibles que dans les pays de l'OCDE, et dans de nombreux pays, ils sont inférieurs au rapport impôts/PIB de 20 % recommandé par le PNUD. Le budget disponible pour des services publics de base comme l'éducation souffre de cette situation.

L'Éthiopie donne un bon exemple de pays où la taille du budget global représente un véritable problème. L'Éthiopie alloue plus de 20 % de son budget à l'éducation publique depuis de nombreuses années, 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 la très petite taille de son budget total. En 2013, le rapport impôts/PIB de l'Éthiopie se situait à seulement 9,2 % (site Banque mondiale), un taux très faible en comparaison des normes internationales et très éloigné des 20 % recommandés. En conséquence, même si 27 % du total des ressources ont été allouées à l'éducation publique, le montant réel des dépenses était très restreint. Pour augmenter les dépenses d'éducation avec le niveau de recettes actuel, l'Éthiopie devrait diminuer les dépenses dans d'autres domaines tels que la santé, la protection sociale, le soutien à l'agriculture, la justice et la police. En d'autres termes, la seule façon pour l'Éthiopie d'augmenter de façon réaliste le budget de l'éducation serait d'accroître la taille de son budget total, c.-à-d. d'augmenter les impôts, et ainsi, le rapport impôts/PIB.

## ÉTUDE DE CAS 2. LE BRÉSIL ET L'INDE – HISTOIRES CONTRASTÉES

Nombre de pays les plus pauvres du monde ne peuvent espérer que les taxes intérieures suffisent à fournir le financement nécessaire pour répondre [aux objectifs de l'éducation] dans un proche avenir. Toutefois, certains pays à revenu intermédiaire comme l'Égypte, l'Inde et les Philippines ont beaucoup plus de potentiel pour mobiliser des ressources nationales en faveur de l'éducation. L'Inde est devenue la dixième économie mondiale en 2011, mais avec des recettes fiscales équivalant à seulement 16 % du PIB et des dépenses publiques par personne atteignant tout juste 409 dollars. En revanche, au Brésil, sixième économie mondiale, les recettes fiscales composaient 24 % du PIB et les dépenses par personne s'élevaient à 4 952 dollars.

Cette énorme différence est la raison fondamentale pour laquelle le Brésil a réussi à aller plus loin dans l'amélioration de la qualité de l'éducation et à réduire les inégalités face à l'instruction. Le niveau des dépenses actuelles de l'éducation en tant que part des dépenses publiques dans les deux pays reflète également une plus grande priorité accordée par le Brésil au secteur de l'éducation. En 2011, les dépenses gouvernementales pour l'éducation représentaient 18 % des dépenses totales de l'État au Brésil, avec 2 218 dollars dépensés pour chaque enfant en primaire. L'Inde consacrait 10 % du budget de l'État à l'éducation, avec 212 dollars par enfant en primaire. Si l'Inde réduisait les exonérations fiscales, s'attaquait à l'évasion fiscale et diversifiait son assiette fiscale, cette image pourrait être totalement différente.

(EFA GMR, 2014b)

<sup>20</sup> Voir par exemple la figure 2 dans *Global Taxation: Financing Education*, un rapport de Klees et al pour la Commission internationale pour le financement des opportunités éducatives mondiales, mars 2016.

## L'IMPORTANCE DE COMPRENDRE LE CONTEXTE NATIONAL AU MOMENT D'ANALYSER LES RAPPORTS IMPÔTS/PIB

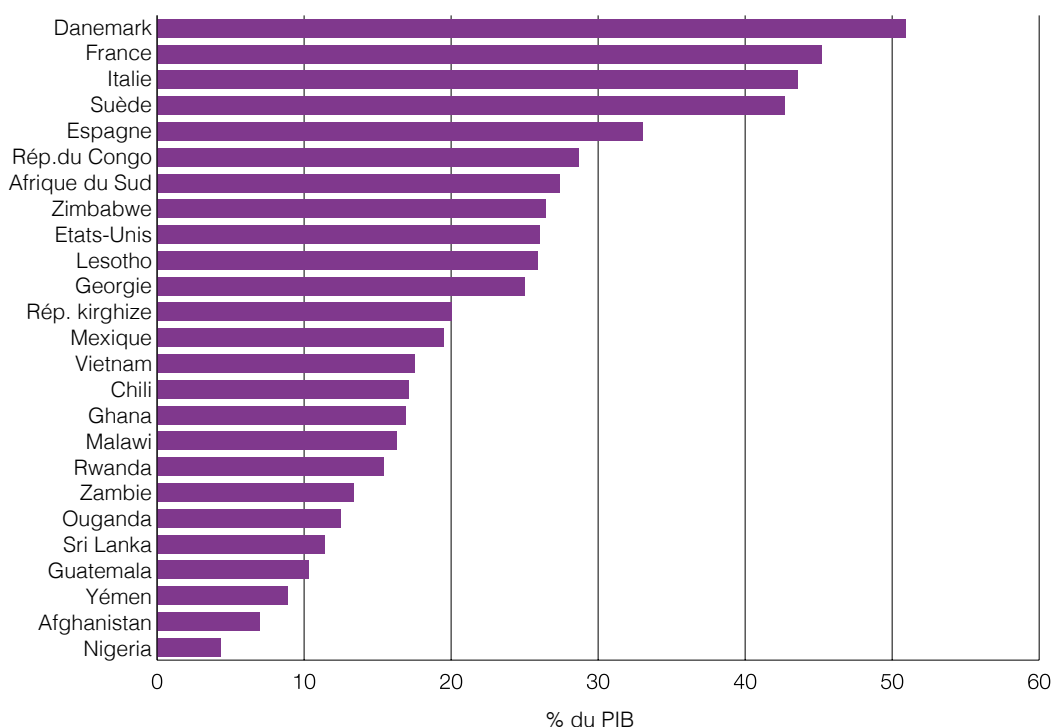
La preuve d'un lien solide entre de faibles rapports impôts/PIB et la mauvaise qualité de l'éducation a conduit à mettre davantage l'accent sur les mécanismes qui peuvent combler le fossé entre ce qui est perçu aujourd'hui et ce qui est nécessaire. Cependant, il y a quelques mises en garde importantes à prendre en considération lorsqu'on pense à encaisser plus de recettes. Beaucoup d'analystes comparent les rapports impôts/PIB dans les pays riches à ceux des pays les plus pauvres et en concluent que ces derniers ne font pas assez d'efforts pour percevoir les impôts. Mais une telle opinion doit prendre en compte la situation du pays en question.

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 d'enregistrement qui facilitent l'imposition, et parce que davantage de citoyens ont des revenus qui les placent dans la catégorie

imposable. Dans les pays à faible revenu, un faible rapport impôts/PIB peut refléter divers problèmes tels que la faiblesse de l'administration fiscale, la prolifération des incitations fiscales ou des niveaux élevés d'évasion fiscale (voir la section 4 de ce module). En outre, on sait que les chiffres du PIB de certains pays à faible revenu sont très peu fiables, ce qui rend les comparaisons difficiles.

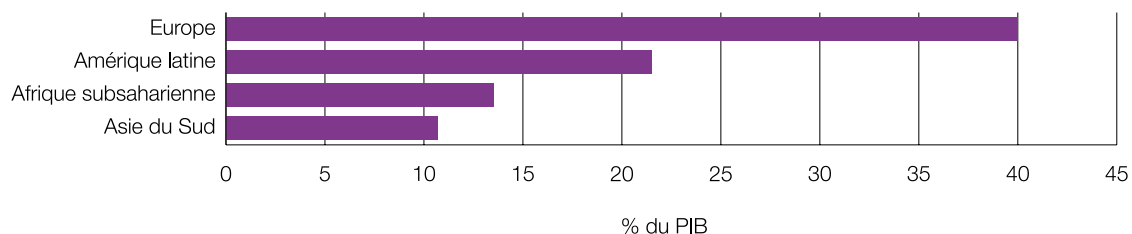
Il est très important de comprendre le contexte de chaque pays, les raisons derrière les niveaux de recettes actuels et les possibilités d'augmenter les recettes fiscales – en veillant à mettre l'accent sur l'équité fiscale – avant de se lancer dans une campagne.

FIGURE 5. RECETTES FISCALES EN POURCENTAGE DU PIB  
DONNÉES RÉCENTES DISPONIBLES POUR L'ANNÉE 2014/2015



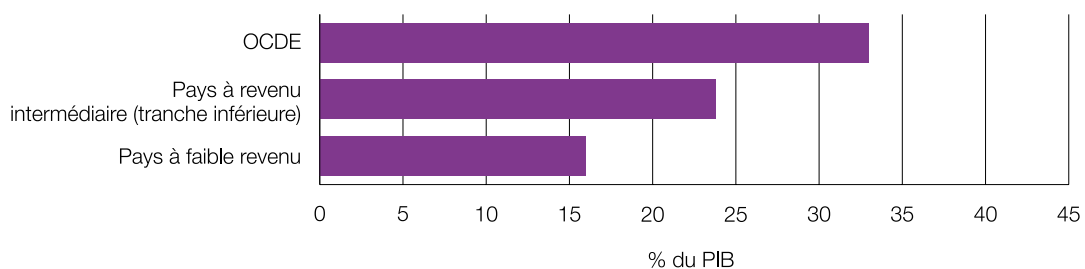
Tous les chiffres se rapportent à 2014/2015 : Banque mondiale, FMI, Development Finance International et OCDE.

FIGURE 6: RECETTES FISCALES EN POURCENTAGE DU PIB PAR GROUPE RÉGIONAL DE PAYS



Tous les chiffres se rapportent à 2013 : OCDE, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), Centre interaméricain des administrations fiscales (CIAT), et Banque interaméricaine de développement (BID) (consulté en 2016)

FIGURE 7: RECETTES FISCALES EN POURCENTAGE DU PIB PAR GROUPE DE REVENU DU PAYS, ET PAYS EUROPÉENS



Tous les chiffres se basent sur l'analyse de la base de données en ligne de Heritage Foundation.

## EXERCICE 9. VOTRE PAYS ENGAGE-T-IL SUFFISAMMENT DE RECETTES POUR L'ÉDUCATION ?

### But

Déterminer le montant des recettes recueillies dans votre pays et mieux comprendre l'importance des questions de taille et de part du budget.

### Activité

Pour cette activité, il est important de garder à l'esprit certains des principes clés abordés dans ce module, en particulier ce qui suit :

- La plupart des revenus de l'État proviennent des impôts, mais il est souvent difficile pour les gouvernements des pays en développement de mobiliser assez de recettes à partir de la fiscalité.
- Si les revenus sont faibles, les fonds disponibles pour les services sociaux comme l'éducation sont limités.
- Cela signifie aussi que même si un gouvernement consacre une grande part de son budget à l'éducation, le montant réel restera limité si le budget global est faible.
- Même de modestes efforts de collecte de l'impôt peuvent avoir un impact positif important sur les ressources disponibles pour le secteur de l'éducation.

Cet exercice est destiné à amener les lecteurs à réfléchir à certaines questions liées à la taille du revenu disponible pour être dépensé pour les services publics dans un pays. Il montre aussi comment cela se rapporte à la part du budget allouée à l'éducation, tant en pourcentage du PIB qu'en proportion du budget total. Nous vous fournissons les données pour tous les pays des coalitions membres de la CME afin que vous puissiez examiner les progrès de votre pays sans devoir longuement rechercher cette information vous-même.

**Étape 1 :** Rendez-vous à l'annexe 1, et localisez les données de votre pays, affichées sur trois colonnes : a) recettes fiscales perçues en % du PIB, b) part allouée à l'éducation en % du PIB et c) part allouée à l'éducation en % de l'ensemble du budget. *N'oubliez pas que ces chiffres évoluent en permanence et qu'il ne s'agit donc pas d'une science exacte – l'objectif est de commencer à réfléchir à ces questions dans le contexte de votre pays.*

Si votre pays ne figure pas dans la liste, vous pouvez sélectionner un autre pays pour cet exercice. Sinon, vous pouvez suivre les instructions au bas de l'annexe 1 pour rechercher les données de votre pays.

**Étape 2 :** En examinant les données que vous avez trouvées pour votre pays et en repensant à ce que vous avez appris dans ce module, réfléchissez aux questions suivantes :

1. Votre pays collecte-t-il assez d'impôts en pourcentage du PIB (compte tenu du rapport recommandé impôts/PIB de 20 %) ? Quelles raisons empêchent le gouvernement de percevoir davantage de recettes fiscales (p. ex. l'ampleur de l'économie informelle) ?
2. Votre gouvernement affecte-t-il une part suffisante du budget pour financer adéquatement l'éducation publique de qualité (en gardant à l'esprit les cibles de l'ODD 4 invitant les gouvernements à allouer au moins 4 à 6 % du PIB et 15 à 20 % de l'ensemble du budget à l'éducation) ?
3. Le rapport impôts/PIB et la part du PIB et du budget allouée à l'éducation dans votre pays vous paraissent-ils meilleurs ou pires que prévu ? La tendance a-t-elle été à la hausse ou à la baisse dans les cinq à dix dernières années ? Comment cela se compare-t-il à d'autres pays similaires ?
4. Quel est le plus grand problème/défi dans votre pays : la taille de l'ensemble du budget ou la part qui est attribuée à l'éducation ? Quelle est la relation entre les deux ?

### Adaptation de l'exercice dans le cadre d'un atelier

- Avant la session, l'animateur doit vérifier l'annexe 1 afin de s'assurer que des données sont disponibles pour tous les pays représentés à l'atelier. Si des données manquent, il convient de les trouver avant la session ou d'axer l'étude de cas sur un ou deux pays à la place. Si vous travaillez sur un ou deux pays seulement, assurez-vous de disposer de données couvrant une période de 3 à 5 ans afin de pouvoir les comparer dans le temps.
- Au début de la session, l'animateur de l'atelier ou un des participants devrait présenter la tâche et les données pour s'assurer que tous les participants ont bien compris.
- Les participants devraient travailler en petits groupes pour discuter des questions à l'étape 2 ci-dessus.
  - Groupes axés sur un seul pays : les participants travaillent ensemble dans des groupes axés sur un seul pays pour discuter des questions ci-dessus. Dans ce cas, il serait utile de disposer de données couvrant une période de 3 à 5 ans afin de pouvoir parler des changements au fil du temps.
  - Groupes axés sur un ensemble de pays : les participants travaillent ensemble dans des groupes axés sur un ensemble de pays pour discuter des questions ci-dessus, en comparant la situation dans chacun des pays.
- Les participants donnent leur avis au groupe et expliquent pourquoi leur organisation devrait s'engager dans un travail de plaidoyer sur la taille du budget global ou sur la part qui est attribuée à l'éducation.

## 4. LES PERTES DE RECETTES DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Dans les pays en développement, les combines fiscales des multinationales associées aux généreuses incitations fiscales qui leur sont offertes (souvent inutilement) font perdre une grande part de recettes fiscales. Des mesures simples destinées à réduire ces pratiques permettraient d'augmenter massivement les ressources nationales disponibles pour l'éducation publique. La fiscalité des compagnies multinationales est un enjeu majeur. La faiblesse des taux d'imposition des sociétés constitue une partie du problème. En outre, au cours des dernières décennies, les taux d'imposition des revenus des sociétés se sont abaissés dans le monde entier, réduisant considérablement la moyenne mondiale, qui est passée de 30 % à 22,8 % entre 2003 et 2015 (Pomerleau, 2015). C'est en grande

partie le résultat de la supposée mobilité des multinationales ; cela a conduit à l'augmentation et l'intensification de la concurrence entre les gouvernements nationaux qui essaient d'attirer des entreprises étrangères avec des taux d'imposition des sociétés toujours plus bas.

À côté de cette concurrence qui a entraîné un abaissement des taux d'imposition prélevés auprès des entreprises, celles-ci peuvent aussi éviter de payer leur juste part d'impôt en tirant parti des avantages fiscaux offerts par les pays ou par diverses combines fiscales, que ce soit en exploitant les vides juridiques (évitement fiscal) ou par des moyens illégaux (évasion fiscale). Beaucoup de multinationales ne paient pas d'impôts dans les pays à revenu faible et intermédiaire, privant ces derniers de milliards de dollars qui permettraient de financer des services publics.

### ENCADRÉ 8. LES PERTES DE RECETTES ET L'ÉDUCATION

Inverser les immenses pertes de recettes du secteur public résultant des incitations et des combines fiscales pourrait faire une différence considérable sur la voie de la réalisation du droit à l'éducation pour tous.

En **Éthiopie**, les généreuses exemptions d'impôt correspondaient à environ 4,2 % du PIB en 2008/09. Si l'Éthiopie avait mis fin à ces exemptions et consacré 10 % des produits ainsi récoltés à l'éducation de base, le pays aurait pu disposer de 133 millions de dollars, assez pour scolariser environ 1,4 million d'enfants supplémentaires.

Au **Ghana**, selon un rapport d'avril 2015 du FMI, les traitements fiscaux discrétionnaires, sous la forme d'exemptions, de régimes spéciaux et de trêves fiscales, pourraient représenter « peut-être 6 % du PIB ». C'est-à-dire autour de 6 806 millions de cedis ghanéens ou 2,27 milliards de dollars américains. Ces recettes permettraient de plus que doubler le budget de l'éducation (AAI & TJN-Africa, 2015).

Au **Kenya**, les estimations gouvernementales situaient le total des incitations et des exemptions fiscales en 2012 à environ 1,1 milliard de dollars par an (AAI & TJN-Africa, 2012) ; ce montant permettrait de plus que doubler le budget de l'éducation primaire qui s'élevait à 924,15 millions de dollars en 2012/2013 (GSW website). Dans un pays où un million d'enfants ne vont pas à l'école primaire, cette somme pourrait financer dix fois le coût de leur scolarisation. Elle permettrait

de couvrir la formation et la rémunération des 50 000 enseignants supplémentaires nécessaires pour que le Kenya puisse scolariser tous ses enfants dans des écoles primaires publiques, le coût de la construction de 100 000 salles de classe et de l'achat de deux manuels scolaires neufs 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.

En **Tanzanie**, la perte de revenus potentiels due à la combinaison de mécanismes d'évitement, d'évasion fiscale, de fuite des capitaux (sortie rapide de la richesse et des biens d'un pays) et d'incitation fiscale était estimée en moyenne à 1,07 milliard de dollars par année. Cette somme dépasse le montant total du budget de l'éducation publique en 2011, qui se montait à 967 millions de dollars. 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 de primaire dans le système public avec un ratio enseignant/élèves de 1/35 ; de former 40 625 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.

Selon les chiffres du FMI, le **Nigeria** perd 0,5 % de son PIB au seul titre de l'incitation fiscale offerte aux entreprises ayant le statut « Pioneer », qui bénéficient d'une trêve fiscale de 3 à 5 ans pour l'impôt sur le revenu ; cela équivaldrait à environ 2,6 milliards de dollars par année. Selon les chiffres du gouvernement, le Nigeria perd également autour de 327 millions de dollars

par an en raison des exonérations de droits à l'importation. L'abolition de ces incitations permettrait de plus que doubler le budget de l'éducation (AAI & TJN-Africa, 2015).

La Banque africaine de développement a estimé que l'**Ouganda** avait perdu 272 millions de dollars, soit au moins 2 % du PIB, en exemptions fiscales en 2009/2010. Le chef de mission du FMI affirmait en 2013 que : « *Les incitations fiscales en Ouganda sont trop nombreuses et actuellement, elles ne constituent pas un attrait important pour les investissements.* » Ces 272 millions de dollars représentent presque la totalité du budget de l'éducation primaire publique en 2012 et près de la moitié des dépenses prévues pour l'ensemble du secteur éducatif public 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.

Au **Nicaragua** – où seuls trois enfants sur quatre terminent le cycle primaire, et seulement 12 % dans certaines régions – le total des exemptions fiscales équivalait à 415,6 millions de dollars en 2008. C'est plus que 2,5 fois le montant dépensé pour l'éducation primaire publique ; 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.

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 de dollars le montant des incitations fiscales en 2005 : suffisamment pour couvrir les coûts de formation de tous les enseignants non formés.

En **Inde**, quelque 112 milliards de dollars (5,7 % du PIB) ont été perdus en 2012/13, principalement à cause des exemptions des taxes d'accise et de douane et des incitations fiscales accordées aux entreprises. Si 20 % de ce montant avaient été affectés à l'éducation, le secteur aurait reçu 22,5 milliards de dollars supplémentaires en 2013, ce qui correspond à une hausse du financement de près de 40 %.

*Sauf indication contraire, extrait de « Imposer l'équité : financer l'éducation pour tous avec des ressources domestiques » (UNICEF, 2015) et « Augmenter les recettes fiscales pour combler le déficit de financement de l'éducation » (EFA GMR, 2014b).*



Une manifestation pour la justice fiscale à Kilwa (Tanzanie) pendant la Semaine mondiale d'action pour l'éducation 2016 de la CME, afin de payer la formation des enseignants et la construction d'infrastructures scolaires pouvant accueillir les enfants en situation de handicap. Image reproduite avec l'aimable autorisation de TEN/MET et ActionAid.

## INCITATIONS FISCALES – LE CADEAU RÊVÉ

La Déclaration d'Incheon reconnaît expressément l'importance de « mettre un terme aux incitations fiscales néfastes » pour financer le Cadre d'action Éducation 2030. Compte tenu de la reconnaissance croissante de cette préoccupation majeure dans la communauté éducative, il est important que les défenseurs de l'éducation déterminent si ce sujet est pertinent dans leur contexte.

Des incitations fiscales sont des exonérations et allègements fiscaux consentis par un gouvernement à des entreprises et des investisseurs, souvent en supposant que cela les incitera à développer leurs investissements dans le pays. De telles incitations prennent souvent la forme d'une trêve fiscale (c.-à-d. une période, pouvant couvrir plusieurs années, durant laquelle la totalité ou une partie des impôts et des taxes dus par une société ne sont pas perçus), ou d'une réduction du taux d'imposition pour certains types d'activités. Les incitations fiscales ont souvent pour résultat de faire perdre aux pays des revenus substantiels, mais de plus en plus d'éléments de preuve montrent qu'elles ne sont pas efficaces pour accroître l'investissement étranger.

Les entreprises négocient souvent d'importantes réductions d'impôt en échange de l'investissement dans un pays. Les pays consentent volontiers, sans beaucoup réfléchir aux coûts et aux avantages de l'accord. Bien entendu, les investisseurs sont heureux de bénéficier des incitations qui leur sont offertes, mais il est fréquent que les pays abandonnent des recettes potentielles sans en percevoir aucun bénéfice puisqu'il y a de fortes chances que les investisseurs seraient venus de toute façon. C'est pour cette raison qu'on parle de certaines incitations fiscales « néfastes » – parce qu'elles abandonnent de précieuses recettes fiscales nationales contre peu ou pas d'avantages pour le pays (voir l'encadré 9 Les pires mesures d'incitation fiscale).

Un certain nombre d'études ont montré que les incitations fiscales ne sont qu'un facteur mineur dans les décisions d'investissement des entreprises ; d'autres facteurs tels que les compétences et les infrastructures disponibles ou la stabilité politique sont plus importantes. Le FMI a déclaré : « *Des taux d'imposition réduits et les incitations peuvent attirer les investissements étrangers, mais uniquement si le reste du climat des affaires est bon. Les enquêtes auprès des entreprises indiquent à maintes reprises que même si l'imposition est une question importante pour les investisseurs étrangers, d'autres considérations – infrastructures, état de droit, droit du travail – pèsent encore plus lourd.* » (IMF, 2011) Une étude de 2010 par l'Université de Nairobi a constaté que les principales raisons de l'investissement des entreprises au Kenya étaient les suivantes : l'accès au marché local et régional, la stabilité politique et économique et des accords commerciaux bilatéraux favorables ; les avantages fiscaux offerts dans les zones économiques spéciales n'ont été mentionnés que par 1 % des entreprises interrogées (Kinuthia, 2011). De même, dans l'Enquête de 2012 sur la motivation des investisseurs pour la communauté de l'Afrique de l'Est de la Banque mondiale, 93 % des investisseurs ont déclaré qu'ils auraient investi de toute façon, même sans incitations fiscales. Les incitations fiscales étaient classées au 17<sup>e</sup> rang derrière une foule d'autres facteurs dont les taux de change, les infrastructures de services publics et de transport, et les autres avantages des zones franches (Mwachinga, 2013). En outre, les mesures préférentielles accordées aux investissements étrangers risquent de mettre hors jeu les entreprises locales qui n'en bénéficient pas (AAI, 2013a).

En 2013, ActionAid a estimé que les exemptions fiscales sur le revenu des sociétés consenties aux multinationales par les pays en développement à travers le monde représentaient au total 138 milliards de dollars par an, soit 3 milliards de dollars par semaine. Une fraction de cette somme pourrait aider à combler le déficit mondial de financement de l'éducation de base (AAI, 2013a).



## ENCADRÉ 9. LES PIRES INCITATIONS FISCALES

Quatre types de mesures incitatives devraient être évités à tout prix :

1. Les **mesures incitatives discrétionnaires** accordent aux entreprises des conditions spéciales établies dans les accords individuels. Elles sont souvent attribuées à huis clos et gardées secrètes, ce qui les rend vulnérables à la corruption. Puisqu'elles vont souvent au-delà de la législation générale en offrant aux entreprises des réductions d'impôt massives, elles faussent le marché en faveur des investisseurs les plus influents sur la scène politique. Le FMI note :  
« *Toutes les incitations doivent être prévues par la loi et offertes à tous les investisseurs aux mêmes conditions, et elles ne doivent pas être soumises à la discrétion administrative.* » (IMF, 2011, p. Appendix XI)
2. Les **trêves fiscales** peuvent exempter les entreprises pendant de nombreuses années de tout impôt, ou du moins de l'impôt sur le revenu des sociétés ; en général, elles s'appliquent pour une période déterminée au début d'un investissement. Le FMI a fait remarquer que « *les trêves fiscales [sont] généralement reconnues comme étant la pire forme d'incitations... Elles sont considérées par beaucoup comme une forme d'incitation à l'investissement qui est particulièrement mal conçue et expose le système fiscal, dans sa définition plus large, à des dangers considérables.* » (IMF, 2011, p. para 55 and Appendix X) En effet, tout en privant les pays de recettes, elles ont tendance à attirer des investissements nomades qui se déplacent une fois les conditions préférentielles arrivées à échéance, plutôt que de prendre des engagements à long terme, porteurs de nouvelles compétences et de technologies à l'économie locale. Cela encourage les entreprises à « baisser le rideau » à la fin de la trêve fiscale et à se réinventer sous un autre nom afin de bénéficier d'un nouveau congé fiscal (Klemm, 2009).
3. Les **zones franches** offrent à toutes les entreprises implantées dans des zones géographiques (ou des secteurs) spécifiques d'importantes réductions d'impôt ainsi que des infrastructures, des services de soutien aux entreprises et la proximité d'autres sociétés. Mais de telles incitations fiscales encouragent les entreprises à rester dans leur bulle, sans interactions avec les entreprises nationales qui pourraient bénéficier de ces relations en amont et en aval. Il est connu également que les sociétés établies dans les zones franches offrent de moins bonnes conditions de protection sociale aux travailleurs et n'hésitent pas à contrevenir aux droits du travail. Elles sont souvent associées aux banques pour ce qui concerne l'activité syndicale, les bas salaires et les mauvaises conditions de travail, et accusées de subventionner des emplois de mauvaise qualité en recrutant des femmes à des postes précaires, par ex. dans le secteur de l'habillement. Comme les zones franches offrent des taux d'imposition réduits, elles peuvent aussi faire pression sur les décideurs politiques pour obtenir des incitations similaires au profit de sociétés installées en dehors de ces zones (Keen & Mansour, 2009).
4. Les **accords de stabilité** entre investisseurs et gouvernements gèlent les conditions fiscales appliquées aux investisseurs, ce qui rend plus difficile pour les gouvernements de les modifier ultérieurement. Cela signifie que, tandis que les autres entreprises n'ont pas d'autres choix que de se conformer aux modifications futures qui pourraient augmenter leur facture fiscale, les investisseurs favorisés sont autorisés à continuer avec un traitement spécial, parfois de façon permanente. Ainsi, les gouvernements futurs sont verrouillés par de tels accords, ce qui réduit leurs possibilités de modifier démocratiquement les taux d'imposition pour engranger potentiellement plus de revenus (AAI, 2013a).

(AAI, 2015a)

## LES COMBINES FISCALES DES COMPAGNIES MULTINATIONALES

Les incitations fiscales offertes par les gouvernements ne sont pas la seule manière pour les grandes compagnies multinationales de réduire leur facture fiscale. Les sociétés internationales cherchent souvent activement à esquiver les impôts qu'elles devraient payer dans les pays en développement, en exploitant des vides juridiques ou en employant des pratiques illégales (certains riches particuliers agissent de même). Les multinationales et les riches particuliers échappent aux impôts qu'ils devraient payer en exploitant les failles des lois fiscales nationales, en se tournant vers les paradis fiscaux et en tirant parti des lacunes de la fiscalité internationale – avec pour conséquence une hémorragie de recettes pour les pays en développement qui se monte à des milliards de dollars. Les multinationales qui font de l'argent dans un pays utilisent des ressources telles que les minerais, les travailleurs, l'infrastructure et la sécurité – dont la plus grande partie des coûts est couverte par la fiscalité – et doivent payer leur juste part de contribution fiscale.

L'ampleur du phénomène est immense. L'insuffisance des données ne permet pas de faire des calculs exacts, mais des chercheurs du FMI ont estimé en 2015 que les pays en développement pourraient faire perdre 213 milliards de dollars par année *simplement* en raison de l'évitement fiscal (Crivelli, De Mooij, & Keen, 2015). Ces chiffres de pertes fiscales du FMI sont des estimations pour tous les pays en développement, y compris les tranches intermédiaires supérieure et inférieure ainsi que les pays à faible revenu. En conséquence, l'argent perdu n'est pas entièrement disponible pour financer l'éducation dans les pays à faible revenu. Mais mis en perspective, ce chiffre correspond à plus de cinq fois le déficit du financement mondial nécessaire pour s'assurer que chaque enfant peut recevoir 12 ans d'une éducation publique de qualité dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire (tranche inférieure). Ainsi, en réduisant les pertes dues à l'évitement fiscal, on pourrait certainement faire un grand pas en avant pour combler ce déficit. Au vu de l'ampleur des défis de financement auxquels



Les membres locaux du réseau de campagne de la jeunesse Activista d'ActionAid appellent les ministres des Finances africains à lutter contre la fuite des impôts hors d'Afrique, en marge de leur réunion à Abuja (Nigeria) en 2014. Image reproduite avec l'aimable autorisation d'ActionAid.

nous faisons face, chaque sou issu des impôts est tellement essentiel pour nos enfants que nous ne devrions pas permettre la moindre fuite.<sup>21</sup>

Qui plus est, en dépit de la hausse importante des investissements d'entreprises étrangères dans les pays en développement au cours des 20 dernières années, il n'y a pas eu d'augmentation parallèle de l'impôt sur le revenu payé par ces sociétés – cela signifie que le problème du non-paiement de l'impôt par les multinationales risque d'empirer au lieu de s'améliorer.<sup>22</sup>

De nombreuses sociétés multinationales s'appuient sur leurs structures transfrontalières complexes réparties dans plusieurs endroits pour éviter de payer l'impôt sur les sociétés dans les pays où elles opèrent. Elles établissent des sociétés sœurs dans des pays où les taux d'imposition sont faibles, en transférant artificiellement leurs profits pour les enregistrer dans ces pays plutôt que dans celui où elles travaillent effectivement et réalisent des profits. Les

multinationales sont particulièrement bien placées pour profiter des structures fiscales internationales et esquiver le paiement de leur juste part d'impôt dans les pays en développement – souvent en exploitant des vides juridiques pour éviter l'impôt, parfois aussi en ne payant que 5 % d'impôt sur les sociétés tandis que les petites entreprises locales paient jusqu'à 30 %, par exemple.

Certaines sociétés transfèrent leurs profits – obtenus en réalité dans d'autres pays – vers des « paradis fiscaux », des juridictions caractérisées par des taux d'imposition très bas, voire inexistants, et par un voile de secret autour de la propriété et des comptes des entreprises. Les paradis fiscaux favorisent les combines fiscales, et plus de la moitié des échanges commerciaux mondiaux passe par des paradis fiscaux. Une analyse d'ActionAid en 2013 a démontré que presque un dollar sur deux d'investissement des grandes entreprises dans les pays du Sud a été acheminé depuis ou via un paradis fiscal (AAI, 2013b).

## ENCADRÉ 10. ÉVASION FISCALE, ÉVITEMENT FISCALE ET COMBINES FISCALES

L'**évasion fiscale** est le non-paiement ou le paiement insuffisant des impôts au moyen de mécanismes illégaux ou frauduleux.

L'**évitement fiscal** est légal mais souvent moralement contestable. On parle souvent de « planification fiscale agressive », pour évoquer les pratiques qui consistent à organiser délibérément les finances et les structures d'une société de manière à réduire considérablement le revenu déclaré et donc payer le moins d'impôts possible, souvent par la recherche et l'exploitation de failles dans la législation de différents pays. Presque toutes les sociétés pratiquent l'évitement fiscal (ou la planification fiscale) à un certain degré ; le moment où la planification devient « agressive » est subjectif, mais un tribunal peut décider que l'évitement fiscal a été suffisamment agressif pour s'apparenter à de l'évasion fiscale.

Le terme de **combines fiscales** (en anglais, *tax dodging*) est souvent utilisé par les militants

de façon délibérément vague et juridiquement imprécise pour englober aussi bien l'évitement fiscal (légal, bien que moralement douteux) et l'évasion fiscale (illégal). Il existe de nombreuses failles totalement légales qui permettent aux particuliers et aux entreprises d'éviter de payer leur juste part d'impôt, ainsi que des moyens plus illégaux *d'échapper* au paiement de l'impôt.

Ces différences sont importantes pour tout défenseur de l'éducation désireux de lancer un plaidoyer sur la fiscalité, en particulier parce que certaines entreprises peuvent se montrer chatouilleuses si l'on met en cause leur réputation sur la scène publique. Par exemple, il faut faire preuve d'une extrême prudence avant d'accuser quiconque d'évasion fiscale, car il s'agit d'une pratique illégale. On peut évoquer le fait qu'une société a été accusée d'évasion fiscale par un tribunal, mais il faut être prudent avant de parler d'évasion fiscale à propos d'une entreprise en se fondant sur des recherches indépendantes ou internes. Cela peut être diffamatoire et comporter un risque de dépôt de plainte à l'encontre de l'organisation.

21 L'équipe du Rapport mondial de suivi estime le déficit de financement global annuel à 39 milliards de dollars au cours de la période 2015-2030 pour arriver à une éducation pré-primaire, primaire et secondaire de bonne qualité dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire (tranche inférieure) (RMS EPT 2015b).

22 ActionAid a montré que l'investissement direct international (IDE) a gagné en importance dans les pays en développement (AAI 2015a). Le FMI affirme qu'il a triplé depuis les années 80 pour atteindre environ un tiers de leur PIB. Jusqu'à présent, toutefois, l'ampleur croissante de l'IDE dans les pays les plus pauvres du monde, en pourcentage du PIB, n'a pas été accompagnée par une augmentation significative de la proportion des recettes fiscales des entreprises dans le PIB. Cela signifie que les entreprises font plus d'affaires dans les pays en développement, mais que cela ne procure aucun avantage direct pour le budget national.

### ÉTUDE DE CAS 3. LA CAMPAGNE EN ZAMBIE MET EN LUMIÈRE LES PERTES DE RECETTES FISCALES

En Zambie, les combines fiscales des entreprises atteignent des sommets. Selon les pouvoirs publics, le pays perd au moins 2 milliards de dollars de recettes par an à cause des pratiques d'évitement fiscal des entreprises. C'est deux fois le budget annuel de l'éducation publique. La lutte contre les mécanismes d'évitement fiscal permettrait donc 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 en 2016 près de 17 % de son budget à l'éducation publique).

La Zambie a fait de grands progrès dans l'éducation publique : en 2000, plus d'un demi-million d'enfants d'âge primaire n'étaient pas scolarisés. Ce chiffre est maintenant inférieur à 200 000. Il reste toutefois encore un long chemin à parcourir, en particulier pour arriver à un nombre suffisant d'enseignants bien formés, garants d'une éducation de qualité. En effet, on dénombre encore en moyenne 53 enfants par enseignant formé au niveau du primaire. Insuffisamment financé, le système scolaire zambien croule sous le poids de l'accroissement de la demande (UNESCO website).

Mettre fin à l'évitement fiscal – y compris de la part des entreprises individuelles – pourrait faire la différence. En 2013, ActionAid a révélé qu'une seule compagnie, Zambia Sugar, plus grand producteur de sucre en Afrique et filiale de la multinationale britannique Associated British Foods, avait fait perdre 27 millions de dollars à la Zambie entre 2007 et 2012, en utilisant des mécanismes d'évitement fiscal et en faisant un procès au gouvernement pour bénéficier d'une trêve fiscale destinée aux petits exploitants. Aujourd'hui, la Zambie a besoin de 19 000 enseignants pour atteindre l'éducation primaire publique universelle (UIS website). Les combines et les incitations fiscales dont a bénéficié cette société à elle seule auraient permis de payer la formation de ces 19 000 enseignants, aux prix actuels.

En Zambie, les combines fiscales des grandes compagnies minières ont été particulièrement visibles, surtout pendant le boom du prix du cuivre de 2005 à 2008. Les profits de l'exploitation minière du cuivre ont presque

quadruplé de 2005 à 2006, avec un bond spectaculaire de 52 millions de dollars à 206,3 millions de dollars. Le cuivre représentait 20 % des bénéfices d'exportation, mais ne ramenait à l'État que moins de 0,5 % du PIB. Avant 2008, les revenus provenant du secteur minier dans son ensemble représentaient moins de 1 % du PIB. Les officiels zambiens rejettent la responsabilité de cet écart sur l'évitement fiscal. Une analyse détaillée effectuée ensuite 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 – dont Glencore –, 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 sur des plaintes à l'encontre de Glencore, accusé d'avoir évité de payer 76 millions de livres anglaises par an dus au titre des impôts et des taxes sur sa mine de Mopani.

En réaction aux pressions croissantes exercées sur le gouvernement zambien après plusieurs affaires de combines fiscales qui ont fait grand bruit, particulièrement dans le secteur minier, le gouvernement a annoncé qu'il allait revoir les incitations fiscales et les mesures de lutte contre les combines fiscales des entreprises. En conséquence, à partir de 2008, suite à l'introduction de la taxe exceptionnelle et de révision à la hausse des redevances sur les minerais qui sont passées de 0,6 % à 3 %, les revenus de l'État provenant de l'industrie extractive en pourcentage du PIB ont augmenté considérablement (Extractive Industries Transparency Initiative website).

*Adapté à partir de « Imposer l'équité : Financer l'éducation pour tous avec des ressources domestiques » (UNICEF, 2015) avec des mises à jour de ZANEC et ActionAid Zambia en avril-mai 2016.*

La liste des juridictions opaques de Tax Justice Network dénombre au moins 73 paradis fiscaux dans le monde (TJN website). 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 Îles Caïman. Le fait que des grandes puissances riches abritent des paradis fiscaux, comme l'État américain du Delaware, est moins connu. Il arrive aussi que certaines juridictions se comportent comme des 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.<sup>23</sup> Les paradis fiscaux ne se contentent pas d'offrir aux entreprises et aux particuliers un taux d'imposition minimale, voire nul ; ils s'accompagnent aussi d'un voile de secret qui complique ou anéantit toute tentative d'examen approfondi d'une entreprise. En raison de leur nature floue intrinsèque, il est difficile d'évaluer l'impact global

des combines fiscales, mais il est évident que les paradis fiscaux sont utilisés à très grande échelle – avec un impact négatif sur le développement.

Tax Justice Network 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. L'organisation estime à 32 trillions de dollars le total des sommes détenues offshore, un montant impressionnant (Henry, 2012). Quelle que soit l'estimation utilisée, il est clair qu'il s'agit d'un vaste problème, et que les combines fiscales des multinationales et des riches – surtout lorsqu'elles sont associées à des incitations fiscales et de faibles taux d'imposition des entreprises – raflent des centaines de milliards de dollars aux budgets publics dans le monde.

## EXERCICE 10. METTRE EN ÉVIDENCE LA PERTE DE RECETTES DUE AUX COMBINES FISCALES DES ENTREPRISES

### But

Aider les lecteurs à comprendre l'ampleur des montants perdus par les budgets de l'État à la suite des manœuvres des entreprises pour réduire leur facture fiscale dans le pays, et à élaborer des messages de plaidoyer établissant le bien-fondé d'une fiscalité plus juste.

### Activité

Personne ne peut penser qu'il est acceptable que l'éducation publique soit sous-financée parce que les multinationales ne paient pas leur juste part d'impôt ! L'un des messages les plus puissants que vous pouvez utiliser pour défendre une fiscalité juste est de montrer l'ampleur des pertes dues aux entreprises qui ne paient pas leur juste part d'impôt, et d'expliquer ensuite ce que cela signifie pour l'éducation publique. Nous avons constaté à maintes reprises qu'un excellent moyen de justifier l'impératif moral de changer le comportement des entreprises est de démontrer l'étroite relation entre les pertes dues aux entreprises qui ne paient pas d'impôts et les répercussions de cette situation sur le développement ou la pauvreté. Cela peut aider votre réseau à rejoindre d'autres groupes travaillant sur la justice fiscale avec un puissant message unique reliant leur action à la vôtre.

Cet exercice est destiné à vous apprendre à utiliser des données statistiques et à rédiger des messages forts de plaidoyer sur le caractère immoral de ce comportement.

**Étape 1 :** Essayez de trouver des estimations sur les pertes dues aux incitations fiscales, aux combines fiscales ou à l'absence de redevances d'extraction dans votre pays ou un pays similaire du point de vue de l'économie dans votre région. Vous devriez pouvoir obtenir cette information auprès de votre coalition nationale d'action sur le plaidoyer budgétaire ou la justice fiscale. Sinon, l'antenne régionale de Tax Justice Network devrait être en mesure de vous conseiller. Vous pourrez aussi trouver des sources dans les rapports des banques régionales de développement, du FMI ou de la Banque mondiale ; dans les discours ou les déclarations budgétaires ; les articles universitaires ; les rapports du ministère des Finances et des autorités fiscales ; et dans les journaux. Les grands cabinets comptables publient parfois également des listes d'exemptions fiscales. Assurez-vous de garder une trace de toutes les sources des données statistiques, et idéalement soumettez-les à l'examen d'un expert externe (p. ex. un membre de Tax Justice Network) pour vérifier vos chiffres avant de les utiliser dans votre travail de lobbying et de plaidoyer.

<sup>23</sup> Chaque organisation a ses propres estimations quant au nombre exact de « paradis fiscaux ». Le réseau pour la justice fiscale Tax Justice Network en a identifié 73, une estimation plus élevée que beaucoup d'autres (site web de TJN).

**Étape 2 :** Choisissez un exemple frappant pour montrer ce que l'impôt non perçu pourrait payer dans votre pays. Par exemple davantage d'enfants à l'école, plus d'enseignants, des manuels scolaires, des bâtiments scolaires, ou une augmentation du montant actuel des dépenses d'éducation. Assurez-vous que vous disposez des coûts précis de l'aspect que vous présentez (dépenses par élève, coût d'un enseignant, dépenses nationales consacrées à l'éducation actuellement, etc.). Si des évaluations sont déjà disponibles pour votre pays, vous devrez peut-être les mettre à jour. Si les données sont difficiles à trouver, vous pouvez utiliser des exemples d'un pays avec un contexte similaire, en veillant à convertir les chiffres dans votre devise locale afin qu'ils puissent être facilement compris.

**Étape 3 :** Utilisez les informations que vous avez recueillies pour élaborer un ensemble de messages de plaidoyer simples et puissants touchant aux enjeux clés dans votre contexte. Ces messages devraient mettre en lumière la différence que l'on observerait dans la situation de l'éducation dans votre pays si l'évitement et l'évasion fiscale ne grevaient pas les recettes fiscales. Essayez également de communiquer à quel point il est injuste que les entreprises paient si peu par rapport aux contribuables normaux. Pensez à qui votre message est destiné. Devriez-vous prévoir des messages différents pour les différents groupes ? Pour mieux appréhender la force de tels messages, [regardez cette vidéo](#) d'ActionAid ou [celle-ci](#), montrant qu'en Zambie, un commerçant du marché paie plus d'impôts au gouvernement que la société britannique Associated British Foods ! ActionAid a également produit [cette vidéo](#) qui explique comment l'impôt finance l'éducation des filles.

#### Adaptation de l'exercice dans le cadre d'un atelier

- Avant l'atelier, rassemblez des statistiques sur les coûts de l'éducation et les pertes fiscales pour les pays concernés.
- Présentez le sujet au groupe, soit en visionnant la vidéo sur la Zambie ou à l'aide de l'outil Leaky Pot (Le pot qui fuit) de la boîte à outils Réflexion-Action et Fiscalité (ActionAid, 2015b). Organisez une séance plénière de discussion entre les participants pour échanger leurs réactions.
- Répartissez les participants en petits groupes (idéalement d'un seul pays). Selon le temps disponible et le niveau d'expérience des participants, vous pourrez leur remettre un jeu de statistiques sur leur pays ou leur donner du temps pour les rechercher eux-mêmes. Cela pourrait aussi constituer un travail préparatoire à l'atelier pour les participants.
- À partir des statistiques du pays, les participants devront ensuite élaborer un message de plaidoyer.
- Chaque groupe doit trouver une façon créative de présenter son message de plaidoyer à l'ensemble des participants.



Loveness Banda, dix ans (assise au sol, à droite), dans une salle de classe bondée de l'école Ndege Basic School à Mazabuka (Zambie), où l'usine sucrière britannique Zambia Sugar a évité de payer 27 millions de dollars d'impôts entre 2007 et 2012. Image reproduite avec l'aimable autorisation d'ActionAid.

## 5. TAXES DÉDIÉES ET TAXES D'EXTRACTIONS – DES OCCASIONS MANQUÉES D'ACCROÎTRE LES RECETTES ?

Les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire possédant de riches ressources naturelles pourraient accomplir d'énormes progrès vers l'éducation universelle en gérant mieux les revenus des ressources et en consacrant une part significative de ces fonds à l'éducation publique. En 2014, l'équipe du RMS estimait que si 17 pays en développement riches en ressources géraient mieux les revenus des ressources et en consacraient une part significative à l'éducation publique, ils pourraient collectivement allouer 5 milliards de dollars supplémentaires à l'éducation publique. Ce sont des pays dont les ressources naturelles sont déjà connues ou qui viennent récemment d'en découvrir, comme le Ghana, le Niger et l'Ouganda, où les revenus des ressources naturelles permettraient de financer l'accès à l'école primaire de 86 % des enfants non scolarisés, à condition que les pouvoirs publics augmentent au maximum les recettes ainsi générées et en allouent une proportion significative à l'éducation (EFA GMR, 2013).

Il en va de la responsabilité des gouvernements de faire profiter leurs citoyens de ces ressources au lieu de les laisser aux compagnies multinationales qui extraient les richesses minérales. Par exemple, en 2012 le ministre ghanéen des Finances a déclaré qu'une somme estimée à 36 millions de dollars était perdue chaque année à cause de contrats qui favorisent les sociétés minières ; cela aurait été suffisant pour former plus d'un quart des enseignants ghanéens de primaire non formés (Christian Aid & TJN-Africa, 2014). Au Pérou, on estime que les pertes cumulées résultant d'une piètre perception des redevances minières entre 1994 à 2006 auraient pu payer plus de trois années de scolarité pour tous les enfants non scolarisés au niveau primaire ou dans le premier cycle du secondaire (UNICEF, 2015), qui sont environ 300 000 actuellement (UNESCO website). Le prélèvement de recettes auprès du secteur de l'extraction est une tâche extrêmement complexe pour les gouvernements de nombreux pays en développement car, même si elles sont parmi les plus rentables, ces entreprises sont également les plus expertes en matière d'évitement et d'évasion fiscale.

Il convient de rappeler que certaines des recettes potentielles de l'industrie extractive ne sont pas réellement des impôts, mais le paiement des produits et des redevances – c.-à-d. les paiements effectués par la compagnie d'extraction à un pays pour le bénéfice ponctuel de l'extraction de ses ressources naturelles irremplaçables. Il est essentiel d'exploiter cette richesse nationale à court terme en l'investissant dans l'éducation publique pour en faire bénéficier durablement la population. Lorsque des ressources naturelles sont découvertes, et des investissements consentis pour leur exploitation, les bénéfices qu'en retire le pays peuvent constituer une aubaine exceptionnelle (mais limitée dans le temps).

Les industries extractives constituent déjà une part majeure de l'économie de nombreux pays, et la découverte de 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. Bien sûr, les industries extractives sont également très instables et n'offrent donc pas souvent une source de revenus aussi prévisible que d'autres, et comme l'a souligné ActionAid : « *L'absence d'une lente période continue de construction d'un système fiscal est une occasion manquée de bâtir un contrat social avec les bénéficiaires qui y sont associés en termes de gouvernance. En outre, l'effet d'aubaine peut supprimer toute incitation à effectuer ce travail laborieux, politiquement litigieux.* » Cela fait partie d'un syndrome connu sous le nom de « malédiction des ressources », où l'on voit neuf pays riches en ressources classés dans les douze derniers de l'Indice de développement humain, qui est une mesure de la richesse, de l'espérance de vie et de l'éducation dans un pays (AAI, 2013c).

Le Nigeria est un bon exemple. C'est la plus grande économie en Afrique, mais également le pays qui compte le plus grand nombre d'enfants non scolarisés dans le monde. L'économie du Nigeria a augmenté d'au moins 5 % par an depuis 2003, mais le pourcentage d'enfants non scolarisés à l'école primaire n'a que peu évolué, passant de 37 % en 1999 à 34 % en 2010 (UIS website). En outre, son système éducatif est très inégalitaire, avec une moyenne de 12 années de scolarité pour le quintile le plus riche et moins de trois ans pour les plus pauvres. De nombreux Nigériens n'ont que peu confiance dans les écoles publiques, ni dans la capacité de l'État à fournir d'autres services publics essentiels. Le Nigeria a l'un des ratios impôts/PIB les plus faibles au monde, bien en dessous de 10 %.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Le rapport impôts/PIB du Nigeria est très faible et notoirement connu pour être difficile à calculer ; les Indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale l'estiment à seulement 1,6 % pour les dernières années disponibles (site Web de la Banque mondiale). Cela provient en partie d'un curieux modèle de perception des recettes au Nigeria. Environ 50 % des recettes du gouvernement du Nigeria proviennent de sources non fiscales : essentiellement des redevances et des ventes de pétrole et de gaz. L'estimation serait plus exacte si on utilisait les recettes plus larges, en incluant le pétrole et le gaz. Les derniers chiffres du FMI indiquent que ce rapport des revenus au PIB atteint 9,9 % (FMI 2015).

Les revenus du pétrole (y compris les taxes, les recettes tirées des ventes et les redevances) représentent 70 % du total des recettes, et peu d'efforts ont été faits pour diversifier la base fiscale ou établir un contrat plus complexe entre l'État et les citoyens par le biais d'un système fiscal efficace. En 2013, l'équipe du RMS estimait la part des crédits budgétaires allouée à l'éducation publique à 6 % et le pourcentage du PIB à 1,5 % – une des plus faibles allocations à l'éducation publique dans le monde (EFA GMR, 2014b). Les enfants nigériens ont ainsi été privés des bénéfices du boom des ressources et de la croissance économique générale.

## TAXES DÉDIÉES À L'ÉDUCATION<sup>25</sup>

Les recettes dédiées sont des revenus de taxes spéciales affectés à des fins précises, dans ce cas l'éducation. S'il s'agit d'une affectation complète, les recettes dédiées constituent la seule source de financement du programme, alors qu'une affectation partielle signifie que d'autres sources contribuent également au financement. L'affectation peut aussi être large (couvrant tout un programme de dépenses) ou étroite (pour un projet spécifique au sein du programme). On peut également distinguer l'affectation « douce » et l'affectation « dure », cette dernière étant inscrite dans la loi.

Il existe plusieurs exemples de taxes dédiées à l'éducation : le Ghana Education Trust Fund (financé par 2,5 % de la TVA collectée) ; le Nigeria Tertiary Education Trust Fund (auquel les entreprises du pays versent 2 % de leurs bénéfices imposables) ; le Fonds brésilien pour l'entretien et le développement de l'éducation de base (en partie financé par l'affectation de 15 % des recettes de la TVA) ; en Chine, le supplément pour l'éducation perçu auprès des contribuables assujettis à la TVA à raison de 3 % des taxes à la consommation et sur les entreprises ; et le programme d'éducation phare de l'Inde qui est en partie financé par un « impôt sur l'impôt » représentant 2 % de toutes les taxes perçues dans l'Union indienne. Dans tout scénario où des taxes dédiées sont utilisées pour financer l'éducation, il est indispensable de s'assurer que ces fonds viennent véritablement compléter les allocations existantes – en générant des revenus supplémentaires qui n'auraient pas été collectés autrement. Une solution serait d'établir une base de référence à partir des allocations fiscales ou des dépenses d'éducation qui existent avant l'introduction de la nouvelle taxe dédiée – de sorte



Une salle de classe vide en guise de protestation pour exiger l'éducation primaire universelle au Népal.

Image reproduite avec l'aimable autorisation de Bishal Gurung, ActionAid.

qu'on peut clairement déterminer si cette taxe spécifique apporte des revenus supplémentaires.

Des taxes dédiées au développement d'un programme d'éducation limité dans le temps pourraient aider les gouvernements à financer les nouveaux engagements d'éducation définis dans l'ODD 4 et dans le Cadre d'action. Par exemple, de nombreux pays devront considérablement augmenter leurs dépenses d'éducation au cours des prochaines années afin de développer l'éducation publique de la petite enfance ou d'universaliser l'accès à l'enseignement secondaire, ces nouveaux engagements explicitement établis dans les documents-cadres.

Il est important que les défenseurs de l'éducation soient conscients de l'aspect litigieux de la question des taxes dédiées – et agissent avec une prudence appropriée. Les défenseurs de l'éducation doivent œuvrer aux côtés de militants d'autres secteurs sociaux afin d'augmenter les fonds disponibles globalement pour financer tous les ODD, et surtout les services publics. Il peut être contre-productif, par exemple, de lutter pour des taxes dédiées à l'éducation tandis que d'autres organisations se battent pour la santé ou la nutrition. Il est indispensable que, si des organisations se battent pour des taxes dédiées, elles le fassent avec d'autres organisations en vue de financer les « services sociaux » plus généralement ; de cette façon, lorsque l'espace fiscal aura été élargi, le gouvernement pourra décider de la meilleure allocation en fonction de besoins divergents, souvent liés entre eux et interdépendants.

<sup>25</sup> Adapté du rapport d'ActionAid, *Domestic Tax and Education: A Research Report for The International Commission on Financing Global Education*, 2016 (à paraître).



## ÉTUDE DE CAS 4. LA LOI BRÉSILIENNE SUR LES REDEVANCES PÉTROLIÈRES RÉSERVE DES FONDS POUR L'ÉDUCATION PUBLIQUE ET LA SANTÉ

Ce fut une victoire historique pour la Campagne brésilienne pour le droit à l'éducation quand, en août 2013, le Congrès avalisa un nouveau projet de loi prévoyant de consacrer à l'éducation publique et à la santé les redevances associées aux gisements pétroliers nouvellement découverts. Ce succès résultait 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 nées après de vastes manifestations de protestation contre les dépenses publiques.

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 public 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 alors poussé la présidente Dilma Rousseff à présenter un ensemble de mesures urgentes en faveur de l'investissement et de la réforme des services publics. Entre autres résultats, les négociations

autour de ces réformes ont donné naissance à un nouveau projet de loi attribuant à l'éducation publique et à la santé toutes les redevances provenant des nouveaux gisements pétroliers découverts. La résolution adoptée en août 2013 garantissait que 75 % des redevances de forage versées à l'État brésilien pour les gisements pétroliers de la couche « présalifère » seraient investis dans l'éducation publique, et les 25 % restants dans la santé. La zone présalifère doit son nom au fait que 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 était 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 garantissaient un financement sûr et accessible pour le secteur de l'éducation. Des pressions ont ensuite été exercées sur le Congrès pour faire passer le projet de loi. Il était prévu que les recettes pétrolières fournissent plus de 75 milliards de dollars à l'éducation publique au cours des dix années à venir.

*Informations fournies par la Campagne brésilienne pour le droit à l'éducation ([www.campanhaeducacao.org.br](http://www.campanhaeducacao.org.br))*

## 6. UN PRÉLÈVEMENT FISCAL PLUS JUSTE

Tout en augmentant les recettes fiscales, il est également crucial de s'assurer que l'impôt est juste pour que : 1) la fiscalité contribue à corriger les inégalités ; 2) les impôts concourent à la réalisation progressive des droits ; et que 3) l'augmentation de la fiscalité n'aggrave pas la charge pesant sur les pauvres.

Comprendre les concepts de *systèmes fiscaux progressifs ou régressifs* est indispensable. Si un pays s'appuie sur l'imposition des richesses en ressources naturelles, des entreprises, des hauts revenus ou l'imposition de la propriété ou de la fortune, tout en exigeant moins d'impôts auprès des contribuables modestes, on considère généralement qu'il est progressif. Inversement, une dépendance à l'égard des taxes à la consommation (comme la TVA perçue sur les produits alimentaires, le carburant et d'autres biens) *tend*<sup>26</sup> à être jugée comme régressive,

puisque les plus pauvres utilisent ces biens au même titre que les riches, et dépensent une plus grande partie de leurs maigres ressources pour les acquérir. Les systèmes fiscaux peuvent souvent être régressifs aussi dans leurs répercussions selon le sexe des contribuables, quand les femmes sont touchées de manière disproportionnée, par exemple par les taxes à la consommation : parce qu'elles endossent généralement une plus grande responsabilité envers leur famille que les hommes, elles consacrent une proportion plus importante de leur salaire à l'achat de biens et de services. En réalité, les systèmes fiscaux sont régressifs dans la plupart des pays (ou, au mieux, ne sont pas assez progressifs) (Duncan et Sabirianova Peter, 2008).

L'un des principaux problèmes dans de nombreux pays en développement est leur dépendance excessive à la TVA. Au cours des vingt dernières années, la TVA est devenue une source de recettes fiscales de plus en plus importante dans les pays en développement – nombre d'entre eux ont augmenté la fiscalité, mais d'une façon

<sup>26</sup> Bien que la TVA soit généralement vue comme régressive, ce n'est pas toujours le cas. L'établissement de seuils d'exemption pour les pauvres ou l'exemption de TVA pour les biens consommés essentiellement par les groupes les plus défavorisés permettraient certainement d'instaurer une TVA moins régressive.

régressive. Alors que les économies des pays développés ont tendance à s'appuyer sur la TVA pour environ 30 % du total des recettes fiscales, dans les pays en développement, le pourcentage est souvent beaucoup plus élevé, avec une moyenne supérieure à 50 %. En Amérique latine, près de deux tiers des recettes fiscales proviennent des taxes à la consommation (principalement la TVA) (FMI, 2011). Cette dépendance accrue à la TVA comme source de revenus est souvent le résultat de pressions exercées par les institutions financières internationales et les donateurs, mais s'explique aussi par l'importance des secteurs informels et des populations rurales dans de nombreux pays du Sud ; il est difficile pour des États avec des services fiscaux désarmés de collecter l'impôt auprès de ces populations (Keen, 2009).

Lors de l'évaluation de la nature régressive de la TVA dans un contexte particulier, il est intéressant d'examiner des éléments spécifiques et l'incidence du coût supplémentaire de la TVA sur les droits des plus pauvres et des plus vulnérables. Par exemple, les serviettes hygiéniques sont soumises aux taxes dans de nombreux pays. En conséquence, les filles manquent parfois l'école car elles n'ont pas les moyens d'acheter des produits d'hygiène. Il en va de même pour d'autres matériels de base comme des crayons ou des livres.

Dans un système progressif, les entreprises, en particulier les riches multinationales, paient leur juste part d'impôt. L'imposition des sociétés est une partie très importante de tout système fiscal, en particulier dans les pays en développement, où il y a moins de possibilités de développement d'une solide assiette fiscale. C'est également (théoriquement) un impôt relativement facile à mettre en œuvre, car les pays à faible revenu abritent souvent très peu de grandes entreprises, ce qui rend leur fiscalité moins complexe à administrer. Il est particulièrement important que les grandes sociétés n'échappent pas au paiement de leur juste part de l'impôt, comme c'est souvent le cas lorsqu'on leur offre des exemptions fiscales ou des « trêves fiscales » de grande ampleur et de surcroît, inutiles.

L'impôt sur le revenu des particuliers a aussi tendance à être progressif, parce qu'il est souvent fixé à un taux plus élevé pour les personnes à hauts revenus (de sorte que les plus riches paient plus) et qu'un grand nombre de pauvres n'y sont pas soumis du fait qu'ils travaillent en dehors de l'économie formelle. Toutefois, l'impôt sur le revenu contribue relativement faiblement (bien que de plus en plus) aux recettes publiques dans la plupart des pays en développement, en raison des lacunes de capacité de l'administration

fiscale. Parce que les administrations fiscales sont parfois inefficaces dans les pays à faible revenu, les impôts dus par les particuliers ou les entreprises les plus prospères ne sont souvent pas perçus correctement (Moore, 2015). En outre, bon nombre des plus riches s'arrangent pour éviter ou échapper au paiement de leurs impôts.

Afin que les pays soient en mesure de réunir plus de fonds pour l'éducation et d'autres services publics sans étrangler de façon injuste la population, il faudra : une fiscalité plus juste des sociétés, en particulier des multinationales ; prendre des mesures pour freiner l'évitement fiscal ; renforcer la fiscalité et la perception des redevances pour les industries extractives ; réduire considérablement les exonérations fiscales et abolir les autres échappatoires qui encouragent l'évitement fiscal, tout en limitant également les mesures qui pèsent injustement sur les pauvres, tels que la TVA, et en faisant payer davantage d'impôts sur le revenu ou la fortune aux plus riches.

## 7. PROCHAINES ÉTAPES DE LA CAMPAGNE FISCALE

Comme le programme des objectifs de développement durable comporte une série de nouveaux engagements ambitieux, il sera essentiel pour les défenseurs de l'éducation de travailler avec d'autres militants pour réclamer plus de ressources intérieures en vue de financer ce programme. Il est inutile de se battre pour les parts d'un pot qui restent stagnantes, voire diminuent, au lieu d'essayer de développer conjointement le pot total disponible pour des initiatives qui luttent contre la pauvreté et l'inégalité. Le plaidoyer pour la justice fiscale implique de mettre en cause certaines relations à très haut niveau et des intérêts particuliers puissants – en s'attaquant aux sociétés multinationales et à l'élite politique d'un pays. Malheureusement, les voix de ceux qui luttent pour des réformes fiscales équitables sont souvent moins fortes que celles des tenants d'un système fiscal injuste.

Les groupes de la société civile devront donc travailler ensemble pour amplifier leurs voix, et former ou renforcer des alliances ou des coalitions nationales afin d'insuffler le changement. Le travail en commun, dans une coalition ou un réseau, vous donnera accès à un ensemble beaucoup plus large de compétences et vous permettra d'agir aux différents niveaux (local, district, national et international) et dans différents secteurs (éducation, santé, etc.) pour provoquer des changements. Il faut pour cela se rapprocher d'autres militants plaidant pour une fiscalité plus forte et plus juste (notamment

les réseaux de Tax Justice Network) et pour une meilleure utilisation des impôts (les groupes qui luttent pour des investissements dans l'éducation et d'autres services publics).

Il est important de commencer à élaborer un discours puissant autour de l'injustice des systèmes fiscaux actuels. Un point de départ intéressant consiste à sensibiliser les communautés et d'autres secteurs de la population en leur expliquant qui paie des impôts (et qui n'en paie pas) et comment cela prive un pays de ses revenus.

Cette section contient des idées, des exemples et des exercices qui vous aideront à déterminer la meilleure approche pour travailler sur la fiscalité dans des contextes particuliers, à réfléchir avec qui collaborer et comment identifier les possibilités de changement.

## EXERCICE 11. CERNER LES BESOINS DE PREUVES COMPLÉMENTAIRES

### But

Commencer à réfléchir aux lacunes et aux besoins de preuves complémentaires, savoir qui travaille déjà sur ces questions et quelles sont les lacunes que vous pourriez combler.

### Activité

La qualité de votre analyse est cruciale pour votre campagne sur la fiscalité. Que vous soyez en train de déterminer les problèmes et les solutions sur lesquels vous souhaitez mettre l'accent ou d'élaborer votre axe de plaidoyer, vos buts ou vos objectifs, vous aurez besoin de nombreuses preuves à portée de main.

Décider sur quel aspect du régime fiscal global vous allez concentrer votre plaidoyer dépendra d'un certain nombre de facteurs, notamment des autres acteurs engagés dans les problèmes de votre pays ainsi que des possibilités de changement à l'heure actuelle (p. ex. une nouvelle manne de ressources a été trouvée ou une nouvelle mesure de TVA est discutée au Parlement). Vous aurez peut-être envie de consulter les recherches antérieures, de collecter ou faire collecter des éléments de preuve pour vous aider à délimiter votre travail, ou de réunir des universitaires et d'autres experts en politique pour recueillir davantage d'informations sur les points clés.

**Étape 1 :** Recherchez les informations disponibles dans votre pays et déterminez qui a déjà mené des recherches. Voici quelques idées pour vous lancer :

- Examinez les types d'incitations fiscales offertes – à qui ? Sur quoi ? Dans quels secteurs ? Certaines sont-elles inutiles ?
- Déterminez si des mesures spécifiques de trêve fiscale contribuent à la réalisation des objectifs d'équité ou d'autres objectifs de la politique. Examinez l'incidence du régime fiscal sur une famille typique ou sur les ménages à faible revenu. Comment le rendre plus équitable tout en obtenant davantage de ressources pour l'éducation ?
- Existe-t-il des preuves attestant qu'un changement fiscal proposé permettra d'atteindre l'objectif économique ou social recherché ?
- Un programme de dépenses absolument indispensable pourrait-il être financé par l'augmentation d'une taxe ou d'un impôt particulier ?
- Quelles opportunités politiques peut-on entrevoir à l'horizon ? Est-ce qu'il y a des possibilités de changement ? Savez-vous qui a de l'influence et de quel pouvoir ils disposent ? Pourquoi ne pas faire un exercice de cartographie du pouvoir (voir module 6) ?

**Étape 2 :** Déterminez quels éléments de preuve vous manquent pour élaborer votre argumentaire autour de la fiscalité. Cela peut prendre un certain temps de rassembler toutes les informations dont vous avez besoin, et il vous sera utile d'identifier les lacunes de preuves les plus urgentes à combler.

**Étape 3 :** Réfléchissez aux moyens de combler les lacunes de preuves que vous avez identifiées. Par exemple, devriez-vous mandater des recherches ? Est-il nécessaire d'aller vers les autres pour connaître les preuves dont ils disposent/ce qu'ils savent, etc. – peut-être organiser une table ronde de débat stratégique ?

**Étape 4 :** Définissez un calendrier et les rôles de chacun à chaque étape.

### Adaptation de l'exercice dans le cadre d'un atelier

- Les participants doivent effectuer la première étape avant l'atelier ou être aidés pour rechercher ces informations pendant l'atelier. Dans le deuxième cas, les participants peuvent être répartis en groupes et présenter leurs commentaires en séance plénière.

## IDENTIFICATION DES ALLIÉS EN MATIÈRE FISCALE

Il est essentiel que les défenseurs de l'éducation affermissent leur voix et leur compréhension au sein de leurs propres organisations, mais aussi qu'ils nouent des liens avec d'autres personnes qui détiennent des compétences et des connaissances spécifiques.

L'élaboration d'une stratégie de plaidoyer implique d'envisager des alliés potentiels.

Il convient d'examiner les avantages et les défis attachés au travail dans des alliances, des coalitions et des réseaux. La collaboration au sein d'une coalition ou d'un réseau peut apporter une valeur ajoutée importante au plaidoyer en réunissant les forces et les ressources des divers groupes afin de constituer une puissante force de changement. Mais cela n'est pas dénué de difficultés. Cela peut prendre du temps et de l'énergie parce que cela implique d'établir des relations de confiance et d'informer et impliquer en permanence tous les acteurs.

Pour savoir avec qui s'associer dans une alliance, une coalition ou un réseau de plaidoyer sur la fiscalité, il est important de tenir compte des différentes compétences, expériences ou relations que chaque organisation peut apporter. Certains aspects du plaidoyer pour la justice fiscale ne peuvent être traités qu'à l'échelle mondiale et exigeront une action coordonnée avec des partenaires régionaux ou internationaux, tels que les coalitions régionales, la CME, des ONG internationales travaillant sur la fiscalité ou les syndicats de l'éducation. Les premiers à contacter sont sans doute les réseaux nationaux ou régionaux de Tax Justice Network.

Il y a parfois un recoupement entre alliés et cibles indirectes, c.-à-d. ceux qui sont favorables aux objectifs de plaidoyer des défenseurs de l'éducation et peuvent aussi avoir une emprise sur des personnes influentes, mais ont besoin d'être persuadés au départ avant d'accepter d'apporter leur appui pour obtenir les changements nécessaires. Il convient de faire la distinction entre les alliés stratégiques (avec lesquels les défenseurs de l'éducation ont des liens naturels et des valeurs communes, avec qui ils ont travaillé dans le passé et sont susceptibles de le faire à nouveau) et les alliés tactiques (qui peuvent devenir des alliés sur un aspect particulier de la question, comme la recherche). L'idéal est de combiner des alliés naturels et certains alliés plus inhabituels qui témoignent de l'ampleur du soutien à la justice fiscale.

## COMMENT ENTRER EN CONTACT AVEC DES ALLIÉS ET DES CIBLES ?

- Contactez un réseau national ou régional de Tax Justice Network (voir le site <http://www.globaltaxjustice.org>).
- Tendez la main à d'autres réseaux sectoriels, tels que les réseaux de santé ou de protection sociale – et travaillez ensemble pour être plus forts dans votre plaidoyer commun exigeant davantage de dépenses sociales.
- Rapprochez-vous des ONG internationales – dont certaines sont déjà actives dans ce domaine, p. ex. ActionAid et Oxfam.
- Établissez des contacts avec les syndicats du secteur public et privé ; leurs membres sont des travailleurs dont les salaires sont peut-être amputés en raison des transferts de bénéfices des multinationales, et qui, en qualité de salariés, font sans doute partie des contribuables les plus réguliers à s'acquitter de l'impôt sur le revenu des particuliers dans le pays. Les enseignants et leurs syndicats ont un intérêt personnel dans l'établissement d'un système public d'éducation de bonne qualité.
- Collaborez avec les médias pour exposer à la fois l'ampleur de l'injustice fiscale et des exemples spécifiques.
- Rencontrez des universitaires et des instituts de recherche progressistes qui peuvent également devenir des alliés utiles.
- Contactez des associations professionnelles ou des juristes, des comptables individuels.
- Rapprochez-vous des petites et moyennes entreprises (PME), car l'appui du monde des affaires peut renforcer les campagnes. Les PME n'ont pas la même capacité d'esquiver les impôts et ne bénéficient pas des généreuses incitations fiscales offertes aux multinationales. Elles peuvent donc constituer un allié puissant dans la campagne pour la justice fiscale et l'équité entre les PME et les multinationales.

- Établissez des liens avec les administrations fiscales. Dans la plupart des pays, les administrateurs fiscaux sont bien disposés, et reconnaissent la nécessité d'améliorer les systèmes et d'accroître les capacités. En tant que ministère du gouvernement, ils peuvent difficilement exprimer publiquement leur appui, mais seront peut-être en mesure de partager des informations en coulisse. Les administrateurs fiscaux sont rarement impliqués dans les négociations relatives aux mesures incitatives, et n'en sont souvent informés que quand il est trop tard. Nombre d'entre eux sont critiques à l'égard des incitations fiscales, estimant qu'elles compliquent le système.

## EXISTE-T-IL UNE DYNAMIQUE DE CHANGEMENT POLITIQUE ?

Une question importante à garder à l'esprit est de savoir s'il existe une réelle opportunité de changement dans un pays donné. Il y a peut-être une occasion d'insuffler des changements qui nécessite d'agir très rapidement, comme dans l'exemple de la Bolivie (étude de cas 5). Dans d'autres situations, il peut être préférable de développer le plaidoyer sur le long terme, en faisant monter lentement la pression en faveur des réformes.

Souvent, la transformation du régime fiscal n'est possible que dans les conditions suivantes :

- si une loi ou une évolution politique majeure est en cours d'examen au Parlement ;
- en cas d'élection ou de changement de gouvernement, si le plaidoyer peut permettre de faire de cette question un point du programme électoral des candidats (voir Étude de cas 5) ;

- si un nouveau secteur se développe ou de nouvelles ressources sont découvertes (voir Étude de cas 4).

Il est souvent utile de commencer en exposant au grand public le caractère injuste de la fiscalité, afin de le mobiliser pour des changements plus vastes – en développant les connaissances de base des citoyens sur la fiscalité afin que, lorsque l'occasion politique se présentera, l'opinion soit déjà fortement sensibilisée. La clé du succès est peut-être de construire une campagne de masse basée sur la pression morale et l'indignation. Trop souvent, les débats sur les questions fiscales sont dominés par des groupes qui vont bénéficier directement de l'adoption des propositions. Les défenseurs de l'éducation peuvent élargir ces débats en soulevant des questions sur l'équité et l'adéquation des recettes.

La mobilisation publique sera essentielle. La réussite viendra peut-être de la sensibilisation et de l'indignation morale des citoyens – qui deviennent un « impératif moral » pour les compagnies, poussées à payer davantage d'impôts dans les pays où elles font leurs affaires ou dont elles extraient les richesses. Pour développer cette pression citoyenne, il faut fournir des statistiques simples et puissantes des pertes encourues et ce que l'on aurait pu payer avec ces sommes. Nous pensons que nous devons contribuer à catalyser un changement plus étendu de comportement des entreprises. Souvent ce que font les entreprises est parfaitement légal – mais cela ne veut pas dire que ce soit bien ! Pratiquement tout le monde en convient, surtout lorsqu'on comprend que ces pratiques privent la société de ressources vitales pour des domaines tels que l'éducation publique.

## ÉTUDE DE CAS 5. BOLIVIE : L'IMPORTANCE DE CHOISIR LE BON MOMENT

En 2006, seulement 18 % de la valeur des exportations de pétrole et de gaz de la Bolivie restaient dans le pays. Des milliers de militants se sont mobilisés pour exiger que les sociétés pétrolières et gazières étrangères s'acquittent d'une juste part de l'impôt et ont fait pression sur Evo Morales pendant le processus électoral, de sorte que lorsqu'il a été élu président, il s'était engagé à prendre des mesures.

Le Centre pour le travail et le développement agricole (CEDLA) a produit des émissions de radio et des dépliants dans différentes langues locales pour aider les personnes marginalisées

à comprendre le système fiscal. Afin de développer les connaissances et le soutien de la population aux réformes, Fundación Solón a organisé des concours de peinture murale, qui soulignaient l'importance pour les Boliviens d'avoir le contrôle de leurs propres ressources.

Cette pression publique a conduit Evo Morales à nationaliser le secteur lorsqu'il a été élu en 2006. Résultat : 50 % des exportations de pétrole et de gaz sont restées dans le pays. Les revenus supplémentaires ont été employés pour une initiative spéciale de protection sociale, avec des versements en espèces à titre d'encouragement pour les mères à assister à des cours pré et postnataux.

(Christian Aid, 2013).

## RELIER L'ACTION LOCALE, L'ACTION NATIONALE ET L'ACTION MONDIALE

La façon de mener une campagne sur la fiscalité varie d'un pays à l'autre, et dépend de ce qui peut générer le changement dans des contextes spécifiques. Cependant, pour optimiser l'impact de la campagne, il convient ou de travailler sur les différents niveaux (local, régional, national, etc.) ou de se rapprocher d'autres personnes travaillant à différents niveaux.

Au niveau local, il peut s'agir d'accroître la sensibilisation à la fiscalité et d'examiner les effets des impôts sur les communautés, pour faire le lien entre le financement insuffisant de l'éducation dans une région et les lacunes de la perception des recettes, notamment en ce qui concerne les multinationales implantées localement. Il faudra parfois développer les capacités des groupes locaux sur les questions fiscales et rassembler les groupes locaux de défense de l'éducation et de promotion de la justice fiscale, afin qu'ils puissent travailler ensemble et mobiliser les citoyens dans une campagne nationale (les exemples de la Bolivie et du Niger illustrent l'usage de la mobilisation publique pour faire monter la pression). Au niveau du district ou de la province, il conviendra peut-être de renforcer les capacités relatives aux questions fiscales ou d'aider les réseaux et coalitions de citoyens à se rassembler

et s'engager conjointement dans un travail de plaidoyer sur le budget de l'éducation et la fiscalité auprès des autorités du district. À l'échelon national, il peut s'agir d'organiser des ateliers avec des parties prenantes clés afin de renforcer leurs capacités et d'expliquer comment la justice fiscale peut devenir un moyen d'augmenter les dépenses intérieures pour l'éducation. Dans les pays comptant beaucoup d'entreprises multinationales, il est recommandé de se rapprocher des acteurs mondiaux pour faciliter le changement. L'étude de cas d'AREVA au Niger (voir Étude de cas 6) offre un bon exemple de ce type de situation. N'hésitez pas à contacter le Secrétariat mondial de la CME afin d'obtenir de l'aide pour rencontrer les acteurs mondiaux.

## PROCHAINES ÉTAPES DANS LA PLANIFICATION DU PLAIDOYER SUR LA FISCALITÉ

Nous espérons que ce module a aidé les défenseurs de l'éducation à examiner de plus près les questions touchant à la justice fiscale, à travers des lectures et des exercices pratiques. Si vous pensez que la justice fiscale peut être un thème prioritaire de plaidoyer pour votre organisation, nous vous recommandons de vous inspirer des étapes décrites dans le module 6 pour élaborer un plan de plaidoyer sur la fiscalité.

### ÉTUDE DE CAS 6. NIGER : AGIR AU PLAN NATIONAL ET AU NIVEAU MONDIAL, ET SAISIR LES OCCASIONS POLITIQUES

Le Niger figure parmi les pays les plus pauvres du monde. Il abrite également l'une des plus grandes mines mondiales d'uranium.

Areva exploite l'uranium au Niger – une activité de très grande ampleur, indispensable à la filière nucléaire française. Pourtant, comme l'a montré une étude d'Oxfam, la société n'a payé pratiquement aucun impôt jusqu'en 2005 grâce à un contrat favorable et à des exemptions fiscales. À l'approche de la date d'échéance du contrat en 2012, Oxfam et ses partenaires ont commencé à faire campagne pour la suppression des exemptions fiscales et pour exiger qu'Areva paie sa juste part de l'impôt.

Le Réseau des Organisations pour la Transparence et l'Analyse Budgétaire (ROTAB), une organisation locale, a collaboré avec Oxfam pour organiser une immense campagne publique de signatures au Niger avant d'amener la pétition en France et de la présenter au président de la République française et au PDG d'Areva, avec l'appui d'une campagne auprès de l'opinion publique et dans les médias. Cela a contribué à sensibiliser le public et à faire pression sur le gouvernement français et sur Areva afin qu'ils mettent un terme à leurs pratiques déloyales au Niger.

La campagne a été un succès et, avec la hausse des redevances d'environ 100 millions de dollars dans le nouveau contrat, le gouvernement du Niger a été en mesure d'investir 80 millions de dollars de plus par année dans l'enseignement primaire et dans le domaine de la santé.<sup>27</sup>

*(Oxfam International, 2013)*

<sup>27</sup> <https://www.oxfam.org/fr/salle-de-presse/communiqués/2013-12-19/areva-au-niger-qui-profite-luranium>

# MODULE 4 : AUGMENTATION DE LA PERTINENCE DU BUDGET DE L'ÉDUCATION

## RÉSUMÉ :

Ce module examine les questions relatives à la pertinence des budgets et des dépenses d'éducation. La « pertinence » est le terme qui nous sert à définir si le budget soutient ou non les plus pauvres et les plus marginalisés, afin de parvenir à l'équité par l'intensification de la qualité pour tous. Les chiffres phares des dépenses de l'éducation omettent parfois ces détails cruciaux, et ce module permet aux lecteurs d'analyser les budgets à travers le « prisme de l'équité ». Par conséquent, ce module se penche d'abord sur les questions les plus communes autour de la pertinence du budget en mettant l'accent sur les inégalités dans les systèmes éducatifs et dans les résultats – et en s'interrogeant sur la façon dont elles peuvent aggraver les inégalités dans la société au sens large. Nous commencerons par déterminer ce qu'il faut rechercher lorsqu'on examine les budgets sous l'angle de l'équité. Nous verrons ensuite quelles sont les répercussions pratiques pour le plaidoyer sur le budget au niveau local et national.

## À LA FIN DE CE MODULE VOUS AUREZ :

- compris la question de l'équité dans les dépenses et la façon de déterminer si les besoins des différents groupes sont classés par priorité dans l'établissement du budget ;
- identifié les groupes les plus marginalisés sur le plan de l'accès à une éducation de qualité dans votre pays et le type de politiques et de programmes en place pour soutenir ces groupes ;
- examiné les allocations de financement aux différents niveaux d'enseignement (primaire, secondaire, etc.) dans votre pays et évalué si les ressources du gouvernement sont réparties équitablement ;
- étudié la taille et l'impartialité des allocations de financement attribuées aux différentes régions de votre pays.

*L'analyse des budgets et des dépenses de l'éducation dans une perspective d'équité peut s'avérer assez complexe. Ce n'est pas toujours facile d'accéder aux informations pertinentes, en particulier compte tenu du fait que la discrimination et l'oppression fondées sur le sexe, la race, la classe, l'aptitude, la région (par exemple, urbain opposé à rural), l'âge, etc. se recoupent, ce qui complique l'identification des groupes et des allocations de financement correspondantes. Si vous n'avez aucune expérience en analyse budgétaire, assurez-vous d'avoir lu soigneusement le module 1 avant de vous aventurer dans ce module.*





## 1. INCLUSION ET ÉQUITÉ DANS LE FINANCEMENT DE L'ÉDUCATION

---

« L'inclusion et l'équité dans et par l'éducation est la pierre angulaire d'un programme d'éducation transformative, et par conséquent, nous nous engageons à lutter contre toutes les formes d'exclusion et de marginalisation, les disparités et les inégalités dans l'accès, la participation et les résultats de l'apprentissage. Aucune cible de l'éducation ne doit être considérée comme atteinte si elle n'est pas atteinte par tous. »

### *Cadre d'action Éducation 2030*

C'est le rôle des défenseurs de l'éducation de relayer les voix des populations marginalisées. Il s'agit entre autres de dénoncer l'injustice, la discrimination et l'exclusion dans l'éducation. Pour s'attaquer aux inégalités dans l'éducation, les OSC peuvent commencer par déterminer de quelles manières les décisions financières et les budgets des gouvernements peuvent engendrer des discriminations envers les plus pauvres ou les plus marginalisés. Paradoxalement, les groupes les plus marginalisés qui nécessitent le plus d'attention pour parvenir à l'équité – comme les femmes et les filles, les personnes handicapées ou vivant dans des régions rurales isolées – bénéficient souvent de moins de ressources.

La plupart des budgets des gouvernements comportent des éléments de discrimination. Les dépenses gouvernementales peuvent bénéficier à certains groupes et en désavantager d'autres. Pourtant, en orientant les ressources vers des groupes historiquement défavorisés, les gouvernements peuvent utiliser le budget pour corriger des erreurs de longue date.

À l'heure actuelle, les systèmes d'éducation de la plupart des pays en développement reproduisent largement les inégalités de la société, avec d'importantes variations dans le type et la qualité de l'éducation offerte aux différentes couches de la société, ce qui peut cimenter les inégalités pré-existantes (EFA GMR, 2010). Bien que l'éducation ne puisse pas réduire les inégalités à elle seule, des preuves solides attestent que l'amélioration de l'équité des résultats éducatifs peut constituer une arme contre les inégalités extrêmes de revenus dans l'ensemble de la société (De Gregorio & Lee, 2002). Cet aspect revêt une importance toute particulière alors que les inégalités de revenu et de richesse ne cessent de s'amplifier (Seery & Caistor Arendar, 2014). L'éducation publique de qualité, universellement disponible, gratuite et équitable au sens large peut contribuer à la mobilité sociale des plus pauvres, tout en relevant parallèlement les normes pour chaque citoyen, comme l'a démontré le succès du système éducatif de la Finlande (Sahlberg, 2012).

L'objectif et les cibles de l'ODD 4 et le Cadre d'action Éducation 2030 qui l'accompagne indiquent clairement que la lutte contre les inégalités dans l'éducation est essentielle au succès du programme de l'Éducation 2030. Pourtant, le degré d'injustice dans (et du fait de) l'éducation reste profondément choquant et constitue une violation fondamentale des droits humains. En outre, le cadre élargi des ODD, notamment dans son préambule, s'engage à « ne laisser personne pour compte » et la lutte contre l'inégalité des revenus figure dans un objectif distinct (ODD 10).

## LUTTER CONTRE LES INÉGALITÉS DANS L'ÉDUCATION

L'élaboration d'un système éducatif plus équitable constituera l'un des plus grands défis pour de nombreux gouvernements lorsqu'ils entreprendront de traduire les engagements du programme de l'Éducation 2030 en mesures politiques – et nécessitera peut-être une « approche par étape » (voir l'encadré 11) ou du moins la définition de priorités dans l'établissement des politiques. Ensuite, la concrétisation de ces politiques en actes constituera le prochain grand défi, et des ressources devront être allouées pour lutter contre les inégalités et promouvoir l'équité au moyen de dépenses plus équitables.

Cela signifie qu'il faut viser en priorité les groupes les plus marginalisés – c.-à-d. les plus en retard dans la réalisation des objectifs de développement, tels que les plus pauvres, les personnes handicapées ou appartenant à des minorités ethniques, raciales ou linguistiques ou vivant dans des régions isolées – afin de remédier aux discriminations antérieures. Pour cela, il faut des approches et des formules de calcul des dépenses publiques qui reconnaissent et ciblent les préjudices et la marginalisation, ainsi que des stratégies qui incluent l'élaboration de systèmes d'éducation inclusive. Atteindre ces groupes exige souvent des interventions ciblées et plus onéreuses. Par exemple, les personnes handicapées peuvent avoir besoin de matériels pédagogiques en braille et les enfants vivant dans des régions très isolées ont peut-être besoin d'un moyen de transport pour se rendre à l'école.

Pour la société civile, il est essentiel de s'appuyer sur des démarches de plaidoyer qui font pression sur les gouvernements afin qu'ils mettent en œuvre des politiques qui remédient à l'injustice et améliorent la qualité. Une solide analyse de l'équité dans les allocations budgétaires nationales ou régionales et une évaluation déterminant si les dépenses gouvernementales s'attaquent aux différents types d'inégalité devront être effectuées dans différents domaines tels que les dépenses par niveau, la répartition géographique des dépenses et les dépenses par groupes marginalisés spécifiques.

Il est fondamental que tout plaidoyer en faveur du financement de l'éducation comprenne une analyse solide de l'équité, car un nombre trop élevé de gouvernements, souvent sous la pression d'intérêts particuliers, n'effectuent pas les dépenses de façon équitable. Principales questions à poser :

- Qui obtient les ressources, et dans quel volume ou proportion ?
- L'allocation est-elle juste ?
- Qui a le pouvoir d'influer (ou non) la façon dont ce budget est alloué ?
- Quels sont les groupes les plus exclus de l'éducation et leurs besoins sont-ils pris en compte dans les allocations budgétaires ?
- Quelles sont les régions d'un pays qui sont le plus privées d'éducation et obtiennent-elles davantage de ressources pour les aider à surmonter cette situation ?

### ENCADRÉ 11. NE LAISSER PERSONNE POUR COMPTE : UNE APPROCHE PROGRESSIVE PAR ÉTAPE POUR LE FINANCEMENT DES ODD

En dépit de l'ambition sans précédent du nouveau programme pour l'éducation, les ODD et le Cadre d'action Éducation 2030 ne sont pas assortis de cibles à court terme en matière d'équité. Étant donné que le budget de l'éducation n'est pas un puits sans fond, des choix difficiles doivent être effectués. Une façon d'aborder cette situation consiste

à augmenter progressivement la qualité de l'éducation ou à adopter une approche par étape. Par exemple, les gouvernements pourraient se fixer comme objectif de combler l'écart entre les sexes dans le premier cycle secondaire ou de réduire la fracture entre milieux ruraux et urbains dans les inscriptions scolaires dans le secondaire, comme une étape sur la voie des cibles de 2030. Ces objectifs d'équité pourraient contribuer à placer les plus démunis dans la ligne de mire des politiques, en suscitant un débat public sur les stratégies aptes à fournir des services de qualité à tous.

## L'ÉGALITÉ DES DÉPENSES EST DIFFÉRENTE DE L'ÉQUITÉ<sup>28</sup>

On a facilement tendance à penser que si tous les enfants bénéficient d'un montant égal de dépenses gouvernementales, cela signifie que le financement de l'éducation repose sur l'équité. En d'autres termes, le financement équitable est souvent considéré comme synonyme d'égalité des dépenses par habitant ou par élève. Mais dans la plupart des contextes, ce n'est pas le cas : s'attaquer aux inégalités existantes nécessite habituellement des mesures de discrimination positive en faveur des groupes marginalisés ou défavorisés, et l'ampleur des besoins et du soutien nécessaires pour surmonter ces obstacles est proportionnelle à l'ampleur des préjudices subis. Il est peu probable que l'égalité des dépenses par habitant, en particulier dans un contexte d'inégalité, conduise à l'équité dans l'éducation.

Par exemple, les régions les plus pauvres ont peut-être davantage besoin de programmes d'alimentation scolaire et ce sont peut-être des incitations en espèces qui peuvent encourager les familles à envoyer leurs filles à l'école. 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 pour assurer leur inclusion.

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 présents 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.

En d'autres termes, le financement doit jouer explicitement une fonction de redistribution afin de compenser les préjudices subis. Une façon (assez) simple de procéder est de fournir des niveaux de financement par habitant plus élevés pour les élèves subissant des préjudices identifiables ou pour les régions dans cette situation. Certains pays ont d'ores et déjà intégré cela dans leurs formules de financement, souvent avec un parti pris explicite de redistribution à des régions défavorisées. Par exemple, en Éthiopie, les dispositions de la formule de dépenses décentralisée utilisée par le gouvernement national pour le transfert aux

régions prévoient un supplément de 10 % pour les zones montagneuses et un transfert par habitant plus élevé pour les populations pastorales. Des indemnités de pénibilité de 30 % en moyenne sont également intégrées dans les estimations des coûts salariaux du personnel travaillant dans des régions isolées. Les besoins en financement des régions sont estimés sur la base du financement par habitant requis pour atteindre la cible de la stratégie du secteur de l'éducation nationale, à savoir la scolarisation primaire universelle complète. Étant donné que la formule tient compte de l'écart entre les niveaux de scolarisation actuels et les niveaux cibles, elle inclut une prime implicite pour les régions comptant de larges populations non scolarisées. De nombreux pays développés remédient également explicitement aux préjudices : au Royaume-Uni, la formule comprend une prime de scolarité pour les enfants issus de milieux pauvres ou défavorisés sous forme de repas scolaires gratuits pour compenser les privations endurées dans leur foyer.

Chaque pays a des formes différentes d'inégalité et de préjudice qui doivent être traitées. À ce titre, il n'y a pas d'approche standard pour assurer l'équité par le financement.

## 2. ANALYSE DES BUDGETS À TRAVERS LE PRISME DE L'ÉQUITÉ

Il convient de partir d'une optique d'équité pour comprendre le contexte et les types d'inégalités et de préjudices qui doivent être abordés dans le plaidoyer budgétaire. Dans certains cas, les solutions consisteront à soutenir des programmes spécifiques pour les plus démunis, à dépenser davantage au profit des premières années d'éducation, à s'attaquer à la discrimination entre les sexes profondément enracinée et à investir davantage dans l'inclusion afin de scolariser les enfants handicapés.

En définitive, la compréhension de la dynamique complexe de l'équité dans l'éducation, des dépenses équitables, et l'évaluation de l'impact réel des dépenses sur les opportunités d'éducation équitable sont complexes et dépendront probablement du contexte associé à la dynamique de chaque pays et aux vecteurs historiques de l'inégalité. Chaque pays aura son propre lot de problèmes à surmonter, qui exigera une analyse des dépenses soigneusement équilibrée et replacée dans son contexte.

Les OSC ont un rôle particulier à jouer dans cette dynamique : comme « veilleur », porte-parole et amplificateur des besoins des plus pauvres et d'autres groupes défavorisés.

Les deux questions fondamentales auxquelles il faut répondre sont : « qui ne reçoit pas son dû, et pourquoi ? » et « comment les dépenses peuvent-elles contribuer à y remédier ? ». La première question est examinée dans l'Exercice 12. La deuxième question est plus complexe, car il peut s'avérer difficile d'accéder aux informations concernant les groupes qui bénéficient des ressources (voir l'Exercice 13).

Afin d'évaluer l'équité des dépenses, nous avons identifié trois domaines spécifiques constituant des « raccourcis » pour obtenir les informations :

- l'identification des dépenses et des allocations qui ciblent des groupes spécifiques afin d'accroître l'équité ;
- la lutte contre les inégalités des dépenses par niveau d'enseignement ;
- les dépenses dans différentes zones géographiques pour s'attaquer aux inégalités.

Il est également important de comprendre les tendances historiques pour déterminer si les allocations augmentent ou diminuent, et s'assurer qu'elles prennent en compte l'inflation. Ces domaines sont examinés en détail dans les exercices suivants. Ce qu'il est possible de faire dans ces domaines dépend beaucoup de la quantité d'informations disponibles dans un pays et de la transparence dans l'établissement de son budget et ses dépenses. L'étude des coûts dans les plans sectoriels de l'éducation constitue une autre façon d'identifier des domaines de plaidoyer.



Fillettes scolarisées au Ghana.

Image reproduite avec l'aimable autorisation de Kjersti Jahnsen Mowé/Campagne mondiale pour l'éducation.

## EXERCICE 12. RÉFLEXION SUR L'ÉQUITÉ DANS L'ACCÈS À UNE ÉDUCATION DE QUALITÉ

### But

Identifier les groupes les plus marginalisés sur le plan de l'accès à une éducation de qualité et le type de politiques et de programmes en place pour soutenir ces groupes.

### Activité

**Étape 1 : Étudier les principaux problèmes d'équité.** Examinez et répondez aux questions ci-dessous dans la mesure du possible.

**Étape 2 : Élaborer un plan de recherche.** En fonction des questions auxquelles vous n'avez pas été en mesure de répondre, déterminez les lacunes dans vos connaissances. De quelles informations supplémentaires avez-vous besoin pour déterminer l'orientation de votre programme de plaidoyer ? Vos documents budgétaires fournissent-ils suffisamment d'informations ? Sinon, où pouvez-vous obtenir ces informations ? Qui pourrait vous aider ? Y a-t-il des experts en financement qui seraient en mesure de vous aider ? Élaborez un plan établissant les informations complémentaires nécessaires, qui effectuera les recherches et quand.

**Étape 3 : Déterminer avec qui s'unir.** En fonction de vos réponses aux questions ci-dessous, y a-t-il des groupes en particulier avec lesquels vous devriez collaborer dans votre programme de plaidoyer ?

### Questions

#### Identification des inégalités dans les possibilités d'éducation :

Quels sont les groupes les plus systématiquement marginalisés sur le plan de l'accès à une éducation de qualité ? Par exemple :

- Les enfants handicapés ont-ils un accès dans des conditions d'égalité à une éducation de qualité ?  
– Qu'en est-il des groupes ethniques particuliers ?
- Y a-t-il des écarts entre les sexes aux différents niveaux d'enseignement ?
- Y a-t-il de grandes différences dans l'accès à une éducation de qualité entre différentes zones géographiques ? Qu'en est-il entre les zones urbaines et rurales ? Les populations de certaines régions sont-elles particulièrement défavorisées ?

#### Examen des politiques et des programmes du gouvernement :

- Le gouvernement a-t-il mis en place des politiques, des plans et des programmes (outre les programmes universels comme l'éducation primaire universelle) pour combattre et atténuer les effets de la discrimination historique ou systémique encourue par ces groupes ?
- Quels sont les groupes que le gouvernement a identifiés comme bénéficiaires de mesures d'équité ? Pouvez-vous déceler des allocations budgétaires spécifiques pour ces groupes ?
- Diriez-vous que l'une de ces mesures, bien qu'elle soit destinée à relever les défis de l'équité, crée plus de discrimination, d'inégalité et d'injustice sociale d'une manière générale ? Pourquoi ? Comment cela peut-il être évité ?

#### Identification des groupes qui ont voix au chapitre et du pouvoir, et ceux qui en sont dépourvus :

- Quels sont les groupes qui sont en mesure d'influer sur les politiques ou les décisions budgétaires et qui sont les plus virulents ? Y a-t-il un déséquilibre de pouvoir qui doit être traité ? Y a-t-il un pouvoir « caché » à l'égard d'une cible, comme la culture ou les coutumes ?
- Y a-t-il des groupes dénués de pouvoir avec lesquels vous souhaitez collaborer afin de renforcer leurs voix pour améliorer l'équité dans l'éducation ?
- Y a-t-il des mécanismes efficaces en place pour s'assurer que les parents et les membres de la communauté ont voix au chapitre en matière d'éducation, par exemple les associations parents-professeurs, les comités de gestion des écoles (CGE), les coalitions de l'éducation ? Les personnes appartenant à des groupes marginalisés sont-elles suffisamment représentées ?

#### Adaptation de l'exercice dans le cadre d'un atelier

- Divers outils participatifs peuvent être utilisés pour présenter ce sujet et inciter les participants à réfléchir sur les questions de l'équité et de la marginalisation. Par exemple, vous pouvez demander aux participants de créer une carte du pays ou de la région dans laquelle ils travaillent et d'identifier les zones dans lesquelles se posent des problèmes particuliers en matière d'égalité de l'accès à une éducation de qualité. Sinon, vous pouvez utiliser comme outil une carte corporelle (ActionAid Networked Toolbox) pour aider les participants à examiner les facteurs qui favorisent et entravent l'accès d'enfants de différents groupes à une éducation de qualité.
- Les participants doivent discuter des questions en petits groupes, puis donner leur avis sur les points clés et les enjeux du plaidoyer.

### 3. DES DÉPENSES ÉQUITABLES POUR SOUTENIR LES GROUPES MARGINALISÉS

L'obtention de schémas de dépenses gouvernementales plus équitables peut exiger des mesures de discrimination positive pour cibler les plus marginalisés et les plus démunis ; ces mesures doivent être des politiques gouvernementales, accompagnées d'allocations budgétaires adéquates.

Cependant, il peut s'avérer très difficile de suivre les dépenses destinées à faire face à de tels besoins, en grande partie parce que la plupart des gouvernements ne classent pas les dépenses par type de bénéficiaire. Par exemple, seuls neuf pays sur un échantillon de 21 pays en développement ont des lignes budgétaires spécifiques pour les dépenses en faveur des enfants handicapés (Development Finance International, 2015). Cela signifie qu'analyser si

les enfants handicapés reçoivent ou non le type de soutien adéquat pour remédier aux préjudices est presque impossible dans un tiers des pays.

Il est important de savoir si les budgets ont des fonds dédiés pour certains groupes ou régions d'un pays et de déterminer si cela pourrait se révéler nécessaire pour s'attaquer à la discrimination historique (comme dans le cas de l'Inde dans l'étude de cas 7). Bien qu'un budget ou une politique afférente puisse ne pas paraître discriminer dûment certains groupes, les gouvernements doivent contrôler les dépenses correspondantes afin de s'assurer que les différents groupes bénéficient d'avantages équitables. Cette question est parfois délicate dans des contextes où un groupe particulier a été – ou continue d'être – persécuté, et où les personnes préfèrent éviter de s'identifier en tant que membres de ce groupe. Un bon exemple à cet égard est celui des enfants contaminés et affectés par le VIH et le SIDA, mais dont les parents ne souhaitent

#### ÉTUDE DE CAS 7. SUIVI DES PRÉJUDICES EN INDE POUR REMÉDIER AUX PRÉJUDICES HISTORIQUES

En Inde, les Dalits ont toujours souffert de l'exclusion sociale et physique et d'une très forte discrimination. De ce fait, la majorité d'entre eux vivent dans la pauvreté et plus de la moitié ne sont pas alphabétisés. Au cours des dernières années, des protections juridiques ont été mises en place pour remédier à ces injustices. Une décision publiée en 1979 par la Commission de la planification de l'Inde, le Sous-plan pour les castes répertoriées (Scheduled Castes Sub Plan, SCSP), visait à garantir aux Dalits leur juste part des dépenses gouvernementales. Afin d'aider le gouvernement à atteindre cet objectif, la Commission de planification a créé en 1995 le code budgétaire 789, pour y classer tous les fonds du SCSP. En d'autres termes, les dépenses engagées par les services nationaux et des États en faveur des Dalits devaient porter le code 789. Cependant, ce code n'a pas été appliqué pendant des années. En l'absence d'application cohérente, il était impossible de savoir dans quelle mesure le gouvernement se conformait au mandat du SCSP.

Depuis 2007, la Campagne nationale pour les droits humains des Dalits (National Campaign for Dalit Human Rights, NCDHR) a collaboré avec le Centre pour la gouvernance et la responsabilité budgétaire afin de documenter le défaut d'application du code par les autorités nationales et des États. Ils ont mis au point une

méthodologie associant une analyse budgétaire et le suivi des dépenses marquées avec le code 789. La campagne a ensuite adressé une pétition à l'État de Delhi afin d'exposer les informations sur l'utilisation du code 789 – considérant qu'il n'était pas opérationnel.

Pendant ce temps, la NCDHR a mis en œuvre une stratégie de communication en plusieurs volets. Elle a diffusé ses recherches à toutes les institutions concernées par les droits humains, la gouvernance et la transparence – y compris les membres du Parlement, le contrôleur et le vérificateur général, et même la Commission de la planification, qui est l'organisme central qui fixe les très influents plans quinquennaux de développement du pays. La NCDHR a également organisé des ateliers de formation dans tout le pays pour des militants sociaux afin qu'ils effectuent le même type d'analyse budgétaire dans leur propre région.

Le fait d'accéder à des informations budgétaires détaillées, conjugué à la capacité d'analyser les données, a amené la NCDHR à faire pression sur le gouvernement afin qu'il respecte sa promesse de cibler les ressources pour les Dalits. Par exemple, en utilisant ce code, la NCDHR a permis de mettre au jour un détournement de fonds à hauteur de 140 millions de dollars pour couvrir les coûts des Jeux du Commonwealth de 2010. À la suite d'un tollé général, le gouvernement a restitué les fonds en faveur de programmes pour les Dalits.

(IBP, 2011)

pas divulguer la séropositivité en vue de solliciter des droits supplémentaires (car cela ouvrirait la voie à la discrimination dans leur quartier).

De nombreux pays continuent de déboursier des fonds sur la base de l'égalité des dépenses par enfant, en négligeant de tenir compte des différences entre les écoles et les régions, et des besoins des groupes défavorisés. D'autres pays participent activement à la discrimination, en allouant de façon disproportionnée moins de fonds à certaines régions ou communautés, ou à des systèmes d'éducation ciblant les pauvres.

En Inde, les écoles connues sous le nom de Kendriya Vidyalaya Schools (écoles gérées par le gouvernement central pour ses propres employés, qui comptent parmi les meilleures du pays) investissent environ 487 dollars par enfant par année, comparativement à une moyenne d'environ 45 dollars (RTE Forum - India, 2015).

D'autres pays, en revanche, appliquent une formule de financement des ressources publiques qui avantage les plus défavorisés. Le Brésil est un pionnier dans ce domaine ; il a amélioré l'équité des allocations pour les régions les plus pauvres du Brésil, telles que le Nord et le Nord-Est, grâce au *Fonds pour l'administration et le développement de l'enseignement primaire pour l'amélioration de la condition des enseignants (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Fundamentos de Valorização do Magistério – FUNDEF)*, qui vise à assurer un niveau minimum de dépenses par élève.

Au Vietnam, les programmes mettent l'accent sur des normes minimales de qualité de l'enseignement, en visant des communautés défavorisées et en fournissant des ressources gouvernementales supplémentaires pour les zones les plus pauvres. De ce fait, le pourcentage d'enfants dans le district le plus déshérité ayant répondu correctement à une question de 4e année de primaire est passé de 18 % au début de l'année scolaire à 47 % à la fin de l'année (EFA GMR, 2015a).

Une autre technique qui peut contribuer à surmonter la discrimination entre les sexes est d'établir un budget qui prend en compte le genre. Adopter l'approche d'un budget qui prend en compte le genre signifie que les gouvernements incluent une analyse de genre dans tous leurs programmes et dans tous les secteurs afin de créer des budgets qui luttent contre la discrimination entre les sexes. Le Chili a introduit le genre comme thème transversal dans son budget national et se sert d'incitations (primes salariales) pour le personnel du secteur public comme outil pour atteindre des résultats mesurables. C'est un aspect important à prendre en compte lors de la surveillance des politiques éducatives gouvernementales et des programmes d'éducation, qui présentent souvent de grands écarts entre les sexes.

Les OSC procèdent également à leur propre analyse budgétaire en tenant compte du genre pour tenter d'influencer les politiques gouvernementales. La méthode la plus couramment utilisée est de prendre le cadre de politique du gouvernement et de l'examiner secteur par secteur, tant sur le plan de l'utilisation des dépenses budgétaires que celui des répercussions à long terme sur les hommes et les femmes.



Un enfant handicapé est pris en charge dans un établissement éducatif au Pérou. Image reproduite avec l'aimable autorisation de Campaña Peruana por el Derecho a la Educación (CPDE).

## ÉTUDE DE CAS 8. ANALYSE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DES BUDGETS À TRAVERS LE PRISME DU GENRE

La plupart des initiatives d'analyse budgétaire tenant compte du genre portaient sur les dépenses publiques, classées en : (1) dépenses spécifiques aux femmes ; (2) dépenses consacrées à l'égalité entre les sexes dans les ministères concernés ; (3) dépenses gouvernementales générales qui fournissent des biens ou des services à l'ensemble de la communauté ; et (4) dépenses pour atteindre l'équité dans la composition du personnel du secteur public. Plusieurs initiatives ont été lancées au niveau national :

- La Women's Budget Initiative en **Afrique du Sud** a élargi son objectif général initial visant le budget national pour s'intéresser à l'analyse de budgets spécifiques consacrés à des programmes de prévention de la violence familiale, de soins, de logement, d'allocations d'aide à l'enfance, etc.

- Au **Burkina Faso**, la Coalition Nationale pour l'Education Pour Tous a présenté aux ministres et aux parlementaires un rapport budgétaire tenant compte du genre, en les sensibilisant aux conséquences sur les filles et les femmes des décisions de dépenses d'éducation. En définitive, 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.
- Certaines études ont étendu leur examen aux recettes : la Women's Budget Initiative en Afrique du Sud s'est intéressée à la fiscalité afin de réduire le biais à l'égard des femmes ; en **Ouganda**, un rapport d'enquête sur la TVA a recommandé un allègement fiscal sur les produits de soins utilisés par les femmes.

Dans les pays où la transparence est limitée et où les informations sur les dépenses relatives à des groupes ou à des individus font défaut, certaines organisations ont procédé à une « analyse de l'incidence des avantages » (voir encadré 12) pour déterminer la répartition des dépenses publiques

(c.-à-d. les bénéficiaires des dépenses). Cet outil peut également être utilisé pour identifier les inégalités dans les dépenses à différents niveaux de l'enseignement, par exemple l'enseignement primaire par rapport à l'enseignement universitaire.

## ENCADRÉ 12. ANALYSE DE L'INCIDENCE DES AVANTAGES : COMPRENDRE L'ÉQUITÉ DES DÉPENSES

Une analyse de l'incidence des avantages examine qui (quels groupes socio-économiques) retire quel avantage de l'éducation, en s'appuyant sur des ensembles de données issus d'enquêtes auprès des ménages sur l'utilisation de l'éducation et en tenant compte de certaines mesures de la situation socioéconomique ainsi que des coûts unitaires alloués aux services d'éducation. En rapprochant les taux d'utilisation et les coûts unitaires pour différents services, il est possible d'estimer et de comparer la répartition des avantages tirés de l'utilisation des services. Ces outils d'analyse de l'incidence ont révélé, par exemple, que même si une majorité de la population dans de nombreux pays à faible revenu est rurale, les ressources en matière d'éducation continuent d'être concentrées dans les zones urbaines. Au Rwanda, 83 % de la population réside dans des zones rurales mais ne perçoit cependant que 51 % du montant total des ressources de l'éducation (World Bank, 2011a). En Gambie, 62 % de la

population réside dans des zones rurales mais ne perçoit cependant que 36 % du montant total des ressources pour l'éducation (World Bank, 2011b). En République Démocratique du Congo, l'un des pays les plus inéquitables au monde, en 2011 seuls 21 % des plus pauvres ont bénéficié des dépenses publiques de l'enseignement primaire par rapport à 24 % en 2005. En ce qui concerne l'enseignement supérieur, 57 % des élèves inscrits en 2011 étaient issus des familles du quintile le plus riche contre 38 % en 2005, et en 2011 seuls 0,5 % des plus pauvres ont bénéficié des dépenses pour l'enseignement supérieur par rapport à un pourcentage déjà faible de 4 % en 2005 ; et pourtant, 22 % du budget ont été alloués à l'enseignement supérieur en 2011 (World Bank, 2014). De même, une analyse des avantages liés aux dépenses de l'éducation au Népal a révélé que dans l'exercice fiscal 2005/2006, les dépenses consacrées à l'enseignement primaire étaient plus progressives et favorables aux pauvres, tandis que les dépenses pour l'enseignement secondaire et supérieur étaient plus régressives (Policy Research and Development Nepal, 2010) (Karki, 2015).



## EXERCICE 13. EXAMEN DE L'ÉQUITÉ DANS LE FINANCEMENT DE L'ÉDUCATION

### But

Sensibiliser à l'impact des allocations budgétaires sur l'équité dans l'éducation, identifier les domaines où davantage d'informations sont nécessaires et fixer un point de départ pour concevoir un programme de plaidoyer axé sur l'obtention de dépenses d'éducation plus équitables.

### Activité

**Étape 1 :** Examinez et répondez aux questions ci-dessous dans la mesure du possible.

- Le budget inclut-il des allocations spécifiquement dédiées à des groupes marginalisés particuliers ? Si oui, les allocations sont-elles le résultat de politiques, de plans et de programmes pertinents ? Si non, comment le montant des allocations a-t-il été déterminé ?
- A-t-on créé des codes comptables qui font la distinction entre ces fonds dédiés et les autres fonds dans le budget (voir l'exemple de la campagne des Dalits et du code budgétaire dans l'étude de cas 7) ?
- Quels processus, le cas échéant, le gouvernement a-t-il mis en place pour surveiller la façon dont ces fonds sont utilisés ? Les groupes concernés ont-ils participé officiellement à ce processus de surveillance ? Si non, pourquoi ?
- Les allocations comprennent-elles une analyse de l'incidence des avantages (voir encadré 12) pour s'assurer que les groupes concernés bénéficient des politiques, des plans et des programmes comme prévu ? Est-ce que quelqu'un a procédé à une analyse de l'incidence des avantages dans votre pays ?

**Étape 2 :** En fonction des questions auxquelles vous n'avez pas été en mesure de répondre, déterminez les lacunes dans vos connaissances. Élaborez un plan établissant les informations complémentaires nécessaires, qui effectuera les recherches, avec quel soutien, et quand. Certaines questions nécessitent une connaissance détaillée des budgets et des compétences spécifiques en analyse budgétaire, nous vous conseillons donc de consulter des experts dans le pays pour y répondre.

**Étape 3 :** En fonction de vos réponses, quels sont les principaux problèmes d'équité liés au financement de l'éducation ? Quel pourrait être l'axe de travail de votre plaidoyer ?

### Adaptation de l'exercice dans le cadre d'un atelier

- Cela nécessite un animateur ou une personne ressource qui a une bonne compréhension de l'analyse budgétaire et des questions relatives à l'équité dans le financement de l'éducation.
- Assurez-vous que des informations détaillées sur le budget de l'éducation sont disponibles dans un format facile à utiliser afin que les participants puissent s'y référer au cours de la session.
- Les participants doivent discuter des questions en petits groupes, puis donner leur avis sur les points clés et les enjeux du plaidoyer en session plénière.

## 4. DES DÉPENSES ÉQUITABLES PAR NIVEAU D'ENSEIGNEMENT

Répartir des fonds limités entre les différents niveaux d'enseignement est un processus délicat sur le plan politique. L'un des domaines où prévalent les inégalités dans les approches sur les dépenses (et l'un des plus faciles à évaluer) est celui de l'affectation des ressources publiques entre les sous-secteurs de l'éducation. À l'heure actuelle, le financement de l'éducation tend à être très régressif dans les pays en développement parce que ceux qui n'ont aucun accès à l'éducation ne bénéficient pas du tout des ressources publiques pour l'éducation, alors que ceux qui continuent leurs études plus longtemps ont tendance à recevoir une plus grande part des ressources publiques. Ce n'est pas simplement

parce qu'ils sont scolarisés plus longtemps, mais aussi en raison de la tendance à dépenser plus d'argent par élève aux niveaux supérieurs.

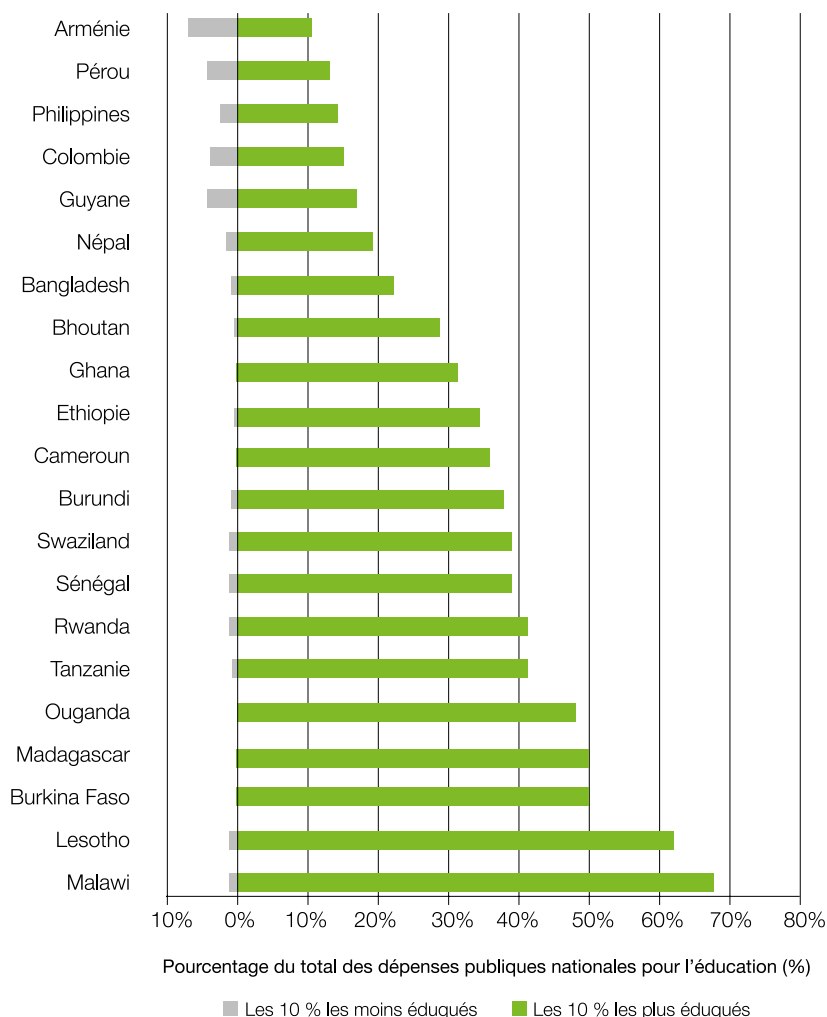
Les allocations doivent répondre aux réalités actuelles des systèmes d'éducation nationaux. Dans la plupart des pays à faible revenu, dépenser davantage en faveur de l'éducation de base est justifié par le fait que cela correspond à un modèle d'une plus grande équité, car c'est le niveau auquel les enfants des ménages à faible revenu ont le plus de chances de pouvoir accéder. Les gouvernements qui dépensent plus en faveur du deuxième cycle de l'enseignement secondaire et de l'enseignement supérieur favorisent les enfants des ménages à revenu plus élevé, ce qui représente des dépenses régressives. Pourtant, dans les pays qui pourraient être les plus tenus d'aider les pauvres au moyen de dépenses publiques, les dépenses de l'éducation tendent souvent à converger vers les niveaux atteints principalement par les riches.

Il est essentiel de se rappeler que, dans le contexte de l'Éducation 2030, l'engagement à « *ne laisser personne pour compte* » impliquera que l'on garantisse des possibilités d'éducation universelle, et au moins neuf (mais de préférence douze) ans d'enseignement public gratuit, et que l'on s'attache à lutter vigoureusement contre les inégalités et à mettre en œuvre des politiques qui permettent aux groupes les plus pauvres et les plus déshérités d'aller à l'école et d'y rester.

La société civile doit plaider en faveur de la concrétisation de cet objectif. Depuis 2000 (quand les objectifs de l'EPT et des OMD relatifs à l'éducation ont souligné la nécessité d'étendre l'éducation primaire gratuite de qualité), sur 56 pays pour lesquels des données sont disponibles, seuls 16 ont augmenté la part du budget consacré à l'enseignement primaire. En outre,

dans le contexte de l'ODD actuel, le nombre élevé d'enfants qui passent dans l'enseignement secondaire justifie l'allocation de ressources supplémentaires – maintenant et à l'avenir. Sur les 61 pays avec des données pertinentes sur les dépenses publiques comme part du revenu national pour 1999 et 2012, 38 ont augmenté les dépenses pour l'enseignement secondaire. Une très faible part des budgets de l'éducation est allouée à l'éducation préprimaire dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire. En 2012, les dépenses mondiales pour l'éducation préprimaire ne représentaient que 4,9 % du total des dépenses publiques consacrées à l'éducation, et 0,3 % en Afrique subsaharienne. Pourtant, il est démontré que les investissements au profit des premières années d'éducation ont le meilleur impact sur le plan de la correction des inégalités.

FIGURE 8. POURCENTAGE DU TOTAL DES DÉPENSES PUBLIQUES NATIONALES POUR L'ÉDUCATION PERÇUES PAR LES 10 % LES PLUS ÉDUQUÉS OU LES 10 % LES MOINS ÉDUQUÉS (STEER ET SMITH 2015)



Certains gouvernements continuent à investir un pourcentage disproportionné de leur budget d'éducation dans l'enseignement supérieur qui profite à une élite réduite (mais souvent puissante et qui sait se faire entendre). En effet, dans les pays d'Afrique subsaharienne à faible revenu, en moyenne 43 % des dépenses publiques pour l'éducation vont au profit des 10 % les plus éduqués. Dans les pays à revenu intermédiaire, les 10 % les plus éduqués bénéficient de 25 % des dépenses publiques en faveur de l'éducation (EFA GMR, 2014a). Le tableau ci-dessous illustre cette façon disproportionnée de dépenser, qui favorise l'inégalité.

De plus, dans les pays à faible revenu, les allocations par élève tendent à être beaucoup plus élevées dans l'enseignement supérieur. L'allocation par élève de l'enseignement supérieur en Afrique subsaharienne, par exemple, était plus de neuf fois plus élevée que celle pour l'enseignement primaire ; en Asie du Sud et de l'Ouest, cette allocation était cinq fois plus élevée – alors que dans les pays à revenu élevé seulement 1,4 fois (UNESCO website). Le Malawi est un bon exemple pour saisir l'importance de comprendre les différentes tendances des dépenses au sein du secteur. Bien que le Malawi consacre environ 16,3 % de son budget total à l'éducation, ces fonds sont alloués de manière très inéquitable. Les dépenses par enfant en primaire comptent parmi les plus faibles au

monde et 72 % des ressources publiques allouées au secteur de l'éducation bénéficient aux 10 % les plus éduqués (UNICEF, 2015). Le subventionnement de l'enseignement supérieur au Malawi perpétue l'accroissement des inégalités, étant donné que plus de 90 % des étudiants universitaires sont issus des 20 % les plus riches.

Par conséquent, l'une des premières tâches lorsque l'on examine la pertinence d'un budget consiste à déterminer le montant des dépenses à différents niveaux de l'éducation et à évaluer l'équité de la répartition. Cependant, même en faisant abstraction de la répartition inéquitable entre les régions et les bénéficiaires (voir les sections suivantes à ce sujet), les dépenses du secteur présentent souvent de grandes inégalités structurelles.

## EXERCICE 14. VENTILATION DES DÉPENSES PAR NIVEAU ÉDUCATIF

### But

S'exercer à ventiler les dépenses selon les différents niveaux d'éducation et à évaluer si les ressources du gouvernement sont allouées équitablement.

### Activité

**Étape 1 :** Consultez le tableau ci-dessous présentant les dépenses ventilées par enseignement préprimaire, primaire, secondaire et supérieur dans quatre exemples de pays.

**Étape 2 :** Répondez aux questions suivantes :

- À votre avis, dans quel pays l'allocation entre les différents niveaux est-elle la plus juste ?
- À votre avis, dans quel pays l'allocation entre les différents niveaux est-elle la moins juste ?
- Étapez votre opinion

**Étape 3 :** Essayez de trouver des informations sur l'allocation des fonds aux différents niveaux éducatifs dans le budget de votre propre pays. À votre avis, quel est le degré d'équité de ces allocations ? Vos possibilités d'y parvenir dépendront de la façon dont le budget est présenté. Si les informations disponibles au public sont insuffisantes, nous vous conseillons de demander à rencontrer le ministre ou des représentants du ministère afin de discuter de la question avec eux. Quelle a été la place accordée aux questions de justice et d'équité dans la répartition des allocations budgétaires entre les différents niveaux d'enseignement ?

EXEMPLES DE PAYS	PRÉPRIMAIRE	PRIMAIRE	SECONDAIRE	SUPÉRIEUR
Pays A	2 %	50 %	10 %	38 %
Pays B	10 %	20 %	35 %	35 %
Pays C	10 %	40 %	30 %	20 %
Pays D	4 %	20 %	16 %	60 %

### Adaptation de l'exercice dans le cadre d'un atelier

Cela nécessite un animateur ou une personne ressource qui a une bonne compréhension de l'analyse budgétaire.

- Assurez-vous que des informations pertinentes sur le budget de l'éducation de votre pays sont disponibles dans un format facile à utiliser afin que les participants puissent s'y référer au cours de la session.
- Les participants doivent discuter des questions en petits groupes, puis donner leur avis sur les points clés et les enjeux du plaidoyer en session plénière.

## 5. DES DÉPENSES ÉQUITABLES DANS L'ENSEMBLE DES ZONES GÉOGRAPHIQUES

Les dépenses entre les différentes zones géographiques constituent une autre source majeure d'inégalité. Les allocations sont souvent attribuées de façon disproportionnée aux zones les plus peuplées, aux zones urbaines ou riches, ou aux zones qui sont politiquement favorisées par les partis au pouvoir. Et ce, en dépit du fait que les experts mondiaux s'accordent largement pour dire que les services aux régions rurales et pauvres coûtent plus cher, en grande partie en raison de la nécessité de payer des primes aux travailleurs pour les attirer vers ces régions. Les allocations par habitant en faveur de ces régions devraient donc être plus élevées, et non plus faibles.

Dans de nombreux pays, la façon dont le personnel enseignant est déployé peut aussi soulever des problèmes d'équité. Le coût des

enseignants contractuels est généralement infime par rapport à celui des enseignants de la fonction publique et ils sont souvent déployés dans des régions isolées, avec des populations plus défavorisées ; ainsi, les dépenses par enfant dans ces zones sont moins élevées (EFA GMR, 2015a). Les salaires des enseignants ont besoin d'être pris en compte dans les formules de financement pour promouvoir l'équité, mais ce n'est pas le cas dans de nombreux pays.

Les formules de financement qui tentent de s'attaquer aux inégalités géographiques occupent une place importante dans les débats sur les dépenses de l'éducation dans les pays développés, mais leurs caractéristiques et leur impact sur les résultats de l'éducation ont bénéficié de beaucoup moins d'attention dans les pays en développement. L'application de ces méthodes doit davantage tenir compte du contexte du pays, selon qu'il possède une administration centrale unique ou un système décentralisé.

## EXERCICE 15. VENTILATION DES DÉPENSES PAR ZONE GÉOGRAPHIQUE

### But

Effectuer un exercice pratique pour réfléchir à l'importance de l'allocation des fonds aux différentes régions.

### Activité

**Étape 1 :** Examinez les informations ci-dessous sur les dépenses de l'éducation par région.

	DÉPENSES POUR L'ÉDUCATION PAR PROVINCE	POPULATION PAR PROVINCE	DÉPENSES PAR HABITANT
Province 1	9 000 000	45 000	200
Province 2	30 000 000	250 000	100
Province 3	16 000 000	150 000	106
Province 4	15 000 000	60 000	250
Province 5	2 000 000	17 500	114

**Étape 2 :** Répondez aux questions ci-dessous.

1. Quelle province a obtenu la plus grande part des dépenses de l'éducation ?

2. À combien s'élevait sa part ?

Province :                      Part :

3. Quel était le montant des dépenses pour l'éducation par habitant dans chaque province ?

Province 1 :

Province 2 :

Province 3 :

Province 4 :

Province 5 :

4. Que pensez-vous de cette répartition ?

5. Si l'on vous présentait ces données, que feriez-vous de ces informations ? Sur quel autre domaine souhaiteriez-vous davantage d'informations ?

**Étape 3 :** Essayez de trouver des informations sur les allocations de fonds aux différentes zones géographiques dans le budget de votre propre pays. À votre avis, quel est le degré d'équité de ces allocations ? Vos possibilités d'y parvenir dépendront fortement de la façon dont le budget est présenté, de la complexité de votre système budgétaire, du degré de décentralisation et de l'existence ou non d'un système gouvernemental d'allocation pour les dépenses aux différentes régions. Cela signifie en fait que la réalisation d'un exercice similaire dans votre contexte sera infiniment plus complexe. Tout comme pour l'exercice précédent, si cela s'avère impossible avec les informations qui sont disponibles au public, nous vous conseillons de demander à rencontrer le ministre ou des représentants du ministère afin de discuter de la question avec eux. Quelle a été la place accordée aux questions de justice et d'équité dans la répartition des allocations budgétaires entre les différentes zones géographiques du pays ?

### Adaptation de l'exercice dans le cadre d'un atelier

- Cela nécessite un animateur ou une personne ressource qui a une bonne compréhension de l'analyse budgétaire.
- Assurez-vous que des informations pertinentes sur le budget de l'éducation de votre pays sont disponibles dans un format facile à utiliser afin que les participants puissent s'y référer au cours de la session.
- Les participants doivent discuter des questions en petits groupes, puis donner leur avis sur les points clés et les enjeux du plaidoyer en session plénière.

## ÉTUDE DE CAS 9. MISE EN PRATIQUE DES FORMULES DE PARTAGE ÉQUITABLES DANS QUELQUES PAYS

Ces dernières années, le **Brésil** a fait de grands pas en avant dans la promotion d'une démarche de financement qui vise à lutter contre les inégalités nationales au sens large. Le gouvernement fédéral a recours à une formule nationale pour déterminer la part des impôts de l'État devant être attribuée à l'éducation dans le système de revenus décentralisé, qui exige des niveaux de financement plus élevés pour les zones rurales et les groupes défavorisés comme les populations autochtones et les Afro-brésiliens. 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 (Beghin, 2008). De ce fait, les écarts de scolarisation dus à la situation financière des familles se sont réduits : le nombre moyen d'années de scolarité des enfants issus des 20 % des familles 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 : l'évaluation du 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. En juin 2016, toutefois, les ressources actuellement réservées à l'éducation ont été menacées en raison d'un projet d'amendement constitutionnel en attente présenté par le président par intérim Michel Temer, qui permettrait au gouvernement de limiter les dépenses publiques pendant au moins 20 ans.<sup>29</sup>

On trouve en **Afrique du Sud** une ancienne et solide formule de financement qui vise à lutter contre les inégalités géographiques historiques héritées du régime de l'apartheid. La Constitution donne aux municipalités le droit à une part équitable des recettes nationales perçues (la part équitable locale). Une formule d'équité supplémentaire est appliquée dans l'éducation : la taille relative du budget est en relation inverse à la qualité de l'éducation dans une province. Par exemple, Western Cape (avec une population plus riche en général) a été la province la plus performante sur le plan des

résultats aux examens de fin d'études en 2015 avec un taux de réussite de 85 %, tandis que Limpopo (une des provinces les plus pauvres) a été la troisième la plus faible à 66 %. Pour cette raison, on alloue davantage de ressources à la province du Limpopo. La relation inverse entre la part du budget global et les performances dans l'éducation, ainsi que sa qualité, reflète un nombre plus important d'enfants dans les populations des provinces les plus pauvres, l'héritage de l'apartheid et d'autres inégalités, et le degré de corrélation entre les performances scolaires et les conditions socioéconomiques.<sup>30</sup>

Une étude de 2012 sur l'allocation des fonds au **Kenya** a révélé que les dispositions visant le partage équitable à cette époque n'avaient pas abouti à une allocation du financement fondée sur les besoins. Par exemple, les allocations de fonds tendaient à refléter le nombre d'enfants scolarisés, ce qui a entraîné un grave sous-financement des régions arides et semi-arides plus pauvres comptant de grandes populations non scolarisées. Cette formule a fait l'objet d'une révision, conjuguée à un important processus de transfert des responsabilités (Alemayehu & Watkins, 2012).

Jusqu'à il y a quelques années, les provinces au **Pakistan** recevaient des financements en fonction de leur pourcentage d'habitants par rapport à la population globale. La formule ne tenait pas compte des niveaux de dénuement dans les provinces ni de leur capacité à percevoir leurs propres impôts ; les budgets des districts tendaient donc à être les plus bas dans les zones où les populations non scolarisées étaient les plus nombreuses. Au Penjab, par exemple, deux districts ont reçu 9 % du budget total de l'éducation, alors que les huit districts les moins performants n'ont obtenu que 8 %. Améliorer l'équité de la répartition nécessite de prêter attention à la répartition dans les provinces et entre elles. En 2009, le gouvernement a réformé sa formule de répartition du financement et a introduit trois critères supplémentaires pour déterminer les parts des provinces (pauvreté, perception des recettes et densité de la population). De ce fait, les allocations ont été beaucoup plus fondées sur les besoins. Les provinces pauvres comme le Balouchistan ont constaté l'impact positif de cette mesure dans leurs plans sectoriels de l'éducation (Malik & Rose, 2015).

29 Déclaration de la Campagne d'Amérique latine pour le droit à l'éducation (en espagnol uniquement) : <http://v2.campanaderechoeducacion.org/es/noticias/648-manifiesto-contra-las-propuestas-del-gobierno-interino-de-brasil-que-recortan-recursos-publicos-en-salud-y-educacion.html>

30 Discours prononcé par la ministre de l'Éducation de base, Mme Angie Motshekga, députée, lors de l'annonce des résultats des examens du NSC 2015 à Johannesburg le 5 janvier 2016. <http://www.education.gov.za/Newsroom/Speeches/tabid/950/ct/Details/mid/3816/ItemID/3312/Default.aspx>

# MODULE 5: RENFORCEMENT DE L'EXAMEN APPROFONDI DU BUDGET DE L'ÉDUCATION

## RÉSUMÉ :

Le module commence par la présentation du rôle essentiel des citoyens dans l'examen des budgets et des dépenses ainsi que pour tenir les gouvernements responsables de leurs promesses pour l'éducation. Il présente les possibilités de participation à différentes étapes et différents niveaux du cycle budgétaire. Le module se concentre en particulier sur le suivi du budget – c.-à-d. le suivi des décaissements et des dépenses du budget dans l'ensemble du système, afin de déterminer si les ressources allouées par le budget ont été libérées à temps et dépensées conformément au plan. Il contient des exemples concrets du travail des OSC dans ce domaine et fournit des exercices pratiques pour améliorer vos compétences.

## À LA FIN DE CE MODULE VOUS AUREZ :

- compris l'importance du rôle de la société civile dans l'examen minutieux des budgets et des dépenses de l'éducation ;
- compris que le contrôle citoyen des budgets de l'éducation et des dépenses peut s'effectuer à différentes étapes du cycle budgétaire et à différents niveaux (national, régional, district) ;
- préparé un processus de suivi budgétaire en vue de définir des objectifs et une orientation, d'identifier les partenaires, de réunir des informations budgétaires et de déterminer une méthodologie.





## 1. LE RÔLE DES CITOYENS DANS L'EXAMEN MINUTIEUX DES BUDGETS ET DES DÉPENSES

Ce module examine le rôle crucial des citoyens dans l'examen des budgets et des dépenses et pour obliger les gouvernements à rendre compte de leurs promesses pour l'éducation. Différentes approches sont explorées, avec un accent particulier sur le suivi du budget.

La transparence et la responsabilisation sont essentielles pour l'efficacité du secteur de l'éducation. Cela exige une participation active des citoyens dans les processus budgétaires et une grande vigilance des défenseurs de l'éducation à travers le monde pour tenir les gouvernements responsables de leurs engagements, et s'assurer que ces engagements se traduisent en actions concrètes qui peuvent conduire à l'éducation équitable et de qualité pour tous. C'est un rôle crucial pour la société civile, les syndicats d'enseignants et d'autres défenseurs de l'éducation, qui aide à bâtir des États responsables et efficaces qui répondent aux besoins et aux souhaits des citoyens. Cela permet de créer des démocraties plus saines en insufflant de la vigueur dans le contrat social entre l'État et la population. C'est pour cette raison que les ONG, les syndicats de l'éducation et les coalitions nationales de la CME ont un long passé d'engagement dans le plaidoyer autour du budget. En 2000, le Cadre d'action de Dakar appelait à « *l'implication et la participation de la société civile dans la formulation, la mise en œuvre et le suivi des stratégies de développement éducatif* ». Depuis lors, les OSC ont augmenté en nombre et en capacités, et participent désormais activement aux prises de décisions gouvernementales (EFA GMR, 2015a). Cet engagement a été réitéré par les dirigeants mondiaux dans le Cadre d'action Éducation 2030, qui soulignait que les organisations de la société civile « *doivent être engagées et impliquées à tous les stades, depuis la planification jusqu'au suivi et à l'évaluation, et leur participation doit être institutionnalisée et garantie* » (UNESCO, 2015a).

La société civile et les défenseurs de l'éducation peuvent contribuer à renforcer la responsabilisation dans les processus budgétaires en encourageant des décisions plus pertinentes et mieux adaptées aux besoins, en faisant entendre la

voix des plus marginalisées, en suivant les flux d'argent pour s'assurer qu'ils atteignent leurs destinataires – et en donnant l'alerte dans le cas contraire. La société civile peut par exemple :

- intervenir activement dans les processus de formulation du budget de l'éducation à l'échelle locale ou nationale et discuter des questions stratégiques concernant le financement de l'éducation avec les ministères des Finances ;
- distribuer des exemplaires du budget faciles à lire ;
- réaliser une analyse budgétaire indépendante et démystifier le budget de l'éducation, afin que les organisations de la société civile puissent cerner les défaillances dans la planification du budget et la répartition des ressources, et les différences entre les ressources qui ont été engagées et ce qui a réellement été dépensé ;
- former des organisations ou des particuliers à travailler sur le budget, notamment les associations parents-professeurs et les comités de gestion des écoles au niveau local, ainsi que les comités parlementaires au plan national ;
- appuyer les activités de suivi budgétaire afin de dévoiler ce que devient le budget concrètement dans différents districts ou écoles ;
- identifier les raisons à l'origine de blocages dans les flux de dépenses afin d'améliorer l'efficacité ;
- engager les communautés dans le suivi participatif, par exemple par le biais d'audits sociaux et de fiches d'évaluation des citoyens pour juger de l'efficacité et de la qualité des services publics ;
- consolider et analyser les données issues des exercices de suivi au niveau national ou local et utiliser les informations recueillies afin d'identifier les lacunes dans la prestation de services, et de quantifier l'investissement nécessaire pour atteindre l'éducation pour tous ;
- mettre en évidence les questions relatives à la sous-utilisation des dépenses, exposer le détournement des budgets, dénoncer la corruption, exiger des mesures correctives et amener les fonctionnaires corrompus devant les tribunaux.

## ÉTUDE DE CAS 10. UN TRAVAIL EFFICACE SUR LE BUDGET À TRAVERS LE FONDS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE POUR L'ÉDUCATION (CSEF)

Géré par la CME depuis 2009 et financé par le Partenariat mondial pour l'éducation (GPE), le Fonds de la société civile pour l'éducation est un programme destiné à aider des coalitions nationales démocratiques et représentatives à participer au dialogue, à la planification, à la budgétisation et au suivi de la politique du secteur éducatif. Il se fonde sur l'idée que, pour réaliser l'éducation de qualité gratuite et équitable pour tous et atteindre les objectifs nationaux et internationaux de l'éducation, il faut une société civile forte, largement diversifiée, qui prenne la tête de l'engagement dans ces processus.

La CME coordonne le CSEF en étroite collaboration avec les partenaires régionaux de mise en œuvre composés du Réseau africain de campagne pour l'éducation pour tous (ANCEFA) en Afrique, de la Campagne d'Amérique latine pour le droit à l'éducation (CLADE) en Amérique latine et dans les Caraïbes, du Bureau Asie-Pacifique Sud d'éducation des adultes (ASPBAE) en Asie et dans le Pacifique, et de la Campagne arabe pour l'Éducation pour tous (ACEA) au Moyen-Orient, en Afrique du Nord et en Europe de l'Est. Trois organismes de gestion financière sont responsables de la gestion des fonds : Oxfam Ibis, ActionAid Américas et l'Internationale de l'Éducation en Asie et dans le Pacifique (EIAP).

Le CSEF soutient actuellement des coalitions nationales de l'éducation dans 62 pays d'Afrique, d'Asie et du Pacifique, d'Amérique latine et des Caraïbes, du Moyen-Orient et d'Europe de l'Est. Grâce au CSEF, ces coalitions ont mis le suivi et le plaidoyer budgétaire au cœur de leur travail, dont voici quelques exemples :

- Au **Bénin**, la Coalition Béninoise des organisations pour l'Éducation pour Tous (CBO-EPT) a produit un programme de radio interactif sur l'impact des cours gratuits. La coalition a également diffusé un rapport alternatif sur le financement de l'éducation dans 10 municipalités défavorisées. Ce rapport met en évidence le besoin de financer l'amélioration de l'infrastructure, le décalage entre la hausse de la scolarisation et l'investissement dans le secteur, et la mauvaise gestion des subventions à l'éducation accordées aux écoles défavorisées. Les représentants du gouvernement ont reconnu les problèmes et présenté les mesures correctives prévues pour l'année scolaire 2015-2016. Pour en savoir plus, rendez-vous sur : <http://ancefa.org/?Benin&lang=en>.
- Au **Burkina Faso**, la Coalition nationale pour l'Éducation Pour Tous (CN-EPT/BF) a organisé un atelier sur le plaidoyer à l'intention des enfants non scolarisés et des femmes. Les participants ont préparé des initiatives de plaidoyer pour les élections municipales de 2016, en mettant l'accent sur la nécessité de défendre l'éducation au cours de l'élaboration des plans municipaux pour s'assurer que des budgets spécifiques lui sont alloués. La coalition s'est appuyée sur les résultats de son suivi budgétaire pour appeler les autorités à gérer les fonds de l'éducation avec plus d'efficacité et de transparence, en veillant à ce que les fournitures pédagogiques soient de bonne qualité et soient livrées aux écoles avant le début des cours le 1er octobre de chaque année. Pour en savoir plus, rendez-vous sur : [www.cneptbf.org](http://www.cneptbf.org).
- Jusqu'à récemment, les salaires moyens des enseignants au **Cambodge** étaient inférieurs à 80 dollars par mois, avec de fréquents retards dans les paiements. Les enseignants se voyaient ainsi forcés de demander aux élèves de payer le matériel scolaire ou de ne pas enseigner le programme scolaire dans son intégralité autrement que dans des cours particuliers payants. Ces coûts représentent un lourd fardeau pour les ménages pauvres, entraînant une hausse de l'abandon scolaire et l'inégalité. Dans ce contexte, la coalition cambodgienne NGO Education Partnership (NEP) a mené des enquêtes auprès des familles, organisé des actions de suivi au niveau des écoles et consulté les enseignants avant de présenter ses propositions au gouvernement en vue d'améliorer le recrutement et la protection sociale des enseignants et de renforcer la gestion financière. En 2013, le ministère de l'Éducation a annoncé des augmentations significatives de salaires pour les enseignants et une meilleure réglementation des paiements. Pour en savoir plus, rendez-vous sur : [www.nepcambodia.org](http://www.nepcambodia.org).
- En **République dominicaine**, le Foro Socioeducativo Republica gère un projet de suivi du budget de l'éducation. Son bulletin de suivi de l'éducation publié régulièrement 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. En participant à la campagne des 4 %, dirigée par Coalicion Educacion Digna (Coalition pour une éducation digne), Foro Socioeducativo a demandé au gouvernement de respecter son engagement de consacrer 4 % du PIB à l'éducation. En 2014 et 2015, le gouvernement a effectivement alloué 4 % du budget à l'éducation, mais le suivi du budget a montré que les dépenses réelles se situaient légèrement en dessous de 4 %. Le ministre de l'Éducation a écrit à la coalition en déclarant que « indéniablement », des activités de surveillance telles que le Projet de suivi de l'éducation « *apportent de réelles contributions au débat sur les questions d'éducation* ». Pour en savoir plus, rendez-vous sur : [www.forosocioeducativo.org.do](http://www.forosocioeducativo.org.do).

- Au **Timor oriental** en 2015, la coalition Timor Leste Coalition for Education (TLCE) a animé un débat radiophonique sur la nécessité d'augmenter l'allocation du budget de l'éducation à 20 % du budget annuel de l'État. TLCE a également rencontré la Commission de l'éducation du Parlement pour discuter de l'augmentation du budget de l'éducation et de l'amélioration de la politique éducative, et demander à la commission de soutenir son plaidoyer. TLCE fait également partie du Comité d'audit social (dépendant du bureau du Premier Ministre) qui surveille la mise en œuvre du budget de l'éducation. Les résultats de la surveillance seront présentés au niveau ministériel pour être pris en compte à l'avenir et dans les changements de politique. Plus de détails sur : <https://www.facebook.com/Timor-Leste-Coalition-For-Education-585858558181384>.

(site CME)

## 2. PLAIDOYER BUDGÉTAIRE

### L'ENGAGEMENT DES CITOYENS AUX DIFFÉRENTES ÉTAPES DU CYCLE BUDGÉTAIRE

Les différentes étapes du cycle budgétaire ont été décrites dans le module 1. Elles varient selon les pays, et les possibilités de participation de la société civile aux différents processus budgétaires varient considérablement aussi. Pourtant, des points d'entrée existent dans presque tous les pays ; il est donc essentiel pour les défenseurs de l'éducation d'avoir une bonne connaissance du calendrier budgétaire de leur gouvernement, afin de déterminer la façon optimale de plaider pour un meilleur financement public de l'éducation. Il s'agit d'examiner les documents budgétaires officiels, de rechercher des espaces potentiels pour l'engagement citoyen, d'évaluer la réaction possible du gouvernement et de déterminer quels aspects peuvent être influencés. Il est également impératif de savoir quand (c'est-à-dire à quels stades du processus budgétaire) et comment présenter aux décideurs, preuve à l'appui, des arguments sur ce qui doit changer et pourquoi.



Des membres de la communauté participent à des discussions sur l'éducation locale au Pakistan.

Image reproduite avec l'aimable autorisation de Pakistan Coalition for Education (PCE).

### ENCADRÉ 13. QUELS TYPES DE CAMPAGNES ET DE PLAIDOYERS ENTREPRENDRE AUX DIFFÉRENTES ÉTAPES DU CYCLE BUDGÉTAIRE ?

**1. Élaboration du budget :** le moment où le plan budgétaire est établi par la branche exécutive du gouvernement.

Au cours de l'élaboration du budget, les défenseurs de l'éducation peuvent publier des analyses portant sur ce que sont, ou devraient être, les priorités, avec l'espoir d'influer sur l'élaboration du budget. Il y a peut-être aussi des possibilités pour les militants d'établir des lignes de communication informelles avec des responsables de l'exécutif, ce qui pourrait faciliter une influence sur des questions spécifiques, non seulement à ce stade, mais tout au long du cycle budgétaire. Dans les pays où le processus législatif, qui se déroule à l'étape 2 (voir Module 1, pages 26-27, Étape 2), a peu d'impact sur le budget, il est souvent intéressant de mettre l'accent sur la phase d'élaboration, puisque c'est là que sont prises les principales décisions. Dans les pays qui émettent une déclaration prébudgétaire, les groupes de la société civile devraient profiter de l'occasion pour réagir aux priorités politiques qui sont présentées, dans les médias par exemple. S'il n'y a pas de déclaration prébudgétaire, on peut appeler à une plus grande transparence dans l'établissement des prévisions de recettes et d'autres facteurs qui sous-tendent les choix budgétaires.

Il est possible d'influencer les allocations budgétaires par divers moyens :

- en entreprenant des recherches sur les besoins particuliers des différents groupes et sur l'ensemble des besoins de l'éducation ;
- en diffusant les résultats de l'analyse budgétaire ;
- en produisant des budgets alternatifs ou parallèles ;
- en suggérant des ajouts ou des réaffectations dans le projet de budget ;

Il est possible d'influencer les politiques de perception des recettes par divers moyens :

- en produisant, avant la publication du budget, des analyses politiques en vue d'influencer la position de l'exécutif sur la politique fiscale ou, par exemple, sur les revenus tirés de l'industrie extractive.

**2. Approbation du budget :** le moment où le plan budgétaire peut être débattu, modifié et approuvé par le pouvoir législatif.

L'étape de l'approbation du budget se déroule généralement quand les informations sont publiées et que l'intérêt du public pour le budget est à son apogée. C'est donc pour les défenseurs de l'éducation une excellente occasion d'influencer le processus budgétaire. L'étendue de l'influence dépendra aussi de tous les liens établis avec des alliés potentiels à l'Assemblée législative et/ou du degré réel d'influence de l'assemblée législative sur le processus. Lorsque le conseil exécutif présente son budget à l'Assemblée législative, idéalement, le législateur aura les ressources et le temps d'examiner la proposition et d'y apporter des modifications. Cela donne de nouvelles possibilités aux défenseurs de l'éducation pour obtenir une couverture médiatique de leurs analyses du budget et mobiliser l'opinion publique.

Il y a divers moyens d'influencer les décisions de l'Assemblée législative :

- en publiant un résumé critique du budget ;
- en s'adressant aux officiels et à la population, avec des messages adaptés à chaque public ;
- en travaillant avec des parlementaires pour influencer des réaffectations ou des modifications dans le projet de budget ;
- en s'engageant dans les médias ; parfois, l'important n'est pas de demander des changements immédiats dans le budget actuel, mais plutôt de mettre des sujets en évidence et tirer parti de la couverture médiatique pour obtenir des changements plus radicaux, à plus long terme – p. ex. en démontrant que certaines décisions (comme la suppression des trêves fiscales pour les entreprises multinationales) auraient permis d'accroître les fonds disponibles pour l'éducation publique gratuite.

**3. Exécution du budget :** le moment où les politiques du budget sont mises en application par le gouvernement.

Sauf si l'exécutif publie régulièrement des rapports publics sur l'état des dépenses au cours de l'année, les OSC ont une capacité limitée à contrôler le flux de fonds dans l'ensemble du système. Cependant, l'étape de l'exécution du budget est souvent un très bon moment pour la société civile d'effectuer un suivi budgétaire – en suivant les dépenses de certains programmes spécifiques, pour

voir si elles atteignent leur destination et ont été utilisées aux fins prévues (ceci est expliqué en détail dans la section 3 de ce module). Les retards sont fréquents dans les décaissements et la libération des fonds depuis les organismes centraux jusqu'aux écoles ou pour des programmes spécifiques visant certains secteurs de l'éducation, tels que l'éducation des adultes ou la formation professionnelle des jeunes. Ces retards peuvent entraîner une sous-utilisation des dépenses et des conséquences sur la prestation des services.

Le plaidoyer à l'étape de l'exécution du budget peut impliquer plusieurs activités :

- Évaluer la qualité des dépenses pour voir si les objectifs politiques associés à l'allocation budgétaire sont respectés, et si les fonds publics sont utilisés à bon escient
- Exiger la publication (dans les temps impartis) de rapports en cours d'exercice, lorsque ce n'est pas le cas.
- Organiser des groupes locaux de plaidoyer budgétaire afin d'analyser les dépenses sur un aspect donné dans une école ou un programme éducatif particulier, par exemple.
- Mesurer l'impact de l'allocation budgétaire et diffuser les résultats.
- Influencer les allocations versées à des domaines spécifiques et suivre les dépenses budgétaires/de mise en œuvre tout au long du cycle budgétaire (pas seulement à la fin pendant l'audit) en dialoguant avec les autorités et les prestataires de services.

**4. Contrôle budgétaire :** le moment où les dépenses réelles du budget sont vérifiées et évaluées selon leur efficacité.

Cette étape consiste essentiellement à vérifier que les fonds ont été dépensés comme prévu, ceci par différents moyens :

- en entreprenant des recherches sur l'impact des dépenses sur des groupes spécifiques (tels que les communautés urbaines et rurales, les enfants handicapés ou les personnes issues des minorités ethniques) ;
- en comparant les intrants aux produits, afin de déterminer s'il y a eu fraude, corruption ou gaspillage ;
- en s'appuyant sur les données et les résultats des recherches pendant les audiences publiques, etc. ;
- en contrôlant si tous les budgets alloués ont été entièrement dépensés ou s'il y a sous-utilisation des fonds. Dans ce dernier cas, il convient d'alerter les médias, de diffuser des déclarations publiques et de faire pression sur le gouvernement afin que l'intégralité du budget soit utilisée.
- en présentant des recommandations sur les changements à apporter à l'allocation budgétaire de l'éducation l'année suivante.

## DÉMYSTIFIER LES BUDGETS

Lorsque les gouvernements sont transparents et responsables, il y a beaucoup plus de chances que les fonds soient dépensés de manière efficace et comme promis. Cependant, l'information sur les budgets est souvent limitée, difficile à trouver ou présentée d'une façon dense ou complexe. Si les citoyens ne sont pas convaincus que les budgets alloués sont dépensés de manière appropriée, ni que leurs impôts sont correctement alloués et dépensés, il est difficile de plaider pour davantage de ressources. Les OSC et les syndicats, en particulier ceux qui sont solidement enracinés dans les communautés, peuvent jouer un rôle important en aidant à ouvrir le processus d'élaboration du budget, en démystifiant les budgets, et en diffusant des informations plus accessibles et compréhensibles pour les citoyens.

## ENCADRÉ 14. ÉLABORATION D'UN GUIDE CITOYEN DU BUDGET DE L'ÉDUCATION

Les rapports budgétaires sont souvent très longs et rédigés dans un langage technique compliqué, difficile à analyser – ou même à comprendre – par les citoyens. Dans un certain nombre de pays, les gouvernements publient maintenant des budgets simplifiés, courts et faciles à lire, à l'intention des citoyens. Cependant, ces résumés concernent habituellement le budget national et ne contiennent pas beaucoup de détails sur le budget de l'éducation ou sur les dépenses prévues à l'échelle locale et provinciale. Un bon moyen de rendre le budget plus compréhensible pour le public est d'élaborer un guide citoyen du budget de l'éducation (International Budget Partnership).

Idéalement, ce serait au gouvernement de fournir des informations budgétaires simples. Toutefois, si ce n'est pas le cas, les défenseurs de l'éducation pourraient décider de produire un guide simple du budget de l'éducation dans le cadre du processus de suivi de ce budget. Il pourrait contenir les informations suivantes :

- Renseignements sur le cycle budgétaire
- Montant des fonds que percevra le secteur de l'éducation par rapport à d'autres secteurs
- Montant des fonds affectés aux différents niveaux de l'éducation (primaire, secondaire, supérieur, etc.)
- Montant des fonds dédiés aux groupes défavorisés et marginalisés
- Montant décaissé
- Qui est responsable de l'éducation à différents niveaux et à chaque étape
- Autres questions et problèmes

Le guide peut prendre diverses formes, depuis une simple brochure avec photos et illustrations jusqu'à un rapport plus complet. L'élaboration d'un tel guide permet d'approfondir l'expertise et les connaissances de l'organisation sur le processus budgétaire. Le guide facilitera les échanges avec les autres organisations et les citoyens impliqués dans le processus de suivi budgétaire (soit en tant que membres d'une équipe de suivi budgétaire soit parce qu'ils doivent apporter des réponses aux questions), ou avec les membres du grand public concernés par les décisions budgétaires.

### 3. SUIVRE LES BUDGETS

Le suivi budgétaire consiste habituellement à surveiller les décaissements et les dépenses du budget dans l'ensemble du système. Cela permet de déterminer si les ressources allouées par le budget ont été libérées à temps et dépensées conformément au plan. Le suivi du budget peut être effectué au niveau national, d'un État, d'un district ou d'une institution (école). En vérifiant les décaissements dans l'ensemble du système, le suivi budgétaire peut également contribuer à révéler des situations de mauvaise gestion et de corruption. Le suivi peut se concentrer sur la façon dont l'ensemble du budget de l'éducation a été dépensé à ces différents niveaux, ou examiner un programme ou un sous-secteur spécifique de l'éducation (p. ex l'enseignement primaire) à l'échelle nationale. Les comparaisons entre les États ou les districts peuvent révéler la manière dont les programmes sont mis en œuvre, s'ils contribuent à la réduction des inégalités, et leur niveau de qualité global.

Explorer les différences entre les allocations budgétaires (ce qui est prévu pour être dépensé) et les dépenses (ce qui est effectivement dépensé)

peut révéler des fonctionnements inefficaces, des blocages, des fuites ou la faiblesse des capacités dans le système. Dans la pratique, les budgets ne sont pas toujours appliqués exactement sous la forme où ils ont été approuvés par l'Assemblée législative ; il arrive fréquemment que les niveaux de financement du budget ne soient pas respectés et que les fonds autorisés ne soient pas dépensés pour les fins prévues.

De tels écarts peuvent provenir de décisions politiques volontaires, en réaction à l'évolution des conditions économiques ou politiques ou à la suite d'une catastrophe. Toutefois, des inquiétudes surgissent lorsqu'on constate des retards et des différences spectaculaires entre les budgets alloués et les budgets réels qui ne peuvent pas être justifiés par une politique saine.

La société civile et les défenseurs de l'éducation ont un rôle unique à jouer dans ces processus. Comme les OSC travaillent à différents niveaux, elles peuvent s'engager dans le suivi des dépenses budgétaires par rapport aux engagements au niveau national/de la capitale, ou travailler à l'échelon sous-national ou local sur les problèmes provinciaux ou locaux. La plupart des groupes qui travaillent au niveau provincial ou

local s'efforcent de surveiller la mise en œuvre du budget, d'influencer les fonctionnaires chargés de son application ou d'actionner des mécanismes de contrôle locaux. Au niveau des écoles, le suivi du budget des dépenses réelles peut porter sur une école individuelle ou un échantillon d'écoles. Il conviendra peut-être de vérifier que les ressources allouées à l'enseignement et l'apprentissage ou à l'infrastructure ont été dépensées comme prévu dans le budget, par exemple.

Tenter d'établir des liens entre le travail au niveau national et au niveau sous-national est complexe et s'accompagne de plusieurs défis, mais idéalement, ce travail devrait être associé à l'analyse des engagements nationaux et des flux monétaires, afin de déterminer si l'argent est dépensé à bon escient ou de révéler des utilisations abusives ou des détournements de fonds (voir l'étude de cas 11).

### ÉTUDE DE CAS 11. LE SUIVI BUDGÉTAIRE DONNE DES RÉSULTATS AU MALAWI

Au Malawi, la coalition de la société civile pour l'éducation (Civil Society Education Coalition, CSEC) suit les dépenses de l'éducation depuis de longues années. Dans le cadre de ce processus, les membres de CSEC implantés dans les communautés remettent une série de questionnaires normalisés aux enseignants et aux fonctionnaires de l'éducation dans tout le pays. Des questionnaires adressés aux chefs d'établissement dans un certain nombre d'écoles fournissent des renseignements sur divers indicateurs de performance. CSEC recueille également des données auprès des assemblées de district, des bureaux d'éducation du district, des services d'approvisionnement de l'éducation et des instituts de formation des enseignants.

Les données des questionnaires sont analysées pour produire un rapport qui est lancé chaque année au cours d'une réunion publique en présence de fonctionnaires du ministère, de parlementaires, de partenaires au développement et des médias, pendant la période des délibérations parlementaires annuelles sur le budget. La coalition organise ensuite des réunions de district entre les représentants de l'assemblée du district, les responsables de l'éducation du district, les organisations non gouvernementales et les responsables scolaires pour discuter des résultats et, si nécessaire, élaborer des plans

d'action pour régler les problèmes. Au fil des ans, cette initiative a contribué à déceler des problèmes liés au décaissement tardif des salaires des enseignants, à accroître le financement des programmes d'éducation spécialisée pour les enfants handicapés et à traiter les disparités entre zones rurales et urbaines. CSEC a utilisé son influence croissante pour participer aux réunions du gouvernement et des groupes de travail sur l'éducation. La coalition a exploité ces expériences pour élargir la participation et l'influence de la société civile dans la vie sociale au Malawi plus largement, et pour renforcer ses capacités de suivi et d'évaluation.

Source : Basé sur une étude de cas de l'IBP <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Civil-Society-Coalition-for-Quality-Basic-Education-Carries-Out-Public-Expenditure-Tracking-Surveys-in-Malawi.pdf>



Une école de fortune sous un arbre à Lilongwe (Malawi).  
Image reproduite avec l'aimable autorisation de Kjersti Jahnsen Mowé/Campagne mondiale pour l'éducation.

### ENCADRÉ 15. SUIVI DES ENGAGEMENTS DANS LE PARTENARIAT MONDIAL POUR L'ÉDUCATION

Comme indiqué dans le module 2, le Partenariat mondial pour l'éducation (GPE) est un important bailleur de fonds multilatéral de l'éducation dans plusieurs pays en développement. Le GPE a organisé en 2014 une conférence à grande échelle dans le but de reconstituer ses ressources pour la période 2015-2018. Les engagements pendant la conférence ont totalisé 28,5 milliards de dollars ; sur cette somme, 26 milliards de dollars venaient de 27 gouvernements de pays en développement qui se sont engagés à accroître leurs dépenses d'éducation, dépassant de loin la cible initialement fixée par le GPE pour les engagements de ressources intérieures qui était de 16 milliards de dollars. Dans le cadre de ces engagements ambitieux et impressionnants :

- 21 pays ont annoncé que leur budget d'éducation sera supérieur ou égal à 20 % du budget national total en 2018.

- 11 de ces pays ont promis d'augmenter leurs budgets d'éducation.
- 12 pays se sont engagés à allouer au moins 45 % du budget de l'éducation à l'enseignement primaire.

Les coalitions de la société civile et les militants peuvent jouer un rôle important dans le suivi des promesses et pour tenir les gouvernements responsables de leurs engagements de 2014. De plus, un certain nombre de pays en développement n'ont pas annoncé d'engagement lors de la conférence de reconstitution des ressources. Ce travail sera particulièrement important à l'approche de la prochaine campagne et de la conférence de reconstitution des ressources du GPE, sans doute en 2017. La CME fournira des outils et des ressources aux coalitions de la société civile pour les aider à intensifier leurs activités de suivi et de plaidoyer autour des engagements en faveur du GPE.

### COMPRENDRE LE CONTEXTE

Avant de se lancer dans un processus de suivi budgétaire, il est important que les défenseurs de l'éducation réfléchissent au type de suivi qu'ils veulent entreprendre, où ils veulent le faire, et quels programmes peuvent intéresser leur organisation. Certains facteurs sont cruciaux dans ces décisions : le degré de décentralisation dans le pays, les responsabilités à différents niveaux, les principaux défis qui se posent, et les forces spécifiques de l'organisation ou du réseau dans ces domaines. L'Exercice 16 vous aidera lors de vos réflexions au cours du processus.



## EXERCICE 16. COMPRENDRE LE CONTEXTE : CARTOGRAPHIE DES RESPONSABILITÉS EN MATIÈRE DE DÉPENSES DE L'ÉDUCATION ET DÉTERMINATION DES PROBLÈMES

### But

Déterminer qui est responsable des dépenses de l'éducation à différents niveaux et commencer à identifier les problèmes.

### Activité

Étape 1 : Identifier les structures de dépenses à différents niveaux – Faites un tableau répertoriant les différents organismes responsables des dépenses du budget de l'éducation et leurs rôles. Partez du niveau national pour descendre jusqu'au niveau de l'école. Assurez-vous de bien comprendre comment les transferts fonctionnent et qui est responsable des décaissements.

NIVEAU	ORGANISME	FONCTION	RESPONSABILITÉ	PROBLÈMES IDENTIFIÉS
National				
Provincial				
District				
École				

**Étape 2 : Identifier les problèmes** – Êtes-vous déjà au courant de certains problèmes ou blocages dans le système qui devront être explorés dans le cadre de votre processus de suivi budgétaire ? Certaines provinces peinent-elles à dépenser leurs allocations ? Y a-t-il des rumeurs de mauvaise gestion ou de corruption dans un organisme ou une région en particulier ? Identifiez les blocages ou d'autres problèmes concernant les dépenses d'éducation et ajoutez-les à votre tableau.

**Au cours de votre processus de suivi budgétaire :** *Vous aurez besoin d'approfondir ces questions lorsque vous vous lancerez réellement dans votre processus de suivi budgétaire. Pour obtenir des informations sur les processus et les problèmes liés aux dépenses de l'éducation, consultez les documents budgétaires du gouvernement ou les rapports d'audit, parlez aux responsables du budget au niveau provincial ou de district, ou aux fonctionnaires du ministère de l'Éducation. Votre capacité à accéder à des données pertinentes varie en fonction du degré d'ouverture de la politique d'information de votre gouvernement. Si ce n'est pas possible d'accéder aux informations dont vous avez besoin, votre première étape pourrait être de faire pression sur le gouvernement pour rendre le processus budgétaire plus transparent. À bien des égards, un suivi budgétaire consiste avant tout à établir des relations, de sorte que l'information est constamment partagée.*

### Adaptation de l'exercice dans le cadre d'un atelier

- Vous pouvez utiliser une carte pour faire cet exercice de manière visuelle et participative. Demandez aux participants de réaliser une grande carte du pays ou de la région et de localiser les différents organismes ou personnes responsables des dépenses. La carte peut également comporter des informations sur les liens entre les différents acteurs et sur les blocages.
- Par ailleurs, un [diagramme Chapatti](#) peut être utilisé pour identifier les différents acteurs impliqués, les relations entre eux et leur pouvoir relatif, ainsi que les blocages dans le système.

## SUIVI DE LA LIBÉRATION DES FONDS PAR LES AUTORITÉS CENTRALES

Une fois qu'un budget est approuvé, le Trésor national transfère les financements aux ministères, aux services ou à l'organisme concernés. Les transferts, mensuels ou trimestriels, à partir d'un fonds de recettes centralisé, peuvent exiger des mandats officiels (formulaires d'autorisation du gouvernement) qui sanctionnent la libération de fonds et précisent les postes budgétaires pour lesquels le bénéficiaire peut engager des dépenses.

La période de 12 mois pendant laquelle un budget est en vigueur est appelée l'exercice ; elle ne coïncide pas nécessairement avec l'année civile. Au cours de l'exercice, les responsables comptables ou leur personnel enregistrent toutes les opérations de recettes et de dépenses effectuées au cours de l'année, et ces transactions enregistrées constituent la base du budget et des rapports comptables de l'année. À la fin de l'exercice, une fois que toutes les transactions sont enregistrées, le chef comptable prépare les comptes de clôture des opérations financières de l'entité pour l'exercice.

C'est ainsi que cela fonctionne dans la plupart des pays. L'accessibilité de ces budgets dépend du degré de transparence du système. La pratique recommandée est la publication par le gouvernement de rapports en cours d'exercice à des fins d'examen minutieux, puis des comptes définitifs dans un rapport de fin d'année.

Au cours de l'exercice, les OSC peuvent mobiliser les citoyens pour demander au gouvernement (à tous les niveaux) de rendre des comptes en employant différents moyens :

- en établissant des groupes locaux de plaidoyer sur le budget afin qu'ils comprennent ce qui devrait revenir à leur région locale ou leur école ;
- en mesurant l'impact des allocations budgétaires et de leur utilisation ;
- en diffusant les résultats tout au long du cycle budgétaire (pas seulement à la fin pendant l'audit) grâce au dialogue avec les autorités et les prestataires de services.

Durant la phase d'audit, les OSC peuvent vérifier que les fonds ont été dépensés comme prévu en examinant les rapports d'audit et en identifiant les domaines de sous-utilisation des dépenses (par programme, dans l'ensemble du système, ou géographiquement).

### ÉTUDE DE CAS 12. LE SUIVI DU BUDGET COMME OUTIL DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION AU MALAWI

Du fait du système décentralisé du Malawi, les fonds pour l'éducation de base sont décaissés à partir du Trésor national directement aux comptes du district, où ils sont attribués à la discrétion de l'assemblée de district. En l'absence d'une loi sur le droit à l'information, le gouvernement fournit peu d'informations sur l'utilisation de ces fonds. La coalition de la société civile pour l'éducation (Civil Society Education Coalition, CSEC) travaille donc avec des contacts au gouvernement et des organisations comme la Banque mondiale et l'UNICEF pour avoir accès à des renseignements plus précis, et traduit le budget national et les budgets de district de l'anglais vers le chichewa pour distribuer aux communautés locales un contenu qui leur est accessible. La coalition a également un long passé d'engagement dans le suivi citoyen des budgets et des dépenses d'éducation (voir l'étude de cas 11).

En 2011, la coalition s'est rapprochée de groupes de terrains connus pour leurs actions de suivi du budget de l'éducation en vue d'effectuer régulièrement des enquêtes ponctuelles qui ont révélé que 5 millions de kwachas malawiens (11 500 dollars à l'époque) avaient disparu d'un fonds dédié à l'éducation dans le district de Chitipa. Ils ont présenté le problème au commissaire de district, qui a prétendu avoir redirigé les fonds au profit du bureau de santé du district – une affirmation qui s'est révélée fautive ultérieurement. Les groupes ont adressé une pétition aux instances de gouvernance locales, en attirant l'attention de la communauté sur la mauvaise utilisation des fonds. En conséquence, le ministre a exigé que les fonds manquants soient remboursés aux écoles, et le commissaire de district a été démis de son poste. L'équipe a ensuite suivi le Fonds de soutien aux écoles du district pour vérifier si les fonds avaient été retournés au profit des 60 000 élèves de Chitipa.

*Pour en savoir plus sur CSEC, consultez le site [www.csecmw.org](http://www.csecmw.org)*

## SUIVRE LES DÉPENSES DANS TOUT LE SYSTÈME

La plupart des dépenses de l'éducation sont effectuées au niveau sous-national. Avec la décentralisation croissante des budgets d'éducation, il y a de plus en plus de pays où les transferts financiers sont faits du niveau national vers les provinces, les districts, le niveau local ou les écoles. Toutefois, cet argent n'atteint pas toujours l'école. Le suivi tout au long du système s'intéresse au cheminement de l'argent, et permet d'exposer la corruption ou la mauvaise gestion financière.

Aux problèmes de corruption s'ajoutent de nombreuses autres anomalies dues à la capacité d'absorption limitée des organismes gouvernementaux (c.-à-d. l'incapacité de dépenser efficacement les ressources disponibles), à un système budgétaire défaillant ou à d'autres problèmes techniques. Par exemple, l'objectif de certains fonds particuliers ne figure pas toujours clairement au budget, et la faiblesse des mécanismes de compte-rendu empêche une surveillance efficace des flux de dépenses. Parfois, l'allocation budgétaire n'est pas entièrement dépensée en raison d'un manque de capacité au sein d'un ministère ou au niveau local. Cela peut se produire pour diverses raisons – un ministère qui n'a pas la capacité de déployer un projet, ou un manque de personnel pour fournir un certain service. Il y a peut-être de l'argent pour les livres scolaires, mais les procédures de passation des marchés sont trop longues, ou la faiblesse des chaînes d'approvisionnement entrave les dépenses, de sorte que les fonds alloués ne peuvent être dépensés dans les temps prévus. Les fonds non dépensés doivent être retournés au Trésor national à la fin de l'année, ce qui peut se traduire par une allocation moindre dans le prochain cycle budgétaire. La littérature actuelle sur le financement de l'éducation suggère que l'écart entre les dépenses réelles et les dépenses prévues explique peut-être en partie la faiblesse de la relation de causalité entre les dépenses déclarées pour des intrants scolaires spécifiques et les résultats correspondants.

Pour être efficace, le processus de suivi doit porter sur trois niveaux : l'analyse des allocations nationales ; la manière dont elles sont décaissées par le système au niveau suivant (p. ex. État/province/région ou district) ; et le suivi du versement des allocations au niveau des écoles. Au plan national, il est indispensable de dialoguer directement avec le gouvernement et les décideurs politiques pour obtenir des informations exactes et à jour sur le niveau des fonds circulant dans le système, ainsi que sur le moment où les décaissements sont effectués, et pour quoi

l'argent est dépensé. Cela peut faire l'objet d'un suivi au niveau du district, en s'adressant au bureau de l'éducation du district pour savoir si et combien de fonds sont arrivés – et pour quelles écoles, et en explorant les raisons de ces résultats. Dans certains cas, d'énormes quantités de fonds alloués peuvent rester inutilisés en raison de retards dans les décaissements. Il est prouvé que ces retards ont parfois laissé trop peu de temps aux autorités locales pour dépenser efficacement ces fonds. Ces fonds sont ensuite retournés au Trésor. Si les responsables locaux ne respectent pas les délais fixés, ils risquent de perdre la totalité du financement l'année suivante. D'où l'importance de s'assurer que l'argent circule de façon fluide et de lever les blocages.

Dans certains pays, les régions et les districts les plus pauvres ont parfois des difficultés à dépenser le montant alloué. Par exemple, en Inde, les dépenses par élève ont augmenté dans le cadre d'un engagement renouvelé envers l'enseignement primaire, mais certaines des zones les plus pauvres n'ont pas été en mesure de dépenser l'argent. Cela a été le cas au Bihar, l'un des États les plus pauvres de l'Inde, où les dépenses par élève ont augmenté de 27 % entre 2011/12 et 2012/13 par rapport à une hausse nationale moyenne de 5 % au cours de la même période. Mais le Bihar a dépensé seulement 38 % de ses allocations en 2011/2012, comparativement à une moyenne nationale de 62 % (Accountability Initiative Centre for Policy Research, 2010). En 2013-2014, dans la province du Penjab au Pakistan, environ 9 à 13 % des allocations n'ont pas été dépensées, tandis que près de 25 % restaient inutilisées dans le Sindh. Ce ne sont que quelques exemples démontrant que la société civile a un rôle essentiel à jouer dans le contrôle des flux de fonds, l'identification des goulots d'étranglement et l'appel à l'action pour corriger les dépenses inadaptées ou les écarts entre les montants dépensés et l'accomplissement des engagements.

L'une des premières tâches des OSC consiste à vérifier si les financements sont libérés et dépensés efficacement dans l'ensemble du système, depuis le niveau national jusqu'à l'échelon local. Dans les pays où les grandes décisions sur les budgets de l'éducation sont prises au niveau sous-national (généralement l'État ou la région), il faudra particulièrement suivre les dépenses publiques en aval à partir de ce niveau.

### ÉTUDE DE CAS 13. AMÉLIORER LES CONDITIONS DES ENSEIGNANTS DANS LES ZONES RECUILÉES DE LA GAMBIE

En 2012, le syndicat des enseignants GTU et la Coopérative de crédit du syndicat des enseignants (GTUCCU) de Gambie ont constaté que, dans certaines zones rurales ou difficiles d'accès, les enseignants étaient obligés de parcourir de longues distances, souvent pendant plusieurs jours et par des moyens de transport risqués, afin de retirer leur salaire auprès des banques désignées. Les paiements étaient fréquemment retardés. Conséquences : des journées d'enseignement perdues et des enseignants démotivés, de plus en plus réticents à travailler dans des régions éloignées.

Suite à des discussions entre GTU et le gouvernement, il a été décidé que GTUCCU participerait à l'amélioration du versement des traitements des enseignants, pour garantir le respect des délais de paiement. La participation de la coopérative de crédit a

permis le préfinancement des salaires lorsque le gouvernement était en retard dans le traitement, et donc de payer les enseignants à temps. En outre, cela a mis à jour des anomalies dans le système, avec des enseignants « fantômes » qui percevaient des salaires. GTUCCU a également introduit un nouveau programme destiné à aider les enseignants à obtenir des motos. Ils disposaient ainsi d'un mode de transport plus sûr pour se rendre plus facilement dans les régions isolées. En conséquence, les enseignants ont commencé à recevoir leurs salaires à temps, l'absentéisme a été réduit, et les enseignants sont devenus plus motivés à accepter des postes dans les écoles très isolées. Cet exemple démontre également le rôle que la société civile et les syndicats d'enseignants peuvent jouer en s'engageant activement dans le suivi et le dialogue autour du budget de l'éducation au niveau local.

Source : Internationale de l'Éducation (2015) *Teachers Assessing Education For All: Perspectives from the classroom* [http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/EI\\_EFA\\_Assessment\\_2015.pdf](http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/EI_EFA_Assessment_2015.pdf)

Les recettes perçues au niveau sous-national constituent une part croissante des allocations budgétaires générales. Dans ces cas, il est essentiel que les défenseurs de l'éducation assurent un suivi complet des fonds alloués au niveau de l'État en surveillant les transferts depuis l'État jusqu'aux entités locales. Dans de nombreux cas, le manque de transparence peut contrecarrer les tentatives de suivi des fonds sous-nationaux et la quantité d'informations disponibles peut varier grandement d'une région à l'autre. Les défenseurs de l'éducation doivent aussi s'efforcer d'ouvrir un espace à la fois pour effectuer le suivi et pour participer aux prises de décision à l'échelon sous-national (IBP website).

Il convient également de noter que, dans certains pays, les dépenses sont déterminées uniquement après l'adoption du budget, parce que le budget transmet une partie des fonds centraux directement aux législateurs ou aux parlementaires, lesquels répartissent ensuite les fonds comme bon leur semble dans leur circonscription (fonds de développement de la circonscription). Cette situation présente plusieurs problèmes majeurs – le moindre n'étant pas qu'elle va à l'encontre du rôle des députés en tant que législateurs et superviseurs du budget.

La société civile a clairement une place à prendre dans ces situations pour surveiller comment ces fonds sont alloués et dépensés (van Zyl, 2010).

En résumé, en s'intéressant au budget tout au long de sa mise en œuvre, la société civile peut identifier les situations où des blocages en aval génèrent des problèmes et réagir par des interventions de plaidoyer appropriées.

## 4. LE SUIVI DU BUDGET AU NIVEAU DE L'ÉCOLE

Au niveau local, une priorité majeure pour les organisations de la société civile est d'assurer le suivi des budgets de l'éducation pour savoir combien d'argent est censé arriver et combien arrive effectivement dans chaque école.

Au niveau de l'école, on peut employer un processus similaire à celui appliqué au niveau de la province ou du district : voir si l'argent est arrivé, combien, quand, et si cela correspond aux informations recueillies au niveau du district. Malheureusement, dans de nombreux cas, les écoles ne reçoivent pas leur financement avant la moitié de l'année scolaire en raison de la lenteur des décaissements des organismes centraux. Les écoles fonctionnent ainsi sans argent une partie de l'année et soudainement doivent le dépenser

très rapidement, auquel cas il leur arrive de ne pas être en mesure de le dépenser de façon appropriée ou de l'absorber entièrement. Dans ce cas, le plaidoyer devrait en priorité contribuer à rendre ce processus plus rapide et plus fluide.

Le renforcement des capacités des comités de gestion des écoles et des associations parents-enseignants à comprendre les budgets et à participer à la planification peut vraiment être utile, tout comme l'affichage du budget scolaire sur les panneaux d'information de l'école. Les organisations de la société civile devraient être les premières à condamner des escroqueries telles que la présence d'enseignants fantômes dans les registres de salaire et être prêtes à soutenir l'inculpation des fonctionnaires et des chefs d'établissement corrompus devant les tribunaux. Plus l'examen indépendant du budget est approfondi, plus il sera facile de démontrer que les nouveaux investissements dans l'éducation atteindront les bénéficiaires qui en ont besoin et apporteront une réelle différence. Dans les pays où les gouvernements ne respectent pas les objectifs de dépenses convenus pour l'éducation, il est important de réclamer à la fois des mesures visant à mettre fin à la corruption et une hausse des allocations budgétaires.



Une salle de classe en mauvais état en Haïti.

Image reproduite avec l'aimable autorisation de Kjersti Jahnsen Mowé/Campagne mondiale pour l'éducation.

#### ÉTUDE DE CAS 14. AUDITS SOCIAUX AU GUATEMALA

En 2002, l'organisme de recherche et de plaidoyer du Guatemala ASIES a lancé la Grande Campagne Nationale pour l'Éducation (Gran Campaña Nacional por la Educación ou GCNE), en collaboration avec une coalition de 77 organisations non gouvernementales de tout le pays. Depuis, la GCNE a organisé un certain nombre d'enquêtes auprès des communautés ou audits sociaux, en vue de surveiller la mise en œuvre des programmes d'éducation primaire publique, notamment ceux qui offrent des repas et des manuels scolaires gratuits. GCNE utilise une méthode d'échantillonnage scientifique pour sélectionner des écoles de tout le pays

pour ses enquêtes. Les enquêtes interrogent des directeurs d'école, des enseignants, des parents et des élèves sur différents sujets : Connaissent-ils l'existence des repas et des manuels scolaires gratuits ? Considèrent-ils que les budgets de ces programmes sont adéquats ? Quel est leur niveau de satisfaction à l'égard des programmes ? Les enquêtes ont révélé des résultats surprenants qui expliquent en partie l'absence d'amélioration dans l'éducation de ce pays. Par exemple, une enquête a révélé qu'environ 80 % des chefs d'établissement n'étaient pas au courant de l'existence des repas gratuits et que près de 75 % des écoles n'avait pas reçu suffisamment de manuels scolaires pour tous les élèves.

## ÉTUDE DE CAS 15. BANGLADESH : FORMER DES ANALYSTES BUDGÉTAIRES AU NIVEAU LOCAL

Engagé dans le travail budgétaire depuis 2001, ActionAid Bangladesh aide des groupes de suivi des écoles à élaborer des plans et des budgets parallèles, puis à nouer des relations avec les autorités en vue de satisfaire aux demandes des groupes. Le budget de l'école est examiné en incluant des intrants financiers ou non financiers, comme les enseignants et les manuels scolaires qui sont inscrits au budget de l'administration centrale. Les communautés peuvent ainsi discuter de toute la gamme d'intrants nécessaires pour leur école. Comme les plus gros postes de dépenses sont gérés de façon centralisée, le budget de l'école, composé principalement de fonds recueillis auprès des parents ou des tuteurs, est souvent très limité et est employé pour payer pour d'autres intrants scolaires, tels que les gardes de sécurité, les jardins de l'école et l'entretien des bâtiments. En conséquence, envisager le budget uniquement sous l'angle des dépenses effectuées à l'échelon de l'école est peut-être trop restrictif.

Le projet a été réalisé avec l'appui d'analystes budgétaires locaux, qui ont été formés dans les domaines de l'analyse budgétaire, des liens entre le budget de l'école et le budget national, et sur la politique de l'éducation. En commençant par une analyse du budget familial (pour montrer que les budgets sont présents dans la vie de tout le monde), les analystes budgétaires ont travaillé avec les membres de la communauté pour examiner les caractéristiques de l'école (la qualité des bâtiments, les enseignants, la taille des classes, le nombre d'heures de contact, etc.). Cela a été suivi par un exercice de visualisation pour

permettre aux participants de décrire l'école de leurs rêves. En comparant les caractéristiques actuelles et les intrants nécessaires pour l'école de leurs rêves, le groupe a été en mesure d'identifier les lacunes et d'élaborer des plans pour les combler. À partir de cela, les groupes de suivi de l'école ont préparé des plans annuels pour l'école, et demandé le budget nécessaire à l'administration locale et nationale.

Le projet a obtenu des niveaux variés de succès. Il a clairement contribué à revitaliser les comités de gestion des écoles et à renforcer l'implication des parents dans les écoles. Les liens entre les parents et les enseignants sont beaucoup plus étroits et les parents apportent plus de soutien des enseignants, car ils sont davantage conscients de leurs compétences, leurs connaissances et leur dévouement à l'éducation. En outre, il y a une plus grande prise de conscience des liens entre le paiement des impôts et le droit à l'éducation, comme en témoigne cette citation : « *Nous payons des impôts au gouvernement. Nous devons aussi payer des taxes supplémentaires sur le prix des produits de base quotidiens, mais le gouvernement ne se soucie pas de notre droit à l'éducation... Nous ne voulons pas beaucoup, mais le gouvernement ne satisfait pas nos exigences élémentaires... le gouvernement doit promouvoir, faciliter et garantir l'éducation primaire pour tous.* » Cependant, l'exemple de l'école Chitmorom illustre les limites de la démarche. Il a été démontré qu'il fallait deux enseignants supplémentaires dans cet établissement, mais la politique centralisée de recrutement et d'affectation du gouvernement n'a pas permis de les embaucher.

Source : AAI.

## CONSEILS POUR LE SUIVI DU BUDGET DE L'ÉCOLE

Le suivi du budget peut être mené au niveau de l'école pour vérifier si les fonds alloués sont arrivés à bon port et ont été dépensés conformément au plan, et pour identifier les contributions financières versées par les parents et d'autres contributeurs.

Idéalement, ce suivi devrait être effectué de manière participative avec des parents, des enfants et d'autres parties prenantes clés activement impliqués dans le processus dès le début. Voici un bref aperçu de la méthodologie et une liste de questions à se poser.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Pour une description approfondie de la façon d'effectuer un suivi budgétaire dans les écoles, voir ASPBAE 2010.

## ENCADRÉ 16. MÉTHODOLOGIE DE SUIVI BUDGÉTAIRE AU NIVEAU DE L'ÉCOLE

### 1. Constituez une équipe de suivi du budget.

Elle doit être formée de parents, d'autres acteurs clés et de personnes disposant des compétences et des connaissances requises pour suivre le budget concerné.

### 2. Déterminez à qui vous vous adressez. Ce peut être des enfants, des parents, des enseignants, des membres d'associations parents-professeurs ou de comités de gestion des écoles, des responsables de l'éducation dans le district, des représentants des autorités locales, etc.

### 3. Utilisez une combinaison de méthodes de collecte de données pour obtenir les informations nécessaires. Quelques exemples :

- Revue documentaire – obtenir et examiner les principaux documents et plans budgétaires relatifs à l'école.
- Interviews – interroger des personnes individuelles telles que le chef d'établissement qui détient beaucoup d'informations sur le budget et les dépenses de l'école.
- Enquête – concevoir et effectuer une enquête simple pour recueillir des renseignements sur les équipements scolaires, les enseignants et les élèves, le budget, les dépenses, les contributions versées par les parents, etc.
- Groupe de discussion thématique – réunir un groupe de parties concernées pour explorer une question particulière en lien avec l'allocation budgétaire et les dépenses de l'école.

- Atelier – réunir un groupe de parties concernées pour explorer les questions relatives à l'allocation budgétaire et aux dépenses de l'école dans le cadre d'un atelier.
- 4. Résumez et validez les résultats, et partagez-les avec les principales parties prenantes.
- 5. Déterminez la prochaine étape en collaboration avec les acteurs concernés.

### Questions à poser pour le suivi du budget de l'école

- Quel est le montant du budget d'éducation gouvernemental attribué à l'école ?
- L'école a-t-elle reçu l'intégralité de l'allocation gouvernementale qui était prévue au budget ?
- De quelles autres sources de financement l'école a-t-elle bénéficié ?
- Combien d'argent a été dépensé jusqu'à présent ? Et pour quels postes du budget ?
- L'école a-t-elle préparé un plan pour l'année ? L'argent a-t-il été dépensé conformément à ce plan ?
- Est-ce que l'école dépense des fonds non couverts par les ressources de l'État ? Par exemple pour l'électricité, les gardes de sécurité, l'eau, l'impression des sujets d'examen ? Si oui, d'où proviennent ces fonds ?
- Comment les parents sont-ils invités à contribuer aux coûts de l'éducation ?

## LE COÛT DE L'ÉDUCATION « GRATUITE »

Les parents sont souvent tenus de verser des contributions financières significatives pour l'éducation de leur enfant. Cela peut inclure des frais directs et indirects tels que les frais de scolarité, les frais d'admission, les contributions aux associations parents-professeurs et aux comités de gestion des écoles, les coûts des manuels scolaires, les frais d'examen, les frais d'entretien de l'école et les frais de bibliothèque.

Ajoutés aux coûts du transport, des repas et des uniformes, ces frais peuvent limiter la scolarisation des enfants issus de familles pauvres. Lorsque l'on examine le budget scolaire, il est important aussi d'identifier et de prendre en compte les coûts supportés par les parents et les tuteurs, car ils peuvent avoir un impact significatif sur le droit à l'éducation, en particulier pour les enfants les plus pauvres.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Pour une étude détaillée en vue d'identifier les coûts directs et indirects de l'éducation pour les parents, voir AAI 2011.

## EXERCICE 17. PLANIFIER VOTRE TRAVAIL DE SUIVI BUDGÉTAIRE

### But

Préparer un processus de suivi budgétaire : définir les objectifs et l'orientation du suivi budgétaire, identifier les partenaires, réunir des informations budgétaires et déterminer une méthodologie.

Si vous envisagez une activité de suivi du budget, il est important de commencer par définir ce que vous voulez faire et pourquoi. Cet exercice va vous aider à explorer les raisons pour lesquelles vous souhaitez travailler sur ce point, les problèmes que vous cherchez à résoudre, et à quels niveaux.

### Activité

**Étape 1 : Sélectionner votre équipe de suivi budgétaire** – Mettez en place une équipe composée d'experts de suivi budgétaire et d'autres intervenants clés.

**Étape 2 : Recueillir des documents budgétaires provenant de sources fiables** – Essayez d'obtenir les principaux documents budgétaires nationaux et locaux à un stade précoce du processus, afin de vous y référer quand vous tenterez d'identifier les principaux enjeux et de définir les objectifs et l'orientation de votre suivi budgétaire.

**Étape 3 : Identifier l'enjeu** – D'après l'analyse préalable des dépenses de l'éducation dans votre pays, où se situe le problème selon vous ? Êtes-vous préoccupé par la sous-utilisation des fonds dans des secteurs essentiels, par la répartition inéquitable des fonds, par les retards de paiements, ou par le fait que les fonds promis n'atteignent pas les écoles locales, par exemple ?

**Étape 4 : Définir les objectifs de votre suivi budgétaire** – Il est essentiel de réfléchir aux raisons qui vous incitent à entreprendre ce suivi et à la façon dont vous avez l'intention d'utiliser les éléments de preuve recueillis. Que voulez-vous savoir ? Qu'espérez-vous changer à l'aide de ce suivi ? Espérez-vous dévoiler et éliminer la corruption dans un district particulier, par exemple ? L'analyse sera-t-elle utilisée principalement pour des activités de plaidoyer auprès du gouvernement, afin de sensibiliser l'opinion ou pour mobiliser les communautés sur leurs droits à l'éducation ?

**Étape 5 : Décider de l'orientation de votre suivi budgétaire** – Il y a différents points de départ possibles pour organiser votre suivi budgétaire. Par exemple :

- Par groupe de population – par exemple en se focalisant sur une zone géographique spécifique, sur les filles ou sur les enfants en situation de handicap.
- Par programme gouvernemental – par exemple un programme d'éducation de la petite enfance.
- Par thème – par exemple le VIH et le SIDA.
- Par référence aux documents de politique – par exemple la stratégie de réduction de la pauvreté.

**Étape 6 : Décider à quel niveau travailler** – Agissez-vous à l'échelon local, provincial ou national (ou une combinaison des trois) ? Au niveau national, il est possible d'effectuer le

suivi budgétaire de l'ensemble d'un sous-secteur comme l'enseignement primaire. Au niveau provincial, vous pourriez rechercher si les fonds sont dépensés dans les délais et conformément au plan. Et au niveau local, vous voudrez peut-être savoir si les fonds promis parviennent bien aux écoles et si l'argent est dépensé comme prévu dans le budget.

**Étape 7 : Identifier les partenaires potentiels** – Décidez si vous devez travailler en collaboration avec d'autres organisations. Quels sont les points forts de votre organisation ? Avez-vous besoin d'autres organisations disposant de meilleures compétences ou relations ? Serait-il utile de collaborer avec des organisations faisant un travail semblable ailleurs dans le pays ou à d'autres niveaux (local, régional, national) ? En fonction de vos réponses, à quelles organisations voulez-vous associer et comment allez-vous les aborder ?

**Étape 8 : Concevoir votre méthodologie et vos instruments de suivi budgétaire** – La méthodologie de suivi du budget dépendra de vos objectifs de recherche, du type d'information requis, du niveau d'accès aux documents et données budgétaires, de la volonté du gouvernement de partager des données et de la disponibilité d'autres sources d'information. Pour suivre efficacement un budget, il faut généralement associer plusieurs approches, notamment : la revue documentaire, des entretiens avec des informateurs clés, des enquêtes, des groupes de discussion thématiques et des observations.

À présent, vous êtes prêt à démarrer le processus de suivi budgétaire consistant à recueillir, analyser et vérifier les données, diffuser vos résultats aux principales parties prenantes et convenir des prochaines étapes. Il s'agira notamment de réfléchir à la façon dont les résultats de vos recherches peuvent être utilisés dans le cadre de votre plaidoyer.

Jetez un œil à l'Encadré 16 pour de plus amples renseignements sur la manière de suivre le budget d'une école.

Pour en savoir plus sur la façon d'effectuer le suivi du budget de l'éducation, voir :

- *Education Watch Toolkit, A Resource Pack for EFA Research and Monitoring, Part 3, Budget Tracking, ASPBAE, 2010, p. [http://www.aspbae.org/sites/default/files/pdf/EdWatch%20Tool%20Kit\\_3\\_Budget%20Tracking.pdf](http://www.aspbae.org/sites/default/files/pdf/EdWatch%20Tool%20Kit_3_Budget%20Tracking.pdf).*

### Adaptation de l'exercice dans le cadre d'un atelier

- Il est peu probable que vous serez en mesure d'effectuer l'intégralité de cet exercice dans le cadre d'un atelier. Cependant, en présence des bonnes personnes et avec suffisamment de temps, vous pourriez mener à bien la plupart des étapes.
- Les participants devraient travailler en groupes, puis faire des commentaires sur les discussions en plénière, afin de déterminer les derniers préparatifs nécessaires avant de s'aventurer dans le processus de suivi budgétaire.

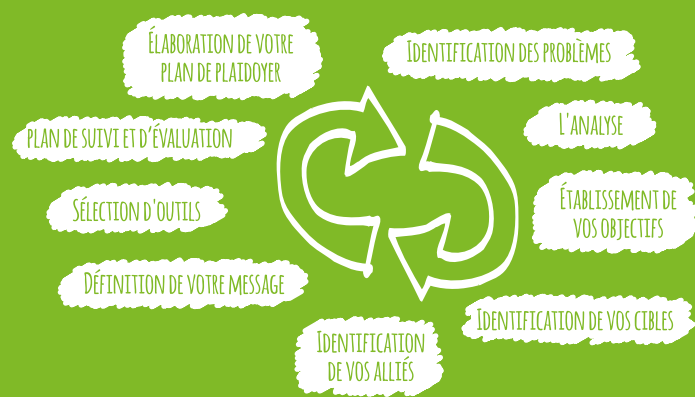


# MODULE 6 : POINT DE CONVERGENCE DE TOUS LES ÉLÉMENTS : ÉLABORATION D'UN PLAN DE PLAIDOYER

## RÉSUMÉ :

En élaborant un plan de plaidoyer clair, avec des visées et des objectifs à long terme, vous vous assurerez que votre travail de plaidoyer est stratégique et ciblé et que vous optimiserez l'impact de vos initiatives en faveur du financement intérieur.

Dans ce module, vous serez guidé tout au long du cycle de planification du plaidoyer qui couvre les étapes suivantes :



## À LA FIN DE CE MODULE VOUS AUREZ :

- choisi votre domaine d'intérêt et déterminer les points clés du plaidoyer en faveur du financement intérieur de l'éducation ;
- identifié les causes et les effets et les solutions possibles au problème que vous avez choisi de retenir ;
- déterminé le but de votre plaidoyer ;
- défini vos objectifs SMART ;
- identifié les personnes que vous devez influencer et vos alliés ;
- compris les possibilités de participation au processus budgétaire ;
- procédé à votre propre analyse FFOM ;
- élaboré votre message de plaidoyer ;
- déterminé votre tactique et démarré votre plan d'action.

Ce module entend servir d'introduction au processus de planification du plaidoyer, en vous donnant un aperçu de chacune des étapes clés dans le processus. Cependant, il n'est pas exhaustif et, selon votre niveau d'expérience, vous devrez sans nul doute avoir recours à une, voire plusieurs, des excellentes boîtes à outils de planification du plaidoyer référencées à la fin de ce module. En outre, il est important de noter qu'il convient que vous suiviez les étapes du cycle de plaidoyer, mais que vous aurez probablement besoin parfois de revenir en arrière vers une étape antérieure et de mettre à jour certains éléments à mesure que vous progresserez dans votre planification.



## 1. DÉFINITION ET COMPRÉHENSION DE LA QUESTION

Après avoir travaillé sur un ou plusieurs modules de cette boîte à outils, vous avez certainement une idée plus précise quant au choix de l'aspect du financement intérieur de l'éducation que vous souhaitez développer dans votre organisation. Il se peut que ce soit l'un des 4 S (la part, la taille, la pertinence ou l'examen approfondi) ou un sujet spécifique dans l'un des modules qui fait écho

aux défis auxquels votre pays est confronté ou aux domaines d'intérêt de votre organisation. Cette section va vous aider à réfléchir à cette question plus en détail, à resserrer les limites du domaine de plaidoyer spécifique sur lequel vous serez axé, ainsi qu'à commencer à analyser pourquoi et comment vous allez procéder. Il faudra tenir compte de l'orientation et des capacités de votre organisation ainsi que du contexte national dans lequel vous évoluez.

### EXERCICE 18. CHOIX DE VOTRE DOMAINE D'INTÉRÊT ET IDENTIFICATION DES QUESTIONS CLÉS

#### But

Identifier quels sont le domaine prioritaire et les points clés du plaidoyer en faveur du financement intérieur de l'éducation pour votre réseau ou votre organisation.

#### Activité

**Étape 1 :** En vous appuyant sur le travail que vous avez accompli jusqu'à présent, remplissez le tableau ci-dessous en indiquant les points clés qui sont pertinents pour votre organisation ou réseau.

**Étape 2 :** Après avoir rempli le tableau, pouvez-vous identifier un aspect spécifique du financement intérieur sur lequel vous souhaiteriez axer votre travail de plaidoyer ?

DOMAINE D'INTÉRÊT	QUELS SONT LES PRINCIPAUX PROBLÈMES (LE CAS ÉCHÉANT) DANS CE DOMAINE ?	ÊTES-VOUS DÉJÀ EN TRAIN DE TRAVAILLER DANS CE DOMAINE ? COMMENT ? QUEL GENRE DE TRAVAIL ? QUE SAVEZ-VOUS DÉJÀ ?	QUELS SONT LES DOMAINES LES PLUS IMPORTANTS DANS VOTRE CONTEXTE ? CLASSEZ-LES DE 1 À 6 (1 = LE PLUS IMPORTANT).	EN FONCTION DE VOS RÉPONSES JUSQU'À PRÉSENT, CE DOMAINE EST-IL PRIORITAIRE POUR LE TRAVAIL DANS VOTRE PAYS ? SI OUI, POURQUOI ?
PART DU BUDGET – Comprendre le budget de votre pays et plaider pour une plus grande part en faveur de l'éducation.				
TAILLE DU BUDGET – Comprendre les questions fiscales dans votre pays et plaider pour une augmentation de la taille globale du budget.				
PERTINENCE DU BUDGET – Analyser le budget de l'éducation et plaider en faveur d'une plus grande attention à l'équité, la qualité et l'inclusivité.				
EXAMEN APPROFONDI DU BUDGET – Apprendre à suivre les budgets et « suivre la trace de l'argent » en vue d'améliorer la responsabilisation.				

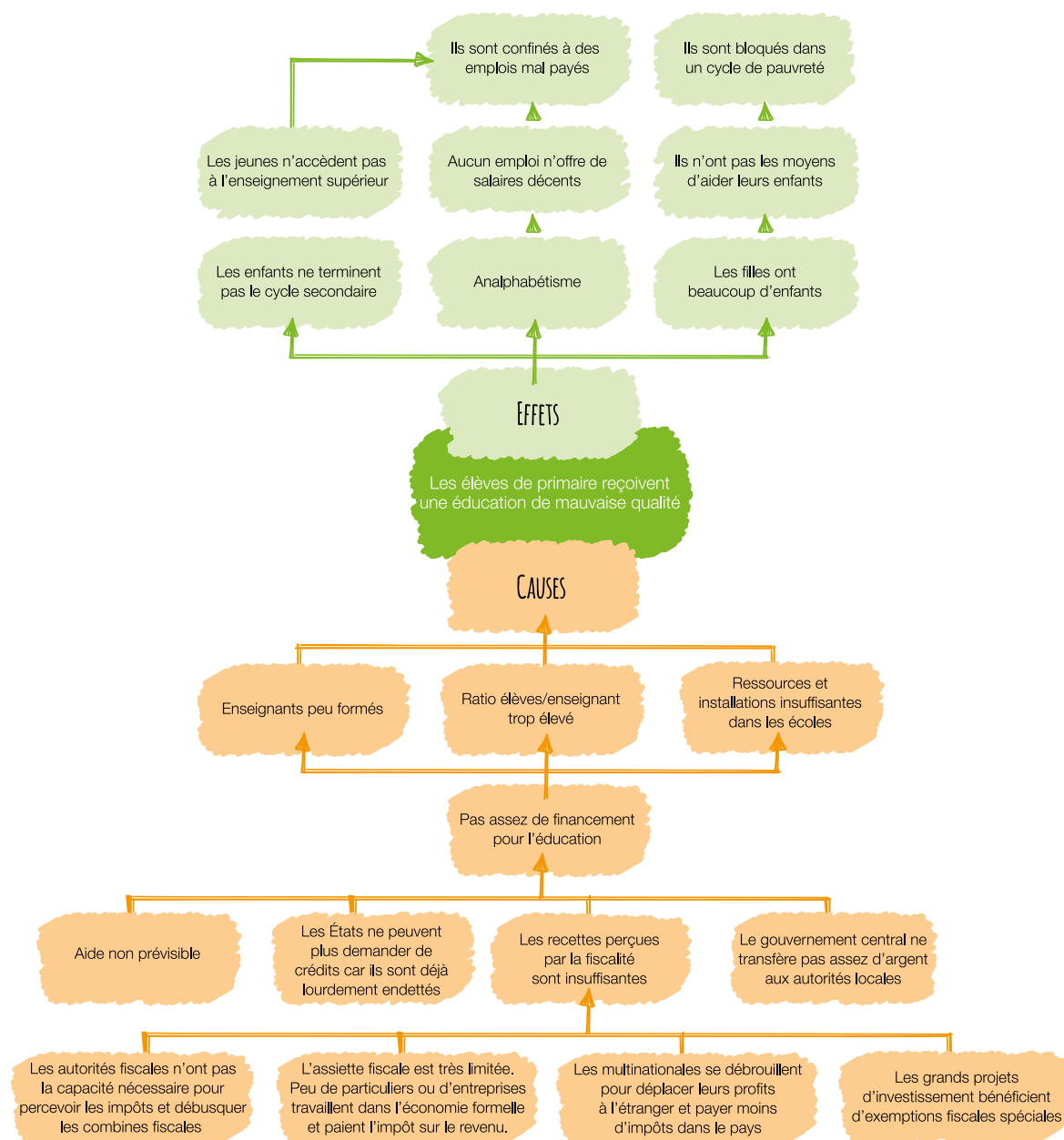
#### Adaptation de l'exercice dans le cadre d'un atelier

- Reproduisez le tableau à grande échelle sur une feuille volante.
- Invitez les participants à discuter de leurs scores en petits groupes et à rédiger leurs commentaires sur des post-it.
- Les participants doivent ensuite ajouter leurs scores (à l'aide d'étiquettes adhésives) et leurs commentaires (à l'aide de post-it) au tableau.
- Engagez une discussion en séance plénière, en particulier sur les points de désaccord, et finalisez le tableau.
- En se basant sur le tableau, chaque participant doit déterminer sur quel aspect du financement intérieur il souhaite axer son travail de plaidoyer.

Après avoir déterminé le point que vous souhaitez privilégier, il est essentiel que vous acquériez une excellente compréhension du contexte. Cela nécessite une analyse mieux ciblée, plus approfondie, des défis et des problèmes

spécifiques présents dans votre contexte et qui affectent le domaine d'intérêt de votre choix. Un point de départ utile consiste à effectuer une analyse de l'arbre à problèmes afin d'examiner le problème en identifiant les causes et les effets.

## EXEMPLE : UN ARBRE À PROBLÈMES EXAMINANT LES QUESTIONS FISCALES ET ÉDUCATIVES



Ce diagramme est basé sur les illustrations de Christian Aid/SOMO 2011.

## EXERCICE 19. RÉALISATION DE L'ANALYSE DE VOTRE PROPRE ARBRE À PROBLÈMES

### But

Déterminer les causes profondes et les effets en lien avec le problème identifié.

### Activité

La réalisation d'une analyse de l'**arbre à problèmes** vous aidera à déterminer les causes (racines) d'un problème et les conséquences (branches) du problème en question (tronc). L'exercice peut révéler plusieurs causes profondes d'un problème, il est donc **important de définir des priorités**.

**Étape 1** : Dessinez un **tronc d'arbre** et écrivez sur le tronc la **question/problème** que vous examinez.

**Étape 2** : Ajoutez les **racines** qui représentent les **causes** du problème. Certaines racines sont plus près de la surface : ce sont les facteurs les plus évidents qui contribuent au problème. Mais quelles sont les causes de ces facteurs ? Le nombre de causes que vous mettez au jour augmentera au fur et à mesure que vous descendrez.

**Étape 3** : Ajoutez les **branches** qui représentent les **effets** du problème. Certaines branches poussent directement à partir du tronc ; il s'agit des effets les plus immédiats du problème. Chaque branche peut donner naissance à plusieurs autres branches, ce qui illustre la façon dont le problème peut contribuer à produire divers effets indirects et à plus long terme.

**Étape 4** : Sur la base de cette analyse, quel est le problème précis que vous souhaitez aborder ?

### Adaptation de l'exercice dans le cadre d'un atelier

- Suivez les étapes ci-dessus et notez les causes et les effets sur des fiches ou des post-it. Vous pourrez ainsi être facilement les déplacer ou les supprimer, ce qui signifie qu'une large place est laissée au désaccord, à la discussion et à la négociation, et l'arbre peut être co-créé petit à petit en tenant compte de l'avis de chacun.

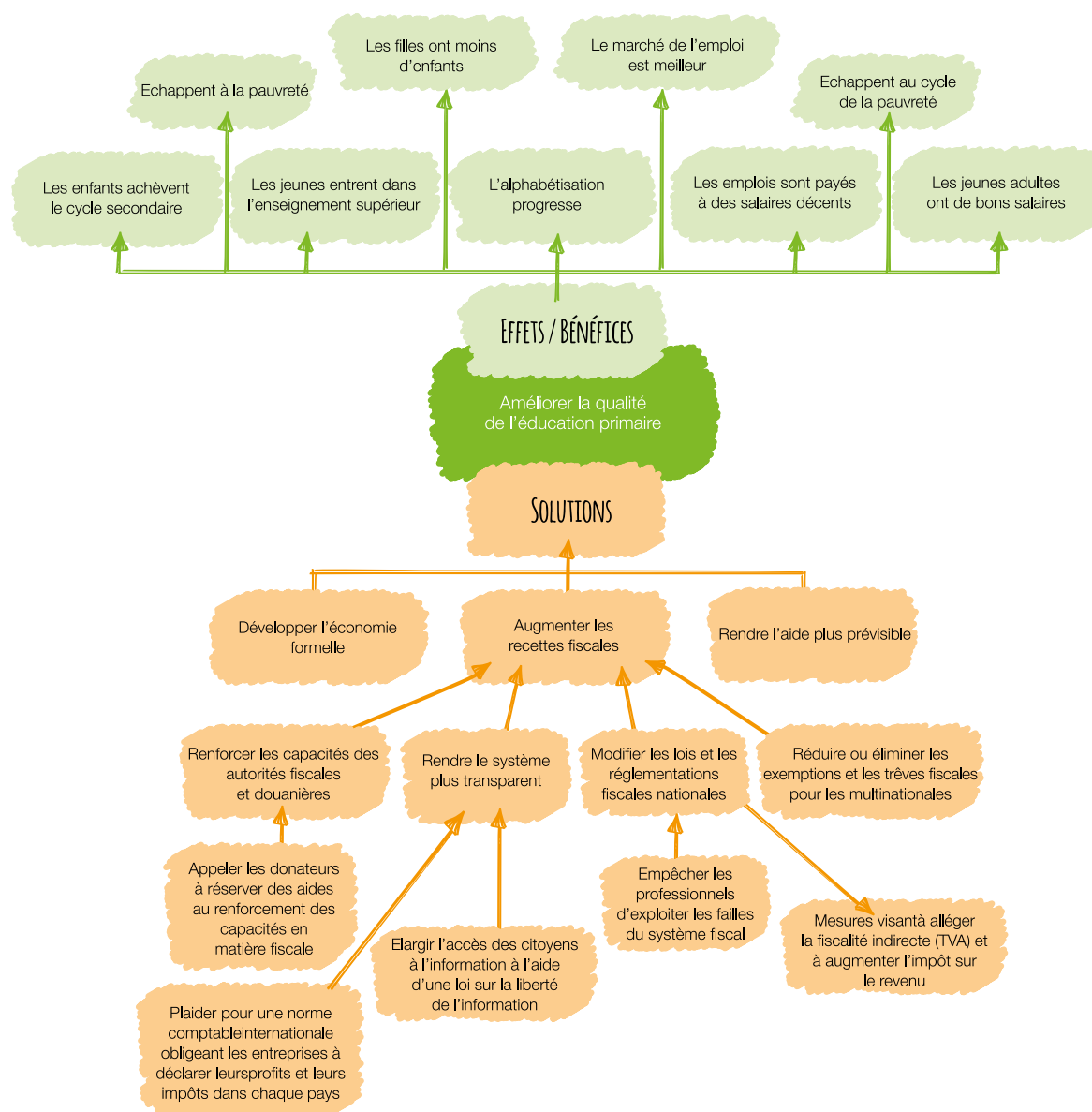


Des élèves des écoles prennent part aux activités de la campagne au Pérou.  
Image reproduite avec l'aimable autorisation de Campaña  
Peruana por el Derecho a la Educación (CPDE).

Après avoir identifié le problème précis que vous voulez aborder, vous devrez planifier *la façon* de l'aborder et de concrétiser le changement par le biais de votre plaidoyer. Une analyse

de l'**arbre à solutions** peut s'avérer utile à ce stade afin d'identifier les solutions possibles à un problème sur le court et le long terme.

## EXEMPLE : UN ARBRE À SOLUTIONS ILLUSTRANT LES QUESTIONS FISCALES ET ÉDUCATIVES



Ce diagramme est basé sur les illustrations de Christian Aid/SOMO 2011.

## EXERCICE 20. RÉALISATION DE L'ANALYSE DE VOTRE PROPRE ARBRE À SOLUTIONS

### But

Examiner les solutions possibles au problème identifié.

### Activité

Cet exercice suit l'analyse de votre arbre à problèmes, de sorte que vous pourrez identifier les solutions qui répondent au problème que vous avez identifié.

**Étape 1 :** Dessinez un tronc d'arbre sur une grande feuille volante. Le tronc représente l'évolution que vous souhaitez pour une certaine situation.

**Étape 2 :** Ajoutez les racines. Elles représentent les solutions possibles ou les méthodes pour parvenir à la situation future souhaitée. Les solutions doivent être en rapport avec les principales causes du problème, comme indiqué dans les racines de votre arbre à problèmes. Les racines qui sont le plus près de la surface sont celles qui contribuent le plus directement à l'amélioration de la situation. Les solutions peuvent aussi se renforcer mutuellement.

**Étape 3 :** Dessinez les branches. Elles représentent les effets de l'amélioration de la situation. Certaines branches poussent directement à partir du tronc ; il s'agit des effets les plus immédiats. Les branches plus longues servent à représenter les effets de l'amélioration de la situation à plus long terme.

**Remarque :** Nous vous conseillons d'ajouter d'abord quelques branches illustrant la situation que vous souhaitez voir afin d'identifier ensuite certaines actions qui pourraient vous aider à atteindre cette situation.

### Adaptation de l'exercice dans le cadre d'un atelier

- Suivez les étapes ci-dessus et notez les solutions et les effets sur des fiches ou des post-it. Vous pourrez ainsi être facilement les déplacer ou les supprimer, ce qui signifie qu'une large place est laissée au désaccord, à la discussion et à la négociation, et l'arbre peut être co-créé petit à petit en tenant compte de l'avis de chacun.

Les solutions identifiées à l'aide de l'arbre à solutions vous aideront à définir la stratégie que vous voulez adopter pour aborder vos problèmes et réaliser le changement que vous recherchez. Mais vous devrez également prendre en compte le contexte externe dans lequel vous évoluez, par exemple savoir qui prend les décisions, quelles politiques sont mises en place, d'où le gouvernement obtient le financement pour mettre en œuvre ses plans et ses programmes, quels sont les groupes les plus marginalisés dans la société, ou encore connaître l'état des infrastructures et de l'économie, etc. Différents outils sont à votre disposition, comme une **analyse PESTLE** (Womankind, 2016) à même de vous aider à déterminer les forces extérieures (positives et négatives) susceptibles de produire un effet sur votre travail de plaidoyer, à savoir :

- **Politique :** organes de décision concernés, changements dans le gouvernement, instabilité politique, etc.
- **Économique :** niveaux de pauvreté et d'inégalité, situation et tendances de l'économie nationale, etc.
- **Social :** facteurs ethniques et religieux, statistiques de l'éducation, taux d'emploi, enjeux de santé, etc.
- **Technologique :** développement technologique, accès à Internet, communications, etc.
- **Légal :** législation actuelle et future, organismes de réglementation et leurs processus, etc.
- **Environnemental :** catastrophes naturelles et risques, etc.

## 2. ÉTABLISSEMENT DE VOTRE BUT ET DE VOS OBJECTIFS STRATÉGIQUES

L'analyse précédent vous aidera à définir votre but à long terme et les objectifs stratégiques spécifiques de votre travail de plaidoyer en faveur du financement de l'éducation. C'est essentiel pour savoir à quelles fins vous faites campagne et ce que vous voulez accomplir précisément avec votre campagne. Votre but doit être fondé sur les principes et la vision de votre organisation, ce qui permettra de renforcer la motivation des participants et de les engager à conjuguer leurs efforts pour atteindre la cible. Vos objectifs seront plus concrets et précis.

Après avoir identifié votre but, vous êtes prêts à définir les objectifs de votre plaidoyer à court et à long terme. Un objectif est un **changement spécifique auquel vous souhaitez assister et qui permettra de progresser vers le but ultime.**

Un objectif à long terme vise habituellement la modification d'une politique ou d'une pratique, alors qu'un objectif à court terme cible plutôt l'accroissement de la sensibilisation ou l'inscription d'une question à l'ordre du jour.

### EXERCICE 21. IDENTIFICATION DU BUT DE VOTRE PLAIDOYER

#### But

Identifier le but à long terme du plaidoyer en faveur du financement de l'éducation de votre organisation.

#### Activité

Afin de clarifier votre objectif général à long terme, réfléchissez et répondez aux questions ci-dessous :

- 1) Quel est le principal problème que vous avez identifié ?
- 2) Que souhaitez-vous changer à long terme ?
- 3) Quel est votre but général ?

Précisez : \_\_\_\_\_

#### Adaptation de l'exercice dans le cadre d'un atelier

- Discutez des questions ci-dessus en petits groupes.
- Partagez et finalisez vos réponses en séance plénière.
- La séance plénière peut vous aider à envisager de nouveaux aspects auxquels vous n'aviez pas pensé et donc à mieux formuler votre but.



### 3. IDENTIFICATION DE VOS CIBLES ET DE VOS ALLIÉS

Afin d'élaborer votre stratégie de plaidoyer, vous devez identifier les acteurs qui détiennent le pouvoir et sont en mesure de vous aider à réaliser le changement que vous souhaitez, à savoir :

- Les décideurs que vous devez influencer (cibles principales)
- Les personnes ayant une influence sur les décideurs, dont certaines peuvent être des alliés (cibles secondaires)

- Les gens qui sont directement touchés par la situation
- Les alliés, qui partagent vos ambitions et peuvent contribuer à vos actions d'influence
- Les opposants, qui vont essayer de bloquer le changement que vous recherchez

Une **carte du pouvoir** vous aidera à identifier vos cibles, ainsi qu'un échantillon plus large de parties prenantes, y compris les alliés et les opposants potentiels.

#### EXERCICE 22. DÉFINITION DE VOS OBJECTIFS SMART

##### But

Identifier les objectifs SMART de votre stratégie de plaidoyer.

##### Activité

Pour être efficaces, les objectifs doivent être **SMART** :

- **Spécifiques** : les changements spécifiques que vous voulez réaliser doivent être expliqués clairement.
- **Mesurables** : vous devez pouvoir mesurer si vous atteignez les objectifs ou non.
- **Atteignables** : pouvez-vous réaliser les objectifs avec les ressources dont vous disposez ? Réfléchissez aux capacités du personnel ainsi qu'au budget.
- **Réalistes** : les objectifs sont-ils réalistes ; peuvent-ils être atteints dans les délais impartis ?
- **Limités dans le temps** : quand voulez-vous atteindre les objectifs fixés ? Planifiez un calendrier des activités à mener en vue d'atteindre chaque objectif. Cela aura également une incidence sur l'échéancier de votre plaidoyer.

Dans cette optique, proposez deux objectifs SMART, un à court terme et l'autre à long terme pour orienter votre stratégie de plaidoyer.

Objectif à court terme :

Précisez : \_\_\_\_\_

Objectif à long terme :

Précisez : \_\_\_\_\_

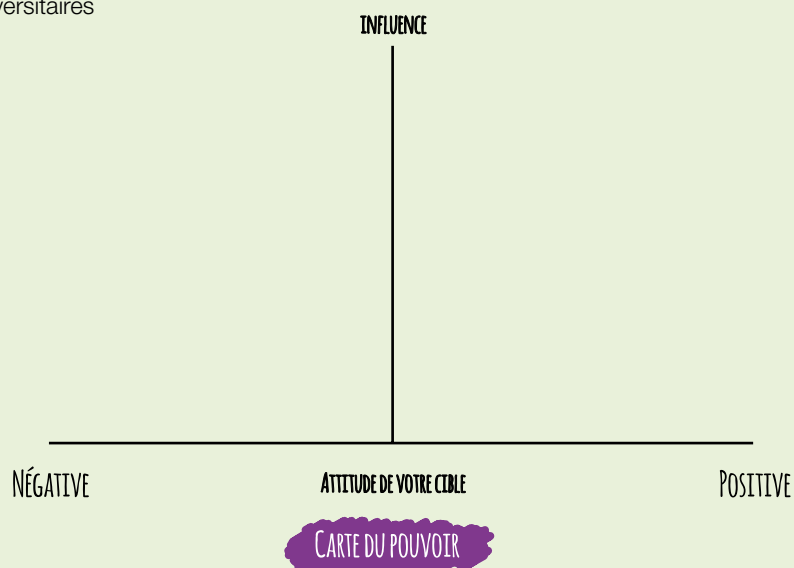
## EXERCICE 23. UTILISATION D'UNE CARTE DU POUVOIR POUR IDENTIFIER LES PERSONNES QUE VOUS DEVEZ INFLUENCER ET VOS ALLIÉS

### But

Identifier les organisations et les personnes desquelles vous devez vous rapprocher afin d'atteindre les résultats que vous escomptez.

Parmi celles-ci peuvent figurer notamment :

- Votre propre coalition ou groupe
- D'autres groupes communautaires
- Des syndicats
- Les autorités locales
- Le gouvernement de l'État (quels départements ou ministres ?)
- Le gouvernement fédéral (quels départements ou ministres ?)
- Les médias locaux, régionaux ou nationaux
- Les organes régionaux ou internationaux (c.-à-d. les réseaux de justice fiscale et les organismes des Nations Unies)
- Des experts, des universitaires
- Des jeunes
- Les entreprises



### Activité

Le niveau d'influence et les attitudes de chacun des acteurs clés peuvent être analysés à l'aide d'une **carte du pouvoir**. Il s'agit d'un tableau simple avec un axe horizontal et vertical (voir ci-dessus). L'**axe vertical** indique le niveau d'influence ou de pouvoir de chaque personne ou organisation pour vous aider à atteindre votre objectif. Ceux qui ont le plus de pouvoir ou d'influence sont placés au sommet de cet axe. L'**axe horizontal** indique si les personnes ou les groupes soutiennent ou s'opposent à vos objectifs spécifiques. Ceux qui sont les plus opposés aux changements que vous souhaitez sont placés à gauche, et ceux qui soutiennent vos objectifs sont à droite.

**Étape 1 :** Identifiez les personnes ou les organisations qui détiennent le plus d'influence sur l'obtention du résultat (votre but) que vous escomptez. Placez-les sur la carte du pouvoir, selon leur degré d'influence et de soutien envers les buts de votre plaidoyer.

**Étape 2 :** Placez les autres personnes et organisations à leur tour sur la carte du pouvoir. Tenez compte du pouvoir relatif des parties prenantes dans votre plaidoyer. Lesquelles sont les plus proches des principaux décideurs ? Déplacez-les si nécessaire.

**Étape 3 :** Une fois votre carte terminée, déterminez les deux ou trois zones où vous estimez que votre plaidoyer pourrait exercer la plus grande influence. Y figure-t-il des personnes ou des organisations qui détiennent le pouvoir et que vous pourriez réussir à influencer ou avec lesquelles vous pourriez établir des relations stratégiques ?

**Étape 4 :** Qui sont les alliés stratégiques (avec lesquels vous partagez les mêmes valeurs et une base de travail commune à long terme) ou les alliés tactiques (qui peuvent être des alliés fiables uniquement pour la durée de la campagne ou un aspect particulier de la question) ? Que peuvent-ils apporter à votre travail ? Quelle est leur expertise ou leur force (par exemple, la mobilisation, la couverture nationale, la collecte de données, la connaissance des enjeux) ?

## 4. DÉTERMINATION DES MOMENTS CLÉS ET DES OPPORTUNITÉS

Une fois que vous avez déterminé l'axe de votre plaidoyer, assurez-vous de bien connaître toutes les possibilités d'influencer le changement dans le processus budgétaire. L'exercice ci-dessous vous y aidera.

### EXERCICE 24. COMPRENDRE LES POSSIBILITÉS DE PARTICIPATION DANS LE PROCESSUS BUDGÉTAIRE

#### But

Identifier les moments clés et les alliés pour votre participation au processus budgétaire.

Les processus d'élaboration des politiques varient selon les pays, en fonction du type de gouvernement, des principaux intervenants dans le processus budgétaire et d'autres facteurs. Par conséquent, les stratégies visant à influencer sur les processus politiques varient également. Afin de mener efficacement le plaidoyer sur le budget, les facteurs les plus importants à prendre en considération sont :

1. Le calendrier : Savoir très précisément quand faire pression sur les décideurs et influencer différentes décisions.
2. Qui influencer et avec qui collaborer : Comprendre avec qui collaborer et qui cibler afin de provoquer les changements que vous recherchez.

#### Activité

En gardant ces deux points à l'esprit, complétez le tableau ci-dessous pour déterminer les possibilités d'influence (quand et comment) qui existent dans les processus budgétaires de votre pays. Utilisez le diagramme du cycle budgétaire dans le document sur les bases d'un budget (Budget Basics) afin de faciliter cet exercice.

Dégagez les étapes principales du processus budgétaire dans votre pays sans omettre les dates.	
Quels sont les espaces de participation offerts aux OSC et aux syndicats à chacune de ces étapes ?	
Quel travail antérieur, le cas échéant, avez-vous vous-même ou votre coalition ou votre réseau effectué aux différentes étapes du cycle budgétaire ?	
Qui sont vos alliés ?	
Existe-t-il des groupes (c.-à-d. certains parlementaires) qui adhèrent à votre cause ? Si oui, qui sont-ils ?	

#### Adaptation de l'exercice dans le cadre d'un atelier

- En petits groupes ou en séance plénière, notez toutes les étapes du cycle budgétaire sur des fiches et rangez-les dans l'ordre pour créer votre cycle budgétaire. Indiquez les mois dans les emplacements appropriés.
- Pour chaque étape du cycle budgétaire, demandez aux participants de noter sur des post-it les espaces de participation offerts aux OSC et aux syndicats. Utilisez un post-it par espace et placez-les à l'étape appropriée du cycle budgétaire.
- Discutez dans vos groupes ou en séance plénière des alliés que vous pourriez avoir au cours du processus et notez-les sur des post-it (idéalement, d'une couleur différente de ceux utilisés auparavant). Si vous jugez que certains de ces alliés correspondent à des étapes particulières du cycle budgétaire, vous pouvez les placer de manière appropriée, sinon placez-les simplement au centre de l'image.
- Une fois que vous avez placé vos principaux alliés, vous pouvez ensuite ajouter des groupes de sympathisants à votre visuel.
- Faites le point et discutez en séance plénière.

## 5. ÉVALUATION DE VOS RESSOURCES

(personnes, compétences, connaissances et budget), par exemple une analyse FFOM (forces/faiblesses, opportunités/menaces).

Dans le cadre du processus de planification de votre plaidoyer, vous aurez besoin d'une analyse de l'environnement extérieur et de vos ressources

### EXERCICE 25. RÉALISATION DE VOTRE PROPRE ANALYSE FFOM

#### But

Évaluer les facteurs internes et externes qui peuvent aider ou entraver votre travail de plaidoyer.

#### Activité

Une analyse FFOM sert à évaluer les facteurs internes et externes qui peuvent aider ou entraver votre travail de plaidoyer et vous permet d'affiner vos buts, objectifs et activités. Certaines forces internes peuvent parfaitement contrecarrer les menaces extérieures et certaines possibilités extérieures peuvent atténuer les faiblesses.

Complétez le tableau ci-dessous en explorant les facteurs internes et externes qui auront un impact sur votre stratégie de plaidoyer :

1. En réfléchissant à vos capacités et ressources internes, identifiez les deux ou trois forces et faiblesses les plus importantes.
2. En pensant à la situation extérieure, identifiez les deux ou trois opportunités et menaces les plus sérieuses.
3. Évaluez ensuite l'importance de chacune d'elles pour votre stratégie sur une échelle de 1 à 5 (1 = très importante).
4. Décrivez les implications de l'analyse FFOM pour votre stratégie de plaidoyer, en examinant les questions suivantes :
  - Comment pouvons-nous tabler sur nos forces pour poursuivre notre stratégie ?
  - Que devons-nous inclure dans notre stratégie pour minimiser nos faiblesses ?
  - Que devons-nous inclure dans notre stratégie pour tirer pleinement parti des opportunités ?
  - Que devons-nous faire pour réduire l'impact des menaces ?

	POSITIF	NÉGATIF
<b>INTERNE</b>	<p><b>Points forts</b> (compétences ou ressources utiles pour atteindre le but de votre plaidoyer)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Force :</li> <li>• Note :</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Force :</li> <li>• Note :</li> </ul>	<p><b>Points faibles</b> (un manque de compétences ou de ressources internes qui peut vous empêcher d'atteindre votre objectif de plaidoyer)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Faiblesse :</li> <li>• Note :</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Faiblesse :</li> <li>• Note :</li> </ul>
<b>EXTERNE</b>	<p><b>Opportunités</b> (facteurs externes à votre organisation qui peuvent vous aider à atteindre vos objectifs)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Opportunité :</li> <li>• Note :</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Opportunité :</li> <li>• Note :</li> </ul>	<p><b>Menaces</b> (facteurs externes à votre organisation qui peuvent vous empêcher d'atteindre vos objectifs)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Menace :</li> <li>• Note :</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Menace :</li> <li>• Note :</li> </ul>

#### Adaptation de l'exercice dans le cadre d'un atelier

- Suivez les étapes ci-dessus et utilisez des post-it ou des fiches pour noter les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces. Vous pourrez ainsi être facilement les déplacer ou les supprimer, ce qui signifie qu'une large place est laissée au désaccord, à la discussion et à la négociation, et l'arbre peut être co-créé petit à petit en tenant compte de l'avis de chacun.

## 6. CHOIX DE VOS MESSAGES ET DE VOTRE STRATÉGIE

Après avoir convenu d'un ou plusieurs objectifs et des cibles clés de votre plaidoyer, vous devrez élaborer votre message ou votre « demande » décrivant le changement que vous voulez réaliser. La « demande » de votre plaidoyer sera élaborée

à partir des recommandations qui se dégagent de votre recherche sur le financement de l'éducation. Idéalement, vous aurez un ou deux messages clés dans lesquels toutes les parties prenantes se reconnaîtront. D'autres messages plus spécifiques pourront être choisis ultérieurement pour chacun de vos principaux objectifs.

### EXERCICE 26. CHOIX DE VOTRE MESSAGE DE PLAIDOYER

#### But

Convenir d'un message clair pour votre plaidoyer en faveur du financement de l'éducation.

#### Activité

Rappelez-vous les objectifs du plaidoyer et les cibles clés identifiés précédemment dans ce module :

- Quel est le changement que vous souhaitez atteindre (l'objectif de votre plaidoyer) ?
- Quelles preuves avez-vous réunies sur le problème et la solution ?
- Qui peut vous aider à réaliser le changement que vous souhaitez (principales cibles) ?

Sur la base de vos réponses, quel message souhaitez-vous lancer ?

**N'oubliez pas** – Un bon message est simple, axé sur la solution, pratique et raisonnable, fondé sur des données probantes, adapté au public et personnel. *Réfléchissez aux questions suivantes : Pourquoi s'en soucieraient-ils ? Qu'est-ce qui peut changer ? Que peuvent-ils faire ?*

#### Il est important aussi de réfléchir aux différentes approches nécessaires pour les différents publics :

Il est important pour vous et votre équipe de disposer d'un **dossier complet**, qui peut être utilisé par ceux qui sont vraiment intéressés et impliqués. Il doit porter sur les points suivants :

- Quel est le problème et comment il peut être corrigé
- Preuves
- Pourquoi le changement est important
- Ce qui est fait et peut être fait pour que le changement advienne
- Les mesures spécifiques à prendre

**Un message bref** pour faire passer votre message rapidement (en moins d'une minute) aux personnes qui peuvent être intéressées. Notamment :

- Quel est le problème et comment il peut être corrigé
- Ce que vous attendez de la personne à qui vous vous adressez

**Des messages adaptés** aux publics que vous ciblez. Rapprochez vos messages des domaines d'intérêt des personnes que vous voulez influencer.

#### Adaptation de l'activité dans le cadre d'un atelier

- En plus de l'exercice ci-dessus, vous pouvez organiser un jeu de rôle dans le groupe afin d'examiner les différents messages et leur impact.
- Les participants choisissent un message de plaidoyer en petits groupes.
- L'un des membres du groupe assume le rôle d'un ministre de l'Éducation, par exemple, et un autre prend le rôle d'un lobbyiste ; ce dernier essaie de transmettre le message de façon aussi claire et convaincante que possible.
- Pour pimenter l'exercice, vous pouvez le faire dans le style d'un « argumentaire éclair », ce qui signifie que votre lobbyiste n'a que 60 secondes pour convaincre le ministre.
- Répétez l'exercice avec des rôles différents et en adaptant votre message en conséquence.

Notez les différents messages choisis par les différents groupes par écrit. Les participants peuvent ensuite passer au vote ou peut-être combiner les éléments de deux ou plusieurs messages pour créer le message de plaidoyer final.

*Adapté d'une Boîte à outils de plaidoyer : L'éducation que nous voulons (Plan International, 2014)*

Chaque plan de plaidoyer sera différent, mais la plupart contiendront une combinaison des stratégies suivantes :

- **Recherche** : Utilisation des recherches existantes, établissement de liens avec des instituts de recherche ou exécution de recherches participatives/dirigées par des citoyens pour rassembler des preuves en vue de votre lobbying et de votre campagne (voir modules précédents).
- **Lobbying** : Collaboration avec les détenteurs des droits et des coalitions pour influencer les décideurs sur une question particulière afin de parvenir à un changement de politique. Par exemple, en partageant les points de vue au cours d'une consultation gouvernementale, en participant à des conférences et réunions publiques, en organisant des réunions en face à face, ou par écrit ou par téléphone. Toute stratégie de lobbying doit être étayée par des recherches approfondies. Il est important que le lobbyiste connaisse parfaitement son sujet et sache clairement qui est visé et comment l'atteindre. Le lobbying peut permettre d'améliorer la législation et d'en assurer une application plus efficace. Contrairement aux campagnes qui visent à atteindre un nombre élevé de militants ou le grand public, le lobbying cible un petit nombre de décideurs clés sur une question particulière. Le lobbying ne s'applique pas uniquement au niveau national. Par exemple, les membres d'une communauté au niveau local

peuvent faire pression sur les représentants du gouvernement local afin qu'ils soutiennent leurs demandes de changement de politique.

- **Campagnes et mobilisation** : cibler le grand public et les communautés afin de les sensibiliser et les autonomiser, renforcer leur engagement autour d'une question qui leur importe et travailler ensemble pour faire pression sur les décideurs afin d'amener des changements. Parmi les tactiques de campagne figurent les rassemblements et les défilés, les stands publics et les expositions, les opérations publicitaires à fort retentissement, les représentations théâtrales ou musicales, les réunions publiques, l'action directe non violente, les exposés et les présentations, les pétitions, les interactions dans les médias sociaux.
- **Communication de masse** : utilisation des médias afin de sensibiliser l'opinion et de changer les comportements. Les médias peuvent constituer un moyen efficace de faire entendre votre voix, d'obtenir un appui pour une cause et de faire pression sur ceux qui ont le pouvoir de provoquer le changement. Pour exercer un impact, vous devez savoir clairement quels publics vous ciblez, pourquoi vous voulez les atteindre et quels canaux et supports sont les plus appropriés dans chacun des cas. Les réseaux mobiles et sociaux conviennent parfaitement à certains publics alors que d'autres seront plus sensibles à des courriers, des émissions de radio ou de télévision.



Des écoliers ouvrent leurs parapluies lors d'un rassemblement en Espagne en 2016 pour symboliser la protection que l'éducation peut offrir aux enfants qui fuient les conflits. Image reproduite avec l'aimable autorisation de Campaña Mundial por a la Educación España.

## EXERCICE 27. CHOIX DE VOTRE TACTIQUE ET PLANIFICATION DES ACTIONS

### But

Réfléchir aux actions que vous devez entreprendre pour réaliser le changement que vous souhaitez atteindre. De quelle manière faut-il combiner le lobbying, les campagnes et le travail avec les médias ?

### Activité

Réfléchissez aux actions à entreprendre pour atteindre votre objectif :

**Étape 1 :** Écrivez votre objectif sur une feuille de papier.

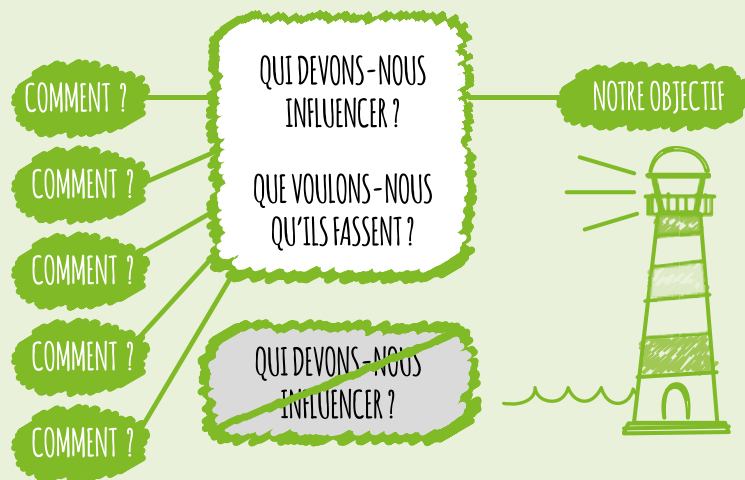
**Étape 2 :** Réfléchissez à ce qui doit se produire pour que cet objectif soit atteint. Notez toutes les réponses et placez-les à gauche de l'objectif. Ce sont vos résultats.

**Étape 3 :** Déterminez quelles personnes vous devez influencer afin d'atteindre vos résultats. De quelle façon pouvez-vous les influencer ? Quelles actions devez-vous entreprendre ? Placez-les à gauche de vos résultats.

**Étape 4 :** Continuez le processus jusqu'à ce que vous obteniez une carte détaillée des différentes voies que vous pourriez suivre.

**Étape 5 :** À votre avis, laquelle de ces voies serait la plus efficace et réaliste ?

**Étape 6 :** Vous pouvez ajouter maintenant un calendrier – prenez les événements à rebours à partir de votre objectif – qu'est-ce qui doit se passer et quand ?



**Étape 7 :** Une fois votre diagramme de flux terminé, vous pouvez vous servir de ces informations pour achever votre plan de plaidoyer, qui peut se présenter sous la forme suivante :

### Objectif :

RÉSULTAT	ACTION	PAR QUI	QUAND	RESSOURCES REQUISES	RISQUES

### Adaptation de l'activité dans le cadre d'un atelier

- Suivez les étapes ci-dessus et utilisez de grandes feuilles de papier ou des fiches pour y noter chaque résultat et action. Vous pourrez ainsi être facilement les déplacer ou les supprimer, ce qui signifie qu'une large place est laissée au désaccord, à la discussion et à la négociation, et le diagramme de flux peut être co-créé petit à petit en tenant compte de l'avis de chacun.
- Ces mêmes fiches peuvent ensuite être déplacées pour créer le tableau. Ajoutez de nouvelles fiches pour les personnes, les dates, les ressources, etc.

*Adapté d'une Boîte à outils de plaidoyer : L'éducation que nous voulons (Plan International, 2014)*

## 7. ÉLABORATION D'UN CADRE DE SUIVI ET D'ÉVALUATION

Il est important d'élaborer un cadre de suivi et d'évaluation avec votre plan de plaidoyer, comportant des objectifs clairs, des résultats, des indicateurs et des informations de référence. Vous serez ainsi en mesure de :

- tirer des leçons des expériences ;
- adapter les plans pour répondre aux événements ;
- améliorer l'efficacité des actions futures ;
- rendre des comptes aux communautés et aux autres parties prenantes ;
- rendre compte aux bailleurs de fonds et aux partenaires ;
- partager les enseignements avec d'autres organisations ;
- veiller à ce que les ressources soient utilisées efficacement.

### EXERCICE 28. RÉFLÉCHIR AUX INFORMATIONS DONT VOUS AVEZ BESOIN POUR LE SUIVI

#### But

Identifier les informations à suivre de près au cours du processus de plaidoyer.

#### Activité

Établissez la liste des informations que vous estimez devoir suivre de près au cours de votre travail de plaidoyer. Quelques exemples :

- le compte-rendu des activités qui ont été mises en œuvre
- le compte rendu des réunions de lobbying et des communications avec des cibles
- les communications significatives reçues
- l'utilisation de matériels de plaidoyer, de rapports, d'arguments, etc.
- le développement de la coalition
- le développement de partenariats (p. ex. le renforcement des capacités)
- les matériels de plaidoyer produits et distribués
- les conférences publiques sur la question
- le suivi des médias (communiqués de presse diffusés, couverture médiatique, etc.)
- les manifestations ou les activités de campagne de masse, p. ex. les pétitions
- tout changement dans les actions, les opinions ou les attitudes de votre cible
- toute évolution politique vis-à-vis de votre question

Identifiez la source d'information possible pour chaque type d'informations sur votre liste. Par exemple : des rapports, des enquêtes, des formulaires d'évaluation, des statistiques, des observations, des consultations, des audits, des médias.



Des jeunes en Éthiopie font campagne pour l'apprentissage tout au long de la vie. Image reproduite avec l'aimable autorisation de Basic Education Network Ethiopia (BEN-E).



L'évaluation du succès d'un plaidoyer peut se révéler particulièrement difficile. Les résultats sont souvent intangibles, les délais très longs, et les causes d'un changement de politique peuvent être ambiguës et difficilement imputables à une organisation précise. Un changement de politique efficace passe par trois différentes étapes et votre suivi et votre évaluation devront juger des progrès accomplis à chacune des trois étapes :

1. l'inscription de la question à l'ordre du jour
2. la réalisation du changement de politique
3. la réalisation du changement en pratique

## 8. PROCHAINES ÉTAPES

---

L'objectif de ce module est de rassembler tout ce que vous avez appris grâce à la boîte à outils sur le financement, pour vous permettre de vous concentrer sur un problème spécifique et de commencer à réfléchir à la façon d'élaborer votre stratégie de plaidoyer.

En vous appuyant sur le cycle de planification du plaidoyer au début de ce module et sur le travail mené au cours des différents exercices, vous devez être en mesure à présent d'élaborer une stratégie concrète incluant les éléments suivants :

- les buts et les objectifs
- les personnes que vous voulez influencer – les cibles, les alliés et les opposants
- les messages et les méthodes de plaidoyer
- le plan d'activité comprenant le calendrier, les responsabilités, le budget et les ressources nécessaires
- les risques et les moyens de les atténuer
- le cadre de suivi et d'évaluation



La toile de fond de la 5e Assemblée mondiale de la Campagne mondiale pour l'éducation (2015).  
Image reproduite avec l'aimable autorisation de David Philip/Campagne mondiale pour l'éducation.



# BIBLIOGRAPHIE



Accountability Initiative Centre for Policy Research. (2010). *Do Schools Get Their Money? PAISA Report 2010*. <http://www.cprindia.org/sites/default/files/policy-briefs/paisa2010report.pdf>

ActionAid et Internationale de l'Éducation. (2009). *Toolkit on Education Financing*. [http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/toolkit\\_on\\_education\\_financing.pdf](http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/toolkit_on_education_financing.pdf)

ActionAid & Tax Justice Network-Africa. (Avril 2012). *Tax competition in East Africa: A race to the bottom?* [http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/eac\\_report.pdf](http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/eac_report.pdf)

ActionAid & Tax Justice Network-Africa. (Juillet 2015). *The West African Giveaway: Use & Abuse of Corporate Tax Incentives in ECOWAS*. [http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/the\\_west\\_african\\_giveaway\\_2.pdf](http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/the_west_african_giveaway_2.pdf)

ActionAid. (Avril 2007). *Confronting the Contradictions The IMF, wage bill caps and the case for teachers*. [http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/aaconf\\_contradictions\\_final2.pdf](http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/aaconf_contradictions_final2.pdf)

ActionAid. (Mai 2011). *Promoting Rights in Schools: providing quality public education*. [http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/prs\\_-\\_english-final\\_\\_4\\_may\\_2011\\_2\\_0.pdf](http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/prs_-_english-final__4_may_2011_2_0.pdf)

ActionAid. (2013a, juin). *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)

ActionAid. (2013B, mai). *How tax havens plunder the poor*. [https://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/publications/how\\_tax\\_havens\\_plunder\\_the\\_poor\\_2.pdf](https://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/publications/how_tax_havens_plunder_the_poor_2.pdf)

ActionAid. (2013c, juillet). *Tax justice: the domestic perspective. A synthesis of studies of the tax systems in five developing countries*. [http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/nds\\_report\\_-\\_final\\_version.pdf](http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/nds_report_-_final_version.pdf)

ActionAid. (2015a, juillet). *Levelling Up: Ensuring a fairer share of corporate tax for developing countries*. [https://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/publications/levelling\\_up\\_final.pdf](https://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/publications/levelling_up_final.pdf)

ActionAid. (2015b, décembre). *ActionAid's Tax Power Campaign Reflection-Action toolkit*. [http://www.peuples-solidaires.org/sites/files/actionaid/taxpower\\_reflection-action\\_toolkit\\_-\\_mar\\_2016.pdf](http://www.peuples-solidaires.org/sites/files/actionaid/taxpower_reflection-action_toolkit_-_mar_2016.pdf)

ActionAid Networked Toolbox. (n.d.). *Tools*. <http://www.networkedtoolbox.com/tools/>

Akaguri, L. (2011). *Quality Low-Fee Private Schools for the Rural Poor: Perception or reality? Evidence from Southern Ghana*. [http://r4d.dfid.gov.uk/PDF/Outputs/ImpAccess\\_RPC/PTA69.pdf](http://r4d.dfid.gov.uk/PDF/Outputs/ImpAccess_RPC/PTA69.pdf)

Alemayehu, W., & Watkins, K. (2012, August). *Financing for a Fairer, More Prosperous Kenya: A review of the public spending challenges and options for selected Arid and Semi-Arid counties*. <http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2012/8/08-financing-kenya-watkins.pdf>

Aslam, M., Batley, R., Day Ashley, L., Engel, J., Kingdon, G., McLoughlin, C.,... Wales, J. (2014). *The role and impact of private schools in developing countries*. [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/439702/private-schools-full-report.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/439702/private-schools-full-report.pdf)

ASPBAE. (2010). *Education Watch Toolkit: A Resource Pack for EFA Research and Monitoring*. [http://www.aspbae.org/sites/default/files/pdf/EdWatch%20Tool%20Kit\\_3\\_Budget%20Tracking.pdf](http://www.aspbae.org/sites/default/files/pdf/EdWatch%20Tool%20Kit_3_Budget%20Tracking.pdf)

ASPBAE. (2010). *Follow the Budget Trail: A Guide for Civil Society*. <http://www.aspbae.org/sites/default/files/pdf/Budget%20Tracking%20Tool%20Kit.pdf>

Beghin, N. (Juin 2008). *Notes on Inequality and Poverty in Brazil: Current Situation and Challenges*. <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/notes-on-inequality-and-poverty-in-brazil-current-situation-and-challenges-112516>

Birmingham, D. (2004). *The Education for All Fast-Track Initiative*. Washington, DC.

Blyberg, A., & Hofbauer, H. (Février 2014). *Article 2 and Governments' Budgets*. <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Article-2-and-Governments-Budgets.pdf>

Brazil Controladoria-Geral da União. (n.d.). *Portal da Transparência*. <http://www.portaltransparencia.gov.br/>

Ministère de l'Éducation du Brésil. (2014). *Plano Nacional de Educação*. <http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento-referencia.pdf>

Brookings Institution et UNESCO (2013). *Financing for Global Education: Opportunities for Multilateral Action. A report prepared for the UN Special Envoy for Global Education for the High-level Roundtable on Learning for All: Coordinating the Financing and Delivery of Education.*

Bruns, B., Mingat, A., & Rakotomalala, R. (2003). *Achieving Universal Primary Education by 2015: A Chance for Every Child.* [http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1089739404514/achieving\\_efa\\_full.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1089739404514/achieving_efa_full.pdf)

Christian Aid. (2013). *Bolivia: taxes help mums and babies.* <http://www.christianaid.org.uk/whatwedo/eyewitness/americas/taxes-bolivia-mums-babies.aspx>

Christian Aid et SOMO (2011). *Tax Justice Advocacy: A Toolkit for Civil Society.* <http://www.christianaid.org.uk/images/completetaxadvocacytoolkit.pdf>

Christian Aid et Tax Justice Network-Africa. (2014). *Africa rising? Inequalities and the essential role of fair taxation.* <http://www.christianaid.org.uk/images/Africa-tax-and-inequality-report-Feb2014.pdf>

Fonds du Commonwealth pour l'éducation. (2009). *A Budget Guide for Civil Society Organisations Working in Education.* <http://www.campaignforeducation.org/docs/csef/CEF%20Budget%20Guide%20for%20CSOs.pdf>

Crivelli, E., De Mooij, R., & Keen, M. (2015). *Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries, Document de travail du FMI.* <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15118.pdf>

De Gregorio, J., & Lee, J.-W. (Septembre 2002). *Education and Income Inequality: New Evidence from Cross-Country Data.* <http://sociologia.davidjustino.com/wp-content/uploads/2012/05/DeGregorio2002.pdf>

Duncan, D. et Sabirianova Peter, C. (2008). *Tax Progressivity and Income Inequality, Andy Young School of Policy Studies Working Paper 8-26.*

Internationale de l'Éducation. (2015). *Teachers Assessing Education For All: Perspectives from the classroom.* [http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/EI\\_EFA\\_Assessment\\_2015.pdf](http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/EI_EFA_Assessment_2015.pdf)

El Salvador Ministerio de Hacienda. (n.d.). *Portal de Transparencia Fiscal.* <http://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/index.html>

Extractive Industries Transparency Initiative. (n.d.). *Zambia.* <https://eiti.org/Zambia>

Foko, B., Kouak Tiyab, B., & Husson, G. (Mars 2012). *Household Education Spending: An Analytical and Comparative Perspective for 15 African Countries.* <http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/household-education-spending-analytical-comparative-perspective-15-african-countries-2012-en.pdf>

Investir pour l'avenir : (n.d.). Revendicatis de la campagne de la Semaine mondiale d'action 2016. <http://fund-the-future.org/en/about/campaign-demands>

Campagne mondiale pour l'éducation. (2013a). *Imposer l'équité : Financer l'Éducation pour tous avec des ressources domestiques.* [http://www.campaignforeducation.org/docs/reports/GCE\\_A%20TAXING%20BUSINESS\\_FR.pdf](http://www.campaignforeducation.org/docs/reports/GCE_A%20TAXING%20BUSINESS_FR.pdf)

Campagne mondiale pour l'éducation. (2013b). *Education Aid Watch 2013.* [http://www.campaignforeducation.org/docs/reports/GCE\\_EDUCATION\\_AIDWATCH\\_2013.pdf](http://www.campaignforeducation.org/docs/reports/GCE_EDUCATION_AIDWATCH_2013.pdf)

Campagne mondiale pour l'éducation. (2014). *Au sujet de la planification dans l'éducation.* [http://www.campaignforeducation.org/docs/csef/Planning%20Matters%20In%20Education\\_FR\\_web.pdf](http://www.campaignforeducation.org/docs/csef/Planning%20Matters%20In%20Education_FR_web.pdf)

Campagne mondiale pour l'éducation. (2015a). *International Youth Day: Today's Youth for Tomorrow's World.* <http://www.campaignforeducation.org/en/news/global/view/657-international-youth-day-today-s-youth-for-tomorrow-s-world>

Campagne mondiale pour l'éducation. (2015b). *Le moment de bien faire : Les leçons de l'EPT et des OMD pour l'éducation 2016-2030.* [http://www.campaignforeducation.org/docs/post2015/EFA\\_REPORT\\_FR\\_FINAL.pdf](http://www.campaignforeducation.org/docs/post2015/EFA_REPORT_FR_FINAL.pdf)

Campagne mondiale pour l'éducation. (2015c). *Observatoire de l'aide à l'éducation 2015.* [http://www.campaignforeducation.org/docs/reports/Education%20Aid%20Watch%202015\\_FR\\_WEB.pdf](http://www.campaignforeducation.org/docs/reports/Education%20Aid%20Watch%202015_FR_WEB.pdf)

Campagne mondiale pour l'éducation. (n.d.). *Fonds de la société civile pour l'éducation.* <http://www.campaignforeducation.org/fr/csef>

Campagne mondiale pour l'éducation. (n.d.). *Campagne mondiale pour l'éducation*. [www.campaignforeducation.org](http://www.campaignforeducation.org)

Government Spending Watch. (2015). *Rapport 2015 de GSW. Financing the Sustainable Development Goals: Lessons from the MDGs*. [http://www.governmentspendingwatch.org/images/pdfs/GSW\\_2015\\_Report/Financing-Sustainable-Development-Goals-Report-2015.pdf](http://www.governmentspendingwatch.org/images/pdfs/GSW_2015_Report/Financing-Sustainable-Development-Goals-Report-2015.pdf)

Partenariat mondial pour l'éducation et UNESCO (2015). *Guide pour l'évaluation d'un plan sectoriel d'éducation*. <http://www.globalpartnership.org/fr/content/guide-pour-levaluation-dun-plan-sectoriel-deducation>

Government Spending Watch. (n.d.). *Government Spending Watch*. <http://www.governmentspendingwatch.org>

Government Spending Watch. (n.d.). *Spending Data*. <http://www.governmentspendingwatch.org/spending-data>

Griffiths, J., & Todoulos, K. (2014). *Conditionally Yours: An Analysis of the Policy Conditions Attached to IMF Loans*. <http://eurodad.org/files/pdf/533bd19646b20.pdf>

Härmä, J., & Adefisayo, F. (2013). Scaling Up: Challenges Facing Low-fee Private Schools in the Slums of Lagos, Nigeria. In P. Srivastava, *Low-fee Private Schooling: Aggravating Equity or Mitigating Disadvantage?*. Oxford, UK: Symposium Books.

Henry, J. (Juillet 2012). *The Price of Offshore Revisited*. [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)

FMI. (Mars 2011). *Mobilisation des recettes dans les pays en développement*. <http://www.imf.org/external/french/np/pp/2011/030811f.pdf>

FMI. (Mars 2015). Communiqué de presse : Press Releases Nigeria and the IMF Free Email Notification Receive emails when we post new items of interest to you. Subscribe or Modify your profile IMF Executive Board Concludes 2014 Article IV Consultation with Nigeria. <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2015/pr1591.htm>

International Budget Partnership. (Août 2011). *Tracking Funds for India's Most Deprived: The Story of the National Campaign for Dalit Human Rights' « Campaign 789 »*. <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/LP-case-study-NCDHR.pdf>

International Budget Partnership. (2015). *Enquête sur le budget ouvert 2015 : Les budgets transparents transforment les vies*. <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-French.pdf>

International Budget Partnership. (n.d.). *Citizens' Budgets*. <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/citizens-budgets/>

International Budget Partnership. (n.d.). *Open Budget Index Rankings*. <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/publications-2/rankings-key-findings/rankings/>

International Budget Partnership. (n.d.). *Subnational Budget Transparency*. <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/subnational-work/>

International Centre for Tax and Development. (n.d.). *The ICTD Government Revenue Dataset*. <http://www.ictd.ac/datasets/the-ictd-government-revenue-dataset>

Fonds monétaire international. (8 mars 2011). *Mobilisation des recettes dans les pays en développement*. <http://www.imf.org/external/french/np/pp/2011/030811f.pdf>

Fonds monétaire international. (12 décembre 2014). *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) — Statistical Update*. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/121214.pdf>

Itriago, D. (Septembre 2011). *Owning Development Taxation to fight poverty*. <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/rr-owning-development-domestic-resources-tax-260911-en.pdf>

Jacobs, D., Héris, J.-L., & Bouley, D. (Décembre 2009). *Budget Classification*. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0906.pdf>

Kadzamira, E., Moran, D., Mulligan, J., Nebert, N., Nthara, K., Reed, B., & Rose, P. (Juillet 2004). *Malawi: Study of Non-State Providers of Basic Services*. <http://www.birmingham.ac.uk/Documents/college-social-sciences/government-society/idd/research/non-state-providers/malawi-report-24march05.pdf>

Karki, V. (2015). *EFA Movement and Nepal's Progress amidst Violent Conflict. Background paper for the EFA GMR 2015*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002324/232464e.pdf>

Keen, M., & Mansour, M. (Juillet 2009). *Revenue Mobilization in Sub-Saharan Africa: Challenges from Globalization, Document de travail n° 157 du FMI*. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp09157.pdf>

Keen, M. (2009) *What Do (and Don't) We Know about the Value Added Tax? Journal of Economic Literature* 2009, 47:1, 159–170.

Kingdon, G. (2008). School-Sector Effects on Student Achievement in India. In R. Chakrabarti, P. Peterson, R. Chakrabarti, & P. Peterson (Eds.), *School-choice International: Exploring Public Private Partnerships*. Cambridge, MA, USA: MIT Press. <http://www.dise.in/Downloads/Use%20of%20Dise%20Data/Geeta%20Gandhi%20Kingdon.pdf>

Kinuthia, E. (2011). *Determinants of foreign direct investment in Kenya*. [http://erepository.uonbi.ac.ke/bitstream/handle/11295/12382/Kinuthia\\_Determinants%20of%20foreign%20direct%20investment%20in%20Kenya.pdf?sequence=4](http://erepository.uonbi.ac.ke/bitstream/handle/11295/12382/Kinuthia_Determinants%20of%20foreign%20direct%20investment%20in%20Kenya.pdf?sequence=4)

Klemm, A. (Janvier 2009). *Causes, Benefits, and Risks of Business Tax Incentives*. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp0921.pdf>

Malik, R., & Rose, P. (Juillet 2015). *Financing Education in Pakistan: Opportunities for Action. Country Case Study*. <http://www.osloeducationsummit.no/pop.cfm?FuseAction=Doc&pAction=View&pDocumentId=63340>

Marriott, A. (7 avril 2014). *A Dangerous Diversion: Will the IFC's flagship health PPP bankrupt Lesotho's Ministry of Health?* <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/a-dangerous-diversion-will-the-ifcs-flagship-health-ppp-bankrupt-lesothos-minis-315183>

Moore, M. et al. (2015). *Building Tax Capacity in Developing Countries, IDS Policy Briefing 96*. <http://www.ictd.ac/sites/default/files/PB96.pdf>

Mustapha, S., & Prizzon, A. (2014). *Debt sustainability in HIPC's in a new age of choice, Document de travail n° 397 de l'ODI*. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9021.pdf>

Mwachinga, E. (12 février 2013). *Results of Investor Motivation Survey conducted in the EAC*. [https://www.taxcompact.net/documents/workshop-lusaka/2013-02-13\\_itc\\_Mwachinga\\_WBG.pdf](https://www.taxcompact.net/documents/workshop-lusaka/2013-02-13_itc_Mwachinga_WBG.pdf)

OCDE. (Mai 2012). *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*. <https://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf>

OCDE. (2014a). *Rapport Coopération pour le développement 2014 : Mobiliser les ressources au service du développement durable*. [http://www.oecd-ilibrary.org/development/cooperation-pour-le-developpement-2014\\_dcr-2014-fr;jsessionid=2iw5qyz104q3.x-oecd-live-02](http://www.oecd-ilibrary.org/development/cooperation-pour-le-developpement-2014_dcr-2014-fr;jsessionid=2iw5qyz104q3.x-oecd-live-02)

OCDE. (2014b). « *Indicator B1: How much is spent per student?* », in *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*. <http://dx.doi.org/10.1787/888933116908>

OCDE. (n.d.). *Statistiques des recettes publiques – Tableaux comparatifs*. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?lang=fr&SubSessionId=d7a1f557-dbfd-4490-989e-7951b5186347&themetreeid=18>

OCDE/CEPALC/CIAT/BID. (2016). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2016*. [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2016\\_rev\\_lat\\_car-2016-en-fr#page16](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2016_rev_lat_car-2016-en-fr#page16)

Oxfam International. (2011). *Oxfam submission to IMF 2011 Review of Conditionality and the Design of Fund-Support Programs*. <https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/oxfam-imf-conditionality-submission.pdf>

Oxfam International. (Décembre 2013). *Areva au Niger : à qui profite l'uranium ?* <https://www.oxfam.org/fr/salle-de-presse/communiqués/2013-12-19/areva-au-niger-qui-profite-luranium>

Pearson. (n.d.). *MA-Ideal case study*. <https://www.affordable-learning.com/resources/case-studies/maideal.html>



Peru Ministerio de Economía y Finanzas. (n.d.). *Portal de Transparencia Económica*. [http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=504&Itemid=100944](http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=504&Itemid=100944)

Plan International. (Avril 2014). *Boîte à outils de plaidoyer : L'éducation que nous voulons*. [https://issuu.com/planinternational/docs/artwork\\_french\\_lores](https://issuu.com/planinternational/docs/artwork_french_lores)

Policy Research and Development Nepal. (2010). *Nepal: Program Budget and Benefit Incidence Analysis in Education Sector*. <http://prad-nepal.com/wp-content/uploads/2012/10/Policy-Brief-Education-final1.pdf>

Pomerleau, K. (1er octobre 2015). *Corporate Income Tax Rates around the World, 2015*. <http://taxfoundation.org/article/corporate-income-tax-rates-around-world-2015>

Riep, C. B. (2015). *Omega Schools Franchise in Ghana: A case of « low-fee » private education for the poor or for-profitteering?* <http://www.periglobal.org/sites/periglobal.org/files/WP63%20Omega%20Schools%20Franchise%20in%20Ghana.pdf>

Right to Education Project. (2013). *Learning Outcomes Assessments: A Human Rights Perspective*. [http://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/RTE\\_Learning\\_Outcomes\\_Assessments\\_HR\\_perspective\\_2013.pdf](http://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/RTE_Learning_Outcomes_Assessments_HR_perspective_2013.pdf)

Right to Education Project. (n.d.). *Thèmes – Le financement de l'éducation*. <http://www.right-to-education.org/fr/issue-page/le-financement-de-l-ducation>

Right2INFO.org. (n.d.). *Laws*. <http://www.right2info.org/laws>

Romero, M. J. (2015). *What lies beneath? A critical assessment of PPPs and their impact on sustainable development*. <http://www.eurodad.org/files/pdf/1546450-what-lies-beneath-a-critical-assessment-of-ppps-and-their-impact-on-sustainable-development-1450105297.pdf>

Forum RTE (Droit à l'éducation) – Inde. (2015). *First Year Status Report on the Implementation of the RTE Act, 2009*. <http://www.rteforumindia.org/content/forum%E2%80%99s-publications-status-reports>

Sahlberg, P. (Septembre 2012). *Quality and Equity in Finnish Schools*. [http://pasisahlberg.com/wp-content/uploads/2013/01/Qualit\\_and\\_Equity\\_SA\\_2012.pdf](http://pasisahlberg.com/wp-content/uploads/2013/01/Qualit_and_Equity_SA_2012.pdf)

Seery, E., & Caistor Arendar, A. (29 octobre 2014). *Even it Up: Time to end extreme inequality*. (O. International, Ed.). <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/even-it-up-time-to-end-extreme-inequality-333012>

Steer, L., & Smith, K. (Juillet 2015). *Financing education: Opportunities for Global Action*. <http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Reports/2015/07/financing-for-education-steer-smith/FinancingForEducation2015.pdf?la=en>

Tax Justice Network. (n.d.). *Financial Secrecy Index*. <http://www.financialsecrecyindex.com/>

Tomaševski, K. (2001). *Primer No. 3: Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable*. [http://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/Tomasevski\\_Primer%203.pdf](http://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/Tomasevski_Primer%203.pdf)

ONU DAES (2015). *Sustainable Development Goal 4*. <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg4>

UNESCO. (2015a). *Cadre d'action Éducation 2030*. <http://www.unesco.org/new/fr/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-all/education-2030-framework-for-action/>

UNESCO. (2015b). *Déclaration d'Incheon. Éducation 2030 : Assurer une éducation équitable, inclusive et de qualité et un apprentissage tout au long de la vie pour tous*. <http://fr.unesco.org/world-education-forum-2015/declaration-dincheon>

UNESCO. (n.d.). *Les objectifs de l'Éducation pour tous*. <http://www.unesco.org/new/fr/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-all/efa-goals/>

UNESCO. (n.d.). *Rapport mondial de suivi sur l'EPT – Tableaux statistiques (2013)*. <http://fr.unesco.org/gem-report/tableaux-statistiques>

UNESCO-RMS EPT. (2010). *RMS EPT 2010. Atteindre les marginalisés*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001875/187513F.pdf>

UNESCO-RMS EPT. (Mai 2013). *Document d'orientation 08. Faire de la « malédiction des ressources » une bénédiction pour l'éducation*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002204/220443F.pdf>

UNESCO-RMS EPT. (2014a). *RMS EPT 2013/4. Enseigner et apprendre : Atteindre la qualité pour tous*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002256/225654f.pdf>

UNESCO-RMS EPT. (2014B, Mars). *Document d'orientation 12. Augmenter les recettes fiscales pour combler le déficit de financement de l'éducation*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002270/227092f.pdf>

UNESCO-RMS EPT. (2015a). *RMS EPT 2015. Éducation pour tous : Progrès et enjeux*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002325/232565f.pdf>

UNESCO-RMS EPT. (2015b, Juillet). *Document d'orientation 18. Chiffrer le droit à l'éducation : le coût de la réalisation des nouvelles cibles d'ici à 2030*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002321/232197f.pdf>

UNESCO, Institut de statistique. (n.d.). *Centre de données de l'ISU - Éducation*. <http://www.uis.unesco.org/DataCentre/Pages/BrowseEducationFR.aspx?SPSLanguage=FR>

UNESCO, Institut de statistique. (2011). *Le financement de l'éducation en Afrique subsaharienne : Relever les défis de l'expansion, l'équité et la qualité*. (UNESCO, Institut de statistique). <http://www.uis.unesco.org/Library/Documents/Finance-11-fre.pdf>

UNESCO, Institut de statistique. (Juin 2012). *Atteindre les enfants non scolarisés est crucial pour le développement*. Note 04. <http://en.unesco.org/gem-report/sites/gem-report/files/216519F.pdf>

UNESCO, Institut de statistique. (Juin 2013). *La scolarisation de millions d'enfants mise en péril par les réductions de l'aide*. Document d'orientation 09. <https://en.unesco.org/gem-report/sites/gem-report/files/221129F.pdf>

UNESCO, Institut de statistique. (2015a). *Données internationales de l'alphabétisation 2015*. <http://www.uis.unesco.org/literacy/Pages/literacy-day-2015FR.aspx.aspx?SPSLanguage=FR>

UNESCO, Institut de statistique. (2015c, Octobre). *Sustainable Development Goal for Education Cannot Advance Without More Teachers*. Fact Sheet No. 33. <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/fs33-2015-teachers.pdf>

UNESCO, Institut de statistique. (n.d.). *L'Atlas de l'UNESCO sur les enseignants du primaire*. <http://tellmaps.com/uis/teachers/?subject=-1209350075&lang=fr>

UNICEF. (Mai 2013). *Children and Young People with Disabilities Fact Sheet*. [http://www.unicef.org/disabilities/files/Factsheet\\_A5\\_Web\\_NEW.pdf](http://www.unicef.org/disabilities/files/Factsheet_A5_Web_NEW.pdf)

UNICEF. (Janvier 2015). *Pourquoi il faut investir dans l'éducation et l'équité*. [http://www.unicef.org/publications/files/FR\\_\\_Investment\\_Case\\_for\\_Education\\_Summary.pdf](http://www.unicef.org/publications/files/FR__Investment_Case_for_Education_Summary.pdf)

van Zyl, A. (2010). *What is Wrong with the Constituency Development Funds?* <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/04/brief10.pdf>

Womankind. (Mars 2016). *Women's Rights Advocacy Toolkit*. <https://www.womankind.org.uk/docs/default-source/resources/briefings/section4.pdf?sfvrsn=4>

Banque mondiale. (2011a, Janvier). *Rwanda – Education country status report : toward quality enhancement and achievement of universal nine year basic education – an education system in transition; a nation in transition*. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/01/13171101/rwanda-education-country-status-report-toward-quality-enhancement-achievement-universal-nine-year-basic-education-education-system-transition-nation-transition>

Banque mondiale. (2011b, Janvier). *The Gambia education country status report*. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/11/15515863gambia-education-country-status-report>

Banque mondiale. (Juin 2014). *Republic of Congo – Enhancing efficiency in education and health public spending for improved quality service delivery for all : a public expenditure review of the education and health sectors*. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/06/19755695/republic-congo-enhancing-efficiency-education-health-public-spending-improved-quality-service-delivery-all-public-expenditure-review-education-health-sectors>

Banque mondiale. (n.d.). *Portail Open Budgets*. [http://wbi.worldbank.org/boost/?qt-qt\\_homepage\\_map=1](http://wbi.worldbank.org/boost/?qt-qt_homepage_map=1)

Banque mondiale. (n.d.). *World Development Indicators: Tax policies*. <http://wdi.worldbank.org/table/5.6>





# ANNEXE 1 : NOTES ET RESSOURCES POUR L'EXERCICE 9

Le tableau ci-dessous met en évidence les informations suivantes sur le recouvrement des recettes et les dépenses publiques d'éducation dans les pays membres de la CME :

- Recettes fiscales perçues en % du PIB (colonne jaune)
- Part allouée à l'éducation en % du PIB (colonne rose)
- Part allouée à l'éducation en % du budget total (colonne verte).

PAYS	IMPÔTS EN % DU PIB – DONNÉES LES PLUS RÉCENTES POUR 2014/2015	PART DU PIB DÉDIÉE À L'ÉDUCATION EN 2014 (%)	PART DU BUDGET DÉDIÉE À L'ÉDUCATION EN 2014 (%)
Afghanistan	7,0	4,27	12,45
Afrique du Sud	27,4	5,99	23,68
Albanie	20,7	3,5	12,12
Angola	25,0	3,46	8,32
Arménie	20,10	2,79	10,68
Bangladesh	10,30	1,93	11,73
Belize	23,30	6,09	22,29
Bénin	14,50	5,02	20,67
Bhoutan	13,00	5,57	19,85
Biélorussie (République de Bélarus)	23*	4,8	12,45
Bolivie	27,34	6,71	16,85
Brésil	24,65	5,91	17
Burkina Faso	15,70	4,16	15,21
Burundi	12,30	5,77	19,83
Cambodge	13,00	2,36	12,8
Cameroun	13,20	3,01	15,38
Cap-Vert	19,10	6,2	16,75
Chili	17,10	4,56	19,07
Colombie	17,75	3,48	13,29
Comores	12,60	4,89	18,49
Congo, République démocratique du Congo	10,40	3,52	18,08
Congo, République du Congo	28,68	5,98	12,98
Côte d'Ivoire	15,70	5,18	20,41
Équateur	14,5**	4,87	15,67
Éthiopie	12,90	4,49	23,05
Fidji	24,8	5,69	15,70
Géorgie	25,0	1,98	9,27
Ghana	16,9	4,97	18,29
Guatemala	10,3	3,22	22,95
Guinée-Bissau	9,2	2,74	14,25
Guyana (République coopérative du Guyana)	24,0	4,82	14,96
Haïti	13,5	3,72	11,97
Îles Salomon	28,4	12,07	22,77
Inde	16,7	2,95	11,85
Jamaïque	23,70	4,9	14,56
Jordanie	16,50	3,96	12,67
Kenya	17,90	5,12	16,8
Kirghizistan (République kirghize)	20,00	6,47	24,97
Kiribati	14,80	15	15,23
Lesotho	25,90	7,94	13,5
Liberia	18,5	3,5	14,92
Madagascar	9,9	3,18	23,73

PAYS	IMPÔTS EN % DU PIB – DONNÉES LES PLUS RÉCENTES POUR 2014/2015	PART DU PIB DÉDIÉE À L'ÉDUCATION EN 2014 (%)	PART DU BUDGET DÉDIÉE À L'ÉDUCATION EN 2014 (%)
Malawi	16,3	6,82	16,74
Mali	16,7	4,82	20,82
Moldavie	20,90	6,87	17,11
Mongolie	17***	4,2	15,07
Mozambique	21,50	7,19	17,53
Népal	17,60	4,2	18,46
Nicaragua	14,70	4,29	23,67
Niger	17,20	6,96	18,31
Nigeria	4,30	1,61	6,54
Ouganda	12,5	2,63	13,57
Pakistan	11,2	1,74	6,56
Papouasie Nouvelle-Guinée	22,0	5,15	13,41
Paraguay	13,1	4,48	10,92
Pérou	16,7	3,13	15,33
République Centrafricaine	9,90	2,3	8,62
République Dominicaine	13,80	4,33	23,53
Rwanda	15,4	4,61	15,16
Salvador	14,73	3,52	14,76
Samoa	23,3	6,6	17,01
Sao Tome et Principe	15,0	5,91	13,04
Sénégal	19,5	6,3	22,02
Sierra Leone	9,1	2,62	15,13
Sri Lanka	11,4	1,65	7,89
Swaziland	28,0	6,61	19,89
Tadjikistan	21,0	5,41	17,80
Tanzanie	20,5	5,2	17,14
Tchad	12,70	2,85	12,46
Timor oriental	Non	3,25	8,7
Togo	16,8	5,26	16,62
Vanuatu	15,9	5,3	24,75
Vietnam	17,5	4,18	17,01
Yémen	8,9	Non	Non
Zambie	13,4	5,17	20,17
Zimbabwe	26,4	8,72	25,42

Dans nombre de pays riches en ressources, tributaires du paiement des redevances de l'industrie extractive (telles que le pétrole et le gaz), les rentrées non fiscales représentent une part beaucoup plus importante des revenus. Dans ces cas, il serait, par conséquent, plus approprié d'analyser également le pourcentage du total des recettes ainsi que le rapport impôts/PIB. Cela concerne plusieurs pays de la liste ci-dessus :

\*Bélarus : en 2015, le pourcentage du total des recettes par rapport au PIB était de 41 % contre seulement 23 % pour le rapport impôts/PIB.

\*\*Équateur : en 2015, le pourcentage des recettes par rapport au PIB était de 38 %, soit plus du double du rapport impôts/PIB de 14,5 %.

\*\*Mongolie : en 2015, le pourcentage des recettes par rapport au PIB était de 27 %, à comparer au rapport impôts/PIB de 17%.

Voir la section 3 du module 3 de la boîte à outils pour plus d'informations.

Les chiffres peuvent être consultés dans la dernière enquête sur l'économie mondiale du FMI ici : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/index.aspx>

## RECHERCHE DE DONNÉES POUR VOTRE PAYS

Nous vous avons fourni des chiffres pour tous les pays des coalitions de la CME dans le tableau précédent, mais ces chiffres évoluent avec le temps, et vous souhaitez peut-être obtenir des données plus récentes. Dans ce cas, où si votre pays ne figure pas dans la liste, cherchez dans les sources indiquées ci-dessous que nous avons utilisées pour réunir les données du tableau.

### Données sur les **rapports entre les impôts et les recettes** :

1. Development Finance International, à partir de trois sources différentes :
2. Données de l'OCDE (pour les pays de l'OCDE)
3. Données du FMI et rapports « article IV » des pays
4. Banque Mondiale (mais ces données sont parfois obsolètes ou portent sur plusieurs années à la fois), à consulter ici : <http://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.TOTL.GD.ZS>

Vous pouvez aussi trouver vous-même des données au niveau national par l'intermédiaire de l'institut national de la statistique ou dans les documents budgétaires. Par ailleurs, l'indice de liberté économique 2015 de Heritage Foundation contient une liste de données macroéconomiques, pays par pays. À consulter ici : <http://www.heritage.org/index/explore?view=by-variables>.

Les données concernant **la part du budget et le pourcentage du PIB consacrés à l'éducation** proviennent de deux sources différentes :

1. Government Spending Watch, données pour 2014. À consulter ici : <http://www.governmentspendingwatch.org/spending-data>
2. L'Institut de statistique de l'UNESCO (ISU) a également des données sur les dépenses des pays en % du PIB et en % du budget de l'État ; mais elles datent souvent de plusieurs années. À consulter ici : <http://data.uis.unesco.org/?la ng=fr&SubSessionId=7325e237-4754-4328-9382-49c4be9b4eec&themetreeid=-200>

# ANNEXE 2 : LECTURES COMPLÉMENTAIRES

## TRAVAIL BUDGÉTAIRE, ANALYSE ET SUIVI

- **International Budget Partnership (2015); *Open Budgets. Transform Lives (vidéo)***. Le récit passionnant de trois partenaires de l'IBP qui racontent comment ils ont utilisé l'analyse et le suivi du budget du gouvernement pour obtenir des dépenses et des politiques en faveur des plus pauvres et des plus marginalisés dans leur pays. <https://www.youtube.com/watch?v=PkNVY5hN4Mw>
- **International Budget Partnership (2012); *A Citizen's Guide to Understanding and Using Inflation for Budget Analysis (vidéo)***. Un guide sous forme de vidéo qui utilise des images, des chiffres, des animations et de la narration pour expliquer les bases de l'inflation, et la façon de faire différents calculs à l'aide de l'inflation. [www.inflationguide.org](http://www.inflationguide.org)
- **International Budget Partnership (2010); *Guide to Transparency in Government Budget Reports: Why are Budget Reports Important and What Should They Include?*** <http://www.internationalbudget.org/publications/guide-to-transparency-in-government-budget-reports-why-are-budget-reports-important-and-what-should-they-include/>
- **Fonds du Commonwealth pour l'éducation (2009); *A Budget Guide for Civil Society Organisations Working in Education***. Un guide décrivant les compétences pratiques et les informations nécessaires pour entreprendre une analyse budgétaire. <http://www.campaignforeducation.org/docs/csef/CEF%20Budget%20Guide%20for%20CSOs.pdf>
- **ASPBAE (2010); *Education Watch Toolkit; Module 3 - Education Budget Tracking*** [http://www.aspbae.org/sites/default/files/pdf/EdWatch%20Tool%20Kit\\_3\\_Budget%20Tracking.pdf](http://www.aspbae.org/sites/default/files/pdf/EdWatch%20Tool%20Kit_3_Budget%20Tracking.pdf)
- **ASPBAE (2010); *Follow the Budget Trail: A Guide for Civil Society*** <http://www.aspbae.org/sites/default/files/pdf/Budget%20Tracking%20Tool%20Kit.pdf>
- **V. Ramkumar (2008); *Our Money, Our Responsibility: A Citizens' Guide to Monitoring Government Expenditures***. Guide complet pour une analyse détaillée du fonctionnement des systèmes budgétaires. <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Our-Money-Our-Responsibility-A-Citizens-Guide-to-Monitoring-Government-Expenditures-English.pdf>
- Pour en savoir plus sur les documents budgétaires officiels de votre pays, consultez les résultats de l'**Enquête sur le budget ouvert** : <http://internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/country-info/>

## FISCALITÉ ET ÉDUCATION

- **ActionAid (2016); *Mistreated: The Tax Treaties that are Depriving the World's Poorest Countries of Vital Revenue***. [http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/actionaid\\_-\\_mistreated\\_tax\\_treaties\\_report\\_-\\_feb\\_2016.pdf](http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/actionaid_-_mistreated_tax_treaties_report_-_feb_2016.pdf)
- **ActionAid (2015); *Levelling Up: Ensuring a Fairer Share of Corporate Tax for Developing Countries***. [https://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/publications/levelling\\_up\\_final.pdf](https://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/publications/levelling_up_final.pdf)
- **Christian Aid (2014); *Taxing Men and Women: Why Gender is Crucial for a Fairer Tax System***. <http://www.christianaid.org.uk/images/taxing-men-and-women-gender-analysis-report-july-2014.pdf>
- **Internationale de l'Éducation (2014) ; *Justice fiscale : Guide de ressources à l'attention des syndicats de l'éducation***. [http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/TaxJustice\\_fr.pdf](http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/TaxJustice_fr.pdf)
- **Campagne mondiale pour l'éducation (2013) ; *Imposer l'équité : Financer l'Éducation pour tous avec des ressources domestiques***. [http://www.campaignforeducation.org/docs/reports/GCE\\_A%20TAXING%20BUSINESS\\_FR.pdf](http://www.campaignforeducation.org/docs/reports/GCE_A%20TAXING%20BUSINESS_FR.pdf)
- **ActionAid (2013) ; *Sweet Nothings: The Human Cost of a British Sugar Giant Avoiding Taxes in Southern Africa***. Ce rapport démontre, calculs à l'appui, comment le géant sucrier britannique Associated British Foods s'est exempté d'une facture fiscale de la Zambie dont le montant aurait permis de scolariser 48 000 enfants chaque année. [http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/sweet\\_nothings.pdf](http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/sweet_nothings.pdf)



- **ActionAid (2013) ; Tax Justice: The Domestic Perspective.**  
[https://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/publications/nds\\_report\\_-\\_final\\_version.pdf](https://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/publications/nds_report_-_final_version.pdf)
- **Africa Progress Panel (2013) ; Equity in Extractives: Stewarding Africa's Natural Resources for All.** [http://www.africaprogresspanel.org/wp-content/uploads/2013/08/2013\\_APR\\_Equity\\_in\\_Extractives\\_25062013\\_ENG\\_HR.pdf](http://www.africaprogresspanel.org/wp-content/uploads/2013/08/2013_APR_Equity_in_Extractives_25062013_ENG_HR.pdf)
- **Tax Justice Network-Africa et ActionAid (2012) ; A Race to the Bottom: East Africa Tax Competition.** [http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/eac\\_report.pdf](http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/eac_report.pdf)
- Rendez-vous sur la page **You Tube Tax Justice TV** pour de plus amples informations sur différents sujets : [https://www.youtube.com/playlist?list=PLPle\\_vPYGn5y3Bdu-oTwrPvymMtXQI2TS](https://www.youtube.com/playlist?list=PLPle_vPYGn5y3Bdu-oTwrPvymMtXQI2TS)
- **ActionAid (2011) ; Just and Democratic Local Governance Budgets: Revenues and Financing in Public Services Provision.** Une excellente ressource pour explorer les possibilités de développer la planification locale et l'analyse nationale. [http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/budgets\\_-\\_revenues\\_and\\_financing\\_public\\_service\\_provision\\_-\\_hrba\\_governance\\_resources.pdf](http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/budgets_-_revenues_and_financing_public_service_provision_-_hrba_governance_resources.pdf)
- **Eurodad (2011) ; Exposing the lost billions: How financial transparency by multinationals on a country by country basis can aid development.** Ce document explique pourquoi la nature transfrontière des opérations des entreprises multinationales, combinée à l'absence de réglementation adéquate de la transparence, entraîne des conséquences négatives sur la capacité d'un pays à mobiliser des ressources intérieures. [http://eurodad.org/uploadedfiles/whats\\_new/reports/cbc\\_report.pdf](http://eurodad.org/uploadedfiles/whats_new/reports/cbc_report.pdf)

## FINANCEMENT ÉQUITABLE

- **UNICEF (2015); Pourquoi il faut investir dans l'éducation et l'équité.**  
[http://www.unicef.org/publications/files/FR\\_\\_Investment\\_Case\\_for\\_Education\\_Summary.pdf](http://www.unicef.org/publications/files/FR__Investment_Case_for_Education_Summary.pdf)
- **Save the Children (2014) ; More is Not Enough: Achieving Equity in Domestic Education Financing.** <https://www.reddbarna.no/om-oss/english/international-reports>
- **Alemayehu & Watkins (2012); Financing for a Fairer, More Prosperous Kenya: A Review of the Public Spending Challenges and Options for Selected Arid and Semi-Arid Counties (pp. 77-79).** Ce rapport fournit des conclusions utiles sur la façon de promouvoir des dépenses d'éducation plus équitables. <http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2012/8/08-financing-kenya-watkins.pdf>
- **Rapport mondial de suivi sur l'Éducation pour tous (2010) : Atteindre les marginalisés.**  
<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001875/187513F.pdf>
- **Tax Justice Network (Site Internet).** Une section du site est consacrée à l'inégalité et la démocratie. <http://www.taxjustice.net/topics/inequality-democracy/>
- **The Commitment to Equity (CEQ) (Site Internet).** Présente une analyse d'incidence des avantages dans un certain nombre de pays. <http://www.commitmenttoequity.org/publications/index.php>
- **Base de données mondiale sur les inégalités dans l'éducation (WIDE) du Rapport mondial de suivi sur l'éducation.** Informations sur les inégalités dans l'éducation dans différents pays. [www.education-inequalities.org](http://www.education-inequalities.org)
- Pour en savoir plus sur l'analyse d'incidence des avantages au Ghana, lire ce rapport de 2009 du **Integrated Social Development Centre – Benefit Incidence Analysis for the Education, Health and Water Sector in Ghana:**  
<http://www.isodec.org.gh/publications/ISODEC%20BIA%20Final%20Report.pdf>

## AIDE À L'ÉDUCATION

- **Campagne mondiale pour l'éducation (2015) ; Observatoire de l'aide à l'éducation Publications à propos de l'aide à l'éducation et des récentes tendances de l'aide.** [http://www.campaignforeducation.org/docs/reports/Education%20Aid%20Watch%202015\\_FR\\_WEB.pdf](http://www.campaignforeducation.org/docs/reports/Education%20Aid%20Watch%202015_FR_WEB.pdf)
- **Partenariat mondial pour l'éducation (Site Internet) :** <http://www.globalpartnership.org/fr>

## PRIVATISATION

- **Le site internet de la CME** contient des ressources pour les coalitions de l'éducation qui s'intéressent au thème de la privatisation : <http://campaignforeducation.org/en/resources#FIN>
- **Profits privés, pertes publiques : Pourquoi la pression en faveur des écoles privées à bas coût menace l'éducation de qualité** – rapport à paraître (à consulter à l'aide du lien précédent), septembre 2016.

## PLAIDOYER ET CAMPAGNES

- **ActionAid (2016); Campagne Tax Power, Boîte à outils Réflexion-Action.** <http://www.actionaid.org/publications/tax-power-campaign-reflection-action-toolkit>
- **Plan International (2014) ; Boîte à outils de plaidoyer : L'éducation que nous voulons.** Une boîte à outils pour le plaidoyer des jeunes. [https://issuu.com/planinternational/docs/artwork\\_french\\_lores](https://issuu.com/planinternational/docs/artwork_french_lores)
- **International Budget Partnership (2013) ; Stratified Advocacy: Models and Tactics for Working Across Different Levels of Governments.** Brève présentation de différentes approches du plaidoyer budgétaire à différents niveaux décentralisés. [http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Stratified\\_Advocacy.pdf](http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Stratified_Advocacy.pdf)
- **Christian Aid (2011) ; Tax Justice Advocacy: A Toolkit for Civil Society;** une mine d'informations pour planifier et développer une stratégie de plaidoyer pour la justice fiscale. <http://www.taxjusticetoolkit.org/>
- **ONU HCDH (2010); Human Rights in Budget Monitoring, Analysis, and Advocacy; Training Guide.** Un outil pratique pour renforcer la société civile et bâtir la capacité institutionnelle de l'État en matière de politique publique et de suivi budgétaire, avec une approche fondée sur les droits humains. <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Human-Rights-in-Budget-Monitoring-Analysis-and-Advocacy-Training-Guide.pdf>
- **Boîte à outils d'ActionAid International et de l'Internationale de l'Education : Toolkit on Education Financing (2009).** Pour vous aider à construire une campagne puissante sur le financement de l'éducation, adaptée à votre propre contexte national. [http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/EI-ActionAid\\_Toolkit.pdf](http://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/EI-ActionAid_Toolkit.pdf)
- Supports de l'**International Budget Partnership** pour un atelier de renforcement des capacités : **Civil Society Budget Work: Using Budgets to Achieve Impact:** <http://www.internationalbudget.org/capacity-building/capacity-building-materials/civil-society-budget-work-using-budgets-to-achieve-impact/>

# ANNEXE 3 : LISTE D'EXERCICES ET DE RESSOURCES POUR LES ATELIERS

- Exercice 1.** Accès aux informations budgétaires, page 34
- Exercice 2.** Comprendre le budget de votre pays, page 36
- Exercice 3.** Questions clés auxquelles répondre au démarrage du travail budgétaire, page 37
- Exercice 4.** Identifier les enjeux autour de la part du budget dédiée à l'éducation, page 42
- Exercice 5.** Analyse du budget – comment comparer les dépenses pour différents secteurs, page 44
- Exercice 6.** Analyse du budget : calcul du montant réel alloué à l'éducation au fil du temps, page 49
- Ressources :
- Guide du budget du Fonds du Commonwealth pour l'éducation (2009) <http://www.campaignforeducation.org/docs/csef/CEF%20Budget%20Guide%20for%20CSOs.pdf>
- Exercice 7.** Analyse du budget : calcul de la part du budget allouée à l'éducation au fil du temps, page 50
- Ressources :
- Guide du budget du Fonds du Commonwealth pour l'éducation (2009) <http://www.campaignforeducation.org/docs/csef/CEF%20Budget%20Guide%20for%20CSOs.pdf>
- Exercice 8.** Arguments en faveur du travail sur la justice fiscale, page 64
- Ressources :
- ActionAid (2016); Boîte à outils de la campagne Tax Power (ActionAid, 2015b) : [http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/tax\\_power\\_reflection-action\\_toolkit\\_-\\_mar\\_2016.pdf](http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/tax_power_reflection-action_toolkit_-_mar_2016.pdf)
- Exercice 9.** Votre pays engage-t-il suffisamment de recettes pour l'éducation ? Page 69
- Exercice 10.** Mettre en évidence la perte de recettes due aux combines fiscales des entreprises, page 77
- Ressources :
- *Sugar manufacturer Associated British Foods avoids paying corporate tax in Zambia* – Site Internet du Guardian, février 2013 <http://www.theguardian.com/business/video/2013/feb/09/associated-british-foods-avoids-corporate-tax-zambia-video>
  - ActionAid International, *The Power of Tax* <https://youtu.be/ijtOErKjPMg>
  - ActionAid International, *Power of Tax: Tax Pays For Girls' Education* <https://www.youtube.com/watch?v=lc7BPUP87w8>
  - ActionAid (2016); Boîte à outils Réflexion-Action et Fiscalité de la campagne Tax Power [http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/tax\\_power\\_reflection-action\\_toolkit\\_-\\_mar\\_2016.pdf](http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/tax_power_reflection-action_toolkit_-_mar_2016.pdf)
- Exercice 11.** Cerner les besoins de preuves complémentaires, page 83
- Exercice 12.** Réflexion sur l'équité dans l'accès à une éducation de qualité, page 93
- Exercice 13.** Examen de l'équité dans le financement de l'éducation, page 97
- Exercice 14.** Ventilation des dépenses par niveau éducatif, page 100
- Exercice 15.** Ventilation des dépenses par zone géographique, page 101

- Exercice 16. Comprendre le contexte : cartographie des responsabilités en matière de dépenses de l'éducation et détermination des problèmes, page 113
- Exercice 17. Planifier votre travail de suivi budgétaire, page 120
- Exercice 18. Choix de votre domaine d'intérêt et identification des questions clés, page 123
- Exercice 19. Réalisation de l'analyse de votre propre arbre à problèmes, page 125
- Exercice 20. Réalisation de l'analyse de votre propre arbre à solutions, page 127
- Exercice 21. Identification du but de votre plaidoyer, page 128
- Exercice 22. Définition de vos objectifs SMART, page 129
- Exercice 23. Utilisation d'une carte du pouvoir pour identifier les personnes que vous devez influencer et vos alliés, page 130
- Exercice 24. Comprendre les possibilités de participation dans le processus budgétaire, page 131
- Exercice 25. Réalisation de votre propre analyse FFOM, page 132
- Exercice 26. Choix de votre message de plaidoyer, page 135
- Exercice 27. Choix de votre tactique et planification des actions, page 135
- Exercice 28. Réfléchir aux informations dont vous avez besoin pour le suivi, page 136

