

CHERS MINISTRES DES FINANCES

# C'EST AINSI QUE VOUS POUVEZ TRANSFORMER LE FINANCEMENT DE L'ÉDUCATION !

## 1. L'éducation est le meilleur investissement

L'éducation est l'investissement à long terme le plus judicieux qu'un pays puisse faire. Elle contribue à stimuler la croissance économique, à réduire les inégalités, à mettre fin à l'injustice de genres, à lutter contre le racisme, à améliorer la santé, à renforcer la cohésion sociale et les sociétés pacifiques, à renforcer la résilience face au changement climatique et à promouvoir le respect des droits de l'homme. Mais trop souvent, les gouvernements sont pris dans des logiques de court terme, considérant les dépenses d'éducation comme de la consommation plutôt que de les reconnaître comme des investissements. Il s'agit là d'un état d'esprit sous-jacent qui doit changer si les pays veulent sortir du cercle vicieux du sous-investissement dans l'éducation, qui perpétue l'incapacité à atteindre tous les objectifs de développement.

## 2. Résumé des données probantes

L'investissement dans une éducation publique de qualité **stimule la croissance économique**, chaque dollar dépensé par un gouvernement pour l'éducation augmente le PIB de 20 dollars en moyenne.<sup>1</sup> En effet, l'augmentation des dépenses d'éducation est directement responsable de 50 % de la croissance économique mondiale au cours des trois dernières décennies.<sup>2</sup> Les personnes instruites ont tendance à innover davantage et à créer de nouvelles entreprises et technologies, ce qui génère plus d'emplois et stimule le développement du secteur privé. Et si chaque enfant et chaque jeune était scolarisé et apprenait, le PIB mondial augmenterait de 6 500 milliards de dollars par an.<sup>3</sup> Les données montrent que l'une des stratégies les plus efficaces pour la croissance économique consiste à investir dans le développement des jeunes enfants à risque. Chaque année supplémentaire d'éducation augmente également les revenus annuels d'une personne d'environ 9 %.<sup>4</sup> L'augmentation des niveaux d'éducation est directement à l'origine de 70 % des gains de revenus pour les 20 % d'individus les plus pauvres du monde et de 40 % de la réduction de l'extrême pauvreté depuis 1980.<sup>5</sup>

L'éducation est à la fois un droit de l'homme fondamental *et* un catalyseur des autres droits de l'homme. Elle joue un rôle essentiel dans la promotion de l'égalité des genres, en servant d'outil puissant pour faire tomber les barrières et créer des opportunités pour les femmes et les filles. Des systèmes éducatifs équitables sur le plan du genre jouent un rôle crucial dans l'élimination de pratiques néfastes telles que le mariage des enfants, les grossesses précoces et les mutilations génitales féminines.<sup>6</sup> Les pays qui augmentent leur niveau d'éducation au fil du temps voient leur niveau de santé s'améliorer et leur taux de mortalité baisser. Des investissements publics plus importants dans l'éducation peuvent conduire à des sociétés plus égalitaires, plus inclusives, plus pacifiques et plus ouvertes, à un plus grand engagement civique, à une adhésion plus probable aux valeurs démocratiques et à une cohésion sociale plus forte.<sup>7</sup> En moyenne, les pays qui affichent des taux d'achèvement d'études plus élevés sont plus pacifiques, et le nombre d'années d'apprentissage à l'école est fortement lié à la réduction de diverses formes de violence.<sup>8</sup> Une éducation de qualité peut être un outil puissant pour renforcer la résilience des apprenants face à l'extrémisme violent et résister aux discours haineux, y compris ceux diffusés en ligne ou dans les médias.<sup>9</sup> L'éducation est également essentielle pour doter les personnes et les communautés des connaissances, des compétences et des attitudes nécessaires pour faire face aux impacts du changement climatique et devenir plus actives dans la promotion de la justice climatique et des changements de comportement pro-environnementaux.<sup>10</sup>

OCTOBRE 2024

act:onaid



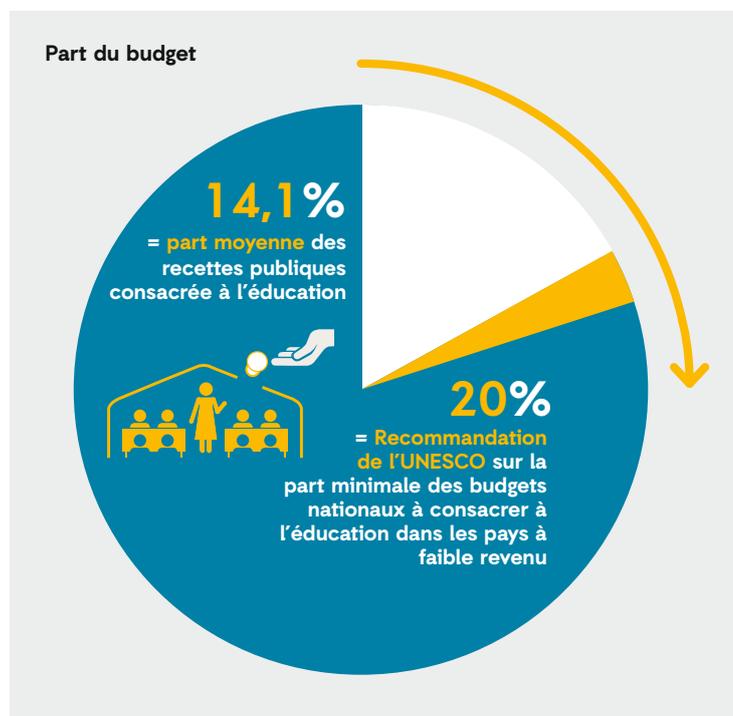
### 3. Le cadre des 4 S

Au niveau mondial, 97 % du financement de l'éducation provient du financement national et seulement 3 % de l'aide ou des prêts. En examinant la mobilisation des ressources nationales pour l'éducation, les ministres des Finances doivent se concentrer sur l'augmentation des éléments du 4 S (share, size, sensitivity, scrutiny).

- Augmenter la **part (share)** des budgets nationaux consacrée à l'éducation (au moins 20 %)¹¹
- Augmenter la **taille (size)** des budgets publics dans leur ensemble (déterminée par les impôts, la dette, les macro-politiques, les dépenses publiques globales, le commerce, etc.)
- Accroître la **sensibilité (sensitivity)** des allocations budgétaires pour l'éducation, en s'appuyant sur une approche factuelle de l'équité et de l'amélioration de l'efficacité;
- Renforcer le **suivi (scrutiny)** des dépenses d'éducation dans la pratique, pour assurer le suivi des ressources (en particulier dans les communautés les plus défavorisées), pour améliorer la qualité des données et renforcer la capacité à utiliser les données.

#### 3.1. Augmenter la part du budget consacrée à l'éducation

En général, lorsque le financement national de l'éducation est abordé, l'accent est mis sur la nécessité pour les pays de consacrer au moins 20 % des budgets nationaux à l'éducation, comme indiqué dans la Déclaration et le Cadre d'action d'Incheon sur l'éducation 2030, adoptés en 2015. Les pays aux revenus les plus faibles pourraient avoir besoin de dépenser plus de 20 % du budget pour offrir une éducation de qualité. Il est clair que, les parts de budget sont importantes et de nombreux pays sont loin d'atteindre cet indicateur (Le Rapport mondial sur l'éducation pour tous de 2023 montre que la moyenne mondiale n'est que de 14,1 %, avec un nombre inquiétant de pays dépensant moins de 10 %). Tout pays dépensant moins de 20 % doit de toute urgence prévoir d'augmenter la part du budget allouée à l'éducation d'année en année d'ici à 2030.



Cependant, le fait de se concentrer *uniquement* sur les parts de budget pose deux problèmes. Premièrement, certains pays atteignent une part de 20 % du budget, mais ne disposent toujours pas de fonds suffisants pour assurer une éducation de qualité, parce qu'ils reçoivent une part de 20 % d'un gâteau très petit. Dans ces cas, il est essentiel d'augmenter la taille du gâteau global (voir le point 3.2 ci-dessous). Deuxièmement, une focalisation exclusive sur les parts de budget peut créer des tensions avec d'autres secteurs tels que la santé, l'eau, l'assainissement, les transports, l'énergie et l'agriculture. D'autres secteurs ont également des objectifs ambitieux dans le cadre général des ODD et la plupart d'entre eux ont des interdépendances significatives avec l'éducation. Il n'est donc pas logique que l'éducation leur fasse une concurrence agressive pour tout ce qui dépasse les 20 %. Le fait de mettre l'accent sur la taille du budget global (comme indiqué ci-dessous) crée un dialogue plus positif avec les autres secteurs, qui ont tout à gagner d'une augmentation des recettes publiques globales.

## 3.2. Augmenter la taille des budgets publics dans leur ensemble



Le sommet des chefs d'État des Nations Unies sur la transformation de l'éducation, qui s'est tenu en 2022, a souligné l'importance d'agir sur la taille globale des budgets gouvernementaux si l'on veut réaliser une percée dans le financement de l'éducation. Le sommet a notamment souligné la nécessité d'agir sur la fiscalité, la dette et l'austérité.

### 3.2.1 Action sur la fiscalité :

La majeure partie du financement national de l'éducation et des autres services publics provient des recettes fiscales. Cependant, dans de nombreux pays, les recettes fiscales globales sont inférieures à ce qu'elles pourraient être. En effet, le ratio moyen impôt/PIB dans les pays à faible revenu n'est que de 16 %, alors que dans de nombreux pays à revenu intermédiaire, il est plus proche de 25 % ou 30 %, que la moyenne de l'OCDE est de 33 % et que dans les pays scandinaves, il tend à dépasser 40 %.<sup>12</sup> Un [document clé du FMI](#) sur la manière

de financer les ODD recommandait que la plupart des pays à revenu faible et intermédiaire augmentent leur ratio impôts/PIB de cinq points de pourcentage d'ici à 2030. [Les recherches les plus récentes](#) montrent que si les 89 pays partenaires du Partenariat mondial pour l'éducation suivaient ce conseil, ils pourraient collecter 455 milliards de dollars supplémentaires chaque année et si une part de 20 % de cette somme était consacrée à l'éducation, cela permettrait de collecter plus de 93 milliards de dollars pour l'éducation *chaque année*, ce qui suffirait à transformer les systèmes éducatifs.

Comme le savent les ministres des Finances, l'imposition d'impôts régressifs visant la majorité de la population (par exemple en augmentant la TVA) peut déclencher des protestations. Il est donc important de se concentrer sur l'augmentation des impôts par le biais de **réformes progressives** afin que les contributions les plus importantes soient apportées par les individus et les entreprises les plus riches. Comme l'indique le document du TES, « *s'il est essentiel de cibler les 0,1 % et 1 % les plus riches, un système plus juste devra également faire peser une partie de la charge sur les 10 % ou 20 % les plus aisés afin de mettre en place un système plus équitable* ». L'équilibre précis des taxes à utiliser dans un pays donné dépendra du système fiscal actuel et de la forme de l'économie, mais il est possible de procéder à une réforme ambitieuse et progressive dans tous les pays, ce qui pourrait transformer le financement disponible pour l'éducation et d'autres services publics. Dans la mesure du possible, il est également souhaitable que les réformes fiscales **tiennent compte de l'égalité des genres et du climat**.

En effet, les règles fiscales mondiales actuelles, fixées depuis 60 ans par le club des nations riches de l'OCDE, facilitent l'évasion fiscale agressive des entreprises et des particuliers les plus riches, qui peuvent dissimuler leurs bénéfices et leur fortune dans des paradis fiscaux.<sup>13</sup> Le document financier du TES reconnaît que les actions nationales en matière de fiscalité « *doivent s'accompagner d'une action internationale visant à convenir d'un registre mondial des actifs, à réduire les flux financiers illicites, à fermer les paradis fiscaux et à soutenir un processus représentatif et inclusif des Nations Unies pour l'établissement de règles fiscales mondiales* ». Trois mois après le TES, en décembre 2022, une avancée majeure a été réalisée à cet égard, l'Assemblée générale des Nations Unies ayant voté à l'unanimité pour modifier la manière dont les règles fiscales mondiales sont établies et appliquées, en lançant le processus d'élaboration d'une [convention-cadre des Nations Unies sur la coopération fiscale internationale](#). Les ministres des Finances du monde entier devraient être les chefs de file d'un travail rapide sur cette nouvelle convention qui pourrait transformer la capacité des pays à lever des impôts équitables sur les revenus et les richesses des individus et des entreprises les plus riches. Il existe également de solides arguments en faveur de taxes coordonnées au niveau mondial, par exemple sur les transactions financières, la richesse, ou les 3 000 milliardaires les plus riches.

### 3.2.2 Action sur la dette

De nombreux pays sont proches d'une crise de la dette ou vivent une telle crise. 54 pays sont actuellement en crise de la dette et 25 pays partenaires du Partenariat mondial pour l'éducation dépensent plus pour le service de la dette que pour l'éducation. Le document financier du TES appelle à une action urgente sur la dette, observant : *«Il est clair qu'il est urgent d'accélérer les actions de renégociation de la dette et même d'annulation de la dette pour les pays en crise d'endettement. Tout pays qui dépense plus pour le service de la dette que pour l'éducation doit être considéré comme prioritaire»*. Le problème, cependant, est que l'éducation n'a pas de place dans les discussions nationales ou mondiales sur la dette. Le FMI finit par être le prêteur en dernier ressort et il utilise la dette pour imposer des politiques d'austérité strictes aux pays endettés, ce qui réduit davantage les dépenses en matière d'éducation. Cette situation doit changer.

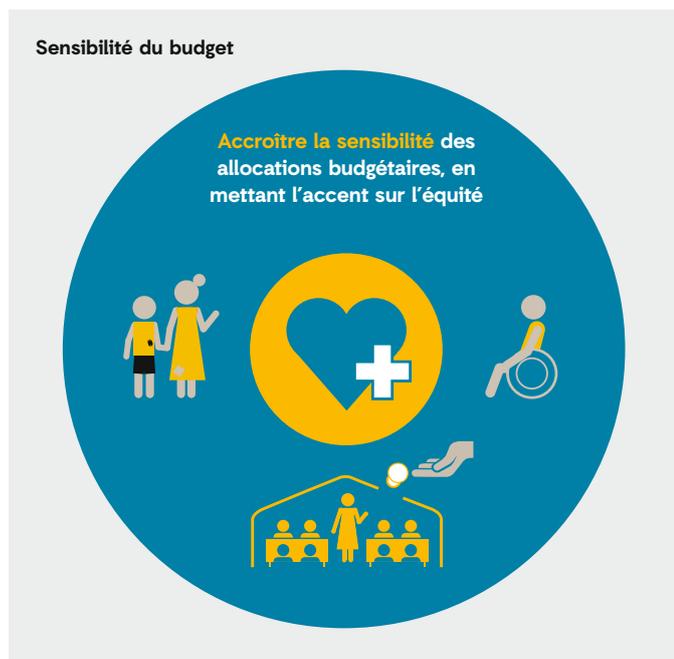
Il est urgent de renforcer la coopération régionale et internationale en matière de dette et l'on observe un mouvement croissant en faveur de la mise en place d'un nouveau mécanisme d'apurement de la dette sous l'égide des Nations Unies, créant un cadre transparent, contraignant et multilatéral pour la résolution des crises de la dette, que les ministres des Finances concernés par la dette devraient soutenir vigoureusement. Cela permettrait d'écarter le FMI du processus, de s'attaquer à la dette insoutenable et illégitime et d'assurer une restructuration systématique, rapide et équitable de la dette souveraine, y compris l'annulation de la dette, dans le cadre d'un processus réunissant tous les créanciers. Cela fait écho aux mesures décrites ci-dessus concernant le transfert de la politique fiscale mondiale de l'OCDE à l'ONU. Les ministres des Finances devraient partager les preuves de la manière dont le service de la dette et l'austérité qui s'ensuit compromettent leur capacité à assurer l'éducation et d'autres droits de l'homme fondamentaux, car cela ajoute un poids moral et une urgence à l'argumentation en faveur d'une action mondiale sur la dette.

### 3.2.3 Action sur l'austérité et les enseignants

Le FMI a modifié sa rhétorique, mais les conseils pratiques qu'il donne aux ministres des Finances ont très peu changé au cours des 40 dernières années, depuis l'époque des programmes d'ajustement structurel. Il est toujours conseillé aux pays de mener des politiques d'austérité, en réduisant les dépenses publiques globales afin d'assurer le service de la dette et d'équilibrer les comptes. L'éducation étant l'un des postes de dépenses les plus importants dans un budget gouvernemental, elle en pâtit souvent de manière disproportionnée. Mais les conseils du FMI sont souvent encore plus précis, suggérant régulièrement des réductions ou des gels de la masse salariale du secteur public. Comme les enseignants constituent le groupe le plus important de la masse salariale, l'éducation souffre une fois de plus, il n'y a pas d'argent pour payer plus d'enseignants (même s'il y a des pénuries) et pas d'argent pour les payer plus (même s'ils sont sous-payés). En effet, c'est largement le cas, le Groupe de haut niveau des Nations Unies sur la Profession enseignante note avec inquiétude des pénuries persistantes et croissantes d'enseignants à travers le monde, et la moitié des pays payent les enseignants moins que d'autres professions exigeant des qualifications similaires. Les recherches d'ActionAid montrent qu'il n'existe pas de logique, de raisonnement ou de preuve claire à laquelle le FMI puisse se référer pour justifier la nécessité de réduire ou de geler la masse salariale du secteur public, ou pour déterminer ce qui est suffisant. Par exemple, il a été conseillé au Zimbabwe, de réduire sa masse salariale qui représente 17,1 % du PIB, tout comme au Ghana (8,7 %), au Sénégal (6,5 %), au Brésil (4,6 %), au Népal (3,7 %) et même au Nigéria (1,9 %). Il semble que tous les pays soient invités à réduire leurs dépenses salariales en dessous de la moyenne mondiale (9 %).

En tant que ministre des Finances, vous pouvez résister à ce conseil. Vous pouvez vous assurer que les données sur la pénurie d'enseignants à différents niveaux dans votre pays soient au centre des discussions à chaque fois que le FMI appelle à des discussions sur les politiques d'austérité. Vous pouvez faire valoir qu'il est justifié d'augmenter la masse salariale du secteur public en pourcentage du PIB pour contribuer à remédier à ces pénuries et à d'autres pénuries de travailleurs de première ligne du secteur public. Il est raisonnable d'augmenter activement la masse salariale pour atteindre la moyenne mondiale de 9 %. Et surtout, vous pouvez faire valoir qu'il existe d'autres solutions. Plutôt que de comprimer les dépenses publiques, vous pourriez vous concentrer sur l'augmentation des recettes fiscales (conformément à la recommandation clé du FMI décrite ci-dessus). Si vous voulez faire une percée dans le financement de l'éducation, vous devez vous opposer aux conseils parfois dogmatiques du FMI et montrer qu'il existe toujours d'autres voies durables. Vous êtes soutenus dans la remise en cause de l'agenda idéologique du FMI sur les masses salariales au plus haut niveau. L'appel à l'action sur la finance adopté lors du sommet des chefs d'État en 2022 exhorte *«le Fonds monétaire international (FMI) et les autres institutions financières internationales à lever les obstacles existants tels que les contraintes salariales du secteur public qui empêchent d'augmenter les dépenses dans l'éducation; et à défendre des politiques qui permettront un nouveau recrutement significatif d'enseignants professionnels là où il y a des pénuries»*. En outre, le Groupe de haut niveau des Nations Unies sur la profession enseignante conseille que *«les dépenses soient transparentes et protégées des mesures d'austérité, y compris dans les politiques promues par le FMI»* (recommandation 7). Il préconise plutôt d'investir dans les enseignants par le biais de *«salaires et d'incitations compétitifs, d'une formation des enseignants de qualité, accessible et abordable, d'un développement professionnel continu (DPC) et de matériels d'enseignement et d'apprentissage de qualité, ainsi que par la mise à disposition de personnel d'appui à l'éducation qualifié»* (recommandation 8).

### 3.3 Accroître la **sensibilité** et l'efficacité des dépenses d'éducation



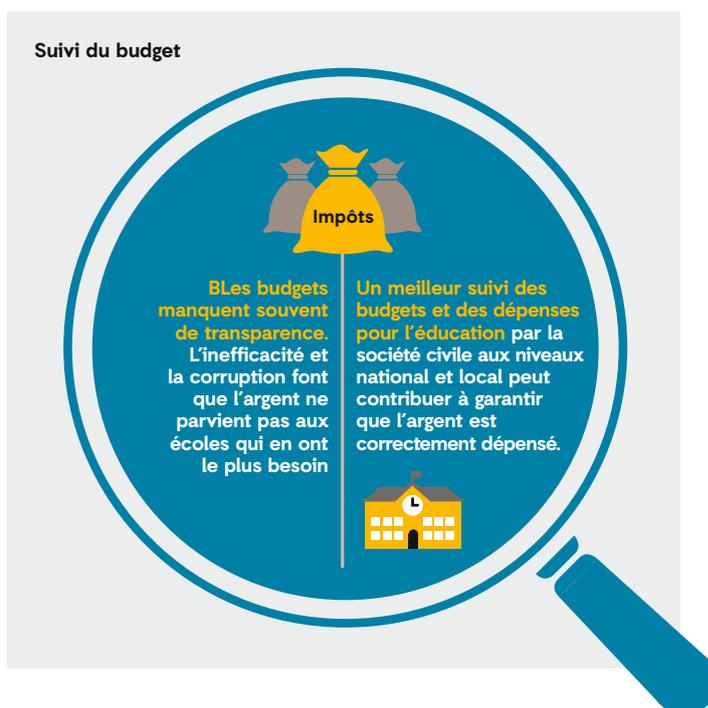
S'il ne fait aucun doute que l'éducation nécessite davantage d'investissements, il est également important de veiller à ce que les investissements existants soient bien utilisés. Les travaux de Pasi Sahlberg montrent de manière convaincante que les pays qui investissent de manière ciblée pour rendre leurs systèmes éducatifs plus équitables réalisent des progrès significatifs dans l'amélioration des résultats globaux de l'apprentissage. Cela contraste avec les systèmes éducatifs qui visent à améliorer leur position dans les classements mondiaux, où certains élèves peuvent réussir, mais où les performances globales et l'équité diminuent souvent. Les données de Sahlberg suggèrent que le fait de se concentrer sur l'équité profite à tout le monde et cet argument est particulièrement convaincant en ce qui concerne l'éducation inclusive pour les enfants vivant avec un handicap et l'amélioration de l'égalité des genres dans l'éducation. Les gouvernements nationaux devraient fixer des objectifs spécifiques en matière d'investissement dans l'éducation, en ciblant les

familles aux revenus les plus faibles, les habitants des zones rurales ou isolées, les enfants handicapés et les autres groupes vulnérables. L'accent doit être mis sur l'équité dès le préprimaire et à tous les niveaux de l'éducation. Des services publics d'éducation et d'accueil de la petite enfance gratuits et de qualité sont essentiels pour favoriser des résultats éducatifs équitables.

D'autres mesures peuvent améliorer l'efficacité des dépenses d'éducation, notamment l'investissement dans des cadres de responsabilisation solides (voir 3.4) et la gestion des effectifs d'enseignants. Il est essentiel de disposer de données solides et de les relier à la planification budgétaire et à la programmation. Il est également prouvé que l'adoption d'approches pangouvernementales peut contribuer à maximiser les bénéfices pour l'éducation provenant des investissements dans la santé, l'eau, l'énergie et d'autres services publics.

### 3.4 Renforcer le suivi du budget

Si les gens ne sont pas sûrs que les budgets alloués seront correctement dépensés, il est difficile de plaider en faveur d'une augmentation des ressources. Il existe de nombreux exemples positifs de suivi des budgets nationaux et locaux, de groupes d'audit communautaires qui suivent les budgets des écoles et de budgets affichés sur les murs des écoles pour garantir une transparence totale. Ces exemples sont essentiels pour garantir que les ministères et les services publics à tous les niveaux soient tenus de rendre des comptes à leurs propres citoyens. Cela peut contribuer à réduire les fuites financières dans l'ensemble du système, en particulier lorsqu'elles sont soutenues par des actions en justice contre des fonctionnaires de district, des chefs d'établissement ou d'autres personnes qui utilisent ou détournent les budgets de l'éducation de manière abusive. Les ministères des Finances devraient encourager et soutenir activement tous les efforts visant à accroître le suivi public du budget de l'éducation, car cela renforcera en fin de compte la confiance du public dans l'utilisation efficace des dépenses d'éducation.



## 4. Ce que vous pouvez faire pour transformer l'éducation en tant que ministre des Finances !

Que pouvez-vous donc faire pour l'éducation en tant que ministre des Finances ?

**Premièrement**, vous pouvez contribuer à plaider en faveur d'un investissement à long terme dans l'éducation. Ne vous laissez pas enfermer dans une spirale négative de court-termisme, de sous-investissement et de sous-développement. L'éducation est le moteur le plus puissant de la croissance et du développement, et elle doit être défendue par les ministres des Finances à chaque occasion !

**Deuxièmement**, lorsque vous examinez le budget de l'éducation, ne vous contentez pas d'une aide et de prêts imprévisibles et à court terme. Concentrez-vous d'abord sur la façon dont vous pouvez transformer durablement l'éducation grâce à vos propres ressources nationales. L'aide et les prêts peuvent compléter votre engagement de financement national, mais ne doivent pas le remplacer.

**Troisièmement**, il ne faut pas se limiter à la part du budget national consacrée à l'éducation. Il faut avoir une vue d'ensemble et considérer, en particulier, l'impact de la taille globale du budget du gouvernement ainsi que la part, la sensibilité de l'allocation et l'impact transformateur d'un contrôle indépendant.

**Quatrièmement**, si vous pouvez faire beaucoup au niveau national, vous pouvez aussi contribuer à faire valoir les investissements dans l'éducation au niveau international, notamment en transformant les règles fiscales mondiales, en réformant les mécanismes de la dette mondiale et en modifiant les politiques et les pratiques d'austérité du FMI. La plupart des contraintes internationales les plus importantes qui pèsent sur les dépenses d'éducation peuvent être résolues grâce à l'action coordonnée des ministères des Finances aux niveaux régional et international.

---

### Notes

1. Rapport WDI 2022 de la Banque mondiale.
2. Gethin, 2023. <https://amory-gethin.fr/files/pdf/Gethin2023JMP.pdf>
3. UNESCO, OCDE, Secrétariat du Commonwealth (2024). *Le prix de l'inaction : les coûts privés, fiscaux et sociaux globaux des enfants et des jeunes qui n'apprennent pas*. Extrait de <https://doi.org/10.54675/CLQR7114>.
4. <https://blogs.worldbank.org/en/education/50-years-after-landmark-study-returns-education-remain-strong>
5. Gethin, 2023. <https://amory-gethin.fr/files/pdf/Gethin2023JMP.pdf>
6. UNGEI 2021
7. OCDE. (2012). Équité et qualité dans l'éducation : Soutenir les élèves et les écoles défavorisés. Tiré de <https://www.oecd.org/education/school/50293148.pdf>
8. <https://www.globalpartnership.org/content/key-findings-analyses-relationship-between-education-and-peace>
9. UNESCO. (n.d.). Ce qu'il faut savoir sur la prévention de l'extrémisme violent par l'éducation. Consulté le 26 juin 2024 sur <https://www.unesco.org/en/articles/what-you-need-know-about-preventing-violent-extremism-through-education>
10. Si, W., Jiang, C. et Meng, L. (2022). The Relationship between Environmental Awareness, Habitat Quality, and Community Residents' Pro-Environmental Behavior-Mediated Effects Model Analysis Based on Social Capital. *International journal of environmental research and public health*, 19(20), 13253. <https://doi.org/10.3390/ijerph192013253>
11. Conformément au cadre de l'ODD 4 d'Incheon (UNESCO 2015) et à la recommandation 7 du récent groupe de haut niveau des Nations Unies sur la profession enseignante;
12. Voir Tax revenues as a share of GDP ([ourworldindata.org](http://ourworldindata.org))
13. Il existe un guide utile sur la manière dont nous pourrions mettre fin à l'abus des paradis fiscaux en appliquant l'ABC de la justice fiscale : [Tax-Justice-Network-beyond20-Strategic-Framework-May-2023.pdf](https://taxjustice.net/Network-beyond20-Strategic-Framework-May-2023.pdf) ([taxjustice.net](http://taxjustice.net))