

Document d'orientation 08

Mai 2013

Les pays à revenu faible ou moyen riches en ressources naturelles pourraient faire des progrès considérables vers la scolarisation universelle s'ils géraient mieux les recettes provenant de ces ressources et s'ils en consacraient une large part à l'éducation.

Faire de la « malédiction des ressources » une bénédiction pour l'éducation

L'un des paradoxes les plus frappants du développement est la « malédiction des ressources » : les pays riches en ressources naturelles non renouvelables, comme le pétrole et les minéraux, ont connu une croissance économique plus lente que les pays pauvres en ressources. Bons nombre d'entre eux sont loin d'atteindre les objectifs de l'EPT et les autres buts du développement.

Il est cependant possible d'échapper à cette malédiction. Le présent document d'orientation¹ montre qu'il est très possible aux pays riches en ressources de combler le déficit de financement qui les empêche de réaliser l'Éducation pour tous. Dans 17 pays déjà riches en ressources ou possédant des gisements récemment découverts, dont le Ghana, le Niger et l'Ouganda, les recettes procurées par les ressources naturelles pourraient financer l'accès à l'école primaire de 86 % des enfants non scolarisés si leurs gouvernements maximisaient les recettes et en consacraient une part notable à l'éducation. Environ 42 % des adolescents non scolarisés de ces pays pourraient aussi avoir accès à l'école.

Alors que les donateurs réduisent leurs dépenses et se détournent pour certains de l'éducation, les pays en développement doivent plus que jamais maximiser les sources de financement en faveur de l'éducation. Faire en sorte que les pays riches en ressources s'engagent sur une voie qui les conduise vers une gestion efficace, transparente et équitable des ressources naturelles devrait donc être une préoccupation centrale de la communauté de l'EPT.

Les risques de la richesse en ressources naturelles

La plupart des pays à revenu faible ou moyen inférieur tributaires des ressources naturelles²

ont du mal à mobiliser leur richesse de manière à assurer le développement durable pour les générations futures. Beaucoup de ces pays n'étaient pas préparés à faire face à la découverte soudaine d'un champ pétrolifère ou de gisements de minerais. Les gouvernements ont souvent conclu des accords désavantageux avec les sociétés multinationales. D'autres ont été incapables d'assurer un flux régulier de recettes bon an mal an. De nombreux pays ont mal géré les revenus, soit à cause de la corruption, soit par inadvertance en raison de choix de dépenses malencontreux.

Les revenus des ressources naturelles ont fréquemment servi à financer des conflits armés. Au Libéria et en Sierra Leone, les « diamants du sang » ont été utilisés pour financer les guerres civiles. En République démocratique du Congo, des minéraux de grande valeur, comme le coltan et le minerai d'étain, utilisés dans les téléphones mobiles, ont constitué une source lucrative de revenus pour les milices armées responsables de violations des droits de l'homme.

La découverte de ressources naturelles peut aussi provoquer des perturbations macroéconomiques du fait de la « maladie hollandaise », expression forgée par les économistes pour décrire l'expérience des Pays-Bas à la suite de la découverte de grands gisements de gaz dans les années 60. Parce que les ressources naturelles sont pour l'essentiel payées hors du pays, par exemple dans le cas des ventes de pétrole sur les marchés extérieurs, elles peuvent renchérir la monnaie locale et rendre moins compétitifs les produits exportés.

Pour faire des ressources naturelles une bénédiction, les gouvernements doivent maximiser leurs recettes provenant des activités extractives, les gérer de manière transparente



et investir les richesses dans des secteurs qui généreront des bénéfices plus élevés, équitables, pour la population. L'éducation est un secteur qui produit de tels bénéfices : des pays riches en ressources naturelles comme le Botswana se sont servis de leur réussite économique pour développer la scolarisation. L'utilisation des richesses en ressources naturelles pour financer l'éducation aujourd'hui peut être un moyen d'échapper demain à la malédiction des ressources.

Conclure un bon accord

Les prix élevés à payer actuellement pour les produits de base non renouvelables signifient que les recettes pouvant être tirées de ces ressources par les gouvernements sont plus substantielles que jamais. En Afrique subsaharienne, la région la plus éloignée de la réalisation des objectifs de l'EPT, le profit par habitant pouvant être obtenu des ressources naturelles non renouvelables a triplé entre 1998 et 2008. Bien que les cours des produits de base soient vulnérables aux crises économiques comme celle de 2008-2009, leur tendance globale est à la hausse.

Un premier pas vers la transformation en résultats de développement de la richesse en ressources naturelles consiste pour les gouvernements à obtenir une part équitable des profits. Une décision clé à cet égard concerne la question de savoir qui va extraire et vendre les ressources. Trois options sont généralement envisageables. Premièrement, certains pays comme la Malaisie et la République bolivarienne du Venezuela, choisissent de gérer directement l'extraction au moyen d'un établissement public, ce qui veut dire qu'ils assument tous les risques mais s'approprient tous les profits.

Deuxièmement, les gouvernements peuvent conclure un accord avec une entreprise privée pour partager les risques et les coûts de l'extraction, qui peuvent être considérables. Troisièmement, les gouvernements peuvent accorder des concessions à des entreprises privées pour l'exploration et l'extraction, et ensuite collecter des recettes en imposant des royalties sur la production ou des taxes sur les profits, y compris des taxes sur les bénéfices exceptionnels. Cette dernière approche est la meilleure quand il y a des incertitudes majeures ou quand l'exploitation requiert une technologie ou des capitaux que le pays n'a pas.

Le Botswana offre l'exemple d'un pays qui a choisi la deuxième option et conclu un accord avec une entreprise privée. Les diamants sont extraits dans le cadre d'un arrangement 50-50 avec De Beers. Environ la moitié des exportations de diamants se sont traduites par des recettes publiques en 2007-2008, contre 20 % en moyenne pour les autres pays riches en minéraux. Cette expérience positive s'appuie sur une bonne gouvernance, une fonction publique compétente et la stabilité politique. Les retours sur les investissements dans des actifs financiers étrangers, gérés par un fonds spécial, ont été dirigés vers les services sociaux. Le Botswana a constamment consacré plus de 5 % de son PNB à l'éducation depuis le milieu des années 70, ce pourcentage atteignant 8,2 % en 2010. C'est aujourd'hui un des pays les plus riches d'Afrique subsaharienne ; non seulement il a réalisé l'enseignement primaire universel, mais son taux de scolarisation dans l'enseignement secondaire est de 82 %, soit le double de la moyenne du continent.

Que les gouvernements mettent en place des partenariats ou qu'ils accordent des concessions, il leur faut des capacités considérables pour gérer la relation. Beaucoup de gouvernements sont dans une position de faiblesse pour négocier avec les sociétés privées d'extraction et les sociétés pétrolières. En conséquence, leurs recettes sont très inférieures à ce qu'elles pourraient être, comme le montre l'exemple de la Zambie (encadré 1). Ces pays manquent une occasion de financer leur propre développement.

En République démocratique du Congo, une enquête parlementaire a estimé qu'en 2008, le gouvernement a perdu 450 millions de dollars EU de recettes du fait d'une combinaison de mauvaise gestion, de corruption et d'imposition insuffisante. Ce montant est supérieur à celui de tout le budget d'éducation et suffisant pour scolariser 7,2 millions d'enfants dans l'enseignement primaire. Même en République-Unie de Tanzanie, qui est plus près de réaliser l'EPT, si les royalties payées par les compagnies exploitant des mines d'or passaient de 3 %, comme c'est le cas actuellement, aux 5 % recommandés par une commission présidentielle, cela générerait un montant supplémentaire de 12 millions de dollars EU par an de recettes publiques. Cette somme couvrirait le coût de la scolarisation dans le primaire de plus de 132 000 enfants.

Encadré 1 : Mieux négocier les ressources minérales de la Zambie

La Zambie détient des réserves de cuivre et de cobalt qui sont parmi les plus riches du monde, mais après une réussite initiale dans l'utilisation de cette richesse au service du développement économique et social, elle a connu un exemple grave de malédiction des ressources. En 1970, le Chili, autre grand producteur de cuivre, était quatre fois plus riche que la Zambie en termes de PNB par habitant. En 2010, l'écart s'était encore creusé et le Chili était quinze fois plus riche.

Les cours du cuivre sont restés élevés durant les dix premières années qui ont suivi l'indépendance de la Zambie. Les mines appartenaient à l'État et généraient les deux tiers des recettes publiques. Toutefois, une forte diminution des cours au milieu des années 70 a entraîné une grave crise de la dette, conduisant à la privatisation des mines, sur les conseils du FMI et de la Banque mondiale.

Des accords pour l'essentiel secrets ont offert aux compagnies minières des conditions favorables, telles que des royalties au taux de 0,6 % au lieu des 3 % fixés dans la loi de 1995 sur les mines et les minéraux, et des impôts sur les bénéficiaires de 25 % au lieu de 35 % pour les autres secteurs. En conséquence, les recettes publiques ont chuté et il est devenu impossible de maintenir les dépenses

consacrées aux secteurs sociaux. Alors que le taux net de scolarisation dans le primaire atteignait 85 % en 1986, il était retombé à 70 % en 1999. Il a été estimé que la Zambie a perdu 63 millions de dollars EU de recettes entre 2002 et 2004, lorsque les cours du cuivre ont remonté, parce qu'elle taxait insuffisamment les activités minières.

Cependant, la situation pourrait changer du tout au tout en Zambie. Après des pressions de la société civile, une nouvelle loi sur les mines et les minéraux, promulguée en 2008, a aidé à faire en sorte que les royalties soient intégralement versées. Les recettes générées par les impôts sur les activités minières ont plus que triplé entre 2009 et 2011, pour atteindre 3,2 % du PNB. De plus, le nouveau gouvernement a doublé le taux des royalties, le portant à 6 % fin 2011. Une partie de ces nouveaux revenus sera affectée à l'éducation, où il reste de nombreux défis à relever. Si le taux net de scolarisation dans le primaire était remonté à 91 % en 2010, il y a encore des problèmes considérables en matière de progression et d'apprentissage. Il faut aussi que le gouvernement démontre un engagement plus fort en faveur de l'éducation : la Zambie n'a consacré que 1,5 % de son PNB à l'éducation en 2010, soit un des pourcentages les plus faibles du monde.

La transparence est une condition préalable de la maximisation des recettes publiques

L'industrie d'extraction des ressources naturelles a été caractérisée par l'opacité, et les détails des contrats conclus entre les États et les compagnies sont souvent gardés secrets. Cependant, la communauté internationale a récemment demandé des normes de transparence en ce qui concerne l'extraction des ressources et la génération de recettes. La campagne « Publiez ce que vous payez », lancée en 2002, rassemble plus de 230 ONG en vue de faire pression sur les gouvernements et les compagnies pour qu'elles fassent en sorte que leur transactions soient pleinement transparentes et communiquées au public. Un an plus tard, l'Initiative de transparence des industries extractives (ITIE) a été lancée. Aujourd'hui, 14 pays respectent totalement sa norme selon laquelle « les entreprises

publient les paiements qu'elles effectuent et les gouvernements publient les revenus qu'ils reçoivent », et 22 autres pays ont pris des mesures pour y adhérer.

En 2010, un autre fait majeur est intervenu concernant la transparence des recettes générées par les ressources naturelles : le *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* (loi Dodd-Frank sur la réforme de Wall Street et la protection des consommateurs) a obligé les compagnies minières basées aux États-Unis à publier leurs paiements d'impôts et de recettes. Bien que les détails restent à déterminer et que la résistance des industries concernées soit forte, cette loi pourrait créer un précédent. La Commission européenne a récemment emboîté le pas, publiant un projet de directive qui obligerait les compagnies listées se livrant à l'extraction de ressources naturelles à divulguer leurs paiements aux gouvernements. La transparence est un puissant instrument

pour aider à transformer la malédiction des ressources en bénédiction. Les ressources naturelles du Libéria, notamment le minerai de fer, les diamants, l'or, le bois et le caoutchouc, ont été au centre des quatorze années de guerre civile qu'a connues le pays, et qui l'ont laissé avec certains des indicateurs de l'éducation les plus bas dans le monde. À la fin de la guerre, en 2003, le taux net de scolarisation dans le primaire n'atteignait que 35 %. Après les élections de 2005, un des premiers actes du nouveau gouvernement a été de promettre d'assurer la transparence dans la gestion des recettes générées par les ressources naturelles, en tant que moyen de promouvoir la croissance, le développement et la réconciliation nationale. Le Libéria participe à l'ITIE depuis 2006. La transparence n'aide pas seulement à promouvoir la légitimité du gouvernement ; elle garantit également que les fonds provenant des ressources naturelles sont utilisés pour renforcer l'éducation et les autres secteurs sociaux.

Investir les revenus des ressources naturelles pour les générations futures

Il est largement admis qu'il faut utiliser sagement les recettes générées par les ressources naturelles, soit en les épargnant, soit en les investissant au bénéfice des générations futures. L'éducation est un ingrédient essentiel d'un développement économique et social équitable à long terme ; il faut donc aussi utiliser les revenus des ressources naturelles pour financer l'éducation – que ce soit pour

construire des infrastructures ou pour payer les traitements des enseignants.

Pour les pays qui en sont encore aux phases initiales du développement économique, des investissements ciblés dans les secteurs qui promeuvent la croissance et le développement à long terme, dont l'éducation, offrent des retours sur investissement élevés. Investir dans une main-d'œuvre qualifiée, par exemple, peut aider à diversifier l'économie.

Des mécanismes juridiques ou institutionnels peuvent se révéler nécessaires pour prévenir la corruption et faire en sorte qu'une part importante des revenus des ressources naturelles soit consacrée à l'éducation. Les recettes générées par les ressources naturelles peuvent être versées à un fonds spécial et affectées à des fins spécifiques. Le cadre juridique du Ghana pour sa gestion des nouveaux revenus pétroliers comprend une disposition selon laquelle 70 % des dépenses doivent aller aux secteurs prioritaires.

Il faut aussi que les gouvernements démontrent plus généralement un engagement en faveur de l'éducation. Le Botswana, par exemple, a adopté en 1994 un Indice de soutenabilité budgétaire, formule qui oriente une partie de ses recettes générées par les minéraux vers la santé et l'éducation. L'existence d'un mécanisme institutionnel ne suffit néanmoins pas à garantir que les recettes seront utilisées pour l'éducation, comme le montre l'expérience du Tchad (encadré 2).

Encadré 2 : L'échec de la loi tchadienne sur la gestion des recettes pétrolières

Initialement adoptée pour garantir que les recettes pétrolières seraient utilisées pour améliorer les services sociaux, la loi tchadienne sur la gestion des recettes pétrolières a en fait été démantelée par le gouvernement. La loi, promulguée en janvier 1999, était une condition que le pays devait remplir pour recevoir une aide financière de la Banque mondiale en vue de la construction d'un oléoduc vers le Cameroun.

Le texte initial de la loi disposait que sur les recettes totales, un pourcentage de 10 % serait économisé et que sur le solde, 5 % irait à la région productrice, 15 % aux dépenses publiques générales et 80 % aux « secteurs prioritaires », dont l'éducation. Cependant, un amendement de 2006 a réaffecté l'élément épargne aux « secteurs prioritaires » dont la définition a été étendue à la sécurité. Le gouvernement, qui était sous la pression d'une

insurrection de forces rebelles, a réorienté les dépenses publiques vers des fins militaires. La part des dépenses militaires dans le PNB hors pétrole est passée de 2 % en 2005 à plus de 14 % en 2009. Selon la Stratégie nationale de réduction de la pauvreté, l'éducation était censée recevoir 21 % du budget en 2004-2007 mais elle n'en a reçu que 13 %.

La richesse pétrolière du Tchad aurait pu aider un système éducatif qui ne fonctionne pas : seulement un élève sur trois parvient en dernière année du primaire et seulement 45 % des hommes et 24 % des femmes étaient alphabètes en 2010. L'expérience tchadienne montre que même les dispositions juridiques exigeant que les revenus des ressources naturelles soient consacrés aux secteurs prioritaires ne peuvent garantir que l'éducation en reçoive une part suffisante.

Proposant une autre approche visant à minimiser les possibilités de corruption, certains commentateurs recommandent que les pays distribuent directement les nouvelles richesses des ressources naturelles aux citoyens sous la forme de transferts en espèces au lieu de les dépenser via les budgets publics pour construire des écoles, des hôpitaux ou des routes. Cette idée de transformer le pétrole en espèces comporte de nombreux attraits étant donné qu'elle est fondée sur l'expérience positive des transferts en espèces dans la lutte contre la pauvreté, ainsi que sur la possibilité qu'elle pourrait aider à atténuer la malédiction des ressources. Le transfert direct des ressources aux citoyens, fait-on valoir, les incite davantage à demander des comptes à leurs gouvernements. L'Alaska, aux États-Unis, est un exemple d'une telle approche ; son gouvernement adresse chaque année à chaque personne habitant l'État un chèque fondé sur les recettes pétrolières. Les paiements représentent 3 à 6 % du revenu des ménages.

Cependant, cette approche a ses inconvénients. Contrairement aux transferts d'espèces sous conditions dans des pays comme le Brésil et le Mexique, qui ciblent les ménages pauvres et ont contribué à améliorer les résultats éducatifs, l'idée de transformer le pétrole en espèces n'intègre pas l'élément de redistribution des approches qui ont réussi à cibler la pauvreté. De plus, là où l'offre de services publics est inadéquate, il se peut que le transfert direct aux citoyens de la plupart ou de toutes les recettes provenant des ressources naturelles n'améliore pas les résultats éducatifs des plus démunis. Dans de nombreux pays, il faut renforcer le système éducatif dans son ensemble : il faut construire des écoles et aussi former et rémunérer convenablement les enseignants. Les transferts en espèces ont plus de chances d'être efficaces quand ils sont accompagnés d'améliorations des services éducatifs. Les résultats impressionnants obtenus par le Brésil en matière d'élargissement de l'accès à l'éducation et d'amélioration de l'apprentissage le montrent. Sa réussite a été rendue possible par la combinaison des transferts en espèces sous conditions et d'une distribution équitable des ressources publiques : le programme *Bolsa Familia* transfère 1 à 2 % du revenu national brut à 12 millions des ménages les plus pauvres, permettant de plus grands investissements dans la construction d'écoles et la rémunération des enseignants.

Saisir l'occasion : les revenus des ressources naturelles peuvent financer l'éducation

Plusieurs des pays qui sont les plus éloignés de la réalisation des objectifs de l'EPT sont riches en ressources naturelles mais n'ont pas réussi à générer des recettes suffisantes, n'ont pas géré ces recettes de manière efficiente ou ne les ont pas investies dans des secteurs productifs comme l'éducation. Toutefois, la découverte de ressources naturelles devrait se développer considérablement au cours des décennies à venir dans certaines régions, dont l'Afrique subsaharienne. Plusieurs pays qui ont récemment découvert du pétrole ou des minéraux vont s'ajouter à la liste des pays riches en ressources.

Le tableau 1 dresse la liste des pays à revenu faible ou moyen présentant des taux d'alphabétisme des jeunes inférieurs à 90 % qui sont tributaires des ressources naturelles ou ont récemment découvert du pétrole, du gaz ou des minéraux. Il montre le potentiel considérable des revenus des ressources naturelles pour ce qui est de financer l'éducation et d'élargir l'accès à l'enseignement primaire et secondaire. Le scénario est fondé sur deux hypothèses. Premièrement, il est présumé que les gouvernements maximisent le montant des recettes générées par les ressources naturelles (mesuré par le rapport entre ces recettes et le volume des exportations). Ainsi, les pays riches en minéraux transformeraient 30 % de leurs recettes d'exportation de produits miniers en recettes publiques. En moyenne, les pays riches en minéraux retiennent autour de 20 %, bien que la Mauritanie ait atteint 30 % et le Botswana et la Mongolie dépassé les 50 %. Pour les pays riches en pétrole, le scénario conduirait tous les pays à atteindre la moyenne actuelle de 75 % des exportations pétrolières transformées en recettes publiques³. Les recettes publiques tirées du pétrole tendent à être supérieures parce qu'il est plus facile à quantifier et à taxer que les minerais, il nécessite des investissements initiaux moins importants et une bonne part de la production pétrolière mondiale est assurée par des sociétés nationales. Deuxièmement, le scénario présume que les pays affectent 20 % de ces nouvelles ressources à l'éducation. Les pays à revenu faible ou moyen consacrent en moyenne 16 % de leur budget à l'éducation.

Les gains potentiels pour l'éducation sont énormes. Plusieurs pays, dont la République démocratique populaire lao, le Malawi, l'Ouganda et la Zambie pourraient réaliser l'enseignement primaire universel sans plus avoir besoin de l'aide des donateurs. Dans un groupe de 17 pays où il serait possible de collecter des recettes supplémentaires, les ressources naturelles pourraient financer la scolarisation de 86 % des 12 millions d'enfants non scolarisés et de 42 % des 9 millions d'adolescents non scolarisés.

Si le potentiel est considérable, les défis ne le sont pas moins. Certains pays riches en minéraux tels que la République démocratique du Congo, la Sierra Leone et la Zambie perçoivent moins de 10 % du produit des exportations sous forme de recettes publiques. Ils continuent d'éprouver des difficultés avec la première étape : négocier avec les compagnies extractives. Le Nigéria, en revanche, prélève déjà 72 % du produit des exportations pétrolières sous forme de recettes publiques, ce qui veut dire que les fonds supplémentaires pour l'éducation dont il est question dans le scénario présenté ici ne permettraient d'envoyer à l'école primaire que 23 % des 10,5 millions d'enfants non scolarisés. Dans ce cas, le défi est de mieux gérer, distribuer et utiliser les recettes et de veiller à ce que l'éducation soit au premier rang des priorités du gouvernement.

Dans d'autres pays, la richesse en pétrole représente un grand potentiel pour construire un système éducatif mais l'insuffisance des capacités peut constituer un obstacle. Le Soudan du Sud est devenu indépendant en 2011 et il est déjà riche en ressources naturelles puisqu'il détient la plus grande partie du pétrole de l'ancien Soudan. Cependant, les capacités sont faibles et le système éducatif a été dans une large mesure détruit par des décennies de guerre. Il y a plus d'un million d'enfants non scolarisés et des pénuries massives d'enseignants qualifiés, et une action majeure de construction d'écoles est nécessaire. Dans le cadre de l'Accord de paix global de 2005, les recettes pétrolières étaient partagées également entre le nord et le sud, mais il est permis de se demander comment se fera la répartition maintenant que le sud est un État indépendant, vu que les conditions sont encore en cours de négociation.

Si la part convenue devait être maintenue, le Soudan du Sud pourrait en principe disposer de revenus suffisants pour scolariser à l'école primaire tous les enfants ayant l'âge approprié. Le défi à relever sera d'accroître progressivement la capacité du système éducatif, de gérer avec efficacité les revenus pétroliers et de rechercher une économie plus diversifiée, moins tributaire du pétrole. Le gouvernement tire 98 % de ses recettes du pétrole, ce qui le laisse très exposé au risque de chutes des cours mondiaux comme celles qui ont été enregistrées lors de la crise financière mondiale de 2008-2009.

Les pays qui ont découvert récemment des richesses en ressources naturelles sont idéalement placés pour relever ces défis, étant donné qu'ils peuvent tirer les enseignements de l'expérience des autres pays et développer considérablement l'accès à l'enseignement primaire et secondaire. Dans des pays comme le Ghana, les nouvelles découvertes de pétrole pourraient compléter la richesse en minéraux et financer des dépenses supplémentaires pour le développement (encadré 3). Le boom des industries extractives se manifeste partout dans le monde, et les opportunités sont importantes (figure 2) :

- En République démocratique populaire lao, les recettes générées par l'extraction de cuivre et d'or seront deux fois plus substantielles en 2012 qu'en 2008, ce qui pourrait doubler le budget d'éducation.
- Au Niger, l'extraction de pétrole et d'uranium devrait s'accroître massivement entre 2011 et 2016. La maximisation des recettes publiques pourrait permettre d'envoyer à l'école primaire neuf enfants non scolarisés sur dix.
- En Ouganda, à la suite des récentes découvertes de pétrole, le budget total du gouvernement devrait quasiment doubler en 2016. Cela pourrait entraîner un doublement du budget d'éducation et permettre de scolariser dans l'enseignement primaire et le premier cycle de l'enseignement secondaire tous les enfants ayant l'âge approprié.

Encadré 3 : Les richesses naturelles du Ghana : une nouvelle source de financement de l'éducation

Le bon bilan du Ghana en matière de gouvernance et de développement autorise un optimisme prudent quant à la manière dont il gèrera ses richesses pétrolières récemment découvertes pour réduire la pauvreté. Dans les années à venir, les recettes pétrolières devraient représenter une part plus grande des recettes publiques que l'aide.

Les recettes pétrolières ont commencé à affluer dans les coffres du gouvernement en 2011, et le Petroleum Revenue Management Act (Loi sur la gestion des recettes pétrolières) a été adopté en avril de cette année. La Loi stipule que 50 à 70 % des recettes pétrolières seront dépensées dans le cadre du budget ordinaire, un minimum de 70 % allant à douze secteurs prioritaires, dont le développement des ressources humaines et l'éducation. Les 30 à 50 % restants seront versés à un fonds patrimonial (fonds d'épargne) et à un fonds de stabilisation. La transparence sera garantie par le respect des principes de l'ITIE et l'adhésion à un cadre solide de responsabilisation publique. Les rapports sur les recettes seront publiés dans la presse nationale et les fonds pétroliers feront l'objet d'audits externes annuels.

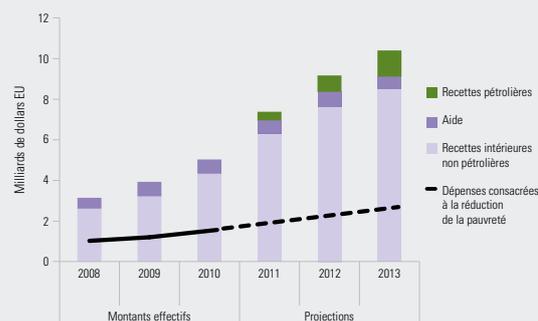
Le Ghana va utiliser à la fois ses recettes pétrolières et ses recettes non pétrolières pour doubler les dépenses consacrées à la réduction de la pauvreté entre 2009 et 2013, ce qui a des chances de bénéficier à l'éducation et aux autres secteurs sociaux (figure 1). Les nouvelles

richesses pétrolières seront complétées par une augmentation des recettes perçues sur les richesses existantes du pays en or, avec des impôts sur les sociétés extractives appelés à passer de 25 à 35 % et un nouvel impôt de 10 % sur les profits exceptionnels.

Si le Ghana devait maximiser les recettes générées par ses richesses en pétrole et en minéraux comme indiqué dans le tableau 1, le budget d'éducation pourrait augmenter de 43 % et tous les enfants et adolescents actuellement non scolarisés pourraient avoir accès à l'enseignement primaire et au premier cycle de l'enseignement secondaire.

Figure 1 : L'augmentation des recettes du Ghana va stimuler les dépenses consacrées à la réduction de la pauvreté

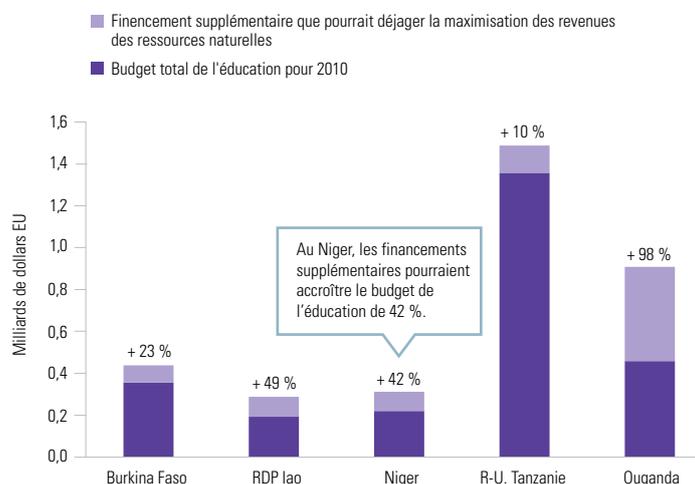
Recettes publiques et dépenses consacrées à la réduction de la pauvreté, montants effectifs et projections, 2008 à 2013



Source: IMF (2012a).

Figure 2 : Les revenus des ressources naturelles pourraient accroître significativement les budgets de l'éducation

Financement supplémentaire que pourrait dégager la maximisation des revenus des ressources naturelles par rapport au budget total de l'éducation pour 2010, choix de pays, en milliards de dollars EU



Note : par hypothèse, la maximisation des revenus des ressources naturelles se déroule en deux étapes : (i) augmentation de la part des recettes issues de l'exportation de ressources naturelles, portée à 30 % pour les minéraux et 75 % pour le pétrole ; (ii) affectation de 20 % de ces recettes supplémentaires à l'éducation. Source : calculs de l'équipe du Rapport mondial de suivi sur l'EPT (2012) à partir de la base de données de l'ISU et des études menées au titre de l'article IV du FMI.

Tableau 1 : De nombreux pays riches en ressources naturelles pourraient réaliser l'Éducation pour tous s'ils accroissaient les recettes collectées et mettaient davantage l'accent sur l'éducation

Pays	Pays touché par un conflit ¹	Situation actuelle					Potentiel		
		Taux d'alphabétisme des jeunes 2005–2010	Éducation en % des dépenses publiques totales 2010	Revenus des ressources naturelles		Fonds supplémentaires pour l'éducation pouvant être tirés des revenus des ressources naturelles ² Millions de dollars EU	Enfants non scolarisés qui pourraient être financés par les revenus des ressources naturelles ³		
				% des exportations de ressources naturelles 2007–08	% des recettes publiques totales 2007–08		Nombre (milliers) ⁴	%	
Pays tributaire des ressources naturelles									
Pétrole et gaz									
<i>Iraq</i>	Oui	83	...	111	89	...	...	...
<i>Angola</i>	Oui	73	9	54	81	2 245	493	100	
<i>Yémen</i>	Oui	85	16	77	72	...	...	...
<i>Nigéria</i>	Oui	72	...	72	79	457	2 374	23	
<i>Congo</i>	Non	80	...	54	83	271	56	100	
<i>Tchad</i>	Oui	47	10	41	72	247	1 895	...	
<i>Cameroun</i>	Non	83	18	39	34	203	179	100	
Minéraux									
<i>R. D. Congo</i>	Oui	65	9	8	20	223	3 620	...	
<i>Zambie</i>	Non	74	...	8	10	159	184	100	
<i>Papouasie-N.-G.</i>	Non	68	...	24	37	49	334	...	
<i>Guinée</i>	Oui	63	19	11	22	45	355	100	
<i>Mauritanie</i>	Non	68	15	30	25	...	...	...
<i>Sierra Leone</i>	Oui	59	18	4	2	11	97	...	
<i>Libéria</i>	Oui	77	12	...	15	...	...	...
Gisements récemment découverts⁵									
Pétrole et gaz									
<i>Soudan du Sud</i>	Oui	37	...	...	...	762	3 876	...
<i>Ouganda</i>	Oui	87	15	...	...	450	623	100
Minéraux									
<i>Afghanistan</i>	Oui	...	...	...	...	120	1 786	...
<i>R.-U. Tanzanie</i>	Non	77	18	...	...	130	137	100
<i>RDP lao</i>	Non	84	13	...	...	95	23	100
<i>Burkina Faso</i>	Non	39	21	...	...	82	596	58
<i>Malawi</i>	Non	87	15	...	...	12	62	100
Les deux									
<i>Ghana</i>	Non	81	24	...	...	692	567	100
<i>Niger</i>	Non	37	17	...	...	92	916	91

Notes : les pays figurant dans le tableau sont ceux où le taux d'alphabétisme des jeunes est inférieur à 90 %. Le Cambodge, la Côte d'Ivoire, Madagascar et le Mali vont aussi développer l'extraction des ressources naturelles dans les années à venir, mais le volume potentiel des exportations n'est pas encore connu. Les pays dont les noms figurent en italiques sont les dix-sept inclus dans le chiffre global utilisé dans le texte.

1. Selon la liste des pays touchés par un conflit établie pour le *Rapport mondial de suivi de l'EPT2011*.

2. Les « Fonds supplémentaires pour l'éducation pouvant être tirés des revenus des ressources naturelles » sont fondés sur les hypothèses suivantes : (a) les gouvernements portent la part des recettes générées par les ressources naturelles à 30 % pour les pays riches en minéraux et à 75 % pour les pays riches en pétrole et en gaz, et (b) les gouvernements consacrent à l'éducation 20 % des recettes supplémentaires (c'est-à-dire au-dessus de ce qui est déjà perçu). Comme l'Iraq et le Yémen tirent déjà plus de 75 % des exportations de pétrole et la Mauritanie 30 % des exportations de minéraux, il n'y a pas de fonds supplémentaires pour l'éducation.

3. Les coûts unitaires par élève ont été calculés pour les écoles du primaire et du premier cycle du secondaire sur la base des évaluations de l'EPDC et de l'UNESCO (2009) (incluant donc les améliorations de la qualité) ou des coûts unitaires réels tels qu'indiqués dans les tableaux statistiques du présent *Rapport*. Pour les pays où il n'y avait pas de données disponibles, on a utilisé une moyenne du groupe de revenu.

4. Pour les pays disposant de données, le nombre potentiel d'élèves qui pourraient être financés a été plafonné au nombre d'enfants non scolarisés existant, avec un reliquat de fonds dans de nombreux cas. Pour les pays dépourvus de chiffres sur les enfants non scolarisés, le nombre total d'enfants qui pourraient être financés figure en italiques. Ce chiffre ne signifie pas qu'il y a nécessairement autant d'enfants non scolarisés.

5. Pour les pays où des gisements ont été récemment découverts, une moyenne annuelle sur la période 2010-2015 des projections actuelles du FMI sur les recettes générées par les exportations de ressources naturelles a été utilisée pour calculer le potentiel de financement de l'éducation.

Sources : calculs de l'équipe du *Rapport mondial de suivi sur l'EPT(2012)* fondés sur les examens menés par le FMI en vertu de l'article IV et sur EPDC et UNESCO (2009); annexe, tableaux statistiques 2 et 9.

Conclusion

Le potentiel des revenus des ressources naturelles pour financer la réalisation de l'EPT et des autres objectifs de développement est énorme. Avec l'augmentation des cours des produits de base et l'apparition de nouvelles possibilités d'exploration et d'extraction, les pays en développement – au premier rang desquels les pays d'Afrique subsaharienne – pourraient mobiliser des montants dépassant de loin ceux qu'ils reçoivent actuellement des donateurs d'aide.

Pour les 17 pays disposant de données, le total des fonds supplémentaires pour l'éducation générés par les revenus des ressources naturelles pourrait atteindre 5 milliards de dollars EU par an. Cela équivaut à deux fois et demie le montant que ces pays ont reçu sous forme d'aide à l'éducation en 2010. Veiller à ce que les pays riches en ressources naturelles « anciens » et « nouveaux » maximisent les recettes qu'ils tirent des activités extractives, veiller à ce que les fonds soient gérés avec efficacité et transparence, et veiller à ce qu'une bonne part soit consacrée à l'éducation devraient être des préoccupations centrales des acteurs de l'EPT : organisations internationales, groupes nationaux et internationaux de la société civile, donateurs et gouvernements.

Pour encourager l'utilisation équitable et productive des revenus des ressources naturelles, les promoteurs de l'éducation devraient se concentrer sur trois fronts. D'abord, ils devraient appuyer l'ITIE et les autres mesures favorisant la transparence et la taxation équitable, en insistant auprès de tous les gouvernements pour qu'ils se conforment à leurs normes.

Ensuite, ils devraient participer aux débats nationaux sur l'utilisation des revenus des ressources naturelles, et plaider pour l'éducation en tant qu'investissement à long terme essentiel pour diversifier l'économie et éviter la malédiction des ressources. Enfin, chaque pays devrait explorer les options garantissant que ces revenus soient bien dépensés en faveur de l'éducation.



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

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

© UNESCO
2013/ED/EFA/MRT/PP/08



Notes

1. Le présent document d'orientation s'inspire de certaines parties du Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2012. Toutes les références aux éléments exposés dans le présent document sont disponibles dans ce rapport.
2. Les pays tributaires des ressources naturelles sont ceux qui tirent des ressources naturelles au moins un quart des recettes publiques ou des exportations.
3. Ces pourcentages sont une moyenne pour 2007–2008.