



HAL
open science

La Banque mondiale et l'éducation en Afrique subsaharienne

Nadir Altinok

► **To cite this version:**

Nadir Altinok. La Banque mondiale et l'éducation en Afrique subsaharienne : de grandes paroles pour de petites actions ?. IREDU, 64, 219 p., 2003, Les Cahiers de l'IREDU, 2-85634-073-3. hal-02052310

HAL Id: hal-02052310

<https://hal.science/hal-02052310>

Submitted on 28 Feb 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



LES CAHIERS DE L'IREDU

*Institut de Recherche sur l'Éducation
Sociologie et Économie de l'Éducation*

La Banque mondiale et l'éducation en Afrique subsaharienne De grandes paroles pour de petites actions ?



Nadir Altinok



*Pôle AAFE – Esplanade Erasme – B.P. 26513
21065 Dijon Cedex. Tél. 03 80 39 54 59
Fax 03 80 39 54 79 – Courriel : iredu@u-bourgogne.fr*



Les Cahiers de l'Irédu ont pour but de diffuser des résultats de travaux originaux ou de synthèse réalisés dans l'institut.

La présentation technique des documents est assurée par Bertille Tessé et Sylvie Gervreau.

Nous remercions les diverses personnes qui ont permis la réalisation de ce cahier, et en particulier le "lecteur anonyme" externe à l'Irédu qui a contribué à la finalisation du manuscrit.

La diffusion à l'Irédu

Visitez notre site internet : <http://www.u-bourgogne.fr/IREDU>

Présentation de l'Irédu, du personnel,

Programme du séminaire interne,

De nombreuses publications en ligne .

Les Notes de l'Irédu ont pour but, en quatre pages, soit de présenter la synthèse d'une nouvelle publication de l'Irédu, soit de donner un éclairage sur un point d'actualité concernant l'éducation. (*en ligne sur notre site, ou contre 1 euro en timbres* . **Dernières Notes parues :**

Tonalité sociale du contexte et expérience scolaire des élèves au lycée et à l'école primaire

L'enseignement supérieur et l'emploi en Europe et au Japon

Les dispositifs d'accompagnement à la scolarité : fonctionnement, public, efficacité et équité

Evaluation d'une innovation pédagogique au lycée : l'aide individualisée en seconde

Trêve estivale et compétition scolaire : les parents maintiennent la pression

Usages et efficacité d'Internet à l'école

Autonomie et choix des établissements scolaires : finalités, modalités, effets

Les Cahiers de l'Irédu : publication à périodicité irrégulière.

Une plaquette de **présentation de l'Irédu** est envoyée sur demande.

Reproduction à but non commercial autorisée à condition expresse de mentionner la source.

**La Banque mondiale et l'éducation
en Afrique subsaharienne**

De grandes paroles pour de petites actions ?

Nadir Altinok

IREDU, CNRS-Université de Bourgogne

Janvier 2004-03-24

Cahier de l'IREDU N°64

ISBN : 2-85634-073-3

ISSN : 0768-1968

Ce cahier est téléchargeable en format PDF sur notre site

Pôle AAFE – Esplanade Erasme – B.P. 26513
21065 Dijon Cedex. Tél. 03 80 39 54 59
Fax 03 80 39 54 79 – Courriel : iredu@u-bourgogne.fr
<http://www.u-bourgogne.fr/IREDU>

Introduction générale

Entre le 1er et le 3 juin 2003 s'est tenu à Evian, en France, le sommet du G8¹. Cette année, les discussions se sont centrées sur le processus de mondialisation et des conséquences positives ou négatives de celui-ci sur la communauté internationale. Parallèlement à cette réunion se sont tenues d'autres manifestations, opposées au processus actuel de mondialisation. Les chefs d'Etat et de Gouvernement ont discuté, entre autres sujets, du problème de la dette des pays pauvres.

En effet, malgré les différentes modalités de rééchelonnement, d'annulation partielle, la dette du Tiers-Monde reste encore aujourd'hui très importante. La dette extérieure de l'Afrique (210 milliards de dollars, Afrique du Sud exclue) a triplé entre 1980 et 1998 ; elle est passée de 97 % à 177 % des exportations de biens et services, et de 27 % à 61 % du PNB. Le service de la dette, même après rééchelonnement par le Club de Paris, passait (en % des exportations de biens et services) de 11 % à 15 % dont environ la moitié sous forme d'intérêts (Hugon [2001]). Notre premier fait stylisé concerne donc **le problème de la dette des pays pauvres, dont ceux d'Afrique.**

Depuis la période de décolonisation, nombreux sont les pays africains à avoir tenté une politique « développementiste », notamment en faveur de l'éducation. Ils ont dévolu une grande partie de leur budget aux domaines sociaux (que sont la santé et l'éducation). Mais, du fait du retard énorme qu'ils avaient par rapport aux autres pays du globe, la scolarisation universelle ne fut atteinte que par une poignée de pays d'Afrique à l'aube des années quatre-vingt-dix (dont l'Afrique du Sud). En 1990, à Jomtien, en Thaïlande, les pays du monde entier se sont réunis pour affirmer que dix ans plus tard, tous les enfants du monde auraient accès à un enseignement de base complet. Ce défi, vu de France, peut paraître atteignable. Pour autant, dès 1990, plus de 115 millions d'enfants n'avaient pas accès à l'école primaire, et plus du tiers de ceux-ci vivaient en Afrique subsaharienne. En 2000, la feuille de route du projet « Education pour

¹ Le G8 est une organisation non officielle composée de 8 pays : Allemagne, Canada, Etats-Unis, France, Italie, Japon, Royaume-Uni, Fédération de Russie.

tous » partait d'une situation initiale prenant en compte l'échec de Jomtien dont le bilan n'a pas été des plus réjouissants. Aussi, même si des efforts ont été accomplis, il semble que beaucoup reste encore à faire, puisque le nombre d'enfants non scolarisés restait environ le même qu'en 1990². Comme on peut le constater dans le tableau suivant, d'après une estimation récente de l'Unesco, près de 115,4 millions d'enfants sont encore privés d'une éducation de base, dont 37 % sont en Afrique subsaharienne.

Tableau A : Effectif des enfants non scolarisés, et répartition par grande région, 1999/2000

Région	% des non-scolarisés sur l'estimation mondiale
Afrique subsaharienne	37 %
Asie du Sud et de l'Ouest	34 %
Asie de l'Est et Pacifique	13 %
Etats arabes et Afrique du Nord	7 %
Europe Centrale et Orientale	3 %
Asie Centrale	2 %
Amérique Latine et Caraïbes	2 %
Amérique du Nord et Europe Occidentale	2 %
Total monde	100 % = 115.4 millions

Source : Unesco [2002]

Notre deuxième fait stylisé concerne donc **l'échec des politiques classiques en faveur de la scolarisation primaire universelle.**

Dans une voie de causalité entre endettement et politique éducative, on peut constater que plus un pays est endetté, moins il a la possibilité de dépenser dans la sphère éducative. En effet, plus l'endettement est fort, plus la part des recettes publiques allant au remboursement du service de la dette est important, ce qui réduit d'autant plus la capacité du pays à agir en faveur de la scolarisation universelle. En ce sens, notre troisième fait stylisé est

² Ce qui ne veut pas dire qu'aucun enfant n'a été scolarisé entre les deux périodes : en effet, du fait du fort taux de natalité dans les pays d'Afrique, le nombre d'enfants à scolariser étant plus important, les efforts à accomplir l'étaient d'autant plus.

que plus un pays est endetté, plus ses marges de manœuvres en matière éducative sont restreintes.

Conscients de ces problématiques, en 2000, les pays du monde entier se sont donc réunis à Dakar, au Sénégal, pour un nouveau « round » de l'éducation et ils ont promis qu'en 2015, aucun enfant ne serait privé d'une scolarisation primaire universelle.

Quelques années plus tôt, en 1996, était lancée l'initiative Pays Pauvres Très Endettés (PPTE). Le but de cette initiative était d'encourager les politiques sociales en vue de réduire la pauvreté et de sortir définitivement les pays des rééchelonnements successifs. Les bailleurs de fonds, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international en tête, s'étaient engagés à réduire la dette des pays qui entameraient des politiques sociales dites « crédibles », c'est-à-dire qui seraient acceptées par ces mêmes bailleurs. Devant le peu d'enthousiasme des pays candidats et la pression de nombreuses Organisations non gouvernementales (ONG), en 1999, fut lancée à Cologne l'initiative PPTE-renforcée. Lors de ce sommet, les pays du G7³ se sont mis d'accord pour accorder une plus grande réduction de dette à un plus grand nombre de pays, ceci en « allégeant » les critères d'endettement et en opérant une classification entre dettes des pays pauvres. Mais les conditions d'allègement étaient les mêmes : les pays concernés devaient effectuer des politiques sociales en contrepartie des allègements de dette.

Plus récemment, en avril 2002, afin de concrétiser la relation *politique sociale crédible – allègement de dette*, la Banque mondiale a lancé l'initiative « Education for All Fast Track » (EFA FT). Cette initiative qui se veut en cohérence avec l'initiative PPTE renforcée, a pour but de permettre aux pays de bénéficier plus rapidement de l'allègement de la dette et de nouveaux financements s'ils présentent une politique éducative « crédible » basée sur des orientations et un cadrage préalablement fixé dans les grandes lignes par les organisations internationales. Pour faire partie de l'initiative EFA FT, les pays doivent être soit au point d'achèvement, soit au point de décision dans l'initiative PPTE et présenter un dossier concernant leur politique éducative (celui-ci devant être « crédible », il doit être avalisé par la Banque mondiale).

Parallèlement, à Monterrey, en 2002, les pays du G8 se sont réunis et ont affirmé que tout pays qui s'engagerait dans une politique éducative

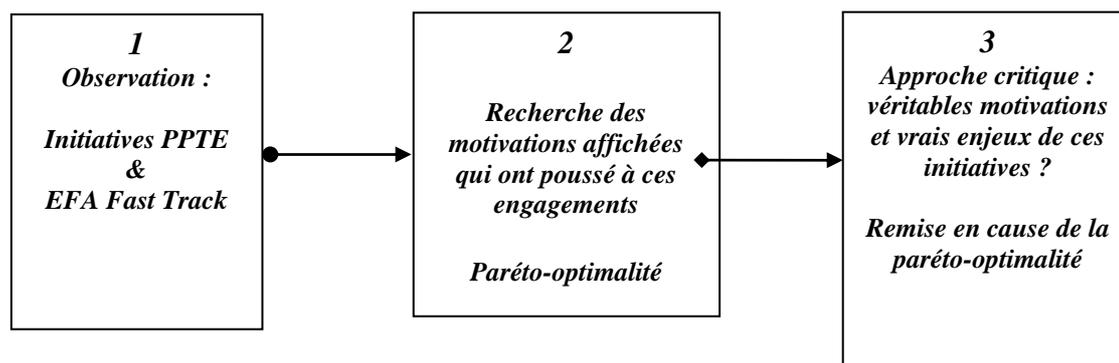
³ Le G8 est une organisation non officielle composée de 7 pays : Allemagne, Canada, Etats-Unis, France, Italie, Japon, Royaume-Uni.

« crédible » ne se verrait pas pénalisé par un manque financier et recevrait la somme nécessaire pour aboutir à l'objectif d'Education pour tous.

On le voit, multiples et imbriquées sont les promesses et réunions des acteurs internationaux depuis plusieurs années. Autant affirmer d'ores et déjà que les questions d'éducation et de dette sont des plus complexes car elle touchent à des domaines divers et variés.

A travers ce rapport, notre objectif va être de nous interroger sur le réalisme de l'objectif suivant lequel l'Education pour tous peut être atteinte au vu des récentes initiatives soutenues par la Banque mondiale⁴.

Notre méthode d'analyse va être en termes d'économie politique du discours de la Banque mondiale : après avoir observé les engagements financiers et les politiques éducatives prônées par la Banque, notre propos va être de nous questionner sur les *motivations* et la *paréto-optimalité*⁵ à l'origine de ces actions, pour ensuite apporter des arguments *critiques* :



Pour tenter d'éclairer notre problématique, il convient de se poser plusieurs questions concernant les relations entre l'endettement des pays africains et leur politique éducative :

Question n°1 : La période de la montée de la dette et l'ajustement qui y est lié ont-ils contraint les systèmes éducatifs africains ?

Question n°2 : Si la montée de la dette a contraint les pays africains en matière éducative, pourquoi certains pays ont-ils financé, sous ces contraintes, une éducation efficace ?

⁴ Nous utiliserons davantage la politique prônée par la Banque mondiale en matière éducative, nous alignant sur les buts annoncés par ces deux institutions : au FMI, l'équilibrage des comptes ; à la Banque, la lutte contre la pauvreté.

⁵ Une situation est dite "paréto-optimale" lorsqu'il n'est plus possible d'augmenter le bien-être d'un acteur sans diminuer celui d'un autre.

Concernant le *fait stylisé* numéro 3, il convient de se demander la raison de l'endettement du pays. En effet, si le pays concerné s'est fortement endetté c'est qu'il a vécu au-dessus de ses moyens.

Ce niveau de vie trop élevé peut s'expliquer de deux façons :

Hypothèse n°1 : soit le pays a engagé une politique éducative inefficace⁶, de type « éléphant blanc »⁷ et donc a gaspillé ses richesses économiques ;

Hypothèse n°2 : soit le pays a engagé une politique éducative efficace, mais pas en faveur des plus pauvres (en particulier, il a pu concentrer son effort sur les niveaux secondaire et supérieur au détriment du niveau primaire).

Si c'est l'hypothèse n°1 qui est validée, alors on peut supposer que les initiatives PPTTE et EFA FT contribuent au financement redistributif efficace entre les nations d'un bien public, l'éducation de base. En cela, ces initiatives renforcent l'efficacité en matière éducative, en évitant les gaspillages financiers. Il s'agit alors d'une logique de solidarité internationale selon les préceptes de Rawls [1997].

Si c'est l'hypothèse n°2 qui est validée, alors on peut croire que ces initiatives opèrent plus dans une logique de restructuration des systèmes éducatifs africains, en ciblant davantage les dépenses vers les plus pauvres (c'est-à-dire dans les zones rurales et l'éducation primaire).

On le constate, il n'est pas aisé de comprendre les liens qui peuvent exister entre endettement et politique éducative. Il faut souligner dès l'introduction la complexité des deux problèmes que nous allons analyser : le problème de la dette qui est récurrent depuis des décennies, et le problème de l'éducation qui n'a pas encore trouvé de "solution miracle", laissant supposer qu'il est « plus facile de construire de grands barrages que de petites écoles » (Bourdon [2002]) ...

Ceci conduit aussi à considérer l'éducation de base comme un attribut de la condition humaine. La théorie de la justice de Rawls [1997] admet à considérer que l'éducation de base s'assimile à un bien premier. Dans ce contexte, la justice ne pourrait supporter une inégalité d'offre ;

⁶ Bien évidemment, la définition de l'efficacité revient ici à considérer qu'il s'agit de maximiser le bien-être global du pays considéré et non à une politique d'équité, ce qui est très discutable comme définition de l'équité.

⁷ On considère qu'un « éléphant blanc » est une dépense inutile en matière éducative : par exemple, construire une école technique, spécialisée dans un domaine peu demandé par le marché du travail n'est pas vraiment la politique éducative la plus efficace qui soit. Cette construction, le plus souvent, obéit à des volontés d'accapement de rentes par les administrateurs.

apporter un minimum d'éducation à chaque humain qui lui permette de conserver la capacité d'échanger et de communiquer au sein de la société où il vit. Au sens de la théorie de Fleurbaey [1996], il faut se demander si l'éducation pour tous est une réalisation fondamentale ; la société serait injuste à ce sens si l'école est considérée comme fondamentale et s'il y a privation d'accès de ce côté. Dans sa théorie, Fleurbaey fait de l'éducation une réalisation fondamentale tout en admettant que cette réalisation reste en partie largement substituable par des initiatives de responsabilité individuelle⁸. Pour Sen [1980], la justice est centrée sur l'opportunité offerte à un individu de saisir des opportunités de réalisation personnelle, la pauvreté et l'injustice viennent alors d'une impossibilité de saisir ces opportunités.

Ces trois théories, actuellement dominantes, de la justice économique diffèrent sur les niveaux de responsabilité sociale et de responsabilité individuelle. On peut toutefois admettre qu'elles convergent, dans une situation de très fort rationnement par l'offre, vers un état de forte responsabilité sociale. L'éducation pour tous serait ainsi une tâche à assumer par la collectivité donc par l'aide internationale, à charge pour cette dernière d'obtenir l'assurance que les ressources nationales ne sont pas détournées de cette affectation prioritaire aux biens premiers.

Pour tenter de savoir si l'objectif d'Education pour tous peut être atteint en 2015 par rapport à ces initiatives, nous allons procéder en deux étapes.

Etant donné la complexité des relations entre dette et éducation, notre analyse va se dérouler en deux parties : il nous faudra tout d'abord nous attacher aux aspects financiers des initiatives PPTE et EFA FT, puis chercher à comprendre ce qu'est une politique éducative efficiente pour la Banque mondiale, c'est-à-dire nous occuper davantage des problèmes de la gestion de l'éducation.

Dans un premier temps, notre analyse va analyser **l'aspect financement de l'éducation**. On va notamment s'attacher à répondre à la question n°1 posée plus haut, à savoir en quoi l'endettement d'un pays a bloqué le développement de son système éducatif. En ce sens, notre première partie aura pour principal objectif d'étudier les relations entre l'allègement et la politique éducative en matière de financement : quelles sont les sommes en jeu ? Les promesses tenues à Monterrey ont-elles été tenues ? Que pouvons-nous dire de la part entre les sommes promises et les

⁸ On doit toutefois admettre que Fleurbaey applique ce schéma aux seules sociétés occidentales développées.

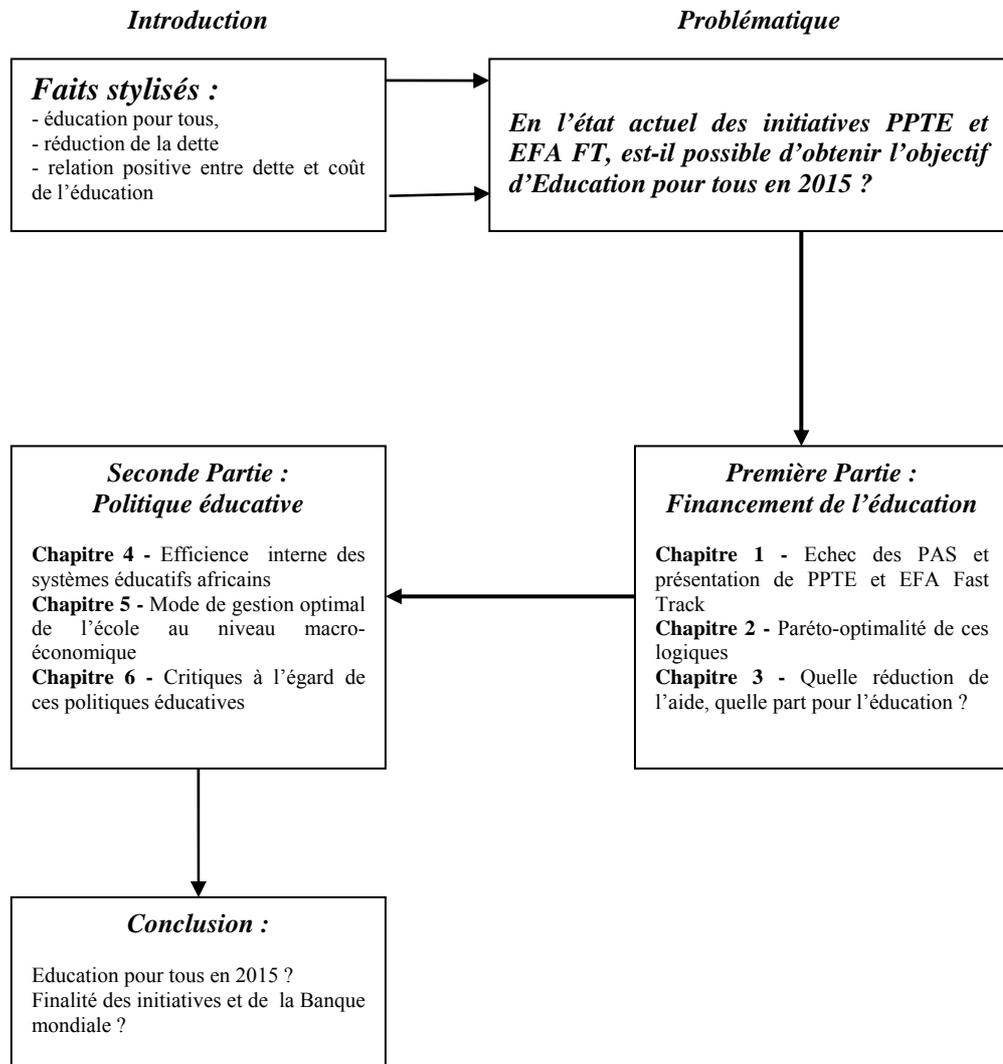
besoins financiers nécessaires pour aboutir à l'objectif d'Education pour tous ? Pour répondre à ces questions, notre analyse présentera tout d'abord les caractères des politiques effectuées durant la décennie quatre-vingt-dix en soulignant l'échec des politiques d'ajustement et de Jomtien (**chapitre 1**). Puis, après avoir présenté les initiatives PPTE et EFA FT, nous chercherons à comprendre en quoi relayer allègement de la dette et politique éducative peut être paréto-optimal pour l'ensemble des acteurs en jeu (**chapitre 2**). Enfin, dans une partie plus analytique, il faudra comparer les « paroles » avec les « actions » en estimant les sommes en jeu, ce qu'elles représentent par rapport aux besoins financiers (**chapitre 3**).

Une question fondamentale quant à l'obtention d'une scolarisation primaire universelle ne revient pas seulement à poser le problème du financement de l'école, mais aussi à se demander s'il ne s'agit pas avant tout de la **question de l'école efficace**. La contribution de l'aide au programme d'éducation pour tous doit s'accompagner d'efforts substantiels de la part des pays bénéficiaires pour mieux utiliser les ressources existantes, c'est-à-dire celles qui viennent des budgets nationaux (Bourdon [2003]). Ainsi, il faut rechercher le meilleur des modèles de gestion d'écoles, c'est-à-dire obéir au principe d'efficience. Nous tenterons de répondre à notre deuxième question, à savoir pourquoi certains pays endettés ont effectué une politique éducative efficace, tandis que d'autres n'ont pas été efficaces. Durant cette seconde partie, notre analyse cherchera tout d'abord à comprendre quelle est la politique éducative au niveau macro-économique prônée par la Banque mondiale. Conformément à notre méthode d'analyse, notre propos observera les faits⁹, présentera les politiques prônées et apportera quelques éléments de critiques. Nous procéderons tout d'abord à l'analyse des aspects "micro", à savoir comment l'école fonctionne en interne, pour ensuite travailler sur les aspects "macro", c'est-à-dire comment l'école est gérée globalement. En ce sens, nous chercherons à effectuer une analyse sur les systèmes éducatifs africains en tentant de séparer les « bons » des « mauvais » élèves, selon une méthodologie de la Banque mondiale (World Bank [2002b]). On cherchera à voir si ce sont les pays les moins endettés qui effectuent les meilleures politiques éducatives et quels sont les « conseils » de la Banque mondiale pour améliorer l'efficience dans l'organisation de l'école, au niveau micro-économique (**chapitre 4**). Nous dégagerons une analyse "macro" de l'école en soulignant les idées de décentralisation de l'école, de ciblage sur les populations les plus pauvres et de partenariat entre l'Etat, la société civile et les bailleurs de fonds (**chapitre 5**). Enfin, il nous faudra apporter un

⁹ Propre aux analyses de Kant de constructivisme, l'observation des faits est empreinte d'une approche théorique propre. En ce sens, notre angle de vue sera identique à celui pris par la Banque mondiale.

jugement critique quant aux « conseils » de la Banque mondiale sur, à la fois les changements conseillés sur le plan macro et sur le plan micro. En nous basant sur les récentes analyses des conséquences des changements opérés en Afrique mais aussi en Amérique Latine, nous montrerons qu'il ne faut pas s'attacher à des politiques trop homogènes, étant entendu que les pays d'Afrique forment une hétérogénéité dans leurs systèmes éducatifs (**chapitre 6**).

Le déroulement de notre travail correspondra donc au schéma suivant :



Partie 1

L'allègement de la dette et la question
du financement de l'éducation

L'objectif principal de cette partie va être de nous questionner sur le financement de l'éducation, à travers les initiatives actuelles et passées, qui l'ont concerné de près et de loin. Par ailleurs, nous allons tenter de répondre à la question n°1 posée dans notre introduction générale : la période de la montée de la dette et l'ajustement qui y est lié ont-ils contraint les systèmes éducatifs africains ?

Notre cheminement va se faire en **trois étapes**, conformément à notre méthode d'analyse présentée dans notre introduction générale, c'est-à-dire en termes d'économie politique du discours de la Banque mondiale.

Tout d'abord, il nous faudra poser des questions de lien entre dette et éducation au passé. En effet, les politiques d'ajustement structurel, l'augmentation de la dette des pays pauvres ont inévitablement eu un impact sur les systèmes éducatifs africains. Il nous faudra souligner cet impact et montrer surtout que celui-ci a été différent selon les pays. En effet, certains pays ont vu leurs taux bruts de scolarisation augmenter durant la décennie quatre-vingt-dix, tandis que d'autres les ont vu baisser. Il nous faudra, toujours dans le **chapitre 1**, présenter les solutions actuelles proposées par les acteurs internationaux, dont la Banque mondiale est perçue comme le leader en matière éducative : dans le domaine éducatif, nous présenterons le projet "Education pour Tous" signé en 2000. Conjointement nous parlerons de l'initiative "Pays Pauvres Très Endettés" (PPTE), et du projet "Education for All Fast Track" (EFA FT), le premier relancé en 1999, et le second initié en 2002.

Après avoir estimé l'impact des anciennes politiques et présenté les nouvelles initiatives, il nous faudra chercher à comprendre en quoi ces initiatives peuvent paraître paréto-optimales, c'est-à-dire favorisent le bien-être de tous les acteurs en jeu, en empêchant la possibilité d'augmenter le bien-être d'un acteur sans rabaisser celle d'un autre. Les acteurs en question seront les bailleurs de fonds internationaux (dont la Banque mondiale), les Etats africains et les citoyens nationaux des différents pays africains. Pour cela, au cours de notre **chapitre 2**, nous présenterons deux approches, très sollicitées par la Banque mondiale, pour expliquer le bien-fondé de sa politique éducative : l'approche par le fardeau virtuel de la dette, puis celle des nouvelles théories de la croissance endogène.

Enfin, il nous faudra tenter de comparer les "paroles" émises dans les deux précédents chapitres avec les "actions" réellement effectuées. Notons d'ores et déjà que notre propos n'est pas de nous opposer systématiquement aux politiques prônées par les institutions de Bretton Woods en général et à celles de la Banque mondiale en particulier. Néanmoins, notre travail de recherche ayant pour but d'écrire une économie politique du discours d'un

acteur, il nous semble important de comparer ce discours avec la réalité. Nous chercherons notamment à évaluer l'impact réel de la réduction de dette promise et à la comparer avec les besoins financiers extérieurs en matière éducative. Notre **chapitre 3** aura également pour but d'analyser en profondeur la réalité des faits concernant les initiatives, pour conclure sur les actions.

Chapitre 1

Les politiques d'ajustement et les promesses d'aide internationale de 1980 à nos jours

A travers ce chapitre, nous allons chercher à savoir si la montée de la dette des pays et les politiques d'ajustement qui y sont liées ont mis à mal les systèmes éducatifs. Pour tenter de donner des éléments de réponse à cette question, notre analyse va se dérouler en trois étapes.

Tout d'abord, nous allons discuter des politiques d'ajustement structurel (PAS) et de leurs effets sur les systèmes éducatifs. Pour cela, il nous faudra présenter ces politiques et montrer en quoi le problème de la dette des pays pauvres n'a pas été résorbé par les PAS, conduisant à un "cercle vicieux", et bloquant tout processus de croissance, selon le schéma de Solow. En effet, nous montrerons que beaucoup de pays africains ont été surendettés et enfermés dans une "trappe de sous-développement", bloquant par là-même l'expansion de leurs systèmes éducatifs. Mais il nous faudra aussi souligner que tous les pays n'ont pas connu ce schéma d'évolution, montrant par là *l'hétérogénéité* des conditions économiques en Afrique subsaharienne.

Dans un second temps, nous analyserons les promesses anciennes en faveur du projet "Education pour tous", dont la célèbre Conférence de Jomtien en 1990, pour soulever son échec en matière de scolarisation universelle. Nous présenterons alors la Conférence de Dakar, tenue en 2000, qui s'est engagée sur la scolarisation universelle en 2015 ; mais aussi la Conférence de Monterrey, qui en 2002, a émis l'idée que "tout pays, présentant une politique éducative crédible, ne se verra pas bloqué dans sa politique par un manque de fonds d'aide internationale".

Enfin, il nous faudra souligner l'importance pour les pays africains des initiatives Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) et Education for All Fast Track (EFA FT) qui constituent inévitablement une chance pour aboutir à l'objectif d'éducation pour tous. Notre troisième section présentera

également les promesses tenues et les besoins financiers actuels pour aboutir à l'objectif d'Education pour Tous (EPT).

1. Les politiques d'ajustement structurel et l'évolution des systèmes éducatifs

1.1. L'effet des politiques d'ajustement sur les systèmes éducatifs

Au cours des années quatre-vingt, les organisations internationales ont été influencées par les appuis théoriques libéraux. Parallèlement, certains pays d'Afrique tentaient d'élaborer des politiques socialistes. Par exemple, un pays comme la Tanzanie est parvenu en quelques années, à travers une politique interventionniste forte, à une scolarisation quasi universelle et une alphabétisation des adultes très élevée pour un pays d'Afrique (voir encadré 1.1). Néanmoins, la montée de la dette des pays pauvres a contraint ceux-ci à ne plus dépenser plus qu'ils ne gagnaient. Les institutions de Bretton Woods (IBW), après avoir accompli leurs missions historiques pour assurer le développement d'une Europe forte, ont eu une emprise de plus en plus poussée sur le continent africain. Par exemple, aujourd'hui la Banque mondiale est perçue comme l'institution la plus importante et la plus influente en matière de recherche dans le domaine de l'éducation, surtout en ce qui concerne le continent africain¹⁰. Dans un contexte de guerre froide opposant le bloc américain au bloc soviétique, les IBW ont renforcé l'image du capitalisme et l'idée d'une "bonne gouvernance", passant par les politiques d'ajustement structurel (PAS). Les PAS englobent deux types de mesures : la stabilisation financière et la transformation structurelle (Hugon [2001]).

Encadré 1.1 : Les politiques expansionnistes en faveur de l'éducation, le cas de la Tanzanie

Après avoir gagné l'indépendance en 1961, le mouvement TANU (Syndicat national africain du Tanganyika) a pris le pouvoir en Tanzanie et a décidé de nombreux changements, tant au niveau de l'éducation que de la protection de la faune et de la flore (Levine [2002]). Julius Nyerere vint à la présidence avec une politique ambitieuse de développement de type socialiste. Son programme de développement, baptisé "ujamaa", a promu l'indépendance du pays et son développement autonome, avec une volonté de renforcer les services sociaux (santé, éducation) et le développement des zones rurales (premier plan quinquennal).

¹⁰ Notons au passage que la Banque mondiale déborde largement de ses statuts initiaux, empiétant allègrement sur la zone d'action de l'Unesco...

Parallèlement, à partir des années 1960, les institutions financières internationales ont commencé à donner une place importante au "capital humain", à savoir la santé et l'éducation. D'autres priorités incluaient les besoins de base (basic needs) et l'accompagnement du secteur informel. Notons qu'alors, les visions de Nyerere et des bailleurs de fonds étaient concordantes et la Tanzanie recevait des fonds toujours plus importants. Entre 1969 et 1974, le nombre de centres de soins a triplé, et dès 1978, 97 % de tous les enfants en âge de l'être étaient scolarisés. Des améliorations nettes étaient visibles quant à la disponibilité de l'eau potable dans les zones rurales, et les campagnes d'alphabétisation avaient connu un succès. Il faut constater que toutes ces politiques étaient financées par des fonds étrangers. L'effet des politiques d'alphabétisation sur l'éducation primaire est reconnu à travers les nouvelles analyses de microsimulation (Grimm [2002]).

Il y a eu un second plan quinquennal de développement, qui a vu le jour en 1967, après l'adoption de la Déclaration d'Arusha par le Syndicat national africain du Tanganyia (TANU) : période de socialisme (ujamaa) et d'autosuffisance. La campagne d'alphabétisation a été lancée le 31 décembre 1969, et l'année 1970 a été proclamée « Année de l'éducation des adultes ». En septembre 1971, le TANU a décidé qu'en utilisant les méthodes d'enseignement de l'alphabétisation fonctionnelle, on devait, en l'espace de quatre ans, arriver à éliminer l'analphabétisme partout dans le pays chez tous les membres de la population âgés de plus de dix ans. Plus de 10 % du budget annuel de l'éducation a été alloué à l'éducation des adultes et à l'alphabétisation ; une vaste infrastructure a été mise en place à cette fin dans tout le pays. L'analphabétisme est passé de 69 % en 1967 à 9,6 % en 1986. Paradoxalement, à la suite de cette campagne d'alphabétisation – qui a connu un succès global – les adultes ont modifié leur comportement, leur manière de penser et même leurs sentiments : les inscriptions n'ont pas connu de baisse malgré l'alphabétisation réussie. Cette alphabétisation a permis plusieurs choses* :

1. une prise de conscience politique : donc un développement a priori démocratique du pays ;
2. une généralisation de l'enseignement primaire : en 1981, 97 % des enfants en âge d'entrer à l'école primaire étaient scolarisés ;
3. un accroissement remarquable de la demande de journaux et de livres dans les zones rurales, tout comme dans les zones urbaines ;
4. une amélioration des modes de vie, notamment en matière de santé, de nutrition et de régime alimentaire ;
5. une amélioration des perspectives d'emploi (cf. hausse de la demande d'enseignants, de superviseurs) ;
6. la fondation d'une véritable culture politique nationale.

Avec le doublement du prix du pétrole en 1978 et la guerre avec l'Ouganda, le déficit de la Tanzanie augmenta. Au vu de la hausse de la dette, les budgets étaient restreints. Se tournant davantage vers les IBW, la Tanzanie s'est vue accusée d'appliquer des politiques socialistes. Les IBW connaissaient alors une période d'influence d'idées néolibérales (vision du "tout marché"). La discorde entre les deux parties provoqua la fin des aides du FMI, puis de la Banque mondiale et des autres banques multilatérales, selon l'effet domino de l'aide bien connu. Par là même, les résultats ont été quelques peu contrebalancés : les politiques de scolarisation et d'alphabétisation ont connu un certain déclin, faute de budget. Nous analyserons plus en détail les systèmes éducatifs africains dans notre deuxième partie.

* Mais on peut difficilement généraliser ce genre de politique à tous les pays d'Afrique car la Tanzanie n'a qu'une langue, le souahéli, qui est comprise par tous les habitants. Ce succès a notamment été permis par les inspecteurs : chaque membre du personnel du ministère de l'Éducation se voit assigner une région dont il doit surveiller étroitement les activités d'alphabétisation en y effectuant des visites régulières. Les fonctionnaires d'éducation au niveau régional surveillent chacun un district et ceux du niveau du district doivent superviser les sections et rendre de temps en temps visite aux centres d'alphabétisation.

Il s'agit de restreindre l'offre de monnaie en mettant en place un encadrement du crédit (l'Etat doit réduire son déficit budgétaire, surtout quand il le couvre en recourant à la planche à billets : donc baisse des dépenses publiques). Les mesures de libéralisation, quand elles figurent dans le programme d'ajustement négocié avec le Fonds, vont baliser l'essentiel de l'assainissement budgétaire : suppression des subventions, blocage des salaires des fonctionnaires et/ou limitation de leur nombre, privatisations et vérité des coûts¹¹.

Les principaux instruments sont la déréglementation, la privatisation des entreprises publiques, la réforme des finances publiques, la définition de politiques sectorielles. Ces instruments découlent du "consensus de Washington" (voir encadré 1.2). Ce consensus, longtemps décrié par les

¹¹ Notamment pour éviter qu'apparaissent des institutions type "éléphants blancs", c'est-à-dire improductives.

« alter-mondialisatistes »¹² peut être résumé par un trio libéralisation-dérèglementation-privatisation.

Encadré 1.2 : Le "consensus de Washington" : nature et évolution depuis une décennie

En 1990, Williamson a lancé une série de recommandations que l'on qualifie désormais de "consensus de Washington". Les organisations internationales ont, dès lors, appliqué ces prérogatives comme conditionnalités lors des prêts, afin de garantir l'efficacité de ces derniers (Williamson [2000]).

Les principaux instruments sont la déréglementation, la privatisation des entreprises publiques, la réforme des finances publiques, la définition de politiques sectorielles. Ce "consensus" relevait plus d'une idéologie néolibérale que d'une conviction politique (Srinivasan [2000]).

Le "consensus du Washington" recense dix mesures dans la conditionnalité mise en œuvre par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. Cet inventaire correspond au consensus des gouvernements du G7 au sein de ces organisations, comme au sein de l'OMC ou de l'OCDE (Assidon [2002]) :

1. des déficits budgétaires à 1 % ou 2 % du PIB ;
2. dépenses publiques : élimination des subventions, considération de l'éducation et de la santé comme un investissement en capital humain et un bien public pur (concernant surtout l'éducation et la santé de base) ;
3. le système fiscal doit tendre à avoir l'assiette la plus large et un niveau de prélèvement modéré ;
4. les taux d'intérêts doivent être fixés par le marché et positifs en termes réels s'ils sont réglementés, pour décourager les fuites de capitaux et pour stimuler l'épargne ;
5. temporairement, un système administré du taux de change pour arriver à une future totale flexibilité de celui-ci (dans le cas de la zone CFA, cette mesure est à relativiser) ;
6. l'ouverture avec la libéralisation des importations. Les restrictions quantitatives doivent être supprimées ; la taxation douanière doit être

¹² Notons à cet égard le changement de visage des opposants à la « mondialisation néolibérale » qui veulent désormais d'autres formes de « mondialisations » et ne s'opposent plus directement à l'internationalisation des économies. L'organisation d'un forum mondial parallèle à celui de Davos en est la preuve (ie le forum de Porto Allegre).

relativement uniforme et modérée (de 10 % à 20 %) ;

7. l'investissement direct étranger ne doit subir aucune entrave à l'entrée ;
8. les privatisations sont justifiées par leur impact fiscal positif à court terme et au nom d'une gestion plus efficace ;
9. la dérégulation : levée des différentes réglementations sur l'investissement, les prix, le crédit, etc., considérées comme sources de corruption ;
10. les droits de propriété doivent être clairement définis et défendus.

Pour Williamson [2000], les conditions issues du consensus ont été perçues comme se référant exclusivement au "néolibéralisme" ou à ce que Georges Soros a appelé le "fondamentalisme de marché" (market fundamentalism). Williamson explique que la lecture usuelle du consensus de Washington est désormais caduque. Par ailleurs, il n'existe pas de voie unique menant à une croissance dans un monde sans pauvreté.

Ce changement de perspective a été souligné par la Banque mondiale, notamment sous sa nouvelle "mission" : la lutte contre la pauvreté¹³. Ainsi, il a été ajouté de nouvelles conditions à celles existant déjà : inclusion de la lutte contre la pauvreté dans l'agenda commun, existence de structures institutionnelles adéquates, des systèmes judiciaires solides avec des législations sur les faillites... (Assidon [2002]). D'autres ont considéré que ces changements devaient nous pousser à parler de "consensus stiglitzien", étant donné la forte prise en compte des apports du prix Nobel Joseph Stiglitz [2002].

Nous pouvons émettre quelques bémols quant à ce changement, car on constate le peu de remise en question des IBW, surtout du FMI. Et quand c'est le cas, cela consiste uniquement à tempérer les résultats plutôt qu'à reconnaître l'échec (Srinivasan [2000], Stiglitz [2002]).

1.2. Le cercle vertueux s'est transformé en cercle vicieux

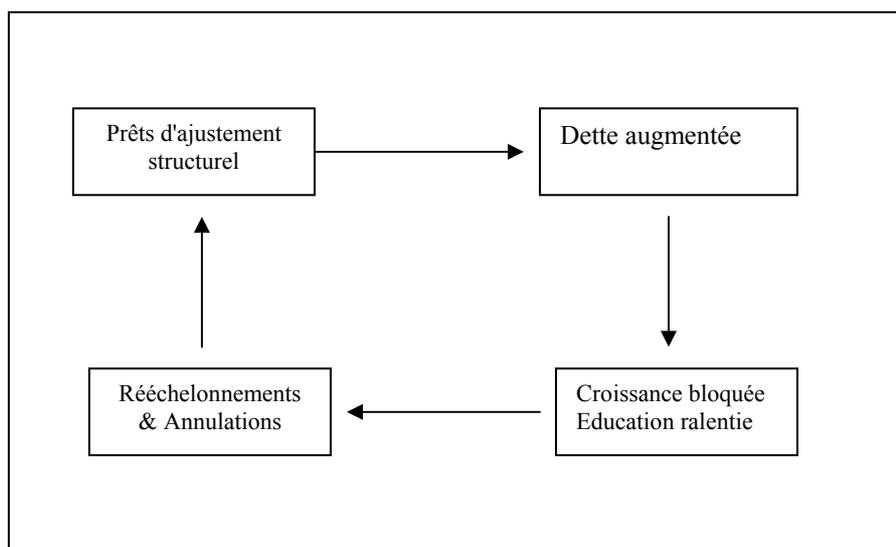
Selon les IBW, les politiques d'ajustement structurel devaient permettre aux pays d'ASS de sortir de leur surendettement. Un cercle vertueux était expliqué : les prêts d'ajustement, par le biais des réformes structurelles et d'assainissement financier, doivent favoriser la reprise de l'investissement et de la productivité. Ceux-ci conduisent à un accroissement de l'offre et de la compétitivité extérieure, entraînant une

¹³ Cf. page d'entrée du site internet de la Banque mondiale : "*a world free of poverty*".
www.worldbank.org

substitution aux importations et une relance des exportations. La demande augmente, du fait de la hausse de l'offre. La croissance est alors possible et le remboursement de la dette se fait possible. Or, dans la pratique, on observe souvent le cercle "vicieux" (Hugon [2001]) :

"Les prêts alourdissent le poids de la dette dans le contexte de rééchelonnement de la dette négociable et de remboursement de la dette liée aux prêts. Il en résulte une réduction des importations, des investissements et des dépenses gouvernementales, qui entraîne une baisse des exportations en volume ; d'où une régression de l'offre. Le contexte international conduit, de plus, à une instabilité des prix des matières premières exportées. Il en résulte une impossibilité de payer le service de la dette : les mécanismes d'endettement permanent obligent à assouplir les conditions financières (annulation et allègement de la dette) et conduisent à des prêts hors projets permettant de maintenir les transferts financiers positifs" (p86).

Figure 1.1 : Le cercle vicieux de la dette



1.3. La montée de la dette des pays

L'Afrique subsaharienne a été, au cours des années quatre-vingt, prise dans l'engrenage d'un endettement permanent. Le crédit doit être gagé sur la croissance des actifs réels. Or, les fuites de capitaux, les projets improductifs ("éléphants blancs") n'ont généralement pas permis la création d'actifs réels rentables.

"L'Afrique est devenue un lieu de recyclage des capitaux permettant le blanchiment de l'argent, le financement des partis politiques étrangers ou les surfacturations, source de rentes privées et publiques" Hugon [2001], p.48.

Le contexte des années quatre-vingt était des plus défavorables pour les pays d'ASS : les matières premières étaient peu valorisées (baisse relative de leur cours) et l'emprunt était de plus en plus coûteux (hausse des taux d'intérêts). Dans cette perspective, la plupart des pays emprunteurs sont devenus des débiteurs insolubles.

L'approche par la théorie classique de la croissance peut expliquer le fait que ces pays étaient bloqués dans une trappe du sous-développement. D'après le modèle de Solow, si les pays doivent rejoindre leur état stationnaire conditionnel, deux facteurs (le taux d'épargne et le taux de natalité) peuvent influencer sur le niveau de l'état stationnaire. Du fait de l'impact négatif de ces deux facteurs en ce qui concerne les pays africains (le taux d'épargne était trop faible et le taux de natalité très élevé), la plupart des pays ont été enfermés dans un piège à pauvreté et n'ont pas pu connaître le sentier de croissance "à la Solow".

La dette extérieure (210 milliards de dollars, Afrique du Sud exclue) a triplé entre 1980 et 1998 ; elle est passée de 97 % à 177 % des exportations de biens et services, et de 27 % à 61 % du PNB. Le service de la dette, après rééchelonnement, passait (en % des exportations de biens et services) de 11 % à 15,1 %, dont environ la moitié sous forme d'intérêts (Hugon [2001], p.48-49).

Pour répondre à cette crise de la dette, les créanciers ont traité la crise d'endettement comme s'il s'agissait d'une crise d'illiquidité (Raffinot [1999a]). Ils ont utilisé les méthodes traditionnelles en pareil cas : rééchelonnement et refinancement, qui repoussent dans le futur les échéances proches tout en maintenant l'intégralité de la créance. C'est l'affaire des Clubs de Paris (créanciers publics) et de Londres (créanciers privés), qui restructurent, au cas par cas, les échéances des débiteurs incapables d'honorer leurs engagements (voir encadré 1.3). Le résultat a été peu encourageant. La situation s'est modifiée à partir de 1987-1989, lorsque le diagnostic d'insolvabilité s'est répandu, et que des abandons de créances ont été envisagés. A partir de cette période, on a observé une différenciation entre le traitement des créances des pays à revenus intermédiaires et celui des pays à faibles revenus¹⁴. Pour les pays à revenus intermédiaires, ce sont les créances détenues par les banques commerciales qui ont été concernées

¹⁴ Selon la Banque mondiale, un pays est considéré à revenu intermédiaire si son PIB par tête est compris entre 756 \$ et 9 625 \$ et à faible revenu si celui-ci est inférieur à 755 \$.

par le Plan Brady (1989), tandis que pour les pays à faibles revenus, ce sont les créances publiques qui ont été traitées dans le cadre du Club de Paris.

Encadré 1.3 : Les anciens mécanismes de réduction de la dette des pays pauvres

Face au surendettement de certains pays et à leur incapacité à faire face aux échéances, différents mécanismes ont été mis en place :

- le Club de Paris regroupe, de manière informelle, la plupart des créanciers bilatéraux au sein des pays industrialisés. Jusqu'à la fin des années 80, le problème de la dette était considéré comme une crise de liquidité. A partir de cette date, il ne s'agit plus de rééchelonner la dette, mais aussi de la réduire et d'apporter de l'aide aux pays pauvres. Les créanciers du Club de Paris ont donc adopté des programmes de réduction de dette : termes de Toronto (1988), de Londres (1991), de Naples (1994) et de Lyon (1996) ;
- les créanciers commerciaux et les créanciers bilatéraux n'appartenant pas au Club de Paris doivent appliquer des rééchelonnements de dette comparables à ceux des créanciers du Club de Paris ;
- le Club de Londres regroupe les créanciers privés (principalement les banques) engagés envers les pays endettés. Au sein des PPTE, la part de la dette bancaire est assez faible. Les principaux mécanismes de réduction de la dette bancaire consistent en un rachat de créances ou en des réductions de l'encours et du service de la dette, ces opérations étant appuyées par des crédits spéciaux de l'Association internationale de développement (AID) ;
- les créanciers multilatéraux ont, d'une part, élaboré des programmes d'ajustement structurel et, d'autre part, augmenté leurs financements concessionnels aux pays en développement via des organismes spécialisés : la Facilité d'ajustement structurel renforcé (FASR), mise en place par le FMI, et l'AID, mise en place par la Banque mondiale.

On pourra critiquer l'opacité dans laquelle se fait le retraitement de la dette publique, dans le cadre du Club de Paris. A chaque passage à ce Club, suite à une demande, le pays doit faire la preuve de son incapacité à payer ses échéances, et entraîne la définition de politiques économiques décidées par les créanciers¹⁵.

¹⁵ On pourrait déceler ici une stratégie de "séduction" de la part des pays endettés, par une tentative frénétique à se "niveler vers le bas", c'est-à-dire à s'endetter le plus possible pour ensuite traiter des

"cela se traduit en réalité par une perte de souveraineté dans la définition des politiques économiques voire par une déresponsabilisation des Etats". Moisseron & Cottenet [1999], p.22.

Si les passages répétés au Club de Paris sont si peu efficaces, c'est qu'ils reposent sur un diagnostic longtemps erroné de la situation des pays les plus pauvres. Malgré les évolutions quant à la nature de ce diagnostic, les méthodes employées jusqu'à l'initiative PPTE sont restées timides.

Toute la logique des propositions des organismes multilatéraux repose sur le constat d'une crise de liquidité. Il est postulé que le pays rencontre une difficulté passagère qui ne remet pas en cause sa solvabilité à long terme. Malgré tous les dispositifs mis en place par les créanciers officiels, les arriérés de paiement ont augmenté. On observe une augmentation régulière des arriérés tant du principal que des intérêts et ce, non seulement auprès des créanciers privés mais des créanciers officiels. Cette augmentation est constante entre 1980 et 1995 pour les pays les plus pauvres et les plus endettés. La somme des arriérés de paiement privés et officiels atteints en 1995 dépasse la somme de 80 milliards de dollars US, ce qui représente 40 % du stock de dette des PPTE.

2. Evolution des systèmes éducatifs africains dans la décennie 90

2.1. La promesse de Jomtien

Il y a plus de cinquante ans, les nations du monde affirmaient, dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, que "toute personne a droit à l'éducation". En 1990, on estimait à plus de 100 millions, le nombre d'enfants n'ayant pas accès à l'éducation primaire.

Du 5 au 9 mars 1990 s'est tenue la Conférence de Jomtien en Thaïlande. Elle a réuni plusieurs chefs d'Etat et de Gouvernement et des Délégations Ministérielles de plus de 150 pays du monde. Reconnaisant le droit fondamental de tous les hommes et femmes du monde entier à avoir accès à une éducation solide et la nécessité d'offrir aux générations présentes et futures une vision élargie de l'éducation fondamentale, les participants ont proclamé "La déclaration mondiale sur l'éducation pour tous : répondre aux besoins éducatifs fondamentaux".

réductions et annulations de dette. On pourrait parler de "dumping informationnel" ou, en ce qui concerne le déroulement des négociations au sein du Club de Paris un "effet Club de Paris". Voir chapitre 3.

L'article II de cet engagement souligne expressément qu' *"il faut universaliser l'accès et promouvoir l'équité à travers le développement des services éducatifs de qualité, l'assurance de l'accès des femmes et des filles à l'éducation ; la prise en compte des pauvres, des enfants des rues, des enfants qui travaillent, des populations de zones rurales reculées, et de handicapés"* (Unesco [1990]). Il était entendu que l'objectif d'éducation pour tous devait être atteint en 2000.

Parallèlement, il était souligné le problème de la dette : *"le fardeau grandissant de la dette qui aggrave la menace de stagnation et de déclin économiques, une croissance démographique rapide, l'accentuation des disparités économiques entre les nations et au sein des nations, la guerre, l'occupation, les conflits civils, la criminalité violente, la mort évitable de millions d'enfants, la dégradation généralisée de l'environnement"* (Unesco [1990], préambule).

Notons qu'était déjà définie la nécessaire mobilisation des ressources financières : *"l'urgence qu'il y a à répondre aux besoins éducatifs fondamentaux pourra nécessiter une redistribution des ressources, entre les secteurs, par exemple une réaffectation de crédits militaires en faveur des dépenses d'éducation"* (article IX). Ou encore, le renforcement de la solidarité internationale : *"Il incombe à la communauté mondiale, y compris les organisations et institutions inter- gouvernementales, de pallier d'urgence les contraintes qui empêchent certains pays de réaliser l'éducation pour tous"* (article X).

2.2. L'échec de Jomtien

Un des objectifs majeurs de Jomtien était l'universalisation et l'achèvement de l'éducation de base. Le nombre d'enfants scolarisés est passé d'une estimation de 599 millions en 1990 à 681 millions en 1998. Ce qui signifie qu'il y a eu environ 10 millions d'enfants scolarisés en plus chaque année, soit près du double de la moyenne enregistrée entre 1980 et 1990. Les régions d'Asie de l'Est et du Pacifique ainsi que d'Amérique latine et des Caraïbes ont quasiment atteint l'universalisation de l'éducation primaire à l'heure actuelle. La Chine et l'Inde ont fait des progrès impressionnants vers la réalisation de l'éducation primaire universelle, particulièrement en ce qui concerne les filles. Les mêmes pays, ainsi que le Bangladesh, ont enregistré une diminution inégalée du taux d'accroissement de leur population, une évolution favorable aux progrès (Unesco [2000a]).

Pour autant, ce qu'il faut remarquer, c'est l'évolution de l'éducation en Afrique subsaharienne. On constate que si le nombre d'enfants scolarisés a augmenté dans toutes les régions, y compris en Afrique subsaharienne, du

fait de l'expansion démographique, le nombre d'enfants non scolarisés a augmenté entre 1990 et 1998 en ASS, passant de 39 à 42 millions.

Les restrictions apportées par les PAS au financement des services sociaux, malgré la "dimension sociale de l'ajustement" – voir tableau 1.1 – ont conduit à une stagnation, voire une baisse des taux bruts de scolarisation dans beaucoup de pays africains. Par exemple, la Zambie a commencé un programme d'ajustement structurel en 1991 avec comme objectif la réduction des dépenses publiques de 13 %. Le poste le plus touché par cette réduction est l'éducation dont les dépenses publiques ont chuté de 25 % en trois ans (Watkins [1999]). Il est souvent invoqué que les politiques d'ajustement n'ont que très peu concerné le secteur éducatif. Pour autant, de nombreux pays africains ont été obligés d'accepter les mesures d'ajustement structurel qui se sont traduites par des ajustements du secteur éducatif. ***Sous les injonctions de la Banque mondiale et du FMI, les dépenses pour l'éducation dans les 37 pays les plus pauvres ont baissé de 25 % entre 1984 et 1994*** (Smith [1999]).

"Pour l'essentiel l'ajustement a pénalisé l'éducation du fait du plafonnement de la dépense publique et de la rigidité de certains postes de dépenses. En dépit d'annonces de sauvegarde de l'ajustement pour les secteurs sociaux, l'affectation à l'éducation de la dépense publique a souffert du poids croissant de l'affectation aux services de la dette." Bourdon [2003].

En effet, malgré leurs "changements de visage" annoncés, les politiques prônées par les IBW n'ont pas été d'une particulière utilité pour le développement des systèmes éducatifs africains.

Par ailleurs, dans les politiques éducatives, il n'a que très peu été pris en compte la demande d'éducation, ce qui a poussé à un raisonnement basé uniquement sur l'offre et donc a remis en question les différences fondamentales qui existent entre les ménages, dans leur demande d'éducation (que ce soit la différence entre couches sociales, entre localités ou encore les différences de genre). En soulignant les effets sociaux négatifs des politiques d'ajustement structurel (cf. le rapport pionnier de l'Unicef de 1987), les IBW ont été amenées à concevoir des politiques correctrices, dites de "dimension sociale de l'ajustement" (initiative abandonnée en 1992, voir tableau 1.1).

Tableau 1.1 : Les « époques » de la Banque mondiale et l'action pour l'éducation

Période	Priorité	Part de l'éducation ¹⁶ dans les prêts
Reconstruction 1946-1955	Infrastructures	Nulle
Aide aux projets Structurants 1955-1965	Favoriser l'industrie	1 à 2 % (mais orientés vers la formation technique)
Agriculture et urbanisme 1965-1979	Redistribuer la croissance	3,8 %
Ajustement structurel 1980-1985	Redécouvrir le marché	4 % (mais 5,3 % hors prêt d'ajustement structurel)
La croissance « juste » 1986-1991	Filet social de l'ajustement	6,5 %
Nouveau schéma de développement 1992-...	Un monde sans pauvreté	9,2 %

Source : Bourdon [2003]

L'augmentation de la pauvreté et l'inégalité croissante des revenus résultent au moins de deux politiques : la privatisation des dispositifs de l'Etat-providence (santé, éducation) et la flexibilité accrue sur le marché du travail entre chômage et activités informelles – ainsi que des chocs négatifs périodiques (baisses des prix des produits exportés, dévaluations, crises financières, etc.) (Hibou [1998]).

Tandis que pour certains, cette décennie a conduit à une nette amélioration de leur TBS (Cap Vert, Malawi, Gambie...), pour d'autres, au contraire, le niveau de scolarisation a plutôt baissé (Zambie, République Démocratique du Congo, Cameroun, Kenya, Madagascar... Voir Tableau 1.2).

Par ailleurs, beaucoup de pays ont vu croître l'enseignement alternatif dit communautaire, où les villages se voyaient contraints d'organiser eux seuls la fonction éducative, en mettant en place de façon rudimentaire des écoles et en supportant le plus souvent les frais de fonctionnement. Ce type d'écoles s'est notamment beaucoup développé dans des pays tels le Sénégal, le Mali ou le Togo (Unesco [2000]).

¹⁶ Le terme éducation englobe ici l'ensemble des actions d'éducation informelle et de formation continue.

Tableau 1.2 : Quelques pays africains où le taux d'achèvement du primaire a baissé dans la période des politiques d'ajustement structurel

Pays	Taux d'achèvement du primaire		Taux d'évolution	Niveau en 2015 à ce taux
	En 1990	APR*		
Zambie	97	80	- 3,40	31
Cameroun	57	43	- 1,53	19
Kenya	63	58	- 1,00	38
Madagascar	34	27	- 0,93	11
Nigeria	72	67	- 0,53	59
Côte d'Ivoire	44	40	- 0,39	34
Sénégal	45	41	- 0,32	37
Tchad	19	19	- 0,03	18

* Année la Plus Récente

Source : World Bank [2002b]

2.3. La conférence de Dakar et les objectifs du millénaire

« Les besoins éducatifs fondamentaux ... concernent aussi bien les outils d'apprentissage essentiels ... que les contenus éducatifs fondamentaux ... dont l'être humain a besoin pour survivre, pour développer toutes ses facultés, pour vivre et travailler dans la dignité, pour participer pleinement au développement, pour améliorer la qualité de son existence, pour prendre des décisions éclairées, et pour continuer à apprendre »

Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous, article 1, paragraphe 1.

Le Bilan de l'EPT à l'an 2000 montre que des progrès ont été réalisés, ce qui prouve que l'EPT est un objectif réaliste et accessible. Mais force est de reconnaître que les progrès sont inégaux et beaucoup trop lents.

Au seuil du nouveau millénaire, le constat est le suivant :

- (i) sur plus de 800 millions d'enfants âgés de moins de six ans, moins d'un tiers bénéficient d'une forme quelconque d'éducation préscolaire ;
- (ii) quelques 113 millions d'enfants, dont 60 % de filles, n'ont pas accès à l'enseignement primaire ;
- (iii) au moins 880 millions d'adultes, dont une majorité de femmes, sont analphabètes.

Le Forum mondial sur l'éducation, qui s'est tenu à Dakar, du 26 au 28 avril 2000, avait pour objectif de faire du droit à l'éducation une réalité. Il a constitué l'événement culminant de la décennie de l'Education pour tous (EPT) qui avait débuté en 1990 à Jomtien (Thaïlande), et plus particulièrement du Bilan de l'EPT à l'an 2000, l'évaluation de l'éducation la plus importante jamais entreprise (Unesco [2000a]). Cette conférence a notamment affirmé que l'objectif d'Education pour tous devait être atteint au plus tard en 2015 (voir encadré 1.4).

Encadré 1.4 : Les objectifs de Dakar

1. Développer et améliorer sous tous leurs aspects la protection et l'éducation de la petite enfance, et notamment des enfants les plus vulnérables et défavorisés
2. Faire en sorte que, d'ici à 2015, tous les enfants, en particulier les filles, les enfants en difficulté et ceux qui appartiennent à des minorités ethniques, aient la possibilité d'accéder à un enseignement primaire obligatoire et gratuit, de qualité et de le suivre jusqu'à son terme
3. Répondre aux besoins éducatifs de tous les jeunes et de tous les adultes en assurant un accès équitable à des programmes adéquats ayant pour objet l'acquisition de connaissances ainsi que de compétences nécessaires dans la vie courante
4. Améliorer de 50 % les niveaux d'alphabétisation des adultes, et notamment des femmes, d'ici à 2015, et assurer à tous les adultes un accès équitable aux programmes d'éducation de base et d'éducation permanente.
5. Éliminer les disparités entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire d'ici à 2005 et instaurer l'égalité dans ce domaine en 2015 en veillant notamment à assurer aux filles un accès équitable et sans restriction à une éducation de base de qualité avec les mêmes chances de réussite
6. Améliorer sous tous ses aspects la qualité de l'éducation dans un souci d'excellence, de façon à obtenir pour tous des résultats d'apprentissage reconnus et quantifiables - notamment en ce qui concerne la lecture, l'écriture, le calcul et les compétences indispensables dans la vie courante.

Source : Unesco [2000b].

3. Les initiatives "PPTE renforcée" et "Fast track" : le changement de visage de la Banque mondiale

3.1. L'initiative PPTE

La gestion du problème de la dette est un processus complexe qui engage une multitude d'institutions officielles ou non, le plus souvent en conflits ouverts (voir encadré 1.3). Ainsi, malgré les différents traitements appliqués, la situation au regard de l'endettement des pays pauvres très endettés ne s'est guère améliorée, d'où l'élaboration de l'Initiative Pays Pauvres Très Endettés (PPTE).

L'initiative concernant les PPTE a été décidée en septembre 1996. Le but de l'Initiative PPTE-I est d'encourager les politiques sociales en vue de réduire la pauvreté et de sortir définitivement les pays des rééchelonnements successifs de dette (Joseph [2000]). Pour atteindre un niveau de dette soutenable, l'Initiative PPTE envisage une réduction de la dette des créanciers multilatéraux, ce qui rompt avec les mécanismes dits traditionnels, où les annulations ne concernaient que la dette bilatérale. Pour être éligibles à l'Initiative PPTE-I, les pays devaient remplir plusieurs critères. Pour autant, les critères de soutenabilité ne permettaient pas à beaucoup de pays de faire partie de cette initiative.

Les positions de certains pays (Allemagne, Canada, Etats-Unis, France & Royaume-Uni) étaient divergentes et critiques à l'égard de PPTE-I. Ces positions sont venues appuyer la campagne « Jubilé 2000 » initiée en 1999 par les ONG et les associations chrétiennes britanniques, puis relayée par de nombreuses organisations du monde entier, qui ont demandé l'annulation de la dette des PPTE pour l'an 2000. Les partisans de cette initiative se sont retrouvés à Cologne en juin 1999 où une vingtaine de milliers de personnes manifestaient dans les rues lors de la réunion du G7.

Après Toronto en 1988, Londres en 1991, Naples en 1994 et Lyon en 1996, c'est désormais Cologne en 1999 qui fera référence en matière d'annulation de dette. Lors de ce sommet, les pays du G7 se sont mis d'accord pour accorder une réduction aux 41 PPTE de 70 milliards de dollars en nominal (sur un endettement total de 180 milliards de dollars si l'on exclut le Liberia, la Somalie et le Soudan, comme c'est le cas dans la plupart des estimations). Il s'agissait d'augmenter le nombre de pays pour profiter de l'allègement : en cela, les conditions requises de soutenabilité de la dette ont été assouplies (voir encadré 1.5).

Encadré 1.5 : Changements dans les conditions de soutenabilité de la dette entre PPTE et PPTE-renforcée

L'Initiative PPTE a été modifiée, les ratios ont été assouplis, le pourcentage de réduction a été augmenté, et la période nécessaire pour pouvoir bénéficier d'une réduction de dette a été réduite.

- le ratio cible « VAN/exportations », auparavant situé dans une fourchette de 200-250 pour cent, a été abaissé à 150 pour cent. Cela devrait permettre à la fois d'augmenter le volume de l'aide et le nombre de pays admis à bénéficier de l'initiative. Selon le FMI, cette mesure devrait coûter 7 milliards de dollars de plus (au point de décision, en VAN de 1998) ;

- pour les pays ouverts, le critère est désormais d'avoir un ratio « exportations de biens et de services/PIB » de 30 pour cent au lieu de 40 pour cent. Pour que les pays ouverts puissent bénéficier de l'initiative, le ratio « recettes fiscales/PIB » doit désormais être égal à 15 pour cent au lieu de 20 pour cent. Enfin, pour ces pays, le ratio cible « VAN de la dette/recettes budgétaires » a été abaissé de 280 pour cent à 250 pour cent. Selon le FMI, ces mesures devraient représenter un coût supplémentaire de trois milliards de dollars (en VAN de 1998).

Grâce à ces mesures, le nombre de pays remplissant la condition d'entrée a augmenté, passant de 29 à 38 (en janvier 2003).

Augmentation du taux d'annulation des dettes bilatérales :

- le taux d'annulation de la dette contractée auprès des créanciers bilatéraux du Club de Paris est passé de 80 pour cent à plus de 90 pour cent ;

- pour les PPTE non éligibles à l'Initiative, le taux de réduction désormais appliqué est de 67 pour cent. Auparavant, selon les termes de Naples, il se situait entre 50 pour cent et 67 pour cent selon les pays.

Sur la réduction consentie, 50 milliards correspondent à la réduction de la dette des bilatéraux et des multilatéraux au sein de l'Initiative PPTE, et 20 milliards correspondent à l'annulation de la dette au titre de l'aide publique au développement des pays du G7.

Par le biais des points d'achèvement flottants, les pays pourront bénéficier des réductions de dette dès qu'ils appliquent des politiques économiques appropriées et que leurs performances correspondent à la trajectoire prévue. Alors qu'il est prévu que les réductions de dette aient lieu au point d'achèvement, les créanciers bilatéraux et multilatéraux pourront fournir une assistance au cours de la période intermédiaire. Les

pays débiteurs pourront ainsi bénéficier plus rapidement d'une réduction de dette.

Pour resserrer les liens entre allègement de la dette et réduction de la pauvreté, la Banque mondiale et le FMI proposent que les réductions de dette obtenues grâce à l'application de l'Initiative PPTE soient intégrées à des efforts plus globaux de réduction de la pauvreté. Ces efforts doivent être coordonnés pour chaque pays au sein d'un Document stratégique de lutte contre la pauvreté (DSRP)¹⁷ élaboré par le gouvernement de chaque pays en collaboration avec la Banque mondiale et le FMI. En principe, le DSRP devra être mis en place au point de décision. Il pourra, d'une part, servir de cadre aux activités de prêts de chaque institution et, d'autre part, servir de base aux opérations d'aide à la réduction de la pauvreté entreprises par d'autres bailleurs de fonds. Le DSRP servira de cadre de référence pour l'ensemble des prêts au titre de la Facilité d'ajustement structurel renforcé (FASR) effectués par le FMI.

Dans ce contexte, l'objectif de réduction de la pauvreté devrait être placé au centre des programmes entrepris dans le cadre de la FASR. Il s'agirait notamment d'accroître les liens entre croissance et réduction de la pauvreté tout en accordant une attention particulière aux impératifs de bonne gestion. Le suivi de quelques ratios, qui reflètent certains objectifs centraux de la stratégie de réduction de la pauvreté, sera contrôlé de près. Ces objectifs sont multiples : l'accroissement du revenu et de la consommation des pauvres, l'augmentation du taux d'alphabétisme au sein de la population, l'égalité des sexes en matière d'éducation, l'amélioration de la qualité de l'enseignement, la diminution du taux de mortalité infantile et juvénile, la diminution du taux de mortalité maternelle, et un accès plus vaste aux équipements en matière de santé (Joseph [2000]).

Il faudrait également noter que, lors de ces initiatives, les pays ont reconnu l'absence d'une véritable coordination dans l'aide internationale, que ce soit dans le domaine de l'éducation ou ailleurs. Ainsi, ils ont promis de mieux coordonner leurs actions, axant celles-ci autour des DSRP. Par ailleurs, la conception même de ces documents souligne la carence institutionnelle dans les pays d'Afrique, surtout lorsque l'on constate *la médiocre qualité du système statistique* que connaissent aujourd'hui la plupart des pays d'Afrique subsaharienne.

¹⁷ Nous faisons remarquer au lecteur que l'usage des DSRP, PRSP ou CSLP reviennent à la même chose : DSRP (Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté), PRSP (Poverty Reduction Strategic Paper), CSLP (Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté). En ce qui nous concerne, nous utiliserons le vocable DSRP.

Encadré 1.6 : Mise en œuvre des DSRP

Le contenu du DSRP doit être comme suit :

- I.** Etat des lieux : contexte économique et social...
- II.** Description du processus participatif,
- III.** Objectifs et axes stratégiques pour réduire la pauvreté,
- IV.** Evaluation des coûts et allocation des ressources,
- V.** Suivi/Evaluation.

L'analyse du document de référence de la Banque mondiale (sourcebook) et le travail de Tikare et alii [2001] permettent de dégager six principes de base qui sous-tendent la définition et la mise en œuvre des DSRP. Ces principes énoncent que les stratégies devraient être :

- Impulsées par le pays, c'est-à-dire impliquant une large participation de la société civile et du secteur privé dans toutes les étapes opérationnelles ;
- Axées sur les résultats et centrées sur des résultats susceptibles de bénéficier aux pauvres ;
- Globales, dans le sens où elles reconnaissent la nature multidimensionnelle de la pauvreté ;
- Hiérarchisées, afin de rendre possible la mise en œuvre des politiques, en termes à la fois fiscaux et institutionnels ;
- Orientées vers la recherche de partenariats avec les acteurs de l'aide au développement (aide bilatérale, multilatérale et ONG), selon un objectif de coordination de leurs interventions ;
- Basées sur une perspective de long terme pour la réduction de la pauvreté.

3.2. L'initiative EFA Fast Track

En vue d'accélérer l'aide aux pays afin de développer leurs systèmes éducatifs, la Banque mondiale a lancé en avril 2002 l'initiative EFA Fast Track (*Education for All Fast Track Initiative*). Pour faire partie de cette initiative, les pays doivent être soit au point d'achèvement soit au point de décision dans l'initiative PPTE ; par ailleurs, ils doivent rédiger un plan "crédible" en matière de politique éducative. Parallèlement, certains pays – par leur bonne volonté – peuvent rédiger des rapports dits *Resen* (Rapport d'Etat d'un Système Educatif National) dont le promoteur est un économiste français de la Banque mondiale (Mingat et alii [2002]). Beaucoup de pays ont rédigé ce type de rapport qui permet d'observer le contexte global de l'éducation et une analyse détaillée du système éducatif (voir encadré 4.1).

Ces actions suivent à la lettre le "consensus de Monterrey" qui rappelons-le expliquait que tout pays qui présenterait un plan crédible en matière de politique éducative ne verrait pas les portes du financement international fermées.

La totalisation des schémas d'action pour chaque pays éligible conduit à un financement international nécessaire de près de 2,5 milliards de dollars Etats-Unis par an (en dollars de 2000 constants). Environ 500 millions de dollars par an de ce total sont destinés à aller spécifiquement à l'impact du VIH-SIDA sur l'éducation primaire des pays d'ASS, du fait de la maladie des enseignants, des coûts de formation supplémentaires et des coûts engendrés par les enfants orphelins ou n'ayant plus leur mère¹⁸. La part la plus importante de cette aide – 85 % soit 2,1 milliards de dollars Etats-Unis – sera nécessaire pour l'Afrique (voir tableau 1.3). Les simulations de la Banque mondiale montrent par ailleurs que tous les pays d'ASS à faibles revenus rencontreront des besoins de financement extérieur pour parvenir à l'objectif d'Education pour tous.

Tableau 1.3 : Simulations de la Banque mondiale pour l'aide internationale nécessaire à la réalisation de l'objectif d'EPT

	Découpage du besoin de financ ext.	Afrique Sub-saharienne	Asie du Sud	Amérique Centrale/ Caraïbes	Asie de l'Est et Pacifique	Moyen Orient	Europe et Asie Centrale	Total
Mobilisation des ressources	Dépenses récurrentes	1 422	142	32	30	17	5	1 648
	Dont Générales	864	142	0	0	0	0	1006
	Dont SIDA	559	0	32	30	17	5	643
	Capital	725	75	8	0	1	0	809
	Total	2 148	217	40	30	18	5	2 457

Source : World Bank [2002b]

Selon la Banque mondiale, s'ils ne prennent pas de décisions en matière de rationalisation des dépenses, environ 29 pays ont de sérieux risques de ne pas achever la scolarisation universelle d'ici 2015. Soixante autres pays pourraient connaître des difficultés et seulement 30 pourraient atteindre cet objectif d'ici 2015 (tableau 1.4). En ce qui concerne l'Afrique subsaharienne, seuls 21 des 43 pays de la région auront un TBS de 100 % en 2015 ; 9 s'en approcheront et les 13 autres seront loin derrière (Mingat & Winter [2002]).

¹⁸ Ces chiffres sont issus de calculs prévisionnels effectués par les économistes de la Banque mondiale. D'autres estimations ont été effectuées, notamment par l'Unesco et l'Unicef. Nous les traiterons dans le chapitre 3.

Tableau 1.4 : Prospective pour 2015 de réalisation de l'objectif d'Education pour Tous

		Pays AID*	Pays BIRD**	Total
1	Ont achevé EPT	13	23	36
2	Sont en train d'achever EPT	10	20	30
3	Ne sont pas en train d'achever EPT	31	29	60
4	Sont très loin d'achever EPT	25	4	29
	Total	79	76	155

Source : World Bank [2002b]

* Les pays AID sont les pays qui bénéficient de l'aide de la branche AID de la Banque mondiale (Association internationale pour le développement).

** Les pays BIRD sont les pays qui bénéficient de l'aide de la branche BIRD de la Banque mondiale (Banque internationale pour la reconstruction et le développement).

Pour le moment¹⁹, au total, 31 pays font partie de l'initiative EFA Fast Track (voir tableau 1.5).

Tableau 1.5 : Liste des pays choisis pour participer à l'initiative EFA Fast Track

Critères classiques	Grands pays	Pays en conflit
Albanie	Bangladesh	Angola
Bolivie	République démocratique du Congo	Burundi
Burkina Faso*		Congo
Ethiopie	Inde	Guinée-Bissau
Gambie	Nigéria	Myanmar
Ghana	Pakistan	Rwanda
Guinée*		Sierra Leone
Guyana*		Soudan
Honduras*		
Mauritanie*		
Mozambique*		
Nicaragua*		
Niger*		
Tanzanie		
Ouganda		
Vietnam		
Yemen		
Zambie		

Source : site internet de la Banque mondiale. * pays qui devraient obtenir un financement d'ici l'été 2003.

¹⁹ Nous sommes en avril 2003 lors de l'écriture de ce document.

- 18 pays sont sélectionnés selon les critères classiques (sept d'entre eux devraient recevoir un financement d'ici l'été 2003) ;
- 5 pays sont sélectionnés parce qu'ils ont un nombre élevé d'enfants non scolarisés ;
- 8 autres pays ont été pris en compte car ils sont en conflit.

Conclusion du chapitre 1

A travers ce chapitre, nous avons tenté de mesurer l'impact des anciennes politiques sur les systèmes éducatifs africains.

Après constat, il apparaît qu'en général, les politiques d'ajustement structurel n'ont pas conduit au cercle vertueux de croissance qu'elles supposaient, laissant plutôt présager un "cercle vicieux", bloquant par là-même tout processus de croissance. Suite à la promesse de Jomtien d'obtenir une scolarisation primaire universelle en 2000, il nous a semblé important d'évaluer l'impact des politiques d'ajustement et de la montée de la dette sur les systèmes éducatifs. Le premier constat qui ressort est que la promesse de Jomtien est loin d'avoir été réalisée : tandis que la plupart des pays africains ont vu leur taux d'achèvement de l'école primaire augmenter sensiblement ou stagner, une autre partie de ces pays, non négligeable, a vu ses taux d'achèvement scolaire diminué au cours de la décennie quatre-vingt-dix. Il pourrait ressortir alors une relation négative entre endettement d'un pays et scolarisation primaire universelle.

Puis, nous avons présenté les initiatives actuelles, en matière de dette et d'éducation. Tout d'abord, après l'échec de Jomtien, nous avons présenté la conférence de Dakar qui a émis l'idée d'une scolarisation primaire universelle en 2015. A Dakar, il a aussi été question de la qualité de l'école. Parallèlement, en 1999, a été lancé le renforcement de l'initiative PPTE qui consiste en un allègement de la dette des pauvres contre des politiques sociales "crédibles". Enfin, il a été présenté l'initiative EFA FT, qui consiste à accélérer le processus actuel d'allègement de la dette, notamment en effectuant une politique éducative "crédible".

Une fois toutes ces initiatives présentées, il convient de nous interroger sur la paréto-optimalité de celles-ci : selon la Banque mondiale, en quoi ces programmes peuvent-ils permettre d'atteindre l'objectif d'Education pour tous ? C'est l'objet de notre deuxième chapitre.

Chapitre 2

Analyse de la paréto-optimalité de PPTE et EFA FT

Au cours de ce chapitre, notre analyse va tenter de faire ressortir l'idée de paréto-optimalité des initiatives lancées par la Banque mondiale, en faveur de la gestion de la dette et de l'éducation, pour les pays pauvres.

Nous l'avons montré dans notre premier chapitre, les anciennes initiatives ont en partie échoué, à la fois pour résoudre le problème de la dette et pour atteindre une scolarisation primaire universelle. En cela, il convient de se demander en quoi les initiatives PPTE et EFA FT sont paréto-optimales, c'est-à-dire qu'elles correspondent à des situations où il n'est pas possible d'augmenter le bien-être d'un acteur sans en diminuer celui d'un autre.

Pour montrer ceci, nous allons nous appuyer sur deux approches théoriques, l'une datant des années quatre-vingt, l'autre connaissant actuellement son apogée. La première, la théorie du surendettement, a été initiée par des auteurs tels que Sachs ou Krugman. Nous montrerons à travers le premier paragraphe en quoi un pays peut être dans une situation d'insoutenabilité de la dette et pourquoi les anciennes initiatives (telle que le rééchelonnement) ont été un échec, pour sortir les pays du surendettement. En utilisant la théorie des jeux, il nous faudra montrer alors en quoi l'initiative PPTE peut être considérée comme un équilibre de Nash : à la fois pour les bailleurs de fonds internationaux (dont la Banque mondiale) et pour le gouvernement africain considéré.

Mais, à ce stade, il nous a été seulement possible de déterminer une paréto-optimalité entre deux acteurs, le bailleur de fonds et le gouvernement. Il nous faut à présent nous questionner sur l'incidence qu'ont ces initiatives sur la population civile et l'impact de l'éducation primaire sur la croissance. Pour montrer ceci, il nous faudra mobiliser les nouvelles théories de la croissance, appelées « théories de la croissance endogène ». Celles-ci nous permettront de voir qu'une intervention de l'Etat dans l'éducation primaire est légitimée au vu des externalités positives que

crée cette éducation. Ainsi, renforcer les dépenses éducatives, notamment dans le niveau primaire, en profitant de la réduction de la dette, peut s'avérer paréto-optimal, à la fois pour la Banque mondiale, pour les gouvernements africains et la société civile.

1. Cercle vicieux et théorie du surendettement

1.1. Combiner allègement de la dette et conditionnalités

On l'a vu dans le chapitre précédent, la plupart des pays d'ASS ont connu des niveaux d'endettement record. Cet endettement faisait qu'ils étaient contraints de verser la quasi-totalité des recettes budgétaires au service de la dette. Une approche, nommée le fardeau virtuel de la dette (*debt overhang*), a été développée par certains auteurs dans la fin des années quatre-vingt (Sachs [1988], Krugman [1988]). Même si ces approches ont été plutôt critiquées par certains auteurs, il n'empêche qu'elles permettent de comprendre les stratégies des acteurs en jeu et de saisir le raisonnement inhérent à la décision de l'initiative PPTE. Nous présenterons quelques invalidations à cette approche à la fin du présent paragraphe.

Le surendettement d'un pays compromet sa croissance à long terme par le biais des mécanismes suivants (Joseph [2000]) :

- Le paiement du service de la dette réduit les ressources disponibles pour l'investissement²⁰;
- Les renégociations de dette impliquent des coûts administratifs importants ;
- Les agents privés hésitent à investir en raison de l'incertitude pesant sur le niveau des futurs impôts ;
- Des niveaux de dette insoutenables peuvent réduire l'accès au marché des capitaux internationaux, rendant le financement du secteur privé plus difficile²¹.

²⁰ Il faut cependant nuancer ce propos pour les PPTE, car ils reçoivent des transferts nets des créanciers officiels (ce qui, en revanche, continue d'alourdir la dette). Par ailleurs, les pays endettés n'ont toujours pas remboursé l'intégralité de leur dette, bien au contraire : certains pays ne remboursaient que la moitié du service de leur dette !

²¹ On peut même soutenir que l'insoutenabilité de la dette bloque tout processus de développement : asphyxié, le pays n'a plus de marge de manœuvre en matière budgétaire et du fait d'une corruption généralisée, le peu d'aide internationale qui vient est très vite détourné.

Le financement international était au départ censé permettre aux pays de connaître une croissance forte, pour ensuite rembourser leur dette et devenir indépendants de l'aide extérieure. Il s'agit du *cercle vertueux* décrit dans notre première partie : les réformes structurelles permettent un assainissement financier et budgétaire, la libéralisation permet un regain de croissance, ce qui engendre des marges de manœuvre importantes pour d'une part, rembourser la dette et d'autre part, effectuer des politiques encore plus compétitives (dans le sens d'une spécialisation accrue dans la production de certains biens, permettant des rendements d'échelle) (Hugon [2001]).

L'approche par la théorie du surendettement permet de constater que l'allègement de la dette est plus efficace que l'octroi de nouveaux prêts dans le cas où l'accumulation de la dette est au-delà d'un niveau critique (le point A dans la figure 2.1, appelée "courbe de Lorenz de la dette"). La dette accumulée au delà du point A constitue une dette "insoutenable" qui a un impact négatif sur l'investissement privé, la croissance et le développement (Gunter [2002]). En d'autres termes, même de nouveaux prêts et des politiques sociales auront peu d'effet, tant que le pays est enfermé dans une trappe d'insoutenabilité de la dette :

" even new loans and increased social expenditures may prove ineffective as long as a country is trapped in a situation of unsustainable debt " Gunter [2002], p.8.

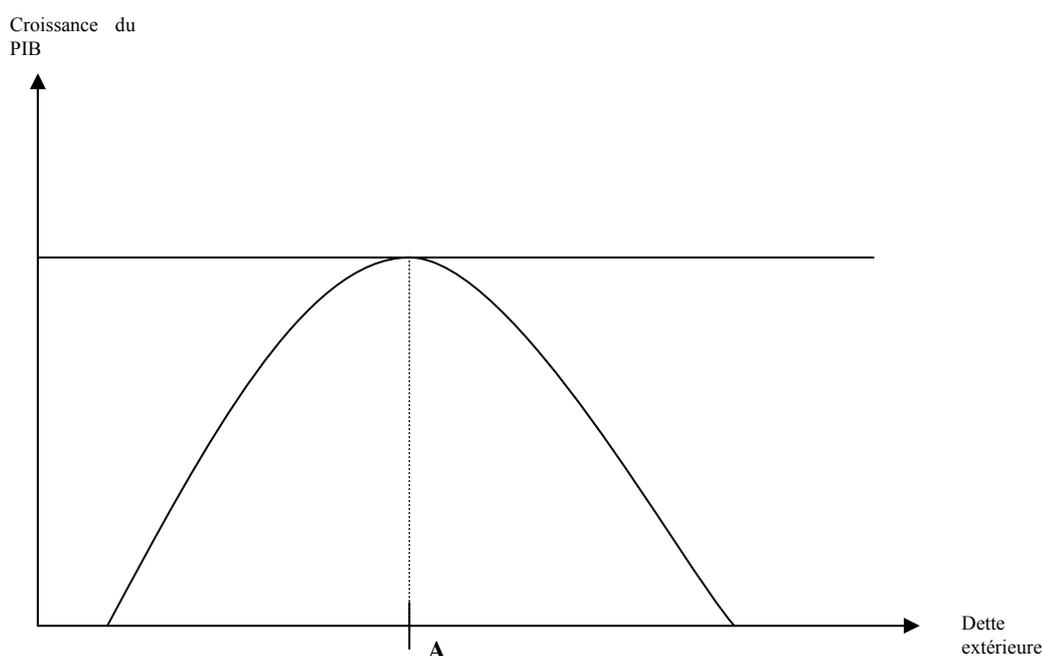
En cela, durant le début des années 1990, des études empiriques ont montré que la plupart des pays pauvres avaient des niveaux de dette jugés "insoutenables", ce qui avait un impact négatif sur l'investissement et la croissance. Ces mêmes études ont montré que le fardeau virtuel de la dette attaquait le développement, spécialement en Afrique sub-saharienne. Par exemple, l'analyse d'Ojo et Oshikoya [1995] sur un panel de pays africains (rassemblant 68 pays entre 1970 et 1991), valide l'hypothèse de l'approche en termes de fardeau virtuel de la dette : dans les équations qui expliquent le taux de croissance réel par habitant d'une part, le taux d'investissement d'autre part, la variable taux d'endettement extérieur est significative, quoique faiblement dans le second cas.

"Une réduction du taux d'endettement (dette extérieure divisée par le PIB) de 10 % entraînerait une augmentation du taux de croissance des économies africaines de 0,3 % et une augmentation de 0,4 % du taux d'investissement" Raffinot [1999a].

Cohen [1996] montre la même chose, mais l'impact de l'endettement sur la réduction de la croissance est négligeable pour le Burkina Faso, le Kenya, l'Ile Maurice, le Rwanda, l'Afrique du Sud, le Zaïre, le Zimbabwe et

le Mali. Dans deux autres cas, l'impact de la dette sur la croissance est même positif : le Ghana et la Tanzanie. On pourrait observer à travers cet article la difficulté de savoir où se trouve le point A sur la figure 2.1. Ceci expliquerait en partie l'échec des multiples rééchelonnements et conditions d'illiquidité effectués dans le passé.

Figure 2.1 : Relation entre dette extérieure et croissance du PIB



Les politiques des IBW ont sans cesse cherché à augmenter la conditionnalité afin que les politiques à mener le soient le plus efficacement²². Celles-ci étaient tellement fortes que certains auteurs les ont comparées à de véritables "*menaces nucléaires*" (Collier et al. [1997]) ou de "*libéral-stalinisme*" (Sapir [2002]).

Sachs, en étudiant le cas des conditionnalités émises par le FMI, a tenté de montrer qu'il fallait juxtaposer des conditionnalités avec un allègement de la dette. Un haut niveau d'endettement peut désinciter le pays endetté à respecter les prérogatives des IBW, étant donné qu'il n'a rien à y gagner. Si les IBW tendaient la carotte (allègement de la dette) tout en frappant du bâton (conditionnalités, sélectivité), alors toutes les parties

²² Un esprit critique nous demanderait la finalité des « politiques à mener » : celles-ci auraient-elles pour but de pousser au développement à long terme du pays ou simplement à rembourser la dette ? Nous y reviendrons plus loin.

seraient incitées à coopérer. Notons que cette stratégie concorde plutôt bien avec l'initiative PPTE : c'est une approche en termes de donnant-donnant à la Axelrod (voir plus bas pour un approfondissement).

"that high external indebtedness can reduce the incentives for a country to undertake necessary macroeconomic adjustments, and thus further reduce the chance that the terms of a conditionality agreement will be fulfilled. Indeed, for very high levels of indebtedness, it may be useful for creditors to forgive some of the debt as an incentive for better performance, recognizing that such an incentive could actually raise the repayments to creditors in the long run." Sachs [1988] p.28.

Etudions désormais les limites de la conditionnalité seule et l'approche en termes de donnant-donnant.

1.2. Les limites des anciens prêts des IBW

De nombreuses contributions ont critiqué le principe de la conditionnalité, étant donné que peu de pays ont véritablement appliqué les conditionnalités des IBW dans leur totalité (Chavagneux & Tubiana [2000]). Comme le note Sachs [1988], les conditionnalités ont été moins respectées qu'elles ne le supposaient car le renforcement de la conditionnalité a mis en otage les pays et par là même a mis à mal la perception des pays endettés du bien-fondé du principe de conditionnalité. Or, les incitations pour un pays à appliquer ces politiques sous conditionnalités sont d'autant plus limitées que celui-ci connaît un niveau d'endettement insoutenable (Krugman [1988]).

"The role for high-conditionality lending is more restricted than generally believed, since the efficacy of conditionality is inherently limited"

" Nonetheless, the role for high-conditionality lending is overstated, especially in the case of countries in a deep debt crisis. In practice the compliance of debtor countries with conditionality is rather weak, and this compliance problem has gotten worse in recent years, since a large stock of debt can itself be an important disincentive to "good behavior." In other words, the debt overhang itself makes it less likely that conditionality will prove successful." Sachs [1988], p.1 & 5.

Une théorie complète de la conditionnalité devrait expliquer trois choses :

- Si les politiques prônées par les IBW sont vraiment utiles pour le pays, pourquoi ne les appliquent-ils pas ?

- Si le pays a intérêt à ne pas les appliquer, comment l'inciter efficacement à les appliquer ?
- En quoi les IBW ont-elles plus d'autorité que les autres bailleurs de fonds ?

Les conditionnalités des IBW peuvent être inefficaces du fait de l'*aléa moral* : si les prêts sont versés *ex ante*, rien n'oblige le pays à appliquer les politiques *ex post*. En quoi les Etats seraient-ils incités à appliquer les politiques alors qu'ils ont déjà reçu les prêts ?

"a debtor government accepts ex ante the need for a policy adjustment as the quid pro quo for a loan, but the government has a strong incentive to avoid the policy change once the loan is arranged". Sachs [1988], p.7

Une solution avait été de donner des prêts par tranches : à chaque fois que le pays effectuait les "bonnes politiques", les IBW versaient une nouvelle tranche. Ainsi, dès qu'un pays n'avait pas suivi les prérogatives des IBW, ces derniers pouvaient couper l'aide, jusqu'à ce que le pays revienne sur "la bonne" voie (d'où l'idée de "menace nucléaire").

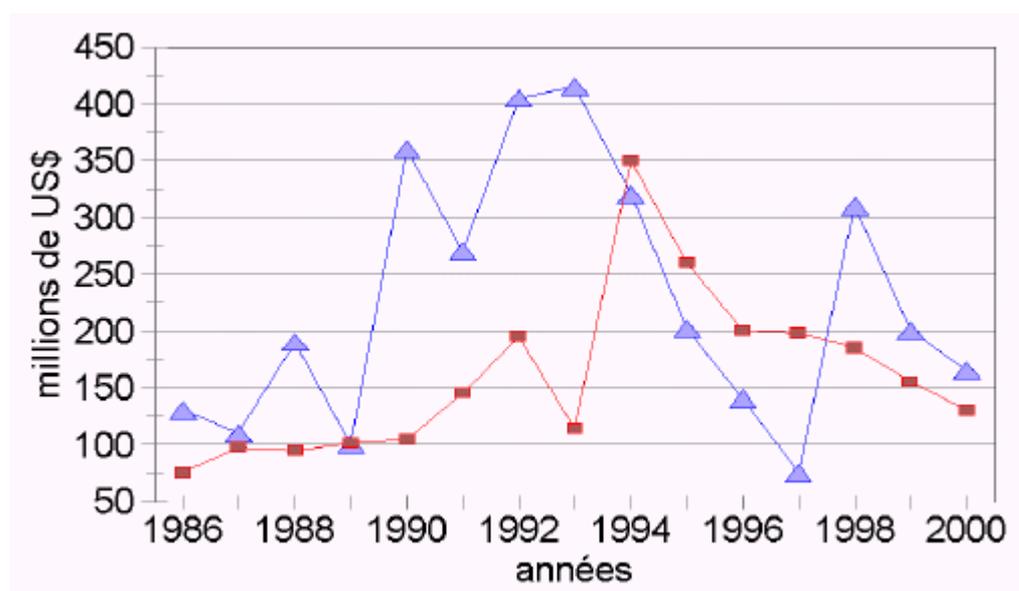
"the main method of enforcement for lenders (whether official or private) involve the threat of cutoffs of new loans to misbehaving borrowers." Sachs [1988], p.13

Dans cette voie, il n'est pas surprenant de constater qu'un pays ne suivant pas les prérogatives du FMI ne voit pas son aide rééchelonnée ou abaissée (Marchesi [2002]). L'analyse spécifique de l'Afrique subsaharienne permet d'expliquer le décalage constant entre l'octroi de prêts et les véritables décaissements, laissant supposer l'existence d'un "syndrome africain". Ce syndrome peut revêtir à la fois l'idée du piège de pauvreté (vivre au-dessus de ses moyens) mais également l'idée de *capacity building* selon laquelle les pays ont été incapables de mettre en œuvre les réformes, étant donné que leurs institutions étaient peu développées. En ce qui concerne l'éducation, entre 1986 et 2000, le montant des prêts de la Banque mondiale à l'éducation s'élève pour l'Afrique à environ 3,4 milliards de dollars ; tandis que le montant des décaissements n'est que de 2,4 milliards de dollars (voir graphique 2.1). On peut comprendre que de nombreux projets ne se sont pas réalisés sans problèmes. Au-delà du "syndrome" africain, l'application des conditionnalités avec prêts par tranches a pénalisé les pays, non pas seulement parce qu'ils ne *voulaient* pas respecter les

conditions (voir paragraphe suivant), mais aussi du fait de la difficulté de rembourser le service de la dette²³ :

" Sans vouloir invoquer le 'syndrome' africain, il est exact que des difficultés nombreuses ont souvent bloqué les rythmes de décaissement et, plus inquiétant, des prêts ont été suspendus ou annulés car les pays ne pouvaient plus en assurer le service de remboursement et les contreparties" Bourdon [2002]

Graphique 2.1 : Accords et décaissements de prêts Banque mondiale, région Afrique, secteur éducation



Légende : graphique avec des triangles : accords de prêts Banque mondiale ; graphique avec des rectangles : décaissements de prêts Banque mondiale.

Source : Bourdon [2002]

Krugman [1988] fait une analogie entre la firme endettée et le pays endetté : dans le cas de la firme, les créiteurs provisionnent ce qu'ils pensent ne pas pouvoir récupérer ; dans le cas du pays, le transfert potentiel est indéterminé, mais dépend de la "volonté" (*willingness*) du pays à rembourser sa dette : d'un côté les créiteurs veulent maximiser le remboursement de la dette, de l'autre, les pays veulent payer le moins

²³ Il faut aussi remarquer qu'étrangement, certains pays ont continué à recevoir des aides financières par les bailleurs de fonds, sans qu'aucune véritable conditionnalité n'ait été demandée. N'entrons-nous pas là dans le monde obscur de l'aide internationale qui ne vit qu'avec des intérêts et si peu de solidarité ?

possible, tout en cherchant à obtenir de nouveaux prêts, à des taux avantageux. On constate là des intérêts divergents entre les deux acteurs.

"the potential resource transfer from a country to its creditors is not really a fixed number. Instead, the maximum level of resource transfer is determined ultimately by the country's willingness to pay, which in turn reflects both rational calculations of the cost of default and internal political considerations. There is a bargaining problem between creditors, who would like to get the most possible out of a country, and the country, which would like to minimize resource transfer" Krugman [1988], p.4

Les crédateurs sont incités à offrir de nouveaux crédits à des taux d'intérêts les plus élevés possibles et ne veulent pas rendre la situation des pays endettés trop désespérée, sans quoi ils risqueraient de ne pas voir les prêts remboursés. Ainsi, dans l'intérêt des bailleurs de fonds, il est nécessaire de permettre à la dette d'être ni trop élevée, ni trop basse (soutenabilité de la dette). En fait, en cas d'incertitude, les crédateurs auront intérêt à fournir de nouveaux prêts (rééchelonnement) plutôt qu'à alléger la dette des pays (Krugman [1988]).

"creditors have incentive to roll over debt at as high an interest rate as possible in order to be able to benefit from good news [...] Creditors do not want to make the country's situation too hopeless, or it will have no incentive to improve its ability to repay" Krugman [1988], p.21

La conditionnalité peut connaître des difficultés d'application, non seulement parce qu'elle connaît des résistances, mais aussi parce que la négociation entre les administrations des deux parties peuvent rencontrer des limites évidentes. Dans le cas d'un prêt octroyé par une banque à une firme, cette dernière est *légalement* tenue de rembourser le prêt et d'honorer les conditions stipulées dans le contrat. Quand l'emprunteur devient un gouvernement, cependant, on est confronté à deux problèmes. Tout d'abord, si le pays ne veut pas rembourser la dette, mis à part l'idée de conditionnalité et de prêts par tranches (qui ont été inopérants si l'on en croit la Banque mondiale elle-même), il n'y a pas de mécanisme juridique pour forcer le pays à rembourser sa dette. D'un autre côté, le pouvoir de décision dans le pays endetté est diffus. En effet, les parties qui négocient le prêt ne sont pas forcément celles qui détiennent le pouvoir. En d'autres termes, même si le problème de la volonté est contourné, la négociation d'un prêt peut rencontrer des difficultés, puisque les parties négociantes ne sont pas toujours celles qui ont le plus d'autorité dans le pays (Sachs [1988]). Par exemple, le FMI négocie souvent avec une partie de l'autorité exécutive, presque exclusivement avec le Ministère des Finances. Lorsque

les acteurs de ce ministère s'accordent à augmenter les taxes et baisser les dépenses publiques, ces dernières actions requièrent l'aval du parlement ou celui d'autres parties du gouvernement (corporations d'entreprises, syndicats, municipalités, régions...). Souvent, c'est le président lui-même qui ne respecte pas les engagements tenus par son ministre des Finances²⁴ :

" Often, it is the president himself that undercuts his finance minister in the execution of an adjustment program (...) In this sense, most IMF and World Bank agreements start with a formal myth, that there is one unified actor in the government that can be bound by the terms of a conditionality agreement." Sachs [1988], p14

1.3. Les conditions optimales d'une aide internationale

Au départ, la réponse à la montée de la dette a été vue à travers le concept d'*illiquidité*. Cette réduction a été appliquée depuis la fin des années 70 à travers les rééchelonnements et refinancement. Le résultat a été négatif (Raffinot [1999a]). Le diagnostic s'est modifié à partir de 1987-1989 avec l'hypothèse d'insolvabilité : des abandons de créances ont été envisagés. Avec l'initiative PPTE, il a été souligné qu'il y aurait une réduction de la dette des pays pauvres qui seraient sélectionnés.

En combinant un allègement de la dette, de nouveaux financements avec des conditionnalités, il serait possible de parvenir à une optimalité au sens de Pareto : à ce point d'optimalité, il ne serait plus possible d'améliorer l'utilité d'une partie sans baisser celle de l'autre. Les deux parties (prêteur et emprunteur) seraient poussées à coopérer : le prêteur aurait intérêt à pratiquer une baisse de la dette et l'emprunteur aurait intérêt à appliquer les conditionnalités.

L'analyse en termes de théorie des jeux de Sachs [1988] nous permet de dégager les utilités respectives des joueurs :

Tableau 2.1 : Jeu de coopération entre les bailleurs de fonds et les pays endettés

	Pays d'ASS	
IBW	Applique les conditionnalités	N'applique pas les conditionnalités
Accorde une réduction de dette	1, 105	0, 100
N'accorde pas une réduction de dette	- 5, 114,5	0, 100

Source : Sachs [1988], remanié par l'auteur.

²⁴ Notons que cette incohérence n'a pas été soulevée dans les nouvelles initiatives.

A travers ce jeu, on constate que si les IBW accordent une réduction de la dette, le pays emprunteur a intérêt à appliquer le programme conclu avec les IBW. Par ailleurs, si les IBW n'accordaient pas de réduction de dette, les pays auraient intérêt à ne pas appliquer les programmes. Donc, il est dans l'intérêt des deux parties de permettre une réduction de la dette et de la faire dépendre de conditions (équilibre de Nash).

La décision d'aboutir à l'initiative PPTE renforcée, peut être comprise à travers le schéma théorique émis par les auteurs de l'approche du fardeau virtuel de la dette. Avant PPTE, les IBW accordaient des prêts sous conditionnalités et tentaient de forcer les pays à pratiquer les plans d'ajustement. On l'a vu, le résultat a été plutôt négatif. D'un autre côté, les pays négociaient dans le Club de Paris leurs dettes qui étaient devenues insoutenables. En fait, les deux parties étaient incitées à ne pas remplir les critères d'optimalité :

- Les IBW cherchaient à se faire rembourser la plus grande partie de leur dette et n'accordaient de nouveaux prêts que dans ce sens (les politiques d'ajustement ne servaient-elles pas plus à renflouer les caisses de l'Etat en vue d'un remboursement des prêts plutôt qu'à définir une politique véritable de développement de long terme ?) ;
- Les pays emprunteurs, étant donné leur niveau d'endettement devenu "insoutenable" et, pour certains, une corruption administrative irréfutable, étaient incités à maximiser les montants de prêts accordés tout en remboursant le minimum, puisqu'ils pouvaient négocier des rééchelonnements et allègements à travers les Clubs de Paris et de Londres.

Avec l'initiative PPTE, l'allègement de la dette a été rattaché à l'application de politiques de lutte contre la pauvreté. En ce sens, si le principe de conditionnalité n'a pas vraiment été supprimé, il a été remplacé par le principe de "*sélectivité*"²⁵ (Chavagneux & Tubiana [2000]) : seuls les pays qui affichent une politique "*crédible*" peuvent recevoir un appui de la part des IBW (conférence de Dakar (2000), consensus de Monterrey (2002)). Non seulement, il devrait pouvoir bénéficier d'un allègement de dette, *mais s'il en a besoin, il pourrait recevoir de nouveaux fonds*. En soi,

²⁵ Notons qu'avec la condition d'élaborer un DSRP afin de participer à l'initiative PPTE, la conditionnalité simple peut devenir une « conditionnalité de processus ». Par ailleurs, si le principe de sélectivité avait bien été appliqué à la première version de PPTE, celle-ci a été largement relâchée dans la version renforcée, étant donné la rapidité avec laquelle un nombre important de pays ont pris part dans l'initiative PPTE-renforcée. Nous discuterons plus longuement de ces problèmes dans le prochain chapitre.

à travers l'analyse du surendettement (*debt overhang*), on peut souligner la paréto-optimalité de l'initiative PPTE renforcée²⁶.

Pour autant, l'analyse de Sachs soulignait que pour sortir du problème du fardeau virtuel de la dette, les bailleurs de fonds devaient à la fois réduire la dette, octroyer de nouveaux prêts et renforcer les conditionnalités afin d'inciter les gouvernements à s'engager dans des politiques de développement global. L'approche de Sachs serait plus macro-économique, tandis que l'approche de la Banque mondiale serait plus sectorielle. Ainsi, selon Sachs, il faudrait à la fois développer les systèmes éducatifs, mais aussi l'environnement institutionnel en général. Ces faiblesses peuvent être observées également dans les théories de la croissance endogène. En ce sens, il nous semble important de montrer en quoi le financement de l'éducation primaire peut être avantageux, à la fois pour les pays africains, mais aussi pour les bailleurs de fonds. Pour montrer cela, nous allons nous appuyer sur les nouvelles théories de la croissance.

2. Les nouvelles théories de la croissance

En utilisant l'approche en termes de fardeau virtuel de la dette, nous avons montré en quoi l'initiative PPTE pouvait être perçue paréto-optimale. Pour autant, nous n'avons pas encore démontré en quoi une politique éducative se basant sur le niveau primaire pouvait conduire à la croissance et donc à sortir de la « trappe de sous-développement ». Notre propos va se dérouler entre trois séquences. Tout d'abord, nous allons souligner le changement de vision quant à la place de l'Etat dans la gestion éducative et présenter brièvement les principales visions théoriques qui se rencontrent aujourd'hui pour expliquer la relation éducation-croissance. Pour montrer cette vision globale, nous allons nous appuyer sur l'ouvrage de Aghion & Howitt [1998]. Puis, notre étude va tenter de désigner le meilleur schéma de développement d'un pays en matière éducative, en s'appuyant sur l'analyse des taux de rendement et en soulignant l'exemplarité de certains pays asiatiques. Enfin, nous soulignerons les limites à ces théories, tant dans le domaine de la contradiction entre les différentes approches que sur les carences actuelles en matière de données statistiques. Ces limites nous permettront de souligner l'importance de la qualité de l'école, de la nécessité d'atteindre un seuil minimum d'éducation de la population et de l'importance de la coordination entre éducation et environnement institutionnel. En cela, nous pourrons démontrer qu'investir dans le niveau

²⁶ Remarquons d'ores et déjà que Sachs préconisait qu'à l'allègement de la dette soit aussi attaché l'octroi de nouveaux crédits. Or, il semble que les IBW ne sont pas enclines à augmenter les prêts pour l'Afrique (Gunter [2002]). Voir notre troisième partie, section 1.

primaire peut être paréto-optimal pour, à la fois la population, l'Etat et les bailleurs de fonds ; étant donné que cet investissement permettra aux pays pauvres de sortir de la « trappe de sous-développement » dans laquelle ils sont enfermés.

2.1 Le lien éducation-croissance

Longtemps dominées par l'approche de Solow, les théories de la croissance se résument à prouver que toute politique économique était inefficace sur le taux de croissance à long terme : en supposant que l'épargne égale l'investissement *ex ante*, il y a plein emploi des facteurs de production et à long terme, la croissance économique ne dépend que des évolutions démographiques et technologiques (en inhibant la question de l'inefficacité de la mise en œuvre de l'investissement et du piège de pauvreté). Le progrès technique, lorsqu'il était pris en compte, était toujours supposé exogène (Guellec & Ralle [1999]). C'est son endogénéisation qui marquera spécifiquement les nouvelles théories de la croissance.

Ces théories légitiment l'intervention publique : les dépenses publiques sont un facteur d'offre trop négligé. L'Etat peut être gérant des externalités et fournisseurs de biens publics. Dans le cas des externalités, la croissance est liée au capital humain (cf. modèle de Lucas [1988]) et au rendement technique (cf. modèle de Romer [1990]). Dans les deux cas, on observe la prise en compte des mécanismes de diffusion du savoir. La recherche fondamentale doit être financée par des fonds publics. L'imperfection des marchés financiers ne permet pas de laisser l'éducation aux soins du marché. L'Etat peut aussi être fournisseur de biens publics. Le modèle de Barro [1990] est un modèle de croissance endogène où les dépenses publiques jouent un rôle moteur. Les rendements sont constants, d'où une croissance auto entretenue. Ainsi, l'enseignement fondamental de ces approches est que ***l'intervention de l'Etat dans l'éducation peut conduire à un sentier de croissance soutenue, à travers la création d'externalités positives permises par l'éducation*** : cette croissance permettra à terme au pays de rembourser ses crédits et de sortir du niveau de surendettement qui le caractérisait : en bref, les nouvelles théories de la croissance semblent démontrer qu'investir dans l'éducation peut être avantageux pour les deux acteurs en question. Pour les bailleurs de fonds, prêter pour investir en éducation revient à rentabiliser les fonds, puisque le pays pourra rembourser ses crédits une fois le sentier de croissance retrouvé. Pour les pays, investir en éducation permettra de rembourser la dette qu'ils ont envers les bailleurs et d'investir davantage dans les domaines sociaux. Logique PPTE ou logique des investissements (éducatifs) d'aujourd'hui sont les emplois (la richesse) de demain ? Peut-être faut-il parler d'entrée des deux logiques ici. 1) Nelson-Phelps [1966], le savoir tire

la croissance (effet pull de la RD), ou Lucas [1988], les externalités de la meilleure communication liée à l'éducation pousse la croissance.

On peut distinguer deux approches en terme d'éducation (Aghion & Howitt [1998]) :

- Lucas [1988] montre qu'il y a deux sources d'accumulation du capital humain : l'éducation et l'apprentissage par la pratique. Il reprend l'analyse de Becker [1964] pour qui la croissance est essentiellement déterminée par l'accumulation du capital humain (en terme de flux).
- Nelson-Phelps [1966] montrent que le stock de capital humain est le principal moteur de la croissance et non la différence dans les taux : les écarts de croissance entre les pays sont déterminés par les écarts entre leurs stocks de capital humain et de ce fait, par leurs capacités respectives à engendrer le progrès technique.

La prise en compte de l'éducation comme un bien productif permet de dégager deux définitions du capital humain. Directement inspirée de l'arbitrage entre éducation ou revenu immédiat du travail mis en avant par Becker [1964], la vision qu'a Lucas [1988] du capital humain est perçue comme une assimilation entre les capitaux physique et humain (Bourdon [1999]). Tout comme l'investissement en capital physique, l'investissement éducatif conduit à accroître un facteur de production, le capital humain. Cette accumulation permet la création de rendements directs pour ceux qui en sont le mieux dotés ; mais sa répartition et sa concentration doivent être analysées car, comme pour l'investissement physique, *des phénomènes de seuils ou d'externalités existent* et ils peuvent modifier le niveau et les formes d'appropriation du rendement (on verra dans le troisième paragraphe l'existence de seuils d'éducation plus en détail).

Une faiblesse de ce modèle est que le rendement individuel de l'éducation reste constant au cours du cycle de vie, alors que chez Becker [1964], il baisse.

D'où l'idée d'un modèle à générations imbriquées où chaque individu vit deux périodes (Aghion & Howitt [1998]) : tous les individus nés à la date t héritent du capital humain agrégé accumulé par la génération précédente d'individus nés en $t-1$. Quand la génération précédente n'a pas assez investi dans l'éducation, l'éducation cesse d'être valorisée et la génération actuelle investit encore moins²⁷. La trajectoire de croissance est

²⁷ Dans le contexte de raréfaction de l'éducation, certains modèles montrent que le taux de rendement de l'éducation augmente « mécaniquement ». Comme nous le soulignerons

réduite, on est dans la "*trappe de sous-développement*". L'intervention publique est parfois nécessaire pour sortir de cette trappe.

Un article de Glomm & Ravikumar [1992] montre que l'existence d'inégalités de la répartition des dotations en capital humain entre les individus nés à une date peut influencer l'inégalité et la croissance, selon la structure (ou l'organisation) du système éducatif. A long terme, l'intégration accélère la convergence vers une économie plus homogène, dont le paramètre d'hétérogénéité décroît. Le financement public de l'éducation favorise systématiquement l'accumulation du capital humain à long terme et la croissance, tandis que le financement privé n'a éventuellement cet effet qu'à court terme (Basdevant [2002]).

Ainsi, un des enseignements des travaux de Lucas en ce qui nous concerne serait qu'investir dans le primaire, en privilégiant une approche "rectangulaire" c'est-à-dire s'appuyant sur une éducation de masse peut permettre au pays de connaître une croissance lui permettant de sortir de la trappe de sous-développement dans laquelle il était piégé. En stimulant l'éducation primaire, la Banque mondiale pourra recouvrer ses prêts et dons, puisque le pays considéré connaîtra une croissance forte.

La limite principale de Mankiw, Romer & Weil [1992] et de Lucas [1992] est l'hypothèse implicite que l'éducation exerce un effet identique sur tous les individus. Le produit marginal de l'éducation peut rester indéfiniment positif, sur toute la population. Cette assimilation du capital humain à un capital « classique » paraît contradictoire avec les faits.

Pour l'approche tournant autour de l'article pionnier de Nelson et Phelps [1966], l'éducation aboutit à augmenter la capacité d'innovation et d'adaptation aux nouvelles technologies. Pour l'approche alternative à celle autour de Lucas [1988], *l'investissement éducatif n'est pas destiné à être homogène dans la population ; il répondrait plus à une nécessité pour des "niches" techniques d'innovation* (notons ici les idées pionnières de Schumpeter).

Ils donnent des résultats originaux :

- Les taux de croissance de la productivité et des innovations sont plus corrélés avec le niveau d'éducation (cf. modèle schumpétérien) ;
- Le produit marginal du niveau d'éducation est une fonction croissante du taux de progrès technique : Benhabib & Spiegel [1994] montrent que

plus bas, le principal reproche que l'on peut faire aux données recueillies par Psacharopoulos est le manque de qualité dans les données sur les taux de rendement.

l'éducation n'a pas d'effet direct sur la croissance de la productivité mais un effet indirect par son action sur le taux d'innovation et la vitesse du rattrapage technologique ;

- L'éducation permet aux pays les moins avancés au plan de la technologie d'acquérir plus rapidement les connaissances des pays développés et d'améliorer plus significativement leur productivité lorsqu'ils innoveront.

Acemoglu [1994, 1997] et Redding [1996a] construisent un modèle sur deux périodes où il est question de l'allocation optimale du temps entre la production et l'éducation. Il en ressort que plus il y a d'individus qui investissent dans l'éducation, plus il y a d'entrepreneurs qui investissent en recherche-développement. Cette complémentarité stratégique peut conduire à une trappe de sous-développement : en effet, dans les pays les moins avancés, du fait d'une part du manque de recherche-développement et d'autre part de la « fuite des cerveaux »²⁸, la complémentarité entre la recherche et l'investissement éducatif est impossible. ***Les politiques éducatives ciblées et les subventions à la recherche-développement apparaissent comme des instruments substituables pour faire sortir l'économie d'une trappe de sous-développement.***

Il faut surtout remarquer que cette approche limite le rôle de l'intervention publique à un accompagnement, laissant les décisions d'investissement éducatif au niveau individuel :

"La logique de l'investissement éducatif dans cette vision pourrait aussi suivre cette approche sectorielle ou spécialisée : sachant que des secteurs ont de forts besoins d'innovation, les étudiants pourraient s'orienter vers les filières techniques concernées, à l'identique les firmes pourraient s'investir dans la mise en œuvre de formation spécifique de type dual. Dans ce contexte, la décision d'investissement éducatif serait des domaines de la décision individuelle ; le rôle de la collectivité se limiterait alors à une politique d'accompagnement afin que l'économie bénéficie au maximum des effets induits sur l'ensemble de l'économie." Bourdon [1999]

Avec les apports théoriques se basant sur l'article pionnier de Nelson & Phelps [1966], on retrouve un enseignement fondamental selon lequel le rôle de l'Etat serait uniquement d'émettre des normes, sans forcément participer à la production d'éducation. Cette vision est partagée par la Banque mondiale, qui privilégie la société civile à la stricte centralisation

²⁸ Remarquons que la « fuite des cerveaux » peut être à la fois la cause et la conséquence de la faiblesse des investissements en recherche-développement, laissant présager un seuil intrinsèque au seul niveau de la recherche-développement dans le pays considéré.

publique²⁹. Par ailleurs, les politiques de ciblage vers les populations les plus pauvres trouvent ici leur pertinence, car pour sortir les pays du piège de pauvreté, il faudrait une population suffisamment éduquée pour permettre une activité de recherche-développement. Enfin, soulignons l'importance de la complémentarité entre éducation et recherche-développement, laissant supposer une vision "pyramidale" de la politique éducative : selon cette vision, il faudrait prendre en compte les besoins du marché du travail plutôt que de fournir une éducation longue à tous. La seule éducation primaire serait suffisante. Et l'allongement de la scolarisation aux niveaux secondaire et supérieur ne serait pas en adéquation avec les réalités du marché du travail.

2.2. L'Asie : l'exemplarité de la relation éducation-croissance

Très souvent, c'est la trajectoire de l'Asie qui est montrée comme exemple. En effet, des pays comme la Corée du Sud ont connu une croissance tellement forte qu'ils ont servi de champ d'expérimentation pour les chercheurs en macroéconomie. Nous n'étudierons pas dans ce petit dossier l'évolution précise de ces pays, faute de place. Le célèbre rapport de la Banque mondiale *The East Asian Miracle* montre bien à quel point les pays africains devraient s'inspirer du « miracle asiatique » (World Bank [1994]). Quand l'éducation est assimilée à un investissement, on peut dégager des taux de rendement de l'éducation : le taux de rendement privé diffère du taux de rendement social, laissant supposer que le second est presque toujours inférieur au premier (voir tableau 2.1.).

Tableau 2.2. Taux de rendement privé et social

	Taux de rendement (%)	
	Privé	Social
Enseignement primaire	26,4	20,6
Enseignement secondaire	18,5	14,1
Enseignement supérieur	22,4	11,3

Source : George Psacharopoulos, cité dans Alain Mingat et Bruno Suchaut, 2000, Les Systèmes éducatifs africains : une analyse économique comparative, (Bruxelles, université De Boeck).

²⁹ Nous développerons cette analyse dans notre chapitre 5.

On peut souligner plusieurs remarques :

- L'éducation est un investissement presque toujours rentable ;
- Le taux de rendement privé est généralement plus élevé que le taux de rendement social (financement public de l'éducation, corruption) ;
- La rentabilité sociale de l'enseignement primaire est plus élevée que celle de l'enseignement secondaire et supérieur.

Dans les années 70, avec les travaux de Harbison et Myers [1964], le supérieur était privilégié, le primaire ne représentant que 7 % de l'ensemble de l'aide à l'éducation (Bourdon [2003]). Par la suite, les travaux de Psacharopoulos (en utilisant des données parfois contestables et hétérogènes de pays à pays) ont permis de prouver que la rentabilité de l'enseignement primaire était plus élevée que celles des autres niveaux d'enseignement dans les pays en développement³⁰.

La trajectoire récente de certains pays d'Asie permet de comprendre comment les pays les moins avancés peuvent impulser une croissance soutenue et sortir de la trappe de sous-développement. Il paraît nécessaire d'établir un arbitrage optimal entre une politique résolument orientée vers l'ouverture au commerce extérieur qui peut ruiner l'incitation à investir en formation, et une politique protectionniste visant à développer l'investissement éducatif mais renforçant le problème de l'écart technologique. Il faut acquérir des technologies existantes. L'enjeu de l'éducation est alors de permettre cette initiation afin de combler l'écart de développement (Basdevant [2002]). Dans ce sens, l'éducation a joué un grand rôle dans la croissance de ces pays (World Bank [1994]). Le rapport de la Banque mondiale a souligné que la croissance de la région a été de pair avec une réduction des inégalités de revenus. D'où l'intérêt de politiques dites "ciblées" afin de tenter de réduire les écarts de richesse à l'intérieur d'un pays. Au lieu de se lancer dans des trajectoires rapides de démocratisation, ces pays ont pris une trajectoire plus pragmatique (Mingat [1995]) :

- Les gouvernements ont cherché à faire adhérer la population aux politiques globales de développement (comme il est montré par la Banque mondiale à travers l'empowerment ou selon la vision de Fleurbaey, favoriser le champ de la responsabilité individuelle) ;

³⁰ Notons que ces chiffres sont souvent contestés (Gurgand [2002]).

- Ils ont envoyé des signaux à l'ensemble des citoyens pour leur montrer que les fruits de la croissance seraient redistribués (selon un objectif à la Rawls) ;
- Ces pays ont aussi su initier, dans la dépense publique, la mise en place d'un système éducatif qui a largement fourni les compétences nécessaires à la croissance économique.

Le modèle économétrique effectué par Mingat et Tan [1996] a permis de montrer que l'éducation a une contribution significative dans l'explication de la croissance. Plus précisément, c'est l'éducation primaire qui a la plus grande influence.

Ainsi, Mingat & Tan [1996] et Mingat [1998] montrent que le développement de l'éducation devrait suivre de près celui de l'économie en général :

- Favoriser l'éducation primaire dans les pays les moins avancés (donc la plupart des pays d'Afrique subsaharienne) ;
- Favoriser l'éducation secondaire dans les pays en développement ;
- Favoriser l'enseignement supérieur dans les pays développés.

D'où l'intérêt d'investir prioritairement dans le niveau primaire, plutôt que dans le supérieur. La volonté de privilégier le niveau primaire pour les pays d'Afrique peut se comprendre alors par une nécessité de "coller" aux demandes du marché du travail et de l'environnement institutionnel.

2.3. Les difficultés actuelles à prouver le lien éducation-croissance

Etant donné que les nouvelles théories de la croissance ne sont qu'au stade embryonnaire, on peut noter plusieurs critiques concernant le lien éducation-croissance.

La plus importante limite réside sans doute dans le manque de qualité des données macro-économiques (Gurgand [2002]). Des études ont souligné un paradoxe entre les études empiriques microéconomiques et celles macroéconomiques (Gurgand [2002], Pritchett [2001]).

L'analyse microéconomique montre que le niveau d'éducation est bien corrélé avec le niveau des salaires et qu'une hausse du niveau d'éducation conduit à la croissance³¹.

³¹ Cette approche s'inspire des travaux pionniers de Mincer qui a comptabilisé l'apport de l'éducation à la différence de salaire des travailleurs.

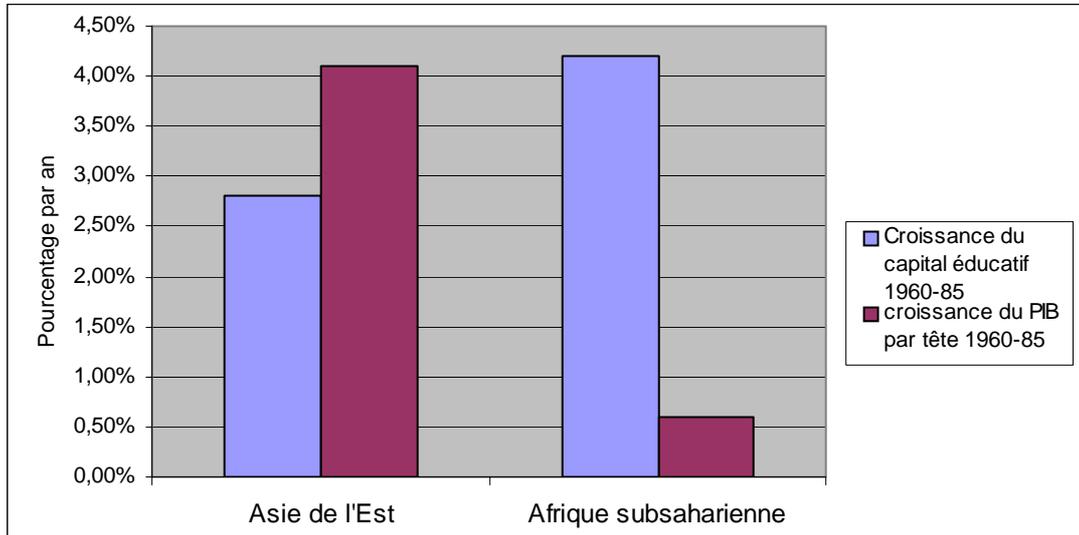
L'approche macroéconomique est une approche en termes de "comptabilité" de la croissance (*standart growth accounting model*) et elle montre que l'éducation n'a pas une influence uniforme sur la croissance, comme le laisserait supposer l'approche microéconomique.

Il convient alors de se demander justement "où est allée l'éducation ?" (Pritchett [2001]). Quand les méthodes économétriques les plus robustes sont utilisées, il devient impossible de faire apparaître une relation positive entre le capital humain et la croissance ou le niveau du produit agrégé, quelle que soit la spécification économique retenue (Gurgand [2002]). Les analyses de Pritchett [2001] et de Benhabib & Spiegel [1994] soulignent cette absence de relation entre croissance et éducation. Par exemple, même si l'Afrique subsaharienne a plus investi en éducation que l'Asie de l'Est, la croissance du PIB de l'Asie de l'Est a été près de 8 fois supérieure à celle de l'ASS (voir graphique 2.2). Aussi, en comparant le cas de plusieurs pays africains, il ressort que ***l'éducation seule ne permet pas d'expliquer la croissance de ces pays*** : certains ont vu exploser leur taux de croissance du PIB (Botswana) tandis que d'autres (Sénégal), malgré leur politique expansionniste en faveur de l'éducation, n'ont pas connu de croissance forte (voir graphique 2.3). Pritchett [2001] souligne également l'importance des relations institutionnelles qui peuvent structurer de manière non efficiente d'un point de vue économique les systèmes éducatifs, et aussi l'extraordinaire variété de la production d'école qui tend à faire échouer toute analyse en termes de fonction de production. En effet, si une brique permet de construire le même mur dans tous les pays du monde, un enseignant ou une école n'enseignent pas de la même façon et les systèmes éducatifs nationaux sont tellement hétérogènes qu'on ne peut espérer une comparaison internationale des systèmes éducatifs, en termes de fonction de production.

Pour Dessus [2002], la difficulté d'observer un effet positif de l'investissement en capital humain sur la croissance vient de problèmes méthodologiques relatifs à la mesure qualitative de l'éducation (au delà des problèmes évidents de comparaisons internationales des systèmes éducatifs, comme souligné plus haut). La formalisation alternative du rôle du système éducatif sur la qualité du capital humain est possible, mais très délicate. Dans ce schéma d'analyse, l'hétérogénéité internationale des fonctions de production ne doit pas être seulement prise en compte au niveau de la productivité moyenne des facteurs, mais également au niveau de la productivité marginale du capital humain. Dessus [2002] utilise deux indicateurs pour mesurer la qualité de l'investissement en capital humain : le montant moyen des dépenses consacrées à l'éducation dans le produit intérieur brut, le nombre moyen d'élèves par professeur dans le même

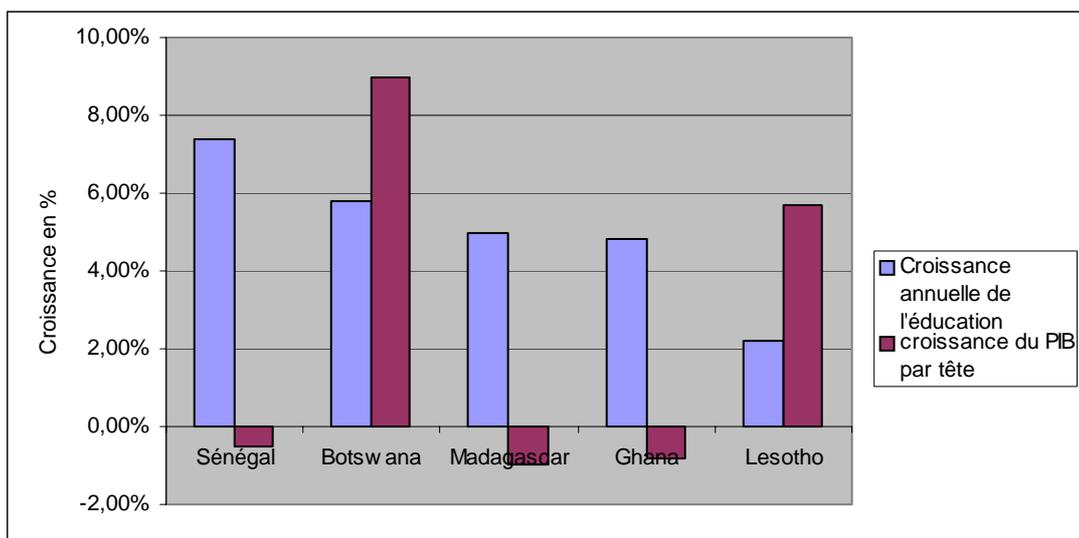
système d'éducation primaire. Ainsi, en prenant en compte ces aspects qualitatifs dans les modèles économétriques, l'effet de l'investissement éducatif sur la croissance redevient significatif.

Graphique 2.2. Où est allée l'éducation ?



Source : Easterly [2001], p.75, tiré de « Where Has All the Education Gone ? », Pritchett [2001].

Graphique 2.3. La difficile relation entre éducation et croissance



Source : Easterly [2001], tiré de Benhabid & Spiegel [1994].

Il faut remarquer que ces indicateurs ne sont pas non plus réellement convaincants en matière de mesure de la qualité des systèmes éducatifs (Michaelowa [2000]). Pour autant, ce premier pas doit être souligné. Hanushek & Kimko [2000] ont introduit ces indicateurs de qualité, mais ils ne sont pas encore disponibles à travers le temps (seules des études transversales sont pour l'instant possibles). Pour une revue de littérature, voir Hanushek [2002]. Surtout, il paraît important de souligner la volonté des études macroéconomiques de chercher des fondements microéconomiques, afin de renforcer la cohérence interne des modèles.

C'est ainsi qu'il faut prendre en compte la qualité de l'école dans les politiques éducatives, car la différence entre des politiques éducatives ne retient pas seulement des divergences quantitatives (dotations financières) mais aussi des divergences qualitatives (répartition des ressources, politiques d'efficacité). En cela, les travaux actuels tournant autour des enquêtes pour tester les acquis des élèves semblent très importantes (notamment les enquêtes du PASEC en ce qui concerne l'Afrique francophone, voir chapitre 4 et Michaelowa [2000 & 2003]).

Dès 1962, Denison avait montré que *l'influence de l'éducation sur la croissance reposait sur d'autres facteurs que l'unique niveau d'éducation*. Ainsi, même s'il est montré que les actifs éduqués ont une productivité du travail plus élevée et que les techniques de production deviennent plus efficaces avec l'accroissement du capital humain ; *en l'absence de certains éléments, notamment des investissements en capital physique et des entrepreneurs, cet effet peut diminuer de façon importante l'effet de l'éducation*. Selon Lau, Jamison et Louat [1991], l'élasticité de la production par rapport à l'éducation est positive et statistiquement significative. Toutefois, la valeur de cette élasticité varie en fonction des grandes régions de développement. Elle atteint sa plus forte valeur en Amérique Latine (0,17) puis en Asie de l'Est (0,13), au Moyen-Orient et en Afrique du Nord (0,10), et enfin en ASS (0,03).

Il existe plusieurs raisons montrant l'inefficacité relative de l'éducation en Afrique (Orivel [1999]) :

- Le poids des structures sociales traditionnelles ;
- Les distorsions de prix et de revenus ;
- Des lacunes dans les stratégies associées ;
- L'hypothèse d'un effet de seuil dans le niveau d'éducation de la population active.

Le poids des valeurs traditionnelles est fort en Afrique : les jeunes adultes ayant reçu une éducation préfèrent rester "chômeurs" plutôt que d'intégrer l'agriculture, considérant que le métier agricole est dégradant voire même honteux pour celui qui a étudié. En second lieu, il y a une distorsion de prix et de revenus qui fait que le métier d'agriculteur n'est pas attractif. Il ne faut pas oublier qu'au lendemain des indépendances, le salaire des fonctionnaires était élevé (jusqu'à 25 fois le PIB par tête, alors que dans les pays de l'OCDE, ils sont compris entre une fois et une fois et demi le PIB moyen). D'où l'explication de taux de rendement élevés dans l'éducation et des contributions négligeables à la croissance économique (Orivel [1995]). Il ressort ici un dilemme entre d'un côté une politique d'éducation de masse cherchant à éduquer au maximum la population (vision "rectangulaire" de Lucas [1988]) et une politique basée sur les besoins du marché du travail (vision "pyramidale" de Nelson & Phelps [1966]).

L'étude de Lau, Jamison, Liu et Rivkin [1993] montre que le capital humain explique 25 % de la croissance brésilienne au cours de la décennie 70, mais elle fait surtout apparaître un **effet de seuil** en ce qui concerne l'efficacité de ce facteur : seuil fatidique de quatre années. D'où la possibilité d'enfermement des pays les plus pauvres dans une trappe de sous-développement :

"il convient d'observer que pour atteindre ce seuil, il ne suffit pas d'obtenir un taux net de scolarisation d'au moins 80 %, mais de maintenir un tel niveau pendant quatre décennies, afin que les tranches d'âge les plus élevées de la population active aient pu elles aussi bénéficier d'une scolarisation" Orivel [1995]

Ainsi, il existerait **un stock d'éducation minimum dans une société, mais sa disponibilité pour l'ensemble de la population demeure une condition nécessaire**. Au-delà de ce seuil, la capacité de l'éducation pour générer des rendements sociaux ne se fait qu'au travers de la possibilité offerte par les savoir-faire, d'accroître la mise en valeur du rendement de l'investissement physique. Le rendement social de l'éducation serait alors indirect. Le document de Pritchett [2001] va dans ce sens puisqu'il montre que l'utilité de l'investissement éducatif peut être très vite remis en cause par une inflexion de la demande de travail, ce point étant d'autant plus sensible dans les PVD où la diffusion lente du progrès technique limite la demande de nouvelles compétences. On retrouve la question de l'effet parchemin (sheep skin effect) et de la causalité inverse de la fonction de gain : les emplois les mieux rémunérés seraient occupés par ceux qui ont le parchemin ; ce qui ne veut pas dire que ces emplois soient plus productifs. Par ailleurs, l'environnement institutionnel est assez figé pour absorber le

surplus de capital humain créé par le développement de l'école, dans les activités qui contribuent le moins à la croissance. *Ceci suppose une correspondance des trajectoires entre l'investissement physique et l'investissement humain.*

"En cas de divergence, où le risque serait un investissement éducatif 'à fonds perdus' si les savoir-faire ne pouvaient être employés dans la mise en œuvre des techniques." Bourdon [1999]

Il faut également souligner que les deux formes de capitaux ne seraient pas fongibles, comme le montrerait la faible possibilité de valider les modèles de type (AK) à la Rebelo³².

Investir dans le primaire peut alors permettre de sortir du piège à pauvreté et d'obtenir un niveau plus élevé que le seuil nécessaire, pour espérer retrouver le sentier de croissance "à la Solow".

Conclusion du chapitre 2

Au cours de ce chapitre, notre intention a été de démontrer en quoi les initiatives PPTE et EFA FT sont paréto-optimales, c'est-à-dire qu'elles aboutissent à une situation où il n'est pas possible d'augmenter le bien-être d'un acteur sans en diminuer celui d'un autre.

Nous avons tout d'abord usité la théorie du surendettement, initiée par Sachs [1988] et Krugman [1988], pour qui un niveau trop élevé de la dette peut conduire les pays sur un niveau de « sous-développement ». En effet, au-delà d'un certain niveau d'endettement (à droite du point A de la figure 2.1), il ressort que le pays ne peut plus honorer ses dettes et entre dans une situation de surendettement : le peu qu'il dégage à travers ses recettes publiques va au remboursement du service de la dette, empêchant par là l'idée d'une croissance forte, impulsée notamment par des dépenses éducatives. Dans ce cas, le pays considéré n'a plus d'incitation (willingness) à rembourser sa dette et s'enclenche le problème du fardeau virtuel de la dette (Krugman [1988]). Pour ces auteurs, il faut combiner allègement de la dette, conditionnalités et nouveaux prêts pour faire ressortir une situation paréto-optimale pour les deux acteurs. Une utilisation de la théorie des jeux pour comprendre les stratégies individuelles permet ainsi de faire ressortir un équilibre de Nash pour les initiatives recoupant les précédentes actions.

³² Pour une présentation complète des nouvelles théories de la croissance, voir Barro & Sala-i-Martin [1995] et Aghion & Howitt [1998].

Ensuite, il nous a paru essentiel de discuter en quoi une politique éducative peut être paréto-optimale à la fois pour les pauvres, pour les Etats africains, mais aussi pour la Banque mondiale. En cela, nous avons mobilisé les nouvelles théories de la croissance. Il en ressort que l'éducation crée des externalités positives et une intervention publique, au moins dans le niveau primaire est donc nécessaire. Cette intervention de l'Etat dans l'école primaire peut s'avérer paréto-optimale car elle permet au pays de connaître une augmentation de la scolarisation primaire, entraînant par là le pays dans un sentier de croissance soutenue, les pays de l'Asie de l'Est en étant un exemple frappant (World Bank [1994]). Il faut toutefois souligner que cette approche étant encore au stade embryonnaire, elle connaît de nombreuses incohérences, dont le célèbre paradoxe micro-macro : tandis que les analyses « micro » montrent une relation positive entre éducation et croissance, les analyses « macro » montrent que l'éducation ne contribue pas à la croissance (Pritchett [2001]). Aussi, il faut souligner le problème du manque de données statistiques de qualité, autant dans les caractéristiques éducatives des pays que dans les méthodes d'analyse économétrique (Gurgand [2002]).

A ce stade, on serait poussé à croire que les initiatives PPTE et EFA FT conduiront à une paréto-optimalité, et donc permettront aux pays de sortir de leur surendettement, pour ensuite connaître une croissance soutenue.

Pour autant, comme le montrait Sachs [1988], les conditions de paréto-optimalité sont nombreuses : il faut cumuler à la fois une réduction de dette, renforcer les conditionnalités et octroyer de nouveaux prêts. L'objet de notre troisième chapitre va être de nous questionner sur la réalité des faits et de chercher à savoir si la Banque mondiale n'émet pas de grandes paroles pour de petites actions.

Chapitre 3

Le financement international de l'éducation : de grandes paroles pour de petites actions ?

Les deux précédents chapitres avaient pour objectif de décrire les nouvelles initiatives et faire ressortir leur paréto-optimalité. Au cours de celui-ci, nous allons tenter de confronter les « paroles » aux « actions ».

En cela, il nous faudra tout d'abord discuter des fondements de l'aide internationale. Quelle est aujourd'hui la part consacrée des pays riches à l'aide internationale ? Et à l'éducation ? Respectent-ils leurs promesses ou sommes-nous dans une période de baisse régulière de l'aide internationale ? Plus spécifiquement, il nous faudra chercher à voir comment a évolué l'octroi de nouveaux prêts aux pays ayant été sélectionnés à l'initiative PPTE et ceux qui ne l'ont pas été : y a-t-il eu discrimination en faveur d'un des deux groupes ? Enfin, nous chercherons à voir comment il existe un « cartel des bonnes intentions » (Easterly [2002]), c'est-à-dire un monopole de l'octroi de l'aide internationale. Au départ, les institutions prétendaient « coordonner » l'aide internationale, nous montrerons qu'il n'en est rien et qu'il s'agit plutôt d'une « entente tacite » entre les acteurs, bloquant toute idée d'appropriation nationale (*ownership*).

Puis, il nous faudra nous questionner sur la réalité des faits concernant les initiatives PPTE et EFA FT. Quelles sont les sommes réellement en jeu ? Nous montrerons qu'il s'agit d'un faux allègement, qu'il ne représente à peine le dixième des sommes prévues initialement. Pour cela, nous nous appuierons sur un récent rapport de Cohen [2000] qui prend en compte la « valeur de marché » de l'endettement. Enfin, dans ce paragraphe, nous essaierons de montrer en quoi les perspectives de sortir du surendettement ne sont que de la « poudre aux yeux », qu'elles reposent essentiellement sur des prévisions très optimistes quant aux taux de croissance du PIB et des exportations des pays africains.

Dans un dernier paragraphe, il nous faudra nous questionner sur la finalité de PPTE et EFA FT. A quoi servent ces initiatives ? A seulement permettre aux institutions financières internationales de résoudre le

problème du remboursement de la dette ou sortir les pays du surendettement et leur permettre une croissance soutenue ? N'est-ce pas aussi une volonté de justifier la fonction des IBW ? On soulignera l'obscurité avec laquelle a été effectuée la sélection des pays pour ces initiatives et que les pays nécessitant une aide n'ont toujours pas été sélectionnés. A cet égard, nous construirons un indice de qualité de choix concernant l'initiative EFA FT pour souligner les incohérences. Enfin, nous montrerons que les « paroles » ne coïncident toujours pas avec les « actions » et comment l'Afrique est délaissée.

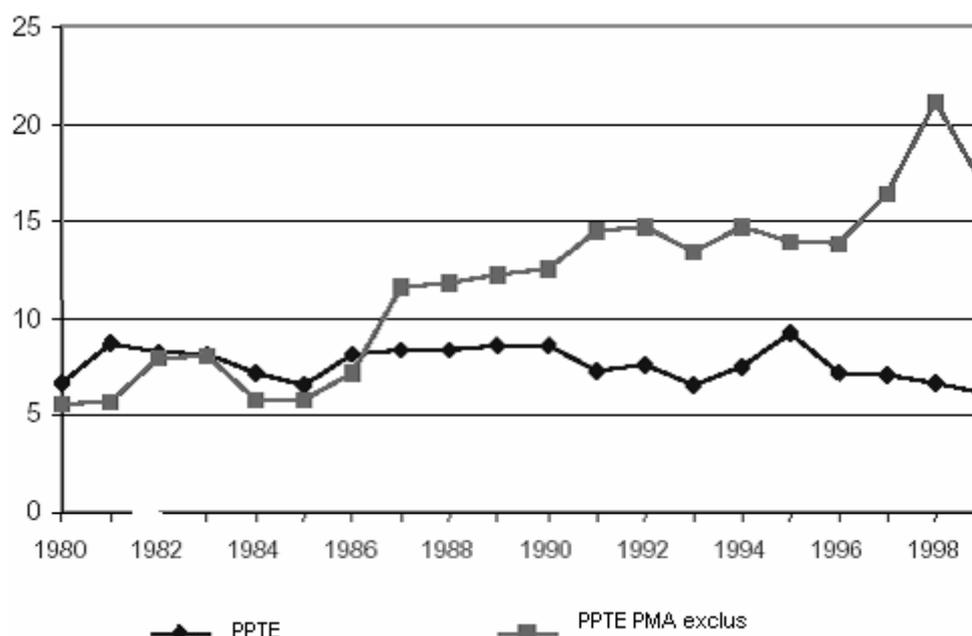
1. Les fondements de l'aide internationale

1.1. La volonté de baisser l'aide internationale

Les pays industrialisés doivent mobiliser les réserves financières sans tarder, parce qu'ils feront face à de nouvelles contraintes budgétaires d'ici dix à quinze ans, quand la génération du baby boom commencera à prendre sa retraite et à recevoir pensions et autres prestations publiques. Ces restrictions futures doivent être prises en compte dans la prospective relative à l'aide internationale (Heller & Gupta [2002]).

Si l'on compare les déboursements effectués depuis 1980 entre les pays qui adhèrent aujourd'hui à PPTE-II et les autres, on peut remarquer de façon surprenante que les pays hors PPTE-II ont en valeur nominale plus d'aide que les pays sous PPTE-II. Par ailleurs, il semble que les pays qui ont adhéré le plus tôt à l'initiative PPTE ont vu le montant des prêts accordés par les IBW se contracter, au contraire d'autres pays ne participant pas à PPTE-II (Gunter [2001]). Par exemple, on peut constater qu'en vue de minimiser les coûts de l'initiative PPTE-II, les IBW ont été tentés de réduire au maximum le montant des prêts pour certains pays comme l'Ouganda, la Bolivie, le Burkina Faso ou la Guyane. Ainsi, comme il est indiqué dans le graphique 3.1, en 1998, tandis que les crédits pour les pays faisant partie de PPTE représentaient environ 5,2 milliards de dollars, ils étaient autour de 20 milliards de dollars pour les pays hors PPTE (Gunter [2001]). En vue de minimiser la réduction de la dette, il était tentant de prêter moins : les déboursements bilatéraux pour le Burkina Faso étaient d'environ 33,5 millions de dollars courants entre 1990 et 1993 et curieusement, ils sont passés à 8,3 millions de dollars, soit une baisse de 75,2 % ! (voir tableau 3.1).

Graphique 3.1 : Débursements publics et garantis publiquement par les crédeurs internationaux (en million de \$ Etats-Unis)



Source : Gunter [2001]

Tableau 3.1 : Débursements bilatéraux, 1990-96 (millions de \$ courants)

	Moyenne 1990-93	Moyenne 1994-96	% de changement de 90-93 à 94-96
Ouganda (04/97)	68,1	28,6	- 57,9
Bolivie (09/97)	96,8	56,3	-41,8
Burkina Faso (09/97)	33,5	8,3	-75,2
Guyana (12/97)	20,1	1,8	-90,9
PPTTE	2 478,1	1 476,9	-40,4
PMA hors PPTTE	5 665,7	5 572,6	-1,6

Source : World Bank, tiré de Gunter [2001]

Une chose est d'affirmer que tout pays proposant une politique crédible ne doit pas connaître de contraintes financières et doit être aidé par les instances internationales (Consensus de Monterrey), autre chose est de l'appliquer vraiment. Car, *que signifie au fond une politique "crédible" ? Le flou est entier dans la définition de ce mot.* A partir de là, les bailleurs

de fonds pourraient facilement réduire l'aide, s'appuyant sur la "mauvaise" gouvernance des débiteurs.

1.2. L'éducation n'est pas épargnée

On pourrait penser que malgré la baisse de l'aide internationale, l'éducation serait épargnée. Or, c'est loin d'être le cas. ***Si l'aide à l'éducation a progressé de façon continue jusqu'en 1992, son niveau a tendance à baisser depuis.***

Atteignant un point culminant de 5 milliards de dollars (sur 60 milliards tous secteurs confondus), l'aide a ensuite baissé de façon continue pour tomber sous la barre des 5 milliards de dollars.

A diverses occasions, les pays riches se sont engagés à porter leur flux d'aide à un niveau égal à 0,7 % de leur PIB. En 1992, on était justement parvenu à environ la moitié de cet objectif, soit 0,33 %. Les baisses qui suivirent ont ramené ce pourcentage à 0,22 %, soit moins du tiers de l'objectif fixé.

Pour autant, cette moyenne cache des disparités frappantes, puisque le pourcentage du PIB consacré à l'aide varie du simple au décuple : de 1 % du PIB dans le meilleur des cas (pays scandinaves notamment) à 0,1 % dans le cas des Etats-Unis. Si la France pouvait être placée dans les contributeurs les plus généreux, avec un niveau de 0,57 % en 1994, elle a depuis sensiblement réduit ce flux, ramenant son pourcentage de PIB affecté à l'aide à 0,32% en 2000³².

Par ailleurs, comme les aides en général, les aides bilatérales à l'éducation ont diminué, passant d'environ 5 milliards de dollars au début de la décennie 1990 à moins de 4 milliards en 2000. Tandis que 5 pays (Allemagne, France, Japon, Royaume-Uni et Etats-Unis) réalisaient entre 75 et 80 % de tous les engagements d'aides bilatérales pour l'éducation entre 1990 et 2000, tous, à l'exception du Japon, ont diminué de façon très importante leurs engagements réels. Les Etats-Unis, par exemple, ont diminué de 58 % leur aide officielle à l'éducation, le Royaume-Uni de 39 % et la France de 22 % (Bourdon [2003]). Voir annexe G.

Une estimation de l'aide internationale pour l'éducation effectuée par Bourdon [2003] souligne que les montants en jeu ne sont pas aussi mirobolants qu'ils le paraissent. Ainsi, "seulement" 725 millions de dollars

³² D'ailleurs si l'on prend référence sur les données du MAE, la France reste avec plus de 1000, contre plus de 3000 il y a dix ans, postes d'enseignants expatriés le seul pays de Nord réalisant un effort significatif en ce domaine.

iraient à l'éducation primaire en Afrique subsaharienne, en comptant l'aide multilatérale, bilatérale et celle des ONG (voir tableau 3.2). Le flux d'aide « prêts et dons » ne correspondrait au mieux qu'à 5 % des ressources domestiques affectées à l'éducation par les pays d'Afrique subsaharienne.

Tableau 3.2 : Essai de consolidation des flux d'aides à l'éducation primaire en Afrique subsaharienne

Source de financement	Total financement éducation (millions de \$)	Total financement éducation primaire (millions de \$)	% de l'aide à l'éducation primaire allant à l'ASS	Montant de l'aide allant à l'éducation primaire en ASS (millions de \$)
Bilatéral	4 000	800	26 %	208
Multilatéral	3 500	1 100	32 %	352
ONG	500	500	33 %	165
Total	8 000	2 400	30 %	725

Source : Bourdon [2003], remanié par l'auteur.

1.3. Le "cartel des bonnes intentions"

Easterly [2002] constate que les organismes d'aides, en se réunissant sous l'initiative PPTE33 ont formé un cartel. Ce cartel constitue un quasi-monopole à l'égard des pauvres démunis de pouvoir. L'existence de ce cartel n'est-elle pas en contradiction avec les idées soutenues à travers le "nouveau consensus du Washington" qui pousse sans cesse à plus de concurrence ? Chaque organisme d'aide constitue un mini monopole (monopole localisé) et l'ensemble de ces monopoles forme un *cartel* : la communauté de l'aide extérieure s'apparente également à un cartel parce que le FMI, la Banque Mondiale, les Banques régionales de développement (BRD), l'Union Européenne, les Nations Unies et les organismes d'aides bilatéraux sont tous d'accord pour "coordonner" leurs efforts, alors que cette fameuse "coordination" est plutôt l'exception que la règle en matière de financement international. Par exemple, le Mali bénéficie depuis septembre 2000 de PPTE1 et PPTE2. Le DRSP-intérimaire a été terminé en juillet 2000. Le PNUD avait réalisé une Stratégie de lutte contre la pauvreté (SNLP) ; en septembre 2000, la plupart des personnes interrogées se référaient à la SNLP et non au DSRP. C'est après beaucoup de négociations que la SNLP a été finalement acceptée comme base du DRSP (Dante et *al.*

³³ Notons que lorsque nous parlons de PPTE, notre propos s'étend logiquement à EFA FT puisque pour faire partie de cette initiative, il faut au préalable faire partie de PPTE...

[2002]). Il n'est pas rare d'observer des pays se faire aider de façon indépendante par plusieurs bailleurs de fonds.

En réalité, s'il y a bien un objectif qui caractérise la communauté de l'aide extérieure depuis sa création, c'est bien son obsession à augmenter la somme totale d'argent mobilisée pour l'aide, sans grand rapport toutefois avec les secteurs et les pays les plus nécessiteux. Il existe de nombreux rapports, cadres ... uniquement pour séduire les pays riches :

"peu sont ceux qui se préoccupent de savoir si ces actions produisent quoique ce soit de valable après la cérémonie d'inauguration" Easterly [2002]

Il ne faut pas s'étonner d'observer alors que tous les bailleurs de fonds accordent une priorité à la libéralisation et plus largement, aux politiques d'ajustement structurel dans les pays d'Afrique, s'alignant sur les principes des IBW. Ne serait-il pas intéressant de favoriser la concurrence dans l'aide internationale, afin que chaque bailleur de fonds propose ses prêts avec ses propres conditionnalités ?

"L'utilisation des mécanismes de marché dans le domaine de l'aide extérieure peut constituer une meilleure approche. Une option est de casser le lien entre le financement de l'aide et la coopération obligatoire avec la bureaucratie d'un organisme en particulier" Easterly [2002]

Il faut souligner le manque de coordination aujourd'hui encore : malgré les promesses soutenues à maintes reprises depuis maintenant plusieurs années, malgré les accords, malgré les « consensus », rien n'y fait, **les « attachements » bilatéraux subsistent** : comment demander à la France de prêter moins à la Côte d'Ivoire et un peu plus au Niger, lorsque les intérêts français sont si importants dans le premier pays et quasi nuls dans le second ? Et que dire du lancement de nouvelles initiatives, comme s'il s'agissait de ponts virtuels pour connecter le monde des riches et le monde des pauvres ? PPTE, Fast Track, FASR, DSRP, PAS... Les vocables ne cessent de changer, mais que dire des pratiques ? Par exemple, aujourd'hui les équipes de la Banque mondiale sont en compétition entre elles et souvent elles ne se connaissent à peine ! L'équipe PPTE est chargée essentiellement de réduire la dette, tandis que l'équipe EFA Fast Track doit choisir les pays pour aussi réduire la dette et engager de nouveaux prêts. D'un autre côté encore, les équipes sectorielles (dont celle de l'éducation) continuent l'application des projets signés par la Banque, le tout dans un extrême brouhaha ou plutôt avec une grande méfiance vis-à-vis des autres équipes. Ainsi, n'est-il pas surprenant de constater que les différentes équipes se chevauchent souvent et sont en compétition, nous laissant penser

qu'une stratégie de développement se définissait comme une course de voitures où c'est celui qui roule le plus vite qui remporte le maximum d'argent...

2. Un allègement de dette peu convaincant

2.1. Une baisse de dette trop faible

L'allègement de la dette des pays pauvres frappe inégalement les pays (voir tableau 3.3). Si pour le Mozambique, "les aides coulent à flots", pour d'autres comme le Sénégal, la réduction apportée sera mince (Pargny [2002]). En effet, pour certains pays, cela représenterait un apport réel, dans la mesure où ils ont remboursé ponctuellement leurs dettes dans les années récentes (Burkina Faso, Mali, Mozambique), tandis que pour d'autres, cette initiative ne générerait pas de nouvelles ressources (Honduras, Sénégal) (Raffinot [2003]).

Tableau 3.3 : Etat des négociations d'allègement de dette en janvier 2003 pour les pays ayant atteint le taux d'achèvement

Unités : millions de dollars US

Pays	Réduction en VAN*	Réduction en nominal	Date d'acceptation
Pays qui ont atteint le point d'achèvement (8)			
TOTAL	8 331	14 695	
Bénin	265	460	Juillet 2000
Bolivie	1 302	2 060	Juin 2001
Burkina Faso	553	930	Mai 2002
Mali	538	930	Février 2003
Mauritanie	622	1 100	Juin 2002
Mozambique	2 022	4 300	Septembre 2001
Tanzanie	2 026	3 000	Novembre 2001
Ouganda	1 003	1 950	Mai 2000

Source : IMF [2003a], voir annexe A.

... signifie que les données ne sont pas disponibles.

* VAN = Valeur actuelle nette.

En Zambie, si la dette baisse effectivement en 2001, par rapport à 2000, elle devrait augmenter à partir de 2004, selon les projections de Ranis

& Stewart [2001]. Dans certains pays, le service de la dette en 2005 devrait excéder celui de 2000 (Bolivie, Tchad, Honduras, Ouganda).

2.2. Un faux allègement

La réduction de la dette des 26 pays qui ont atteint leur "point de décision"³⁴ jusqu'en janvier 2003 se monte à 41 milliards de dollars de valeur nominale (soit 25 milliards de dollars en VAN) (IMF [2003b]). Malgré ces chiffres impressionnants (ils représentent deux à trois fois l'aide annuelle totale des pays de l'OCDE), Cohen [2000] montre que cette réduction de dette n'est peut-être pas aussi généreuse qu'elle le paraît. En effet, comme cela a été le cas lors du Plan Brady, il est nécessaire de prendre en compte la valeur "du marché" de la dette des PPTE. La "valeur de marché" exacte est celle qui intègre le risque de non-paiement : arriérés, rééchelonnements et refinancements "contraints" de différentes natures. Il en ressort qu'elle est très réduite. *Sur la base d'une estimation économétrique effectuée pour des pays à revenus intermédiaires, Cohen évalue le prix de marché de la dette des PPTE à 28 cents pour un dollar de dette nominale.* Les montants de réduction de dette qui sont annoncés sont des montants globaux. La réduction signifie concrètement que pendant une durée plus ou moins longue suivant les bailleurs de fonds (d'une dizaine à une quarantaine d'années) des versements qui auraient dû être effectués au titre du service de la dette ne le seront pas. *En cela, l'initiative est à peu près dix fois moins généreuse que ce que pourrait laisser penser sa valeur faciale comptable.* Par ailleurs, il faut prendre en compte l'hypothèse de "dette dormante" qui rassemble une dette vis-à-vis de pays qui acceptent plus ou moins explicitement de ne pas être remboursés (Chine) ou de pays pour lesquels un moratoire de fait est en vigueur, en attendant une renégociation globale (Russie) (Bouguoin & Raffinot [2002]).

Une étude détaillée est nécessaire pour savoir précisément ce que cela représente en termes annuels dans chaque cas. Ceci est d'autant plus complexe que les montants annuels ne sont pas constants. Ils auront naturellement tendance à se réduire avec le temps (mais de manière irrégulière, en fonction du profil temporel des échéances futures) (Bouguoin & Raffinot [2002]). Nous avons tenté de comparer l'apport réel du fait de PPTE et EFA Fast Track avec les besoins des systèmes éducatifs pour un échantillon de 19 pays (tous les résultats se trouvent dans l'annexe B). Bien

³⁴ Le « point de décision » est le moment où les parties sont entrées en accord pour la réduction PPTE mais sans que le pays considéré n'ait rendu le rapport final DSRP. Dès qu'il l'aura rendu et que celui-ci sera accepté par les IBW, alors le pays considéré sera au « point d'achèvement ».

évidemment, ces chiffres représentent des ordres de grandeur qu'il faut manipuler avec précaution.

A partir du tableau B.1. de l'annexe B, on montre qu'un pays comme le Tchad pourra profiter de 13 millions de dollars par an, du fait de l'initiative PPTE, contre 52 millions pour la Guinée-Bissau. Pour être plus précis, on a tenté de mesurer l'impact de cette aide sur le PIB par tête : on constate qu'un Tchadien bénéficiera en moyenne de 1,7 dollars par an, tandis qu'un habitant de Guinée-Bissau 33,9 dollars, soit environ 20 fois plus (voir tableau 3.4) !

Tableau 3.4 : Estimation de l'aide apportée par PPTE par rapport au PIB et au PIB par tête pour 5 pays

	Allègement nominal du service de la dette (millions \$)	Allègement annuel moyen du service de la dette pour les premières années (millions \$)	Allègement total PPTE en dollars par tête	Allègement annuel PPTE en dollars par tête	Allègement annuel en % du PIB
Burkina Faso	700	40	64	3,6	1,62%
Tchad	260	13	35	1,7	0,83%
Guinée-Bissau	790	52	669	33,9	23,21%
Niger	900	40	86	3,8	1,98%
Tanzanie	3000	150	91	4,6	1,77%
Moyenne 19 pays	1435	67	169	8,2	5 %

Source : voir annexe B, tableau B.1.

A ce stade, un biais demeure car nous n'avons pas pris en compte la « valeur de marché » de l'aide. En supposant qu'un dollar d'allégé revienne en fait à 0,28 dollars de réellement allégé, nous avons comparé cet allègement avec les dépenses sociales en général d'une part et les dépenses en éducation d'autre part. Dans le tableau 3.5, on constate que l'allègement pour le Tchad ne sera que de 3,64 millions de dollars annuellement, tandis que ses dépenses sociales annuelles sont de 153 millions de dollars pour l'année 1999 : ainsi l'initiative PPTE n'apportera au plus que 2,38 % de fonds par rapport aux dépenses sociales (voir tableau B.3. pour une estimation de tous les pays de l'échantillon). Si l'on considère que toute la réduction ira au secteur éducatif, cet allègement représente environ 14 % des dépenses éducatives pour le Tchad. Par rapport aux dépenses éducatives allant spécifiquement au niveau primaire, on voit que l'allègement annuel

représente seulement 20,90 % de ces dépenses (voir tableau B.4. pour tous les pays de l'échantillon).

Tableau 3.5 : Estimation de l'aide apportée par PPTE par rapport aux dépenses sociales et éducatives

	Allègement annuel moyen du service de la dette pour les 1ères années (millions de dollars)	Allègement annuel moyen du service de la dette au "prix de marché »	Allègement annuel moyen au "prix de marché" en % des dépenses sociales	Allègement annuel moyen au "prix de marché" en % des dépenses en éducation	allègement annuel moyen au "prix de marché" en % des dépenses au primaire
Burkina Faso	40	11,2	7,94 %	17,47 %	27,29 %
Tchad	13	3,64	2,38 %	13,69 %	20,90 %
Guinée-Bissau	52	14,56	56 %	344,11 %	977,44 %
Niger	40	11,2	11,31 %	19,14 %	30,87 %
Tanzanie	150	42	14,53 %	27,56 %	43,75 %
Moyenne 19 pays	67	18,86	14,31 %	49,85 %	116,64 %

Source : voir annexe B, tableaux B.2., B.3. & B.4.

Pour approfondir notre analyse, à partir d'un document récent de l'Unesco, nous avons comparé cet allègement avec les besoins financiers nécessaires pour aboutir à l'objectif d'Education pour tous (Unesco [2002]). *Notons d'ores et déjà que si ce calcul est peut être intéressant pour l'analyse, nous raisonnons par l'absurde car nous supposons que l'intégralité de l'allègement ira au secteur de l'éducation primaire, sans aucun sou pour le secteur de santé ni pour le fonctionnement même des institutions !* On dispose de trois hypothèses de besoins financiers pour achever l'objectif d'Education pour tous : celle de l'Unesco, celle de la Banque mondiale et celle de l'Unicef. Nous avons calculé la part de cet allègement dans ces différents besoins et tous les résultats sont présents dans les tableaux B.5. et B.6. de l'annexe B.

En ce qui concerne le Tchad, on constate qu'en moyenne cet allègement représenterait 62,62 % des besoins financiers moyens³⁵ pour

³⁵ Pour calculer ces besoins financiers moyens, nous avons calculé la moyenne arithmétique des trois estimations dont nous disposons des données. La part de l'allègement par rapport à chaque estimation est présentée dans les tableaux B.5 et B.6 de l'annexe B.

aboutir à l'objectif d'Education pour tous, contre 1 933,09 % pour la Guinée-Bissau ! Si nous prenons en compte la « valeur de marché », l'écart reste mécaniquement identique : l'allègement est seulement de 17,53 % pour le Burkina Faso contre 405,57 % pour la Guinée-Bissau (tableau 3.6).

Tableau 3.6 : Estimation de l'aide apportée par PPTE par rapport aux besoins financiers pour aboutir à l'objectif d'Education pour tous

	Besoins financiers annuels moyens pour aboutir à l'objectif d'Education pour tous* (millions \$ US)	Allègement annuel en % des besoins financiers (moyenne des estimations)	Allègement annuel en % des besoins financiers au « prix de marché » (moyenne des estimations)
Burkina Faso	69,08	57,90 %	16,21 %
Tchad	20,76	62,62 %	17,53 %
Guinée-Bissau	3,59	1 448,47 %	405,57 %
Niger	66,89	59,80 %	16,74 %
Tanzanie	105,78	141,80 %	39,71 %
Moyenne 19 pays	45	246,79 %	69,10 %

Source : voir annexe B, tableaux B.5. & B.6.

* Moyenne arithmétique des estimations de l'Unesco, de l'Unicef et de la Banque mondiale

On le voit à travers ces chiffres, *la réduction permise par PPTE n'est pas aussi généreuse qu'elle ne le paraît : le plus souvent, l'allègement ne représente que le quart ou la moitié de ce qui est nécessaire.* Par ailleurs, le calcul de l'apport réel est lui-même surestimé. En effet, les calculs issus du FMI ont des hypothèses concernant la croissance des pays qui peuvent surprendre.

2.3. Des estimations très optimistes

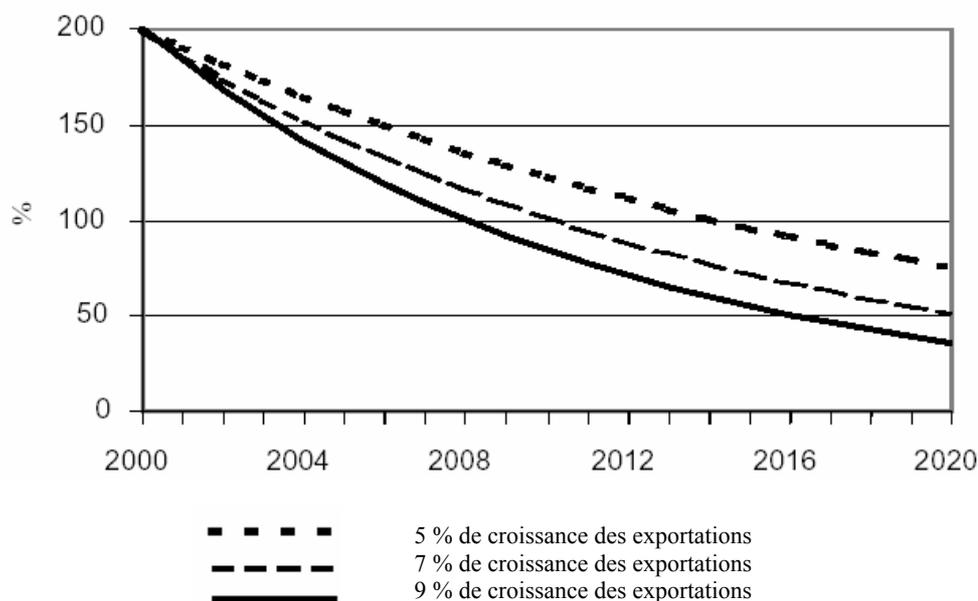
"in most HIPC documents, it becomes clear that most of the projected NPV reductions are not due to HIPC debt relief, but due to optimistic export growth rates." Gunter [2001]

A la lecture des DSRP, il est sous-entendu que la procédure de réduction de dette devrait mener à une croissance. Il faut noter ici que les pays ne pourront sortir de leur surendettement uniquement s'ils parviennent à retrouver une croissance soutenue, libérant par là des fonds pour alimenter l'économie nationale. Pour autant, le calcul de sortie du surendettement a

des estimations de croissance qui peuvent surprendre : les taux de croissance sont très optimistes, puisque certains pays devront connaître des taux vraiment élevés pour avoir une dette soutenable (définie par les critères habituels de soutenabilité par la Banque mondiale, voir premier chapitre). Si certaines projections semblent réalistes (celle de l'Ouganda et du Mozambique par exemples), cependant, d'autres sont totalement irréalistes. Les estimations montrent par exemple que des pays modestes comme la Mauritanie, la Guinée Bissau, Madagascar et le Rwanda vont avoir la même trajectoire que les pays asiatiques, ces derniers ayant connu un "*miracle*" (World Bank [1994]). Le taux moyen de croissance entre 2000 et 2010, estimé pour les 22 pays qui avaient atteint leur point de décision en 2001, est de 5,5 % pour le PIB réel et de 8,6 % pour les exportations (estimés en dollars nominaux, allant de 4,4 % pour le Guyana à 13,7 % pour le Rwanda). Il n'est jamais pris en compte les "faiblesses" environnementales de l'Afrique subsaharienne dans ces projections (désertification, manque d'infrastructures..., Sachs [2002]).

Le graphique 3.2 montre que, selon l'hypothèse sur la croissance des exportations choisie, la baisse de la dette varie du simple au double. Il faut également souligner que la dette diminue logiquement au fur et à mesure du temps (sous l'hypothèse de l'absence de nouveaux prêts).

Graphique 3.2 : Evolution de la VAN du ratio dette/exportations avec aucune réduction de dette



Source : Gunter [2001]

Des taux trop optimistes affectent l'analyse de la soutenabilité sous PPTE-II de deux façons : ils entraînent des prévisions de croissance des exportations trop optimistes et ils sous-estiment les futurs besoins financiers des pays endettés (Gunter [2001]). La surestimation du taux de croissance des exportations et la sous-estimation des besoins financiers futurs entraîne une soutenabilité future de la dette irréaliste. Par exemple, comme il est souligné dans le rapport du *General Accounting Office* des Etats-Unis (United States GAO [2000]), si le taux de croissance des exportations de la Tanzanie était de 6,5 % (au lieu des 9 % projetés par la Banque mondiale et le FMI), le ratio dette/exportation de la Tanzanie serait plus du double que celui que les IBW montrent dans leur projection. Il conviendrait alors de se demander si la réduction de dette prévue ne tient pas essentiellement aux projections très optimistes...

3. Une efficacité de l'aide discutable

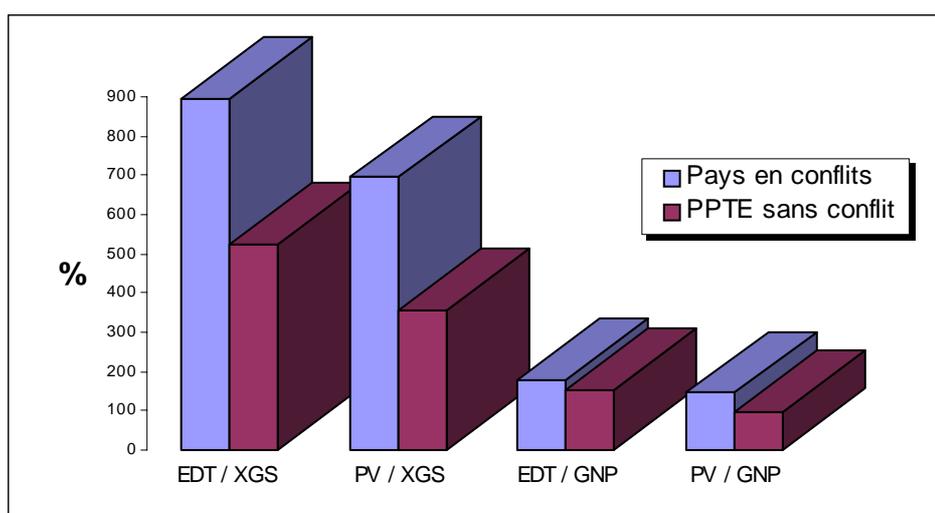
3.1. Quelle sélection des pays ?

L'initiative PPTE est un processus lent et lourd : les premiers pays à avoir bénéficié de l'initiative (Ouganda, Burkina Faso) n'étaient pas ceux qui en avaient le plus grand besoin (il a donc fallu travailler sur des scénarios particulièrement pessimistes pour "prouver" l'insoutenabilité de la dette, Dial [1999]). Comme on le montre dans le tableau C.2. de l'annexe C, ce sont les pays qui se situent en bas à droite du tableau qui devraient bénéficier en priorité des allègements. Or, aucun de ces pays n'a pour l'instant bénéficié réellement de l'allègement permis par PPTE (voir l'annexe A pour l'état d'avancement de l'initiative PPTE). Les critères de sélection sont trop rigides et mal définis : certains pays comme l'Inde, le Bangladesh ou le Nigeria n'ont pas été considérés comme des pays pauvres très endettés (Ranis & Stewart [2001]). Entre 1960 et 1995, environ la moitié des pays d'Afrique subsaharienne ont connu des conflits, et environ 1,5 % de la population de 1995 est morte directement des conflits ou par le biais de la famine. Pourtant, les pays en guerre sont exclus de ces initiatives³⁶ : 8 des 10 pays les plus pauvres en terme d'IDH ont eu récemment ou ont encore des conflits internes ou avec des pays voisins. Or, d'après le graphique 3.3, ces pays ont besoin de la réduction de dette, car pendant cette phase de conflit, leur dette a tendance à s'amplifier (Ranis & Stewart [2001]). Par ailleurs, toutes les estimations du nombre d'enfants non

³⁶ Notons que si la Banque a réagi à cette critique en intégrant les pays dans les initiatives PPTE et EFA FT, nous estimons que ce n'est que de la "poudre aux yeux", puisque rien n'a encore été conclu avec ces pays.

scolarisés sont sûrement biaisées par le fait qu'elles ne prennent pas en compte les enfants des pays en conflit. Dès lors, il n'est pas surprenant de constater que l'initiative EFA FT ne parviendra jamais à scolariser la totalité des enfants privés d'éducation... Nous ne cherchons pas ici à légitimer les gouvernements belliqueux, mais simplement à remettre en question la procédure de sélection des pays intéressant la Banque mondiale.

Graphique 3.3 : Comparaison de la dette entre pays en conflits et pays sans conflit



Source : Ranis & Stewart [2001]

Par ailleurs, le principe de sélectivité rend les coûts de fonctionnement du partenariat Etat-société civile-IBW tellement importants qu'on pourrait se demander si l'aide prévue initialement pour aller aux pauvres ne finit pas dans la poche des administrateurs et spécialistes (voir encadré 3.1). Surtout lorsque l'on constate qu'une journée d'expert international coûte plus de 600 dollars des Etats-Unis et que cette somme peut financer les coûts récurrents d'une classe sur un trimestre en Afrique subsaharienne... Il faudrait se demander s'il n'est pas préférable de « rationaliser » les dépenses des « experts », plutôt que de chercher à réduire le salaire des enseignants... Le très célèbre Rapport Meltzer [2001] apporte ce genre de critiques aux administrateurs des institutions de Bretton Woods. Par exemple, il critique le fait que si les économistes de la Banque mondiale élaborent de beaux projets sur le papier, très rapidement, l'opérationnalisation de ces projets est moins « jolie » : on constate un découpage arbitraire entre d'un côté ceux qui font les projets et de l'autre, les « scouts de la Banque mondiale » à qui l'on demande de les concrétiser.

D'après ce rapport, il faudrait que l'expertise suive le projet de sa conception jusqu'à sa finalisation opérationnelle afin de garantir que « le papier colle au terrain » (Commission Meltzer [2000]).

**Encadré 3.1 : Comment s'effectue la négociation pour l'octroi d'une aide ?
Les rouages de la négociation internationale**

Dans ce document de préparation à un séminaire sur la gestion des ressources en Amérique Latine en 1982, Butterfield, un ancien membre de l'USAID (United States Agency for International Development) décrit comment fonctionne l'aide étrangère, dont celle de l'agence en question. Ce document, malgré son ancienneté, montre à quel point on peut aboutir à des conditionnalités telles que les pays qui reçoivent ces fonds n'ont plus de pouvoir de décision et que les bailleurs de fonds gèrent l'aide de "A à Z" : des spécialistes sont envoyés dans les différents pays, des agences locales sont créées, et les seuls liens qui existent entre les pays se font entre les agences délocalisées et l'agence centrale de Washington. Si effectivement, le Ministère des Finances intervient dans les négociations et l'élaboration des programmes d'aides, il ne sert que d'écran entre l' "USAID *made in* Washington" et l' "USAID *made in* Africa" : les coûts de fonctionnement sont exorbitants, le délai de réalisation et les évaluations sont coûteuses et l'argent qui va vraiment aux destinataires est bien mince comparé aux sommes dépensées pour accueillir toute cette foule d'experts férus de voyages "première classe". A cet égard, on s'amusera de certaines grandes conférences organisées dans les pays d'Afrique chargées de réfléchir sur les politiques sociales, tant les coûts occasionnés sont disproportionnés face aux nécessités techniques réelles de leur application... Finalement, ne cherche-t-on pas à complexifier une question de développement, à travestir un manque cruel d'argent ou plutôt une redéfinition adéquate des budgets pour des secteurs clés en organisant tant de rencontres et réflexions dans ces pays où la richesse ne devrait pas être l'or, le pétrole, le fer ou le café, mais plutôt l'homme ?

Source : Butterfield [1982]

En ce concerne l'initiative EFA Fast Track en faveur de l'éducation primaire, la fixation des montants nécessaires pour assurer l'aide internationale par la Banque mondiale peut être critiquable puisque dans cette estimation ne figure pas l'Inde. En effet, selon la Banque mondiale, l'Inde dépense trop pour le supérieur et pas assez pour le primaire. Il faudrait réaliser une étude complète sur le cas de l'Inde pour comprendre les politiques éducatives actuelles dans ce pays ; en cela, l'étude d'Ambert [2001] montre qu'en termes de taux de rendement, le primaire serait moins

rentable que les autres niveaux scolaires (dont le supérieur), ce qui expliquerait cette stratégie indienne³⁷. On peut vite remarquer que les 2,5 milliards de dollars annuels nécessaires pour aider les pays en faveur du projet Education pour tous n'ont plus trop de sens lorsque l'on sait que près de 30 millions d'enfants sur les 115 qui n'ont pas accès à l'école primaire se trouvent en Inde... Et même, les cinq grands pays (Nigéria, Inde, Bangladesh, République démocratique du Congo, Pakistan), ne recevront probablement que peu de financement via ces initiatives, étant donné que les sommes nécessaires pour aboutir à l'objectif d'EPT sont trop importantes pour les bailleurs de fonds... C'est d'autant plus regrettable que ces pays regroupent environ la moitié des enfants privés d'école...

Dès lors, on peut soulever *un problème d'équité* : ceux qui sont le plus endettés sont sûrement ceux qui ont effectué des politiques pernicieuses, tandis que les autres pays se voient bien mal récompensés (Dial [1999]).

Par ailleurs, les 2,5 milliards promis par la Banque mondiale étaient soumis à la nécessaire « crédibilité » des plans éducatifs des différents pays. Or, depuis maintenant plus d'un an que l'initiative a été lancée, aucun sou n'a été versé aux pays sélectionnés. Sept pays sur les 31 au total devraient recevoir un financement d'ici quelques mois. Afin de mesurer le nombre d'enfants concernés par cette initiative et au vu du manque de données précises, nous avons estimé le nombre d'enfants n'ayant pas accès à une scolarisation primaire pour 44 pays africains (voir annexe E). Notons que ces chiffres sont très arbitraires, et que les pays de moins de 1 million d'habitants et ceux en conflits n'ont pas été pris en compte, faute de données statistiques. On constate alors que les pays qui devraient recevoir un financement au titre de l'initiative EFA Fast Track comptabilisent « uniquement » 3,969 millions d'enfants non scolarisés (sur les 115 millions dans le monde estimés par l'Unesco [2002]). Ainsi d'après nos estimations, plus de 96 % des enfants non scolarisés ne sont pas encore réellement pris en compte dans l'initiative EFA Fast Track³⁸ (voir le tableau C.6 pour plus d'informations) !! Loin des 2,5 milliards annuels qu'elle promettait de verser, la Banque mondiale s'engage désormais à ne verser "que" 400 millions de dollars. Et bien sûr, ces aides (si elles sont

³⁷ Ce qui, bien sûr, ne signifie pas que le gouvernement indien a une légitimité dans sa politique éducative, mais qu'il faut prendre en compte des facteurs dans l'intégration de ce pays aux initiatives.

³⁸ Si l'on prend en compte les pays nominés pour l'initiative EFA Fast Track, d'après nos estimations, 70 % des enfants non scolarisés sont concernés. Pour autant, ce chiffre est erroné, puis seuls 7 pays vont réellement bénéficier de l'aide, ce qui réduit le nombre d'enfants concernés à uniquement 3,6 % ! Voir le tableau C.6 de l'annexe C pour plus d'indications.

effectivement versées) n'iront qu'aux pays sélectionnés (voir tableau 3.7). Remarquons aussi que récemment (avril 2003), trois pays ont été sélectionnés mais qu'aucune somme financière n'a été décidée pour les aider : la Banque mondiale serait-elle débordée par le sérieux des pays pauvres ?

Tableau 3.7 : Estimation de l'impact de l'aide apportée par l'initiative EFA Fast Track

Pays	TBS (%)	Taux d'achèvement (%)	Nombre d'enfants non scolarisés (en milliers, estimation)	Coût estimé par la Banque mondiale (millions de \$)
Burkina Faso	42,91	25	1 298	
Guinée	62,8	34	642	
Guyana	n.d.	n.d.	15(1)	
Honduras	105	72	159(1)	
Mauritanie	84,3	46	228	
Nicaragua	101	65	219(1)	
Niger	32,4	20	1 408	
		TOTAL	3 969	
		TOTAL		
		Estimation par la BM	3 864	400
Gambie*	75,1	70	55	
Mozambique*	85,4	36	1 580	
Yemen*	78	53	1 482	

Source : données sur les TBS : Unesco [2002] ; données sur les taux d'achèvement : World Bank [2002b] ; estimation du nombre d'enfants non scolarisés (Annexe E), sauf pour (1), données de la Banque mondiale ; Coût estimé par la Banque mondiale, World Bank [2002b].

Dans notre annexe C, nous avons tenté de mesurer la « qualité » de choix des pays faisant partie de l'initiative EFA Fast Track. Nous avons construit cet indice de « qualité de choix » par rapport à trois critères (le niveau d'endettement du pays, son efficacité dans la politique éducative et

son degré de retard dans la scolarisation primaire universelle). Il en ressort que seuls 6 pays sur 18 respectent notre indice de qualité (voir tableau 3.8).

Tableau 3.8 : Analyse de la procédure de sélection des pays dans l'initiative EFA FT

Pays	Niveau d'endettement(1)	Efficiéce dans la politique éducativ(2)	Degré de retard dans la scolarisation primaire universelle(3)	Indice de qualité de choix(4)
Burkina Faso	**	***	***	***
Guinée	***	**	***	***
Guyana	**	n.d.	*	*
Honduras	*	**	*	*
Mauritanie	***	*	**	**
Nicaragua	***	**	*	**
Niger	***	***	***	***
Gambie	**	**	*	*
Mozambique	**	**	***	***
Yemen	**	**	**	**
Nombre de ***	4 / 10	2 / 10	4 / 10	4 / 10
Albanie	*	**	*	*
Bolivie	**	**	*	*
Ethiopie	***	***	***	***
Ghana	**	**	*	*
Tanzanie	***	**	**	***
Ouganda	***	**	*	**
Vietnam	**	**	*	*
Zambie	***	**	*	**
Nombre de ***	4 / 8	1 / 8	1 / 8	2 / 8
Nombre total de ***	8 / 18	3 / 18	5 / 18	6 / 18

Source & explications : voir tableau C.8 de l'annexe C.

Ce qui signifie que les 12 autres pays ne devraient pas être prioritaires, concernant les critères définis plus haut. Ainsi, des pays comme la Gambie, le Honduras ou la Guyana ont été sélectionnés pour des raisons

obscurés : pour les trois critères de notre indice de qualité de choix, aucun de ces pays ne présente de priorité. Ils ont en général un endettement moyen ou sont des pays à revenus intermédiaires, leurs systèmes éducatifs sont peu efficaces et leur degré de scolarisation n'est pas le plus en retard. Finalement, on peut se demander si toutes ces initiatives ne cachent pas des intérêts plus forts entre les pays du Nord et les pays du Sud. Pourquoi tant de rapports, tant de promesses pour qu'au résultat, ce sont toujours les mêmes pays qui sont aidés ?

3.2. Quelle finalité pour PPTE-II ?

L'initiative PPTE n'a pas été élaborée par rapport au PIB par habitant des différents pays, non plus par rapport à leur évolution passée (représentée par le taux de croissance du PIB par tête depuis les années 1990), ni même par leurs échecs en matière de développement humain (représentées par les taux de mortalité) (Ranis & Stewart [2001], Cohen [2000], Collier & Domar [1999]), mais seulement sur des critères de "soutenabilité". Etant donné de l'"effet domino", ce manque de cohérence s'est répercuté sur l'initiative EFA FT.

La volonté de parvenir à attirer les flux privés comme cela a été le cas avec le Plan Brady ne peut pas fonctionner ici : pour les PPTE, ce sont surtout de dettes publiques dont il s'agit et non de dettes privées, comme cela était le cas pour les pays d'Amérique Latine. Et généralement, ce n'est pas le niveau de la charge de la dette publique qui empêche l'entrée de financements privés, mais d'autres facteurs : l'incapacité à dégager des soldes extérieurs positifs avec des exportations compétitives, la présence de guerres civiles et l'instabilité politique de ces pays et enfin la pandémie du SIDA (Ranis & Stewart [2001]). Même si les politiques éducatives peuvent permettre une croissance à long terme, il ne faut pas oublier que celles-ci doivent s'accompagner d'un environnement institutionnel adéquat et d'une politique de développement global comme le souligne Sachs [1988].

Les PAS ont trop cherché à s'appuyer sur l'exportation de produits primaires pour renflouer les caisses à court terme, ce qui n'a pas permis une évolution de la structure productive des pays d'ASS, qui sont restés dépendants de leurs productions traditionnelles (malgré les nombreuses crises des prix des matières premières), alors qu'une diversification est nécessaire (Gros, Letilly & Martinet [2002]) :

"L'administration contraint à produire les cultures de rente. Les agents du secteur moderne importent ce qu'ils consomment et exportent ce que produisent les paysans" Hugon [2001], p.17.

Certains pays se sont vus suspendre l'aide pour des motifs liés aux droits de l'homme ou désorganisation chronique : Haïti, Kenya, Zimbabwe, Togo, Niger & Myanmar. Nous ne pouvons que souscrire à ce genre de décision. Pour autant, la procédure de sélection des pays nous laisse supposer qu'elle semble plus destinée à résoudre le problème des créanciers qu'à favoriser le développement des débiteurs, étant donné que les critères d'admission sont principalement axés sur des mesures visant à estimer la soutenabilité de la dette, plutôt qu'à une "bonne gouvernance" (Dial [1999]).

Une analyse reprenant les principes dans l'approche du *Public Choice* semble montrer que l'Initiative PPTE renforcée a été décidée à la hâte par les bureaucrates nationaux et internationaux (Michaelowa [2002]). L'analyse en terme de maximisation de l'utilité des différents acteurs (bureaucrates nationaux et internationaux, ONG) laisse supposer que l'initiative PPTE renforcée doit sa signature à deux principaux facteurs : la montée du risque de non remboursement des prêts de la part des débiteurs et la valeur symbolique de l'année 2000 appuyée par le mouvement de protestation "Jubilée 2000", en vue d'annuler la dette des pays pauvres. A partir de cette analyse, on voit à quel point l'initiative PPTE renforcée n'avait pas ou trop peu été décidée selon une optique de développement à long terme.

L'analyse de Michaelowa [2002] semble confirmer le comportement opportuniste des bailleurs de fonds internationaux : ils n'acceptent d'alléger leur dette que lorsqu'ils y ont intérêt (Sachs [1988], Krugman [1988]). Pour autant, la réduction de dette se fait uniquement pour rendre celle-ci "soutenable" :

"When politicians and bureaucrats realize that default risk becomes very higher, they prefer to grant debt relief in order to mask their imprudent lending and to 'sell' the renunciation of funds as an innovative poverty reduction measure" Michaelowa [2002]

En cela, rendre une dette soutenable peut être un exercice périlleux : comment définir de façon optimale les critères de soutenabilité ? Il semble difficile de réaliser un tel pari, tant la situation de chaque pays est différente (degré d'ouverture, niveau de développement, niveau du revenu fiscal, niveau démocratique...). A cet égard, il est illusoire de prétendre fixer un niveau d'allègement de dette qui rendrait cette dernière "soutenable" :

"The question of how actually to engineer debt relief is a very difficult one. Equity and efficiency considerations will dictate that the existing creditors from all classes must coordinate any forgiveness. This will pose serious administrative and regulatory

problems, since creditors in different countries and in different sectors would face very different costs and benefits." Sachs [1988], p.32

Dans un article du Financial Times, Sachs [2000] lui-même est assez dubitatif quant à l'efficacité de la gestion de la dette des pays pauvres très endettés, considérant que les critères de soutenabilité de l'initiative PPTTE renforcée n'avaient rien à voir avec une politique cherchant à sortir les pays de leur niveau insoutenable. Les analyses les plus vigoureuses en France sur le problème de la dette sont sans appel : aucune approche (soutenabilité, illiquidité, solvabilité) ne permet de savoir à partir de quel niveau d'endettement un pays peut sortir du fardeau virtuel de la dette (à gauche du point A dans notre figure 2.1) :

"Tout ceci conduit à penser que, contrairement à ce qui est aujourd'hui mis en œuvre par les institutions internationales, tout processus de réduction de la dette devrait reposer sur une procédure extrêmement simple en matière de prise de décision. Il est en effet irréaliste de se lancer dans des analyses extrêmement sophistiquées en espérant faciliter ainsi une détermination indiscutable et objective de la soutenabilité" Raffinot [1999b], p78

3.3. L'Afrique délaissée

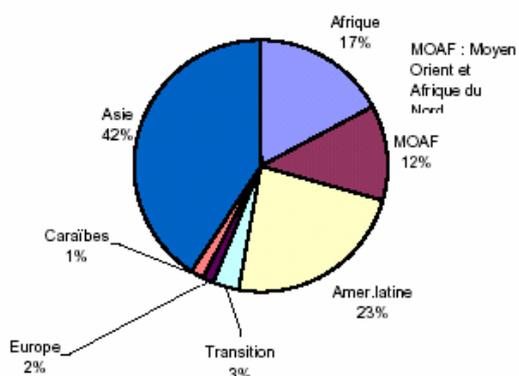
Par ailleurs, faut-il s'étonner de constater que 70 % des ressources libres de la Banque mondiale vont en moyenne à onze pays émergents ayant accès au marché privé des capitaux ? (Commission Meltzer [2000]). En ce qui concerne la Banque mondiale, on peut remarquer qu'après plusieurs retraitements de l'aide en faveur de l'éducation, on fait ressortir difficilement le fait que l'Afrique est plus aidée que les autres régions (voir graphique 3.4).

Environ 750 projets de la Banque mondiale ont concerné l'éducation. Ces projets ont conduit à un montant de prêts, dons et autres bonifications de 31 milliards de dollars, soit près de 48 milliards valeur de 2001 si l'on prend en compte l'érosion monétaire. Un premier constat vient de la troisième position du continent africain dans cette ventilation. En faisant référence uniquement aux 174 projets actifs au premier trimestre 2002, nous attendions-nous à souligner le changement de visage de la Banque mondiale, se tournant davantage vers l'Afrique, comme elle le souligne souvent (Fredriksen [2002]) ?

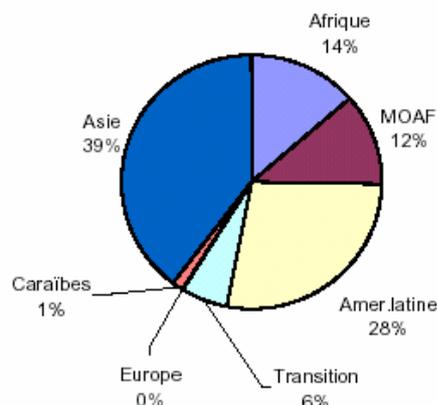
Graphique 3.4. Répartition des transferts financiers* de la Banque mondiale à l'éducation entre grandes régions

Graphique 1

Répartition par Régions
données brutes



Répartition par Régions
projets encours



Source : données de la Banque mondiale, tiré Bourdon [2002]. MOAF : Moyen-Orient, Afrique du Nord.

* les transferts concernent à la fois les dons et les prêts de la part de la Banque mondiale

En tentant de dégager l'éventuelle possibilité d'un effet de structure, du fait du sous-développement du système éducatif africain et son infériorité en matière de potentiel démographique, on fait ressortir difficilement que l'Afrique n'est pas délaissée : le calcul du montant d'aide qu'un jeune d'une région peut espérer recevoir montre que le jeune africain reçoit trois fois moins de subsides que le jeune Sud-américain. Néanmoins, il subsiste encore un biais de structure : les projets éducatifs pour certains pays seraient plus importants, étant donné qu'ils s'adressent à des niveaux d'enseignement plus coûteux. Le calcul d'une espérance d'aide par année scolaire permet de trouver que l'Afrique apparaît comme une priorité, mais très relative (voir tableau 3.9) :

"Il faut hélas reconnaître qu'il s'agit un peu d'une démonstration par l'absurde : l'écolier africain reçoit de l'aide dans la mesure où il reste peu dans le système éducatif et donc à un niveau peu coûteux". Bourdon [2002], p.8

Tableau 3.9 : Indicateurs synthétiques de la répartition régionale de l'action à l'éducation

Région	Afrique	MOAF	Amérique Latine	Transition	Caraïbes	Asie
Montant des opérations en cours (Millions de US\$)	1 316,1	1 126,6	2 689,3	581,8	119,9	3 848,7
Espérance d'aide par jeune* (\$)	21	39	75	11	12	11
Espérance d'aide par années scolaire (\$)	6,5	4,7	6,7	1	1,4	1,3

Source : Bourdon [2002]

MOAF = Moyen-Orient, Afrique du Nord

* un jeune est défini comme un enfant ayant l'âge d'accéder à l'école primaire.

Conclusion du chapitre 3

Au cours de ce chapitre, nous avons tenté de confronter les paroles aux actions, c'est-à-dire de mesurer l'impact réel de la réduction de la dette sur les politiques éducatives.

Pour montrer cela, nous nous sommes d'abord questionnés sur les fondements de l'aide internationale. Quelle est aujourd'hui la part de l'aide bilatérale, celle qui va à l'éducation ? Nous avons montré que les pays du Nord ne respectent pas leurs promesses en matière d'aide internationale et que leur aide allant à l'éducation baisse pour un grand nombre de pays. Tandis que ces pays soulignaient, dès 1990 à Jomtien, la nécessité d'aider le niveau primaire, on constate amèrement qu'ils n'en font pas acte. Concernant la nécessité de coordonner l'aide internationale, nous avons souligné que c'est un vœu pieux, d'autant plus qu'il s'agit d'un « cartel des bonnes intentions », comme le note Easterly.

Puis, nous avons analysé de près les montants en jeu concernant les initiatives étudiées. Il en ressort des conclusions décevantes : les montants qui seront réellement redistribués dans les systèmes éducatifs sont à la fois faibles et mal répartis entre les pays. En prenant en compte la « valeur de marché » de la dette des pays, il en ressort que, même si les pays africains consacraient la totalité de l'allègement, ils ne pourraient pas financer l'école primaire pour atteindre la scolarisation universelle.

Néanmoins, il nous fallait souligner que ces initiatives n'ont pas la même finalité. A quoi sert l'initiative PPTTE sinon à servir les intérêts de la

Banque mondiale, qui sont ceux d'une banque en général, c'est-à-dire de gérer efficacement le remboursement des prêts octroyés et rendre rentables ceux-ci ? Nous avons souligné que la sélection des pays ne s'est pas faite sur des critères d'endettement ou de qualité de politique éducative. A travers la construction d'un indice de qualité de choix dans l'initiative EFA FT, nous avons montré que deux tiers des pays ont été sélectionnés pour des raisons qui restent encore obscures...

Partie 2

Analyse du discours de la Banque Mondiale
en termes de politique éducative

L'objectif principal de cette seconde partie est de présenter la vision qu'a la Banque mondiale de l'école efficace. Par ailleurs, nous chercherons à répondre à la question n°2, à savoir : si la montée de la dette a contraint les pays africains en matière éducative, pourquoi certains pays ont-ils financé une école efficace ?

Notre méthode d'analyse va être similaire à celle de la première partie : après avoir constaté les faits, nous allons présenter la vision qu'a la Banque mondiale du meilleur système éducatif, et enfin, nous allons apporter quelques visions critiques quant à cette approche.

Dans un premier temps, nous jugeons nécessaire de nous focaliser sur le fonctionnement interne de l'école, c'est-à-dire en considérant l'école comme une fonction de production. Cette approche, que nous qualifions de "micro", aura pour but de distinguer les pays efficaces des autres et de chercher à dégager les principaux traits de cette efficacité. Un pays est considéré comme efficace dès lors qu'il permet d'obtenir le meilleur des systèmes éducatifs (en terme de taux d'achèvement) avec le minimum de ressources utilisées (selon la méthodologie de la Banque mondiale que nous développerons infra). En effet, dans ce **chapitre 4**, il est nécessaire de rappeler que les critères d'efficacité que nous utiliserons seront identiques à ceux utilisés par la Banque mondiale. Notre propos sera alors de voir si les pays les plus endettés sont aussi ceux les moins efficaces en matière éducative. Dans la négative, nous chercherons à distinguer les principaux traits de ces systèmes éducatifs, rassemblés sous forme de "valeurs-cibles" (benchmarks) par la Banque mondiale. Mais, à notre sens, la profonde observation qu'il faudra tirer de ce chapitre constitue l'extrême diversité des systèmes éducatifs africains.

Trop souvent, les analyses se focalisent soit sur la vision "micro" de l'école, soit sur une vision "macro". Nous pensons que le discours de la Banque mondiale en matière éducative ne s'arrête pas aux simples "valeurs-cibles" présentées dans le chapitre 4. En cela, il nous faudra également analyser comment l'école doit être gérée globalement, au niveau local comme au niveau global et quelles sont les grandes politiques émises par la Banque dans la stratégie éducative nationale. Après avoir présenté brièvement l'extrême diversité dans les stratégies éducatives africaines, nous exposerons dans le **chapitre 5** le meilleur mode de gestion des écoles selon les principes de la Banque.

Enfin, conformément à notre schéma d'analyse, il nous semble nécessaire d'apporter quelques visions critiques aux principes émis par la

Banque dans l'organisation de l'école d'une part, et la politique éducative au niveau "macro" d'autre part. Pour cela, au cours du **chapitre 6**, notre propos cherchera à souligner les dangers que peut causer une politique homogène face à une Afrique hétérogène. Nous parlerons notamment de la "politique de l'éducation unique"³⁹. Par ailleurs, il nous faudra aussi discuter des changements sur le plan "macro", à savoir des effets négatifs perçus et perceptibles de la décentralisation de l'école, de la privatisation de l'éducation, du processus de ciblage...

³⁹ En paraphrasant la "politique de l'enfant unique".

Chapitre 4

Analyse des systèmes éducatifs africains

Au cours de ce chapitre, nous allons tenter d'apporter une analyse des systèmes éducatifs africains. Cette analyse va chercher à savoir quels sont les pays qui réussissent le mieux en termes d'achèvement scolaire et si cette efficacité est bien corrélée avec le niveau d'endettement.

Pour montrer ceci, nous allons tout d'abord souligner l'importance des documents stratégiques concernant l'éducation de près ou de loin (DSRP et RESEN). Surtout, il nous faudra souligner la diversité des situations, autant entre les grandes régions du monde qu'à l'intérieur de celles-ci. Nous chercherons à montrer en quoi l'Afrique subsaharienne est la région la moins avancée en terme de performance éducative. Puis, nous chercherons à dégager les différentes régions d'Afrique qui réussissent mieux en éducation que d'autres.

Dans notre second paragraphe, nous allons tenter de mesurer l'efficacité des systèmes éducatifs africains. Pour cela, il nous faudra tout d'abord souligner l'extrême diversité des systèmes éducatifs en Afrique subsaharienne. En appliquant la méthodologie utilisée par la Banque mondiale, on tentera de faire ressortir les principales caractéristiques des systèmes éducatifs qui sont efficaces. Nos critères d'efficacité seront la corrélation entre les dépenses éducatives et les taux d'achèvement scolaire. Nous comparerons également les taux bruts de scolarisations et les taux d'achèvement du primaire. A ce stade, il nous sera possible de savoir si l'efficacité éducative est bien corrélée négativement avec le niveau d'endettement du pays considéré.

Enfin, dans une dernière section, il sera question d'étudier les valeurs-cibles (benchmarks) que la Banque mondiale « conseille » aux pays africains. Plus précisément, nous discuterons du problème de la baisse de la rémunération des enseignants et du taux de redoublement.

1. La nécessaire définition d'une politique éducative en vue d'une diversité des situations nationales

1.1. La rédaction de la politique éducative dans les DSRP et RESEN

Une question fondamentale quant à l'obtention d'une scolarisation primaire universelle ne revient pas seulement à poser le problème du financement de l'école, mais aussi à se demander s'il ne s'agit pas avant tout de la question de l'école efficace. La contribution de l'aide au programme d'éducation pour tous doit s'accompagner d'efforts substantiels de la part des pays bénéficiaires pour mieux utiliser les ressources existantes, c'est-à-dire celles qui viennent des budgets nationaux (Bourdon [2003]). Ainsi, il faut rechercher le meilleur des modèles de gestion d'écoles, c'est-à-dire obéir au principe d'efficacité.

L'analyse des systèmes éducatifs africains peut se faire à travers les rapports RESEN effectués par les pays africains. Ces rapports tentent de dresser une analyse globale des systèmes éducatifs (voir encadré 4.1). Il faut toutefois souligner que l'extrême fragilité de ces rapports réside dans la difficulté d'avoir des statistiques de qualité.

Encadré 4.1 : Rapport d'Etat d'un Système Educatif National (RESEN)

Le rapport doit être composé de 8 chapitres :

- Chapitre 1 – Contexte global de l'évolution du secteur de l'éducation (5-10 pages)

Ce chapitre d'introduction décrit les aspects démographiques, macroéconomiques, du financement de l'éducation, du rôle de l'initiative PPTE. Le coefficient "Bêta" sert à mesurer la priorité donnée à l'éducation, proportion des recettes fiscales pour l'éducation.

- Chapitre 2 – Analyse des scolarisations (15-25 pages)

Il y a une distinction importante entre taux brut de scolarisation et taux de rétention. Ce second facteur permet de dégager un indice de qualité de l'école : il ne suffit pas d'envoyer les enfants à l'école, encore faut-il qu'ils y restent durant toute la scolarité primaire et avec le moins de redoublement possible. En effet, par exemple, au Zimbabwe, le taux de redoublement est de 2 % contre 36 % au Togo !

- Chapitre 3 – Analyse des aspects financiers (20-25 pages)

Ce chapitre permet l'analyse de l'évolution des ressources publiques par niveau et type de dépenses, mais aussi des coûts unitaires : à la lecture de quelques

rapports, on constate que les dépenses ne sont pas toujours en relation avec la qualité de l'éducation. Le tableau 3.7 est censé montrer le salaire des enseignants en unités de PIB par tête, afin de dégager les Etats trop "généreux" pour leurs fonctionnaires...

- Chapitre 4 – L'efficacité interne du système et la qualité de l'éducation (10-20 pages)

Ce chapitre dégage la fréquence des redoublements et abandons : il permet de dégager un coefficient d'efficacité. Par ailleurs, il est souligné la relation entre acquis des élèves et caractéristiques personnelles, ce qui permet d'observer les inégalités sociales, économiques et culturelles.

- Chapitre 5 – Efficacité externe associée à la production du capital humain (10-20 pages)

L'efficacité externe s'intéresse à la performance des formés quand ils ont quitté le monde éducatif et sont entrés dans leur vie d'adulte sociale et productive. Le rapport souligne qu'il convient d'assurer le minimum qui est le primaire plutôt que de s'attacher à 9-10 ans de scolarités (appuis sur Mingat sur l'Asie, Mingat [1995 & 1998])

- Chapitre 6 – L'équité et les disparités dans un système d'enseignement (10-15 pages)

Il s'agit d'effectuer une différenciation entre le milieu géographique, le sexe ou le niveau de revenu dans la famille. Dans quelle mesure certaines catégories de population réussissent mieux que d'autres à s'approprier les ressources ? Prise en compte des aspects redistributifs : on constate le plus souvent que c'est le supérieur qui coûte le plus cher, alors que une grande proportion des étudiants du supérieur sont aisés (courbe de Lorenz et de Gini)

- Chapitre 7 – La gestion administrative et pédagogique du système

Ce chapitre étudie la question épineuse de la gestion du personnel éducatif et de la répartition du budget éducatif entre les dépenses salariales et celles pour le matériel scolaire.

Enfin, le chapitre 8 dresse une synthèse du rapport.

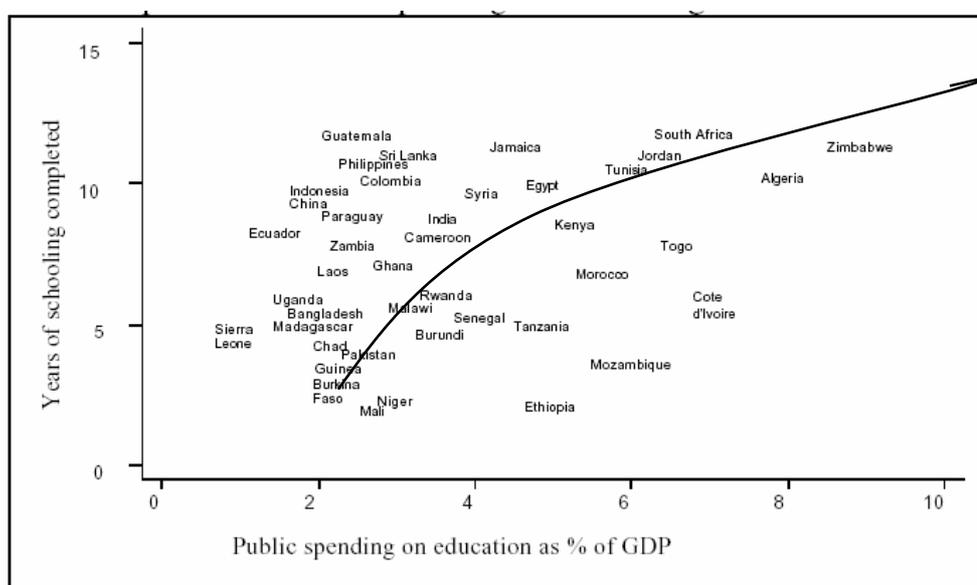
Source : Mingat A, Rakotomalala M., Tan J.-P. [2001]

1.2. L'absence de lien entre dépenses et efficience éducatives : une diversité des situations

L'observation du lien entre dépenses et résultats quantitatifs souligne le fait qu'il n'y a pas de relation mécanique entre une scolarisation forte et

une dépense accrue : ainsi, les inégalités en matière d'éducation ne découlent pas totalement des inégalités en matière de financement. Le graphique 4.1 souligne le manque de corrélation entre la dépense publique et la scolarisation accrue. En effet, en Afrique, si l'on compare le Mozambique et la Tunisie, on constate que ces pays consacrent la même portion de leur PIB à l'éducation, tandis que le nombre d'années scolaires effectuées est de 3,5 années au Mozambique contre 10 en Tunisie. Pareillement pour la Côte d'Ivoire et l'Afrique du Sud : le nombre d'années scolaires effectué est de 5 pour la Côte d'Ivoire contre 11 pour le second pays. Bien évidemment, les spécificités des trajectoires nationales expliquent en grande partie ces différences, mais il n'empêche que celles-ci n'expliquent pas toutes ces divergences.

Graphique 4.1 : Part de la dépense publique à l'éducation et nombre d'années scolaires effectuées



Source : Fredriksen [2002]

Avec des moyens identiques, des pays peuvent avoir des résultats très différents, selon l'efficacité avec laquelle ces moyens sont utilisés.

Dans une vision plus globale, il ressort que l'Afrique subsaharienne est moins efficace que les autres PMA, en ce qui concerne la scolarisation dans le primaire. Le tableau 4.1 semble indiquer que, à dépense éducative moyenne en rapport au PIB égale, les PMA d'Afrique scolariseraient jusqu'au terme du primaire 15 % de la génération de moins que les autres PMA. En effet, les PMA consacrent en moyenne 1,4 % de leur PIB à

l'éducation primaire, et pourtant, le taux d'achèvement du primaire pour une génération n'est que de 45 % pour les PMA d'ASS contre 60,1 % pour les autres PMA.

Tableau 4.1 : Indicateurs sur le système éducatif des PMA africains

Chiffres moyens	PMA	autres
	Afrique	PMA
Accès d'une génération à l'école	77%	88%
Achèvement du primaire pour une génération	45%	60,1%
Dépense pub. %PIB	19%	19,9%
Part des dépenses éducatives	17,8%	16,12%
Dépense publique éducative en part du PIB	3,04%	3,11%
Part du primaire dans la dépense	49,2%	46,56%
Part dépense du primaire dans PIB	1,44%	1,39%
Coût unitaire au primaire en % du PIB par tête	12,9%	11,7%

Tiré de Bourdon [2003].

Les études de Barro et Lee [2000] concernant les comparaisons internationales en matière d'achèvement du niveau primaire renforcent l'idée du retard africain : tandis que les pays développés comptent en moyenne 9,76 années de scolarisation dans leur population, les pays d'Afrique subsaharienne n'en ont que 3,52, soit près de trois fois moins.

Selon une étude réalisée par Lau, Jamison et Louat [1991], une augmentation de 10 % du niveau moyen d'éducation de la population active a engendré 1,7 % de croissance économique additionnelle en Amérique Latine, 1,3 % en Asie de l'Est, 1 % au Moyen-Orient, et seulement 0,3 % en Afrique subsaharienne. La contribution de l'éducation à la croissance en Afrique subsaharienne est ainsi environ cinq fois inférieure à celle des régions plus performantes.

1.3. Une diversité à l'intérieur même de l'Afrique subsaharienne

Pour autant, à ce stade, on serait poussé à considérer l'école en Afrique comme étant globalement en retard. Il nous faut désormais étudier les différences qui peuvent exister à l'intérieur même des pays d'Afrique subsaharienne.

En premier lieu, si l'on compare l'évolution concomitante de la couverture du système éducatif et des ressources publiques mobilisées entre 1975 et 1993, il en ressort des différences entre les grandes régions d'Afrique subsaharienne. Le tableau 4.2 souligne que toutes les régions ont fait des progrès dans les scolarisations entre ces deux dates : la majorité

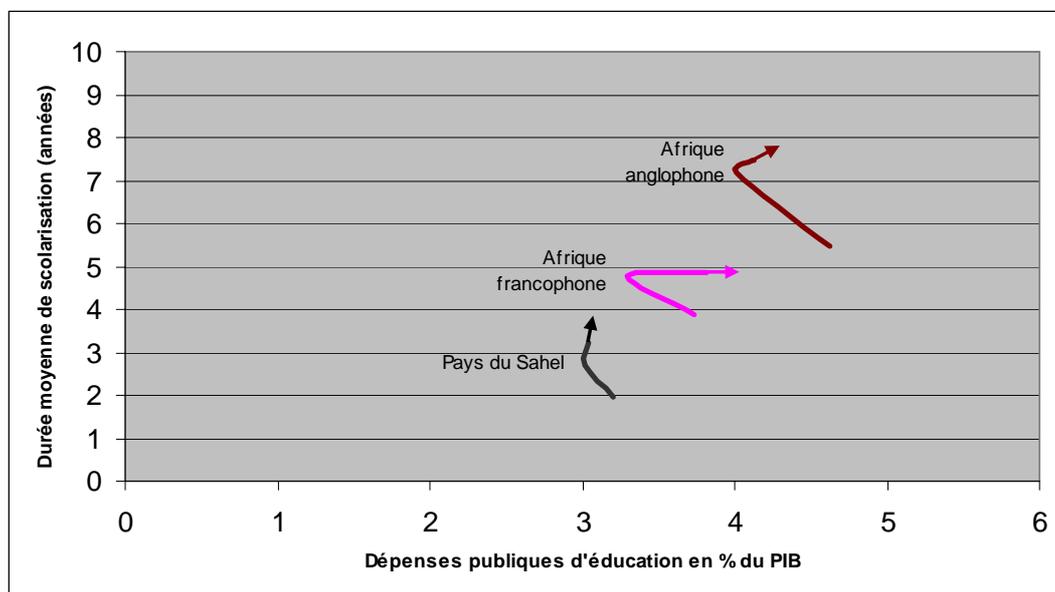
d'entre elles l'a fait en suivant un « chemin efficient » : c'est-à-dire qu'elles ont en moyenne développé la couverture globale de leurs systèmes éducatifs, sans consommer un volume de ressources budgétaires plus élevé. Pour autant, toutes les régions n'ont pas connu les mêmes évolutions. A l'intérieur de l'Afrique subsaharienne, les pays anglophones, en tant que groupe, ont réalisé une performance particulière en ce sens qu'ils ont réussi à la fois à augmenter le volume de leurs scolarisations (la durée moyenne est passée de 5,48 années à 7,48 années, une augmentation d'environ 36 %) tout en réduisant la consommation du secteur en ressources publiques (elle est passée de 4,63 à 4,13 % du PIB, une diminution d'environ 11 %). Dans le même temps, l'amélioration de la situation de l'Afrique francophone, globalement positive, a toutefois été plutôt moins favorable car l'augmentation de la couverture n'a été que d'environ 18 %, alors que la consommation en ressources publiques a augmenté d'à peu près 3 % sur la période. Parmi les pays francophones, ceux du Sahel ont réalisé de façon globale des progrès qu'il convient sans doute de souligner (augmentation de près de 70 % de l'indicateur de couverture de leur système éducatif). Pour autant, ces pays sont nettement en retard par rapport aux autres pays d'Afrique subsaharienne, étant donné que la durée moyenne de scolarisation n'est qu'en moyenne de 3,2 années, contre 5,6 en moyenne pour l'Afrique (voir graphique 4.2).

Tableau 4.2 : Evolution concomitante de la couverture du système éducatif et des ressources publiques mobilisées pour l'Afrique subsaharienne (1975-1993)

Régions	Durée moyenne de scolarisation (années)			% dépenses publiques d'éducation dans PIB		
	1975	1985	1993	1975	1985	1993
Afrique francophone AF	3,87	4,78	4,85	3,73	3,29	3,82
AF Sahel	1,94	2,68	3,22	3,2	3,02	3,04
AF Côte	4,67	5,43	5,53	4,5	5,27	5,53
AF Centre/Est	4,96	6,1	5,75	3,7	2,53	3,5
Afrique anglophone AA	5,48	7,18	7,48	4,63	4,01	4,13
AA Côte	4,71	6,56	6,35	4,93	2,07	2,25
AA Centre/Est	5,86	7,48	7,97	4,48	4,98	4,91

Source : Mingat & Suchaut [2000]

Graphique 4.2 : Evolution concomitante de la couverture du système éducatif et des ressources publiques mobilisées pour 3 régions d'Afrique subsaharienne (1975-1993)



Source : Mingat & Suchaut [2000], remanié par l'auteur.

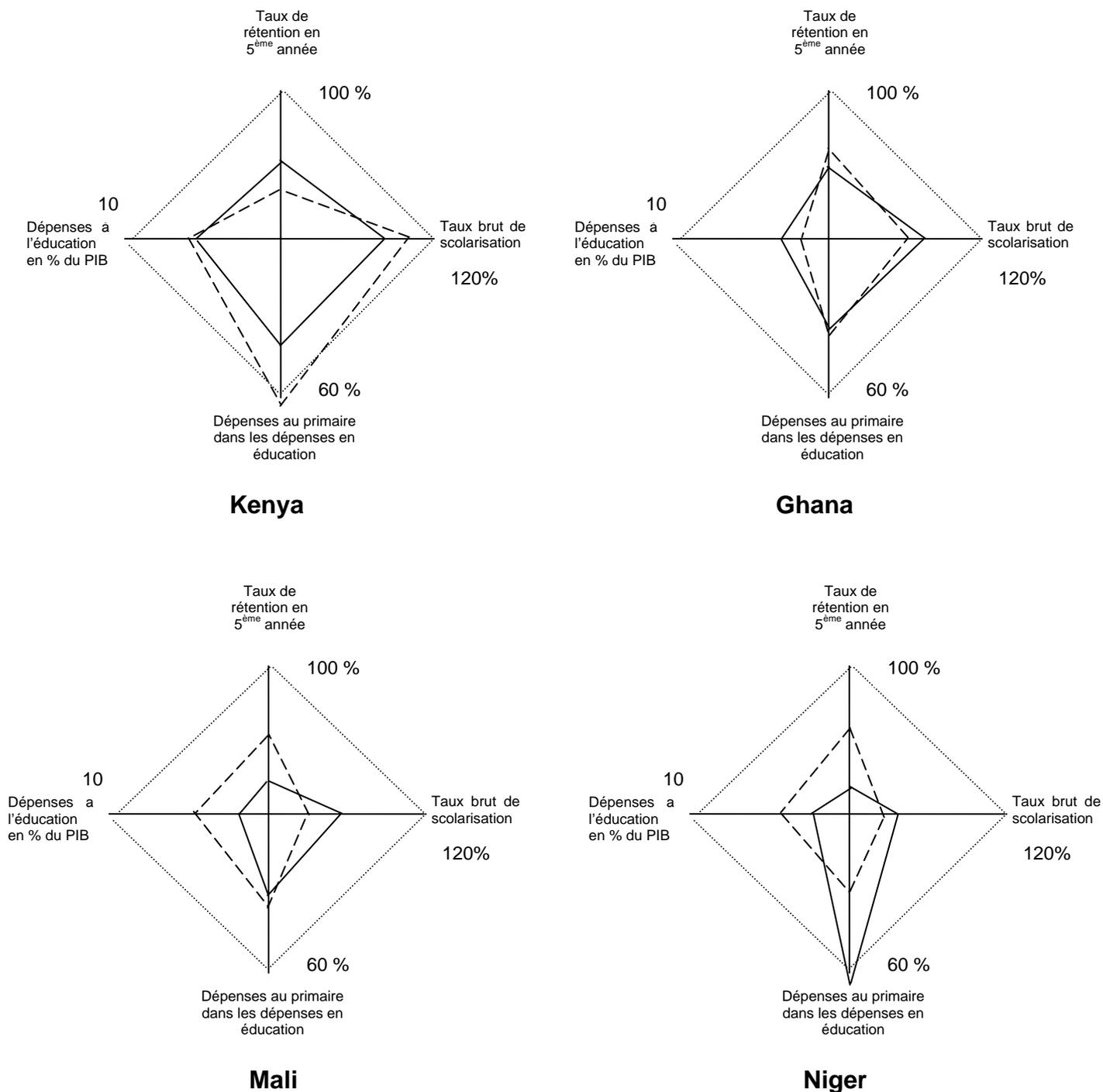
2. Analyse de l'efficacité des systèmes éducatifs africains

2.1. Une diversité des évolutions depuis les années 80 : souligner les spécificités nationales

L'analyse de l'efficacité en matière éducative peut être effectuée par l'étude de l'évolution de quatre critères, sous forme de diamants. Nous avons tenté de comparer les évolutions réciproques du taux brut de scolarisation, du taux de rétention en 5e année, de la part des dépenses éducatives dans le PIB et de la part des dépenses allant au primaire dans les dépenses éducatives, le tout pour un échantillon de 8 pays, entre 1980 et 2000⁴⁰. La totalité de ces diamants et les sources des données sont disponibles dans l'annexe D. Nous avons sélectionné quatre pays afin de souligner la diversité des situations initiales et même des évolutions depuis 1980. L'examen de l'évolution des quatre critères pour le Kenya, le Ghana, le Mali et le Niger souligne des différences importantes (voir figure 4.1).

⁴⁰ Il faut noter qu'en raison des problèmes récurrents de données concernant les systèmes éducatifs africains, les années 1980 et 2000 sont très arbitraires : parfois nous n'avons pu recueillir des données que pour des années antérieures ou postérieures.

Figure 4.1 : Comparaison de quatre critères sur les systèmes éducatifs pour quatre pays (1980-2000)



Pour toutes les sources, voir Annexe E. Les traits en pointillés concernent les données de 1980. Les traits pleins concernent les données de 2000.

Tout d'abord, on constate que l'évolution est différente pour chacun des pays. Cette observation est fondamentale pour la suite, car elle nous

permettra de tempérer l'action de la Banque mondiale sur les systèmes éducatifs africains. Tandis que les pays anglophones considérés (Kenya, Ghana) voient leur taux brut de scolarisation baisser au cours des vingt dernières années, les pays francophones (Niger, Mali) le voient augmenter. Il faut souligner que les pays anglophones étaient déjà en avance en 1980, en ce qui concerne le TBS et le taux de rétention, alors que les dépenses en éducation n'étaient pas fortement différentes entre les régions d'Afrique. De façon quasi-générale, on observe une baisse du taux de rétention entre 1980 et 2000 : cette baisse est plutôt faible pour le Ghana (le taux de rétention passe de 73 à 64 %), tandis qu'elle est très forte pour le Niger et le Mali (respectivement de 67 à 20 % pour le Niger, et de 58 à 23 % pour le Mali). On peut constater que le système éducatif du Kenya paraît plutôt efficace car on observe une concomitance entre la baisse des dépenses éducatives et l'augmentation du taux de rétention. Pour autant, le TBS du Kenya a connu une inflexion depuis 1980, en passant de 109 à 90 % pour l'année la plus récente.

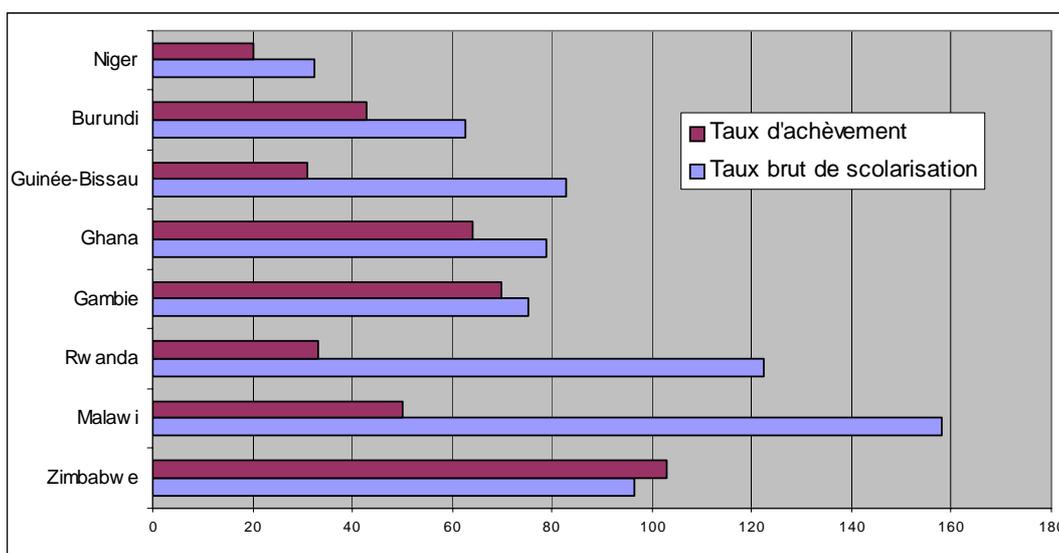
On constate aussi qu'il y a des divergences entre les pays d'une même sous-région d'Afrique : tandis que le Kenya a vu son TBS baisser au cours du temps, celui du Ghana a plutôt augmenté. On observe une évolution inverse concernant le taux d'achèvement : il a plutôt augmenté pour le Kenya, alors qu'il a baissé pour le Ghana. Pour les pays francophones considérés, on constate qu'alors le Niger dépense une grande partie de son budget éducatif au niveau primaire par rapport au Mali (62 % contre 42,1 % pour le Mali), il ne parvient pas à obtenir un TBS plus élevé que le Mali (TBS de 32,43 % pour le Niger contre 55,15 % pour le Mali). Il ne faut donc pas considérer les systèmes éducatifs africains comme étant homogènes, mais plutôt remarquer qu'il y a des systèmes plus efficaces que d'autres.

Au vu de l'extrême diversité des situations, il semble donc nécessaire de ne pas généraliser des situations ponctuelles à des régions entières. Pour tenter de repérer les « bons élèves », nous allons reprendre l'analyse faite par la Banque mondiale dans le cadre de l'initiative EFA Fast Track (World Bank [2002b]).

2.2. La prise en compte du taux d'achèvement du primaire

Pour cela, il nous faut comparer le taux brut de scolarisation et le taux d'achèvement du primaire pour chacun des pays. Dans le graphique 4.3 sont indiqués ces indicateurs pour quelques pays. On constate là encore une extrême diversité : tandis que pour certains pays, les deux indicateurs sont élevés (Ouganda), pour d'autres, les deux sont faibles (Niger) ou d'autres encore sont dans des situations intermédiaires (Rwanda, Tanzanie).

Graphique 4.3 : Taux brut de scolarisation et taux d'achèvement pour un échantillon de 8 pays (1999)



Voir World Bank [2002b] pour les données concernant l'échantillon complet.

Dans ce sens, on peut constater que certains pays sont plus efficaces que d'autres : l'Ouganda, pour qui, à la fois le TBS et le taux d'achèvement sont élevés (respectivement 102 et 82 %), peut être perçu comme un pays où le système éducatif est performant. Par contre, un pays comme le Tchad peut être perçu comme peu performant, car son TBS est élevé, tandis que son taux d'achèvement est faible (respectivement, 71 et 19 %).

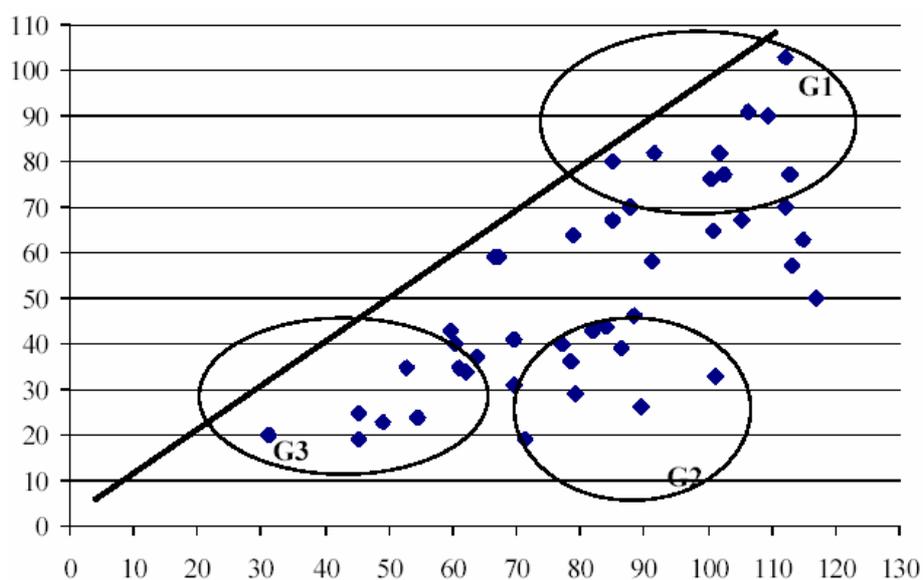
Le tableau C.1 de l'annexe C permet de comparer l'efficacité éducative avec le niveau d'endettement. On constate que le Tchad, qui est considéré comme moyennement endetté, est peu efficace en matière éducative, tandis qu'un pays comme l'Ouganda, qui est très endetté, a une politique efficace dans l'éducation (selon les critères cités ci-dessus). Autre exemple, un pays comme le Burkina Faso, qui est moyennement endetté, est considéré comme inefficace (il fait partie du groupe 3). Un autre pays, la Zambie, qui est très endetté, fait partie du groupe 1, donc il a une politique efficace dans l'éducation, selon la méthodologie de la Banque mondiale.

Par conséquent, on constate qu'il n'y a pas de relation mécanique entre endettement et efficacité dans la politique éducative.

Un graphique permettant de comparer le taux brut de scolarisation et le taux d'achèvement du primaire permet de voir quels sont les pays qui sont les plus performants en matière de politique éducative. Le graphique 4.4 permet de dégager 4 groupes de pays. La droite bissectrice correspond à

l'axe d'efficacité : égalité entre le taux brut de scolarisation et le taux d'achèvement. On constate que peu de pays sont autour de cette droite : les pays du groupe 1 peuvent être considérés comme performants. Ceux du groupe 1 ont les deux indicateurs élevés, tandis que ceux du groupe 3 ont les deux faibles. On dira alors que les pays du groupe 3 ont une performance moyenne, du fait que leurs systèmes éducatifs sont peu développés. Par contre, les pays du groupe 2 peuvent être considérés comme très inefficients, puisque leur TBS est élevé tandis que leur taux d'achèvement est faible (voir tableau 4.3). La liste complète des pays selon les différents groupes est présente dans le tableau C.3 de l'annexe C.

Graphique 4.4 : Relation entre le taux brut de scolarisation (abscisses) et le taux d'achèvement du primaire (ordonnées)



Source : World Bank [2002b]. Abscisses : TBS (taux brut de scolarisation)
 Ordonnées : Taux d'achèvement

Tableau 4.3 : Analyse de la performance des systèmes éducatifs africains

Groupes	Taux brut de scolarisation	Taux d'achèvement du supérieur	Performance globale
Groupe 1	> 90 %	> 70 %	Bonne performance
Groupe 2	> 70 %	< 50 %	Forte inefficience
Groupe 3	< 60 %	< 60 %	Syst. Educ. peu développés, performance moyenne
Groupe 4	Autres cas	Autres cas	Pays dans une situation intermédiaire

Source : World Bank [2002b], voir annexe C.

2.3. Les valeurs-cibles (benchmarks) de la Banque mondiale en matière éducative

A partir de ce constat, on peut supposer que les pays du groupe 1 peuvent servir de modèle pour les autres pays. Dans ce sens, on constate que les systèmes éducatifs de ces pays ont les caractéristiques suivantes :

- Ils donnent une grande part du PNB à l'éducation primaire ;
- Ils ont des coûts unitaires dans la moyenne des pays étudiés – ni trop élevés, ni trop bas ;
- Ils rémunèrent chaque enseignant autour de 3,6 fois le PIB par tête ;
- Ils ont une grande part des dépenses consacrées aux achats non récurrents (dépenses non salariales en général) ;
- Ils ont un taux d'encadrement autour de 40 élèves pour un enseignant ;
- Ils ont un taux moyen de redoublement en dessous de 10 %.

Plus généralement, l'approche normative de la Banque mondiale dégage des valeurs plus précises, appelées valeurs-cibles (benchmarks), censées permettre de distinguer les bons des mauvais élèves de la Banque mondiale (voir tableau 4.4).

Tableau 4.4 : Les valeurs-cibles (benchmarks) de la Banque mondiale dans le secteur éducatif

	Fourchette des pays étudiés	Moyenne de tous les pays	Moyenne des pays ayant les plus grands taux d'achèvement	Valeurs-cibles pour 2015
Dépenses pour l'éducation				
Salaire moyen de l'enseignant (a)	0,6 – 9,6	4,4	3,6	3,5
Taux d'encadrement	13 – 78,9	46	39,6	40
Dépenses en dehors des salaires	0,1 – 45,0	23,8	25,2	33
Taux de redoublement moyen	0,0 – 36,1	16,6	8,2	10 ou moins
Taux de scolarisation privée	0,0 – 76,6	9,9	11,5	10
Mobilisation des ressources nationales				
Revenus du gouvern. en % du PIB	8 – 55,7	19,6	20,7	14/16/18(b)
Dépenses d'éducation en % des revenus	3,2 – 32,6	16,9	18,5	20
Dépenses au primaire en % des dépenses d'éducation	26 – 66,3	49,3	47,2	50

Source : World Bank [2002b] (a) exprimé comme un multiple du PIB par tête

(b) valeurs-cibles (benchmarks) dépendantes des niveaux de PIB par tête.

3. Réformer les systèmes éducatifs pour améliorer leur efficacité

3.1. Analyse globale des changements à effectuer

Les deux principaux changements qui sont demandés par la Banque mondiale aux pays dont les systèmes éducatifs sont inefficients sont la baisse de la rémunération des enseignants et l'abaissement des taux de redoublements. En effet, comme on peut le constater dans le tableau 4.5, la rémunération moyenne des enseignants varie beaucoup de groupes en groupes : tandis qu'un enseignant ne gagne « que » 3,6 fois le PIB par tête dans les pays du groupe 1, il gagne 6,9 fois le PIB par tête dans le groupe 3. Dans ce sens, le principal obstacle pour les pays du groupe 3 est le salaire des enseignants. Notons qu'en ce qui concerne le groupe 2, considéré comme inefficace, le salaire des enseignants représente en moyenne 3,7 fois le PIB par tête, soit sensiblement le même niveau que les pays du groupe de référence. Pour autant, le principal obstacle à l'obtention de la scolarisation primaire universelle pour les pays du groupe 2 s'avère être le problème du redoublement : il représente en moyenne 25,1 % pour le groupe 2 contre 8,2 % en moyenne pour les pays du groupe 1. Le raisonnement est simple : le redoublement excessif des élèves bloque l'entrée de nouvelles cohortes, surcharge les classes et met donc à mal la qualité du système éducatif. Chaque élève qui redouble prend la place d'un potentiel nouvel élève en âge d'entrer dans le système éducatif. Ainsi, l'accès au système scolaire peut-il être perturbé par la politique de redoublement.

Tableau 4.5 : Comparaison entre les taux de redoublement et la rémunération des enseignants pour chacun des groupes de pays

Groupes	Taux brut de scolarisation	Taux d'achèvement	Salaire des enseignants (multiple du PIB par tête)	Taux de redoublement (%)
Groupe 1	103,1	84,5	3,6	8,2
Groupe 2	93,2	42,4	3,7	25,1
Groupe 3	48,3	27,0	6,9	19,5
Groupe 4	84,2	51,4	3,5	13,7

Source : World Bank [2002b]. Voir tableau C.3 de l'annexe C.

Avant d'entamer l'analyse de la rémunération des enseignants et du redoublement, nous allons présenter brièvement quelques recherches actuelles semblant aller dans le sens des "recommandations" de la Banque mondiale.

Tout d'abord, étant donné que les niveaux d'enseignement supérieur africains profitent davantage aux étudiants issus de familles riches, il semble important de rediriger les dépenses d'éducation vers des niveaux plus faibles, notamment dans les niveaux primaires. Comme elle le souligne dans son document stratégique sur le secteur éducatif de 1999, l'attachement trop fort au niveau supérieur est propice à des inégalités dans l'obtention des bourses d'enseignement supérieur, puisque ce sont les plus riches qui accèdent à ces niveaux d'excellence. Par exemple, au Ghana, le quintile le plus riche des ménages absorbe 45 % des bourses d'enseignement supérieur alors que le quintile le plus pauvre n'en reçoit que 6 %. Au Malawi, la répartition est encore plus inégale puisque les chiffres correspondants sont respectivement de 59 % et de 1 % (World Bank [1999]).

Concernant les dépenses hors salaires des fonctionnaires, elles sont appuyées par une multitude d'études économétriques qui traitent l'éducation comme une "fonction de production". La plus grande influence a été mise en évidence, des manuels scolaires et du matériel d'instruction par rapport aux salaires des enseignants ou à la taille des classes (Mingat & Suchaut [2000]). En analysant le système éducatif de 5 pays francophones⁴¹ faisant partie de la Confémen⁴², Michaelowa [2000] a confirmé l'idée de l'importance de la disponibilité de livres ou de l'accès aux médias et de la nécessaire relativité avec laquelle il faut traiter le "mythe" de la classe idéale de 20 élèves⁴³. Pour une touche d'ironie, notons que Filmer et Pritchett [1999] prétendent que plus est que les éducateurs ont une influence négative sur l'allocation des dépenses éducatives. La répartition entre différents inputs serait biaisée en faveur des enseignants : "les enseignants sont capables de faire du lobbying alors que les livres et les tables ne le peuvent pas :" (cité dans Akkari [2002]).

3.2. La nécessité de baisser la rémunération des enseignants

L'analyse de la rémunération des enseignants montre que les pays d'Afrique subsaharienne francophone se distinguent, à niveau de développement donné, par des niveaux de salaires des enseignants spécialement importants. Selon une modélisation du niveau de salaire des enseignants effectuée par Mingat et Suchaut [2000], dont les résultats sont

⁴¹ Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Madagascar, Sénégal.

⁴² La Confémen (Conférence des Ministres de l'Éducation des Pays ayant le Français en Partage) est une organisation qui dirige notamment le PASEC (Programme d'Analyse des Systèmes Éducatifs des pays de la Confémen), ce programme comprenant une très riche base de données sur l'éducation de nombreux pays francophones.

⁴³ Toujours d'après Michaelowa [2000], il semblerait que jusqu'à 60 élèves par classe, la qualité de l'enseignement ne soit pas compromise.

présentés dans le tableau 4.6, on constate que l'écart de rémunération entre ces pays et ceux d'Asie est de + 3,6 unités de PIB par tête (modèle ap). Si l'on découpe l'ASS francophone en trois zones, on constate que l'écart varie de + 2,36 points pour les pays de la Côte à + 5,72 points pour les pays sahéliens : ce qui montre qu'à niveau de PIB par tête comparable, le niveau des salaires dans les pays du Sahel serait en moyenne plus que le triple de celui des pays d'Asie ou d'Amérique latine. Etant donné que la cherté de l'éducation peut bloquer le processus de scolarisation primaire universelle, les auteurs expliquent que le niveau très élevé des salaires dans la zone sahélienne (au-delà de ce qui tient à leur relativement faible niveau de développement économique) joue un rôle notable dans l'explication de la modeste performance des pays de cette zone en termes de couverture de l'école.

Tableau 4.6 : Modélisation du niveau de salaire des enseignants (unité de PIB/tête), 1993 – 51 Observations – Pays < 2000 US\$ de PIB par tête

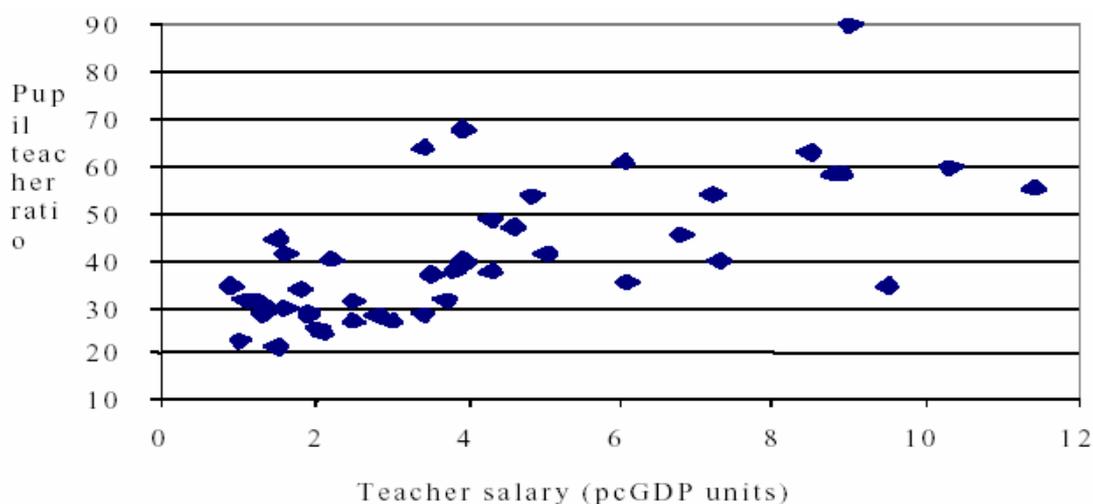
Modèle	Ap	Aq
Constante	6,3	- 5,0
Log PIB/tête	- 1,25	2,36
(Log PIB/tête) ²	0,10	- 0,18
Asie	Réf.	Réf.
Afrique		
Amérique	- 0,29	- 0,22
Moyen-Orient	0,66	0,76
Afrique		
Francophone	3,76**	
Anglophone	0,97	
« Autre »	11,00**	11,78**
Afrique		
Franco/Sahel		5,72**
Franco/Côte		2,36**
Franco/Centre-Est		3,12**
Anglo/Côte		- 1,31
Anglo/Centre-Est		2,10**
R ² (%)	64,5	73,7

Source : Mingat & Suchaut [2000], p.72.

Significatif au seuil de 10 % (*) ou de 5 % (**).

Dans ce sens, la forte rémunération de l'enseignant pénalise les dépenses courantes autres que les salaires, ce qui conduit à des classes surchargées et mal loties en matériel scolaire. Le graphique 4.5 montre une relation positive entre le niveau de rémunération des maîtres d'école et le taux d'encadrement : plus la rémunération des enseignants est élevée, plus le taux d'encadrement serait élevé (toute chose étant égale par ailleurs).

Graphique 4.5 : Relation entre salaire des enseignants et taux d'encadrement



Source : Mingat [2002]

Abscisses : Salaire moyen des enseignants estimés en PIB par tête du pays considéré

Ordonnées : Ratio élèves-enseignants

D'après l'étude de Michaelowa [2002] sur la satisfaction des enseignants dans 5 pays francophones⁴⁴, il y aurait peu de preuves concernant le fait qu'augmenter le salaire des enseignants, réduire le ratio maître-élèves ou encore augmenter le niveau des formations des enseignants puisse améliorer le rapport coût-efficacité concernant l'école. Son étude montre qu'au delà du niveau baccalauréat, la formation élevée des maîtres crée un divorce entre leur espérance en matière de revenu et les réels effets de cette formation sur l'acquisition des élèves (voir encadré 6.1. pour une approche critique de cette vision).

⁴⁴ Ces pays sont les mêmes que dans l'étude sur la qualité de l'éducation menée par Michaelowa en 2000 pour l'OCDE : Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Madagascar, Sénégal.

3.3. La nécessité de baisser les taux de redoublement

Après avoir étudié le cas du salaire des enseignants, il faut nous tourner vers le "problème" du redoublement, notamment en Afrique francophone. En effet, comme on peut le constater dans le tableau 4.7, les plus forts taux de redoublements sont bien présents en Afrique subsaharienne. Outre les pays de l'OCDE qui en moyenne présentent des taux de redoublement très faibles (3,4 % dans les années 80 et 2,4 % dans les années 90) ; la fréquence des redoublements dans les années 90 est en moyenne de l'ordre de 10 % dans tous les groupes de pays du monde à l'exception des pays d'Afrique où le taux moyen relevé est de plus de 18 %. Ce dernier chiffre marque pourtant des différences importantes entre les différentes régions du monde, puisque le taux moyen de redoublement n'est que de 7 % en Afrique anglophone contre 24 % dans les pays francophones du même continent.

Tableau 4.7 : Taux de redoublement moyens au niveau primaire par groupes de pays (début des années 80 et 90)

	Années 80	Années 90
Pays de l'OCDE	3,4	2,4
Pays d'Asie	13,5	10,3
Pays d'Afrique	18,0	18,1
Afrique francophone	23,6	23,7
Sahel	20,2	21,4
Côte	24,5	25,2
Centre-Est	25,8	24,7
Afrique anglophone	6,8	7,1
Côte	5,7	1,5
Centre-Est	7,3	8,7
Pays d'Amérique Latine	12,8	10,2
Pays du Moyen-Orient	13,5	10,0

Source : Mingat & Suchaut [2000]

Selon Mingat & Suchaut, les forts taux de redoublements en Afrique francophone tiendraient à une dimension culturelle française encore très prégnante dans ces pays. En effet, il y a quelques années, quand les redoublements étaient très fréquents en France (ils ont été réduits de 15 à 6 % dans le primaire entre 1960 et 1990), il y avait déjà une non souhaitable exception française quand on comparait sur ce plan la France aux autres pays européens. La conception française de l'école affecte une primauté au système et à ses normes (plutôt qu'aux élèves et à leur diversité), (Mingat & Suchaut [2000]). On crée ainsi un sentiment assez répandu en Afrique

francophone (chez les enseignants comme chez les parents d'élèves) selon lequel une caractéristique associée à une "bonne école" est l'existence de redoublements importants. Une étude sur l'Europe montre bien l'ambiguïté française du rapport de la qualité de l'école au redoublement (Paul [1996]).

Si l'on considère l'évolution dans le temps des taux de redoublements, on constate qu'ils baissent pour l'ensemble des régions, sauf pour l'Afrique. En effet, dans ce continent, ils ont tendance à stagner, voire à augmenter. Il faut noter que la stabilité des taux de redoublements en Afrique anglophone n'est pas vue comme une "catastrophe" puisque le niveau de 80 était jugé "tolérable". Par contre, en ce qui concerne l'Afrique francophone, la stabilité marquerait une incapacité globale à réduire la prévalence de cette pratique. Au sein même de la région francophone, il faut remarquer toutefois que des différences se manifestent (ainsi le taux de redoublement n'est "que" de 16 % au Sénégal contre 36 % au Togo).

Mingat et Suchaut [2000] ont tenté de comprendre les raisons et influences de ces forts taux de redoublements. Ils ont notamment montré que les redoublements ont tendance à être, en moyenne, d'autant plus fréquents dans les systèmes éducatifs que les pays ont un plus faible niveau de développement économique. En raisonnant à niveau de développement économique comparable, la particularité de l'Afrique francophone reste significative avec une fréquence de redoublements très au-dessus de celle des autres pays. Le tableau 4.8 indique en effet qu'au niveau de développement économique comparable, les pays d'Afrique francophone affichent au début des années 80 un taux de redoublement supérieur de 12 % à celui des pays d'Asie⁴⁵ (modèle cc).

La situation est comparable au début des années 90 (modèle cg). Parmi les pays d'Afrique francophone, les différences ne sont pas considérables, même si les pays de la Côte et du Centre-Est (modèles cd et ch) apparaissent être caractérisés par des redoublements plus intenses que ceux du Sahel.

Il apparaît en second lieu qu'il n'existe aucune relation significative entre le niveau des acquis des élèves dans un pays et le fait que la fréquence des redoublements y soit forte ou bien faible.

"On ne peut donc pas ici donner de justification empirique dans la sphère pédagogique, au moins au niveau macro, pour suggérer que les systèmes, dans lesquels les redoublements seraient fréquents, seraient de meilleure qualité" Mingat & Suchaut [2000], p.157

⁴⁵ Les coefficients relatifs aux pays du Moyen-Orient, d'Amérique Latine ou d'Afrique francophone ne sont pas significatifs.

Tableau 4.8 : Modélisation du taux de redoublement moyen en primaire (début des années 80 et 90)

Modèle	Début des années 80				Début des années 90			
Modèle	Ca	Cb	Cc	Cd	ce	cf	cg	ch
Constante	37,2	38,2	24,5	28,1	34,4	17,7	15,5	15,9
Log PIB/tête	-3,5**	-4,7**	-2,3	-2,9	-3,2**	-1,2	-0,8	-0,9
Asie		Réf.	Réf.	Réf.		Réf.	Réf.	
Afrique		7,0*				7,3**		Réf.
Amérique		6,2	3,4	4,1		0,8	0,5	
Moyen-Orient		8,4	4,9	5,8		0,8	0,5	
Afrique								
Francophone			12,0***				13,2***	
Anglophone			-4,2				-3,4	
« Autre »			11,2**	11,2**			10,4**	10,3**
Afrique								
Franco/Sahel				7,9*				10,8***
Franco/Côte				14,1**				15,0***
Franco/Centre-Est				14,1***				14,0***
Anglo/Côte				-4,5				-9,0*
Anglo/Centre-Est				-3,6				-1,8
R ² (%)	7,2	13,7	44,0	46,6	7,8	17,0	47,1	49,4

Source : Mingat & Suchaut [2000], p.156.

Significatif au seuil de 10 % (*), de 5 % (**) ou de 1 % (***).

Par ailleurs quelques études "micro" fournissent des résultats intéressants. Deux recherches conduites sur l'école primaire, la première au Togo (Jarousse & Mingat [1992]), la seconde au Gabon (Mvono-Mengue [1997]), montrent que si, en moyenne, ce sont bien plutôt les élèves "faibles" qui sont invités à redoubler, et les élèves les plus "brillants" qui passent dans la classe supérieure, il existe aussi un fort degré d'incohérence dans le système : les auteurs observent même le redoublement de certains élèves "moyens" et le passage en classe supérieure d'élèves "faibles". En soi, le système de redoublement lui-même ne permettrait pas de distinguer les "bons" des "mauvais élèves".

Ainsi ramener les taux de redoublement à ceux que connaissent les pays plus performants serait gage d'amélioration dans l'efficacité des politiques éducatives des pays les moins performants.

Conclusion du chapitre 4

Avant de commencer ce chapitre, notre propos était de nous questionner sur l'analyse de l'efficacité des systèmes éducatifs africains et de chercher à voir si l'efficacité était corrélée avec le niveau d'endettement du pays.

Tout d'abord, nous avons souligné l'importance des DSRP et RESEN pour analyser les différents systèmes éducatifs. Puis, il nous a semblé important de comparer les différentes régions du monde et de faire ressortir l'Afrique subsaharienne comme un « mauvais élève » en matière d'efficacité dans ses politiques éducatives. Plus précisément, il nous fallait observer la situation à l'intérieur de l'Afrique et nous avons constaté l'extrême diversité des systèmes éducatifs africains.

Par là même, il nous a semblé pertinent de chercher à savoir quelles étaient les politiques éducatives les plus efficaces. Nous avons alors séparé les « bons » des « mauvais » élèves, en comparant les TBS et les taux d'achèvement. On a vu que ce n'étaient pas forcément les pays les plus endettés qui avaient les politiques éducatives les moins efficaces. Puis, on a décrit les caractéristiques des systèmes éducatifs performants, concernant notamment les dépenses en éducation et les taux de redoublement.

Enfin, notre étude s'est attachée à analyser les changements à opérer. Nous avons montré que la rémunération du salaire des enseignants était légitimée par la Banque mondiale du fait du niveau relatif trop élevé de ceux-ci, par rapport aux autres régions du monde. Dans un second temps, nous avons cherché à comprendre pourquoi la baisse du taux de redoublement était importante pour aboutir à l'objectif d'Education pour tous.

Chapitre 5

Le mode de gestion de l'école au niveau macro-économique

Un lecteur ayant lu le rapport de la Banque mondiale sur l'initiative EFA FT serait tenté de croire que les changements à effectuer dans les systèmes éducatifs se résument à ceux cités dans le chapitre précédent. Or, à notre sens, cela serait considérer l'école comme une simple fonction de production, sans analyser l'école au niveau macro-économique. En ce sens, ce chapitre va tenter de dresser la vision qu'a la Banque mondiale de la gestion de l'école au niveau « macro ».

Pour effectuer cette analyse, nous allons tout d'abord souligner l'état actuel de la gestion des écoles en Afrique subsaharienne. Notre principal objectif sera alors de souligner l'extrême diversité des situations, notamment les empreintes sur les pratiques des anciennes colonies. Il sera également nécessaire de montrer que l'accès à l'école peut s'avérer coûteux pour certains ménages, menaçant l'idée d'équité, prônée par la Banque mondiale. Dans ce sens, on se servira de la remarquable contribution de Pritchett & Filmer [1999] qui souligne l'extrême diversité dans l'accès à l'éducation pour les pays africains.

Après avoir décrit la gestion de l'école au niveau « macro », l'analyse va tenter de mettre en lumière la vision qu'a la Banque mondiale de cette gestion. Pour cela, on cherchera d'abord à montrer quelle est la forme optimale de l'intervention de l'Etat dans la production et la gestion d'écoles. Enfin, on soulignera la légitimation du ciblage envers les plus pauvres des dépenses éducatives, eu considéré les inégalités sociales en éducation, dans les pays africains.

Dans un dernier paragraphe, l'analyse du partenariat entre l'Etat, la Banque mondiale et la « société civile » sera étayée. Il sera notamment montré en quoi une appropriation nationale (ownership) et civile (empowerment) peuvent permettre aux pays africains d'avoir une politique éducative « macro » cohérente.

1. L'état actuel de la gestion des écoles en Afrique subsaharienne : une diversité à souligner

Il est impossible de vouloir dresser en quelques pages l'état actuel de la gestion des écoles en Afrique subsaharienne. Notre propos cherchera surtout à souligner l'extrême diversité des situations, plutôt qu'à tenter de dresser un panorama complet.

1.1. Le mode d'intervention publique dans l'éducation

Notons qu'il n'y a pas à proprement parler de système unique pour l'Afrique subsaharienne. Chaque pays, héritant du passé un système éducatif, a convergé vers des situations hybrides, où la plupart ne sont ni totalement centralisés, non plus décentralisés. On peut toutefois supposer que les pays africains ont gardé la philosophie des systèmes scolaires des anciennes colonies : le système français serait plus caractérisé par une centralisation, une production publique unique ; tandis que le système anglo-saxon serait plus décentralisé et laisserait la possibilité à des systèmes de délégation, mais aussi privés.

Néanmoins, depuis les indépendances, selon ses trajectoires spécifiques, chaque pays a connu des évolutions différentes. Pour certains, du fait du manque de budget, l'Etat a été contraint de déléguer une grande partie des écoles, d'en fermer certaines, mais surtout de laisser aux ONG la gestion de celles-ci, n'ayant comme rôle que celui d'émetteur de normes et de programmes scolaires. Même, on pourrait souligner qu'avec le développement des écoles dites "communautaires" et celles "confessionnelles", l'Etat a eu de moins en moins de contrôle sur la définition des programmes scolaires, devenus de plus en plus hétérogènes. On pourrait voir là une diminution notable de la planification de l'éducation en Afrique. Il faut remarquer que cette tendance globale ne s'est pas déroulée dans tous les pays africains, qu'il subsiste des différences importantes entre chacun d'eux.

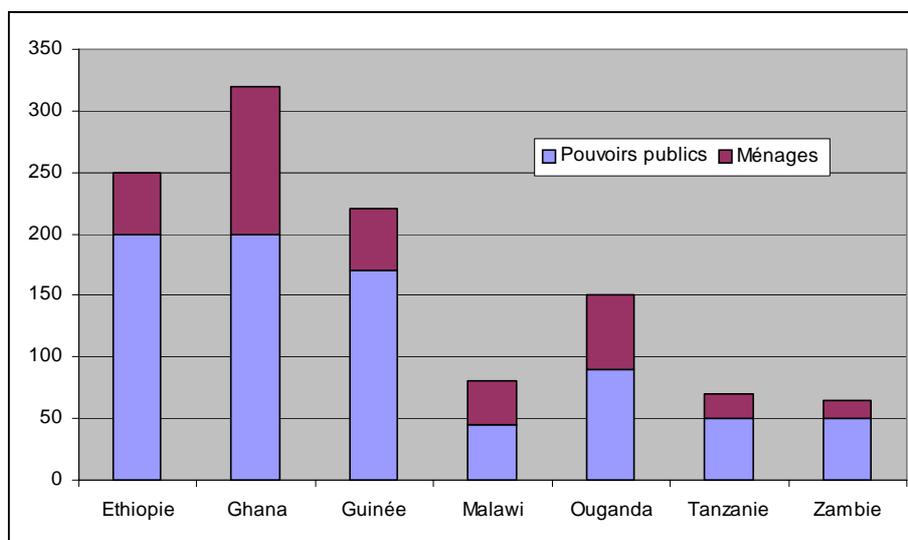
1.2. La hausse des coûts scolaires a pénalisé la scolarisation

L'expérience de ces dernières années montre que les politiques d'expansion de l'offre, tout en étant d'une importance cruciale, ne suffiront pas pour scolariser tous les enfants. La persistance de la sous-scolarisation des enfants des familles les plus pauvres tient principalement aux coûts directs et indirects que les familles doivent supporter lorsqu'elles envoient leurs enfants à l'école (Unesco [2002]). Ainsi, toute politique éducative ne doit pas ignorer la demande des ménages elle-même conditionnée par le cycle macroéconomique global, d'une part, et l'impact des inégalités et structures sociales locales d'autre part (Bourdon [2002]).

Dans une étude sur la Tanzanie et Madagascar, il est montré que l'élasticité prix de la demande d'éducation diffère selon les salaires des parents : l'élasticité-prix est élevée pour les ménages pauvres et elle est presque nulle pour les ménages riches (Morrisson [2002]). Par exemple, en ce qui concerne Madagascar, on observe que, non seulement les enfants des ménages riches sont plus souvent inscrits à l'école, mais en plus, les dépenses d'éducation augmentent fortement avec le niveau de vie des ménages. Ainsi, chaque enfant scolarisé du décile le plus élevé jouit d'un budget d'éducation 13 à 17 fois plus élevé que celui accordé par leurs parents aux enfants du décile le plus bas (Morrisson [2002]).

Les coûts directs regroupent notamment -mais pas seulement - des frais auxquels la fréquentation scolaire est subordonnée dans certaines écoles et certains pays. Les gouvernements constatent de plus en plus que les frais de scolarité ne contribuent pas à l'accroissement des effectifs dans le primaire et qu'ils nuisent directement à l'objectif de la réalisation de l'Education pour tous. Même dans les pays où il n'y a pas de frais de scolarité, la fréquentation de l'école implique de nombreux autres coûts directs : uniformes (ou vêtements dont les enfants n'auraient pas besoin autrement), manuels, activités sportives, contributions "volontaires" à l'école, frais de transport et autres (Unesco [2002]). Ces coûts sont souvent élevés, tant en valeur absolue que par rapport aux dépenses publiques d'éducation. Par exemple, dans six pays d'Afrique comptant parmi les pays les moins avancés et pour lesquels on dispose de données (Ethiopie, Guinée, Malawi, Ouganda, Tanzanie et Zambie), dans les années 90, les dépenses des ménages représentaient en moyenne un peu moins de la moitié des dépenses publiques de fonctionnement par élève (voir graphique 5.1).

Graphique 5.1 : Part des dépenses publiques et privées dans les coûts unitaires dans sept pays africains . (unités : millions de dollars U.S.)



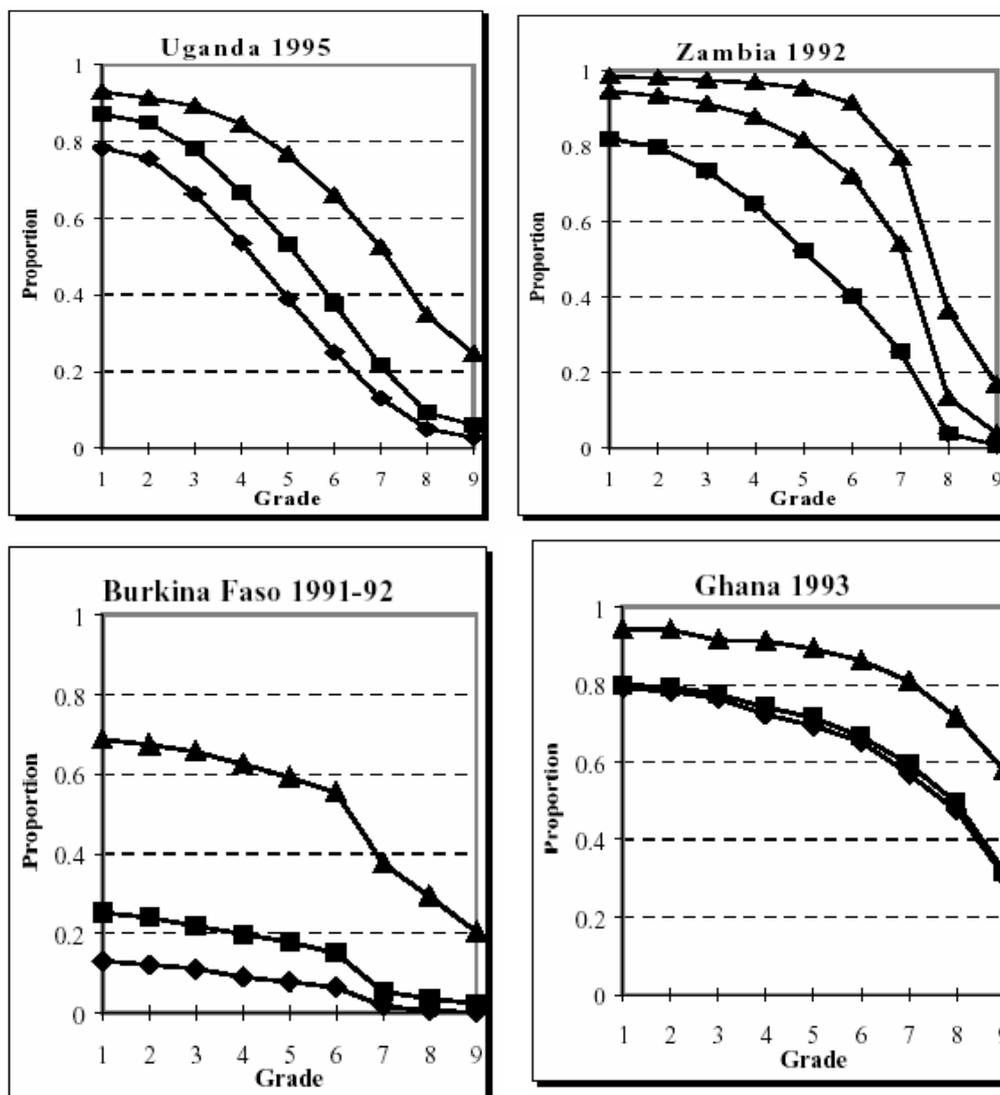
A ces coûts directs s'ajoute le coût indirect du manque à gagner découlant du fait que les enfants scolarisés sont moins disponibles pour travailler. Ces coûts d'opportunité sont durement ressentis même si les enfants ne génèrent pas directement de revenu monétaire, car ils peuvent souvent remplacer les adultes dans les tâches ménagères et permettre ainsi à ceux-ci d'effectuer un travail rémunéré.

1.3. Voir l'Afrique comme une mosaïque hétérogène de systèmes éducatifs

Même s'il existe des inégalités dans l'accès aux systèmes éducatifs africains, il faut souligner que la nature de celles-ci varie beaucoup entre pays. En utilisant les données d'enquête de ménages de 44 enquêtes démographiques et de santé dans 35 pays, Filmer et Pritchett [1999] étudient différents modèles dans l'inscription et la scolarisation des enfants des ménages riches et pauvres. La principale conclusion est qu'il n'y a pas de liaison stable qui permet de relier richesse de la famille et maintien en scolarisation ; si globalement cette relation est vérifiée, elle change en intensité selon les régions. Tandis que la richesse des ménages est liée, presque partout, à l'achèvement des cycles d'études des enfants, l'importance de l'effet de la richesse diffère largement, entre les pays. On constate que l'écart de l'accès à l'école entre les enfants de pauvres et des riches varie de un ou deux ans à neuf ou dix ans pour certains pays. Cet écart de scolarisation est le résultat de différents impacts sur les inscriptions et l'abandon. En ce qui concerne l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique Centrale, la faible scolarisation des pauvres est due principalement au fait que beaucoup d'enfants de ménages pauvres ne s'inscrivent jamais. Par contre, le cas des régions du Sud et de l'Est de l'Afrique est différent : la différence d'achèvement scolaire entre le décile le plus riche et le décile le plus pauvre varie de 1 à 3 ans, contre 4 à 6 ans pour les autres régions d'Afrique. Ainsi, pour les régions du Sud et de l'Est, le principal obstacle à la scolarisation universelle serait plus la qualité des systèmes éducatifs que les politiques ciblées envers les plus pauvres.

Dans la figure 5.1, nous avons repris quatre pays pour montrer l'extrême diversité des situations en Afrique.

Figure 5.1 : Comparaison de l'achèvement de la scolarisation primaire pour une population entre 15 et 19 ans, pour des groupes différenciés selon leur degré de richesse, le cas de 4 pays africains



Légende : chaque graphique présente l'évolution de la trajectoire scolaire d'enfants issus de différents niveaux de richesse. Le graphique avec des triangles indique le taux de réussite pour chaque année (« grade ») pour les enfants issus de catégories sociales supérieures. Le graphique avec des carrés présente cette même évolution, mais pour les enfants issus des catégories sociales moyennes. Enfin, le graphique avec des losanges fait de même avec des enfants issus des catégories sociales inférieures.

Source : Filmer & Pritchett [1999], pour les classifications et origines des enquêtes de ménages, voir le document de référence.

Par exemple, en ce qui concerne le Burkina Faso, on constate que même les enfants issus des ménages appartenant au décile le plus riche n'ont pas accès à l'école. Il y a toutefois une inégalité dans l'accès au système éducatif burkinabé, puisqu'en moyenne les plus pauvres sont scolarisés près de six fois moins que les plus riches. En ce qui concerne le Ghana, les inégalités sont largement moins fortes, autant lors de l'accès au système éducatif que lors du passage du primaire au secondaire. Lorsque l'on se penche sur le cas de l'Ouganda, on constate que le principal problème du système éducatif est un problème de qualité de l'éducation plus qu'un problème d'inégalité dans l'accès à l'école primaire.

Ainsi, nous avons tenté de bien souligner l'extrême diversité des systèmes éducatifs africains, autant dans le degré d'inégalités en matières d'accès, mais aussi dans la qualité de ceux-ci. Désormais, il nous reste à analyser les prescriptions de la Banque mondiale en ce qui concerne la gestion des écoles.

Cherchons désormais à analyser les recommandations de la Banque dans la gestion "macro" de l'école. Pour cela, on discutera tout d'abord du mode de financement de l'éducation, puis du principe de "ciblage" vers les plus pauvres, enfin du partenariat entre Etat/IBW et société civile.

2. Le mode de financement de l'éducation

2.1. L'éducation est un bien public impur

Pourquoi demander à l'Etat d'intervenir ? En quoi son intervention permet-elle de résoudre des problèmes laissés en suspens par le marché ? Musgrave avait introduit une classification célèbre des raisons d'être de l'intervention publique⁴⁶ en distinguant entre :

1. Allocation : l'Etat intervient pour corriger les équilibres partiels ;
2. Stabilisation : l'Etat intervient pour corriger l'équilibre général, en garantissant notamment le plein emploi ;
3. Redistribution : l'Etat intervient pour corriger la dynamique du marché et éviter le cumul injustifié des inégalités de départ.

On considère qu'un bien est public dès lors qu'il respecte les conditions de non-exclusion et de non-rivalité :

- La **non-exclusion** suppose qu'on ne peut pas empêcher l'entrée d'un individu dans la consommation du bien par les règles du marché (coût). La

⁴⁶ Plus consulter l'article fondateur de Musgrave, voir Généreux J. [1996].

non-exclusion constitue un obstacle majeur à l'allocation privée car elle met en cause l'équilibre nécessaire aux producteurs privés. S'ils ne peuvent exclure le consommateur moyennant le paiement du prix, ils ne recueilleront plus de recettes et ils seront en situation de perte. Ils n'ont donc aucun intérêt à entreprendre la production de tels biens ;

- La **non-rivalité** ou l'indivisibilité dans la consommation signifie que la consommation de ce bien par un individu ne diminue pas sa consommation disponible pour les autres individus.

Le bien « éducation » peut être considéré comme un bien public partiel (ou impur) dans la mesure où la présence d'un individu supplémentaire ne perturbe pas l'apprentissage des individus déjà présents (non rivalité) mais qu'on peut exclure certains individus de la consommation du bien public d'éducation (on peut tout simplement ne pas autoriser une personne à assister à une leçon).

En ce sens, le principe de non-exclusion n'est pas respecté pour l'éducation. Notons aussi que le principe de non-rivalité a des limites certaines : une classe primaire de 300 élèves n'a pas forcément la même efficacité externe qu'une classe de 30 élèves.

A ce stade, étant donné que l'éducation est perçue comme un bien public impur, il semblerait légitime d'observer une intervention publique (sous plusieurs modalités, comme nous allons le voir plus bas). Avant d'aborder la question de la nature de l'intervention publique, il nous faut souligner les différences entre les niveaux d'enseignement.

En ce qui concerne l'éducation dans les pays en développement, la définition de la notion de bien public doit être segmentée entre les différents niveaux d'éducation. En effet, il semble plus important de privilégier l'intervention publique dans le niveau primaire plutôt que dans les autres niveaux, étant entendu les contraintes financières actuelles (Mingat [1996], Mingat & Tan [1996]).

Une étude réalisée par Lau, Jamison, Liu et Rivkin [1991], apporte des résultats intéressants pour la politique éducative en ASS : elle met en évidence un effet de seuil. Lorsque les investissements éducatifs ne sont pas suffisamment massifs, ils ne parviennent pas à enclencher un processus de croissance économique soutenue. Cette étude s'appuie sur le cas du Brésil, où l'on constate que c'est dans les régions où le stock d'éducation est relativement le plus élevé qu'une croissance soutenue a lieu. Ainsi, une région devrait atteindre un certain seuil de trois à quatre années de niveau moyen d'éducation pour espérer obtenir une croissance. Or, dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, le stock moyen d'éducation de la

population active est compris entre une et deux années. Pour parvenir au seuil de trois à quatre ans, les efforts à accomplir sont considérables puisque cela suppose que les quarante générations qui composent la population active soient passées par l'école primaire (Orivel [1999]).

Par ailleurs, l'étude de Mingat [1996] sur l'Asie semble montrer qu'il est plus efficace pour un pays pauvre d'investir dans le primaire plutôt que dans les autres niveaux éducatifs. Dans son analyse des systèmes éducatifs asiatiques, Mingat montre que s'il y a bien une relation positive entre le niveau de scolarisation initiale et la variance des taux de croissance au cours de la période 1960-1992, on observe une association négative entre le taux de croissance et les niveaux de scolarisation secondaire et supérieur (même si cette association n'est pas toujours négative). Tandis que le coefficient est significatif pour la relation entre le taux de croissance et le niveau de scolarisation primaire. Ce résultat suggère donc que des investissements précoces et supérieurs à la moyenne aux niveaux secondaire et surtout supérieur constituent plutôt un handicap qu'un atout sur le chemin de la croissance économique.

Enfin, il est nécessaire que l'enseignement primaire soit obligatoire, puisque l'enfant ne peut pas comparer les coûts présents et les rendements actualisés. Dans l'analyse théorique du capital humain, il est expliqué que l'individu a la capacité de comparer les coûts éducatifs (coûts directs et d'opportunité) et les gains futurs (en terme de revenu). Pour autant, pour une famille de paysans, il n'est pas toujours rationnel d'envoyer son enfant à l'école primaire, puisqu'il peut apporter directement des revenus à travers sa participation au travail agricole, tandis qu'en fin de scolarité primaire, ses gains dus à l'enseignement ne peuvent être estimés sur des bases certaines. Ainsi, il serait préférable de rendre l'instruction primaire obligatoire.

"Le développement du secteur éducatif dans les pays de l'OCDE s'est fait en grande partie grâce à l'action publique et partiellement sous forme obligatoire. On peut même imaginer que cette obligation était nécessaire afin que les individus fassent un choix rationnel pour la collectivité. Au début du siècle, la rationalité individuelle consistait, pour un fils de paysan, à arrêter ses études. Puis à travailler très tôt pour assurer la retraite de ses aînés et reproduire ainsi le mode de production. Le même raisonnement peut être tenu pour le travail des enfants en faisant intervenir la rationalité de leurs parents et des employeurs. L'obligation de scolarisation est alors le seul moyen d'imposer le détour de production que constituent les études, détour qui est nécessaire au développement collectif, mais ne paraît pas rationnel au niveau individuel en raison des taux élevés de préférence pour le présent

et des effets externes de l'éducation (équilibre de Nash)." Bourdon [1999]

Par contre, pour les niveaux secondaire et supérieur, les individus peuvent plus facilement estimer les taux de rendements actualisés de leur scolarisation et effectuer un arbitrage entre les coûts et les bénéfices. ***Ainsi, selon une logique de priorité, et toujours selon la Banque mondiale, il faudrait davantage que l'Etat intervienne dans le niveau primaire, plutôt que dans les autres niveaux.*** Cette volonté de rendre le niveau primaire gratuit et obligatoire peut aussi provenir de l'idée d'équité et de justice sociale selon l'approche de Rawls [1997]. Par conséquent, ***l'Etat devrait intervenir dans le primaire à la fois pour des raisons économiques mais aussi pour des motifs en matière d'équité globale.***

Notons que la notion de bien public peut s'élargir à celle de bien public global (Kaul [2000a]). Ce ne serait plus alors aux seuls Etats de produire le bien "éducation", mais aussi aux instances internationales, pour des raisons de solidarité internationale (Kaul [2000b], Gabas & Hugon [2001]). Cette notion de bien public global ne prend en compte que les besoins basiques (*basic needs*), à savoir l'éducation primaire (Sen [2000]).

Il nous faut désormais chercher à voir les différentes modalités d'intervention publique.

2.2. Les différentes modalités d'intervention publique

Il existe trois façons d'intervention de l'Etat (Poterba [1988]). Tout d'abord, l'instauration d'une taxe « à la Pigou » (à savoir la mise en place de droits d'entrée dans l'accès à l'école), décentraliser l'action de l'Etat (à travers le mandat) ou faire intervenir l'Etat directement (système centralisé).

Premièrement, l'instauration d'une taxe "à la Pigou" afin d'internaliser les externalités peut permettre de dégager d'importants revenus qui seront éventuellement redistribués sous forme de bourses. Pour autant, la mise en place de droits d'entrée dépend de façon cruciale de l'élasticité-prix de demande : si celle-ci varie entre les différentes couches sociales, alors la taxe peut être inéquitable (dans le cas d'une absence de discrimination positive, affirmative action). Or, comme on l'a vu plus haut l'élasticité prix de la demande d'éducation varie entre les différentes couches sociales de la population d'un pays.

"when this elasticity is low, when there is uncertainty about this elasticity, or when there is a wide divergence across households in this elasticity, then price subsidies may be an unattractive form of market intervention (...) these elasticity estimates suggest that

price subsidies may have substantial effects on the demand for health insurance, there are not likely to have large effects on the consumption of education" Poterba [1988], p.20 & 22.

Deuxièmement, le gouvernement central peut mandater la région ou la commune et lui laisser le soin de financer l'éducation, tout en assurant une accréditation par le haut. Il s'agit ici du système américain de décentralisation du système éducatif. En accréditant les écoles et une scolarité obligatoire et homogène pour les niveaux primaire et secondaire, le gouvernement effectue une mesure d'égalité dans la consommation du bien "éducation". Surtout, cette décentralisation peut permettre au gouvernement central de mieux répartir les fonds aux régions et communes, mais aussi de contrôler le niveau des subventions (allant jusqu'à laisser les communes et régions autonomes financièrement) :

" in times of fiscal stringency, such as the present, mandates may be particularly attractive to policymakers because they provide a mechanism for affecting real activity without spending money" Poterba [1988], p.25.

Enfin, l'Etat peut à la fois contrôler juridiquement le système scolaire (comme c'est le cas dans le mandat), mais aussi en assurer la production. Dans le cas d'une totale décentralisation, le problème est la difficulté à l'Etat de contrôler les curriculums dans les différentes régions⁴⁷ :

"in the case of education, for example, one reason for substantial government production may be the difficulty of specifying a required school curriculum for non-government providers, although the existence of accredited private schools raises some question about this explanation" Poterba [1988], p.27.

2.3. Le choix de l'intervention la plus optimale

Il ne suffit pas de souligner les défaillances du marché dans la production du bien "éducation primaire" pour prouver le bien-fondé de la production publique de ce bien. En cela, il faut réaliser une analyse coût-efficacité de toutes les combinaisons possibles. Aujourd'hui, il semble acquis par les instances internationales qu'une production totalement privée est prohibée. Mais, la production ne doit pas être non plus totalement publique.

"The two systems – the centralized public sector and the individualistic private sector - are both flawed. Lack of competition in the former limits incentives for efficiency and effectiveness,

⁴⁷ Notons que cet effet pervers est patent aujourd'hui aux Etats-Unis.

while in the latter there are problems with regard to a lack of information, too many examples of opportunistic behavior and inequitable means of access.” World Bank, EdInvest.

L'analyse du système éducatif américain montre qu'il est financé presque totalement par des instances publiques (locales et gouvernementales). Par ailleurs, même s'il a tendance à baisser en proportion, le financement local reste très important dans le primaire. Le système éducatif primaire le plus efficace serait un système décentralisé, financé publiquement en majorité (10 % de financement privé), ne comptant pas de droits d'entrée, c'est-à-dire gratuit.

Au vu du développement récent des écoles privées communautaires et/ou religieuses, il semblerait légitime de se demander si le rôle de l'Etat doit uniquement d'être un financeur ou un producteur d'éducation. Cette question soulève le problème de la finalité perçue par la Banque mondiale de l'éducation : l'école sert-elle uniquement à soulever des résultats (dans ce cas, l'Etat n'aurait qu'un rôle de financeur) ou doit-elle être organisée selon un système homogène et public (dans cet autre cas, l'Etat serait le principal producteur d'éducation) ? Il semblerait alors que l'optique de la Banque mondiale penche plutôt en faveur de la première hypothèse.

3. La nécessité de « cibler » les politiques éducatives envers les plus pauvres

En désirant lutter contre la pauvreté, la Banque mondiale utilise les termes d'équité et de ciblage pour prouver qu'une action coordonnée en faveur des plus pauvres est légitime dans la mesure où ceux-ci n'ont pas accès aux marchés financiers de façon égale par rapport aux autres parties de la population. En cela, le principe de ciblage est équitable puisqu'il redonne une égalité dans l'accès aux marchés pour financer notamment l'éducation. Nous allons tout d'abord souligner les principes guidant l'action en faveur des plus pauvres, puis il nous faudra différencier les égalités légitimes et illégitimes et enfin discuter des politiques de ciblage.

3.1. L'idée d'équité

Dans la vision de la Banque mondiale, la nécessité de création d'une société équitable revient à la redistribution des actifs. Il s'agit dans ce cas d'une redistribution ciblée des moyens d'accès -en grande partie de financement- aux dits actifs. Par exemple, la Banque préconise que l'Etat redistribue en priorité "*les services qui créent des actifs, comme l'éducation, la santé et les infrastructures*" (World Bank [2001b], p.79). Dans ce sens,

l'éducation est comprise à la fois comme composante du capital humain (elle fait partie des actifs humains définis par la Banque), en tant que moyen d'augmenter la productivité et vecteur d'accumulation du capital humain (les services éducatifs permettent l'accumulation d'actifs) (Mulot [2002], p.313).

Outre l'accroissement des revenus des couches les plus défavorisées (par une politique d'emploi, de promotion des micro entreprises, etc.), trois objectifs spécifiques doivent guider la définition précise des politiques. Ces objectifs déclinent les diverses versions des stratégies de justice évoquées plus en avant. Ceci conformément à la distinction établie par le Rapport sur le développement de la Banque mondiale serait consacré à la lutte contre la pauvreté (Cling, Razafindrakoto & Roubaud [2002d]) :

- Faciliter l'accès des pauvres aux *opportunités* et aux ressources (hausse des dépenses d'éducation, de santé, d'infrastructures de base, etc.) qui serait un objectif à la Sen ;
- Favoriser leur *insertion (empowerment)* et leur participation à la vie de la société (décentralisation, information, processus participatif, etc.), donc favoriser le champ de la responsabilité individuelle au sens de Fleurbaey;
- Réduire leur *vulnérabilité* (mise en place d'assurance, dispositifs facilitant leur accès au crédit, aides ciblées, sécurité alimentaire, etc.) objectif qui serait plus Rawlsien.

3.2. Egalités légitimes et illégitimes

Dès la fin des années 50, les instigateurs du concept de capital humain (Becker et Mincer) cherchaient à apporter à la doctrine néoclassique une théorie crédible de la distribution personnelle des revenus. Ils s'inspiraient notamment des travaux précurseurs de Milton Friedman. Selon Mincer et Becker, la distribution des revenus personnels et donc les inégalités existantes doivent être la conséquence du "libre choix" des individus, lequel correspond à l'expression des caractéristiques, préférences ou goûts individuels sur un marché concurrentiel, et non pas le produit de l'influence du contexte social ou des rapports de propriété sur les revenus.

Les comportements individuels vis-à-vis du capital humain sont similaires aux comportements rationnels décrits par la théorie néoclassique standard. Les choix d'investissements découlent de la comparaison entre les coûts directs et indirects de l'éducation et les revenus futurs qu'ils permettront d'obtenir, comparaison qui rend possible le calcul du taux de rendement privé de l'investissement. L'investissement sera réalisé si les bénéfices sont supérieurs aux coûts ; le montant de l'investissement varie selon les caractéristiques personnelles. Cette approche implique de

nombreuses hypothèses fortes⁴⁸, mais emporte plutôt l'adhésion de la plupart des économistes⁴⁹.

Les déterminants de la demande renvoient à la liberté de choix (school choice), permettant à chacun de pouvoir exprimer ses goûts sur le marché, qui constituent la liberté de base chez ces auteurs (Gary Becker & Milton Friedman). Aucune action, tout particulièrement étatique, ne doit donc faire obstacle à ces éléments. Cela explique par exemple que Gary Becker ou Milton Friedman étaient critiques vis-à-vis de l'éducation publique obligatoire et gratuite, le premier parce qu'elle ne tient pas compte des coûts d'opportunités (elle oblige les individus à aller à l'école et donc à renoncer aux revenus qu'ils auraient pu obtenir en allant travailler) et parce qu'elle évince les investissements privés en capital humain ; le second parce que l'école privée lui paraît être plus apte à exprimer ses préférences, les interventions publiques tendant à imposer l'uniformité, antithèse de la diversité des goûts individuels

Il existe des inégalités légitimes et illégitimes (Mulot [2002]). Celles légitimes résultent des différences d'investissement en capital humain, qui aboutissent à ce que la productivité des personnes ayant le plus investi augmente plus que celle des autres. Les inégalités illégitimes représentent celles où les individus n'ont pas pu investir autant qu'ils le désiraient car ils en ont été empêchés financièrement. Pour permettre à chacun d'investir librement, une intervention publique est nécessaire.

3.3. La politique de ciblage

L'optique de lutte contre la pauvreté est basée sur le principe d'équité. Ce principe renvoie au fait qu'il n'y a pas d'égalité des chances d'investir en capital humain. La solution est alors d'égaliser les conditions d'offre par des politiques de subventions versées par des institutions publiques ou privées. Remarquons que les politiques prônées aujourd'hui par les IBW sont largement inspirées de celles effectuées aux Etats-Unis dans les années 60.

⁴⁸ Le cadre de référence est celui de la concurrence parfaite ; l'hypothèse de complétude des marchés fait que les individus connaissent les revenus futurs associés aux différents choix qu'ils opèrent ; les aptitudes personnelles sont assimilées au QI ; le capital humain n'est pas mesuré directement mais indirectement, à travers la variation du revenu futur qu'il est censé générer ; les différents services éducatifs constituent en fait du capital, comparable au capital physique, ce qui implique que la société marchande n'est plus composée de travailleurs et de possesseurs de moyens de production, mais uniquement de capitalistes, qui se différencient uniquement par le type de capital qu'ils possèdent. Voir Mulot [2002].

⁴⁹ Bien évidemment, il existe des poches de résistance à cette approche, l'économie étant une science divisée.

La lutte contre la pauvreté ne doit pas revêtir une approche universelle, elle doit être ciblée vers les populations les plus pauvres. Il y a donc inégalité de traitement pour aboutir à une égalité dans l'accès au marché :

" Ces politiques sont ciblées, c'est-à-dire qu'elles doivent bénéficier aux groupes pauvres, pour égaliser les chances d'investir. Les politiques universalistes, comme l'imposition par l'Etat d'une instruction publique gratuite et obligatoire paraissent ainsi inefficaces. La similitude des concepts utilisés et des propositions de réforme de la Banque mondiale avec ceux des fondateurs de la théorie du capital humain ainsi que des autorités responsables de la lutte contre la pauvreté aux Etats-Unis dans les années 1960 est frappante " Mulot [2002], p.308.

Les actions qui cherchent à renforcer le principe d'équité ont ainsi pour but principal d'égaliser les chances d'accès et d'utilisation rationnelle par les pauvres des marchés associés à chaque "chance matérielle", ou facilitant leur utilisation, comme le marché financier. Cet objectif revient alors à corriger les imperfections du marché, notamment en ce qui concerne les pauvres et donc à "mieux faire fonctionner les marchés pour les pauvres", comme il est souligné dans le chapitre 4 du rapport 2000/2001 de la Banque mondiale (World Bank [2001b], pp.61-76). Ainsi, l'idée de ciblage revient à éviter que le processus de redistribution en œuvre ne profite aux couches les plus aisées, au détriment des plus pauvres. Dans un contexte de recherche d'efficacité des fonds prêtés par les IBW, il est évident que celles-ci veulent éviter la captation de ces sommes par la classe supérieure :

"La critique de l'offre publique de services homogènes à toute la population passe ainsi par le principe de ciblage. L'idée de base est bien que les anciennes interventions de l'Etat dans le domaine de l'éducation étaient coûteuses – car trop bureaucratiques et inefficaces, dans la mesure où elles favorisaient les classes moyennes et aisées par rapport aux groupes les plus pauvres " Mulot [2002], p311.

4. Le partenariat entre l'Etat, la société civile et les IBW

4.1. Processus participatif

Le processus participatif (*empowerment*) est censé donner aux pauvres l'opportunité d'influer sur les politiques qui affectent leurs conditions de vie, en permettant de mieux identifier et prendre en compte leurs problèmes et leurs attentes. A travers la participation, on introduit

l'ensemble des acteurs sociaux dans le domaine réservé de l'Etat avec pour objectif le respect du principe de responsabilité démocratique (*accountability*), qui était souvent négligé jusqu'alors dans la plupart des pays pauvres (Cling, Razafindrakoto & Roubaud [2002e]).

La BM fournit la définition suivante de la participation : "la participation est le processus à travers lequel les agents influencent et partagent le contrôle sur la fixation des priorités, la définition des politiques, l'allocation des ressources et l'accès aux biens et services publics. Il n'existe pas de guide de la participation parce qu'elle s'inscrit dans différents contextes, différents projets et différents objectifs" (Tikare et al. [2001]).

Cette participation doit se refléter à travers les Documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP), qui servent de base pour la lutte contre la pauvreté. Ceux-ci apportent de nombreux changements (voir tableau 5.2).

Tableau 5.2 : Des politiques d'ajustement aux luttes contre la pauvreté : quels changements supposés ?

	Ajustement structurel	Réduction de la pauvreté
Objectif principal	Ajustement structurel	Lutte contre la pauvreté
Intitulé des instruments	- Document Cadre de Politique Economique (DCPE) - Crédit d'Ajustement Structurel (Banque mondiale) - Facilité d'Ajustement Structurel Renforcée (FMI)	- Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP) - Crédit de Soutien à la Réduction de la Pauvreté (Banque mondiale) - Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FMI)
Traitement de la dette	Indirect (Club de Paris)	Allègement de la dette (PPTE)
Elaboration	- Politique imposée de l'extérieur - Décidée d' "en haut" - Secret	- Politique élaborée par le pays - Approche "par le bas" - Transparence
Prise en compte des spécificités nationales	Faible	Forte
Financement	Priorité aide-projet	Priorité aide budgétaire
Suivi des indicateurs/conditionnalités	Indicateurs de moyens	Indicateurs de résultats

Source : Cling, Razafindrakoto & Roubaud [2002d].

4.2. La coordination entre les trois parties

Reconnaissant les limites de ses anciennes approches, la Banque mondiale a tenté de montrer l'intérêt d'une nécessaire coordination entre les trois acteurs dans la lutte contre la pauvreté, dont les DSRP sont censés être la pierre angulaire :

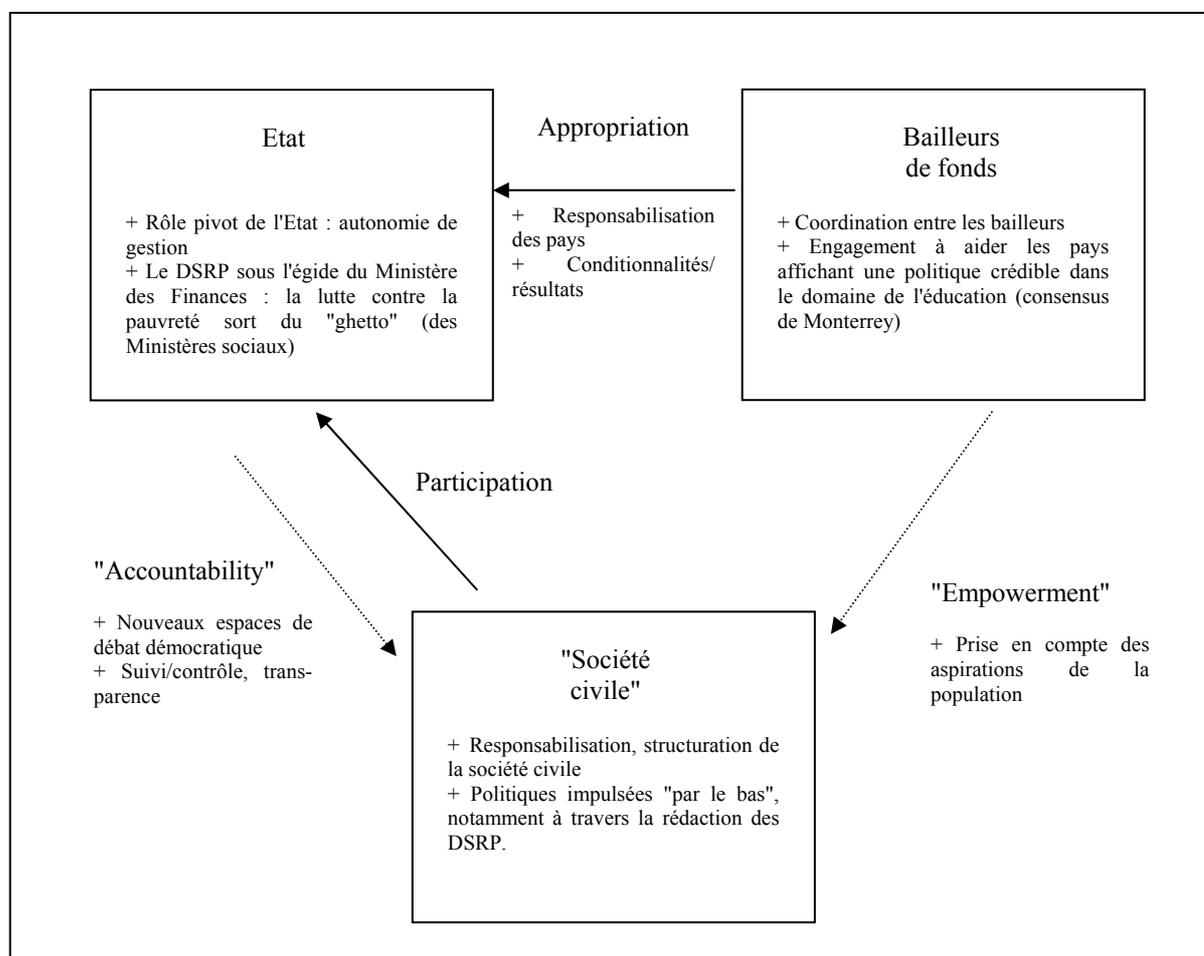
« One lesson from experience is that reform does not usually succeed without strong local ownership and a broad-based approach, which includes a consideration of institutions, governance, and stakeholder participation - a lesson that has provided the impetus for the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) process » World Bank [2002c]

Les trois parties sont censées coordonner leurs actions :

- L'Etat, dans son sens administratif, comprend le Ministère des Finances et les autres institutions publiques (notamment les ministères techniques et les administrations locales) ;
- La société civile comprend les groupes intermédiaires entre l'Etat et l'individu (corporations d'entreprise, organisations non gouvernementales...) et les citoyens, dont les pauvres ;
- Les bailleurs de fonds, en distinguant les IBW des autres bailleurs (multilatéraux et bilatéraux).

Comme on le voit dans la figure 5.2, les trois logiques émises par la Banque mondiale (appropriation, « empowerment » et « accountability ») sont censées permettre une meilleure organisation des systèmes éducatifs. L'empowerment est censé permettre la prise en compte de l'aspiration de la population, notamment à travers l'idée que les politiques sont impulsées « par le bas », c'est-à-dire par la société civile. Ceci devrait générer de nouveaux espaces de débat démocratique (accountability) et accroître la participation de la « société civile ». Par ailleurs, en laissant les Etats construire eux-mêmes leur stratégie de lutte contre la pauvreté (ownership), la notion d'appropriation devrait permettre d'augmenter l'efficacité dans les politiques et de limiter les cas de corruption et de non application des conditionnalités.

Figure 5.2 : Partenariat entre Etat, société civile et IBW, les aspects positifs



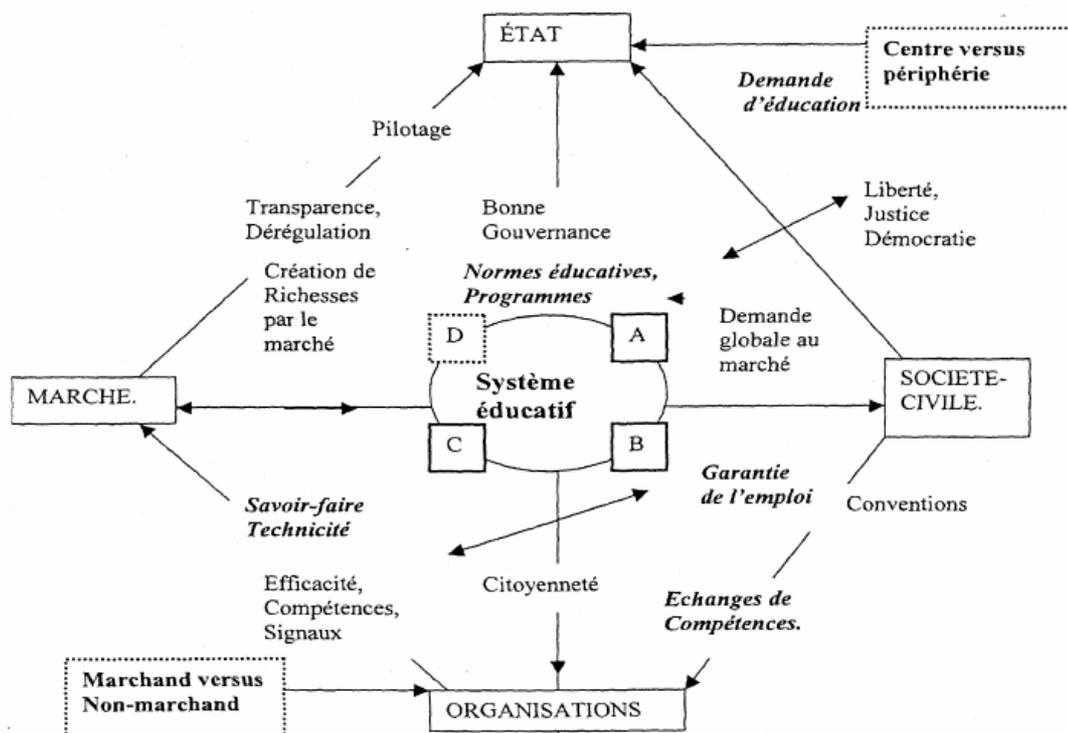
Source : Cling, Razafindrakoto & Roubaud [2002d]

4.3. La coordination en matière éducative

En reprenant l'idée d'une récente contribution de Boyer [2001], Bourdon [2002] a cherché à comprendre les différentes modalités de partenariat entre quatre parties pour la gestion des systèmes éducatifs. La remise en cause du consensus de Washington a permis de s'éloigner des deux situations extrêmes qui étaient l'Etat et le marché. En cela, il semble important de ne plus opposer ces deux entités comme si la présence de l'une empêchait celle de l'autre. En introduisant, au-delà de cette opposition, les dimensions de la société civile et des organisations, la politique de l'ajustement devait se réconcilier, suivant Boyer, avec l'histoire économique et la diversité des configurations nationales. De ceci, on peut décliner un équilibre à quatre composantes où s'insérerait la société civile et

les organisations marchandes. Une lecture focalisée sur la question de l'éducation et du développement peut se représenter par la figure 5.3.

Figure 5.3 : Equilibre institutionnel et attentes socio-économiques



Légende : ce graphique reprend les intitulés habituels des approches régulationnistes, les domaines d'attentes et actions propres à l'éducation ont été placés par des caractères gras.

Source : Bourdon [2002]

Dans le contexte de l'opposition bipolaire Etat-marché, le système éducatif était sous la complète tutelle de l'Etat. Il fixait normes et programmes. La demande d'éducation suivait car la garantie de l'emploi était assurée par les programmes d'emploi public. En effet, jusqu'au début des années quatre-vingt, l'emploi public était garanti pour l'essentiel des pays de l'Afrique aux diplômés de l'enseignement secondaire et supérieur. Depuis quelques années pourtant, il existe de réelles difficultés aux diplômés de l'école de trouver un emploi, du fait du faible nombre de postes disponibles dans les services publics.

Il existe plusieurs combinaisons de partenariat entre les acteurs (de l'organisation centralisée à l'organisation totalement marchande, voir encadré 5.1).

Encadré 5.1 : Les différentes modalités d'organisation des systèmes éducatifs

En rapport à notre sujet d'analyse quatre schémas polaires peuvent être retenus pour l'organisation des systèmes éducatifs :

A - L'organisation centralisée, l'Etat est seul opérateur d'éducation. Il doit répondre aux attentes de la société civile tout en assurant sa propre légitimité. Ceci conduit souvent, dans un contexte de développement, à la situation de l'Etat « *autogéré* », selon Azam (1995). L'objectif pour le secteur éducatif est alors bien souvent une solution « *en coin* » où l'Etat se limite à assurer le « *bonheur* » des enseignants. Non coût-efficace, la solution A conduit à restreindre souvent l'offre d'éducation. La société civile recherche alors au travers d'opérateurs privés sa réponse à la demande d'éducation.

B - Le système B peut partir d'une explosion de la demande d'éducation de la société civile. Si l'Etat ne suit pas, il peut ralentir le processus mais en général il doit abandonner sa fonction régalienne d'éducation. L'initiative décentralisée devient l'opérateur d'éducation, souvent avec l'implication des O.N.G. Le système peut ainsi trouver un équilibre sous le respect d'une subsidiarité bien comprise. L'Etat devient émetteur de règles et de normes (les programmes scolaires, les diplômes). Question centrale, en fonction des risques d'appropriation de l'éducation, un tel système peut vite exacerber les inégalités.

C - Le système C est celui qui correspond aux systèmes éducatifs avancés d'Amérique du Nord et des pays nordiques. Le marché émet des signaux de savoir-faire que les organisations éducatives doivent décliner en compétences. Le capital humain est alors un bien échangeable que la société civile, ici les familles, doivent acheter, parfois en s'endettant. L'Etat, et plus souvent l'administration locale, n'est là que pour édicter des règles dans l'objectif de réduire les inégalités et les effets d'aubaine. Ce type d'organisation peut être décliné aussi dans une logique « *Sud* » ; le B.R.A.C. qui est présenté plus en avant répond à cette logique dans le contexte de l'Asie du Sud.

D - Un quatrième système peut exister. Il répondrait à un mode d'organisation de l'éducation totalement aux mains du marché où la société civile n'aurait qu'une simple fonction de client. L'Etat n'assurerait, au nom de quelques oripeaux de puissance régalienne, qu'une forme de délégation. On peut le trouver irréal, néanmoins ne correspondrait-il pas à une utilisation intensive des N.T.I.C. pour l'éducation dans un contexte où les services éducatifs auraient été eux-mêmes déréglementés ?

Source : Bourdon [2002]

La forme que préconiserait la Banque serait en soi une organisation éducative centrée sur la « société civile » où le rôle de l'Etat serait d'émettre des normes et programmes sur le système éducatif, plus que de produire un

service d'éducation. En bref, l'éducation serait vue comme décentralisée, pilotée localement par la « société civile », dans un souci d'empowerment (modèle B selon la typologie de Bourdon [2002]).

Conclusion du chapitre 5

L'analyse des systèmes éducatifs nécessitait de comprendre l'optique de la Banque mondiale, non seulement dans l'organisation interne de l'école (vision « micro »), mais aussi dans son organisation externe (vision « macro »). Ce chapitre a tenté d'étudier la vision « macro » de la Banque concernant l'éducation.

Dans un premier paragraphe, il fallait observer la réalité. La première remarque qui nous a semblé importante à souligner était l'extrême diversité des situations dans la gestion « macro » des systèmes éducatifs africains, notamment emprunts aux anciennes pratiques coloniales. Dans ce même paragraphe, nous avons souligné que s'il y avait des inégalités sociales dans l'éducation, celles-ci étaient différentes selon les pays, renforçant par là l'idée d'une diversité africaine.

Dans un second temps, nous avons étayé l'optique de la Banque concernant la nature de l'intervention de l'Etat dans l'éducation et nous avons montré qu'il devait y avoir une décentralisation de l'éducation et une gratuité de celle-ci.

Puis, notre étude a cherché à comprendre la logique de ciblage. En effet, la Banque souligne la nécessité de cibler les dépenses éducatives, dans le niveau primaire et pour les plus pauvres. Cette légitimation a notamment été faite selon les considérations théoriques de la Banque, basées sur la théorie du capital humain et l'approche de la justice émise par John Rawls.

Enfin, le partenariat entre l'Etat, la Banque mondiale et la « société civile » dans la gestion des écoles a été décliné. Ont été notamment soulignés les principaux changements par rapport aux anciennes actions de la Banque, et les nouveaux principes de gestion partagée avec implication responsable des partenaires (*empowerment, ownership, partnering...*) ont été mis en évidence.

Chapitre 6

Une politique éducative peu cohérente

Dans les deux précédents chapitres, l'analyse a porté sur l'observation de la diversité des systèmes éducatifs, tant au niveau « micro qu'au niveau « macro », puis a décrit la vision du meilleur système éducatif selon la Banque mondiale, en nous basant notamment sur l'analyse en terme de *benchmarking*.

L'objet de ce chapitre est d'apporter quelques critiques quant à ces « *best practices* » recommandées par la Banque.

Tout d'abord, nous allons souligner l'incohérence patente entre, d'une part l'extrême diversité des systèmes éducatifs africains et la technique du « *benchmarking* », qui est normative et unitaire. On se demandera à juste titre si la nécessaire baisse de la rémunération des enseignants peut conduire à une plus grande efficacité des systèmes éducatifs.

Puis, nous nous focaliserons sur la réalité du partenariat « Etat/Banque mondiale/société civile ». Il sera souligné que le rôle de l'Etat est très minimisé et que la « société civile » n'est représentée – à tort ou à raison – que par des ONG, souvent peu démocratiques. De nombreuses incohérences seront soulignées quant à ce partenariat.

Enfin, dans notre « danse de critiques », nous soulignerons le problème de la qualité de l'éducation. Notre propos sera notamment de montrer le risque d'une dualisation accrue des systèmes éducatifs, avec « une école pour les riches et une école pour les pauvres ». Il sera démontré aussi le risque inhérent à la privatisation de l'éducation.

1. La "politique de l'éducation unique" face à une Afrique hétérogène ?

1.1. La rigidité des valeurs-cibles remet en cause la cohérence des politiques éducatives

L'analyse "micro" de la Banque mondiale sur les systèmes éducatifs que nous avons esquissée lors du chapitre 4 nous a permis de faire plusieurs constatations :

- Au sein même du continent africain, certains pays sont plus efficaces que d'autres en matière éducative, et cette efficacité n'a que peu de relations avec l'endettement de ces pays ;
- L'analyse de l'efficacité de ces pays a permis de dégager des caractéristiques globales (valeurs-cibles ou *benchmarks*), laissant présager un "modèle éducatif" pour les pays moins performants.

La Banque mondiale soutient l'idée que c'est désormais à l'Etat d'impulser les politiques sociales, dont celles concernant l'éducation, puisqu'il est le plus capable de connaître les spécificités de son système éducatif (et, on l'a vu, chaque pays connaît des caractéristiques propres). Elle a appelé cette impulsion nationale, la logique de l'appropriation (ou *ownership*). Or, il est illusoire de penser qu'un pays africain, en raison des pressions qui sont effectuées actuellement, notamment en matière de réduction de la dette, a une marge de manœuvre adéquate, que ce soit dans les domaines relevant de l'éducation ou dans les autres (notamment en ce qui concerne la privatisation des services publics). On pourrait noter là une incohérence entre le discours, qui tend à laisser une appropriation nationale, et la réalité, qui montre plutôt une logique d'alignement sur les principes émis par la Banque mondiale. Cette incohérence est nettement perceptible dans le terme de "crédible" : la Banque n'accepte de financer que les pays qui affichent une politique éducative "crédible". En fait, cette "crédibilité" ne correspond qu'à l'alignement des politiques éducatives nationales aux valeurs-cibles de la Banque. On pourrait alors supposer que cet alignement serait pour le "bien-être" de ces pays, puisqu'ils représentent les meilleurs ingrédients pour une politique éducative. ***Malheureusement pour les experts de la Banque, l'éducation est loin d'être une recette de cuisine***, et nous n'avons cessé de le rappeler, construire une petite école efficace est plus compliqué que de faire de grands barrages (Bourdon [2002]). Un pays qui s'était engagé dans une politique éducative depuis plusieurs années, se voit contraint de modifier ses plans éducatifs s'il veut espérer obtenir une réduction de dette : est-ce cela « l'appropriation nationale » ?

Dans le cadre de ce mémoire, nous ne pouvons pas dresser un panorama critique complet des valeurs-cibles émises par les économistes de

la Banque mondiale. Nous ne traiterons que la question de la rémunération des enseignants, estimant que ce sera probablement la question la plus épineuse et la plus controversée dans les années à venir. Nous esquisserons toutefois la question des redoublements lors de nos tentatives de prévision de l'évolution des inégalités sociales dans l'éducation, lors de notre dernier paragraphe.

1.2. L'enseignant, la "tête de Turc" de la Banque mondiale

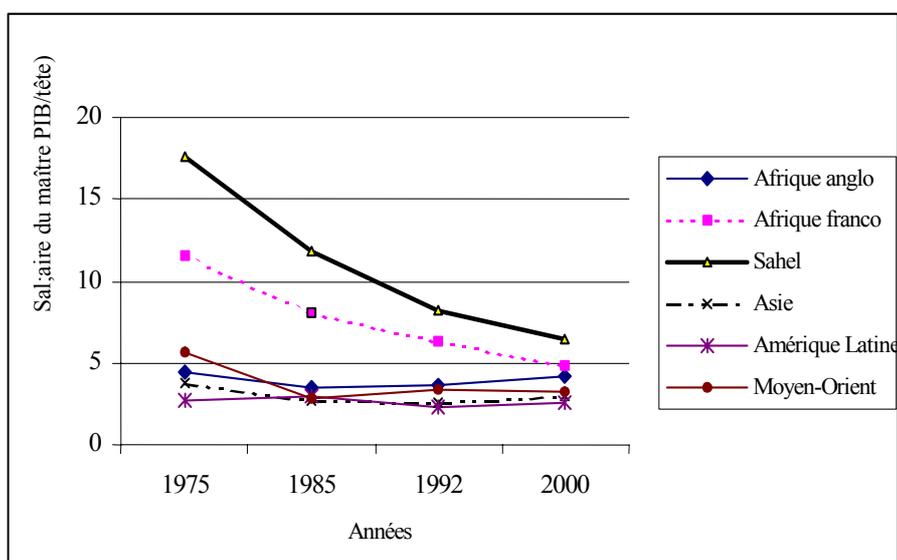
Nombreux sont aujourd'hui les enseignants hostiles aux politiques des organisations internationales. Beaucoup d'enseignants se sentent contraints de chercher des activités rémunératrices annexes à leur fonction initiale, rabaisant par là même la qualité de leur enseignement⁵⁰. Comme le note Mulot [2002], la Banque mondiale ne voit jamais d'un bon œil les enseignants, perçus comme des personnes aisées qui profitent d'une situation inacceptable : ils perçoivent souvent près de 80 % des dépenses d'éducation dans le primaire. La contractualisation de leur fonction serait alors souhaitable.

En effet, comme nous l'avons vu dans le chapitre 4, les enseignants dans les pays d'Afrique subsaharienne touchent parfois plus de dix fois le PIB/tête du pays dans lequel ils travaillent. Pour autant, on observe depuis plus de vingt ans une érosion constante du salaire des enseignants, que ce soit en raison de l'inflation ou de l'absence de revalorisation de leurs salaires (Bourdon [2003], Zymelman & DeStefano [1989]). A travers le graphique 6.1, il ressort que si les salaires tendent à converger à travers les régions en développement, il faut souligner l'extrême divergence de ceux-ci dans le milieu des années 1970. Si les salaires en Amérique Latine représentaient environ 5 fois le PIB par tête dans cette période, ils étaient plus de trois fois supérieurs dans les pays du Sahel, représentant environ 17 fois le PIB par tête. A notre sens, il ne faut pas aller chercher très loin pour constater la moindre qualité des services éducatifs africains par rapport à ceux des autres régions : elle est sûrement due principalement à la baisse continue de la rémunération des enseignants⁵¹.

⁵⁰ Toutefois des pays comme le Burkina-Faso ont toujours payé régulièrement leurs enseignants, alors que d'autres avec les mêmes contraintes globales, et même peut-être moins, n'ont pas hésité à faire porter ces lacunes de gestion, auprès de leurs opinions, au débit des IBW. Il faut aussi souligner que l'analyse de Michaelowa [2003] ne semble pas démontrer que la multiactivité des enseignants mette à mal la qualité de l'enseignement.

⁵¹ En effet, même si ceux-ci étaient relativement plus payés par rapport à leurs homologues des autres régions, ils ne le ressentaient pas ainsi. Il faut se situer dans le contexte national africain pour saisir l'impact d'un changement de salaire des enseignants sur la qualité des systèmes éducatifs. L'enseignant nigérien ne savait pas (et ne sait

Graphique 6.1 : Evolution du salaire des enseignants par rapport au PIB/tête



Source : Mingat [2002]

Les critiques de la Banque mondiale pour les enseignants peuvent être résumées comme suit :

- **Les salaires trop élevés** : le coût du corps enseignant est devenu excessif du fait de la raréfaction des ressources, rendant nécessaire la reconsidération de leur traitement (voir encadré 6.1) ;
- **Ils se rassemblent** contre le changement : les enseignants, ayant des conditions privilégiées, chercheraient à préserver leurs intérêts, ce qui peut les conduire à freiner ou à s'opposer aux réformes éducatives ;
- **Ils ne sont pas assez « pédagogiques »** : soit ils ne sont pas assez présents du fait d'un fort taux d'absentéisme et de grèves récurrentes (World Bank, 1999b, p.42), soit trop présents et ne laissant pas de participations suffisantes de la part des élèves (World Bank, 1999b, p.42)⁵².

De fait, l'école possède selon la Banque tous les défauts dénoncés par les pamphlets contre l'école. La Banque mondiale a repris les critiques

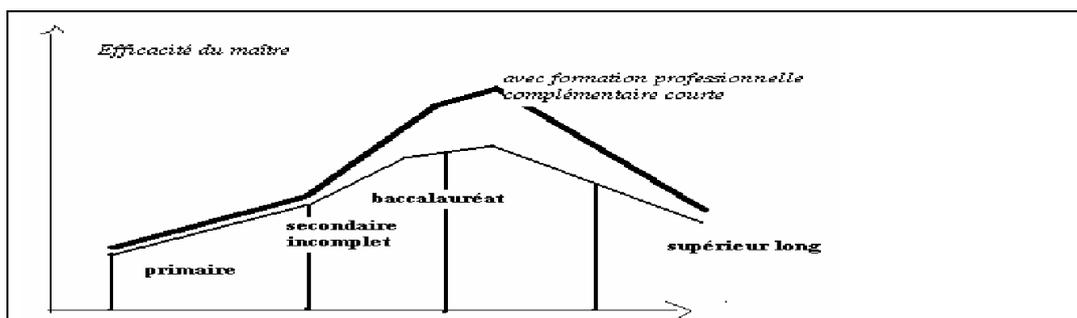
toujours pas) qu'il est plus payé que son homologue burkinabé ! La seule chose qu'il constate, c'est que l'on cherche à réduire son salaire. Et comme nous l'indique la théorie libérale classique, la productivité est liée au salaire : donc si l'on baisse le salaire, l'individu est moins sollicité à travailler, en soi, il baisse sa productivité !

⁵² Le lecteur remarquera ici que la place des enseignants dans le système éducatif est assez floue dans la vision de la Banque mondiale.

effectuées par les opposants au modèle étatique d'organisation de l'enseignement, ces pamphlets faisant de l'école une technostucture, inefficace et sclérosée, accaparée à sa propre justification et non intéressée aux connaissances efficaces de ses apprenants (Illich [1970]). On pourrait à juste titre se demander si ces critiques sont fondées et appuyées sur des démonstrations scientifiques ou sont-elles tout simplement issues d'un discours libéral dominant, tendant à soustraire à la démonstration scientifique une pseudo supériorité du mécanisme du marché dans toute organisation (Akkari [2002]) ? En cela, l'enseignant, organisé bureaucratiquement, serait un rempart pour le "libre épanouissement" de l'enfant, il "profiterait" de sa position dominante pour imposer des formes éducatives "impropres" pour l'efficacité en matière éducative. Notons que l'OMC, l'OCDE et l'Union européenne s'accordent sur ce même genre de pensée libérale, laissant supposer l'existence d'un "nouvel ordre éducatif mondial", lié au processus actuel de mondialisation (Pilon [2003]).

Encadré 6.1 : La nécessaire réduction du salaire des enseignants

Selon la Banque mondiale, l'urgence numéro 1 pour réformer les systèmes éducatifs revient à édicter des mesures pour rabaisser la rémunération des enseignants. Les mesures à prendre pour remédier à ce défaut consistent selon la Banque mondiale, à recentrer l'enseignement sur les élèves, à lier la rémunération des enseignants aux résultats scolaires des élèves et l'application de méthodes innovantes d'enseignement, notamment celles utilisant l'informatique. Notons que dès 1989, la Banque mondiale avait conscience que la réduction des salaires était une nécessité (Zymelman & DeStefano [1989]). Dans de nombreux pays, les enseignants, du fait de leur grand nombre et de l'existence de syndicats, résistent aux politiques de dévalorisation de leur condition, orchestrées par leurs gouvernements et les IBW. L'exigence de la Banque mondiale en vue de répartir les dépenses de façon plus efficiente est louable : lorsqu'à peine 5 % des dépenses éducatives concernent les livres scolaires et autre matériel auxiliaire, on peut douter de la qualité de l'enseignement. Pour autant, la vision qu'a la Banque mondiale de l'éducation peut surprendre. En effet, depuis quelques années, on cherche à baisser leurs salaires. Pour cela, la formation des futurs enseignants est moins importante (niveau bac). Des études montrent qu'au-delà de cette formation, le gain au niveau de la qualité de la formation n'est pas très élevé (supériorité & Kimko [2000], Jarousse & Mingat [1992]). Ainsi, l'enseignant du futur devrait avoir uniquement le baccalauréat :



Source : Bourdon [2002]

Les indicateurs sur l'éducation de l'OCDE indiquent que la rémunération des maîtres du primaire évolue dans les pays riches dans une fourchette étroite de 1,2 à 1,5 fois le PIB par habitant. Les pays cibles du programme EPT au sein du groupe des PMA, accordent en moyenne une rémunération égale à six fois et demi le PIB par tête, avec des extrêmes dépassant 10 (c'est notamment le cas du Niger). L'objectif de la Banque mondiale revient à aligner le salaire des enseignants à environ 3,5 fois le PIB/tête, puisque ce niveau représente en moyenne celui des pays les plus efficaces, c'est-à-dire ceux qui se trouvent dans le groupe 1. Pour ce faire, les pays recevront une aide visant à rémunérer les enseignants à 3,5 fois le PIB par tête, et ils auront à leur charge la différence. Ainsi, les enseignants qui sont déjà en poste ne devraient pas voir leur rémunération se modifier ; par contre, c'est dans le recrutement de nouveaux enseignants que les modifications vont se faire. A l'instar de nombreux pays africains anglophones, la Banque mondiale cherche à contractualiser la condition enseignante. La fixation de cette norme ne cherche-t-elle pas finalement à dévaloriser la condition enseignante ?

« Cette norme retenue sans justification particulière par les cadrages actuels du pilotage prospectif d'EPT, semble répondre à un souhait de voir les PMA s'aligner le plus possible vers des situations de dévalorisation relative de la condition enseignante ». Bourdon [2003]

Il faut aussi souligner le fait que la mesure du niveau relatif du salaire des enseignants peut prêter à des critiques.

On sait que la mesure du PIB dans les pays du Sud reste un exercice délicat, assurément imprécis, en raison de l'insuffisance de données statistiques fiables (avec notamment le problème de la contribution du secteur non moderne de l'économie) ; on doit s'interroger aussi sur le degré réel de comparabilité des niveaux de salaire des enseignants (Pilon [2003]). Si d'un côté il paraît évident qu'une éducation de qualité requiert des enseignants bien formés, motivés et correctement rémunérés ; de l'autre, le niveau de rémunération doit rester compatible avec les possibilités financières des Etats. Si la question de la baisse de la rémunération des enseignants fait l'objet d'un consensus au sein de la communauté internationale, il ne faut pas pour autant considérer les enseignants comme de simples variables flexibles, permettant de réaliser des gains financiers;

et plutôt prendre en compte les dimensions socio-politiques quant à l'impact sur la société entière du changement du salaire des enseignants.

Dès lors, contrairement à la France qui a plutôt cherché à créer un véritable corps uniforme de fonctionnaires afin d'aboutir à une scolarisation universelle (cf. le corps des « professeurs des écoles »), l'enseignant de l'Afrique sera une jeune femme, sous payée par rapport à ses homologues déjà en poste, contractuelle et ne disposant pas de services de protection sociale (pas de retraite assurée, pas de sécurité sociale, en soi, plus de droits sociaux que la Banque mondiale perçoit comme des « avantages » sociaux), Bourdon [2003].

Enfin, il convient de noter que la Banque mondiale avait noté dès 1989 que s'il fallait effectivement rendre plus efficaces les dépenses d'éducation, il ne fallait pas tomber dans la solution facile, à savoir la baisse continue du salaire des enseignants, faute de quoi la qualité de l'école serait à coup sûr rabaisée (Zymelman & DeStefano [1989], p.49).

1.3. Les dangers de la contractualisation

En analysant le cas du Guatemala, Mulot [2002] a souligné les conséquences négatives inhérentes à une contractualisation de la condition enseignante (voir encadré 6.2). L'étude des résultats de ces changements dans ce pays d'Amérique Latine peut nous aider à anticiper les risques inhérents à ce genre de politique éducative en Afrique subsaharienne. On constate de nombreuses incohérences dans l'impact de ces changements, ce qui peut remettre en question le bien fondé de la contractualisation : ***de nombreux licenciements sont survenus, la qualité a tendance à être de plus en plus questionnable, la motivation des enseignants décroît...***

Encadré 6.2 : Les conséquences d'une contractualisation de la condition enseignante, le cas du Guatemala

Le Guatemala a suivi avec fidélité les prescriptions des bailleurs de fonds. Le gouvernement a ainsi appliqué les grands traits de l'Initiative PPTE :

- Renforcer l'équité, notamment dans l'accès au niveau primaire
- Renforcer la participation : plus précisément, on a observé une autogestion par les « communautés » et les « familles ».

Le programme national d'autogestion pour le développement de l'éducation (PRONADE) représente un projet typique de ce genre. Centré sur les trois premières années de primaire et géré par des acteurs privés sans but lucratif, il implique la participation des parents et concerne exclusivement les zones rurales

les plus pauvres. L'Etat se contente de fixer quelques normes, et de laisser la gestion de l'école à une association, laquelle s'engage à créer une Institution de Services Educatifs (ISE). Cette dernière prend en charge la formation d'enseignants et le contrôle du service éducatif. Des parents regroupés en Comité d'éducation (COEDUCAS) gèrent l'aspect administratif, allant de la construction des écoles au recrutement des enseignants et à la gestion de l'argent versé par le ministère. Démarrant en 1993, c'est en 1996 qu'il est placé au cœur de la politique éducative du Guatemala.

En vue d'une plus grande équité et d'une meilleure participation, on cherche à atteindre une plus grande couverture en minimisant les coûts : le recrutement des enseignants sous l'initiative PRONADE montre l'ampleur des changements (les salaires sont légèrement supérieurs par rapport aux salaires des enseignants du même niveau, la formation est moins importante, mais en contrepartie, les acquis sociaux sont remis en cause : ils n'ont pas le droit au système public de retraites et sont censés épargner afin de pouvoir cotiser à un fonds de pension). Par ailleurs, le contrat de travail n'est pas à durée indéterminée, il s'agit en effet d'un contrat annuel renouvelable tous les ans par décision des comités de parents. A priori, la contractualisation permet une plus grande flexibilité de l'emploi, censé répondre aux désajustements entre l'offre et la demande sur le marché du travail : ainsi, si la demande de force de travail est excédentaire, de nouveaux enseignants seront recrutés. Inversement si c'est l'offre de travail qui est excédentaire. On l'aura compris, ce type de contrat introduit une instabilité importante de l'emploi. Pour autant, il n'est pas inutile de souligner que le « marché » du travail d'enseignant n'a pas les caractéristiques nécessaires pour connaître les vertus de la flexibilité tout en évitant les contraintes morales que cela suppose. De nombreux cas de renvois abusifs ont été constatés. Les causes évoquées sont, par exemple, des conflits personnels avec des parents membres du comité, des maladies, le non-respect des orientations du comité parental, etc. Des femmes ont été licenciées parce qu'elles étaient enceintes. Les enseignants se plaignent également des conditions de rémunération. En effet, ils ne sont payés que tous les trimestres, et non tous les mois comme dans l'éducation publique traditionnelle, et le versement de la rémunération accuse souvent des retards, parfois volontaires. Les comités de parents semblent en effet différer le paiement afin de pousser les enseignants qui ne leur conviennent pas à partir. Cette instabilité rend difficile l'organisation de syndicats, d'autant plus que les enseignants du PRONADE n'entrent pas en contact avec ceux du secteur public traditionnel, mieux organisé. S'ensuit une certaine démotivation des enseignants, qui recherchent une place dans le secteur public traditionnel, considéré comme plus stable.

Source : Mulot [2002]

Les premiers résultats d'évaluation de la qualité de l'enseignement par les nouveaux enseignants recrutés sur des bases contractuelles sont plutôt sombres. En analysant les cas du Sénégal, du Niger et de la Guinée, Solaux [2003] montre que la contractualisation de la condition enseignante peut conduire à un nivellement vers le bas de la qualité de l'éducation. Par exemple, en Guinée, les contractuels n'ont pas de véritable statut, "ce qui constitue une forme de vide juridique dans la législation guinéenne" (Solaux [2003]). N'ayant pas accès au système de protection sociale classique des fonctionnaires (retraite, congés de maternité...), les enseignants de "seconde zone" ne bénéficient pas non plus de plan de carrière.

Une équipe guinéenne a réalisé une étude auprès des contractuels et elle observe "des signes de démotivation et de frustration" qui se développent chez des maîtres contractuels tels que (Solaux [2003]) :

- Fréquence des cas d'abandon et d'absentéisme ;
- Baisse des candidatures à la fonction de maîtres contractuels ;
- Insuffisance dans les connaissances académiques et les pratiques professionnelles des contractuels en situation ;
- Incertitudes quant au devenir professionnel ;
- Frustrations des partenaires sociaux (parents d'élèves, syndicats d'enseignants) ;
- Emergence de revendications ;
- Fragilité de l'image de l'école.

Cette politique peut conduire à :

- une forte mobilisation syndicale contre ce type d'action qui tend à installer l'instabilité dans l'école de façon durable,
- de réelles difficultés de vie des volontaires et des contractuels,
- une revendication des contractuels et des candidats à la fonctionnarisation, ce qui risque de constituer une espèce de "bombe" à retardement sur le plan social,
- des problèmes de gestion liés aux conditions de vie difficiles des contractuels et volontaires avec absentéisme et démissions...

◦ si le nombre d'enseignants a augmenté du fait de l'emploi des contractuels et des volontaires, les effectifs de l'encadrement n'ont pas évolué aussi rapidement, ce qui posera à terme de réels problèmes de mobilisation pour des personnels sous-encadrés.

On peut remarquer à travers ces politiques de contractualisation de la condition enseignante un désir de contrecarrer la montée inacceptable pour la Banque mondiale d'une résistance syndicaliste contre la dévalorisation de leur condition. Finalement, lutter contre les fonctionnaires ne revient-il pas à un désir profond de destitution du service public ?

2. "Opération séduction" ou comment les pauvres sont laissés à eux-mêmes

2.1. « Où est allée la société civile » ?

Prétextant lutter contre la corruption administrative et le manque de capacité institutionnelle des pays africains, la Banque mondiale s'est tournée davantage vers la "société civile". En cela, elle a tenté de placer en porte à faux les Etats où elle soupçonnait un déficit de gouvernance pour se recadrer sur la société civile. Elle considère que trois critères sont essentiels pour assurer une participation effective de la société civile au niveau national (Tikare et al. [2001]) :

- La *légitimité* (le groupe est habilité ou reconnu publiquement) ;
- La *représentativité* (il représente les intérêts et les besoins d'un groupe de population) ;
- La *capacité* (il dispose des capacités organisationnelles et analytiques pour remplir ses objectifs, énoncer ses demandes, défendre ses intérêts et pour participer au dialogue national).

De façon surprenante, la société civile n'est pas l'objet d'une définition précise par la Banque mondiale, malgré son rôle-clé dans le processus⁵³. Ce terme très généraliste renvoie en fait à des définitions extrêmement diverses selon les auteurs et les époques. Dans son acception la plus commune, la société civile peut être définie par exclusion : ce n'est ni l'Etat ni la sphère marchande (Cling et al. [2002e]). On peut alors, en paraphrasant Pritchett [2001] se demander : "*Où est allée la société civile ?*". La "société civile" peut être comprise comme les associations non

⁵³ Idem pour "capacity building", "good governance"...

lucratives et non officielles censées avoir du pouvoir sur les politiques, les normes. En vérité, la société civile se réduit aux simples ONG :

"Dans la pratique, les organisations non gouvernementales (ONG) sont considérées généralement comme les seules à être représentatives de la société civile, alors qu'elles n'ont pourtant souvent que peu de représentativité, de légitimité et de capacité."
Cling et al. [2002d], p.189

Par ailleurs, la "société civile" est considérée comme un bloc homogène, alternatif à l'Etat. Dès lors, il n'est pas surprenant de constater que depuis peu, l'Union européenne ne parle plus d'ONG mais plutôt d'Acteurs non étatiques (ANE) !

En se basant de plus en plus sur les ONG, la Banque mondiale reconnaît implicitement que l'action de l'Etat est inefficace en matière de lutte contre la pauvreté (Levine [2002]). En cela, il convient de se demander si les ONG sont vraiment capables de lutter contre la pauvreté (Raffinot [2002b]).

Le rôle central joué par les ONG (par défaut, en l'absence d'autres organisations représentatives) risque d'accroître les effets pervers habituels, liés à leur fonction de "courtier en développement" (captation de la rente du développement) (Lautier [2001]). Comment légitimer l'action démocratique d'une ONG, surtout lorsque ses membres sont souvent des personnes non élues démocratiquement ? Par ailleurs, il faut souligner l'extrême diversité des organisations nommées au titre d'ONG (cela allant de simples associations culturelles, à des organisations religieuses, des associations à vocation humanitaire...). Et surtout, la division prégnante qu'il existe entre les ONG du Nord et celles du Sud, malgré les discours actuels sur l'émergence d'une hypothétique "société civile mondiale". Par exemple, lors du mouvement Jubilé 2000 en faveur de l'annulation de la dette des tiers-mondes, on a observé un scindement en deux de celui-ci, séparant d'une part le groupe des pays riches (Jubilé North) et de l'autre le groupe des pays pauvres (Jubilé South). Dès lors, on peut sourire quant à la réalité de la situation des ONG, ne respectant presque jamais les trois critères émis par la Banque mondiale, cités plus haut (légitimité, représentativité, capacité).

Si l'on se penche sur ce que pensent les pauvres, selon la logique de la participation de la société civile, on se rend compte qu'ils ne sont toujours pas du même avis que la Banque mondiale : selon une étude effectuée à Madagascar, on peut dégager plusieurs observations (voir encadré 6.3). Tout d'abord, selon les sondés, les fonctionnaires ne sont pas trop payés, mais sont toutefois considérés comme inefficaces. Par ailleurs, l'école devrait être gratuite à tous les niveaux et de profondes craintes surgissent

quant à l'émergence d'un système éducatif dual (même si celui-ci existe déjà dans la capitale, Arestoff & Bommier [2002]). A vouloir trop écouter les pauvres, serions-nous conduit non pas à lancer un "nouveau" consensus de Washington mais plutôt à l'oublier au plus vite ?

"Ces résultats montrent le peu d'emprise du discours libéral sur la fracture sociale entre salariés du public et du privé, les premiers étant censés former une caste privilégiée et parasitaire, abrités derrière ses " avantages acquis "." Razafindrakoto & Roubaud [2002]

Enfin, doit-on fermer les yeux devant la montée d'une grandissante partie de la population mondiale contre la globalisation néolibérale ? (Elliot, Kar & Richardson [2002], Jacquet [2002]).

Encadré 6.3 : La "voix des pauvres" ou comment les Africains ne pensent pas comme la Banque mondiale, le cas de Madagascar

Si l'on s'en tenait aux recommandations de la Banque mondiale, une véritable lutte contre la pauvreté passerait par une appropriation par la "société civile" (empowerment) de l'élaboration des DSRP. Les enquêtes socio-politiques contribuent alors à faire connaître le point de vue et accroître le pouvoir de négociation de groupes sociaux traditionnellement en marge des processus de décision. Razafindrakoto & Roubaud [2002] ont réalisé ce type d'enquêtes à Madagascar. Ils livrent des résultats souvent divergents avec les prescriptions des IBW.

Or, si l'on "écoute" les pauvres, il semble qu'ils soient plus favorables à une gratuité de l'école à tous les niveaux et à la généralisation de l'école publique pour tous, craignant l'apparition d'un système éducatif dual.

"Les enfants des familles pauvres sont conduits à fréquenter principalement les établissements publics, dont la qualité s'est le plus dégradée du fait de la crise budgétaire. En revanche, la montée en puissance de l'offre privée est pour eux une source d'inquiétude, car ils craignent de voir s'instaurer un système à deux vitesses, facteur d'inégalités devant l'école, dont leurs enfants seraient les premières victimes. Sans aller jusqu'à revendiquer la nationalisation de l'ensemble du système éducatif, ils se distinguent du reste de la population par une propension supérieure à plaider pour la gratuité de l'école et la généralisation de l'école publique pour tous. De plus, ils restent majoritairement favorables à la garantie de l'emploi public pour les diplômés. Ces orientations, qui s'inscrivent en porte-à-faux avec les options prises dans le cadre de la politique éducative actuelle, renforcent encore la prédisposition des pauvres à compter sur l'intervention publique pour assurer la satisfaction de leurs besoins

essentiels." Razafindrakoto & Roubaud [2002]

Malgré un diagnostic plutôt pessimiste sur la gestion des entreprises publiques, les mesures de privatisations préconisées sont loin de faire l'unanimité. En 1995, 46% des Tananariviens étaient opposés à toute forme de privatisation, partielle ou totale. Trois ans plus tard, sous la médiatisation des organes techniques (comité de privatisation, secrétariat technique de l'ajustement, etc.), le principe de la privatisation avait gagné du terrain, la proportion des réfractaires à la privatisation ayant été divisée par deux au cours de la période. Malgré cet "endoctrinement", près d'un quart des Tananariviens lui restait toujours totalement hostile. De plus, et à la différence de la réforme de la fonction publique, les modalités mêmes de la privatisation sont remises en question. 40% contestent la transparence du processus de privatisation en cours. Ne déplaçons-nous pas la corruption du niveau public au niveau privé ? Plus massivement encore, ils rejettent l'idée que les salariés des entreprises publiques sont trop bien payés et ils considèrent comme très important le fait d'avoir une protection dans l'emploi : ils sont donc hostiles à toute contractualisation des fonctionnaires, laissés à la merci des régulations par le marché.

2.2. Le rôle perdu de l'Etat

Le Rapport sur le développement dans le monde de 1997 de la Banque mondiale marquerait un changement de visage de la Banque mondiale. Mais comme le dit un proverbe Bamanam, "*Quel que soit le temps pendant lequel il reste dans l'eau, un morceau de bois ne se transforme jamais en crocodile*" (Raffinot [2002b]). Il est explicitement reconnu que les bailleurs de fonds ont pu contribuer à la dégradation de la situation institutionnelle du pays, notamment en aggravant la fragmentation du pouvoir central (World Bank [1997]). Pour autant, le véritable débat sur l'Etat n'a pas encore eu lieu au sein de l'administration des IBW, notamment en raison des appuis théoriques de la Banque mondiale qui l'empêchent de considérer l'Etat comme un acteur véritable dans la lutte contre la pauvreté (voir encadré 6.4). Celui-ci n'est perçu que comme un organe de pilotage et non un acteur véritable. En gardant les concepts incompréhensibles de "good governance", de "capacity building" et de "civil society", la Banque mondiale ne semble pas encline à privilégier une approche de lutte contre la pauvreté vraiment axée sur l'Etat. Et même si "*Growth is Good for The Poor*" (Dollar & Kray [2000]), il faudrait se demander plutôt si "*State is Good for the Poor*" ...

Encadré 6.4 : Les appuis théoriques de la Banque mondiale

1. Nouvelle économie politique : Olson, Buchanan, Tullock et Tollison, théorie de la recherche de rentes (rent seeking theory). *"Le point central est que les ressources utilisées à cette fin ne génèrent pas de richesse et ne constituent qu'un gaspillage de ressources en opérant un transfert de richesses existantes entre différents groupes ou différents agents économiques"*. Dans cette approche, l'Etat est désagrégé et tous les fonctionnaires ou hommes politiques se comportent, comme tout acteur économique, conformément au principe de maximisation du profit, ce qui va généralement dans le sens contraire d'une intervention "altruiste".

2. Développement néo-institutionnalistes : Olson, c'est plus particulièrement la notion de coût de la formation d'un groupe de pression qui est utilisée par les IBW. Plus le groupe est important, plus les coûts sont élevés et plus les problèmes de "cavalier libre" (passager clandestin, free riding, resquillage) sont importants. cf. les développements sur la "good governance" où *"seul l'aspect fonctionnel et technique de la façon de gouverner est prise en compte"* au détriment de la définition initiale de Foucault.

3. Théorie de la "société civile" : s'inspire du travail de H. de Soto, pour qui l'informel et l'organisation "spontanée" de la société civile sont des formes de résistance à l'Etat et des réponses créatives à son incapacité. La Banque mondiale cherche continuellement à trouver des acteurs "en dehors" de l'Etat (voir liste de nombreux auteurs ayant travaillé dessus).

Source : Hibou [1998]

Finalement, le rôle de l'Etat ne revient qu'à accompagner le marché. L'économie, dans la vision de la Banque mondiale, devient le foyer de l'organisation sociale et les institutions autres qu'économiques se voient encadrer dans les relations de marché, ce qui est une singulière inversion de ce que nous apprennent les meilleurs travaux, qu'ils soient anciens (Polanyi) ou récents (« à la Pigou »), en histoire économique et en sociologie économique.

Par exemple, en matière éducative, le rôle de l'Etat n'est plus de participer à la production d'éducation, mais uniquement à son pilotage. Le système éducatif devient décentralisé, contrôlé localement par de petites unités privées (ONG, familles) et le rôle de l'Etat n'est plus que d'émettre des signaux et de fixer des normes et programmes. On l'a vu, l'analyse de

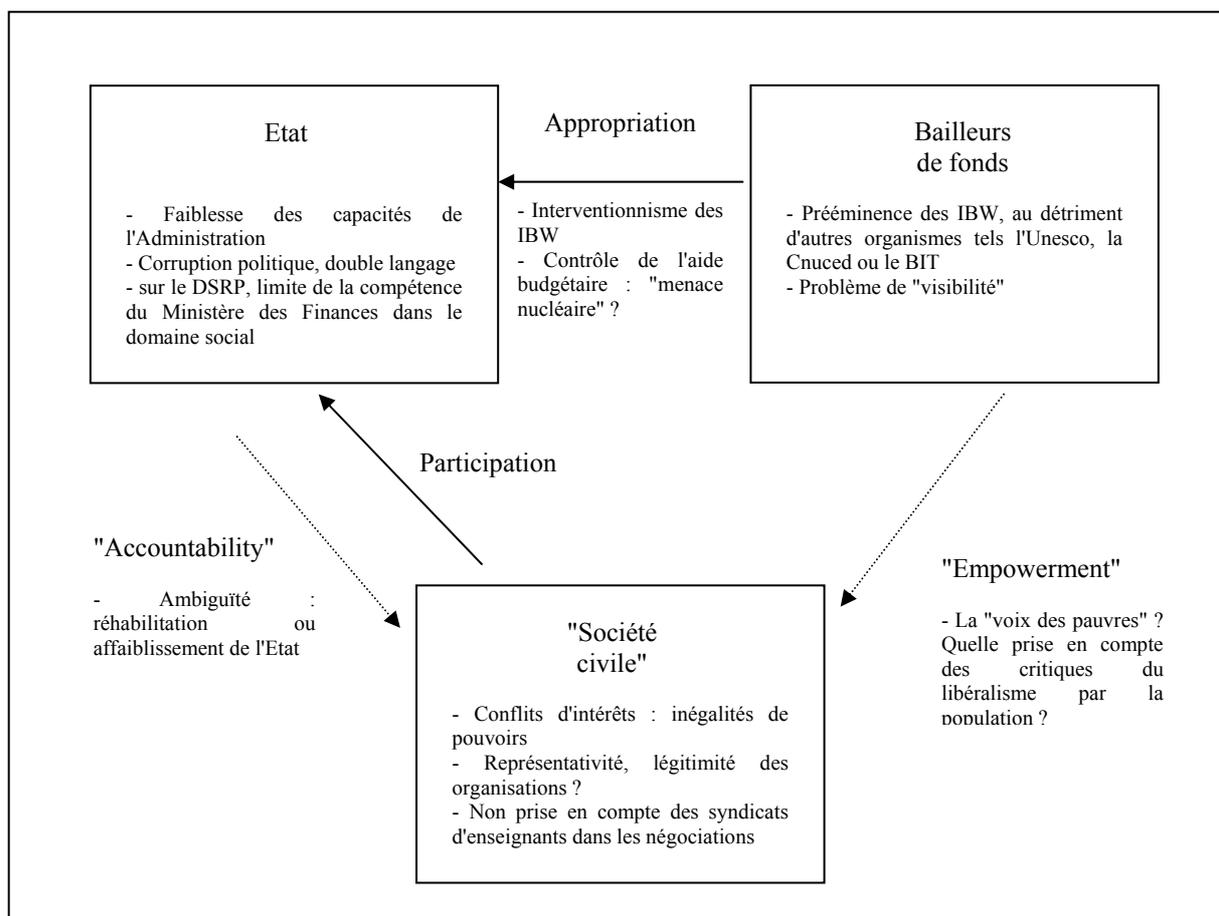
Boyer [2001] en terme de régulation permet d'entrevoir quatre systèmes de gestion éducative : un système centralisé, un système décentralisé, un système de signaux et un système de marché (Bourdon [2002]). Le système que prône la Banque mondiale est le système décentralisé où, compte tenu que l'Etat ne parvient pas à combler la demande, il est contraint d'abandonner sa fonction régaliennne d'éducation. Effectivement, en temps normal un des attributs du régaliennne est d'émettre des normes, mais ici les DSRP montrent bien que ces normes sont imposées par les organisations internationales qui définissent d'elles-mêmes les critères de bonne gouvernance. A travers ces impositions le principe d'*ownership* s'effondre... A travers la décentralisation de l'éducation, le schéma classique de centralisation de l'éducation au niveau national disparaît, laissant aux collectivités locales et le plus souvent aux ONG le soin d'organiser l'éducation. Comme le souligne Akkari [2002], théoriquement, la décentralisation peut améliorer l'éducation publique dans les pays en voie de développement, à condition d'associer plus étroitement les communautés locales à la gestion de l'école. Mais ceci suppose l'existence préalable d'une organisation démocratique de la vie politique locale. Lorsque l'on constate la désorganisation chronique des systèmes éducatifs, pourtant théoriquement centralisés, on imagine mal comment une décentralisation pourrait conduire à améliorer l'efficacité dans la gestion des écoles. Surtout, une décentralisation opérée sans une péréquation financière organisant la solidarité financière entre les régions peut aboutir à une éducation publique liée à la richesse fiscale et peut donc s'avérer contre-productive.

"La décentralisation peut introduire le désordre et non pas automatiquement l'efficacité dans les systèmes éducatifs des pays du Sud, créant des problèmes supplémentaires pour des sociétés encore plus pauvres et plus inégalitaires" Akkari [2002], p.25.

Comme il est montré dans la figure 6.1, les aspects négatifs du partenariat prôné par la Banque mondiale peut conduire à des incohérences patentées : les différentes logiques (d'appropriation, de participation, d'empowerment et d'accountability) perdent de leur sens dès lors qu'on analyse de plus près l'élaboration des DSRP, l'existence d'une hypothétique "société civile" ou encore le double langage à la fois des institutions financières internationales et des Etats africains... Il faut souligner la faiblesse des capacités de l'administration dans la plupart des pays africains, la limite du Ministère des Finances en terme de compétence dans le domaine éducatif (puisque c'est exclusivement lui qui coordonne les relations au titre de l'initiative PPTE), mais surtout des conflits ouverts au

sein des administrations nationales⁵⁴, sans même parler de la corruption politique patente.

Figure 6.1 : Partenariat entre Etat, société civile et IBW, les aspects négatifs



Source : Cling, Razafindrakoto & Roubaud [2002d], remanié par l'auteur.

On parle souvent de la coopération internationale en matière d'éducation et pourtant, on observe une hégémonie de la Banque mondiale, non sans créer des conflits ouverts avec l'Unesco, qui devrait pourtant remplir son rôle initial de promotion de l'éducation, plus que la Banque mondiale...

⁵⁴ Par exemple, c'est le Ministère des Finances qui traite de l'initiative PPTE, tandis que c'est le Ministère de l'Education ou des Affaires sociales qui coordonne l'initiative EFA FT, créant inévitablement des conflits internes ; et nous n'avons même pas parlé des politiques sectorielles encore en cours en faveur de l'éducation par la Banque mondiale, ni des relations bilatérales dans le domaine éducatif...

1.3. Le "concours de beauté" des pays africains

"Ne l'oublions pas : chaque avion de combat coûte autant qu'un million d'enfants à l'école primaire". Mahboub ul Haq, économiste pakistanais (1934-1998)

Le principe de responsabilité démocratique avait semblé donner plus de légitimité aux Etats et aux citoyens. Cela nous amène à nous interroger sur la gestion des conflits d'intérêts au sein de la société civile et sur la manière dont la définition des politiques prend en compte les résultats des processus participatifs. Au passage, le lancement des DSRP marque pour les IBW une incursion dans le champ politique qu'elles avaient tenté, au moins officiellement, d'éviter jusqu'à présent (Chavagneux et Tubiana [2000]) ; celle-ci découlant même d'un "libéral-stalinisme" (Sapir [2002]). Pourtant, cette incursion n'est que partielle, dans la mesure où les DSRP ne prennent pas en compte les conflits d'intérêts au sein de la société et la nécessité de procéder à des arbitrages, ni l'ensemble des implications pour l'Etat de ces processus.

L'intérêt de la démarche n'est réellement avéré que si elle aboutit à l'application véritable du DSRP et que si cette dernière est couronnée de succès ; ce qui est pour le moins improbable. L'étude des DSRP montre clairement qu'ils se ressemblent tous (Cnuced [2002]). Pourtant, nous n'avons cessé de souligner l'extrême diversité des trajectoires éducatives et économiques des différents pays africains. Vu la rapidité avec laquelle certains pays les ont rédigés, il ne fait pas de doute que la qualité de ces documents laisse à désirer. On pourrait même aller jusqu'à penser que ces documents "stratégiques" ont été rédigés par les spécialistes des pays du Nord (Cling, Razafindrakoto & Roubaud [2002a]), remettant en cause le principe d'*ownership* pourtant tant crié dans les rapports de la Banque mondiale ! En ce qui concerne les documents sur l'initiative EFA FT, on est encore plus déçu puisque ces rapports sont d'une qualité plus que questionnable : si même la pagination n'a pas été effectuée, on pourrait s'attendre à une réflexion de fond sur les systèmes éducatifs. Or, ce n'est pas le cas, lorsqu'il en est question, il s'agit simplement de recopier les principes émis dans les *benchmarks* (valeurs-cibles) et de dresser un plan pluriannuel⁵⁵ !

Or, plus que le contenu même des politiques, c'est la volonté des gouvernements de lutter contre la pauvreté qui est en cause. Pourquoi encore de nombreux pays favorisent-ils le niveau d'enseignement supérieur au détriment du niveau primaire ? D'après ces pratiques, il semblerait que la

⁵⁵ Notons au passage que la Banque retrouve le goût pour la planification de l'éducation. Mais il ne faut pas exagérer, puisque cette "planification" ne présente guère de prise en compte des spécificités nationales, puisque les *benchmarks* sont identiques pour tous.

logique de reproduction des castes serait encore très forte et que l'enseignement supérieur servirait de légitimation à la caste supérieure de s'accaparer des commandes de l'Etat. Il est indéniable que les politiques d'ajustement ont entraîné de fortes déstabilisations, mais ce sont bel et bien les gouvernements africains qui les ont appliquées et donc, en quelque sorte, soutenues.

"c'est la faible volonté des dirigeants nationaux que les membres de la société civile mettent le plus souvent en cause pour expliquer l'échec des stratégies passées"

"Le principe du processus participatif, même s'il favorise l'adhésion nationale et l'implication de la société civile, n'entraîne pas nécessairement un engagement plus marqué des gouvernants dans la réalisation des objectifs fixés dans le DSRP."

Cling et al. [2002e], p191-192.

Dans ce sens, il faut se demander si le processus PPTE ne va pas conduire à des effets pervers. Par exemple, les pays ne sont pas incités à réaliser plus que ne le demandent les rapports d'avancement qu'ils rédigent (Michaelowa [2002]). La fongibilité des dépenses publiques ne va-t-elle pas conduire, à l'exemple de la Tanzanie et de l'Ouganda, à diriger les dépenses prévues pour l'éducation à l'armée ? (Dial [1999], Cling et al. [2002b]). Il est reconnaissant à la Banque de vouloir restructurer les systèmes éducatifs trop dépensiers dans les niveaux secondaire et supérieur. Mais en même temps, la Banque demeure incohérente dans ses recommandations. Elle ne critique pas le financement public de l'économie privée, ni les dépenses militaires inconsidérées de nombreux régimes qu'elle soutient⁵⁶ (Akkari [2002]). Pourquoi la Banque n'a-t-elle pas analysé les dépenses militaires excessives, et demandé des recadrages dans les politiques publiques, plutôt que de se contenter de rabaisser le salaire des enseignants ? Dès qu'on s'approche de près des négociations de réduction de dette dans le Club de Paris, on constate que les pays ont tendance à maximiser leur endettement en vue de montrer leur insolvabilité, dans un but ultime de réduction de dette, laissant présager l'existence d'un "effet Club de Paris". Dans ce cas, les gouvernements ne vont-ils pas chercher à se focaliser sur les critères de réduction de dette à court terme plutôt qu'à développer une stratégie de développement de long terme ?

" la suprématie de la légitimité extérieure du gouvernement par rapport à sa légitimité interne est particulièrement pernicieuse : dans la mesure où les gouvernants dépendent largement de

⁵⁶ Citer des exemples revenant à réduire le nombre de pays chouchoutés ainsi, nous préférons laisser au lecteur le soin de penser à quels pays il est fait allusion, surtout dans le contexte actuel de la remise en cause de la présence française en Afrique...

ressources extérieures pour équilibrer leur budget (fonds publics directs ; accès aux marchés financiers extérieurs grâce à une certaine « crédibilité » révélée par la signature des programmes d'ajustement structurel avec les organisations de Bretton Woods ; existence de recettes fiscales tirées de gros investisseurs internationaux — pétrole, mines — grâce à l'adoption de réformes, etc.), ils tendent à accorder plus d'attention aux exigences financières des bailleurs de fonds internationaux qu'aux exigences économiques et politiques des citoyens. Notamment, dans les situations de crise fiscale, les gouvernements africains en viennent à se préoccuper davantage de la respectabilité extérieure — fût-elle de façade — que de sa légitimité interne." Hibou [1998], p.28

Cette démarche de "concours de beauté" vaudra sûrement pour l'initiative PPTE (Bourdon [2002]). Les gouvernements belliqueux ne trouveront pas de mal à laisser aux soins de la "société civile" la production d'éducation pour ensuite se lancer dans des dépenses non sociales (armée) ou non dirigées vers les plus pauvres (enseignement secondaire et supérieur).

"Un pays pourrait s'engager dans un programme d'éducation de base type B.R.A.C. reposant entièrement sur les communautés locales et les O.N.G. La réduction de dette en terme de ressources économisées irait alors à la construction d'une université ou à l'expansion d'un enseignement urbain à sélection sociale." Bourdon [2002]

Ne nous retrouverons-nous pas finalement avec des "écoles pauvres" et des "armées fortunées" ? Il faut remarquer que ce double discours est aussi présent dans les IBW : d'un côté, la Banque mondiale cherche à lutter contre la pauvreté, d'un autre, elle n'hésite pas, accoudée de ses deux filiales EdInvest (World Bank [2002a]) et la SFI [1999], à promouvoir le secteur privé, pour le bonheur des investisseurs, mais quid des pauvres ?

"Dans les agences d'aide, les discours et activités sont marqués par des séries de décalage. Ceux-ci expliquent les résistances des Etats et des opinions publiques, et les problèmes de crédibilité et de légitimité qui affectent désormais l'aide sur plusieurs décennies de relations répétées. Elle a été comparée à un jeu, à une danse rituelle, où chaque protagoniste entretient des anticipations croisées sur les autres, où les soupçons de détournements des uns affrontent les soupçons d'agenda caché des autres. Les pratiques divergent des discours. Par exemple, la Banque mondiale considère la pauvreté comme notion prioritaire tout en assumant le rôle de banque de développement, ce qui la fait s'orienter d'abord vers les pays à revenus intermédiaires relevant du guichet IBRD,

ou des pays ayant des populations importantes, tels que la Chine, le Pakistan ou l'Indonésie. Egalement, l'UE inscrit aussi la réduction de la pauvreté comme objectif prioritaire, mais l'aide allouée aux pays les plus pauvres, les LDCs, est en diminution constante." Sindzingre [2001]

En classant la Banque mondiale comme une organisation paradoxale, Arruda [1996] résume parfaitement l'incohérence de la politique éducative de cette institution. En effet, la nature de ses objectifs, l'ampleur de son action ont un caractère essentiellement public, mais sa pratique de gestion, ses orientations idéologiques sont essentiellement celles d'une grande banque privée. Les actions directes et indirectes de la Banque mondiale en matière d'éducation aggravent les inégalités sociales dans l'accès à l'éducation (Akkari [2002]).

3. Quelle qualité pour les services éducatifs africains ?

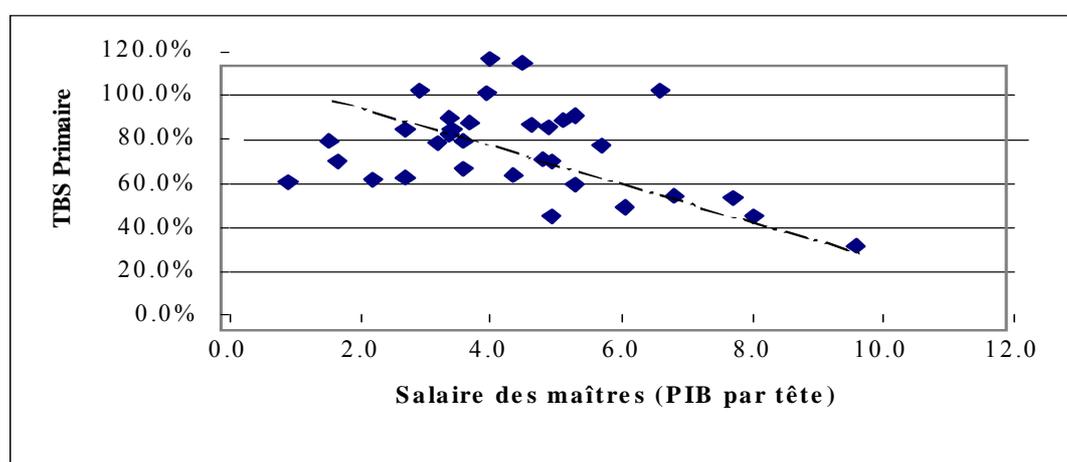
3.1. De belles écoles pour les riches et quelques briques pour les pauvres ?

Il est louable de vouloir rationaliser les dépenses, non seulement afin de restreindre les dépenses inutiles (salaires des enseignants), mais aussi dans un but d'amélioration de la qualité de l'enseignement (taux d'encadrement). Il est démontré que plus le salaire des enseignants est élevé, moins la couverture en terme de scolarisation primaire est importante (voir graphique 6.2, Mingat [2002]). Pour autant, à notre connaissance, même si l'inverse n'est pas non plus démontré, aucune étude économétrique ne permet encore de démontrer que la baisse du salaire des enseignants a un effet positif, non seulement sur le taux brut de scolarisation, mais aussi sur la qualité de l'enseignement.

Il est souvent expliqué dans les analyses de la Banque mondiale, notamment à travers sa vitrine EdInvest, qu'il serait préférable d'avoir une école primaire gratuite et un niveau secondaire & supérieur payants, pour des raisons d'équité, puisque ce sont les couches les plus favorisées qui ont accès à ces niveaux d'excellence. Etudiant le cas du Ghana, Orivel [2002] montre que les parents paient trop pour le primaire, ce qui pénalise l'objectif d'Education pour tous. Plus précisément, il est souvent montré comme légitime par la Banque mondiale de voir s'installer un secteur privé s'il se trouve une demande d'éducation dans le marché national : pourquoi priver une certaine partie de la population d'accéder à des écoles privées, d'autant plus que leur départ du public laissera de la place aux élèves issus de familles pauvres ? (Globalization Challenge Initiative [2002])

"il faut pourtant reconnaître que le financement public peut aller plus loin et faire plus pour éliminer la pauvreté quand elle est secondée par un secteur d'enseignement privé fort desservant les populations qui sont prêtes à payer directement pour cet enseignement. (...) Le rôle du financement privé peut avoir un rôle particulièrement important dans l'enseignement post-basique, où les taux bénéficiaires sont suffisamment élevés pour se permettre de faire l'expérience de nouvelles politiques telles que la participation aux frais ou des structures de gestion différentes dans le système public, et des mesures de liberté d'action dans le système privé" Banque mondiale [2002b], p.21

Graphique 6.2 : Relation entre le salaire des maîtres et le TBS



Source : Mingat [2002]

Aujourd'hui, en Afrique subsaharienne, il faut terminer le niveau secondaire pour espérer pénétrer dans le marché du travail du secteur moderne, autant pour le domaine manufacturier que pour le tertiaire (Benell [2002]). La prise en compte de l'impact de la demande d'éducation des ménages par rapport à l'enseignement secondaire est donc importante pour la planification de l'éducation.

Il est louable de vouloir promouvoir le niveau primaire, mais l'objectif d'équité doit-il être sacrifié au profit d'un simple « remplissage des classes » ? On pourrait là critiquer le principe de « résultat » de la Banque mondiale, puisqu'à l'avenir, on se contentera de mesurer la variation de la scolarisation primaire, sans toutefois étudier celle de la qualité et de la demande d'éducation : la Banque mondiale ne cherche-t-elle pas finalement uniquement à obtenir une scolarisation universelle, c'est-à-dire un objectif quantitatif, au détriment d'un renforcement de l'égalité

d'accès à l'école qui serait jumelé à cette universalisation, en vue de réduire les inégalités en matière de parcours scolaire ? Probablement, nous verrons les enfants aller de plus en plus vers l'école primaire, mais n'observerons-nous pas comme c'est déjà le cas dans certains pays d'Amérique Latine, une discrimination accrue dans les niveaux supérieurs ? N'allons-nous pas tout simplement déplacer le problème de l'équité du primaire au secondaire, sans remettre en question les fortes inégalités, qui devraient être alarmantes lors d'une politique de "lutte contre la pauvreté"? Le secteur privé, profitant de cette transformation dans les politiques nationales, ne va-t-il pas "*s'approprier*" les niveaux secondaire et supérieur, creusant encore plus la qualité entre le public et le privé ? (Arestoff & Bommier [2000]).

On observe par exemple que si le niveau de scolarisation primaire a eu tendance à augmenter au cours des dernières années, celui du secondaire, quant à lui, a plutôt baissé (voir tableau 6.1) : ne voit-on pas émerger un système d'éducation dual où les enfants des pauvres iraient étudier entre "quatre murs" quelques années pour des motivations et des acquis presque nuls, tandis que les enfants des riches profiteraient d'un niveau primaire gratuit pour investir dans le niveau secondaire et déboucher éventuellement sur le niveau supérieur ?

Tableau 6.1 : Ratio de passage de la première année du primaire à la première année du secondaire

Régions	Milieu des années 80	Milieu des années 90
Afrique de l'Ouest francophone	4,3	4,7
Afrique de l'Ouest anglophone	3,1	2,3
Afrique Centrale	4,3	3,4
Afrique de l'Est	6,8	6,7
Afrique du Sud	3,6	2,3

Source : Benell [2002]

3.2. Les dangers d'une privatisation de l'éducation

Il ne faut pas perdre de vue l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) et les penchants de l'OMC en faveur d'une libéralisation accrue des services publics. Par ailleurs, certains pays comme la Nouvelle-Zélande ou le Japon ne désirent-ils pas une totale privatisation du secteur éducatif ? Doit-on laisser le service public d'éducation passer sous le contrôle des firmes multinationales ? (George & Gould [2000]).

Dans ce sens, on peut dégager quatre acteurs globaux en faveur d'une privatisation des services publics, dont l'éducation fait partie. Ces acteurs forment un consensus autour duquel nous pouvons émettre l'idée qu'il existe un "nouvel ordre éducatif mondial" (Pilon [2003]) :

- La Banque mondiale, le Fonds Monétaire International (FMI) & les banques régionales de développement (BRD), à travers les Stratégies de Développement du Secteur Privé (SDSP ou PSDS en anglais⁵⁷)
- L'Organisation Mondiale du Commerce, à travers sa partie "services" (Accord Général sur le Commerce des Services, AGCS⁵⁸)
- Les grands acteurs bilatéraux : Les Etats-Unis, à travers le *Millenium Challenge Account* (MCA), désigné comme "un nouveau Plan Marshall" par le Secrétaire du Trésor Américain O'Neill et la coalition d'industries du service (*U.S. Coalition of Service Industries*) & L'Union Européenne, qui est en accord avec les acteurs internationaux et qui dispose de son propre lobby : *The European Service Network*.
- L'OCDE qui représente une capacité d'expertise non négligeable, notamment à travers les évaluations des résultats scolaires, mais qui dispose aussi d'une forte influence sur les décisions en matière d'aide bilatérale.

Dans l'architecture actuelle, faut-il s'étonner que ces quatre acteurs agissent dans le même sens et au même moment ? La Banque mondiale promeut un renforcement de la place du secteur privé dans l'éducation à travers *EdInvest* et la Société Financière Internationale ; elle participe activement aux SDSP, en collaboration avec les autres banques régionales et sa sœur jumelle (FMI). L'OMC est en train de renforcer les engagements en faveur d'une privatisation des services publics, notamment d'éducation (à travers l'AGCS)⁵⁹. Les Etats-Unis ont promis d'aider les pays qui auraient une politique de bonne gouvernance, qui s'engagent contre la pauvreté, mais surtout qui ont un esprit libéral. C'est le projet MCA. Ainsi, les Américains ont promis d'augmenter leur aide bilatérale de 13 milliards de dollars à 17 milliards annuellement. Par ailleurs, ils ont promis de donner 300 millions de dollars américains à l'Association Internationale pour le Développement (AID), filiale de la Banque mondiale pour que celle-ci continue de promouvoir les politiques de privatisation (voir figure 6.2).

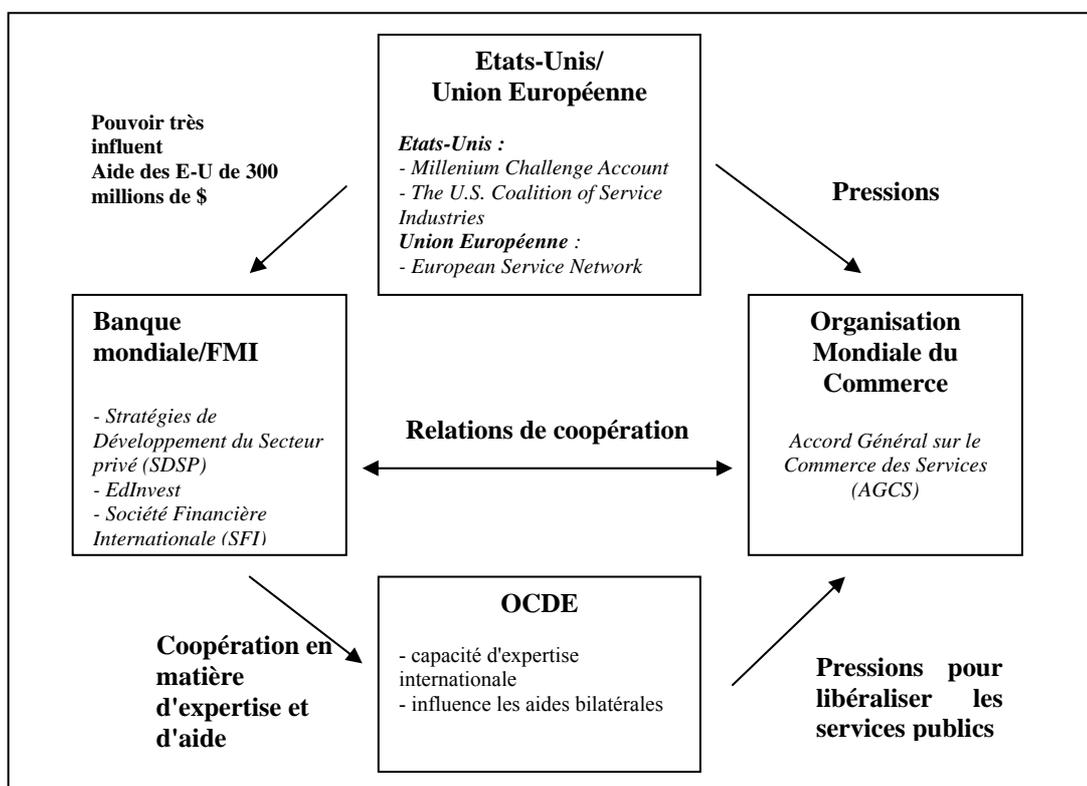
⁵⁷ Ou PSDS en anglais qui signifie *Private sector development strategies*.

⁵⁸ Ou GATS en anglais qui signifie *General Agreement on Tariffs of Services*.

⁵⁹ En septembre 2003, les négociations de l'AGCS auront lieu à Mexico. Puis, le 1^{er} janvier 2005, un accord cadre sera signé à la suite des négociations.

Nous ne sommes pas des opposants à la privatisation de l'éducation en Afrique subsaharienne. L'idée de l'installation d'un secteur privé éducatif, si elle est bien établie, peut améliorer l'efficacité des systèmes éducatifs globaux. Pour autant, dès lors qu'un changement conduit à exacerber les inégalités sociales en matière éducative, il nous semble opportun de souligner le danger qu'il peut entraîner. Si la privatisation peut effectivement améliorer certains systèmes éducatifs (les cas du Chili, de l'Espagne et le Liban sont souvent cités, voir World Bank [1999]), il ne reste qu'à souligner le cas d'Haïti où l'éducation primaire est largement dominée par le secteur privé pour penser que *l'accès à l'enseignement privé pour les groupes défavorisés est un leurre*.

Figure 6.2 : Les acteurs internationaux pour la privatisation du service éducatif



Il est indéniable qu'aujourd'hui la quasi-totalité des systèmes éducatifs africains sont élitistes puisque les portes du secondaire sont fermées pour la plupart des ménages pauvres. Mais privatiser davantage le secondaire ne va-t-il pas causer plus de troubles, malgré le libre accès au primaire ? N'allons-nous pas observer une accentuation de la dualisation spatiale et temporelle du système éducatif ? Nous n'avons pas pu suffisamment traiter de la question de la qualité de l'école. Mais rien que le

fait de baisser le niveau des taux de redoublements peut conduire à simplement permettre l'accès à l'école à un plus grand nombre d'enfants, sans toutefois leur donner des acquis et connaissances suffisants pour avoir la chance de continuer leur scolarité. S'il n'y a pas de lien positif entre taux de redoublement et qualité de l'école, il est très probable qu'à l'avenir les maîtres seront incités à faire passer plus facilement les élèves, pénalisant par là les moins à même de réussir, c'est-à-dire de payer des cours privés à la maison, leur permettant de sortir leur épingle du jeu (comme on le constate aujourd'hui dans la plupart des pays en développement).

Dès lors, on observera une dualisation du système scolaire dans deux directions :

1. Une dualisation en terme de localisation avec d'un côté une école pour les pauvres, de qualité médiocre et ne menant qu'à des emplois peu rémunérateurs et de l'autre une école pour riches, menant aux emplois publics et aux fonctions rémunératrices dans les villes ;

2. Une dualisation en terme d'espérance d'année d'études avec des enfants de pauvres ne parvenant qu'à effectuer le primaire et ne pouvant entrer dans le secondaire car il est payant ; et des enfants de riches qui, ayant profité du projet "Education pour tous" et de la gratuité du primaire, vont se diriger vers les meilleures écoles secondaires, pour terminer naturellement leur scolarisation dans le supérieur.

Conclusion du chapitre 6

Au cours de ce chapitre, il a été émis quelques critiques vis-à-vis de la stratégie éducative de la Banque mondiale en Afrique subsaharienne.

Le leitmotiv de toute cette étude a été de souligner l'extrême diversité des systèmes éducatifs africains, tant au niveau « micro » que « macro ». Dans ce sens, nous avons émis des doutes concernant les réformes à effectuer. Surtout en ce qui concerne la baisse de la rémunération des enseignants, qui nous a parue être une solution simple pour résoudre un problème compliqué. Nous avons par ailleurs mis l'accent sur l'aspect « recette de cuisine » des analyses de la Banque mondiale.

Puis, l'analyse s'est attachée à faire ressortir le « concours de beauté » des Etats africains. En effet, en se basant sur « la société civile » la Banque mondiale tente de renforcer le « moins d'Etat », malgré ses appels incessants en faveur d'une bonne gouvernance et d'une appropriation accrue. On s'est demandé « où est passée la société civile ? » en montrant

que celle-ci n'était finalement que les ONG du Nord, élues le plus souvent non démocratiquement et se rangeant facilement aux côtés de la Banque, lorsqu'il s'agit d'obtenir des financements.

Enfin, il nous fallait réfléchir sur les problèmes concernant la vision « macro » de la Banque. A cet égard, on s'est demandé si les politiques actuelles ne vont pas renforcer les inégalités sociales dans l'éducation, et ce sur deux dimensions (temporelle en termes d'années études et spatiale avec d'un côté « une belle école pour les riches et quelques briques pour les pauvres »). Il a notamment été souligné le danger inhérent à la privatisation de l'éducation, surtout dans des pays qui ne connaissent pas suffisamment de développement pour espérer qu'on obtienne une augmentation de la concurrence dans la fourniture d'éducation.

Conclusion générale

Lors de notre introduction, nous avons souligné les changements opérés depuis 1999 : dans le domaine de l'aide internationale, le renforcement de l'initiative PPTE a permis la promesse d'un allègement très important pour de nombreux pays. Cette promesse est liée à la réalisation de politiques sociales dites "crédibles". L'initiative EFA FT, cherchant à concrétiser le cadre d'action signé à Dakar en 2000, vise à relier plus précisément baisse de la dette, nouveaux fonds et politiques éducatives "crédibles".

Notre étude s'est déroulée en **deux parties**. Tout d'abord, nous avons analysé le problème du financement de l'éducation dans une optique de développement. En cela, nous avons raisonné en trois séquences, conformément à notre schéma d'analyse présenté en introduction. Tout d'abord, nous avons tenté de mesurer l'impact des anciennes politiques sur les systèmes éducatifs africains et les politiques de réduction de la dette (**chapitre 1**). Après constat, il apparaît que les politiques d'ajustement structurel n'ont pas conduit au cercle vertueux attendu, laissant plutôt apparaître un « cercle vicieux ». La promesse de Jomtien n'a pas été tenue et même, le nombre d'enfants non scolarisés a eu tendance à augmenter durant la décennie quatre-vingt-dix. En cela, il nous a paru essentiel d'analyser les changements survenus lors des initiatives PPTE⁶⁰ et EFA-FTI⁶¹. La première initiative a pour objectif une réduction de la dette des pays pauvres sous condition de la mise en œuvre de politiques sociales dites « crédibles ». La seconde initiative vise à renforcer cette idée, notamment en matière éducative. Parallèlement, en 2000, à Dakar, s'est déroulée la Conférence mondiale sur l'éducation qui émettait le vœu d'une scolarisation universelle en 2015. Dans le **chapitre 2**, il nous a paru important de rechercher la paréto-optimalité de ces initiatives, c'est-à-dire en quoi elles peuvent permettre de sortir les pays africains de la « trappe de sous-développement » dans laquelle la plupart d'entre eux sont enfermés. Nous avons tout d'abord usité la théorie du surendettement, initiée par Sachs [1988] et Krugman [1988] pour qui un niveau trop élevé de la dette peut conduire les pays sur un niveau de « sous-développement ». Pour ces auteurs, il faut combiner allègement de la dette, conditionnalités et nouveaux prêts pour faire ressortir une situation paréto-optimale pour les deux acteurs (Etats et IBW). Ensuite, il nous a paru essentiel de discuter en quoi une politique éducative peut être paréto-optimale à la fois pour les pauvres, pour les pays africains et pour la Banque mondiale. En cela, l'analyse des nouvelles théories de la croissance nous a permis de constater que l'éducation crée des externalités positives légitimant ainsi l'intervention

⁶⁰ Pays Pauvres Très Endettés

⁶¹ Education for All – Fast Track Initiative

de l'Etat, surtout au niveau primaire. L'investissement en éducation primaire plus qu'au niveau supérieur peut apparaître efficient dans la mesure où les pays doivent suivre un schéma de développement spécifique à leur propre niveau de richesse (Mingat et Tan [1996]). Enfin, dans un **troisième chapitre**, il nous fallait émettre quelques critiques quant à l'optique financement de ces initiatives. Tout d'abord, nous nous sommes questionné sur la réelle finalité de l'aide internationale et avons montré en quoi l'Afrique était délaissée, malgré les multiples « changements de visage »... Puis, il fallait comparer les « paroles » et les « actions », c'est-à-dire constater quels étaient réellement les apports aux pays africains en matière de réduction de la dette. Il en ressort qu'en moyenne, la réduction de la dette n'apportera que 69 % des besoins financiers pour aboutir à l'objectif d'Education pour tous. En effet, nous avons raisonné par l'absurde car cet allègement ne doit pas seulement aller vers l'éducation, mais aussi la santé, les dépenses d'infrastructures... Notre analyse a également souligné l'opacité avec laquelle s'est opérée la sélection des pays dans les deux initiatives, soulignant par là même les rouages de la négociation pour l'aide internationale...

Une fois la question du financement de l'éducation posée, il nous a paru important de nous tourner vers celle de la gestion de l'école efficace (**seconde partie**). Tout d'abord, nous nous sommes focalisé sur le fonctionnement interne de l'école (**chapitre 4**). Il en est ressorti l'extrême hétérogénéité des systèmes éducatifs africains. La présentation de l'école efficace selon les préceptes de la Banque mondiale – les benchmarks – a été émise. Elle correspond aux politiques effectuées par les pays les plus efficaces. Nous avons notamment distingué que les pays francophones avaient deux caractéristiques majeures pouvant expliquer en partie leur retard sur le plan éducatif par rapport aux pays d'ASS anglophones : un niveau élevé du taux de redoublement dans le niveau primaire et une tendance à verser des salaires d'un niveau plus élevé que pour les pays d'Afrique anglophones. Après avoir étudié le fonctionnement interne de l'école, il était question de se focaliser sur son fonctionnement global, dit « macro ». A travers le **chapitre 5**, après avoir souligné l'extrême hétérogénéité des systèmes éducatifs au niveau « macro », notamment en distinguant les pays anciennement colonisés par la France et ceux par la Grande-Bretagne, l'étude a cherché à décliner la vision « macro » à travers trois axes. Tout d'abord selon la place de l'Etat dans la gestion éducative. En cela, l'Etat doit avoir principalement pour rôle de financer l'éducation, laissant la gestion de celle-ci à la « société civile ». Par ailleurs, selon les principes de capabilities de Sen [2000], il faut privilégier le niveau primaire et rendre ce niveau accessible aux plus démunis (d'où une gratuité à ce niveau). Le deuxième niveau d'analyse a été le principe de « ciblage » et il

en est ressorti que la Banque mondiale émet l'idée d'un « ciblage » des dépenses vers les plus démunis, donc essentiellement vers le niveau primaire, au détriment des niveaux secondaire et supérieur. Ce « ciblage » répond à la logique rawlsienne qui explique qu'il faut donner les mêmes chances à tous les individus, en agissant de façon inégale pour aboutir à un accès égal au service social considéré (logique d'équité), Rawls [1997]. Enfin, le processus participatif a été souligné en distinguant l'Etat de la « société civile » et des bailleurs de fonds. A l'Etat d'émettre des normes et programmes sur le système éducatif, et à charge de la « société civile » de gérer localement, de façon décentralisée l'organisation scolaire (logique d'empowerment). Après avoir présenté la vision de la Banque mondiale sur le fonctionnement « micro » et « macro » de l'école, l'étude a cherché à soulever une analyse critique de cette vision. Au cours du **chapitre 6**, nous avons rappelé que l'existence d'une grande hétérogénéité des systèmes éducatifs laissait supposer qu'appliquer les mêmes recettes pour cette hétérogénéité pouvait conduire à bousculer les politiques éducatives, mettant à mal d'anciennes politiques pouvant être tout aussi efficaces que celles prônées par la Banque. Puis, nous avons souligné le « concours de beauté » auquel les pays africains participaient, dans un but de réduction de dette plus que d'application de politiques éducatives adéquates. On s'est questionné sur « où est passée la société civile ? », surtout lorsque selon la vision de la Banque mondiale, cette fameuse « société civile » a d'importants rôles en matière éducative... Finalement, les principaux acteurs de cette « société civile » ne sont que les ONG du Nord, implantés en Afrique subsaharienne... Enfin, il nous fallait réfléchir sur les problèmes concernant la vision « macro » de la Banque. En cela, on s'est demandé si les politiques actuelles n'allaient pas renforcer les inégalités sociales dans l'éducation, et ce sur deux dimensions (temporelle en termes d'années d'études et spatiale avec d'un côté « une belle école pour les riches et quelques briques pour les pauvres »). Il a notamment été souligné le danger inhérent à la privatisation de l'école, surtout dans des pays qui ne connaissent pas suffisamment de développement pour espérer qu'on obtienne une augmentation de la concurrence dans la fourniture d'éducation.

Dans notre introduction, nous nous étions posé deux questions. La première consistait à se demander si la période de la montée de la dette et l'ajustement qui y est lié ont contraint les systèmes éducatifs africains. Au cours du chapitre 1, nous avons constaté qu'effectivement, un grand nombre de pays africains avaient vu leur taux d'achèvement se contracter durant la décennie quatre-vingt-dix, laissant supposer une influence négative de l'endettement sur les dépenses éducatives (cercle vicieux de la dette). Pour autant, au vu de l'extrême diversité des situations nationales, nous avons

souligné que *l'influence des politiques d'ajustement diffère de pays en pays*. En nous appuyant sur l'approche du fardeau virtuel de la dette et sur les nouvelles théories de la croissance, nous avons souligné que les pays les plus endettés ne pouvaient plus dépenser efficacement dans les domaines sociaux, étant enfermés dans une trappe de sous-développement, puisqu'ils connaissaient un niveau de dette jugé insoutenable.

Pour autant, il nous fallait aussi nous questionner sur le deuxième point : si la montée de la dette a contraint les pays africains dans leur politique éducative, pourquoi certains pays ont-ils financé une école efficace ? En effet, dans notre chapitre 4, nous avons souligné que certains pays étaient plus efficaces que d'autres, alors qu'ils connaissaient un niveau d'endettement plus important. Il en ressortait alors que si le niveau d'endettement pouvait avoir une influence négative sur l'efficacité des systèmes éducatifs, il fallait également s'interroger sur la nature des dépenses éducatives et l'efficacité économique de celles-ci. Au cours des chapitres 4 et 5, nous avons repris les arguments de la Banque mondiale pour différencier ce qu'est une politique éducative efficace.

Le long de toute cette analyse, nous avons tenté de souligner *l'extrême diversité des situations des différents pays africains, tant sur la question de la dette que sur celle de l'efficacité éducative*. Nous avons montré qu'un pays pouvait être à la fois très endetté et très efficace en matière éducative (exemple de la Zambie), tandis qu'un autre pouvait être relativement moins endetté mais peu performant en ce qui concerne sa politique éducative (exemple de la Côte d'Ivoire).

Autour de notre troisième fait stylisé, qui était "le coût relatif de l'éducation est d'autant plus important que le pays est endetté", nous avons émis deux hypothèses concernant le niveau d'endettement du pays. Soit sa politique éducative était inefficace (hypothèse n°1), soit elle l'était mais mal ciblée (hypothèse n°2). À l'évidence, les deux hypothèses valent pour la globalité de l'Afrique subsaharienne. Mais comme nous l'avons souligné à maintes reprises au cours de cette étude, la réponse à la question de l'origine de l'endettement du pays varie de pays à pays. Il n'y a pas d'hypothèse qui l'emporte sur une autre. Pour certains pays, c'était leur politique éducative qui semblait inefficace, tandis que pour d'autres, il fallait plus s'interroger sur le ciblage des plus pauvres, c'est-à-dire sur une restructuration de leur politique éducative.

Devant la normativité réductrice et trop stricte de la Banque mondiale en matière de changements dans le domaine éducatif, il faut souligner *un paradoxe fort : tandis que l'Afrique subsaharienne est une région très hétérogène, pourquoi imposer à tous ces pays des*

changements homogènes, sans prise en compte de leurs politiques passées et des différences qui caractérisent leurs structures institutionnelles ? Comment légitimer une politique éducative, la considérant comme une "recette de cuisine" alors même que les systèmes éducatifs africains sont loin de reposer sur la même histoire, les mêmes difficultés, les mêmes politiques, les mêmes atouts ou faiblesses ?

Plus profondément, il convient de se demander si la Banque mondiale n'est pas tiraillée par deux extrêmes : d'un côté, elle a une assise mondiale en matière de recherche dans les politiques éducatives (en empiétant sans grande gêne sur le rôle initial de l'Unesco⁶²), mais de l'autre, comme toute banque, elle doit rentabiliser ses projets. Ainsi, même si elle affiche vouloir lutter contre la pauvreté, on pourrait se demander si cette lutte est "rentable". En effet, comme toute institution qui s'approvisionne sur les marchés financiers pour fonctionner, la Banque mondiale doit réaliser des projets rentables. Or, si l'institution dégageait tous les fonds qu'elle promet aux pays d'Afrique subsaharienne, il est peu probable qu'elle atteigne un niveau de rentabilité de ses fonds comme elle parvient à le faire en prêtant davantage aux pays d'Amérique Latine ou d'Asie. En cela, comme nous l'avons montré dans notre chapitre 3, on peut se demander si les paroles de la Banque mondiale pour aider l'Afrique ne sont pas restées pour l'instant lettres mortes, lorsque l'on constate qu'elle aide relativement plus les autres continents. Toutefois, nous n'adhérons pas à la doctrine "anti-libérale" consistant à critiquer toute action provenant des institutions financières internationales. Celles-ci ayant un rôle primordial dans la définition des politiques africaines, il semble plus important de comprendre les discours et de soulever des problèmes, plutôt que de chercher le Diable derrière tout économiste travaillant à Washington. Et, il faut le reconnaître, devant l'extrême complexité que revêt la politique éducative en général, il n'y a pas de "recette magique" quant à l'obtention d'une éducation à la fois performante quantitativement et qualitativement.

Au vu de tout ce que nous avons étudié plus haut, il semble qu'il faille être plutôt *pessimiste en ce qui concerne l'objectif d'Education pour tous en 2015*. Selon une estimation de l'Unesco, sur les 154 pays étudiés, 28 pays ont des risques "sérieux" de ne pas atteindre l'objectif d'Education pour tous et plus d'une quarantaine ne l'atteindront pas s'ils ne font pas plus de progrès. Sur les 28 pays "off track", 20 font partie de l'Afrique subsaharienne. Sans renversement de tendance, ni coup de baguette magique, nous pouvons conclure que les initiatives PPTE et EFA FT, même si elles apportent quelques changements, ne permettront pas de "changer le

⁶² Il faut reconnaître que la sortie des Etats-Unis de l'Unesco dans les années quatre-vingt a discrédité cette institution, laissant le champ ouvert à d'autres institutions...

monde"... La seule certitude que l'on pourrait avoir, c'est qu'une autre déclaration du type de celle de Dakar verra le jour d'ici quelques années pour lancer un nouveau défi à la Communauté internationale...

Quelles voies emprunter ?

Notre principale critique va dans la courte vue des politiques engagées. ***Mettre à l'école plus de 100 millions d'enfants en 15 ans semble vraiment héroïque***⁶³. Il faudrait plutôt, à notre sens, définir une feuille de route moins optimiste et plus proche de la réalité, plutôt que de lancer de grandes paroles pour de petites actions... En ce sens, remettre au goût du jour la planification de l'éducation, mais cette fois-ci sur le long terme, permettrait d'observer quels sont les évolutions nécessaires et les progrès accomplis. C'est ce qui devait se faire dans l'initiative EFA FT, mais au vu des rapports sur l'éducation rédigés par les pays, nous sommes plutôt sceptiques sur une réelle planification⁶⁴. ***Ces rapports cherchent plus à séduire la Banque mondiale pour accélérer le processus de réduction de la dette, plutôt qu'à établir une politique éducative sur le long terme.*** Et, faut-il rappeler l'extrême sous-développement du système administratif dans la plupart des pays africains. Le principal changement qu'il faudrait faire : modifier de fond en comble l'appareillage administratif. Assurément, des licenciements massifs ou une introduction de plus grandes flexibilités des fonctionnaires ne permettront pas de régler le problème. Il faudrait plutôt se demander comment former davantage les personnels et les inciter à produire plus, à remplir leurs fonctions⁶⁵.

Dans le sens du Rapport Meltzer que nous avons mentionné dans le chapitre 3, il nous semble également important de réformer la Banque mondiale et le FMI. Ces institutions sont trop opaques, et malgré les récents efforts de la Banque mondiale en matière de transparence, il subsiste toujours des zones d'ombre, cachant inévitablement des relations peu enthousiasmantes pour un fonctionnement démocratique des organisations (Tavernier [2001]). Le paradoxe que nous avons soulevé plus haut, celui entre l'objectif d'une banque de rentabiliser ses projets et celui d'une

⁶³ Sauf si l'on se contente de les installer dans des classes sans leur apprendre grand chose...

⁶⁴ Surtout que l'aide annoncée tarde encore à se verser concrètement sur les systèmes éducatifs...

⁶⁵ Réformer la fonction publique en assignant à chaque fonctionnaire un travail à effectuer découpé en heures de travail plutôt qu'en projet global permettrait d'éviter d'observer des fonctionnaires gambader autour d'autres activités que celles leur incombant la plupart du temps de leur travail...

institution de lutter contre la pauvreté, repose notamment sur *le problème du "résultat" et de la "compétition interne"*. En effet, les économistes de la Banque mondiale sont contraints d'obtenir des "résultats" lorsque l'institution engage des fonds. Ceci explique notamment pourquoi la Banque a toujours été sceptique lorsqu'il s'agissait de financer le salaire des enseignants. En effet, construire une école était plus "rentable" que payer des fonctionnaires. Or, il n'est pas surprenant de constater la faiblesse de la qualité de l'école en Afrique, surtout lorsqu'on observe l'érosion constante du salaire des enseignants. Cette logique de "résultat", propre à toute banque, ne permettra jamais de sortir du dilemme court terme/long terme : comme l'opposition classique entre les actionnaires et les dirigeants d'une entreprise, les uns préfèrent le résultat instantané, tandis que les autres la réussite sur le long terme.

Malheureusement, pour la plupart des pays africains, les dirigeants ou plus souvent, le dirigeant, n'est (ne sont) jamais vraiment pressé(s) de voir l'objectif d'Education pour tous atteint. Nous touchons là l'épineux *problème de la corruption et du manque de démocratie politique*. Les pays du Nord ne se sont jamais réellement souciés de savoir si un gouvernement africain était corrompu ou non, sauf lorsque les médias du Nord s'étaient emparés d'affaires plutôt gênantes : mais, ne nous leurrions pas, dans ces cas, les "aides bilatérales" ne disparaissaient pas, elles étaient tout simplement déguisées. Le problème des relations d'intérêt entre les pays du Nord et les pays du Sud est probablement celui qui mettra à mal l'hypothétique désir de coordonner l'aide internationale : comment expliquer à la France qu'aider davantage le Niger que la Côte d'Ivoire est plus important en matière de solidarité internationale, lorsque les intérêts français sont plus importants dans le second pays que dans le premier ? Il semble là encore que nous tombions dans le fatalisme : la solidarité n'est faite que d'intérêts... En ce sens, repenser les relations bilatérales, même si c'est un vœu pieux, doit rester à notre sens une priorité.

Finalement, on pourrait se demander si laisser quelques millions d'enfants hors de l'école ne favorise pas l'ambiguïté de notre nouveau siècle, qui est le renforcement inébranlable des inégalités, au détriment du "Quart-monde" et au bonheur des solidaristes...

Annexes

Annexe A

Etat d'avancement de l'allègement de dette au titre de l'initiative PPTE, avril 2003

Annexe B

Analyse de l'influence de la réduction de la dette sur les politiques éducatives

Annexe C

Procédure de sélection des pays à l'initiative EFA Fast Track

Annexe D

Comparaison de l'évolution de 4 indicateurs pour un échantillon de 20 pays

Annexe E

Estimation du nombre d'enfants non scolarisés en Afrique subsaharienne

Annexe F

Evaluation de la réalisation des objectifs de Dakar

Annexe G

Estimation des aides bilatérales

Annexe A

Etat d'avancement de l'allègement de dette au titre de l'initiative PPTE, avril 2003

Tableau A.1. Liste des pays sélectionnés et de leur état d'avancement

Pays appartenant au processus Pays Pauvres Très Endettés 1/				
Angola *	Congo, Dém. Rép.*	Honduras	Mozambique	Somalie *
Bénin	Congo, Rép. de *	Kenya	Myanmar*	Soudan *
Bolivie	Côte d'Ivoire	Lao P.D.R.	Nicaragua	Tanzanie
Burkina Faso	Ethiopie	Liberia *	Niger	Togo
Burundi *	Gambie	Madagascar	Rwanda*	Uganda
Cameroun	Ghana	Malawi	Sao Tomé et Príncipe	Vietnam
République de Centre-Afrique*	Guinée	Mali	Sénégal	Yemen
Tchad	Guinée-Bissau *	Mauritanie	Sierra Leone*	Zambie
Comores	Guyana			
Réduction de dette approuvée au point de décision (26)		Pays qui n'ont pas encore atteint leur Point de décision (12)		Pays potentiellement éligibles (4)
Bénin 2/	Guinée-Bissau	Niger	Burundi	
Bolivie 2/	Guyana	Rwanda	Lao P.D.R.	
Burkina Faso 2/	Honduras	Sao Tomé et Príncipe	République. Centre-Afrique	Angola
Cameroun	Madagascar	Sénégal	Comores	Kenya
Tchad	Malawi	Sierra Leone	Congo Rép. Dém.	Vietnam
Ethiopie	Mali 2/	Tanzanie 2/	Congo, Rép. of	Yemen 3/
Gambie	Mauritanie 2/	Ouganda 2/	Côte d'Ivoire	
Ghana	Mozambique 2/	Zambie		
Guinée	Nicaragua			

Source : IMF [2003c]

* Pays en conflit

1/ Les Comores viennent juste d'être accueillis dans l'initiative PPTE, du fait de l'estimation du surendettement de ce pays.

2/ Pays qui ont atteint le point d'achèvement

3/ Le Yemen a atteint le point de décision en juin 2000 (après reconsidération de l'endettement du pays, notamment par le Club de Paris).

Tableau A.2. Etat d'avancement de la réduction de la dette au titre de PPTE, Avril 2003 1/

Pays	Réduction en VAN	Réduction en nominal	Date d'acceptation
Pays qui ont atteint le point d'achèvement (8)			
TOTAL	8 331	14 695	
Bénin	265	460	Juillet 2000
Bolivie	1 302	2 060	Juin 2001
Burkina Faso	553	930	Mai 2002
Mali	538	930	Février 2003
Mauritanie	622	1 100	Juin 2002
Mozambique	2 022	4 300	Septembre 2001
Tanzanie	2 026	3 000	Novembre 2001
Ouganda	1 003	1 950	Mai 2000
Pays qui ont atteint le point de décision (18)			
TOTAL	16 441	26 050	
Cameroun	1 260	2 000	Octobre 2000
Tchad	170	260	Mai 2001
Ethiopie	1 275	1 930	Novembre 2001
Gambie	67	90	Décembre 2000
Ghana	2 186	3 700	Février 2002
Guinée	545	800	Décembre 2000
Guinée-Bissau	416	790	Décembre 2000
Guyana	585	1 030	Novembre 2000
Honduras	556	900	Juillet 2000
Madagascar	814	1 500	Décembre 2000
Malawi	643	1 000	Décembre 2000
Nicaragua	3 267	4 500	Décembre 2000
Niger	521	900	Décembre 2000
Rwanda	452	800	Décembre 2000

Sao Tomé et Príncipe	97	200	Décembre 2000
Sénégal	488	850	Juin 2000
Sierra Leone	600	950	Mars 2002
Zambie	2 499	3 850	Décembre 2000
Pays qui doivent encore être considérés (12)			
Côte d'Ivoire	345	800	Mars 1998 2/
Burundi			
République de Centre-Afrique			
Comores			
Congo, Rép. Dém.	5 773	9 800	Juin 2002 3/
Lao PDR			
Libéria			
Myanmar			
Somalie			
Soudan			
Togo			

Source : IMF [2003b]

1/ En VAN de l'année du point de décision

2/ Sommes approuvées sous la version initiale PPTE

3/ Sommes à l'issue d'un document préliminaire

Annexe B
Analyse de l'influence de la réduction de la dette
sur les politiques éducatives

Liste des tableaux :

Tableau B.1

Estimation de l'allègement annuel du service de la dette consécutif à l'initiative PPTE pour 19 pays africains

Tableau B.2

Prise en compte du "prix de marché" dans le calcul de l'allègement de la dette des pays pauvres

Tableau B.3.

Comparaison entre l'allègement annuel moyen du service de la dette et les dépenses sociales des pays africains

Tableau B.4

Comparaison entre l'allègement annuel moyen du service de la dette et les dépenses en éducation (en général, et au niveau primaire) pour les pays africains

Tableau B.5

Rapport entre l'allègement de la dette et les besoins financiers extérieurs pour aboutir à l'objectif d'Education pour tous ?

Tableau B.6

Rapport entre l'allègement de la dette et les besoins financiers extérieurs pour aboutir à l'objectif d'Education pour tous, avec prise en compte du « prix de marché »

Tableau B.1. Estimation de l'allègement annuel du service de la dette consécutif à l'initiative PPTE pour 19 pays africains

	Allègement nominal du service de la dette (millions de dollars)	Allègement annuel moyen du service de la dette pour les premières années (millions de dollars)	Allègement total PPTE en dollars par tête	Allègement annuel PPTE en dollars par tête	Allègement annuel en % du PIB
Bénin	460	20	75	3,3	0,86%
Bolivie	2060	120	253	14,7	1,45%
Burkina Faso	700	40	64	3,6	1,62%
Cameroun	2000	80	136	5,4	0,87%
Tchad	260	13	35	1,7	0,83%
Gambie	90	10	72	8	2,31%
Guinée	800	40	110	5,5	1,17%
Guinée-Bissau	790	52	669	33,9	23,21%
Madagascar	1500	62	100	4,1	1,67%
Malawi	1000	50	93	4,6	27,62%
Mali	870	44	82	4,2	1,62%
Mauritanie	1100	36	423	13,8	3,76%
Mozambique	4300	92	249	5,3	2,31%
Niger	900	40	86	3,8	1,98%
Rwanda	810	41	97	4,9	2,12%
Sénégal	850	43	91	4,6	0,90%
Tanzanie	3000	150	91	4,6	1,77%
Ouganda	1950	87	91	4,1	1,36%
Zambie	3820	260	387	26,3	8,30%
Moyenne	1435	67	169	8,2	5%
Total	27260	1280	3204	156,4	

Source : estimations et calculs à partir des documents du FMI, notamment les Decisions point documents, repris dans Bouguoin & Raffinot [2002] : certains chiffres ont été calculés directement par les auteurs précités.

Tableau B.2. Prise en compte du "prix de marché" dans le calcul de l'allègement de la dette des pays pauvres

	Allègement annuel moyen du service de la dette pour les premières années (millions de dollars)	Allègement annuel moyen du service de la dette au "prix de marché"
Bénin	20	5,6
Bolivie	120	33,6
Burkina Faso	40	11,2
Cameroun	80	22,4
Tchad	13	3,64
Gambie	10	2,8
Guinée	40	11,2
Guinée-Bissau	52	14,56
Madagascar	62	17,36
Malawi	50	14
Mali	44	12,32
Mauritanie	36	10,08
Mozambique	92	25,76
Niger	40	11,2
Rwanda	41	11,48
Sénégal	43	12,04
Tanzanie	150	42
Ouganda	87	24,36
Zambie	260	72,8
Moyenne	67	18,86
Total	1 280	358,4

Source : Bouguoin et Raffinot [2002] pour la première colonne, pour le calcul du prix de marché, voir Cohen [2000], deuxième colonne, calculs de l'auteur.

Tableau B.3. Comparaison entre l'allègement annuel moyen du service de la dette et les dépenses sociales des pays africains

	Dépenses sociales 1999	Allègement annuel moyen du service de la dette pour les premières années (millions de dollars)	Allègement annuel moyen du service de la dette au "prix de marché" (mill.\$)	Allègement annuel moyen en % des dépenses sociales	Allègement annuel moyen au "prix de marché" en % des dépenses sociales
Bénin	115	20	5,6	54,85%	4,87%
Bolivie	1041	120	33,6	63,41%	3,23%
Burkina Faso	141	40	11,2	97,48%	7,94%
Cameroun	264	80	22,4	100,45%	8,48%
Tchad	153	13	3,64	74,65%	2,38%
Gambie	23	10	2,8	144,43%	12,17%
Guinée	101	40	11,2	156,70%	11,09%
Guinée-Bissau	26	52	14,56	3490,87%	56,00%
Madagascar	156	62	17,36	152,31%	11,13%
Malawi	99	50	14	1559,64%	14,14%
Mali	83	44	12,32	167,49%	14,84%
Mauritanie	85	36	10,08	213,03%	11,86%
Mozambique	158	92	25,76	248,78%	16,30%
Niger	99	40	11,2	110,24%	11,31%
Rwanda	75	41	11,48	148,13%	15,31%
Sénégal	257	43	12,04	60,62%	4,68%
Tanzanie	289	150	42	156,26%	14,53%
Ouganda	306	87	24,36	79,76%	7,96%
Zambie	167	260	72,8	835,49%	43,59%
Moyenne	191,47	67	18,86	416,56 %	14,31 %
Total	3638	1 280	358,4		

Sources : pour les données sociales, voir Bouguoin & Raffinot [2002]

Tableau B.4. Comparaison entre l'allègement annuel moyen du service de la dette et les dépenses en éducation (en général, et au niveau primaire) pour les pays africains

	PIB 1999 (millions de \$)	Dépenses en éducation en % du PIB	Dépenses au niveau primaire en % des dépenses éducatives	Dépenses à l'éducation (millions \$)	Dépenses à l'éducation primaire (millions \$)	Allèg. ann. moy. de la dette pour les 1 ^{er} ann. (mill \$)	Allègement ann. moyen en % des dépenses éducatives	Allègement ann. moyen en % des dépenses au niveau primaire	Allèg. ann. moy du service de la dette au "prix de marché" (mill. \$)	Allègement ann. moyen au "prix de marché" en % des dép. en éduc.	Allèg. ann. moyen au "prix de marché" des dép. au primaire (% dép. en éduc.)
Bénin	2330	2,5%	62,6%	58,25	36,46	20	34,33%	54,85%	5,6	9,61%	15,36%
Bolivie	8304	5,3%	43,0%	440,11	189,25	120	27,27%	63,41%	33,6	7,63%	17,75%
Burkina Faso	2466	2,6%	64,0%	64,12	41,03	40	62,39%	97,48%	11,2	17,47%	27,29%
Cameroun	9186	1,7%	51,0%	156,16	79,64	80	51,23%	100,45%	22,4	14,34%	28,13%
Tchad	1564	1,7%	65,5%	26,59	17,42	13	48,89%	74,65%	3,64	13,69%	20,90%
Gambie	432	3,1%	51,7%	13,39	6,92	10	74,67%	144,43%	2,8	20,91%	40,44%
Guinée	3431	2,0%	37,2%	68,62	25,53	40	58,29%	156,70%	11,2	16,32%	43,88%
Guinée-Bissau	224	1,9%	35,0%	4,26	1,49	52	1221,80%	3490,87%	14,56	342,11%	977,44%
Madagascar	3721	2,0%	54,7%	74,42	40,71	62	83,31%	152,31%	17,36	23,33%	42,65%
Malawi	181	3,6%	49,2%	6,52	3,21	50	767,34%	1559,64%	14	214,86%	436,70%
Mali	2713	2,3%	42,1%	62,40	26,27	44	70,51%	167,49%	12,32	19,74%	46,90%
Mauritanie	958	3,6%	49,0%	34,49	16,90	36	104,38%	213,03%	10,08	29,23%	59,65%
Mozambique	3985	2,0%	46,4%	79,70	36,98	92	115,43%	248,78%	25,76	32,32%	69,66%
Niger	2018	2,9%	62,0%	58,52	36,28	40	68,35%	110,24%	11,2	19,14%	30,87%
Rwanda	1935	3,2%	44,7%	61,92	27,68	41	66,21%	148,13%	11,48	18,54%	41,48%
Sénégal	4752	3,4%	43,9%	161,57	70,93	43	26,61%	60,62%	12,04	7,45%	16,97%
Tanzanie	8465	1,8%	63,0%	152,37	95,99	150	98,44%	156,26%	42	27,56%	43,75%
Ouganda	6407	3,2%	53,2%	205,02	109,07	87	42,43%	79,76%	24,36	11,88%	22,33%
Zambie	3132	2,3%	43,2%	72,04	31,12	260	360,93%	835,49%	72,8	101,06%	233,94%
Moyenne	3484	2,7%	50,6%	94,76	46,99	67	178,03%	416,56%	18,86	49,85%	116,64%

Sources : pour les données concernant les dépenses en éducation, World Bank [2002b], les autres données, voir tableaux précédents.

Tableau B.5. Rapport entre l'allègement de la dette et les besoins financiers extérieurs pour aboutir à l'objectif d'Education pour tous

	Besoins financiers BM (millions \$)	Besoins financiers Unesco (mill. \$)	Besoins financiers Unicef (millions \$)	Besoins financiers (moy. estimations mill. \$)	Allègement an. moy. du serv. de la dette pour 1 ères années (mill. \$)	Allègement ann. % des besoins fin. BM	Allègement ann. % des besoins fin. Unesco	Allègement ann. % des besoins financiers Unicef	Allègement ann. % des besoins financiers (moy. estimations)
Bénin	32	11,53	26,8	23,44	20	62,50%	173,46%	74,63%	85,31%
Bolivie					120				
Burkina Faso	66,54	66,58	74,13	69,08	40	60,11%	60,08%	53,96%	57,90%
Cameroun	132,38	10,1	122,83	88,44	80	60,43%	792,08%	65,13%	90,46%
Tchad	33,52	11,75	17,01	20,76	13	38,78%	110,64%	76,43%	62,62%
Gambie	5,54	4,24	5,3	5,03	10	180,51%	235,85%	188,68%	198,94%
Guinée	58,07	21,76	40,01	39,95	40	68,88%	183,82%	99,98%	100,13%
Guinée-Bissau	5,14	2,94	2,69	3,59	52	1011,67%	1768,71%	1933,09%	1448,47%
Madagascar	38,46	11,97	24,15	24,86	62	161,21%	517,96%	256,73%	249,40%
Malawi	34,06	10,01	22,92	22,33	50	146,80%	499,50%	218,15%	223,91%
Mali	54	29,48	51,22	44,90	44	81,48%	149,25%	85,90%	98,00%
Mauritanie	10,8	9,57	12,28	10,88	36	333,33%	376,18%	293,16%	330,78%
Mozambique	85,97	31,77	85,89	67,88	92	107,01%	289,58%	107,11%	135,54%
Niger	49,89	75,5	75,27	66,89	40	80,18%	52,98%	53,14%	59,80%
Rwanda	41,8	55,92	27,7	41,81	41	98,09%	73,32%	148,01%	98,07%
Sénégal	81,82	51,24	87,13	73,40	43	52,55%	83,92%	49,35%	58,59%
Tanzanie	171,4	59,83	86,11	105,78	150	87,51%	250,71%	174,20%	141,80%
Ouganda	140,85	28,39	44,97	71,40	87	61,77%	306,45%	193,46%	121,84%
Zambie	57,03	19,58	11,96	29,52	260	455,90%	1327,89%	2173,91%	880,66%
Moyenne	61,07	28,45	45,47	45	67	174,93%	402,91%	346,93%	246,79%

Sources : pour les données concernant les besoins financiers pour les trois études, voir Unesco [2002]. Pour les autres chiffres, voir tableaux précédents.

Tableau B.6. Rapport entre l'allègement de la dette et les besoins financiers extérieurs pour aboutir à l'objectif d'Education pour tous, avec prise en compte du « prix de marché »

	Besoins financiers BM millions \$	Besoins financiers Unesco millions \$	Besoins financiers Unicef millions \$	Besoins fin. moyen moy.estim. mill.\$	Allèg.ann. moy du service de la dette pour les Ires années au prix de marché » mill. \$	Allèg. ann. % besoins fin. BM au 'prix de marché' moy. Estim.	Allèg. annuel % des besoins fin. Unesco au « prix de marché » moy. estimations	Allèg. ann. % besoins fin. Unicef au 'prix de marché' moy. estim.	Allègement annuel % des besoins financ. au 'prix de marché' moy.estim.
Bénin	32	11,53	26,8	23,44	5,6	17,50%	48,57%	20,90%	23,89%
Bolivie					33,6				
Burkina Faso	66,54	66,58	74,13	69,08	11,2	16,83%	16,82%	15,11%	16,21%
Cameroun	132,38	10,1	122,83	88,44	22,4	16,92%	221,78%	18,24%	25,33%
Tchad	33,52	11,75	17,01	20,76	3,64	10,86%	30,98%	21,40%	17,53%
Gambie	5,54	4,24	5,3	5,03	2,8	50,54%	66,04%	52,83%	55,70%
Guinée	58,07	21,76	40,01	39,95	11,2	19,29%	51,47%	27,99%	28,04%
Guinée-Bissau	5,14	2,94	2,69	3,59	14,56	283,27%	495,24%	541,26%	405,57%
Madagascar	38,46	11,97	24,15	24,86	17,36	45,14%	145,03%	71,88%	69,83%
Malawi	34,06	10,01	22,92	22,33	14	41,10%	139,86%	61,08%	62,70%
Mali	54	29,48	51,22	44,90	12,32	22,81%	41,79%	24,05%	27,44%
Mauritanie	10,8	9,57	12,28	10,88	10,08	93,33%	105,33%	82,08%	92,62%
Mozambique	85,97	31,77	85,89	67,88	25,76	29,96%	81,08%	29,99%	37,95%
Niger	49,89	75,5	75,27	66,89	11,2	22,45%	14,83%	14,88%	16,74%
Rwanda	41,8	55,92	27,7	41,81	11,48	27,46%	20,53%	41,44%	27,46%
Sénégal	81,82	51,24	87,13	73,40	12,04	14,72%	23,50%	13,82%	16,40%
Tanzanie	171,4	59,83	86,11	105,78	42	24,50%	70,20%	48,77%	39,71%
Ouganda	140,85	28,39	44,97	71,40	24,36	17,29%	85,80%	54,17%	34,12%
Zambie	57,03	19,58	11,96	29,52	72,8	127,65%	371,81%	608,70%	246,58%
Moyenne	61,07	28,45	45,47	45	18,86	48,98%	112,81%	97,14%	69,10%

Sources : pour les données concernant les besoins financiers pour les trois études, voir Unesco [2002]. Pour les autres chiffres, voir tableaux précédents.

Annexe C

Procédure de sélection des pays à l'initiative EFA Fast Track

Liste des tableaux :

Tableau C.1.

Classification des pays pauvres selon leur niveau d'endettement

Tableau C.2.

Répartition des pays à faibles revenus en fonction de l'endettement extérieur

Tableau C.3.

Classification des pays selon l'appréciation de leur politique éducative par la Banque mondiale

Tableau C.4.

Indicateurs moyens sur les systèmes éducatifs des différents groupes de pays

Tableau C.5.

Indications sur les pays sélectionnés à l'initiative EFA Fast Track

Tableau C.6.

Comparaison entre le nombre d'enfants non scolarisés et ceux pris en charge par les bailleurs de fonds

Tableau C.7.

Estimation de l'impact de l'aide apportée par l'initiative EFA Fast Track

Tableau C.8.

Analyse de la procédure de sélection des pays dans l'initiative EFA Fast Track

Tableau C.1. Classification des pays pauvres selon leur niveau d'endettement

Très endettés	Moyennement endettés	Peu endettés
Angola	Burkina Faso	Erythrée
Bénin	Tchad	Lesotho
Burundi	Gambie	Népal
Cameroun	Ghana	
République de Centrafrique	Haïti	
Iles Comores	Kenya	
République démo. De Congo	Mozambique	
Congo	Sénégal	
Côte d'Ivoire	Togo	
Ethiopie	Zimbabwe	
Guinée		
Guinée-Bissau		
Libéria		
Madagascar		
Malawi		
Mali		
Mauritanie		
Niger		
Nigéria		
Rwanda		
Sao Tomé et Príncipe		
Sierra Leone		
Somalie		
Soudan		
Tanzanie		
Ouganda		
Zambie		

Source : World Bank [2001]

Tableau C.2. Répartition des pays à faibles revenus en fonction de l'endettement extérieur

Dette extérieure actualisée/exportations de biens et services (1995)	Service contractuel de la dette extérieure/recettes publiques hors dons (1994)			
	0-25 %	25-50 %	50-100 %	> 100 %
0-250 %	Laos (28,7) Yémen (20,6)	Burkina Faso (77,6) Kenya (39,5) Ghana (50,8) Bénin (52,3) Tchad (73)	Sénégal (48,5) Honduras (47,3) Togo (48,4)	Nigéria (14,1) Zambie (31,9)
250-350 %		Ouganda (61,8) Ethiopie (45,3) Bolivie	RCA (67,2) Guinée (45,2) Mali (45,2) Mauritanie (36,8) Angola (1,7)	Niger (53,2)
350-450 %	Myanmar	Burundi (40,7)	Congo (11,7) Tanzanie (39,1) Rwanda (80,4) Côte d'Ivoire (20,6)	Cameroun (17,9) Madagascar (39,2)
> 450 %	Vietnam			Sierra Leone (34,2) Guinée-Bissau (56,1) Mozambique (22,7) Soudan Nicaragua (16) Ex Zaïre

Source : Raffinot [1999a]. Les chiffres entre parenthèses représentent le pourcentage de la dette extérieure des pays qui est due aux institutions multilatérales.

Tableau C.3. Classification des pays selon l'appréciation de leur politique éducative par la Banque mondiale

Groupes	Pays	TBS (%)	Taux d'achèvement (%)	Redoublements (%)
Groupe 1	Bangladesh	112	70	15.0
	Bolivie	113	97	3.7
	Gambie	88	70	10.6
	Inde	101	76	6.7
	Indonésie	106	91	5.9
	Lesotho	103	77	18.3
	Ouganda	102	82	9.8
	Vietnam	110	99	3.5
	Zambie	85	80	6.2
	Zimbabwe	112	103	2
	Moyenne	103	85	8,2
Groupe 2	Angola	79	29	25
	Bénin	86	39	25
	Cameroun	82	43	25.9
	Rép. du Congo	84	44	31.1
	Kenya	91	58	14.2
	Madagascar	90	26	33
	Malawi	117	50	14.7
	Mauritanie	88	46	16
	Népal	113	56	29.9
	Rwanda	101	33	36.1
	Moyenne	93	42	25,1
Groupe 3	Burkina Faso	45	25	17.7
	Burundi	60	43	27.5
	RCA	45	19	32.8
	Erythrée	53	35	19.4
	Ethiopie	55	24	8
	Mali	49	23	17.9
	Niger	31	20	13
	Moyenne	48	27	19,5

Groupe 4	Arménie	87	70	0.1
	Cambodge	134	61	16.6
	Tchad	71	19	24.6
	Dém. Du Congo	60	40	15
	Côte d'Ivoire	77	40	24.7
	Georgie	86	79	0.5
	Ghana	79	64	5
	Guinée	62	34	23.3
	Guinée-Bissau	70	31	27.1
	Haiti	112	40	17.0
	Honduras	105	72	8.0
	R.D. du Lao	121	67	22.6
	Moldavie	81	81	0.9
	Mongolie	92	67	0.9
	Mozambique	79	36	23.7
	Nicaragua	101	65	12.0
	Nigéria	85	67	1
	Pakistan	67	59	3.9
	Sénégal	70	41	13.6
	Sierra Leone	64	37	9.3
	Soudan	61	35	1.2
	Tanzanie	66	59	3.2
	Togo	115	63	27
	Yemen	78	53	7.0
	Moyenne	84	55	12

Source : World Bank [2002]

Tableau C.4. Indicateurs moyens sur les systèmes éducatifs des différents groupes de pays

	TBS (%)	Taux d'achèvement (%)	Rec. Budgétaires (% PIB)	Dép. à l'édu. en %		Dép. à l'édu. primaire en %		Coût unitaire % PIB par tête	Salaire des enseign. en % PIB par tête	Dépenses autres que salariales dans les dép. récurrentes (millions\$ US)	Ratio maître/élèves	% de scolarisation dans le privé	% de redoublements
				Dépenses de l'Etat	PIB	Dépense s à l'édu.	PIB						
Groupe 1	103	89	20.9	17.3	3.8	43.2	1.6	11.2	2.9	23.4	32.8	7.8	5.5
Groupe 2	93	42	21.3	16.2	3.0	51.3	1.5	10.2	3.7	20.5	47.3	8.8	25.1
Groupe 3	48	27	17.1	16.9	2.6	50.8	1.3	18.7	6.9	27.1	55.8	7.7	19.5
Groupe 4	84	55	19.2	15.7	2.9	46.4	1.3	11.0	3.1	25.2	38.5	10.2	12.0
Moyenne	82	53	19.6	16.5	3.1	47.9	1.4	12.8	4.1	24.1	43.6	8.6	15.5

Source : World Bank [2002b]

Tableau C.5. Indications sur les pays sélectionnés à l'initiative EFA Fast Track

	Pays choisis pour EFA Fast Track	Dont pays d'Afrique	Groupe d'appartenance dans le rapport de la BM	Etat d'avance-ment dans l'init-iative PPTE	Pays sélectionnés pour les 1ers allègements
Pays sur critères classiques					
	Albanie		n.d.		
	Bolivie		Groupe 1		
	Burkina Faso	Burkina Faso	Groupe 3	Point d'achèvement	Burkina Faso
	Ethiopie	Ethiopie	Groupe 3	Point de décision	
	Gambie	Gambie	Groupe 1	Point de décision	Gambie*
	Ghana	Ghana	Groupe 4	Point de décision	
	Guinée	Guinée	Groupe 4	Point de décision	Guinée
	Guyana		n.d.		Guyana
	Honduras		Groupe 4		Honduras
			Groupe 2	Point d'achèvement	Mauritanie
	Mauritanie	Mauritanie		Point de décision	
	Mozambique	Mozambique	Groupe 4		Mozambique*
	Nicaragua		Groupe 4		Nicaragua
	Niger	Niger	Groupe 3	Point de décision	Niger
			Groupe 4	Point d'achèvement	
	Tanzanie	Tanzanie		Point d'achèvement	
			Groupe 1	Point d'achèvement	
	Ouganda	Ouganda			
	Vietnam		Groupe 1		
	Yemen		Groupe 4		Yemen*
	Zambie	Zambie	Groupe 1	Point de décision	
Nombre	18	11			
5Grands pays					
	Bangladesh		Groupe 1		
	RDC	RDC	Groupe 2	Aucun	
	Inde		Groupe 1		
	Nigeria	Nigeria	Groupe 4	Aucun	
	Pakistan		Groupe 4		
Nombre	23	13			
Pays en conflits					
	Angola	Angola	Groupe 2		
	Burundi	Burundi	Groupe 3		
	Congo	Congo	Groupe 4		
	Guinée-Bissau	Guinée-Bissau	Groupe 4		
	Myanmar		n.d.		
	Rwanda	Rwanda	Groupe 2		
	Sierra Leone	Sierra Leone	Groupe 4		
	Soudan	Soudan	Groupe 4		
Nombre	31	20			

Source : pour les données sur la dette, voir annexe A, sur l'éducation, voir World Bank [2002].

* pays dont la sélection est encore sous négociation au 1^{er} juillet 2003.

Tableau C.6. Comparaison entre le nombre d'enfants non scolarisés et ceux pris en charge par les bailleurs de fonds

	Pays choisis pour EFA Fast Track Initiative	Nbre enf non scolarisés (estim)	Pays qui devraient bénéficier assez rapidement d'une aide	Nbre enfts qui devraient être aidés par bailleurs hypothèse faible (2)	Nbre enfts qui devraient être aidés par bailleurs (hypothèse forte(2))
Pays sur critères classiques		16 564			
	Albanie	0			
	Bolivie	37,8			
	Burkina Faso	1489,5	Burkina Faso	1 298	1 298
	Ethiopie	3713,36			
	Gambie	55,5	Gambie*	55	
	Ghana	1104,12			
	Guinée	830,94	Guinée	642	642
	Guyana	15(1)	Guyana	15	15
	Honduras	283,64	Honduras	159	159
	Mauritanie	227,88	Mauritanie	228	228
	Mozambique	1580,8	Mozambique*	1 580	
	Nicaragua	278,25	Nicaragua	219	219
	Niger	1429,6	Niger	1 408	1 408
	Tanzanie	2724,86			
	Ouganda	838,08			
	Vietnam	93,4			
	Yemen	1481,44	Yemen*	1 482	
	Zambie	395,2			
Nombre	18				
5 Grands pays		56 411			
	Bangladesh	5244,3			
	RDC	4989,04			
	Inde	32058,96			
	Nigeria	6272,97			
	Pakistan	7845,76			
Nombre	23				
Pays en conflits		6 420			
	Angola	1104,05			
	Burundi	648,09			
	Congo	300			
	Guinée-Bissau	125,58			
	Myanmar	n.d.			
	Rwanda	783,9			
	Sierra Leone	427,77			
	Soudan	3030,95			
Nombre	31				
TOTAL		80 877		7 086	3 969
En % pop. n'ayant pas accès à une éduc. primaire		70 %		6 %	3,4 %
Nbre enf non concernés		34 523		108 314	111 431

(1) d'après les estimations de la BM ; (2) hypothèse faible (les décisions concernant les pays suivis d'un astérisque ne comportent pas encore de sommes financières définitives), hypothèse forte (sont pris en compte uniquement les pays ayant fait l'objet d'une acceptation officielle par les bailleurs de fonds). * Pays ayant été récemment sélectionnés sans somme financière officielle. Sources : sur l'estimation des enfants non scolarisés, voir annexe E. Pour les autres données, voir le site internet sur l'initiative EFA FT (www1.worldbank.org/hdnetwork/efa).

Tableau C.7. Estimation de l'impact de l'aide apportée par l'initiative EFA Fast Track

Pays	TBS (%)	Taux d'achèvement (%)	Nombre d'enfants non scolarisés (en milliers, estimation)	Coût estimé par la Banque mondiale (millions de \$)
Burkina Faso	42,91	25	1 298	
Guinée	62,8	34	642	
Guyana	n.d.	n.d.	15(1)	
Honduras	105	72	159(1)	
Mauritanie	84,3	46	228	
Nicaragua	101	65	219(1)	
Niger	32,4	20	1 408	
		TOTAL	3 969	
		TOTAL		
		Estimation par la BM	3 864	400
Gambie*	75,1	70	55	
Mozambique*	85,4	36	1 580	
Yemen*	78	53	1 482	

Source : données sur les TBS : Unesco [2002] ; données sur les taux d'achèvement : World Bank [2002b] ; estimation du nombre d'enfants non scolarisés (Annexe E), sauf pour (1), données de la Banque mondiale ; Coût estimé par la Banque mondiale, voir site sur l'initiative EFA FT (www1.worldbank.org/hdnetwork/efa).

Tableau C.8. Analyse de la procédure de sélection des pays dans l'initiative EFA FT

Pays	Niveau d'endettement(1)	Efficienc e dans la politique éducative(2)	Degré de retard dans la scolarisation primaire universelle(3)	Indice de qualité de choix(4)
Burkina Faso	**	***	***	***
Guinée	***	**	***	***
Guyana	**	n.d.	*	*
Honduras	*	**	*	*
Mauritanie	***	*	**	**
Nicaragua	***	**	*	**
Niger	***	***	***	***
Gambie	**	**	*	*
Mozambique	**	**	***	***
Yemen	**	**	**	**
Nombre de ***	4 / 10	2 / 10	4 / 10	4 / 10
Albanie	*	**	*	*
Bolivie	**	**	*	*
Ethiopie	***	***	***	***
Ghana	**	**	*	*
Tanzanie	***	**	**	***
Ouganda	***	**	*	**
Vietnam	**	**	*	*
Zambie	***	**	*	**
Nombre de ***	4 / 8	1 / 8	1 / 8	2 / 8
Nombre total de ***	8 / 18	3 / 18	5 / 18	6 / 18

(1) Niveau d'endettement

Nous prenons en compte la classification effectuée dans le Global Development Finance 2001 de la Banque mondiale pour juger de la sévérité de l'endettement.

* Pays à revenu moyen – moyennement endetté

** Pays à revenu moyen – très endetté ou pays à revenu faible – moyennement endetté

*** Pays à revenu faible – très endetté

(2) Efficience dans la politique éducative

Nous faisons une estimation à partir des travaux de la Banque mondiale (World Bank [2002b]).

* Pays du groupe 2

** Pays du groupe 1 et du groupe 4

*** Pays du groupe 3

(3) Degré dans le retard de la scolarisation primaire universelle

Cette estimation prend en compte uniquement le taux de rétention (ou taux d'achèvement) calculé par la Banque mondiale (World Bank [2002b])

* Pays ayant un taux de rétention supérieur à 60 %

** Pays ayant un taux de rétention entre 40 et 60 %

*** Pays ayant un taux de rétention inférieur à 40 %

(4) Indice de qualité de choix

La construction de cet indice se fait comme suit :

* Si le nombre d'astérisques total est inférieur à 6

** Si le nombre d'astérisques total est égal à 6

*** Si le nombre d'astérisques total est supérieur à 6

Annexe D

Comparaison de l'évolution de 4 indicateurs pour un échantillon de 20 pays

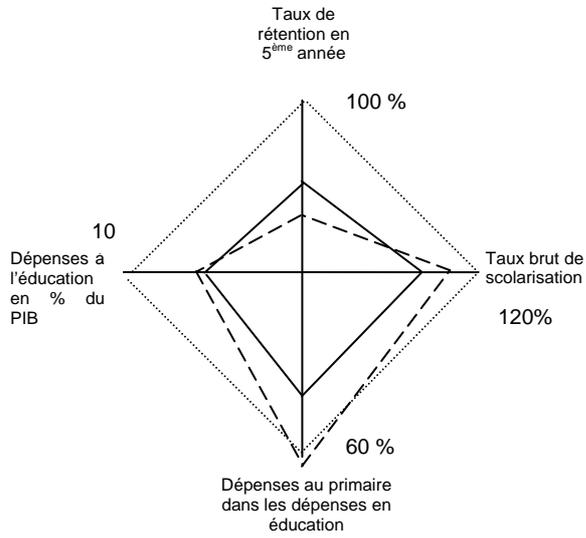
Pays	Taux brut de scolarisation		Taux de rétention		Dépenses à l'éducation en % du PIB		Dépenses au primaire dans les dépenses en éducation	
	1980	2000	1980	2000	1980	2000	1980	2000
Burkina faso	19	42,91	53	25	n.d.	2,5	n.d.	64
Cameroun	107	91,1	67	43	3,4	1,7	n.d.	66,3
Tchad	35(1)	70,26	15	19	n.d.	1,7	n.d.	65,5
Ghana	71	78,18(6)	73	64	1,9	3,8	38,7	37,2
Gambie	48	75,12	n.d.	70	3,3	3,1	49,2	51,7
Côte d'Ivoire	76(4)	75,9	85	40	7,6(4)	3,5	39(4)	49
Kenya	109	90,73(6)	34	58	6,5	6,3	64,7	44,2
Madagascar	100(3)	101,82	69	26	3,7	2	58,9	54,7
Malawi	59	158,11	66	50	2,6(4)	3,6	42,6(4)	49,2
Mali	27(3)	55,15(6)	58	23	4,6(3)	2,3	43,4(3)	42,1
Mauritanie	33	84,34	n.d.	46	4,6(3)*	3,6	36,5(2)	49
Mozambique	88	85,38	n.d.	36	n.d.	2	n.d.	46,4
Niger	26	32,43	67	20	4,3	2,9	36,8(5)	62
Nigeria	98(4)	n.d.	67	67	3,9(4)	4,6	42,6(3)	41
Sénégal	46	73,2	73	41	4,4*	3,4	43,8	43,9
Togo	116	123,75	81	63	6,2	3,8	29,5	48,3
Ouganda	51	140,87	53	82	0,6	3,2	n.d.	53,2
Tanzanie	101	63,04	86	59	5,9(4)	1,8	45(4)	63
Zambie	96	78,73	77	80	4,6	2,3	45,3	43,2
Zimbabwe	88	96,55	42	103	6,4	7,1	66,5	46,1

(1) Pour l'année 1976, (2) Pour l'année 1977, (3) Pour l'année 1978, (4) Pour l'année 1979, (5) Pour l'année 1981, (6) Pour l'année 1999. * Ce chiffre concerne les dépenses ordinaires d'éducation, au sens de l'Unesco. N.d. signifie "non disponible".

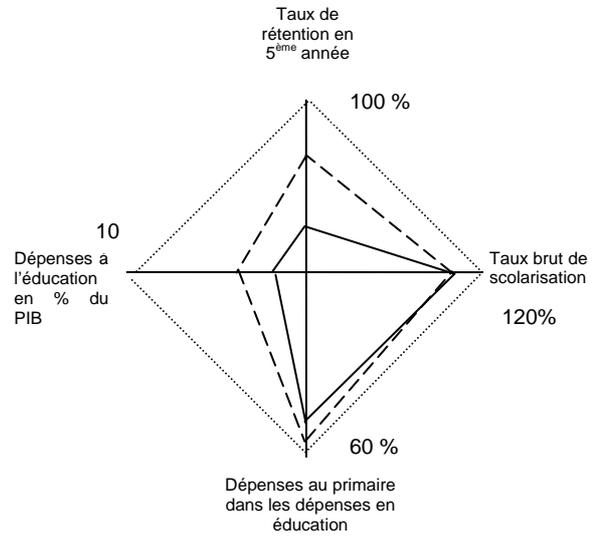
Source : pour les taux brut de scolarisation, les dépenses à l'éducation en % du PIB en 1980 et les dépenses au primaire dans les dépenses en éducation pour 1980, Données statistiques de l'Unesco (année 1984) ; pour les taux de rétention, Mingat et Suchaut [2000], pour les dépenses à l'éducation en % du PIB en 2000 et les dépenses au primaire dans les dépenses en éducation pour 2000, World Bank [2002b].

Remarque globale : les données concernant l'an 2000 sont fluctuantes : en fonction des pays, ces données peuvent concerner 1999 ou 2000.

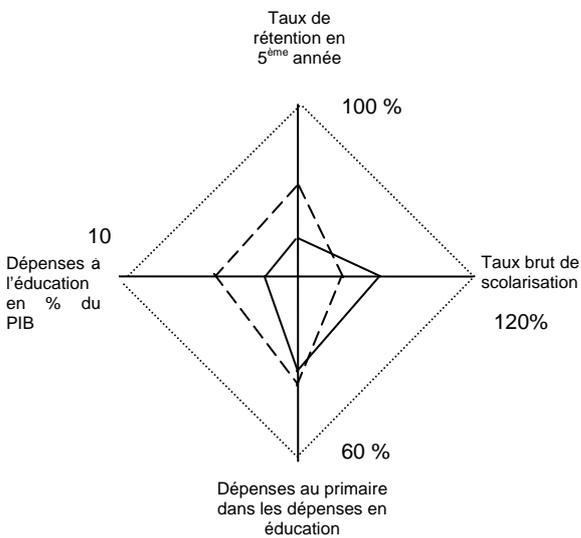
Représentation sous forme de "diamants" pour 8 pays concernant ces 4 indicateurs



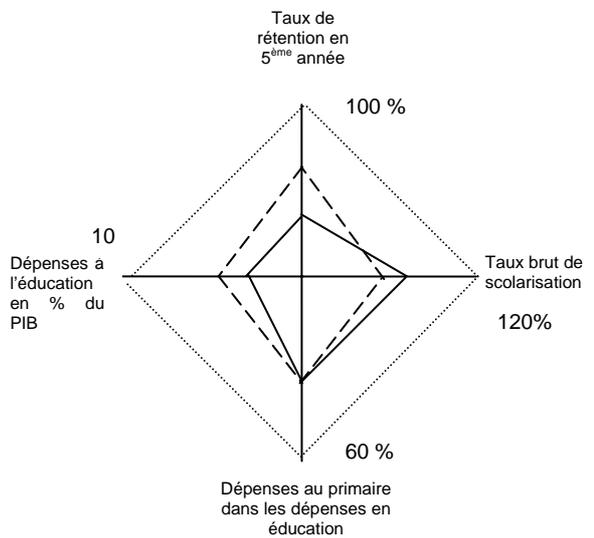
Kenya



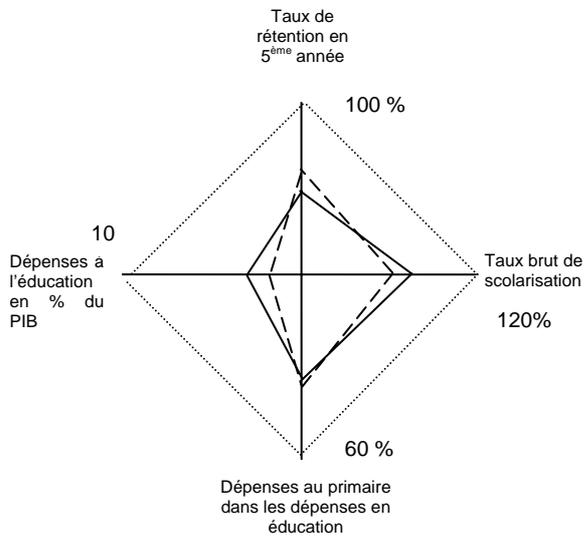
Madagascar



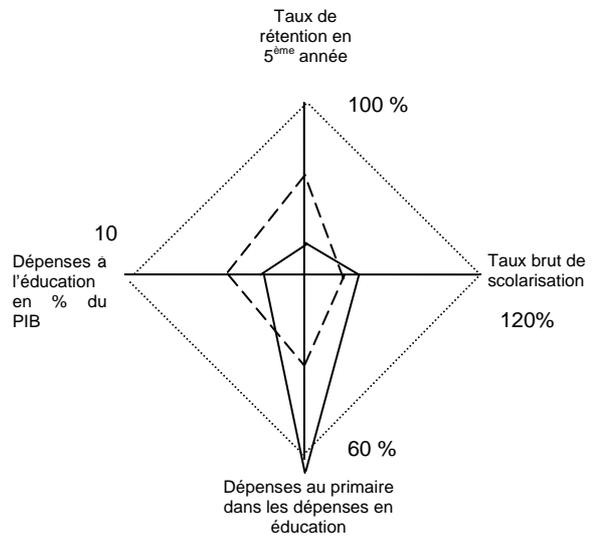
Mali



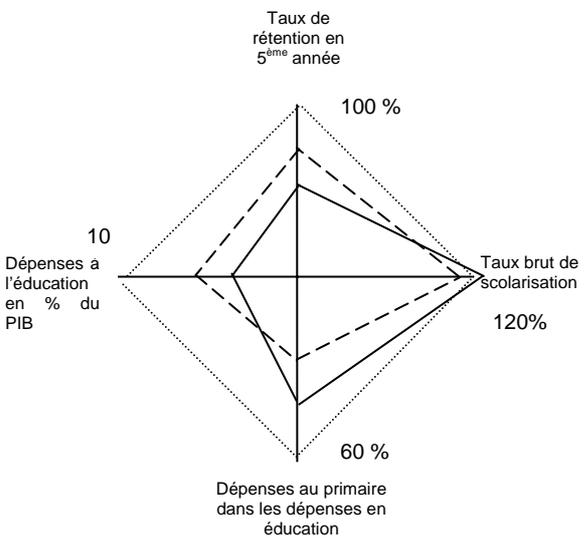
Sénégal



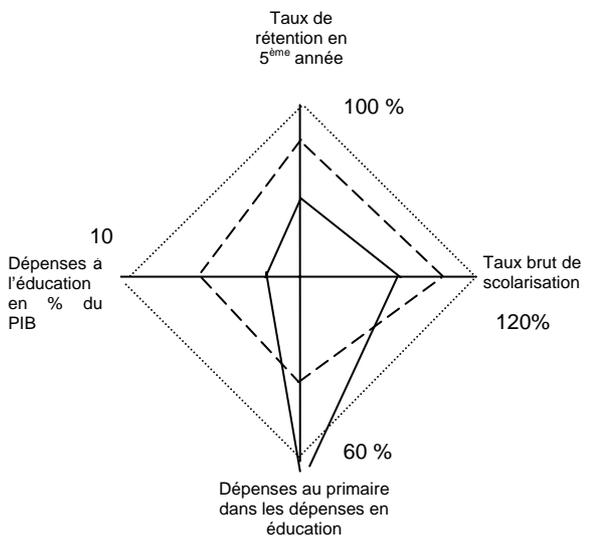
Ghana



Niger



Togo



Tanzanie

Annexe E

Estimation du nombre d'enfants non scolarisés en Afrique subsaharienne

Pays	TNS	TAC	NBAGE	NBINS	NBNINS	NBAINS	NBNAINS
Angola	27,3	29	1555	424,5	1130,5	450,95	1104,05
Bénin	70,3	39	1085	762,8	322,2	423,15	661,85
Botswana	83,6	n.d.	297	248,3	48,7		
Burkina Faso	34,6	25	1986	687,2	1298,8	496,5	1489,5
Burundi	44,5	43	1137	506,0	631,0	488,91	648,09
Cameroun	43	43	2456	1056,1	1399,9	1056,08	1399,92
Rép. centrafricaine	19	19	597	113,4	483,6		
Tchad	56,6	19	1300	735,8	564,2	113,43	483,57
Comores	54,8	n.d.	112	61,4	50,6	247	1053
Congo	44	44	500	220,0	280,0		
Côte d'Ivoire	58,4	40	2597	1516,6	1080,4	200	300
Rép. Dém. du Congo	40	44	8909	3563,6	5345,4	1038,8	1558,2
Guinée équatoriale	79	n.d.	59	46,6	12,4	3919,96	4989,04
Érythrée	40,3	35	483	194,6	288,4		
Éthiopie	n.d.	24	6886		6886,0	169,05	313,95
Gabon	n.d.	n.d.	179	n.d.	n.d.	1652,64	5233,36
Gambie	69,8	70	185	129,1	55,9		
Ghana	64	64	3067	1962,9	1104,1	129,5	55,5
Guinée	49	34	1259	616,9	642,1	1962,88	1104,12
Guinée-Bissau	53,5	31	182	97,4	84,6	428,06	830,94
Kenya	58	58	6055	3511,9	2543,1	56,42	125,58
Lesotho	58,5	77	353	206,5	146,5	3511,9	2543,1
Libéria	n.d.	n.d.	394	n.d.	n.d.	271,81	81,19
Madagascar	66,4	26	2169	1440,2	728,8		
Malawi	50	50	1321	660,5	660,5	563,94	1605,06
Mali	23	23	1790	411,7	1378,3	660,5	660,5
Maurice	94,2		123	115,9	7,1	411,7	1378,3
Mauritanie	46	46	422	66,3	227,9		
Mozambique	50,1	36	2470	1237,5	1232,5	194,12	227,88
Namibie	79,7		339	270,2	68,8	889,2	1580,8
Niger	21,2	20	1787	378,8	1408,2		
Nigéria	67	67	19009	12736,0	6273,0	357,4	1429,6
Rwanda	97,3	33	1170	1138,4	31,6	12736,03	6272,97
Sénégal	61,7	41	1513	933,5	579,5	386,1	783,9
Sierra Leone	65,2	37	679	442,7	236,3		
Somalie	n.d.	n.d.	1645	n.d.	n.d.	620,33	892,67
Afrique du Sud	n.d.	n.d.	6686	n.d.	n.d.		
Swaziland	92,8	n.d.	171	158,7	12,3	251,23	427,77
Togo	91,4	63	739	675,4	63,6		
Ouganda	82	82	4656	3817,9	838,1		
Rép.-Unie de Tanzanie	46,7	59	6646	3103,7	3542,3		
Zambie	66,4	80	1976	1312,1	663,9	465,57	273,43
Zimbabwe	80,2	103	2548	2043,5	504,5	3817,92	838,08
Estimation					42 855		43 465

TNS : Taux net de scolarisation ; TAC : Taux d'achèvement ; NBAGE : population d'âge scolaire en milliers ; NBINS : population d'âge scolaire inscrite en milliers ; NBNINS : population d'âge scolaire inscrite selon le TNS ; NBAINS : population d'âge scolaire inscrite selon le TNA ; NBNAINS : population d'âge scolaire non inscrite selon le TNA ; n.d. "non disponible".

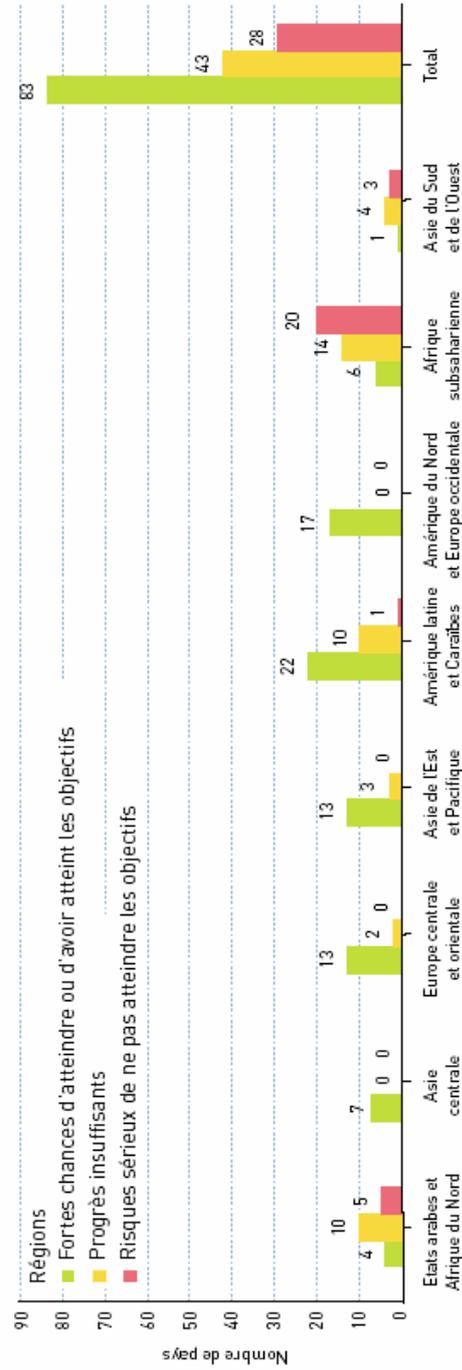
NBINS = NBAGE * TNS / 100 ; NBNINS = NBAGE * TNS / 100 ; NBNAINS = NBAGE - NBNINS.

Sources : colonne des TBS, TNS, NBAGE : Unesco [2002]

Chiffres en gras : taux d'achèvement pris dans World Bank [2002b]

Annexe F : Evaluation de la réalisation des objectifs de Dakar

Région	1. Fortes chances d'atteindre ou d'avoir atteint les objectifs	2. Progrès insuffisants	3. Risques sérieux de ne pas atteindre les objectifs	Total
États arabes et Afrique du Nord	Tunisie, Palestine, Jamahiriya ar. libyenne, Jordanie 4	Algérie, Ar. saoud., Bahreïn, Egypte, Em. Ar. Unis, Koweït, Mauritanie, Oman, Qatar, R. ar. syrienne 10	Djibouti, Irak, Liban, Maroc, Soudan 5	19
Asie centrale	Azerbaïdjan, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizistan, Mongolie, Ouzbékistan, Tadjikistan 7			7
Europe centrale et orientale	Albanie, Belarus, Bosnie-Herz., Bulgarie, Croatie, Estonie, ex-Rép. Youg. Macédoine, Féd. Russie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie 13	Rép. féd. de Yougoslavie, Turquie 2		15
Asie de l'Est et Pacifique	Australie, Fidji, Japon, Malaisie, Myanmar, Nle-Zélande, Noué, Philippines, Rép. de Corée, Samoa, Thaïlande, Vanuatu, Viet Nam 13	Chine, Indonésie, Rép. dém. pop. lao 3		14
Amérique latine et Caraïbe	Antigua/Barbuda, Antilles néerl., Argentine, Bahamas, Barbade, Belize, Bolivie, Brésil, Îles Caïmans, Chili, Colombie, Costa Rica, Cuba, Equateur, Guyana, Honduras, Mexique, Panama, Pérou, R. dominicaine, Trinité/Tobago, Uruguay 22	Dominique, Grenade, Guatemala, Haïti, Jamaïque, Nicaragua, Paraguay, St. Kitts-et-Nevis, Venezuela, St. Vincent-et-les-Grenadines 10		32
Amérique du N. et Europe occidentale	Belgique, Canada, Chypre, Danemark, Espagne, E-Unis, France, Grèce, Irlande, Israël, Italie, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Roy.Uni, Suède, Suisse 17			17
Asie du sud et de l'Ouest	Maldives 1	Bangladesh, Bhoutan, Iran (Rép. isl. d'), Sri Lanka 4	Inde, Népal, Pakistan 3	8
Afrique subsaharienne	Congo, Gabon, Kenya, Rwanda, Seychelles, Zimbabwe 6	Afrique du S., Botswana, Cap-Vert, C.d'Ivoire, Gambie, Ghana, Lesotho, Malawi, Maurice, Namibie, Ouganda, Rép. Unie de Tanzanie, Swaziland, Togo 14	Bénin, B.Faso, Burundi, Cameroun, Comores, Erythrée, Ethiopie, Guinée, Guinée-B., Guinée eq., Madagascar, Mali, Mozambique, Niger, Nigeria, R. centrafric., R.D.-Congo, Sénégal, Tchad, Zambie 20	40
Total général	83	43	28	154
% pop. Mond.	32,4 %	35,8 %	26,8 %	95,0 %



Source : Table 7.19.

Annexe G – Indicateurs sur l'évolution du financement bilatéral. Engagements bilatéraux annuels moyens d'aide officielle au développement pour l'Education 1990 - 2000 (millions de dollars US constants valeur 2000)

	Total			Education			Part Education			Education :évol. moy.	
	1990-1992	1993-1996	1997-2000	1990-1992	1993-1996	1997-2000	1990-1992	1993-1996	1997-2000	1993-1996	1997-2000
	Allemagne	5221	5098	3653	675	812	636	12,9%	15,9%	17,4%	6,4%
France	5945	5008	4280	1512	1253	1186	25,4%	25,0%	27,7%	-6,1%	-1,8%
Italie	2053	1197	575	118	54	25	5,7%	4,5%	4,3%	-22,9%	-22,6%
Royaume-Uni	2285	1919	2310	290	204	178	12,7%	10,6%	7,7%	-11,1%	-4,4%
Autres UE	6337	5743	6124	561	463	573	8,9%	8,1%	9,4%	-6,2%	7,4%
Europe hors EU	1266	1345	1411	81	56	85	6,4%	4,2%	6,0%	-11,6%	14,9%
Autres OCDE	2248	2455	2095	282	322	303	12,5%	13,1%	14,5%	4,5%	-2,0%
Japon	14401	14834	14898	930	1151	952	6,5%	7,8%	6,4%	7,4%	-6,1%
Etats-Unis	18308	8657	8569	533	395	223	2,9%	4,6%	2,6%	-9,5%	-17,4%
Total	58064	46256	43915	4982	4710	4161	8,6%	10,2%	9,5%	-1,9%	-4,0%

Aide officielle au développement comprise des prêts concédés aux PED. Les engagements sont définis comme des obligations fermes, sous forme écrite et reposant sur les fonds nécessaires, prises par un donateur précis pour apporter une aide précise au pays qui la reçoit. Les engagements bilatéraux sont enregistrés dans leur totalité quelle que soit la durée envisagée de paiement. Dans la majorité des cas, les données étaient disponibles pour chaque année dans chaque période de temps. Quand cela n'était pas le cas, les engagements moyens annuels du total des aides et des aides pour l'éducation ont été calculés sur les mêmes durées pour permettre une comparaison fiable. Source OCDE, DAC On-Line Base de données. Repris dans Bourdon [2003] Les Fonds d'aide de l'UE sont comptabilisés dans l'aide internationale

Bibliographie

Acemoglu D. [1994], "Search in the Labor Market, Incomplete Contracts and Growth", CEPR Discussion Paper, n°1026.

Acemoglu D. [1997], "Training and Innovation in an Imperfect Labor Market", Review of Economic Studies.

Aghion P. & Howitt P. [1998], "Endogeneous Growth Theory", MIT Press, Cambridge.

Akkari A. [2002], "Banque mondiale et éducation : une pensée unique ?", in Politiques et stratégies éducatives. Termes de l'échange et nouveaux enjeux Nord-Sud, ouvrage dirigé par Abdeljalil Akkari, Ronald Sultana & Jean-Luc Gurtner, Editions Transversales, Paris, pp.11-43.

Alexander N. [2002], "Payer pour s'instruire ou comment la Banque mondiale et le FMI influencent l'éducation dans le Tiers-Monde ?", Informations et commentaires, n°118, janvier-mars 2002, Corenc, reproduit dans Problèmes Economiques, n°2782, pp. 14-18.

Ambert M. [2001], "Essai sur l'investissement en éducation. Le cas de l'Inde", Thèse de Doctorat, Paris II, 347 pages.

Arnaud P. [2001], "La dette du Tiers-Monde", Editions La Découverte, Collection Repères, n°136, Paris.

Arestoff F. & Bommier A. [2000], "Efficacité relative des écoles publiques et privées à Madagascar", Document de travail Eurisco, Université Paris-9 Dauphine, Paris.

Assidon E. [2002], "Les théories économiques du développement", Collection Repères, Edition La Découverte, Paris.

Assiedu E. [2001], "Should the HIPC Debt Relief be predicated on Institutional Reform ?", paper presented at the Wider Conference on Debt Relief, 17-18 août 2001, Helsinki.

Banque mondiale [2002], "Notes techniques d'éducation", version pour commentaires, disponible sur le site "Fast track Initiative", [www1.worldbank.org/hdnetwork/efa/] (01/04/03).

Banque mondiale et FMI [2000], "Rapports D'avancement Sur L'initiative En Faveur Des Pays Pauvres Très Endettés (PPTTE) Et Les Cadres Stratégiques De Lutte Contre La Pauvreté (CLSP)", Washington.

Barro R.J. [1990], "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth", Journal of Political Economy, 98(5), part 2, pp.103-125.

Barro R.J. & Lee J.-W. [2000], "International Data on Educational Attainment Updates and Implications", NBER Working Papers, n°7 911, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Basdevant O. [2002], "Croissance, R&D et formation : une revue de la littérature", Revue d'Economie Politique, n°112 (2), mars-avril, Paris, reproduit dans Problèmes Economiques, n°2782, pp.14-20.

Becker G. [1964], "Human Capital", New York, Columbia University Press.

Benhabib J. & Spiegel M.M. [1994], "The Role of Human Capital in Economic Development : Evidence from Aggregate Cross-Country Data", Journal of Monetary Economics, n°34(2), pp.143-173.

- Bennell P. [2002], "Hitting the Target : Doubling Primary School Enrollments in Sub-Saharan Africa by 2015", *World Development*, Vol. 30, No. 7, Great Britain, pp.1179-1194.
- Bougouin A.-S. & Raffinot M. [2002], "L'initiative PPTTE et la lutte contre la pauvreté", in *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, sous la direction de Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto & François Roubaud, Editions Economica, Paris, 2002
- Bourdieu P. [1993], "La démission de l'Etat", in *La misère du monde*, sous la direction de Pierre BOURDIEU, Editions du Seuil, Paris, pp. 219-228.
- Bourdon J. [1993], "Pourquoi la science économique redécouvre les activités d'éducation", *Revue française de pédagogie*, 105, Décembre, pp. 31-44.
- Bourdon J. [1999], "Peut-on définir une lecture comparative sous l'angle qualitatif de la dépense éducative ?", papier présenté à la Conférence "Eléments d'analyse de l'efficacité des systèmes éducatifs et de formation", IDEP, 21 et 22 juin, Marseille.
- Bourdon J. [2002], "La Banque Mondiale et l'Education ou est-il plus simple de construire de grands barrages que de petites écoles ?", *Economies et Sociétés*, n°3-4/2002, Cahiers de l'ISMEA, France, pp. 501-532.
- Bourdon J. [2003], "Coût et financement de l'école dans une logique de développement", document préparé pour la contribution français à la Commission de la population et du développement des Nations Unies (CPD), mars, New York.
- Boyer R. [1998], "Etat, marché et développement : Une nouvelle synthèse pour le XXIe siècle ?", CEPREMAP, CNRS, EHESS, n°9907, Paris.
- Boyer R. [2002], "L'après-consensus de Washington : institutionnaliste et systémique ?", in *L'année de la régulation*, n°5, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 13-94.
- Butterfield S.H. [1982], "How Foreign Aid Works", paper presented at the seminar "Strengthening grant program", 18 January, University of Idaho, 23p.
- Carnoy M. [1999], "Mondialisation et réforme de l'éducation : ce que les planificateurs doivent savoir", Institut International pour la Planification de l'Education, Paris.
- Chavagneux C. & Tubiana L. [2000], "Quel Avenir pour les Institutions de Bretton Woods ? Les transformations de la conditionnalité", in *Développement*, Conseil d'Analyse Economique, La Documentation Française, Paris, pp. 43-74.
- Clegg P. [2002], "L'OMC et les petits Etats", *L'Economie Politique*, n°14, 2ème trimestre, Publication Alternatives Economiques, Paris.
- Cling J.-P., Razafindrakoto M. & Roubaud F. [2002a], "Processus participatifs et lutte contre la pauvreté : vers de nouvelles relations entre les acteurs ?", *L'Economie Politique*, n°16, 4e trimestre 2002, pp. 32-54.
- Cling J.-P., Razafindrakoto M. & Roubaud F. [2002b], "La Banque mondiale et la lutte contre la pauvreté : tout changer pour que tout reste pareil ?", *DIAL documents de travail*, DT/2002/09, Paris.
- Cling J.-P., Razafindrakoto M. & Roubaud F. [2002c], "The PRSP Initiative : Old Wine in New Bottles ?", Revised version of the paper presented to the ABCDE-Europe Conference 2002 held in Oslo, 24-26th June 2002.

- Cling, J.-P., Razafindrakoto M. et Roubaud F. (dir.) [2002d], Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté, Paris, Economica
- Cling, J.-P., Razafindrakoto M. et Roubaud F. [2002e], "Elaboration et mise en œuvre des DSRP : portée et limites", in Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté, sous la direction de Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto & François Roubaud, Economica, Paris.
- Cnuccd [2002], "De l'ajustement à la réduction de la pauvreté : Qu'y a-t-il de nouveau ?", Genève.
- Cogneau D. & Guenard C. [2002], "Les inégalités et la croissance : une relation introuvable ?", DIAL Documents de travail, n°2002/3, Paris.
- Cohen D. [1996], "The sustainability of African Debt", Policy Research Working Papers, n°1621, World Bank, Washington D.C..
- Cohen D. [2000], "The HIPC Initiative : true and false promises", Technical Papers, n°166, OECD Development Centre, Paris.
- Cohen D. [2002], "Why are some countries so poor ? Another look at the evidence and a message of hope", Technical Papers, n°197, OECD Development Centre, Paris.
- Cohen E. [2000], " Régimes économiques et régulation du service public ", in Le service public en devenir, sous la direction de Luc Rouban, Editions L'Harmattan, Collections Logiques Politiques, pp. 219-235.
- Collier P. et al. [1997], "Redesigning Conditionality", CERDI Etudes et Documents.
- Collier P. & Domar D. [1999], "Aid Allocation and Poverty Reduction", World Bank Policy Research Working Papers, n°2041, Washington.
- Danielson A. [2001], "When Do the Poor Benefit From Growth, and Why?", Lund University, Sweden, mimeo.
- Dante I., Gautier J.-F., Marouani M. A. & Raffinot M. [2002], "Gagner l'argent ou formuler une politique de développement ? Le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté au Mali", in Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté, sous la direction de Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto & François Roubaud, Economica, Paris.
- Dessus S. [2002], "Capital humain et croissance : le rôle retrouvé du système éducatif", Economie Publique, n°6 2000/2, de Boeck Université, Bruxelles, pp.95-116.
- Dial [1999], "De la réduction de la dette multilatérale à l'annulation de la dette des pays les plus pauvres", DIALOGUE, n°11, juin 1999, pp.2-6.
- Dial [2000], "Etude de la pauvreté urbaine en Afrique de l'Ouest : Côte d'Ivoire, Mali, Sénégal", Rapport préparé pour la Banque Mondiale, DIAL, Paris.
- Dial [2002], "L'épidémie du SIDA dans le monde et en Afrique", in DIALOGUE, n°17, juin 2002, pp.2-5.
- Diouf W. & Fontvieille L. [2002], "Développement de l'éducation, croissance économique et contrainte démographique dans les pays d'Afrique au Sud du Sahara", Economies et Sociétés, n°3-4/2002, Cahiers de l'ISMEA, France, pp. 589-606.

- Dollar D. & Kraay A. [2000], *Growth Is Good for the Poor*, mimeo, The World Bank, Washington D.C.
- Donzelot J. [1984], *"L'invention du social : le déclin des passions politiques"*, Editions Fayard, Paris.
- Dumont J.C. [1999], *"La contribution des facteurs humains à la croissance : revue des études empiriques"*, Cahiers de Recherche, n°99-10, Centre de Recherche en Economie et Finance Appliquées, Laval.
- Easterly W. [2001], *"The Elusive Quest for Growth, economist's adventures and misadventures in the tropics"*, MIT Press, Cambridge, (chapitres 4 & 7).
- Easterly W. [2002], *"The Cartel Of Good Intentions"*, Foreign Policy, n°131, juillet-août 2002, Carnegie Endowment For International Peace, Washington, reproduit dans *Problèmes Economiques* n°2782, pp. 1-5.
- Elliott K.A., Kar D. & Richardson J.D. [2002], *"Assessing globalization's critics : "Talkers are no good doers???" "*, miméo.
- Favreau L. & Temblay D. [2001], *"Conjoncture internationale, société civile, économie sociale et solidaire dans une perspective Nord-Sud"*, Cahiers du CRISES, Collection "Working Papers", n°0114.
- Filmer D. & Pritchett L. [1999], *"The Effect of Household Wealth on Educational Attainment: Evidence from 35 Countries"*, Population and Development Review, Volume 25, n° 1, Mars, pp. 85-120.
- Fleurbaey M. [1996], *« Théories économiques de la justice »*, Editions Economica, Collection « Economie et Statistiques Avancées », Paris.
- Foucault M. [1994], *"La "gouvernementalité" "*, in *Dits et Ecrits 1954-1988*, sous la direction de Defert D & Ewald F., Tome III, Ed. Gallimard, Paris, pp. 635-657
- Fredriksen B. [2002], *"Education for All African Children by 2015: What will it take to keep the promise?"*, Paper prepared for the Annual Bank Conference on Development Economics – Europe, June 24-26, Oslo.
- Frey J.-P. [2002], *"Développement informel : l'Afrique en mal d'Etat"*, Economies et Sociétés, n°3-4/2002, Cahiers de l'ISMEA, France, pp. 437-453.
- Fmi [2002], *"Allègement de la dette dans le cadre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE)"*, fiche technique, Washington.
- Gabas J-J & Hugon P. [2001], *"Les biens publics mondiaux et la coopération internationale"*, *L'Economie Politique*, n°12, 4ème trimestre, Publication Alternatives Economiques, Paris.
- Gadrey J. [1992], *"L'économie des services"*, Editions La Découverte, Collection Repères, Paris.
- George S. & Gould E. [2000], *"Pour livrer la santé et l'éducation aux transnationales"*, Le monde diplomatique, juillet 2000, pp. 3-4.

Généreux J. [1996], "L'Economie politique : analyse économique des choix publics et de la vie moderne", Editions Larousse, Collection Textes Essentiels, Paris.

Globalization Challenge Initiative [2002], "Growing Dangers of Service Apartheid. How the World Bank Group's Private Sector (PSD) Strategy Threatens Infrastructure and Basic Service Provision", News & Notices, volume 2, number 5, winter 2002, Etats-Unis.

Glomm G. & Ravikumar B. [1992], "Public vs Private Investment in Human Capital : Endogenous Growth and Income Inequality", Journal of Political Economy, n°100(4), pp.818-834.

Granger C. & Siroën J.-M. [2002], "Les démocraties sont-elles plus ouvertes à l'échange ?", Economie Internationale, n°88, 4e trimestre 2001, La Documentation Française, Paris, pp. 59-76.

Greffé X. [1997], "Economie des politiques publiques", Editions Dalloz, Paris.

Grimm M. [2002], "The medium and long term effects of an expansion of education on poverty in Côte d'Ivoire. A dynamic microsimulation study", DIAL Documents de travail n°2002/12, Paris.

Gros J.-B., Letilly G. & Martinet S. [2002], "Performances commerciales de l'Afrique subsaharienne : une diversification nécessaire", DIAL, Document de travail n°2002/13, Paris.

Guellec D. & Ralle P. [1999], "Les nouvelles théories de la croissance", La Découverte, Paris.

Gunter B.G. [2001], "Does the HIPC Initiative Achieve its Goal of Debt Sustainability ?", Paper presented at the WIDER/UNU Conference on Debt Relief, discussion paper No. 2001/100, Helsinki.

Gunter B.G. [2002], "What's wrong with the HIPC Initiative and what's next ?", Development Policy Review, n°20 (1), United States, pp.5-24

Gurgand M. [2002], "Capital humain et Croissance : la littérature économique à un tournant ?", Centre d'études sur l'Emploi et Crest (Insee), Noisy-Le-Grand.

Hanushek E.A. [2002], "The long-run importance of school quality", NBER working papers, n°9071, National Bureau of Economic Research, Cambridge.

Hanushek E.A. & Kimko D.D. [2000], "Schooling, Labor-Force Quality, and the Growth of Nations", American Economic Review, Volume 90, Issue 5, December, pp.1184-1208.

Harbison F. & Myers C. [1964], "Education, Manpower and Economic Growth", Mc Graw Hill.

Hcci [2000], "Rapport du HCCI sur le rapport du gouvernement sur les activités du FMI et de la Banque mondiale", Haut Commissariat pour la Coopération Internationale, 6 décembre.

Heller P. & Gupta S. [2002], "Les enjeux de l'expansion des flux d'aide", Finances et Développement, juin 2002, FMI, Washington, reproduit dans Problèmes Economiques, n°2782, pp. 8-11.

Hibou B. [1998], "Economie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique subsaharienne. Du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire", Les Etudes du CERI, n°39, mars, Fondation nationale des sciences politiques, Paris.

Hillman A. L. [2002], "The World Bank and the persistence of poverty in poor countries", European Journal of Political Economy, vol. 18, London, pp. 783-795.

- Holthus M. [1988], « Developments in External Indebtedness since 1973 », in Limits to international indebtedness, sous la direction de Gutowski A. & Holthus M., New Brunswick, N.J. and Oxford, Transaction Books, pp.11-44.
- Hugon P. [2000], "L'économie politique de l'ajustement", Economies et sociétés, Série Relations économiques internationales, n°35, 8/2000, pp.37-63.
- Hugon P. [2001], "Economie de l'Afrique", Editions La Découverte, Collection Repères n°117, Paris.
- Hugon P. [2002a]. article "Gouvernance". in Dictionnaire Encyclopédique Dalloz, Editions Dalloz, Paris.
- IMF [2003a], "HIPC Initiative : Status of Country Cases Considered Under the Initiative, January 2003", Washington D.C..
- IMF [2003b], "Enhanced HIPC Initiative : Committed Debt Relief and Outlook", Washington D.C., January.
- Jacquet P. [2002], "La contestation de la mondialisation", L'Economie Politique, n°13, 1er trimestre, Publication Alternatives Economiques, Paris.
- Jarousse J.P. & Mingat A. [1992], "L'Ecole primaire en Afrique. Fonctionnement, qualité, produits. Le cas du Togo", Les Cahiers de l'Irédu, n°52, Institut de Recherche sur l'Economie de l'Education, Presses de l'Université de Bourgogne, Dijon.
- Jean-Charles H.L. [1989], "Compte rendu de la consultation régionale caraïbienne, Kingston, Jamaïque, 22-24 Novembre 1989", Conférence mondiale sur l'Education pour tous.
- Joseph A. [2000], "Résoudre le problème de la dette : de l'initiative PPTE à Cologne", OECD Technical Papers, n°163, OECD Development Centre, Paris.
- Kanbur R. [2002], "Le NEPAD : premiers commentaires", Techniques Financières et Développement, n°66, mars 2002, Paris, reproduit dans Problèmes Economiques, n°2782, pp. 25-32.
- Kaul I. [2000a], "Perspectives pour la coopération internationale : Des mécanismes d'action collective", Le Monde diplomatique, juin, page 22.
- Kaul I. [2000b], "Perspectives pour la coopération internationale : Biens publics globaux, un concept révolutionnaire", Le Monde diplomatique, juin, pp.22-23.
- Krugman P. [1988], "Financing vs. Forgiving a Debt Overhang", Journal of Development Economics, vol. 29, n°3, November, p. 253-268.
- Lau L.J., Jamison D.T., Liu S.C. & Rivkin S. [1993], "Education and Economic Growth : Some Cross-Sectional Evidence from Brazil", Journal of Development Economics, n°41, 45-70.
- Lau L.J., Jamison D.T. & Louat F.F. [1991], "Education and Productivity in Developing Countries : An aggregate Production Function Approach", Working Papers, n°0612, Washington, The World Bank.
- Lautier B. [1999], "L'économie informelle dans le monde", Editions La Découverte, Collection Repères, n°155, Paris.

- Lautier B. [2001], "Sous la morale, la politique : la Banque mondiale et la lutte contre la pauvreté", *Politique Africaine*, n°82, juin, pp. 169-176.
- Levine A. [2002], "Convergence or Convenience ? International Conservation NGOs and Development Assistance in Tanzania", *World Development*, vol. 30, No. 6, Great Britain, pp. 1043-1055.
- Lucas R.E. [1988], "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, 22(1), pp.3-42.
- Mankiw N.G., Romer D. & Weil D.N. [1992], "A Contribution to the Empirics of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, n°107(2), pp.407-437.
- Marchesi S. [2002], "Adoption of an IMF programme and debt rescheduling. An empirical analysis", *Journal of Development Economics*, n° 903, United States, pp. 1-21.
- Meltzer A. [2001], " La réforme des institutions financières internationales : plan pour la stabilité financière et le développement économique ", *Perspectives Economiques*, Département d'Etat Américain, février 2001.
- Mesple-Somps [2002], "Quelques réflexions sur la situation économique et sociale africaine et les politiques économiques préconisées par le NEPAD", *DIAL Documents de travail*, DT2002/08.
- Michaelowa K. [2000a], "Dépenses d'Education, Qualité de l'Education et Pauvreté : L'Exemple de Cinq Pays d'Afrique Francophone", *OECD Discussion Papers*, n°157, OECD Development Centre, Paris.
- Michaelowa K. [2000b], "Returns to Education in Low Income Countries : Evidence for Africa", paper presented at the annual meeting of the Committee on Developing Countries of the German Economic Association, 30/6/00.
- Michaelowa K. [2002a], "The Political Economy of the Enhanced HIPC-Initiative", *HWWA Discussion Papers*, n°161, Hamburg.
- Michaelowa K. [2002b], "Teacher Job Satisfaction, Student Achievement, and the Cost of Primary Education in Francophone Sub-Saharan Africa", *HWWA Discussion Papers*, n°188, Hamburg.
- Michaelowa K. [2003], "Améliorer la qualité de l'éducation en Afrique subsaharienne : Quelques résultats du Programme d'Analyse des Systèmes Educatifs de la CONFEMEN", papier présenté à la Réunion de la PASEC de la CONFEMEN à Dijon entre le 10 mars et le 14 mars 2003, Dijon-Bourgogne.
- Mingat A. [1995], "Towards improving our understanding of the strategy of high performing Asian economies in the education sector", paper presented at the Conference on financing human resources in Asia, ABD, Manilla, The Philippines.
- Mingat A. [1998], "The Strategy Used by High-Performing Asian Economies in Education : Some Lessons For Developing Countries", *World Development*, Vol. 16, n°4, pp.695-715, Great-Britain.
- Mingat A. & Tan J.P., [1996], "The full social returns to education : estimates based on countries economic growth performance", *Document IREDU/Banque mondiale*, 20p.
- Mingat A. & Suchaut B. [2000], "Les systèmes éducatifs africains. Une analyse économique comparative", De Boeck Université, Bruxelles.

Mingat A, Rakotomalala M., Tan J.-P. [2001], "Rapport d'Etat d'un Système Educatif National (RESEN)", Banque Mondiale, Washington.

Mingat A. [2002], "La question de la rémunération des enseignants dans les pays africains", Equipe Analyse et Politiques pour le Développement Humain, Banque Mondiale, Région Afrique, mai.

Mingat A. & Winter C. [2002], "L'éducation pour tous en 2015", Finances et Développement, mars, pp. 32-35.

Moisseron J.-Y. & Cottenet H. [1999], "Les pays pauvres et très endettés : spécificités et traitements traditionnels de leur dette", in Dette et Pauvreté. Solvabilité et allègement de la dette des pays à faible revenu, sous la direction de Moisseron J.-Y. & Raffinot M., Editions Economica, DIAL, Paris, pp. 3-26.

Morrisson C. & Linskens C. [2000], Les facteurs explicatifs de la malnutrition en Afrique subsaharienne, Documents Techniques de l'OCDE, n°167, Centre de Développement de l'OCDE, octobre, Paris.

Morrisson C. (dir.) [2002], "Dépenses d'éducation, de santé, et réduction de la pauvreté en Afrique de l'Est", Document de travail OCDE, Paris.

Mpogolo Z.J. [1990], "Une campagne d'alphabétisation à l'échelle nationale : l'expérience tanzanienne", Bureau International d'Education, UNESCO, Genève.

Mulot E. [2002], "Education et gestion des inégalités. Cas du Costa Rica, du Guatemala et de Cuba", Thèse de doctorat soutenue à l'Université de Paris-Sorbonne.

Mvono-Mengue L. [1997], "L'école primaire au Gabon : analyse des déterminants de la réussite aux cours préparatoires 1ère et 2e années", Thèse en Sciences de l'Education, Irédu et Université de Bourgogne.

Nafula N. N. [2002], "Achieving Sustainable Universal Primary Education through Debt Relief. The Case of Kenya", revised version of the paper presented at the WIDER/UNU Conference on Debt Relief, 17-18 august 2001, discussion paper No. 2002/66, Helsinki

Nelson R. & Phelps E. [1966], "Investment in Humans, Technological Diffusion and Economic Growth", *American Economic Review*, n°61, pp.69-75.

Niskanen W. [1996], "Le rôle de la bureaucratie", in *L'Economie politique : analyse économique des choix publics et de la vie moderne*, Généreux J., Editions Larousse, Collections Textes Essentiels, chapitre 17, pages 419-449.

ODI [2000], "Processus d'institutionnalisation des Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté. Rapport sur les progrès accomplis et les conclusions initiales", Overseas Development Institute.

Ojo O. & Oshikoya T. [1995], "Determinants of Long-Term Growth : Some African Results", *Journal of African Economies*, vol.4, n°2, octobre, pp.163-191.

Orivel F. [1995], "Education primaire et croissance économique en Afrique subsaharienne : les conditions d'une relation efficace", *Revue d'économie du développement*, 1/1995, pp. 77-102.

Orivel F. [1999], "Education et Développement", in Education et formation. L'apport de la recherche aux politiques éducatives, ouvrage dirigé par Jean Bourdon & Claude Thélot, CNRS Editions, Paris, pp. 221-251.

Orivel F. [2001], "Why are the poorest countries out of the educational systems globalization process ?", PRESTIGE Workshop, Oxford.

Orivel F. [2002], "Education Sector Review : Finance", Final Report, Ministry of Education of Ghana, Document interne à l'Irédu.

Palan R. [2002], "Paradis fiscaux et commercialisation de la souveraineté de l'Etat", L'Economie Politique, n°15, 3ème trimestre, Publication Alternatives Economiques, Paris.

Pargny F. [2001], "Mozambique, les aides coulent à flots", Le MOCI, n°1525-1526, 20 décembre 2001, Paris, reproduit dans Problèmes Economiques, n°2782, pp. 30-32.

Paul J.-J. [1996], "Le redoublement : pour ou contre ?", Editions ESF, Paris.

Paul J.-J. (dir.) [1999], "Administrer, gérer, évaluer les systèmes éducatifs. Une encyclopédie pour aujourd'hui", Editions ESF, Paris.

Poterba J.M. [1994], "Government intervention in the markets for education and health care : how and why ?", NBER Working Papers, Cambridge.

Pritchett L. [2001], "Where Has All The Education Gone ?", World Bank Economic Review, vol. 15, n°3, World Bank, Washington, pp. 367-391.

Psacharopoulos G. & Patrinos H.A. [2002], "Returns to Investment in Education : A further Update", World Bank Policy Research Working Papers, n°2881, September, Washington.

Raffinot M. [1999a], "La crise de la dette des pays à faible revenu et l'initiative de réduction de la dette multilatérale", in Dette et Pauvreté. Solvabilité et allègement de la dette des pays à faible revenu, sous la direction de Moisseron J.-Y. & Raffinot M., Editions Economica, DIAL, Paris, pp. 27-50.

Raffinot M. [1999b], "Soutenabilité de la dette extérieure. De la théorie aux modèles d'évaluation pour les pays à faible revenu", in Dette et Pauvreté. Solvabilité et allègement de la dette des pays à faible revenu, sous la direction de Moisseron J.-Y. & Raffinot M., Editions Economica, DIAL, Paris, pp. 51-85.

Raffinot M. [2002a], "Le second souffle de l'aide ?", Courrier de la Planète, n°67, janvier 2002, Montpellier, reproduit dans Problèmes Economiques, n°2782, pp. 5-8.

Raffinot M. [2002b], "Vite fait ou Bien fait ? L'économie politique de la lutte contre la pauvreté au Mali", L'Economie Politique, n°16, 4e trimestre 2002, pp. 55-69.

Raffinot M. & Roubaud F. [2001], "Recherche fonctionnaires désespérément" , in Les fonctionnaires du Sud entre deux eaux : sacrifiés ou protégés ?, Revue Autrepart n° 20, Editions de l'Aube-IRD, pp. 5-10.

Raffinot M. [2003], "Réduction de dette, aide et développement en Afrique", document non publié, Université Paris-Dauphine.

Ranis G & Stewart F. [2001], "HIPC : Good News For The Poor ?", Communication à la Wider conference on debt relief, 17-18 août, Helsinki.

- Rawls J. [1997], « Théorie de la justice », Editions du Seuil, Collection Points, Paris.
- Razafindrakoto M. & Roubaud F. [2001], "Pensent-ils différemment ? La "voix des pauvres" à travers les enquêtes statistiques", DIAL/IRD, Paris.
- Redding S. [1996], "Low-Skill, Low-Quality Trap : Strategic Complementarities between Human Capital and R&D", *Economic Journal*, n°106, pp.458-470.
- Rodrik D. [2001], "Les mirages de l'ouverture extérieure", *L'Economie Politique*, n°10, 2e trimestre, pp.44-54.
- Romer P.M. [1990], "Endogenous Technological Change", *Journal of Political Economy*, 98(5) part 2, pp.71-102.
- Sachs J.D. [1988], « Conditionality, Debt Relief and the Developing Country Debt Crisis », NBER Working Papers, n°2644, Nation Bureau of Economic Research, July, Cambridge, Etats-Unis.
- Sachs J.D. [2000]. "The Charade of Debt Sustainability", *Financial Times*, September 26th, p.17.
- Sachs J.D. [2001], "Tropical underdevelopment", NBER Working Papers, n°8119, National Bureau of Economic Research, février 2001, Cambridge, Etats-Unis.
- Sapir J. [2002], "Le règne du libéral-stalinisme", *L'Economie Politique*, n°16, 4e trimestre 2002, pp. 8-15.
- Sen A. [1980], « Levels of Poverty : Policy and Change », World Bank Staff Working Paper, n°401, World Bank, Washington.
- Sen A. [2000], « Repenser l'inégalité », Editions du Seuil, Paris.
- Sfi [1999], "Investir dans l'enseignement privé dans les pays en développement", SFI-Banque mondiale, Washington.
- Sindzingre A. [2001], "Gouvernance globale et développement : les politiques européennes de coopération et leurs liens avec les institutions financières internationales – l'exemple de la Banque mondiale", Centre d'Etude d'Afrique Noire (CEAN), Bordeaux.
- Smith D.G. [1999], "Economic fundamentalism, globalization, and the public remains of education", *Interchange*, vol. 30 (1), 93-117.
- Solaux G. [2003], "La privatisation des systèmes éducatifs d'Afrique sub-saharienne par la gestion des personnels", document interne à l'Irédu (Institut de Recherche sur l'Economie de l'Education), Dijon, Bourgogne.
- Srinivasan T.N. [2000], "The Washington Consensus a Decade Later : Ideology and The Art and Science of Policy Advice", *World Bank Research Observer*, vol. 15, n°2, August, pp. 265-270..
- Tavernier Y. [2001], "Critiquer les institutions financières internationales", *L'Economie Politique*, n°10, 2e Trimestre, pp.18-43.
- The United Nations University [2001], "Wider Conference on Debt Relief. Abstracts of the conference papers", 17-18 August, Helsinki, Finland.

The Improving Educational Quality (IEQ) Project [2002], "Pathways to Quality", U.S. Agency for International Development, Bureau for Economic Growth, Agriculture and Trade & Human Capacity Development, United States.

Tikare S., Youssef D., Donnelly-Roark P., Shah P. [2001], "Organizing Participatory Processes in the PRSP", disponible sur le site de la Banque mondiale [www.worldbank.org/poverty/strategies], version pour commentaires, avril

Unesco [1990], "Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous. Répondre aux besoins éducatifs fondamentaux", Conférence de Jomtien, Thaïlande.

Unesco [2000a], "Forum mondial sur l'éducation. Rapport final", Forum mondial sur l'éducation, Dakar, Sénégal, 26-28 avril 2000, Publication Unesco, Paris.

Unesco [2000b], "Cadre d'action de Dakar : L'Education pour tous : tenir nos engagements collectifs", Forum mondial sur l'éducation, Dakar, Sénégal, 26-28 avril 2000, Publication Unesco, Paris.

Unesco [2000c], "Education for All, 2000 Assessment, Statistical Document", Paris.

Unesco [2000d], "Les Ecoles communautaires au Mali, Sénégal, Togo", Série "Mécanismes et stratégies de financement de l'éducation", Institut International de la Planification de l'Education/Unesco, Paris.

Unesco [2001], "Afrique Subsaharienne, rapport régional", Institut Statistique de l'Unesco, Paris.

Unesco [2002a], "Education For All : An International Strategy To Operationalize The Dakar Framework For Action On Education For All (EFA)", Paris.

Unesco [2002b], "Education for All : Is The World On Track ?", Paris.

United States General Accounting Office (GAO) [2000], "Developing Countries: Debt Relief Initiative for Poor Countries Facing Challenges", Washington, DC, United States General Accounting Office. Disponible sur : [www.gao.gov.new.items/ns00161.pdf](http://www.gao.gov/new.items/ns00161.pdf) (01/01/2003).

Valier J. [2000], "Pauvretés, Inégalités et Politiques sociales dans les Tiers-mondes depuis la fin des années quatre-vingt", in Développement, Conseil d'Analyse Economique, La Documentation Française, Paris, pp. 127-156.

Vinokur A. [2003], "Éducation au Sud : nouvelle donne dans le contexte de la mondialisation ; le devenir du secteur public face au processus de privatisation", papier préparé pour la contribution française à la Commission de la population et du développement des Nations Unies (CPD), New York, mars.

Watkins K. [1999], "Education now : Break the Cycle of Poverty", London, Oxfam International.

Williamson J. [2000], "What Should the World Bank Think about the Washington Consensus ?", World Bank Research Observer, vol. 15, n°2, August, p. 251-264.

World Bank [1994], "The East Asian Miracle", Economic Growth and Public Policy, Oxford U. Press, Oxford.

World Bank [1997], "World Development Report : State in a Changing World", Oxford, Oxford University Press for the World Bank.

- World Bank [1999a], "Education sector strategy", Washington D.C., World Bank, 80 pages.
- World Bank [1999b], "Educational change in Latin America and the Caribbean", Washington D.C., World Bank, 108 pages.
- World Bank [2000], "Can Africa claim the 21st century ?", Washington D.C., World Bank.
- World Bank [2001a], "Economic Analysis of World Bank Education Projects and Project Outcomes", The World Bank, Human Development Network, Washington.
- World Bank [2001b], "World Bank Development Report 2000/2001. Attacking Poverty", Oxford, Oxford University Press, 336 pages.
- World Bank [2002a], "EdInvest", site internet contenant un "hand book".
- World Bank [2002b], "Achieving Education For All By 2015, Simulations Results For 47 Low-Income Countries", World Bank, Washington.
- World Bank [2002c]. "The Role and Effectiveness of Development Assistance; Lessons from World Bank experience", a Research Paper from the Development Economics Vice Presidency of the World Bank, Washington.
- Zymelman M. & DeStefano J. [1989], "Primary School Teachers' Salaries in Sub-Saharan Africa", World Bank Discussion Papers, n°45, World Bank, Washington.

Table des illustrations

Liste des encadrés

Encadré 1.1 : Les politiques expansionnistes en faveur de l'éducation, le cas de la Tanzanie.....	14
Encadré 1.2 : Le "consensus de Washington" : nature et évolution depuis une décennie	17
Encadré 1.3 : Les anciens mécanismes de réduction de la dette des pays pauvres....	21
Encadré 1.4 : Les objectifs de Dakar	27
Encadré 1.5 : Changements dans les conditions de soutenabilité de la dette entre PPTTE et PPTE-renforcée.....	29
Encadré 1.6 : Mise en œuvre des DSRP	31
Encadré 3.1 : Comment s'effectue la négociation pour l'octroi d'une aide ? Les rouages de la négociation internationale	73
Encadré 4.1 : Rapport d'Etat d'un Système Educatif National (RESEN)	88
Encadré 5.1 : Les différentes modalités d'organisation des systèmes éducatifs.....	125
Encadré 6.1 : La nécessaire réduction du salaire des enseignants	131
Encadré 6.2 : Les conséquences d'une contractualisation de la condition enseignante, le cas du Guatemala.....	133
Encadré 6.3 : La "voix des pauvres" ou comment les Africains ne pensent pas comme la Banque mondiale, le cas de Madagascar	138
Encadré 6.4 : Les appuis théoriques de la Banque mondiale.....	140

Liste des figures

Figure 1.1 : Le cercle vicieux de la dette	19
Figure 2.1 : Relation entre dette extérieure et croissance du PIB	38
Figure 4.1 : Comparaison de quatre critères sur les systèmes éducatifs pour 4 pays (1980-2000).....	94

Figure 5.1 : Comparaison de l'achèvement de la scolarisation primaire pour une population entre 15 et 19 ans, pour des groupes différenciés selon leur degré de richesse, le cas de 4 pays africains	111
Figure 5.2. : Partenariat entre Etat, société civile et IBW, les aspects positifs.	123
Figure 5.3 : Equilibre institutionnel et attentes socio-économiques.....	124
Figure 6.1 : Partenariat entre Etat, société civile et IBW, les aspects négatifs	142
Figure 6.2 : Les acteurs internationaux pour la privatisation du service éducatif.....	150

Liste des graphiques

Graphique 2.1 : Accords et décaissements de prêts Banque mondiale, région Afrique, secteur éducation	41
Graphique 2.2 : Où est allée l'éducation ?	54
Graphique 2.3 : La difficile relation entre éducation et croissance	54
Graphique 3.1 : Déboursements publics et garantis publiquement par les créditeurs internationaux (en million de \$ Etats-Unis)	61
Graphique 3.2 : Evolution de la VAN du ratio dette/exportations avec aucune réduction de dette	70
Graphique 3.3 : Comparaison de la dette entre pays en conflits et pays sans conflit	72
Graphique 3.4 : Répartition des transferts financiers de la Banque mondiale à l'éducation entre grandes régions.....	80
Graphique 4.1 : Part de la dépense publique à l'éducation et nombre d'années scolaires effectuées	90
Graphique 4.2 : Evolution concomitante de la couverture du système éducatif et des ressources publiques mobilisées pour 3 régions d'Afrique subsaharienne (1975-1993).....	93
Graphique 4.3 : Taux brut de scolarisation et taux d'achèvement pour un échantillon de 8 pays (1999)	96
Graphique 4.4 : Relation entre le taux brut de scolarisation (ordonnées).	97

Graphique 4.5 : Relation entre salaire des enseignants et taux d'encadrement	102
Graphique 5.1 : Part des dépenses publiques et privées dans les coûts unitaires dans sept pays africains.....	109
Graphique 6.1 : Evolution du salaire des enseignants par rapport au PIB/tête	130
Graphique 6.2 : Relation entre le salaire des maîtres et le TBS	147

Liste des Tableaux

Tableau A : Effectif des enfants non scolarisés et répartition par grande région, 1999, 2000.....	2
Tableau 1.1 : Les « époques » de la Banque mondiale et l'action pour l'éducation	25
Tableau 1.2 : Quelques pays africains où le taux d'achèvement du primaire a baissé dans la période des politiques d'ajustement structurel.....	26
Tableau 1.3 : Simulations de la Banque mondiale pour l'aide internationale nécessaire à la réalisation de l'objectif d'EPT	32
Tableau 1.4 : Prospective pour 2015 de réalisation de l'objectif d'Education pour Tous.....	33
Tableau 1.5 : Liste des pays choisis pour participer à l'initiative EFA Fast Track...	33
Tableau 2.1 : Jeux de coopération entre les bailleurs de fonds et les pays endettés..	43
Tableau 2.2 : Taux de rendement privé et social	50
Tableau 3.1 : Déboursements bilatéraux, 1990-96 (millions de \$ courants)	61
Tableau 3.2 : Essai de consolidation des flux d'aides à l'éducation primaire en Afrique subsaharienne.....	63
Tableau 3.3 : Etat des négociations d'allègement de dette en janvier 2003 pour les pays ayant atteint le taux d'achèvement	65
Tableau 3.4 : Estimation de l'aide apportée par PPTE par rapport au PIB et au PIB par tête pour 5 pays	67
Tableau 3.5 : Estimation de l'aide apportée par PPTE par rapport aux dépenses sociales et éducatives	68

Tableau 3.6 : Estimation de l'aide apportée par PPTE par rapport aux besoins financiers pour aboutir à l'objectif d'Education pour tous	69
Tableau 3.7 : Estimation de l'impact de l'aide apportée par l'initiative EFA Fast Track	75
Tableau 3.8 : Analyse de la procédure de sélection des pays dans l'initiative EFA FT.....	76
Tableau 3.9 : Indicateurs synthétiques de la répartition régionale de l'action à l'éducation	81
Tableau 4.1 : Indicateurs sur le système éducatif des PMA africains.....	91
Tableau 4.2 : Evolution concomitante de la couverture du système éducatif et des ressources publiques mobilisées pour l'Afrique subsaharienne (1975-1993).....	92
Tableau 4.3 : Analyse de la performance des systèmes éducatifs africains	97
Tableau 4.4 : Les valeurs-cibles (benchmarks) de la Banque mondiale dans le secteur éducatif	98
Tableau 4.5 : Comparaison entre les taux de redoublements et la rémunération des enseignants pour chacun des groupes de pays	99
Tableau 4.6 : Modélisation du niveau de salaire des enseignants (unité de PIB/tête), 1993 – 51 Observations – Pays < 2000 US\$ de PIB par tête.....	101
Tableau 4.7 : Taux de redoublements moyens au niveau primaire par groupes de pays (début des années 80 et 90).....	103
Tableau 4.8 : Modélisation du taux de redoublement moyen en primaire (début des années 80 et 90)	105
Tableau 5.2 : Des politiques d'ajustement aux luttes contre la pauvreté : quels changements supposés ?.....	121
Tableau 6.1 : Ratio de passage de la première année du primaire à la première année du secondaire	148

Table des matières

Introduction générale	1
Partie 1 – L'allègement de la dette et la question du financement de l'éducation.....	9
Chapitre 1 – Les politiques d'ajustement et les promesses d'aide internationale : de 1980 à nos jours.....	13
<i>1. Les politiques d'ajustement structurel et l'évolution des systèmes éducatifs. .</i>	<i>14</i>
1.1. L'effet des politiques d'ajustement sur les systèmes éducatifs	14
1.2. Le cercle vertueux s'est transformé en cercle vicieux	18
1.3. La montée de la dette des pays.....	19
<i>2. Evolution des systèmes éducatifs africains dans la décennie 90.....</i>	<i>22</i>
2.1. La promesse de Jomtien	22
2.2. L'échec de Jomtien	23
2.3. La conférence de Dakar et les objectifs du millénaire	26
<i>3. Les initiatives "PPTE renforcée" et "Fast track" : le changement de visage de la Banque mondiale.....</i>	<i>28</i>
3.1. L'initiative PPTE	28
3.2. L'initiative EFA Fast Track	31
<i>Conclusion du chapitre 1.....</i>	<i>34</i>
Chapitre 2 – Analyse de la paréto-optimalité de PPTE et EFA FT.....	35
<i>1. Cercle vicieux et théorie du surendettement</i>	<i>36</i>
1.1. Combiner allègement de la dette et conditionnalités	36
1.2. Les limites des anciens prêts des IBW	39
1.3. Les conditions optimales d'une aide internationale.....	43
<i>2. Les nouvelles théories de la croissance</i>	<i>45</i>
2.1. Le lien éducation-croissance	46
2.2. Le cas de l'Asie	50
2.3. Les difficultés actuelles à prouver le lien éducation-croissance	52
<i>Conclusion du chapitre 2.....</i>	<i>57</i>
Chapitre 3 – Le financement international de l'éducation : de grandes paroles pour de petites actions ?	59
<i>1. Les fondements de l'aide internationale.....</i>	<i>60</i>
1.1. La volonté de baisser l'aide internationale	60
1.2. L'éducation n'est pas épargnée	62
1.3. Le "cartel des bonnes intentions"	63
<i>2. Un allègement de dette peu convainquant</i>	<i>65</i>
2.1. Une baisse de dette trop faible	65
2.2. Un faux allègement	66
2.3. Des estimations très optimistes	69
<i>3. Une efficacité de l'aide discutable</i>	<i>71</i>
3.1. Quelle sélection des pays ?	71
3.2. Quelle finalité pour PPTE-II ?	77
3.3. L'Afrique délaissée.....	79
<i>Conclusion du chapitre 3.....</i>	<i>81</i>

Partie 2 – Analyse du discours de la Banque Mondiale en terme de politique éducative	83
Chapitre 4 - Analyse des systèmes éducatifs africains	87
1. La nécessaire définition d'une politique éducative en vue d'une diversité des situations nationales.....	88
1.1. La rédaction de la politique éducative dans les DSRP et RESEN	88
1.2. L'absence de lien entre dépenses et efficacité éducatives : une diversité des situations	89
1.3. Une diversité à l'intérieur même de l'Afrique subsaharienne.....	91
2. Analyse de l'efficacité des systèmes éducatifs africains.....	93
2.1. Une diversité des évolutions depuis les années 80 : souligner les spécificités nationales	93
2.2. La prise en compte du taux d'achèvement du primaire	95
2.3. Les valeurs-cibles (benchmarks) de la Banque mondiale en matière éducative	98
3. Réformer les systèmes éducatifs pour améliorer leur efficacité	99
3.1. Analyse globale des changements à effectuer.....	99
3.2. La nécessité de baisser la rémunération des enseignants	100
3.3. La nécessité de baisser les taux de redoublement	103
Conclusion du chapitre 4.....	106
Chapitre 5 – Le mode de gestion de l'école au niveau macro-économique.....	107
1. L'état actuel de la gestion des écoles en Afrique subsaharienne : une diversité à souligner	108
1.1. Le mode d'intervention publique dans l'éducation	108
1.2. La hausse des coûts scolaires a pénalisé la scolarisation	108
1.3. Voir l'Afrique comme une mosaïque hétérogène de systèmes éducatifs	110
2. Le mode de financement de l'éducation.....	112
2.1. L'éducation est un bien public impur	112
2.2. Les différentes modalités d'intervention publique	115
2.3. Le choix de l'intervention la plus optimale	116
3. La nécessité de « cibler » les politiques éducatives envers les plus pauvres ...	117
3.1. L'idée d'équité	117
3.2. Egalités légitimes et illégitimes	118
3.3. La politique de ciblage	119
4. Le partenariat entre l'Etat, la société civile et les IBW	120
4.1. Processus participatif	120
4.2. La coordination entre les trois parties	122
4.3. La coordination en matière éducative	123
Conclusion du chapitre 5.....	126
Chapitre 6 – Une politique éducative peu cohérente	127
1. La "politique de l'éducation unique" face à une Afrique hétérogène ?	128
1.1. La rigidité des valeurs-cibles remet en cause la cohérence des politiques éducatives.....	128
1.2. L'enseignant, la "tête de Turc" de la Banque mondiale.....	129
1.3. Les dangers de la contractualisation	133

2. "Opération séduction" ou comment les pauvres sont laissés à eux-mêmes ...	136
2.1. Où est passée la "société civile" ?	136
2.2. Le rôle perdu de l'Etat	139
1.3. Le "concours de beauté" des pays africains	143
3. Quelle qualité pour les services éducatifs africains ?	146
3.1. De belles écoles pour les riches et quelques briques pour les pauvres ?	146
3.2. Les dangers d'une privatisation de l'éducation	148
Conclusion du chapitre 6.....	151
Conclusion générale	153
Table des Annexes.....	163
Bibliographie	195
Table des illustrations	213

Liste des Cahiers de l'Irédu (extrait)

- N°65 M. Duru-Bellat, M. Danner, S. Le Bastard-Landrier, C. Piquée : « **Les effets de la composition scolaire et sociale du public d'élèves sur leur réussite et leurs attitudes : évaluation externe et explorations qualitatives** ». 2004, 180 p. 28 € *Disponible en ligne sur le site de l'IREDU*
- N°64 N. Altinok : « **La politique de la Banque mondiale en faveur du projet Education pour Tous. De grandes paroles pour de petites actions ?** ». 2004. A paraître
- N°63 J.P. Jarousse, C. Leroy-Audouin : « **Les activités scolaires des élèves durant les congés d'été et leurs conséquences sur le niveau des connaissances à la rentrée** », 2001, 164 p., 16 €
- N°62 D. Meuret, S. Broccolichi, M. Duru-Bellat : « **Autonomie et choix des établissements scolaires : finalités, modalités, effets** », 2001, 304 p., 20 € *Disponible en ligne sur le site de l'IREDU*
- N°61 S. Le Bastard, B. Suchaut : « **Lecture-écriture au cycle II : évaluation d'une démarche innovante** », 2000, 170 p., Epuisé. *Disponible en ligne.*
- N°60 M. Duru-Bellat, A. Kieffer (Lasmas-Idl) : « **La démocratisation de l'enseignement "revisitée" : une mise en perspectives historique et internationale des inégalités des chances scolaires en France** », 1999, 313 p., 20 €
- N°59 M. Duru-Bellat, A. Mingat : « **La gestion de l'hétérogénéité des publics d'élèves au collège** », 1997, 227 p., 22 €
- N°58 S. Genelot, A. Mingat : « **L'enseignement des langues à l'école élémentaire : quels acquis pour quels effets au collège ? Eléments d'évaluation : le cas de l'anglais** », 1995, 200 p., 20 €
- N°57 G. Galodé : « **Les écoles d'art en France : évolution des structures d'offres et des effectifs** », 1994, 300 p., 22 €
- N°55 M. Duru-Bellat, J.P. Jarousse : « **La classe de seconde : une étape décisive de la carrière scolaire** », 1993, 138 p., 10 €
- NE54 S. Chomienne : « **Analyse coût-efficacité de l'enseignement assisté par ordinateur : le cas de la formation en cours d'emploi** », 1992, 220 p. + ann., 20 €
- NE53 A. Si Moussa, E. Orivel : « **Modes de vie et préférences des étudiants dijonnais** », 1992, 168 p. + ann., 85 F
- NE51 M. Duru-Bellat, J.P. Jarousse, A. Mingat : « **De l'orientation en fin de 5ème au fonctionnement du collège, 3 : les inégalités sociales de carrières du Cours Préparatoire au Second cycle du secondaire** », 1992, 156 p., 13 €
- NE50 J. Bourdon : « **Formation et compétitivité des régions européennes : un essai d'analyse sur quatre pays de la CEE** », 1991, 120 p., 10 €
- NE49 A. Mingat, M. Richard : « **Evaluation des activités de rééducation GAPP à l'école primaire** », 1991, 152 p., 10 €
- NE48 J.P. Jarousse : « **Formation et carrières : contribution de la théorie du capital humain à l'analyse du fonctionnement du marché du travail** », 1991, 116 p., 10 €
- NE43 G. Galodé : « **L'emploi des ingénieurs agronomes et des travaux agricoles** », 1986, 250 p., 12 €
- NE42 M. Duru, A. Mingat : « **De l'orientation en fin de 5ème au fonctionnement du collège, 1** », 1985, 166 p., 10 €
- IREDU/CESE (M. Cacouault, F. Orivel, édés) : « **L'évaluation des formations : points de vue comparatistes** », Volumes 1 et 2, 1993, 1050 p., 20 €
- IREDU/ADEA/Copération française (G. Solaux) : « **Les politiques de gestion des personnels enseignants dans les pays d'Afrique subsaharienne francophone** », 1997, 250 p., 20 €

