



HAL
open science

Atteindre l'éducation pour tous en 2015 est-il un objectif réalisable ?

François Orivel

► **To cite this version:**

François Orivel. Atteindre l'éducation pour tous en 2015 est-il un objectif réalisable ?. Revue Française de Pédagogie, 2004, 146, pp.53-63. halshs-00004913

HAL Id: halshs-00004913

<https://shs.hal.science/halshs-00004913>

Submitted on 8 Jun 2018

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.

Atteindre l'éducation pour tous en 2015 est-il un objectif réalisable ?

François Orivel

Cet article examine dans quelle mesure l'objectif d'éducation pour tous, qui a été adopté solennellement par l'ensemble de la communauté internationale comme l'un des principaux objectifs du millénaire à atteindre en 2015, est susceptible d'être réalisé. Parmi les obstacles à surmonter, l'article privilégie la contrainte financière, qui s'est considérablement aggravée ces dernières décennies au sein des pays qui sont concernés par cet objectif. Après en avoir mesuré l'étendue, l'article examine les remèdes proposés par la communauté internationale, qui sont essentiellement de deux types : améliorer l'efficacité des systèmes actuels – et l'auteur montre que les ambitions d'amélioration sont trop ambitieuses et surestiment la capacité des pays concernés à mettre en œuvre les réformes attendues – et d'autre part augmenter les flux d'aide afin de compléter les faibles capacités de financement domestique, et sur ce point, les promesses initiales sont loin d'être tenues. L'article conclut que la probabilité de réaliser l'objectif est très faible.

Mots-clés : éducation pour tous, aide au développement, financement de l'éducation, inégalités internationales.

La communauté internationale s'est fixé un certain nombre d'objectifs prioritaires en matière de développement connus sous l'appellation d'objectifs du millénaire (1). Parmi ces objectifs figure celui de l'éducation pour tous en l'an 2015. Cet objectif fut énoncé à plusieurs reprises au cours des quarante dernières années, mais n'a jamais pu être concrétisé. On peut rappeler ici la conférence internationale de Jomtien en 1990 qui décréta que la décennie 1990-2000 serait dédiée à l'éducation. En avril 2000, les participants de Jomtien se réunirent à Dakar pour faire le bilan de la décennie écoulée, et constatèrent

que loin d'être atteint, l'objectif recherché avait plutôt reculé. Il y a toujours autant d'adultes non alphabétisés dans le monde aujourd'hui qu'en 1990 (environ 900 millions), et le nombre d'enfants qui ne sont pas scolarisés est passé de 100 à 113 millions (2). Les participants de Dakar ont réitéré leur engagement pour l'objectif d'éducation pour tous, mais ils l'ont cette fois assorti d'un corollaire qui précise qu'un plan de financement sera élaboré sous les auspices des Nations unies. Plus encourageant encore, les pays du G8, c'est-à-dire le groupe de pays riches dont les économies sont les plus puissantes à

l'échelle internationale, se sont eux-mêmes engagés à faire en sorte qu'aucun pays concerné par l'objectif d'éducation pour tous ne puisse se retrouver dans la situation de ne pas l'atteindre en raison de contraintes budgétaires, alors qu'un plan crédible et viable aurait été élaboré. Toutes les conditions requises semblaient donc réunies, à l'aube de ce nouveau millénaire, pour que l'éducation pour tous devienne enfin réalité.

Après plus de trois années de préparation (2000-2003), un cinquième du temps qui sépare Dakar de l'horizon 2015 s'étant déjà écoulé, il est naturellement trop tôt pour se prononcer sur le succès ou l'échec de l'aventure, mais pour paraphraser René Dumont, l'affaire est mal partie. De nombreux obstacles se sont abattus sur les promoteurs de l'initiative, et le moindre d'entre eux n'est pas la question du financement du programme. Cet article se propose de faire le point sur cette question en abordant successivement l'analyse des écarts considérables et croissants qui caractérisent la situation des systèmes éducatifs à l'échelle internationale, de la vanité des efforts consentis jusqu'à présent pour les réduire, et des doutes qui surgissent quant à la faisabilité des ambitions affichées à Dakar, puis par le G8, pour atteindre l'objectif d'éducation pour tous en 2015.

LES INÉGALITES INTERNATIONALES CROISSANTES EN MATIÈRE D'ÉDUCATION

On oppose traditionnellement les pays dits développés aux pays en voie de développement. S'il y a une relative homogénéité dans l'ensemble des pays développés (ceux qui appartiennent à l'OCDE par exemple), on ne peut en dire autant des pays en développement. Il s'agit d'un ensemble extrêmement hétérogène, qui comporte des pays susceptibles d'entrer bientôt dans le club des pays riches, d'autres qui ont fait une partie significative du parcours, mais qui restent loin derrière, et enfin un sous-ensemble dénommé les pays les moins avancés (PMA) dans le jargon des agences d'aide internationale. C'est ce sous-ensemble qui va ici être comparé à celui des pays les plus riches.

Le groupe des pays les moins avancés a un PIB par habitant inférieur à 900 dollars par habitant (400 en moyenne). Il a connu dans le passé un taux de croissance du PIB faible, nul ou négatif, mais il a encore un taux de croissance démographique élevé. Au nombre

de 49 actuellement, les pays membres de ce groupe sont plutôt de petite taille. La Chine et l'Inde n'en font pas partie, ni le Brésil, le Mexique, l'Indonésie, le Pakistan, le Nigeria ou l'Afrique du Sud. Environ trois sur quatre sont localisés en Afrique sub-saharienne.

Quand on dit que les inégalités s'accroissent, il est important de dire sur quel plan et entre qui et qui. On ne peut pas affirmer que les inégalités s'accroissent en général. Par exemple, elles diminuent entre la Chine et l'Europe, tout en s'aggravant au sein de la Chine elle-même. Il se trouve que quelques dizaines de millions de chinois ont vu leurs revenus augmenter de façon significative (principalement les chinois des provinces côtières, qui ont bénéficié de la mondialisation) et cette évolution a réduit les écarts avec les revenus des pays riches, mais en même temps les écarts de revenus entre ces chinois et la majorité de leurs compatriotes se sont accrus.

Les inégalités d'accès à l'éducation

Il y a plusieurs façons de mesurer les écarts d'accès à l'école : on utilise souvent les taux bruts et nets de scolarisation par niveau d'études. Mais ces taux ne sont pas toujours comparables, parce que la durée des études varie d'un pays à l'autre pour chaque niveau (de 4 à 7 ans dans le primaire). Ensuite, il n'est pas toujours facile d'interpréter le mouvement d'ensemble des taux : on peut avoir une progression faible du primaire et rapide du supérieur. Il est possible de construire un indicateur synthétique qui prend en compte les trois niveaux, mais dans ce cas, la valeur de l'indicateur est nécessairement inférieure à 100, et autant il est facile de s'accorder sur un objectif de 100 % pour l'éducation de base, autant il est difficile de dire quelle serait la valeur souhaitable de l'indicateur synthétique. Il existe depuis quelques années un indicateur relativement commode, à savoir l'espérance d'années d'études à 5 ans, c'est-à-dire le nombre d'années d'école qu'un enfant de 5 ans a la probabilité de recevoir (étant donné les taux de scolarisation du moment à chaque âge). Cet indicateur a l'avantage de donner avec un seul chiffre la tendance globale des progrès d'accès à l'éducation dans un pays donné.

Jusqu'en 1985, on a observé une tendance à la convergence entre les PMA et les pays les plus riches, les PMA étant dans une phase de rattrapage. Depuis 1985, le mouvement s'est inversé : l'écart se creuse entre les 2 groupes. La valeur de l'indicateur est restée stable autour de 5 ans dans les PMA, et elle est passée de 13 à 15 années dans les pays les plus

riches, soit un gain de 2 ans par enfant. Si on prend les cas extrêmes, l'écart va de 1 à 10 entre le Canada qui offre 17 années d'études en moyenne et le Mali ou le Niger qui en donnent moins de deux (3).

Les inégalités de moyens financiers

Il est évident que réduire les inégalités en matière d'éducation ne dépend pas que des moyens financiers alloués. Avec des moyens identiques, des pays peuvent avoir des résultats très différents, selon l'efficacité avec laquelle ces moyens sont utilisés. Toutefois, on ne peut pas nier non plus que les moyens jouent un rôle important. L'indicateur le plus couramment utilisé par les économistes est le pourcentage du PIB affecté aux dépenses publiques d'éducation. Cet indicateur est incomplet dans la mesure où il ignore le rôle des dépenses privées. Cette lacune n'est pas un choix méthodologique, mais elle résulte du fait que les données sur le privé n'existent pas pour un grand nombre de pays. On peut toutefois affirmer que le poids des dépenses privées reste très minoritaire. On estime aujourd'hui qu'à l'échelle mondiale, tous pays confondus, on consacre 5 % du PIB aux dépenses publiques d'éducation et 1 % aux dépenses privées (cf. Orivel, 2000). On peut ajouter que ce taux de 5 % a été atteint en 1975 après une progression ininterrompue depuis la deuxième guerre mondiale et qu'il est resté stable depuis.

Dans les années 80, un certain nombre d'économistes ont préconisé une plus grande participation privée aux dépenses d'éducation, arguant du fait que l'éducation est un investissement profitable pour les individus. Dans les pays riches, cette argumentation a surtout été invoquée pour justifier une augmentation des droits d'inscription dans les études post-obligatoires. Dans les pays pauvres, on a plutôt utilisé l'expression de recouvrement des coûts, l'objectif principal étant d'encourager la population à compléter un financement public jugé trop faible pour améliorer la qualité de l'école, essentiellement au primaire. Cette nouvelle approche du financement n'a pas eu d'incidence significative sur les pratiques mondiales. Quelques pays riches qui avaient une tradition de gratuité de l'accès à l'enseignement supérieur, ont introduit des droits d'inscription, les plus élevés n'atteignant toutefois qu'un cinquième du coût par étudiant. Dans les pays pauvres, le recouvrement des coûts s'est accompagné d'un ralentissement de la progression de la scolarisation : c'étaient les familles pauvres qui étaient exclues de l'école et ce n'est pas en les faisant payer qu'on pouvait espérer les attirer dans le

système éducatif. Il est intéressant de rappeler ici que lorsque la France a mis en place les lois de J. Ferry en 1882, il s'agissait d'amener à l'école primaire les 10 à 15 % d'enfants non encore scolarisés, d'origine sociale modeste, en instaurant l'école obligatoire et gratuite. C'était la solution et elle reste vraie pour les PMA d'aujourd'hui. Il est intéressant de signaler que le congrès américain, à majorité conservatrice, a menacé la Banque mondiale de lui couper l'accès au financement américain si l'institution continuait à préconiser le recouvrement des coûts dans le primaire. En réalité, le principe du financement public prédominant à ce niveau est solidement installé, et il est partagé par les formations politiques de droite et de gauche.

Si l'on utilise donc l'indicateur du pourcentage du PIB consacré aux dépenses publiques d'éducation, il faut noter qu'il dépend lui-même du niveau du PIB. Dans l'hypothèse où le pourcentage serait le même dans les groupes extrêmes de pays que l'on compare, l'écart de moyens serait identique à l'écart de PIB par tête. Or l'on sait que les inégalités en termes de PIB par tête se sont creusées. Il y a une vingtaine d'années, le PIB moyen par tête des pays développés était 35 fois supérieur à celui des PMA. Aujourd'hui, l'écart est de l'ordre de 1 à 70. Autrement dit, l'écart lié à l'évolution du PIB a doublé. Mais une deuxième raison a creusé les écarts ; c'est le fait que le pourcentage du PIB consacré à l'éducation dans les PMA a baissé. En partie parce que nombre de pays membres de ce groupe ont été l'objet de programmes d'ajustement structurel visant à réduire les déficits publics (en l'absence d'une croissance économique suffisamment importante, on a dû diminuer les dépenses publiques). Le résultat est qu'aujourd'hui, les PMA ne consacrent plus que 2,5 % de leur PIB aux dépenses publiques d'éducation, soit un pourcentage deux fois plus faible que celui des pays riches. Les deux premières causes de différences de moyens (PIB plus faible et pourcentage plus faible) font que l'écart total va de 1 à 140. Il était trois fois moindre il y a vingt ans.

Il s'agit là de l'écart concernant le montant global des ressources pour l'éducation. Mais il existe une troisième cause d'inégalité, due au fait que les PMA n'ont pas connu la même évolution démographique que les pays riches. Dans les pays riches, la baisse de la fécondité a entraîné une baisse significative du poids de la population scolarisable au sein de la population totale. Dans les PMA au contraire, la baisse de la fécondité a été très lente jusqu'à présent, et elle a été contrebalancée par une baisse notable de

la mortalité juvénile, si bien que le poids de la population scolarisable est resté à peu près stable, à un niveau trois fois supérieur à celui des pays riches. Si l'on revient aux moyens disponibles qui sont 140 fois plus faibles, ils servent à scolariser une population relativement trois fois plus importante. L'écart est donc devenu abyssal, et il conduit à un malheureux cercle vicieux : les pays concernés ne peuvent financer correctement l'éducation de base de leur population, et faute d'éducation de base, ils ne peuvent pas se développer. Par conséquent il leur est impossible d'augmenter les ressources disponibles pour l'éducation *via* la croissance économique.

Les inégalités de qualité des systèmes éducatifs

Dans ce domaine, les données établies de façon rigoureuse font malheureusement défaut. Mais on a de bonnes raisons de penser que le niveau scolaire s'est amélioré dans les pays riches depuis 20 ans et qu'il s'est dégradé dans les PMA. Pour les pays riches, considérons le cas de la France. Le débat sur l'évolution des compétences des élèves n'est pas clos, mais il y a une présomption sérieuse en faveur de l'augmentation du niveau. Si l'on prend le niveau de sortie, la proportion de sortants non qualifiés a significativement baissé. Et dans le même temps, la position relative de la France dans les évaluations internationales d'acquisitions cognitives s'est dégradée (4). Tout cela nous permet de présumer que le niveau monte dans les pays riches. En ce qui concerne les PMA, les informations objectives sont encore plus lacunaires, dans la mesure où aucun d'entre eux ne participe aux évaluations internationales d'acquisitions scolaires. Mais l'opinion majoritaire des spécialistes fait plus état d'une baisse de la qualité que l'inverse. L'hypothèse d'un creusement des inégalités est là encore la plus plausible.

EFFICACITÉ DES POLITIQUES D'AIDE INTERNATIONALE

Le système d'aide : généralités

Il existe un système d'aide au développement par le truchement duquel les pays riches et un certain nombre d'agences internationales financent des projets ou des investissements dans les pays en voie de développement. Ce système d'aide comporte deux volets : des dons qui ne donnent lieu par définition à

aucun remboursement ultérieur, et des prêts à conditions dites libérales ou concessionnelles, qui donnent lieu à des remboursements dans des conditions beaucoup plus favorables que celles qui seraient permises par des prêts bancaires classiques. En réalité, ces prêts comportent un élément « don » qui est supporté par les contribuables des pays riches. L'importance de l'élément « don » varie en fonction des taux d'intérêt qui sont pratiqués sur le marché financier international au moment du prêt. Si les taux d'intérêt du marché sont élevés, l'élément don est lui-même élevé. Si les taux d'intérêt sont bas, l'élément don est moins important. Disons pour résumer que l'élément don doit au moins atteindre 25 % pour que ces prêts à conditions libérales soient qualifiés pour faire partie de l'aide, et que dans la grande majorité des cas, cet élément représente plus de 50 %.

On distingue également deux types d'aide, l'aide qui passe directement des pays riches vers les pays pauvres, dite bilatérale, et celle qui transite par des organismes internationaux, dite multilatérale. L'aide multilatérale provient soit des contributions venant des budgets des pays riches, soit des particuliers qui par exemple achètent les cartes de vœux de l'UNICEF. Il y a enfin les dons des particuliers qui transitent par les ONG, qui existent en très grand nombre, mais qui au total ne contribuent qu'à hauteur de quelques pourcents aux flux d'aide. Il n'est pas inutile de préciser que les apports financiers du FMI ne font pas partie de l'aide, puisqu'il s'agit pour l'essentiel de prêts à court terme à des conditions généralement non libérales.

L'aide ainsi définie a progressé de façon continue jusqu'en 1992, année où elle a atteint un peu plus de 60 milliards de dollars (5). Ce fut la meilleure année, car au cours des années qui suivirent, l'aide a commencé à baisser en valeur absolue. À diverses occasions, les pays riches se sont engagés à porter leur aide à un niveau égal à 0,7 % de leur PIB. En 1992, on était parvenu à environ la moitié de cet objectif, soit 0,33 %. Les baisses qui suivirent ont ramené ce pourcentage à 0,22 %, moins du tiers de l'objectif fixé. Les pays riches sont des contributeurs inégaux, puisque le pourcentage du PIB consacré à l'aide varie du simple au décuple : 1 % du PIB dans le meilleur des cas (quelques pays scandinaves notamment), 0,1% dans le cas des États-Unis. La France s'est distinguée, au sein des grands pays riches, comme faisant partie des contributeurs actifs, avec un niveau de 0,57 % en 1994. Elle a depuis sensiblement baissé cet effort, ramenant son pourcentage à 0,32 % en 2000.

L'objectif de l'aide est de favoriser un développement durable, grâce à des investissements qui produiront des flux de richesses additionnels pendant de nombreuses années : infrastructures publiques (routes, ports, chemins de fer, réseaux électriques, réseaux d'alimentation en eau ou réseaux d'assainissement, barrages hydroélectriques, pipe-lines, etc.) ou projets destinés à améliorer la productivité de l'agriculture (irrigation, dissémination des nouvelles techniques, organisation des marchés). Mais avec le temps, les actions en faveur du développement des ressources humaines se sont multipliées, tels les projets d'éducation et de formation professionnelle ou les actions en faveur de la santé, en partant de l'hypothèse qu'une main-d'œuvre éduquée et en bonne santé est plus productive qu'une main-d'œuvre analphabète et malade. Il n'est pas exclu de consacrer une partie de l'aide à des interventions d'urgence lorsque des catastrophes naturelles ou autres surgissent (aide médicale, aide alimentaire), mais par définition, l'aide d'urgence n'a pas d'effet à long terme sur le développement économique. Elle peut même avoir l'effet inverse, lorsque par exemple l'aide alimentaire se pérennise et dissuade les agriculteurs locaux d'augmenter leur production, faute de débouchés.

L'aide à l'éducation

L'aide à l'éducation s'est développée à partir des années 60. Au moment de la décolonisation, certains pays, en particulier la France, ont mis à la disposition des nouveaux pays indépendants des enseignants. Le premier prêt de la Banque mondiale à l'éducation fut négocié en 1962 avec la Tunisie, pour y financer un programme d'expansion de l'enseignement secondaire. L'éducation est peu à peu devenue un secteur important de l'aide, pour atteindre environ 10 % du montant total des crédits. Cela a représenté de 5 à 6 milliards de dollars par an dans les années 1990. C'est à la fois beaucoup et peu. En effet, les pays en développement dépensent pour l'éducation plus de 200 milliards de dollars par an, ce qui veut dire que l'aide prend en charge de 2 à 3 % des budgets éducatifs des pays destinataires. C'est une moyenne. Or les pays en développement sont inégalement aidés. Au cours des premières décennies de la mise en place de l'aide (années 1960-1980), il n'y avait guère de relation entre les montants par habitant et la richesse relative des pays aidés. Les études (6) qui portent sur cette époque concluent à l'absence d'un tel lien, mais mettent en évidence une relation avec la taille : les donateurs ont une propension à accorder une aide plus importante par habitant aux

petits pays. Cette absence de lien est sensiblement moins vraie aujourd'hui. À l'évidence, les donateurs ont diminué leurs contributions aux pays qui ont connu un fort taux de croissance, et l'ont maintenue pour les plus pauvres. Rappelons toutefois que le volume total de l'aide est à la baisse, et qu'à partir de 1992, les 27 pays dits en transition (l'ex-bloc soviétique), sont passés du statut de contributeur net à celui de bénéficiaire net : un gâteau plus modeste doit être désormais partagé entre un plus grand nombre de destinataires.

Par ailleurs, l'éducation consomme en moyenne une proportion des dépenses publiques totales supérieure aux 10 % qui constituent leur dotation au sein de l'aide. Dans les pays riches, elle représente de 12 à 13 % des budgets publics, et dans les pays en développement, de 15 à 20 %. La part de l'éducation dans l'aide est donc plutôt inférieure à ce qu'elle représente dans les budgets nationaux. On ne peut donc pas affirmer qu'il s'agit d'une priorité pour les donateurs, dans la mesure où ils lui consentent un poids plus faible que celui que lui consentent les priorités budgétaires des pays aidés.

Plus préoccupante encore se trouve être la situation de l'enseignement primaire dans les priorités de l'aide. Une première étude sur ce sujet (7), dans les années 80, avait montré que la part de l'aide allouée au primaire ne représentait que 7 % de l'ensemble de l'aide à l'éducation à cette époque. L'essentiel était alors destiné à l'enseignement supérieur et à la formation professionnelle initiale, accessoirement à l'enseignement secondaire général et à la formation des enseignants. Par la suite, les priorités ont évolué quelque peu, notamment sous l'impulsion de la Banque mondiale, qui soutenait, chiffres à l'appui, que la rentabilité de l'enseignement primaire était plus élevée que celles des autres niveaux d'enseignement dans les pays en développement (cf. Psacharopoulos, 1985). Certains partenaires de l'aide en ont tiré les conséquences dans leurs choix sectoriels, mais au total, cela n'a changé que marginalement la structure de l'aide à l'éducation. On est passé de 7 % à environ 20 % au bénéfice de l'éducation de base au sein de l'aide à l'éducation. En réalité, les pays en développement consacrent en moyenne la moitié de leur budget d'éducation à l'enseignement primaire, et là encore, une proportion de 20 % ne peut pas être perçue comme l'expression d'une priorité. L'éducation de base se voit ainsi allouer au mieux environ un milliard de dollars par an, soit la modeste proportion de 2 % des flux d'aide, ou encore moins de 1 % des budgets que les pays en développement consacrent

à l'enseignement de base. On ne peut guère affirmer que l'aide à l'éducation de base change l'ordre des choses.

Les donateurs ont conscience de la faiblesse de cet effort, mais ils prétendent qu'ils sont eux-mêmes soumis à des contraintes qui les empêchent de faire plus. La première de ces contraintes réside dans le fait que dans l'enseignement primaire, le facteur le plus coûteux est constitué par les salaires des enseignants. Or il existe une loi non écrite dans le monde de l'aide qui exclut le paiement des salaires des enseignants avec les crédits des donateurs. L'aide est d'abord destinée à financer des investissements durables, et non les coûts de fonctionnement des investissements en question. Construire une école avec l'argent de l'aide est permis, mais payer les salaires des enseignants ne l'est pas. On notera cependant que la règle de l'exclusion des dépenses de fonctionnement n'est plus respectée lorsqu'il s'agit du financement des manuels scolaires, car de nombreux donateurs y ont recours. On peut aussi voir dans ce refus de payer les salaires des enseignants une sorte de contradiction dans le discours des agences d'aide, puisqu'elles acceptent la théorie selon laquelle l'éducation est un investissement pour le futur, et dans cette perspective, les salaires des enseignants ne sont pas fonctionnellement différents de la construction des bâtiments scolaires.

Il en a résulté que pendant longtemps, l'aide à l'éducation a pris principalement la forme de construction de nouvelles infrastructures scolaires. Jusqu'au moment où les agences d'aide ont été confrontées au problème des déficits budgétaires croissants des pays pauvres. On construisait chaque année de nouvelles écoles, de nouveaux hôpitaux, et le budget national devait prendre en charge les coûts de fonctionnement annuels de ces équipements. Ces coûts de fonctionnement augmentant plus rapidement que les recettes fiscales, les déficits se sont dangereusement creusés. Pour financer les déficits, de nombreux pays ont eu recours à l'emprunt commercial, mais cette solution ne peut être que temporaire. À partir d'un certain moment, il faut rembourser les emprunts. Les fameux programmes d'ajustement structurels précédemment cités sont nés dans les années 80 en raison même de ce choc des contraintes.

Qu'est-ce qu'un programme d'ajustement structurel lorsque l'on ne peut plus financer les déficits publics ? C'est essentiellement deux choses : c'est d'abord réduire les dépenses publiques en recrutant moins d'agents rémunérés par le budget de l'État,

voire en licenciant une partie de ceux qui sont déjà là, c'est ensuite augmenter la pression fiscale. Précisons que la seconde de ces mesures est particulièrement difficile dans les pays où l'économie est encore peu monétarisée, et où l'on n'a guère intérêt à décourager d'avance les investisseurs potentiels, qui sont en général trop peu nombreux. On saisit l'absurdité de la situation : les donateurs financent des bâtiments scolaires d'un côté, et de l'autre ils recommandent, voire imposent de réduire les dépenses de fonctionnement, c'est-à-dire, concrètement, de ne pas recruter de nouveaux enseignants.

Pour rendre les programmes d'ajustement structurels moins indigestes, les bailleurs de fonds les ont assortis de crédits spécifiques, qui étaient en réalité des soutiens budgétaires. Il ne s'agissait plus de financer des projets de développement ciblés dans un secteur particulier, mais de crédits tout simplement destinés à payer les dépenses ordinaires de l'État, y compris les salaires des enseignants. Dans la mesure où ces crédits ne pouvaient se distinguer des autres recettes publiques au temps de la dépense, leur destination finale peut s'interpréter comme supportant de façon proportionnelle les dépenses de tous les ministères, donc les dépenses d'éducation. Lorsqu'un pays consacre 17 % de son budget à l'éducation, dont 14 % pour les salaires des enseignants, les facilités d'ajustement structurel consenties par les bailleurs de fonds servent aussi, à hauteur de 17 %, à financer les dépenses d'éducation et à hauteur de 14 %, les salaires des enseignants. D'une certaine manière, les programmes d'ajustement structurel ont mis fin au tabou de la rémunération des enseignants par l'aide. Mais cette disparition reste implicite, et n'a pas été formellement étendue aux projets d'aide sectoriels classiques.

L'aide à l'éducation est-elle efficace ?

Si l'objectif de l'aide à l'éducation est d'accélérer le processus par lequel les pays sous-scolarisés pourront réaliser l'objectif d'éducation pour tous, on peut légitimement mettre en doute le caractère efficace des procédures suivies. On a vu que le montant des crédits alloués à cet objectif était plus que modeste. Mais même des crédits modestes peuvent être judicieusement utilisés. C'est rarement le cas de l'aide. Globalement, on peut faire deux reproches à l'aide : les bailleurs sont trop peu enclins à coordonner leur assistance, et les coûts unitaires des services apportés par l'aide sont trop élevés.

Des approches trop peu coordonnées : chaque bailleur a tendance à considérer que les formes institutionnelles de scolarisation qui ont cours chez lui sont celles qui doivent être véhiculées par l'aide. Par ailleurs, un certain nombre ont une propension à promouvoir des innovations dont la pertinence n'a pas encore été éprouvée ailleurs. Le rôle de coordination joué par le ministère de l'éducation du pays aidé reste le plus souvent théorique, car il n'a pas de véritable pouvoir sur les décisions des donateurs. Les donateurs ont rarement des politiques à long terme et ne s'engagent que pour une période limitée. Ces défauts sont bien connus de la communauté des donateurs, qui tente régulièrement d'y remédier par des actions appropriées, mais avec peu de succès. Pour coordonner, il faut un chef de file, et c'est un rôle très difficile à jouer en raison des rivalités latentes entre donateurs. Accepter ce rôle encourt le reproche de vouloir faire preuve de plus de visibilité que les autres donateurs, et donc de les démobiliser. L'aide reste un processus volontaire, qui n'implique pas de véritable obligation de la part de chaque donateur. Ce processus est de surcroît dépendant des changements de majorité politique dans les pays donateurs, ainsi que des procédures budgétaires propres à chacun. Même si plusieurs donateurs parviennent à coordonner leur approche sur un projet, il faudra l'exécuter en respectant les procédures budgétaires spécifiques à chacun d'entre eux, ce qui engendre une complexité d'exécution extrêmement dissuasive et augmente inutilement les coûts.

L'un des acteurs potentiellement le plus généreux, l'Union européenne, est aussi l'un des plus inefficaces, en ce sens que la lourdeur des procédures a conduit à d'énormes retards dans la réalisation des projets d'aide. Les fonds dont la Commission de Bruxelles dispose pour aider les pays pauvres sont aujourd'hui dépensés avec plus de cinq ans de retard. Cela est dû à de multiples causes, parmi lesquelles on peut citer le manque de personnel (il est fait régulièrement reproche à Bruxelles d'avoir tendance à devenir une bureaucratie trop lourde, d'où sa répugnance à recruter de nouveaux agents pour administrer l'aide). Chacun des 15 pays membres de l'Union est habilité à faire des observations sur chaque programme d'aide, ce qui aboutit souvent à des observations contradictoires ingérables par la Commission. Le Parlement européen est lui aussi en mesure de faire des observations, et tend à le faire avec d'autres objectifs implicites (affirmer un pouvoir contre un exécutif sur lequel il pense avoir trop peu d'influence). Les médias européens sont friands des

éventuels scandales qui peuvent surgir dans l'administration de l'aide, et la Commission cherche à s'en prémunir en multipliant les procédures d'audit et de contrôle qui alourdissent considérablement les coûts et ralentissent d'autant les processus de mise en œuvre. On rencontre ici le problème récurrent de corruption qui a cours dans un certain nombre de pays en développement. Les phénomènes de corruption existent avec certains leaders indéliçables, et sans doute peuvent se reproduire à tout moment. Le résultat est que les coûts de contrôle peuvent dépasser allègrement les montants potentiellement détournés, pour le plus grand bénéfice des sociétés d'audit.

Des coûts d'intervention trop élevés : Lorsqu'un donateur intervient dans le secteur éducatif, il engendre de façon quasi systématique une augmentation des coûts unitaires dans le secteur. Il existe une corrélation forte entre ce que coûte chaque année un élève et le PIB par habitant. Pour un élève du primaire, ce coût varie de 10 à 20 % du PIB par tête. Si l'on prend une moyenne de 15 %, cela veut dire que l'on peut dépenser 45 dollars par élève et par an dans un pays qui a un PIB par tête de 300 dollars, et 4 500 dollars dans un pays riche qui a un PIB par tête de 30 000 dollars. Dans les pays les moins avancés qui nous intéressent ici, où le PIB moyen est de l'ordre de 400 dollars, on doit donc se contenter de 60 dollars pour amener un élève de plus dans le système. Les projets financés par l'aide n'y arrivent pas.

Prenons le cas simple des coûts de construction. Dans le passé, les projets d'aide étaient massivement destinés à construire de nouveaux établissements d'enseignement, dont les plans étaient réalisés par des architectes des pays donateurs, et la réalisation confiée aux entreprises qui remportaient les appels d'offre. Une étude des années 80 (8) a montré qu'en 20 ans, les projets d'aide à l'éducation avaient permis d'accroître la capacité d'accueil d'environ 2 millions de places à un coût moyen de 750 dollars la place. Au cours de cette période, le nombre de places nouvelles créées dans l'ensemble des pays en développement s'est élevé à plusieurs centaines de millions. La part de l'aide est donc minime. Mais les centaines de millions de places financées localement ne l'ont pas été à 750 dollars l'unité. Elles l'ont été aux coûts locaux, c'est-à-dire en tenant compte du fait que l'on n'a que 60 dollars par élève et par an. Si l'on considère que dans ce coût unitaire, il y a au mieux 10 %, soit 6 dollars pour les coûts de construction, et que le bâtiment a une espérance de vie de 25 ans, le coût de la place ne peut dépasser 150 dollars. C'est plus ou moins ce que l'on observe dans ces pays pour les

nouvelles écoles construites avec leurs propres moyens. Elles sont sans doute réalisées avec des normes moins strictes, elles ont une espérance de vie plus courte, mais on n'a guère le choix. On ne conseille pas aux ménages pauvres des pays riches d'acheter des Mercedes plutôt que des voitures plus modestes sous prétexte qu'elles sont plus solides et roulent plus longtemps, car même avec une durée de vie plus longue, les coûts annuels d'amortissement sont incompatibles avec leurs revenus.

De nombreux donateurs ont cherché à réduire ces coûts en faisant davantage appel aux compétences locales, mais aucun n'est parvenu à ramener les coûts de construction aux coûts locaux. La Banque mondiale, qui s'est montrée très attentive à ce problème depuis de nombreuses années, doit toujours passer par une procédure d'appel d'offre supposée garantir l'impartialité de la transaction et le respect de normes minimales, mais le principe de la procédure d'appel d'offre élimine d'emblée les artisans qui offrent les conditions les moins onéreuses parce qu'ils n'ont pas la capacité de répondre à un appel d'offre.

C'est pour la même raison que l'aide ne peut pas prendre la forme d'enseignants venant des pays riches mis à la disposition des pays pauvres. La France l'a fait pendant longtemps, mais depuis les années 80, elle tend avec raison à supprimer cette forme d'assistance à l'éducation. C'est trop cher. Un enseignant expatrié coûte 30 à 50 fois plus qu'un enseignant local. Les projets d'aide ne peuvent toutefois se passer de l'utilisation d'experts dans différents domaines, pour évaluer les projets et en suivre la réalisation. Ces experts sont soit des salariés des agences d'aide, soit des consultants indépendants, soit des salariés de bureaux d'études spécialisés, cette dernière formule tendant à l'emporter sur les autres. On peut estimer que le coût d'un expert est aujourd'hui de l'ordre de 800 à 1 000 dollars par jour, dont la moitié sert à couvrir les frais généraux de la structure qui l'emploie, et l'autre moitié sa rémunération, charges comprises. Or ces coûts journaliers correspondent au salaire annuel moyen d'un enseignant du primaire dans les pays les moins avancés. On saisit immédiatement l'ampleur du coût d'opportunité des experts, et on comprend que là où l'aide est absente, les coûts unitaires tendent à être plus bas.

L'un des inconvénients majeurs des coûts élevés de l'aide est l'apparition de tensions entre les personnels qui sont rémunérés par l'aide et ceux qui sont rémunérés par les budgets locaux. Les écarts sont

énormes, et mal vécus par les salariés locaux. Ces derniers considèrent ces écarts comme injustes, et cela engendre certains effets non désirables. Cette perception entraîne en effet une certaine propension, pour les salariés locaux, soit à s'investir peu dans leur travail, d'où le reproche récurrent d'inefficacité de l'administration dans les pays aidés, soit à chercher des mécanismes de compensation, et c'est là qu'interviennent les accusations de corruption. Il est clair qu'il y a un lien entre l'aide classique et ce type d'effet indésirable.

LES RÉOLUTIONS DE DAKAR ET LES ENGAGEMENTS DU G8

Prêts ou dons ?

Parmi les 49 pays les moins avancés, une trentaine font aujourd'hui l'objet d'une procédure d'annulation de dette due aux prêteurs publics, bilatéraux et multilatéraux. L'essentiel de cette dette est constituée de prêts à conditions libérales, ceux qui font précisément partie du concept d'aide. Il est clair que plus un pays est pauvre, moins il est capable de rembourser ses dettes, quelles qu'en soient les conditions financières. De plus, les pays qui ont le plus long chemin à parcourir pour atteindre l'objectif de scolarisation universelle, comme le Mali, le Niger, le Burkina Faso, qui doivent multiplier par trois ou plus leur capacité d'accueil au niveau primaire, ne remplissent pas, à l'évidence, les conditions requises pour emprunter les montants nécessaires. Il apparaît donc plus pertinent de consacrer à cet objectif la partie de l'aide qui prend la forme de dons. Celle-ci représente environ 70 % des 50-60 milliards de dollars annuels. Il est intéressant d'observer que la position officielle des États-Unis, qui par ailleurs montrent peu d'empressement à l'égard de l'aide en général, est de privilégier les dons plutôt que les prêts, alors que les Européens iraient dans la direction opposée, pour des raisons qui ne sont pas toujours faciles à décrypter. Certes, ce choix rend difficile la position de la Banque mondiale, qui, bien qu'étant un acteur sérieux et compétent dans cette ambition, ne dispose pas de fonds à donner, mais uniquement de fonds à prêter. Les fonds qu'elle prête à conditions libérales lui sont délégués par les budgets publics des pays riches. Il ne tient qu'à eux de changer le statut de ces fonds, et d'accepter que ces crédits, qui sont théoriquement appelés à leur revenir un jour (un jour probablement lointain), soient transformés en dons.

Projets ou soutien budgétaire ?

On a vu que les projets augmentaient les coûts unitaires, qu'ils étaient encore réticents à financer les salaires des enseignants, qu'ils étaient difficiles à coordonner, et que leur durée dans le temps était limitée. Il est clair que la solution d'un soutien budgétaire, sur le mode de ce qui fut pratiqué à grande échelle à l'époque de la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel, assorti de certaines conditions, est la solution la plus pertinente. Elle a déjà été expérimentée avec succès en Ouganda, puisque ce pays a réussi, grâce à ce mode de financement, à atteindre l'objectif de scolarisation universelle en quelques années. On peut aussi mentionner les cas de la Tanzanie, qui a reçu en 2001 des soutiens budgétaires importants, et les a utilisés de manière efficace, puisqu'en un an, 17 000 nouvelles classes furent construites alors que les crédits délégués étaient supposés en financer 15 000. Dans les deux cas, le succès reconnu de la stratégie repose sur deux principes : l'abolition des droits d'inscription, remplacés par une dotation budgétaire forfaitaire par élève en sus des traitements des enseignants, et une approche décentralisée, qui permet à chaque école ou chaque municipalité d'être directement destinataire des crédits et responsable de leur utilisation.

Quel niveau de financement international est nécessaire ?

Il y a plusieurs façons de chiffrer les coûts d'un tel programme, ce qui a conduit à des estimations divergentes, qui vont de 2,5 milliards de dollars par an à plus de 10 milliards. Les estimations hautes s'appuient sur des estimations de coûts des inputs fondées sur les pratiques existantes. On extrapole les coûts actuels pour faire face à une augmentation des effectifs. Les estimations basses se fondent sur un principe différent : la contribution des donateurs ne peut être acquise que si les ressources transférées sont utilisées de manière plus efficiente.

Comment a-t-on défini l'efficacité ? Qu'est-ce que mieux gérer ? Pour y parvenir, les donateurs se sont appuyés sur une méthodologie qui conditionne le niveau des crédits obtenus aux améliorations de productivité du système. Les normes de la productivité idéale n'ont pas été élaborées de manière abstraite, mais à partir des « bonnes » pratiques des pays comparables qui apparaissent comme les plus efficaces. Il s'agit de pays qui ont en moyenne de

meilleurs indicateurs de résultats, pour des montants de ressources publiques jugés compatibles avec les contraintes de leurs arbitrages budgétaires et leur capacité de pression fiscale. Ces normes constituent un cadre qui définit le montant total de l'aide à attendre pour financer le programme. Ce programme a reçu le nom de code « d'initiative accélérée » (*fast track* en anglais).

Pour être considéré comme un gestionnaire efficace, il faut d'abord allouer à l'éducation primaire une part suffisante du budget de l'éducation, et ne pas en consacrer une fraction trop importante aux enseignements secondaire et supérieur ; bref, il faut afficher soi-même que l'on accorde bien une priorité à l'éducation de base. Ce critère est supposé atteint lorsque le niveau primaire se voit allouer au moins 50 % des crédits publics d'éducation. Cette norme est ajustée en fonction de la durée du cycle primaire, qui varie de 4 à 7 ans selon les pays. La norme de 50 % est retenue pour six années d'école primaire, durée la plus fréquente dans ce groupe, et elle est proportionnellement abaissée pour 4 ou 5 ans. Symétriquement, elle est relevée si ce cycle dure 7 ans. Les pays qui définissent leur cycle de base de façon extensive (par exemple une école fondamentale de 8 ou 9 ans pour tous), ne sont pas subventionnés pour la partie qui correspond *de facto* au premier cycle du secondaire.

Le deuxième critère de ressources a trait à la part du PIB qui est consacrée au financement public de l'éducation. Dans la première section de cet article, il est dit que les PMA ne consacrent que 2,5 % de leur PIB à cette fonction. Mais les pays modèles dépassent cette norme et il est exigé que les bénéficiaires parviennent au moins à un niveau de 3 % du PIB alloué aux dépenses publiques d'éducation. Incidemment, la combinaison de cette règle avec la précédente (50 % au primaire) implique que le primaire reçoit au moins 1,5 % du PIB.

Il faut ensuite avoir des effectifs d'élèves par maître suffisants, de manière à minimiser les coûts : par exemple, on considérera qu'en dessous de 40 élèves en moyenne, on gaspille des ressources. Si ce taux est inférieur à 40, le pays devra ajuster les effectifs d'enseignants à la norme requise pour bénéficier de l'aide. Il faut par ailleurs convenablement rémunérer les enseignants, mais dans des limites strictes. Les pays de référence au sein des pays en voie de développement accordent en moyenne une rémunération égale à trois fois et demi le PIB par tête. Si l'un des pays à aider donne des salaires plus élevés, on ne lui accordera pas les crédits correspondant à la diffé-

rence, car ce sera à lui de réduire les salaires existants jusqu'à ce qu'ils ne dépassent plus la norme de 3,5 fois le PIB par tête. Bref, l'aide ne doit pas récompenser les gestionnaires qui tendent à dépenser trop pour des résultats insuffisants, aux dépens des pays qui font depuis longtemps de réels efforts pour utiliser au mieux leurs ressources.

Cette approche pose cependant trois problèmes : le premier est lié au coût social des réformes. Si on licencie des enseignants en surnombre selon les critères retenus, il faudra bien leur consentir un minimum d'aide pour compenser la perte de leur emploi, et donc mobiliser une autre partie du budget public, celui des affaires sociales par exemple. On trouve ce cas dans les républiques d'Asie centrale, où il y a beaucoup d'enseignants fort mal rémunérés (moins que le PIB par tête), dont le licenciement n'apporterait pas de soulagement réel au budget public. Le second concerne la faisabilité même des réformes. La plupart seraient impossibles dans les pays riches (par exemple, réduire de moitié le budget des universités pour le réallouer aux écoles primaires est politiquement trop hardi pour que les décideurs s'y engagent sans réticence). On arrive à faire des réallocations à la marge sur le moyen terme, mais rares sont les gouvernements qui ont l'autorité nécessaire pour ce type de réforme. Le troisième suppose que le problème de la bonne gouvernance est résolu. Les pays de ce groupe ont pour la plupart des performances médiocres dans le domaine éducatif, mais aussi dans bien d'autres domaines, parce qu'ils ne sont pas parvenus à un niveau de management public suffisant. Ils ont connu des événements contraires, tels qu'instabilité politique, guerres civiles, défaillance des institutions, corruption, dictatures à des degrés divers, absence d'état de droit, et il est peut-être utopique d'attendre qu'ils passent si rapidement au statut de pays modèle. On peut légitimement s'interroger sur l'opportunité d'établir des normes aussi draconiennes, qui ont peu de chances d'être respectées.

Un peu plus d'une dizaine de PMA ont pu élaborer un plan plus ou moins conforme aux prescriptions de l'initiative accélérée. Ce sont tous de petits pays, qui ne concentrent qu'une faible proportion des enfants qui ne fréquentent pas l'école. Les sommes engagées l'ont été pour une période de trois ans, et pour l'ensemble de la période, on a engagé moins de un milliard de dollars. Le rythme actuel ne couvre qu'environ 10 % des besoins de financement de l'éducation pour tous selon l'estimation la plus restrictive (les 2,5 milliards de dollars annuels de l'initiative accélérée). Pourquoi un rythme si lent ? Le frein principal

n'est pas à chercher dans les capacités des PMA à produire des plans conformes. Il est avant tout lié au non respect des engagements initiaux des donateurs. Depuis la conception initiale du plan, au cours des années 2001-2002, les priorités de certains donateurs ont manifestement changé, même si aucune déclaration officielle n'a jusqu'alors fait état de l'abandon du programme. Les États-Unis en particulier ont revu entièrement leurs priorités en matière d'aide à la suite de la guerre en Irak. Ils ont récemment voté un crédit de 18 milliards de dollars pour reconstruire l'Irak, soit l'équivalent de leur contribution potentielle à l'initiative accélérée pour toute la période 2001-2015. Si l'on ajoute à ces crédits le coût de la guerre elle-même, quelque 70 milliards de dollars, on voit qu'à lui seul, l'Irak consomme plus de cent fois plus de crédits que le programme d'éducation pour tous.

Les autres donateurs ne sont pas non plus sans réticence. Certains des plus importants, comme la France, l'Allemagne et le Japon (outre les États-Unis), sont encore très réservés pour passer de l'aide projet au soutien budgétaire. Ils n'ont pas suffisamment confiance dans la capacité des pays à gérer ces flux financiers avec toute la transparence nécessaire. Mais rester à l'aide projet, c'est aussi renoncer à réaliser l'objectif d'éducation pour tous, car les coûts unitaires de l'aide projet ne sont pas conformes aux exigences du cadre méthodologique de l'initiative accélérée.

Enfin, un certain nombre de donateurs se sont engagés dans un processus d'annulation de la dette d'une trentaine de PMA. Les sommes que les débiteurs ne sont plus obligés de rembourser sont supposées être orientées vers les secteurs sociaux, dont l'éducation de base. En réalité, beaucoup de ces pays très endettés ne remboursaient plus leur dette avec leurs recettes fiscales. Les donateurs y pourvoient. L'extinction de l'obligation de rembourser a évidemment mis fin à ce type d'aide, mais n'a généré aucunement un surcroît de recettes fiscales. Ces ressources sont simplement fictives, et elles ne contribuent que marginalement au financement de l'éducation pour tous.

Dakar a engendré beaucoup d'espoirs pour réaliser enfin l'objectif d'éducation pour tous, mais les événements internationaux en ont décidé autrement. La probabilité de réussir est désormais très faible.

François Orivel
IREDU/CNRS et Université de Bourgogne

NOTES

- (1) Les huit objectifs du Millénaire ont été adoptés en septembre 2000 lors d'un sommet des Nations unies.
- (2) Il s'agit d'ordres de grandeur qui peuvent varier légèrement d'une source à l'autre, mais tous les spécialistes s'accordent pour reconnaître l'ampleur du problème.
- (3) Source : UNESCO, 2002, Rapport Mondial sur l'Éducation.
- (4) La France a obtenu des résultats supérieurs à la moyenne dans la plupart des enquêtes internationales qui se sont déroulées de 1962 à 1992, mais s'est retrouvée juste dans la moyenne lors de la dernière enquête coordonnée par l'OCDE, dite enquête PISA (Programme International pour le Suivi des Acquisitions des élèves).
- (5) Les données relatives à l'aide sont publiées annuellement par le Comité d'Aide au Développement (CAD), qui est un service de l'OCDE à Paris.
- (6) Cf. Millot, Orivel, Rasera, 1986.
- (7) Millot, Orivel, Rasera, 1986.
- (8) Cf. Millot, Orivel, Rasera, 1986.

BIBLIOGRAPHIE

- MILLOT B., ORIVEL F., RASERA J.B. (1986). – **L'aide extérieure à l'éducation en Afrique subsaharienne**. Rapport pour la Banque Mondiale ; décembre, 69 p.
- ORIVEL F., SERGENT F. (1988). – L'aide extérieure à l'éducation en Afrique sub-saharienne est-elle utile ? **Perspectives**, Vol. XVIII, n° 4, p. 483-494.
- ORIVEL F. (2000). – Les coûts de l'éducation : un dilemme équité-efficacité ? Communication à « Université de tous les savoirs : 365 jours pour se doper au savoir ». In Y. Michaut (dir.), **Qu'est-ce que les nouvelles technologies**. – Paris : Odile Jacob (Université de tous les savoirs, vol. 5).
- PSACHAROPOULOS G. (1985). – Returns to Education : a Further International Update and Implications. **Journal of Human Resources**, 20, p. 584-604.
- UNESCO (2002). – **Rapport Mondial sur l'Éducation**. Paris : UNESCO.