



La Banque mondiale et l'éducation en Afrique subsaharienne

De grandes paroles pour de petites actions ?

Nadir Altinok

Mars 2004

1. Le problème de l'éducation primaire universelle

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 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 1990¹. 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]

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.

¹ 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.

2. La nécessaire liaison avec la réduction de la dette : PPTE

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 G7 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 « 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 elles touchent à des domaines divers et variés.

A travers cette étude, nous avons voulu nous interroger sur le réalisme de l'objectif de

l'Education pour tous, au vu des récentes initiatives soutenues par la Banque mondiale².

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. Puis, nous nous sommes questionné sur l'hypothèse de l'école efficace.

3. La question du financement de l'éducation

Dans la première partie, nous avons posé le problème financier, à savoir comment financer efficacement l'éducation. 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. 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 PPTE³ et EFA-FTI⁴. 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.

Puis, 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 utilisé 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 IBW⁵). Ensuite, il nous a paru essentiel de discuter en quoi une politique

² 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.

³ Pays Pauvres Très Endettés

⁴ Education for All – Fast Track Initiative (en français : Education pour Tous – Initiative Accélérée.

⁵ Institutions de Bretton Woods.

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 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, 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. Notre analyse a pris en compte l'impact de l'évolution du service de la dette et des rééchelonnements en calculant un « prix de marché » selon les travaux de Cohen [2000]. **Il en ressort, qu'en moyenne, la réduction de la dette n'apporte que 69 % des besoins financiers pour aboutir à l'objectif d'Education pour tous (voir tableau B).** Par ailleurs, 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...

Tableau B : 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 : Banque mondiale, Unesco

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

4. La question de l'école efficace

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.

Tout d'abord, nous nous sommes focalisés sur le fonctionnement interne de l'école. 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* ou tests de performance – 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'Afrique subsaharienne 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 ».

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 « capacités » 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 énoncée par Rawls 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.

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.

Sources citées :

Cohen D. [2000], "The HIPC Initiative : true and false promises", Technical Papers, n°166, OECD Development Centre, Paris.

Krugman P. [1988], "Financing vs. Forgiving a Debt Overhang", *Journal of Development Economics*, vol. 29, n°3, November, p. 253-268.

Mingat A. & Tan J.P., [1996], "The full social returns to education : estimates based on countries economic growth performance", Document IREDU/Banque mondiale, 20p.

Rawls J. [1997], « Théorie de la justice », Editions du Seuil, Collection Points, Paris.

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.

Sen A. [2000], « Repenser l'inégalité », Editions du Seuil, Paris.

Unesco [2002], "Education for All : Is The World On Track ?", Paris.

Pour en savoir plus...

Nadir Altinok (2004)

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

Dijon, IREDU, 2004. 219 p. (Cahier de l'IREDU N°64).

En ligne sur [notre site](#). Version imprimée : 20 € port compris

Rappel des dernières Notes

Les Notes de l'IREDU sont téléchargeables en format PDF sur notre site : <http://www.u-bourgogne.fr/IREDU>

04/4 Pourquoi les universités françaises sont-elles si mal classées dans les palmarès internationaux ?

04/2 Inégalités sociales entre élèves et organisation des systèmes éducatifs : quelques enseignements de l'enquête PISA

04/1 Tonalité sociale du contexte et expérience scolaire des élèves au lycée et à l'école primaire

03/1 L'enseignement supérieur et l'emploi en Europe et au Japon

« Les Notes de l'IREDU » est une collection à parution irrégulière pour laquelle nous privilégions la diffusion électronique. Toutefois, chaque numéro peut être obtenu contre 1 € en timbres auprès du service documentation (ISSN 1265-0889)