Priorités et stratégies pour l'éducation

Une étude de la Banque mondiale

14948

TIED
WB
BLICATION
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized

LE DEVELOPPEMENT
A L'OEUVRE

Priorités et stratégies pour l'éducation

Priorités et stratégies pour l'éducation

Une étude de la Banque mondiale

BANQUE MONDIALE
WASHINGTON

© 1995 Banque internationale pour la reconstruction et
le développement / BANQUE MONDIALE

Tous droits réservés
Fait aux Etats-Unis d'Amérique
Première édition : novembre 1995

La série « Le développement à l'oeuvre » comprend des publications sur les activités de la Banque mondiale dans différentes régions et divers secteurs. L'accent y est particulièrement mis sur les progrès en cours et sur les politiques et les méthodes les plus prometteuses dans l'optique de réduction de la pauvreté dans les pays en développement.

Les opinions, interprétations et conclusions présentées ici n'engagent que les auteurs et ne doivent être attribuées en aucune manière ni à la Banque mondiale, ni à ses institutions affiliées, ni aux membres du Conseil des Administrateurs et aux pays qu'ils représentent.

En couverture : Ecolières à Fatehpur Sikri, Inde (photo de Maurice Asseo)

ISBN 0-8213-3410-7

La Bibliothèque du Congrès des Etats-Unis a catalogué comme suit l'édition anglaise de ce document :

Priorities and strategies in education: a World Bank review.
p. cm. — (Development in practice)
Includes bibliographical references.
ISBN 0-8213-3311-9
1. Education—Developing countries. 2. Education—Developing countries—Finance. 3. Education, Secondary—Developing countries. 4. Education and state—Developing countries. 5. Educational equalization—Developing countries. 6. Economic development—Effect of education on. I. International Bank for Reconstruction and Development. II. Series: Development in practice (Washington, D.C.)
LC2605.P756 1995
370'.9172'4—dc20 95-18770
CIP

Table des matières

AVANT-PROPOS xi

REMERCIEMENTS xiv

DEFINITIONS ET NOTES SUR LES DONNEES xvi

RESUME 1

PREMIERE PARTIE LE BILAN ET L'OEUVRE A ACCOMPLIR 19

1 Education et développement *21*
Education et croissance économique *21*
Relations avec le marché du travail *27*
Réduction de la pauvreté *30*
Fécondité et santé *31*

2 Réalisations et défis *35*
L'accès *36*
L'équité *47*
La qualité *50*
Retards pris par la réforme de l'éducation *51*
Annexe. La pauvreté des données relatives à l'éducation *56*

3 Les finances publiques au service de l'efficacité et de l'équité *58*
Les arguments qui militent en faveur d'un financement public de l'éducation *58*
Mauvaise affectation des ressources entre sous-secteurs éducatifs *61*
Mauvaise affectation des ressources à l'intérieur des sous-secteurs de l'éducation *62*
Des dépenses publiques inéquitables *69*
Un système éducatif plus efficace et plus équitable est possible *72*
Financement de l'éducation *75*

4 Améliorer la qualité *81*
Fixation de normes *81*
Appui à des apports efficaces *82*
Souplesse dans la fourniture de facteurs *97*

DEUXIEME PARTIE SIX REFORMES ESSENTIELLES 101

5 Accorder un rang de priorité plus élevé à l'éducation *103*

6 Prêter attention aux résultats *107*
Partir des résultats pour fixer et suivre les priorités de l'Etat *107*
Fixer des normes et suivre le degré de réussite *114*

7 Recentrer les investissements publics sur l'éducation de base *118*
Tarification de l'enseignement public *120*
Priorités assignées aux dépenses publiques *126*
Viabilité *128*

8 Veiller davantage à l'équité *129*
Mesures financières *130*
Mesures spéciales *132*

9 Renforcer la participation des ménages *137*
Gestion des établissements scolaires *137*
Choix de l'établissement *139*
Risques *142*

10 Etablissements autonomes *144*
Mesures administratives *145*
Mesures financières *149*
Risques *153*

TROISIEME PARTIE METTRE EN OEUVRE LE CHANGEMENT 155

11 Contexte du changement politique et social *157*
Annexe. Priorités de la réforme de l'enseignement dans les pays d'Europe orientale et centrale *163*

12 La Banque mondiale et l'éducation *166*
Faits marquants depuis 1980 *166*
Appui futur de la Banque à l'éducation *175*

BIBLIOGRAPHIE 179

TABLEAUX

1 Enjeux de l'éducation et réformes clés *9*
1.1 Taux de rentabilité des investissements éducatifs par région et par niveau d'instruction *24*
1.2 Les externalités de l'investissement dans l'éducation des filles, Pakistan *34*
2.1 Enfants de 6 à 11 ans non scolarisés, 1960–90, et projections pour l'an 2000 et 2015 *41*
2.2 Pays au taux brut de scolarisation dans le primaire inférieur à 90 %, 1990 *43*
3.1 Dépenses d'éducation par source de financement, tous degrés d'enseignement confondus, dans certains pays, 1991 *59*
3.2 Dépenses publiques ordinaires d'éducation par degré d'enseignement, 1990 *62*
3.3 Disparité des dépenses publiques par étudiant entre l'enseignement supérieur et l'enseignement primaire, 1980–90 *64*
3.4 Etudiants du supérieur par revenu familial *72*
3.5 Répartition des dépenses d'éducation en Asie de l'Est, 1985 *74*
3.6 Part des dépenses d'éducation financée par l'Etat et les ménages au Kenya, par degré d'enseignement, 1992–93 *79*
5.1 Taux de rentabilité des investissements dans différents secteurs de l'économie *105*
6.1 Scolarité obligatoire, taux de scolarisation et âge minimum d'admission à l'emploi dans certains pays, années 90 *108*
7.1 Droits d'inscription dans l'enseignement supérieur public en en pourcentage des charges d'exploitation unitaires dans certains pays *124*
7.2 Part du budget de l'enseignement secondaire et supérieur consacrée aux services sociaux étudiants vers 1985, Afrique subsaharienne et Asie *125*

7.3 Diminution de la part du PNB allouée à l'éducation par suite de la baisse des taux de fécondité en Asie de l'Est *127*
9.1 Coût et efficacité des établissements publics et privés en valeurs moyennes relatives, début des années 80 *141*
10.1 Répartition du pouvoir de décision dans les systèmes d'enseignement primaire de certains pays en développement *146*
10.2 Décisions relevant des établissements rapportées à l'ensemble des décisions prises dans l'enseignement public des pays de l'OCDE, par degré d'enseignement, 1991 *147*
12.1 Appui extérieur à l'éducation, 1975–90 *167*

FIGURES

1.1 Indice synthétique de fécondité par niveau d'instruction de la mère et par région *32*
1.2 Risques de mortalité juvénile avant l'âge de deux ans, par niveau d'instruction de la mère *33*
2.1 Taux bruts de scolarisation par région et par degré d'enseignement, 1980 et 1990 *37*
2.2 Nombre d'années de scolarité prévisible par région, 1980 et 1990 *38*
2.3 Pourcentage d'accroissement des effectifs par région et par degré d'enseignement, 1980–90 *38*
2.4 Accroissement du groupe de population d'âge primaire (6–11 ans), 1990–2000 et 2000–2010 *40*
2.5 Effectifs et taux de rétention dans le primaire par région, vers 1990 *45*
2.6 Ecart entre garçons et filles pour le nombre d'années de scolarité prévisible par région, 1980 et 1990 *48*
2.7 Rendements en lecture des élèves de 14 ans dans certains pays, 1990–91 *52*
2.8 Ecart entre les rendements en lecture des élèves de 14 ans en milieu urbain et en milieu rural dans certains pays, 1990–91 *53*
3.1 Evolution de la répartition des dépenses publiques ordinaires d'éducation par région et par degré d'enseignement, 1980–90 *63*
3.2 Taux d'encadrement dans le primaire et le secondaire, 1980 et 1990 *65*
3.3 Répartition des subventions en faveur de l'éducation, Colombie, Indonésie et Kenya, diverses années *71*
3.4 Dépenses publiques d'éducation en pourcentage du PNB et du total des dépenses publiques, 1980 et 1990 *73*

3.5 Relation entre les dépenses publiques d'éducation et les taux bruts de scolarisation chez les 6–23 ans, certains pays, 1990 *75*
3.6 Croissance des effectifs et des dépenses publiques dans l'enseignement supérieur par groupe de revenu, 1980–88 *77*
3.7 Relation entre les taux bruts de scolarisation dans l'enseignement supérieur et l'importance du financement privé dans certains pays asiatiques, vers 1985 *78*
4.1 Facteurs renforçant l'efficacité de l'apprentissage dans le primaire *92*
12.1 Prêts de la Banque mondiale à l'éducation, exercices 80–94 *168*
12.2 Prêts de la Banque mondiale à l'éducation par sous-secteur, exercices 64–94 *169*
12.3 Prêts de la Banque mondiale à l'éducation par région, exercices 64–94 *173*
12.4 Prêts de la Banque mondiale à l'éducation par catégorie de dépenses, exercices 64–94 *174*

ENCADRES

1.1 Taux de rentabilité de l'éducation *21*
1.2 L'éducation et la croissance économique en Asie de l'Est *25*
2.1 Le sida et l'éducation *44*
2.2 Situation de l'éducation en Europe orientale et centrale durant la période de transition politique et économique *54*
4.1 Des manuels s'adressant aussi bien aux filles qu'aux garçons *88*
4.2 Un encadrement dynamique, solution d'avenir *98*
8.1 Réduire les coûts de l'éducation des filles à la charge des ménages au Bangladesh *132*
9.1 Conseils d'établissement à Sri Lanka *138*
10.1 Participation des ONG à l'éducation : le cas du BRAC *148*
11.1 A la recherche d'un compromis entre accès et qualité : l'expérience du Kenya et de la Thaïlande *160*
11.2 Participation des intéressés à Maurice *162*
12.1 Réformes systématiques de l'enseignement dans les Etats défavorisés du sud du Mexique *170*

Avant-propos

L'EDUCATION est génératrice de connaissance, de compétences, de valeurs et d'ouverture d'esprit. Elle est d'une importance essentielle pour l'ordre civil et la formation de citoyens doués de sens civique ainsi que pour la réalisation d'une croissance économique soutenue et la réduction de la pauvreté. L'éducation touche aussi à la culture; elle est l'instrument principal de diffusion des réalisations de la civilisation humaine. Cette multiplicité de fonctions en fait un domaine privilégié de politique publique dans tous les pays. Son importance est reconnue par plusieurs conventions internationales et par beaucoup de constitutions nationales. En 1990, elle a été le thème d'une réunion internationale qui a fait date, la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous, qui s'est tenue à Jomtien, en Thaïlande, sous l'égide du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et de la Banque mondiale.

La vocation de l'éducation à la formation du sens civique — la réalisation d'une communauté de valeurs dans une même société — s'est faite plus apparente avec la vague de libéralisation politique qui a caractérisé la dernière décennie. Cette tendance, constatée surtout en Europe de l'Est et en Asie centrale, se manifeste aussi par la consolidation de la démocratie en Amérique latine, l'introduction du multipartisme en Afrique et, dans de nombreuses régions du monde, la dévolution du pouvoir politique aux collectivités territoriales et locales.

On sait mieux aussi désormais, grâce aux résultats de la recherche et à l'expérience, comment l'éducation contribue à la croissance économique, à la réduction de la pauvreté et à la bonne gestion des affaires publiques, condition

essentielle à l'application d'une bonne politique économique et sociale. Ces mutations et la prise de conscience du pouvoir de l'éducation ont conduit la Banque mondiale à multiplier, au cours des 15 dernières années, ses prêts au secteur, si bien que la Banque est aujourd'hui le premier des bailleurs de fonds à l'éducation dans les pays à revenu faible et intermédiaire. Les projets d'appui à l'enseignement primaire et au premier cycle du secondaire — éducation de base — ont pris une place de plus en plus importante dans les prêts de la Banque au secteur, priorité conforme aux recommandations de la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous.

L'expansion des prêts de la Banque mondiale pour l'éducation s'est accompagnée d'une série d'études sur la politique de l'éducation dans les pays en développement : *L'éducation en Afrique subsaharienne* (1988), *L'éducation primaire* (1990), *L'enseignement professionnel et technique et la formation* (1991) et *L'enseignement supérieur* (1994). En outre, de récents *Rapports sur le développement dans le monde* ont mis en lumière l'importance de l'éducation pour le développement : *La pauvreté* (1990), *Le défi du développement* (1991), *Investir dans la santé* (1993) et *Le monde du travail dans une économie sans frontières* (1995).

La présente étude, publiée dans le cadre de la série « Le développement à l'oeuvre », est le premier examen d'ensemble du secteur de l'éducation depuis la parution du document de politique sectorielle de 1980. Elle reprend de manière synthétique les conclusions des travaux publiés dans l'intervalle, y ajoute un examen de l'enseignement secondaire fondé sur les résultats du travail en cours dans le Département du développement humain de la Banque, résultats qu'elle étend aux domaines du financement et de la gestion du secteur. Elle s'inspire aussi abondamment du *Rapport sur l'éducation dans le monde* (1993) de l'UNESCO. Le rapport énumère les options qui s'offrent aux pays à revenu faible et intermédiaire pour relever les défis éducatifs qui se posent à eux alors qu'ils s'apprêtent à entrer dans le XXIe siècle. Le document vise à aider les responsables de la politique de ces pays, et surtout ceux qui ont la charge de l'ensemble du secteur éducatif et ceux dont relève l'allocation des ressources publiques à l'éducation. Il s'adresse aussi au personnel de la Banque mondiale qui apporte un concours aux politiques et projets d'éducation des pays qui font appel à la Banque.

Le rapport analyse des options de politique éducative, et non pas le détail des projets d'éducation. Il s'intéresse principalement au système éducatif proprement dit et à ce que peut faire l'Etat par l'application de politiques de financement et de gestion propres à encourager l'expansion du secteur privé et l'amélioration du fonctionnement des établissements publics. Il ne prétend nullement à l'exhaustivité; ainsi, la formation (couverte en 1991) et l'éducation des adultes, qui figure au programme de travail actuel du Département du développement humain, n'y sont pas traitées en profondeur.

Ce qu'on trouvera dans le rapport, c'est une analyse de l'ensemble du secteur éducatif tel qu'on l'entend habituellement. On s'attache surtout à montrer ce que l'éducation de type formel peut faire pour la réalisation d'une croissance économique durable et la réduction de la pauvreté. On propose des manières et des moyens de déterminer les priorités et les stratégies, reconnaissant que les actions à engager doivent être adaptées à chaque pays, selon le stade de développement éducatif et économique qu'il a atteint et en fonction de son contexte historique et politique. Tout au long du document, on ne perd jamais de vue l'objectif fondamental de la Banque mondiale, celui qui guide son action dans le secteur de l'éducation, comme dans tous les autres : aider ses emprunteurs à faire reculer la pauvreté et à améliorer le niveau de vie des populations par l'effet d'une croissance durable et l'investissement humain.

Armeane M. Choksi
Vice-Président
Mise en valeur du capital humain et politique opérationnelle
Banque mondiale

Remerciements

LE RAPPORT est l'oeuvre d'une équipe animée par Nicholas Burnett et qui comprenait Tom Eisemon, Kari Marble et Harry Anthony Patrinos, qui a travaillé sous la haute direction de K. Y. Amoako et la supervision directe de Peter R. Moock, du Département de l'éducation et de la politiques sociale. Il doit beaucoup aussi à Arun Joshi, Marlaine Lockheed et Kin Bing Wu; il a aussi bénéficié d'apports de Barbara Bruns, Sarbani Chakraborty, Helen Craig, Joy Del Rosso, Reed Garfield, Indermit Gill, Masooma Habib, Jane Hannaway, Ward Heneveld, Donald Holsinger, Theresa Moran, Christina Rawley, Omporn Regel, Rajendra Swamy et Stella Tamayo. D'utiles observations sur des projets de texte antérieurs ont été faites par Arvil Van Adams, Jean-Claude Eicher, Vincent Greaney, Lauritz Holm-Nielsen, Bruno Laporte, Jon Lauglo, Michael Mertaugh, John Middleton, Alain Mingat, Paud Murphy, François Orivel, Jamil Salmi, Nate Scovronick, Lyn Squire, Jee-Peng Tan, Zafiris Tzannatos, Michael Walton, Maureen Woodhall et Adrian Ziderman. Le document a bénéficié de l'aide précieuse d'un groupe consultatif constitué à l'échelle de la Banque et qui avait pour membres : Mark Baird, Carl Dahlman, Birger Fredriksen, Wadi Haddad, Ralph Harbison, Roslyn Hees, Stephen Heyneman, Emmanuel Jimenez, Homi Kharas, Jack Maas, Himelda Martinez, Philip Musgrove, George Psacharopoulos, Julian Schweitzer, Richard Skolnik, James Socknat et Donald Winkler. Le document a été revu en septembre 1994 par un groupe d'experts extérieurs à la Banque formé de ministres, de hautes personnalités et d'universitaires des pays suivants : Arménie, Colombie, Fédération de Russie, France, Guinée, Inde, Japon, Jordanie, Mexique, Nigéria, Ouganda, Pakistan, Philippines, République slovaque, Royaume-Uni et Thaïlande. Des discussions ont eu lieu également avec des membres du personnel de l'Organisation de coopération et de développement économiques

(OCDE), de l'UNESCO, de l'UNICEF, de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), de l'Agence suédoise de développement international (SIDA), et de l'Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID), avec la Commission de l'UNESCO sur « Une éducation pour le XXIe siècle », présidée par Jacques Delors, des représentants des organismes bailleurs de fonds réunis sous les auspices du Groupe international de travail sur l'éducation, avec les ministres de l'éducation du Commonwealth, avec des universitaires et des personnalités britanniques réunis par le British Council, et avec Education International. Jo Bischoff, Ian Conachy, Richard Crum, Kari Labrie et Margot Verbeeck ont aidé à préparer les versions préliminaires du rapport.

Définitions et notes sur les données

A DES FINS OPERATIONNELLES, la Banque mondiale groupe les économies à faible revenu et à revenu intermédiaire (selon la définition du Département de l'économie internationale de la Banque) en six régions : Afrique subsaharienne, Amérique latine et Caraïbes, Asie de l'Est et Pacifique, Asie du Sud, Europe et Asie centrale, et Moyen-Orient et Afrique du Nord. Pour les besoins de l'analyse, le présent rapport utilise ces groupements, mais il se réfère à deux autres groupes pour établir certaines comparaisons : l'ensemble des pays à revenu faible ou intermédiaire, d'un côté, et les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), de l'autre.

Les données nécessaires n'étant pas toujours disponibles, certaines moyennes ont été établies pour la région Europe et Asie centrale sans qu'il soit tenu compte des pays de l'ex-Union soviétique.

Sauf indication contraire, la monnaie correspondant aux montants en dollars est le dollar courant des Etats-Unis.

Résumé

ON NE SAURAIT surestimer l'importance de l'éducation pour la croissance économique et la réduction de la pauvreté. L'évolution des techniques et les réformes économiques sont en train de bouleverser, un peu partout dans le monde, la structure des économies, des industries et des marchés du travail. L'accroissement rapide des connaissances et le rythme de l'évolution des techniques contribuent à rendre possible une croissance économique soutenue, avec changements plus fréquents d'emplois durant la vie active. Ces évolutions ont créé deux priorités clés pour l'éducation : répondre à la demande croissante de travailleurs capables de se reconvertir rapidement et soutenir l'expansion du savoir. Le présent document fait la synthèse des travaux de la Banque mondiale sur l'éducation depuis la parution, en 1980, du dernier document de politiques sectorielle, et il examine les options qui s'offrent aux pays qui empruntent à la Banque.

La stratégie mise au point par la Banque mondiale pour lutter contre la pauvreté consiste à encourager l'usage productif de la main-d'oeuvre, ressource principale du pauvre, et à assurer aux pauvres les services sociaux de base. L'investissement éducatif est facteur d'accumulation de capital humain, lui-même facteur d'amélioration du revenu et de croissance économique soutenue. L'éducation, surtout au niveau du primaire et du premier cycle du secondaire (éducation de base), contribue à faire reculer la pauvreté en augmentant la productivité du travail des pauvres, en réduisant les taux de

fécondité, en améliorant la santé et en faisant acquérir aux gens les compétences dont ils ont besoin pour participer pleinement à la vie économique et sociale de leur pays. Plus généralement, l'éducation contribue au renforcement des institutions de la société civile et des capacités nationales et à la bonne gestion des affaires publiques, éléments essentiels à l'application de politiques économiques et sociales judicieuses.

L'éducation de base porte sur des compétences générales, comme le langage, les sciences et les mathématiques, ainsi que les communications. Elle comprend aussi l'acquisition des dispositions mentales nécessaires à l'exercice d'un emploi. La transmission des savoirs théoriques et professionnels relève des niveaux supérieurs du système éducatif; la formation sur le tas et la formation permanente liée à l'emploi actualisent ces compétences.

Progrès et défis

Les pays à revenu faible et intermédiaire ont connu une croissance économique d'une rapidité sans précédent. Les progrès de l'éducation — expansion de la scolarisation et allongement de la scolarité — sont l'un des facteurs de cette croissance et ont ainsi contribué à réduire la pauvreté dans les pays en développement. En 1990, la scolarité d'un enfant de 6 ans était en moyenne de 8,5 années, contre 7,6 en 1980. En Europe de l'Est et en Asie centrale, une scolarité de neuf ou dix années est la règle. En Asie de l'Est ainsi qu'en Amérique latine et dans les Caraïbes, l'éducation primaire est presque universelle. On constate des progrès réguliers au Moyen-Orient et en Afrique du Nord; il en va de même en Asie du Sud, encore qu'il y reste beaucoup de chemin à faire. L'Afrique subsaharienne reste à la traîne; certains pays progressent, mais, globalement, les taux de scolarisation sont en fait en baisse.

Pourtant, malgré ces résultats non négligeables à l'échelle du monde, des défis majeurs subsistent : il s'agit d'élargir l'accès à l'éducation dans certains pays, d'en améliorer l'équité et la qualité et, le cas échéant, d'en accélérer la réforme.

Accès

Si les taux de croissance démographique élevés que connaissent actuellement l'Afrique, l'Asie du Sud ainsi que le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord se maintiennent, le nombre des 6 à 11 ans non scolarisés passera de 129 millions en 1990 à 162 millions d'ici à 2015. Plus grave encore, les deux tiers seulement des enfants qui commencent l'école primaire vont jusqu'au bout du

cycle. De ce fait, l'analphabétisme adulte, qui touche déjà plus de 900 millions de personnes, pour la plupart des femmes, va, selon toute probabilité, demeurer un problème majeur.

Dans la plupart des pays, il y a plus de candidats à l'entrée dans l'enseignement secondaire que de places offertes, et la demande d'enseignement supérieur tend à augmenter plus vite que l'offre. L'écart de scolarisation entre les économies en transition d'Europe et d'Asie centrale et les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) augmente également, à mesure que les taux de scolarisation diminuent chez les premiers et s'élèvent chez les seconds.

Equité

Ce problème touche principalement plusieurs catégories défavorisées qui se recoupent, dont les pauvres, les minorités linguistiques et ethniques, les nomades, les réfugiés, les enfants des rues et les enfants qui travaillent. Le fait que, dans certaines parties du monde, filles et garçons n'aient pas le même accès à l'éducation est aussi un problème important; c'est ce qui explique les différences dans les rôles qu'assument plus tard dans la vie les hommes et les femmes. L'écart d'éducation entre les deux sexes est maintenant très faible dans la plupart des pays d'Europe et d'Asie centrale ainsi que d'Amérique latine. Il demeure important au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, ainsi qu'en Asie du Sud, où il ne se réduit absolument pas.

Qualité

La qualité de l'enseignement est médiocre à tous les niveaux du système éducatif dans les pays à revenu faible et intermédiaire. Les élèves et étudiants des pays en développement ont un niveau moyen de connaissances inférieur à celui de leurs homologues des pays industriels, et leurs résultats font apparaître un écart bien plus grand par rapport à la moyenne.

Accélération des réformes

C'est dans les pays en transition de l'Europe orientale et centrale que les retards de la réforme des systèmes éducatifs sur les structures économiques sont les plus marqués. Pareils retards peuvent freiner la croissance, tandis qu'à l'inverse une réforme engagée à temps peut être rentable en termes de croissance économique et de réduction de la pauvreté, comme l'atteste l'expérience des pays d'Asie de l'Est qui ont en général massivement investi en capital humain de base, tant féminin que masculin.

Financement et gestion

Les systèmes actuels de financement et de gestion de l'éducation sont souvent inaptes à relever les défis qui viennent d'être évoqués. Il est en outre de plus en plus difficile pour l'Etat de financer l'éducation à mesure qu'augmentent les effectifs scolarisés.

L'intervention de l'Etat dans l'éducation a plusieurs justifications : elle peut réduire les inégalités, ouvrir de nouveaux horizons aux pauvres et aux défavorisés, remédier aux défaillances du marché qui ne prête guère pour l'éducation, et informer le public des avantages de l'éducation et des possibilités d'éducation qui existent. Mais les dépenses publiques d'éducation sont souvent inefficaces et inéquitables. Inefficaces quand elles sont mal réparties; inéquitables quand elles ne donnent pas aux élèves capables d'étudier les possibilités ou les moyens de le faire.

L'éducation de base devrait être prioritaire pour les dépenses publiques d'éducation dans les pays qui n'ont pas encore atteint l'objectif de quasi-universalité de l'enseignement primaire et du premier cycle du secondaire. Dans la plupart des pays, la plus grande part des dépenses publiques d'éducation va déjà à l'enseignement primaire. L'existence de subventions accroît la demande d'enseignement supérieur. Les dépenses publiques d'enseignement supérieur par étudiant diminuent par rapport aux dépenses par élève du primaire, mais demeurent très élevées. En Afrique, par exemple, un étudiant coûte à l'Etat environ 44 fois plus qu'un élève du primaire, et la part qu'occupe l'enseignement supérieur dans le total des dépenses publiques d'éducation y est maintenant plus élevée que dans toute autre région du monde. Et pourtant, la moitié des petits Africains qui ont l'âge de l'école primaire ne sont pas scolarisés et l'enseignement dispensé dans les universités d'Afrique est souvent de piètre qualité.

Le fait que les élèves apprennent peu et que les taux de redoublement et d'abandon soient élevés peut tenir en partie à un dosage inefficace de facteurs, entre personnel et matériel pédagogique, par exemple. L'efficacité des apprentissages exige un dosage différent de facteurs d'un pays à l'autre et d'une école à l'autre en fonction des conditions locales. Les comparaisons entre pays et entre écoles peuvent cependant fournir des indications générales. Un léger accroissement du ratio élèves-maître tend à améliorer le niveau de l'éducation quand cela permet une réaffectation des ressources en faveur d'autres facteurs d'éducation d'une importance capitale, comme les livres de classe. Les bâtiments scolaires peuvent être construits pour moins cher qu'actuellement et ils peuvent durer plus longtemps s'ils sont suffisamment bien entretenus. On peut aussi utiliser plus efficacement les bâtiments en regroupant les petites écoles et en pratiquant le système de la classe unique et des classes alternées multiples.

Les dépenses publiques d'éducation primaire favorisent généralement les pauvres, mais celles d'éducation en général favorisent souvent les riches du fait que le deuxième cycle du secondaire et le supérieur qui sont fortement subventionnés comptent relativement peu d'élèves ou d'étudiants issus de familles pauvres. Les dépenses publiques d'enseignement supérieur sont particulièrement inéquitables parce que la subvention par étudiant est plus élevée qu'au niveau de l'enseignement de base, alors que les étudiants sont issus en quantité disproportionnée de familles relativement riches.

Potentiel d'économies lié aux gains d'efficacité

En 1990, les dépenses publiques d'éducation par les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord représentaient 5,2 % de leur produit national brut (PNB), contre 3,4 % seulement en Asie de l'Est. Pourtant, dans l'une et l'autre région, un enfant de six ans avait toutes chances de bénéficier de plus de neuf années de scolarité. Les dépenses publiques d'éducation en Afrique, où les taux de scolarisation sont plus faibles qu'en aucune autre région, représentent une part plus grande du PNB (4,2 %) qu'en Amérique latine (3,7 %) ou en Asie de l'Est, régions qui ont largement atteint l'objectif d'éducation primaire pour tous. Certains pays qui dépensent très peu pour l'éducation pourraient obtenir une amélioration spectaculaire des résultats scolaires rien qu'en augmentant les dépenses publiques. On pourrait toutefois, dans beaucoup de pays, améliorer le système éducatif avec le même, voire un moindre, volume de dépenses publiques, en consacrant l'essentiel des dépenses publiques aux premiers niveaux de l'enseignement et en réalisant des gains d'efficacité interne, comme cela a été fait en Asie de l'Est.

Nécessité de trouver de nouvelles sources de fonds

Les inefficacités et injustices qui viennent d'être décrites, conjuguées à l'augmentation des effectifs à tous les niveaux de l'enseignement public, ont contribué à accroître la part du PNB consacrée aux dépenses publiques d'éducation. Il en résulte une pression croissante sur les fonds publics alors même que de nombreux pays, surtout en Europe de l'Est et en Afrique, sont en proie à des difficultés financières. Durant les années 80, la part des dépenses publiques d'éducation dans le PNB est demeurée stable ou s'est accrue, et sa part dans l'ensemble des dépenses des administrations centrales a augmenté, dans presque toutes les régions du monde en développement. En Amérique latine, qui a connu une récession induite par le poids de sa dette, les dépenses publiques réelles par élève du primaire ont chuté. En Afrique, elles ont

chuté au niveau primaire comme au niveau du secondaire. Les dépenses réelles par étudiant de l'enseignement supérieur ont chuté dans toutes les régions. A mesure qu'augmentent les effectifs, les ressources disponibles par élève ou étudiant diminuent, et la qualité de l'éducation est condamnée à baisser aussi, à moins que les dépenses publiques ne gagnent en efficacité.

Si l'application de mesures propres à accroître l'efficacité des dépenses publiques d'éducation peut améliorer la productivité des fonds disponibles, de telles mesures ne seront peut-être pas suffisantes. Certains pays ont choisi d'injecter dans l'éducation davantage de ressources publiques prises sur d'autres activités financées sur fonds publics, comme la défense et les entreprises publiques inefficaces qui peuvent être mieux gérées par le secteur privé. D'autres pays ont orienté leur politique macroéconomique de manière à augmenter les recettes de l'Etat et avoir ainsi davantage à dépenser pour l'éducation. D'autres encore ont eu recours à des financements privés pour faire l'appoint des fonds publics d'éducation.

On peut encourager le recours à des financements privés, soit pour financer des établissements privés, soit pour constituer un complément de recettes à des établissements d'Etat. Certains pays interdisent les écoles et universités privées; d'autres les soumettent à une réglementation excessive. Comme les écoles privées sont généralement financées par le paiement de frais de scolarité, ces restrictions ont un effet d'éviction sur les dépenses privées d'éducation, et accroissent par là la pression sur les écoles publiques. Autre argument en faveur d'écoles et d'universités privées : même si elles attirent généralement des élèves et étudiants issus de milieux socio-économiques relativement avantagés, elles sont un facteur de diversité et font utilement concurrence aux établissements publics, en particulier aux niveaux supérieurs.

Faire payer un droit d'inscription dans les établissements financés par l'Etat soulève de difficiles questions d'équité, d'accès et de fiscalité. Si tous les élèves fréquentant les établissements publics à tous les niveaux doivent payer, ce sont les pauvres qui en pâtiront le plus, de sorte que leur scolarisation diminuera. On peut, certes, remédier à ce problème par un système de bourses ou autre, mais cela serait compliqué à administrer aux premiers niveaux de l'enseignement. Dans le second cycle du secondaire et dans le supérieur, l'institution d'un droit de scolarité dans les établissements publics se justifie davantage. L'écart entre les avantages que représente l'éducation pour l'individu et pour la société y est généralement beaucoup plus grand qu'à celui de l'éducation de base. On peut remédier à ce problème, en demandant une participation aux étudiants financée sur le revenu actuel de leur famille ou sur leurs revenus futurs pour l'institution d'un système de prêts ou par le biais du système fiscal.

Organisation de l'éducation au service d'une scolarisation efficace

La plupart des systèmes éducatifs sont directement dirigés par des administrations centrales ou d'Etat, qui s'occupent essentiellement, par exemple, des négociations relatives aux salaires des enseignants, de construction d'écoles et de réforme des programmes scolaires. Ce type de gestion centralisée ne laisse que peu de marges de manoeuvre pour ce qui est des apports didactiques et de l'environnement éducatif, dont l'importance est déterminante pour l'acquisition des connaissances dans la salle de classe.

L'Etat peut contribuer à améliorer la qualité de l'éducation essentiellement de quatre manières : en fixant des normes, en favorisant l'adoption de facteurs d'éducation connus pour améliorer les résultats, en adoptant des règles souples pour l'acquisition et l'utilisation des facteurs d'éducation, et en surveillant les résultats. Ce sont là des mesures qui ne sont généralement pas prises, toutefois, en raison des freins que représentent les dépenses d'éducation existantes et les pratiques de gestion en vigueur, ainsi que de l'opposition de ceux dont la situation qui prévaut sert les intérêts.

Normes

Les gouvernements peuvent contribuer à améliorer les résultats scolaires en fixant, pour les matières clés, des normes de performance claires et élevées.

Facteurs

Pour apprendre, cinq conditions doivent être réunies : il faut un élève capable et désireux d'apprendre, une matière à apprendre, un professeur compétent en la matière et capable de l'enseigner, du temps pour apprendre, et les « outils » nécessaires pour enseigner et apprendre.

La *capacité d'acquisition du savoir* peut être stimulée par l'organisation de programmes d'éducation préscolaire de qualité, de programmes de santé et de nutrition préscolaires et scolaires destinés aux enfants qui souffrent de la faim, de malnutrition pour cause de carence protéo-énergétique et d'insuffisance en micronutriments, de troubles de l'ouïe et de la vue, et d'affections de type courant, comme les parasitoses, ainsi que de pratiques de santé et de nutrition inappropriées. L'impact de ce type de programmes sera d'autant plus grand qu'ils seront associés à une amélioration de l'environnement physique de l'école.

Le *programme scolaire* définit les matières à enseigner et indique les grandes lignes à suivre pour la fréquence et la durée des cours. Les programmes

d'études doivent être étroitement associés à des normes de performance et à l'évaluation des résultats. Il n'existe pas de programme unique qui convienne à la totalité ou même à la majorité des pays en développement, mais quelques généralisations sont toutefois possibles. Au niveau primaire, les programmes sont à peu près les mêmes, mais le nombre de matières enseignées est souvent trop élevé, ce qui laisse d'autant moins de temps pour l'enseignement des matières clés. La langue initiale d'enseignement la plus efficace est la langue maternelle de l'enfant. Au niveau secondaire, les programmes varient considérablement, en particulier dans l'enseignement des sciences et la formation professionnelle. A cause de leur importance pour le développement économique, les sciences figurent de plus en plus dans les programmes; l'enseignement professionnel et technique spécialisé, dont la rentabilité sociale est bien moindre que celle de l'enseignement secondaire de type général, gagne à être dispensé sur les lieux du travail, après le passage de l'élève par l'enseignement général. L'enseignement professionnel donne les meilleurs résultats quand il est dispensé, financé et dirigé avec la participation directe du secteur privé. A tous les niveaux, faire en sorte que les programmes prennent en compte la problématique hommes-femmes est particulièrement important si l'on veut promouvoir l'éducation des filles.

Les enseignants les plus efficaces sont apparemment ceux qui ont une bonne *connaissance de la matière* et font appel à une large gamme de techniques pédagogiques. La meilleure manière de s'assurer que les maîtres connaissent bien la matière qu'ils enseignent est d'engager des gens titulaires de diplômes appropriés dont le savoir a subi l'épreuve de l'expérience. C'est ce qui se fait au niveau du secondaire et du supérieur, mais rarement au niveau du primaire. Une formation en cours d'emploi visant à améliorer le savoir du maître et sa pédagogie donne les meilleurs résultats quand elle est dispensée en rapport direct avec l'expérience en classe par le directeur.

Le *temps* effectivement consacré à l'étude est systématiquement corrélé aux résultats obtenus. Les élèves des pays à revenu faible et à revenu intermédiaire reçoivent beaucoup moins d'heures d'enseignement que ceux des pays de l'OCDE, ce qui tient au fait que l'année scolaire y est plus courte, qu'il se produit des fermetures d'écoles imprévues, que l'absentéisme des maîtres et des élèves y est plus fort qu'ailleurs, etc. On peut accroître le temps de l'enseignement en allongeant l'année scolaire; en autorisant la pratique d'horaires souples adaptés aux exigences des saisons agricoles, aux fêtes religieuses et aux travaux domestiques des enfants; et en faisant faire des devoirs à la maison.

Les *matériels pédagogiques* les plus efficaces sont les tableaux noirs, ainsi que la craie et les manuels. Il est particulièrement important, pour améliorer l'aptitude à la lecture, que les élèves aient de quoi satisfaire leur appétit de lecture.

Souplesse

Une scolarisation efficace suppose qu'existe la latitude de combiner et de gérer les facteurs d'éducation et de contrôler les résultats. Et pourtant, beaucoup de systèmes éducatifs de pays en développement sont gérés de manière rigoureusement centralisée; ainsi, le choix et l'achat des manuels sont décidés en haut lieu, de même que les méthodes pédagogiques. Les conseils d'administration des écoles, les directeurs et les enseignants, connaissant parfaitement les conditions locales, sont les mieux placés pour choisir les facteurs d'éducation les plus appropriés. Quand les conditions sont réunies, rendre les écoles et les établissements d'enseignement supérieur comptables envers les parents, les communautés et les étudiants rend la formation plus efficace et améliore donc la qualité de l'éducation. Trois conditions doivent être réunies pour cela : une communauté de vues sur la mission de l'école, des maîtres possédant les compétences professionnelles requises et une autonomie de gestion permettant aux écoles de répartir comme elles l'entendent leurs ressources. Une autre approche prometteuse consiste à laisser les écoles prendre les initiatives nécessaires à la création d'un climat propice à l'étude.

Priorités de réforme

Réformer le financement et la gestion de l'éducation, cela veut dire redéfinir le rôle de l'Etat de six manières essentielles, selon un ordre de priorité variable d'un pays à l'autre. Le Tableau 1 montre en quoi ces mesures contribuent à la réalisation des objectifs clés du secteur (assurer l'accès à l'enseignement, l'équité et la qualité et remédier aux lenteurs de la réforme).

TABLEAU 1 ENJEUX DE L'EDUCATION ET REFORMES CLES

Stratégie	*Accès*	*Equité*	*Qualité*	*Remédier aux lenteurs de la réforme*
Privilégier davantage l'éducation	✓	✓	✓	✓
Prêter attention aux résultats			✓	✓
Axer les investissements publics sur l'éducation de base	✓	✓	✓	
Un plus grand souci d'équité		✓		
Participation des familles	✓	✓	✓	
Des établissements autonomes	✓		✓	

Privilégier davantage l'éducation

L'éducation est plus importante que jamais pour le développement économique et la réduction de la pauvreté et on comprend mieux aujourd'hui le rôle qu'elle joue à cet égard. L'éducation, des filles autant que des garçons, mérite donc un degré de priorité plus élevé de la part des équipes gouvernementales, et non plus seulement des ministres de l'éducation. C'est chose faite depuis longtemps en Asie de l'Est et la réalisation de son importance progresse ailleurs, et spécialement en Amérique latine. Il est important pour d'autres pays de porter encore une plus grande attention à l'éducation. A elle seule l'éducation ne réduira pas la pauvreté; il faut aussi des politiques macroéconomiques et des investissements matériels appropriés.

Prêter attention aux résultats

Les priorités de l'éducation doivent être fixées du point de vue des résultats, en faisant appel à l'analyse économique, en établissant des normes et en en mesurant le respect par un contrôle des connaissances. Une approche prenant en compte l'ensemble du secteur est indispensable à l'établissement des priorités; il ne suffit pas de s'intéresser à un seul niveau d'enseignement. L'analyse économique compare habituellement les avantages (la productivité du travail mesurée par le salaire) et les coûts, pour l'individu et pour la société. Elle identifie les investissements publics prioritaires comme étant ceux dont le taux de rentabilité sociale est le plus élevé et le niveau de subvention publique le plus faible. On ne peut pas savoir, a priori, ce que seront les taux de rentabilité : il faut les calculer en fonction des conditions propres à chaque pays. En raison des difficultés que soulève l'évaluation des avantages externes autres que salariaux, l'analyse coûts-avantages doit être employée avec prudence.

Les taux élevés de rentabilité attribués à l'éducation de base dans la plupart des pays en développement donnent fortement à penser que les investissements destinés à accroître les taux de scolarisation et de rétention à ce niveau devraient généralement recevoir le degré de priorité le plus élevé dans les pays où l'objectif d'éducation de base pour tous n'est pas encore atteint. Des changements de politiques permettront souvent, sans investissements particuliers, d'améliorer quelque peu l'efficacité ou la qualité de l'éducation.

Les décisions concernant les priorités d'éducation publique au-delà de l'enseignement de base doivent être prises dans le cadre d'une large approche sectorielle et varieront selon les pays. Ceux où l'objectif de scolarisation universelle au niveau du primaire et du premier cycle du secondaire est à peu près acquis retiendront probablement comme priorités le deuxième cycle du secondaire et le supérieur, et ils seront souvent en mesure de prendre en toute

connaissance de cause des décisions sur ces niveaux d'éducation « post-obligatoires » par l'utilisation prudente de l'analyse économique appliquée à la détermination des incidences sur le marché du travail. On sait désormais, par exemple, qu'une formation secondaire de type général est beaucoup plus rentable qu'une formation secondaire professionnelle spécialisée. Toutefois, l'analyse n'a pas encore cherché à déterminer la rentabilité de la formation professionnelle de type plus général dont les pays de l'OCDE offrent maintenant de nombreux exemples. Les pays où la scolarisation dans l'enseignement fondamental n'est pas encore universelle devront s'intéresser à tous les niveaux de l'enseignement, en ayant recours à l'analyse économique pour aider les pouvoirs publics à choisir les investissements qui auront le plus d'impact. Le souci des résultats implique aussi d'établir des normes de performance, en particulier pour les écoles primaires et les écoles secondaires de type général, et de concevoir un système pour contrôler l'acquisition des connaissances. Normes, programmes et suivi seront d'autant plus efficaces qu'ils seront directement liés à des incitations appropriées.

Axer les investissements publics sur l'éducation de base

Une plus grande efficacité et équité dans la répartition des nouveaux investissements publics d'éducation ferait beaucoup pour relever les défis auxquels sont confrontés les systèmes éducatifs d'aujourd'hui. Pour qu'il y ait efficacité, il faut concentrer les investissements publics là où leur rentabilité sera la plus forte, ce qui, dans le secteur de l'éducation, sera généralement au niveau de l'éducation de base. Pour qu'il y ait équité, les autorités doivent veiller à ce qu'aucun enfant à même de faire des études n'en soit empêché par manque de ressources. Parce que l'écart entre rentabilité individuelle et rentabilité sociale est plus grand pour l'enseignement supérieur que pour l'enseignement de base, il est probable que les étudiants et leurs familles sont prêts à assumer une partie des coûts des études supérieures. Les gouvernements peuvent aussi encourager l'intervention du secteur privé en supportant une partie du risque qui fait hésiter les établissements financiers privés à accorder des prêts pour les études supérieures.

Un ensemble de droits de scolarité et d'aménagement efficace des dépenses dans le secteur public pourrait se caractériser comme suit :

- Gratuité de l'enseignement de base, avec participation aux coûts des communautés et attribution d'une aide financière ciblée aux enfants des ménages pauvres

- Paiement sélectif d'un droit de scolarité au niveau du deuxième cycle du secondaire, avec mise en place d'un système de bourses ciblées

- Institution d'un droit d'inscription dans tous les établissements publics d'enseignement supérieur, assortie de facilités de prêts et autres arrangements permettant aux étudiants nécessiteux d'en différer le paiement jusqu'au jour où ils auront un revenu, et d'un système de bourses ciblées destiné à vaincre la réticence des pauvres à contracter des dettes remboursables sur d'incertains revenus futurs

- Garantie d'un enseignement primaire de qualité pour tous les enfants en faisant de ce niveau la première des priorités des dépenses publiques d'éducation dans tous les pays

- Accès amélioré à une bonne formation secondaire générale (d'abord au niveau du premier cycle et, ultérieurement, à tous les niveaux du secondaire), qui viendrait au deuxième rang des priorités, une fois assuré à tous les enfants un enseignement primaire de qualité

- Efficacité des dépenses publiques au niveau des écoles et établissements.

Du point de vue des finances publiques, la viabilité exige aussi qu'on projette en permanence les implications des dépenses publiques et qu'on fasse en sorte que des plans et mécanismes de financement soient bien en place.

Un plus grand souci d'équité

L'équité comporte deux aspects principaux : a) le droit de chacun à une éducation de base — à l'acquisition du savoir et des aptitudes de base nécessaires pour jouer un rôle actif dans la société — et b) l'obligation pour l'Etat de veiller à ce que ceux qui sont à même de faire des études n'en soient pas empêchés pour cause de pauvreté, d'appartenance au sexe féminin ou à des minorités ethniques désavantagées, d'éloignement géographique, ou de besoins spéciaux d'éducation. Au niveau élémentaire, où l'école est obligatoire, l'exigence d'équité signifie simplement mettre des écoles à la disposition des enfants. Au-delà, cela signifie établir des critères équitables pour la détermination des conditions à remplir pour être admis à poursuivre ses études.

L'équité n'est pas possible sans mesures financières et administratives. Les aides financières, telles que les bourses, sont importantes à tous les niveaux pour permettre aux pauvres d'accéder à l'éducation. Les bourses d'études peuvent servir à couvrir les frais de scolarité et autres coûts directs, comme ceux du transport et des uniformes, et peuvent, au besoin, dédommager les familles des coûts indirects que la scolarisation de leurs enfants leur impose — par exemple, la privation du travail effectué par les enfants pour le ménage. Des mesures administratives peuvent accroître les effectifs de pauvres, de filles, d'enfants issus de minorités linguistiques, ainsi que d'enfants ayant

besoin d'un enseignement spécial. Des programmes montrant qu'il est important d'instruire les enfants pourront augmenter la demande de scolarisation émanant des pauvres. Dans le cas des filles, on pourra, par exemple, leur réserver des classes et des écoles, créer des écoles aisément accessibles à partir de leur domicile, prévoir pour elles des équipements sanitaires séparés, construire des murs d'enceinte, augmenter le nombre d'enseignantes, créer des garderies d'enfants et aménager les horaires en fonction des tâches ménagères que peuvent avoir à accomplir les filles. Pour les minorités linguistiques, il faudra des programmes et des écoles bilingues où l'on puisse choisir la langue d'enseignement, surtout pour l'enseignement primaire. L'organisation de programmes spéciaux, tels que traitement vermifuge et apport de suppléments en micronutriments, pour améliorer la nutrition et la santé des enfants des écoles, peut réduire le nombre d'enfants ayant des difficultés d'apprentissage ou des problèmes physiques. Le coût (habituellement faible) de l'éducation des enfants atteints de déficiences mineures peut souvent être partagé avec des organisations non gouvernementales.

Participation des familles

Un peu partout dans le monde, parents et communautés en viennent à s'impliquer davantage dans la direction des écoles fréquentées par leurs enfants. Il n'est pas facile, cependant, d'intervenir utilement dans la gestion d'une école et il est généralement recommandé d'avoir une formation préalable.

Il existe plusieurs pays où, depuis longtemps, les parents peuvent choisir l'école que fréquenteront leurs enfants. L'expérimentation accrue en matière de choix de l'école est une autre marque des réformes récentes de l'éducation, en particulier dans les pays de l'OCDE. Rien ne prouve encore, toutefois, que la concurrence qui en résulte entre écoles soit bonne ou mauvaise pour les résultats scolaires.

Pour qu'il y ait choix véritable, il faut que l'élève puisse avoir accès à plus d'une école. Il faut que les établissements aient des caractéristiques qui les distinguent les uns des autres (différence d'importance accordée à tel ou tel aspect des programmes, styles d'enseignement différents et, aux niveaux supérieurs, choix de cours différents, etc.). Enfin, il faut que les établissements puissent jouir d'une grande autonomie dans la manière d'enseigner. L'existence de divers types d'établissements donne aux parents et aux élèves la possibilité de choisir et incite ainsi les établissements à s'adapter à la demande.

Une participation accrue des familles à la vie des établissements scolaires comporte des risques majeurs :

- L'application d'une politique de l'éducation à l'ensemble du système peut être plus difficile.

- La réalisation des grands objectifs nationaux peut être freinée.
- La ségrégation sociale risque de s'aggraver si les écoles en viennent à se polariser entre établissements pour élites et écoles pour enfants de pauvres et analphabètes.
- L'équité peut en souffrir si l'admission dans les écoles et les établissements d'enseignement est davantage fonction de l'aptitude à payer que de l'aptitude à apprendre.
- Les parents risquent de ne pas être suffisamment informés pour se prononcer sur la qualité.

Il est assez facile d'atténuer les quatre premiers risques par des mesures de financement public, celui-ci pouvant être réservé aux écoles qui suivent certaines pratiques et pouvant être plus élevé pour les élèves pauvres, mesures allant de pair avec une limitation des frais de scolarité. Quant au cinquième risque, il peut être réduit grâce à une information ouverte et indépendante de l'Etat sur la qualité des écoles.

Des établissements autonomes

La qualité de l'éducation peut s'améliorer quand les écoles ont la latitude d'utiliser les facteurs d'éducation en fonction des conditions qui leur sont propres, à elles et à la communauté, et qu'elles sont comptables de leurs résultats envers les parents et la communauté. Des établissements totalement autonomes ont le pouvoir de disposer de leurs ressources, mais pas nécessairement celui de les augmenter, et ils sont en mesure de créer un environnement éducatif adapté aux conditions locales, tant intérieures qu'extérieures à l'école. On ne possède encore que peu d'éléments d'appréciation sur l'impact qu'a, sur la qualité de l'ensemble du système éducatif des pays en développement, l'augmentation de la marge de manoeuvre laissée aux écoles. Comme pour le choix des écoles, donc, une certaine prudence s'impose aux pays, toujours plus nombreux, qui font l'expérience d'une plus grande autonomie des écoles.

On peut encourager les établissements à devenir autonomes et comptables de leurs résultats par des moyens aussi bien administratifs que financiers. Les moyens administratifs peuvent consister à laisser aux directeurs d'école le choix de l'affectation des ressources — par exemple, le pouvoir de déployer le personnel, de modifier les horaires et le calendrier scolaire pour l'année, ainsi que de choisir la langue d'enseignement en fonction des conditions locales. Surtout, cela suppose de laisser aux enseignants le choix des méthodes, dans les limites qui leur sont fixées par un programme national général.

Les mesures financières destinées à encourager l'autonomie et la responsabilisation des écoles et des établissements peuvent comprendre :

- La perception d'impôts locaux aussi bien que nationaux
- La participation des communautés aux coûts
- L'attribution, aux communautés et aux écoles, de subventions globales non assorties de restrictions quant à leur affectation
- La perception d'un droit de scolarité aux niveaux supérieurs du cycle éducatif
- L'encouragement à la diversification des recettes
- L'utilisation de mécanismes de financement attachés aux élèves et étudiants (dons forfaitaires par personnes, chèques-éducation, prêts-étudiants, etc.)
- Un financement déterminé par des critères de résultats et de qualité.

Le recours au financement local devra être tempéré par l'action corrective d'organismes administratifs de niveau supérieur afin de compenser la différence des niveaux de ressources entre localités. Il n'est pas nécessaire que la maîtrise locale de la disposition des ressources s'accompagne d'une perception locale de recettes. Le financement local des écoles doit avoir pour but d'améliorer l'acquisition du savoir, et non de réduire les ressources.

L'autonomie scolaire comporte comme principaux risques la création d'inégalités devant l'éducation, le non-respect des normes et des programmes nationaux. Ces risques peuvent être largement atténués si on sépare clairement la gestion et la maîtrise de l'affectation des ressources par les écoles d'une dépendance excessive à l'égard du financement local, et si la fixation des normes, l'établissement des programmes et l'évaluation des résultats relèvent d'instances nationales ou régionales. Accorder plus d'autonomie à l'enseignement supérieur présente peu de risques.

Mettre en oeuvre le changement

La priorité relative de chaque réforme dépend des conditions propres à chaque pays. Une approche sectorielle — qui envisage efficacité, équité et qualité du secteur de l'éducation dans son ensemble et accorde toute l'attention voulue à l'environnement législatif et réglementaire en général et au renforcement institutionnel — est indispensable.

Dans tous les pays, les manières de faire enracinées de longue date et les intérêts établis rendront le changement difficile à opérer. L'éducation présente

un caractère éminemment politique : elle touche la majorité des citoyens, elle fait intervenir tous les niveaux de l'administration de l'Etat, elle représente presque toujours le premier poste des dépenses publiques dans les pays en développement, et elle bénéficie de subventions favorables à l'élite. Sous leur forme actuelle, les dépenses d'éducation et la gestion du système éducatif protègent souvent les intérêts des syndicats d'enseignants, des étudiants, ainsi que de l'élite, et de l'administration centrale plutôt que ceux des parents, des communautés et des pauvres. Il est, toutefois, des stratégies qui peuvent faciliter le changement. Le mieux est d'introduire des réformes dans le financement et la gestion de l'éducation à mesure que les *possibilités d'éducation augmentent*. Parfois, c'est le changement lui-même qui élargit ces possibilités, comme lorsque l'interdiction de l'enseignement privé est levée. Le développement de la formule de la participation aux coûts est politiquement le plus réalisable quand il est associé à l'expansion de l'enseignement supérieur. La *réalisation d'un consensus national* passe par l'association des parties prenantes au système éducatif au moyen de mécanismes de consultation nationale. L'*implication accrue des familles et des communautés* dans la vie d'écoles rendues autonomes et comptables de leurs résultats peut neutraliser le pouvoir des intérêts établis; elle est aussi facteur de flexibilité et d'amélioration de la qualité de l'enseignement. *Il faut concevoir soigneusement les réformes*, en évitant de toucher aux liens vitaux qui unissent entre eux les différents sous-secteurs du système éducatif. Il est aussi essentiel, même si cela est souvent négligé, de prévoir les ressources et les mécanismes financiers nécessaires à la réalisation des réformes.

Les économies en transition d'Europe orientale et centrale ont des taux de scolarisation primaire et secondaire élevés, mais doivent adapter l'ensemble de leur système éducatif aux besoins de l'économie de marché. Il est particulièrement important que ces pays ne réduisent par le financement de l'enseignement de base et du deuxième cycle du secondaire, qu'ils renoncent à une spécialisation excessive des établissements d'enseignement professionnel, technique et supérieur, et qu'ils réforment la gestion et le financement de l'enseignement supérieur.

La Banque mondiale et l'éducation

Le premier prêt de la Banque mondiale pour l'éducation remonte à 1963, et la Banque est maintenant la plus importante source de financements extérieurs pour l'éducation dans les pays en développement. Depuis 1980, le volume total de ses prêts d'éducation a triplé et la part que ceux-ci représentent dans l'ensemble des prêts de la Banque a doublé. Le primaire et le secondaire prennent de plus en plus d'importance; durant la période des exercices 90 à 94,

cette partie du système éducatif a absorbé la moitié de tous les prêts d'éducation à l'échelon mondial. Les premières années, la Banque a surtout prêté à l'Afrique, à l'Asie de l'Est et au Moyen-Orient. Aujourd'hui, la Banque prête beaucoup à toutes les régions. L'éducation des filles occupe une place de premier plan, et les besoins d'éducation des minorités ethniques et populations autochtones bénéficient d'une attention accrue. Aujourd'hui, la Banque prête moins pour la construction de bâtiments, mais davantage pour les autres facteurs d'éducation. L'optique étroite des projets du passé fait progressivement place à une large approche sectorielle.

La Banque mondiale est tout à fait résolue à continuer à prêter pour l'éducation. Cela dit, même si ses financements entrent maintenant pour un quart environ dans le total de l'aide à l'éducation, son effort ne représente encore qu'environ 0,5 % du total des dépenses d'éducation des pays en développement. De ce fait, la principale contribution de la Banque mondiale devra donc prendre la forme de conseils aux gouvernements pour les aider à concevoir une politique de l'éducation adaptée aux conditions propres à leurs pays. Ses concours financiers viseront généralement à servir de multiplicateur aux dépenses et à l'action réformatrice des autorités nationales. C'est dire que les opérations futures de la Banque s'inscriront encore plus explicitement dans le cadre d'une politique sectorielle conçue pour favoriser l'introduction de changements dans le financement et la gestion de l'éducation. La nécessité d'associer les principales parties prenantes obligera peut-être à consacrer davantage de ressources et de temps à la préparation des projets. Dans des contextes de plus en plus décentralisés, les parties prenantes comprendront, non seulement l'administration centrale, mais aussi d'autres niveaux de l'administration, ainsi que les communautés, les parents, les enseignants et les employeurs. Outre la coordination des investissements, la coopération des bailleurs de fonds consistera aussi davantage en conseils généraux de haut niveau.

Les programmes de la Banque encourageront les gouvernements à donner un degré de priorité plus élevé à l'éducation et à sa réforme, du fait, en particulier, que la réforme économique est en train de devenir un processus permanent. Les projets tiendront davantage compte des résultats et de leurs rapports avec les intrants, en utilisant explicitement l'analyse coûts-avantages, des méthodes participatives et l'amélioration du suivi et de l'évaluation rétrospective. La part de l'éducation de base dans le total des prêts d'éducation de la Banque devrait continuer à augmenter, surtout dans les pays les plus pauvres, qui ont droit aux crédits de l'Association internationale de développement (IDA). Cette attention préférentielle s'exercera dans le cadre d'une approche sectorielle qui reconnaît l'importance des diverses parties du système éducatif, les relations d'interdépendance qui existent entre elles, et la nécessité pour

la Banque d'intervenir là où son aide peut être la plus efficace et la plus utile à chaque pays, compte tenu des conditions qui lui sont propres.

Les projets appuyés par la Banque seront plus soucieux de l'équité, notamment en ce qui concerne les possibilités d'éducation offertes aux filles, aux minorités ethniques désavantagées et aux pauvres — et par conséquent à l'éducation de la petite enfance. Les projets chercheront à promouvoir l'implication des familles dans la gestion des écoles et dans les choix d'écoles en mettant davantage l'accent sur l'institution d'un cadre réglementaire pour l'éducation; sur la mise en place de mécanismes de nature à améliorer la qualité de l'éducation, comme le suivi des résultats et l'organisation d'inspections; sur le financement des coûts récurrents et sur l'établissement de mécanismes de financement conçus pour agir sur la demande, comme l'attribution de bourses aux pauvres, d'allocations aux filles et de prêts pour études supérieures. Ils encourageront une gestion souple des ressources pédagogiques, que viendront compléter pour leur valeur incitative des évaluations nationales et des examens. Dans tous ces domaines, les projets aidés par la Banque porteront une attention accrue au développement institutionnel — y compris au renforcement de l'administration de l'éducation — et à la mise en place de mécanismes financiers appropriés et, de son côté, le personnel de la Banque sera plus attentif à l'exécution proprement dite des projets.

L'enseignement de base continuera d'être la première priorité des prêts d'éducation de la Banque aux pays où l'alphabétisation n'est pas encore universelle et où l'accès à ce niveau d'instruction, l'équité de cet accès et la qualité de l'enseignement laissent encore à désirer. L'approche sectorielle de la Banque signifie que son action au niveau de l'enseignement supérieur dans les pays où l'alphabétisation universelle n'est pas encore chose faite consistera principalement, comme par le passé, à en rendre le financement plus équitable et d'un meilleur rapport coût-efficacité, de façon qu'une attention d'autant plus grande soit portée à l'enseignement primaire et secondaire.

A mesure que l'éducation de base gagnera en étendue et en efficacité, il deviendra possible de s'intéresser davantage au deuxième cycle du secondaire et au supérieur. Les prêts de la Banque à l'enseignement supérieur viseront à soutenir les efforts des pays pour engager des réformes permettant à ce sous-secteur de fonctionner de manière plus efficace et à un moindre coût pour l'Etat. Les pays qui sont disposés à adopter, pour l'enseignement supérieur, un cadre législatif et réglementaire favorisant une structure institutionnelle différenciée et une base de ressources diversifiée, où le secteur privé interviendra davantage au niveau de l'enseignement et du financement, continueront à recevoir la priorité.

PREMIERE PARTIE

Le bilan et l'oeuvre à accomplir

L'EDUCATION, surtout au niveau primaire et au niveau du premier cycle du secondaire, a une importance capitale pour la croissance économique et le recul de la pauvreté, en particulier dans le contexte de transformation radicale que l'évolution des techniques et la réforme économique font subir aux structures du marché du travail. Les progrès de l'éducation ont réduit la pauvreté en aidant les pays en développement à réaliser une croissance d'une rapidité sans précédent. Pourtant, des défis majeurs subsistent : élargir l'accès à l'éducation dans certains pays et, dans beaucoup d'autres, en améliorer l'équité et la qualité, ainsi qu'en accélérer la réforme. Les systèmes actuels de financement et de gestion de l'éducation sont souvent inaptes à relever les défis qui viennent d'être évoqués. Les dépenses publiques d'éducation sont trop souvent inefficaces et inéquitables. Vu les fortes pressions concurrentes qui s'exercent sur les fonds publics, d'autres sources de financement sont indispensables. Et il peut y avoir lieu de modifier l'organisation et la gestion des systèmes éducatifs pour leur donner une plus grande souplesse et offrir aux usagers des possibilités de choix, deux éléments qui améliorent les résultats et les chances des élèves. Les quatre chapitres ci-après étudient la manière dont l'éducation contribue au développement économique et ce qu'il faut faire pour satisfaire aux exigences d'un monde et d'entreprises en pleine mutation.

CHAPITRE PREMIER

Education et développement

L'EDUCATION est un instrument majeur du développement économique et social. Elle est au coeur de la stratégie que la Banque mondiale a adoptée pour aider les pays à faire reculer la pauvreté et à améliorer les niveaux de vie par une croissance durable et l'investissement humain. Cette stratégie à deux volets requiert de promouvoir l'utilisation productive du travail, principale ressource du pauvre, et d'assurer les services sociaux de base aux pauvres (Banque mondiale, 1990b).

L'investissement éducatif se traduit par une accumulation de capital humain, clé d'une croissance économique soutenue et d'une augmentation des revenus. L'éducation, et surtout l'éducation de base (primaire et premier cycle du secondaire), contribue aussi à faire reculer la pauvreté en augmentant la productivité du travail du pauvre, en réduisant les taux de fécondité, en améliorant l'état de santé des gens et en équipant ceux-ci de manière qu'ils puissent participer pleinement à la vie économique et sociale de leur pays. De plus, l'éducation contribue au renforcement des institutions de la société civile, à la mise en place de capacités nationales et à la bonne gestion des affaires du pays, tous éléments reconnus de plus en plus comme indispensables à l'application efficace d'une bonne politique économique et sociale.

Education et croissance économique

L'éducation contribue à la croissance économique, mais, d'elle-même, n'est pas génératrice de croissance. La croissance est d'autant la plus forte qu'elle

est le fruit d'un investissement en capital à la fois humain et physique réalisé dans des économies ouvertes à la concurrence sur les marchés des biens et des facteurs. Pareils marchés sont le produit de la stabilité macroéconomique, du bon fonctionnement des marchés du travail, et d'une ouverture aux échanges internationaux et aux flux de technologies.

La croissance économique n'est pas affaire uniquement de main-d'oeuvre et de capital physique. Elle tient aussi pour une large part aux améliorations apportées à la qualité de la main-d'oeuvre, notamment grâce aux progrès de l'éducation et à l'amélioration de la santé, à quoi s'ajoutent les progrès de l'économie et les économies d'échelle (T. W. Schultz, 1961; Denison, 1967; Banque mondiale, 1991d). Selon de nouvelles théories de la croissance économique, l'accélération de l'évolution des techniques accélère les taux de croissance économique à long terme, et l'évolution des techniques s'accélère, à son

ENCADRE 1.1 TAUX DE RENTABILITE DE L'EDUCATION

La notion de « taux de rentabilité de l'investissement éducatif » ne diffère guère de ce qu'elle est pour tout autre projet d'investissement : elle résume les coûts et les avantages de l'investissement en différents points du temps et s'exprime sous forme de rendement (pourcentage) annuel, comme dans le cas des comptes d'épargne bancaire ou des obligations d'Etat. Si le taux de rentabilité de l'éducation est de 10 %, cela veut dire qu'un investissement éducatif de 100.000 dollars rapportera chaque année au diplômé moyen, pendant toute sa vie, 10.000 dollars de plus que cette même personne aurait gagné s'il n'y avait pas eu investissement.

Supposons qu'un diplômé du secondaire de 18 ans qui ne se laisse guider que par des considérations monétaires s'interroge sur l'intérêt qu'il pourrait avoir à « investir » dans l'obtention d'un diplôme universitaire correspondant à un cursus de quatre ans. Il lui faut comparer ce que lui coûtera la fréquentation de l'université et les avantages qu'il en retirera. Supposons que le coût direct soit de 10.000 dollars par an pour les frais de scolarité et dépenses connexes. Il s'y ajoutera un coût indirect (dit d'opportunité) correspondant au manque à gagner subi pendant les années d'université. Ceci correspond à peu près à ce que des 18 à 21 ans titulaires d'un diplôme de fin d'études secondaires peuvent gagner sur le marché du travail, soit, disons, 20.000 dollars par an. Du côté des avantages, l'étudiant pense pouvoir gagner, durant toute sa vie, environ 15.000 dollars de plus par an qu'un diplômé du secondaire.

On peut, en gros, pour résumer les coûts et avantages ci-dessus, diviser le gain annuel de 15.000 dollars par le coût global forfaitaire de 120.000 dollars, ce qui donne un taux de rentabilité de 12,5 % pour l'enseignement supérieur. La logique de ce

tour, lorsque les travailleurs sont plus instruits. Ainsi, l'accumulation de capital humain, et plus particulièrement du savoir, facilite l'invention de nouvelles techniques et devient une source de croissance qui s'alimente d'elle-même (Romer, 1986; Lucas, 1988; Azariadis et Drazen, 1990; Barro, 1991).

L'éducation contribue à la croissance économique à la fois par l'accroissement de la productivité des individus qu'engendre l'acquisition des compétences et des dispositions d'esprit appropriées et par l'accumulation du savoir. On peut évaluer la contribution de l'éducation à son impact sur la productivité, que l'on peut mesurer en rapportant la différence entre le surcroît de salaire que vaut à l'individu l'acquisition d'une certaine formation à ce qu'il en coûte à l'économie d'assurer cette formation, autrement dit la rentabilité sociale de l'investissement éducatif, encore que cela ne rende pas compte de tous les avantages sociaux ou effets externes (Encadré 1.1). Il peut être difficile de

---

calcul est à peu près celle que l'on suit quand on achète une obligation de 120.000 dollars pour un coupon annuel de 15.000 dollars. Le rendement de l'obligation est alors de 12,5 %.

L'exemple donné ci-dessus considère le taux de rentabilité du point de vue de l'individu, les coûts étant ceux que l'individu supporte effectivement pour l'éducation qu'il reçoit. Le calcul du taux de rentabilité sociale comprend, du côté des coûts, tout ce que coûte l'éducation, c'est-à-dire non seulement ce que l'individu paie, mais ce que son éducation coûte réellement à la société. Comme, dans la plupart des pays, l'enseignement est fortement subventionné, le coût supporté par la société est beaucoup plus élevé que celui que supporte l'individu. De ce fait, le taux de rentabilité sociale est généralement inférieur au taux de rentabilité correspondant pour la personne.

Au-delà des ajustements monétaires, le taux de rentabilité sociale devrait idéalement inclure les externalités et les retombées positives associées à l'éducation. L'un des principaux arguments avancés pour justifier l'octroi de subventions publiques à l'éducation a trait aux externalités qui affectent l'ensemble de la société, mais ne profitent pas à l'individu. Comme l'éducation présente pour la société des avantages supérieurs à ce qu'elle présente pour l'individu, les gouvernements sont amenés à la subventionner pour en prévenir le sous-investissement.

Comme dans la plupart des autres secteurs, ces externalités peuvent être très difficiles à mesurer et ne sont pas corrélées avec les revenus. Les taux de rentabilité sociale, parce qu'ils sont généralement calculés sur la base de coûts et de revenus monétaires, sous-estiment le véritable rendement social des investissements éducatifs. Si l'on pouvait prendre en compte les externalités, les taux de rentabilité sociale de l'éducation pourraient bien être supérieurs aux taux de rentabilité individuelle.

---

mesurer la rentabilité de l'éducation dans certains cas (Weale, 1993), mais pas plus difficile, tout compte fait, que pour d'autres secteurs comme l'agriculture et le transport. Il n'en reste pas moins que l'on peut s'appuyer sur les résultats de plus de trois décennies d'analyses approfondies (T. P. Schultz, 1994). On en est ainsi arrivé à la conclusion, il y a près de deux décennies, que la théorie du capital humain n'a pas de véritable rivale pour la portée et la rigueur de son analyse (Blaug, 1976).

Les taux de rentabilité de l'éducation sont très élevés dans les pays à revenu faible et intermédiaire (Tableau 1.1). La situation n'est pas la même dans tous les pays, mais, en général, dans les économies où la scolarisation dans l'enseignement de base n'est pas universelle, les taux de rentabilité sont les plus élevés pour l'enseignement primaire, suivi par le secondaire et ensuite le supérieur. Chose intéressante, les économies où la scolarisation primaire est universelle et où la croissance a été rapide font généralement apparaître un taux de rentabilité plus fort dans le secondaire que dans le primaire (Jain, 1991; T. P. Schultz, 1993, 1994).

Dans presque tous les pays, les taux de rentabilité de l'éducation à tous les niveaux sont supérieurs au coût d'opportunité à long terme du capital (généralement évalué aux alentours de 8 à 10 % en valeur réelle), ce qui fait de l'éducation à tous les niveaux un excellent investissement. En matière de rentabilité, toutefois, il convient de noter que la prudence est de rigueur. Ces taux peuvent être trompeurs lorsque, par exemple, les marchés du travail sont fortement réglementés et que les salaires ne reflètent pas la productivité marginale du travail.

TABLEAU 1.1 TAUX DE RENTABILITE DES INVESTISSEMENTS EDUCATIFS PAR REGION ET PAR NIVEAU D'INSTRUCTION

	Sociale			*Individuelle*		
Région	*Primaire*	*Secondaire*	*Supérieur*	*Primaire*	*Secondaire*	*Supérieur*
Pays à revenu faible ou intermédiaire						
Afrique subsaharienne	24,3	18,2	11,2	41,3	26,6	27,8
Asie	19,9	13,3	11,7	39,0	18,9	19,9
Europe, Moyen-Orient et Afrique du Nord	15,5	11,2	10,6	17,4	15,9	21,7
Amérique latine et Caraïbes	17,9	12,8	12,3	26,2	16,8	19,7
Pays membres de l'OCDE	n.c.	10,2	8,7	n.c.	12,4	12,3

n.c. Non connu.
Source : Psacharopoulos, 1994.

ENCADRE 1.2 L'EDUCATION ET LA CROISSANCE ECONOMIQUE EN ASIE DE L'EST

L'enseignement primaire a été le plus déterminant de tous les facteurs qui ont contribué au taux de croissance économique des économies hautement performantes d'Asie (Banque mondiale, 1993a). L'investissement en capital physique vient ensuite, suivi par les taux de scolarité secondaire et l'accroissement de la population. Ces résultats s'appuient sur une régression concernant 113 pays qui calcule le rapport entre le taux de croissance du revenu réel par habitant, la part de l'investissement dans le produit intérieur brut (PIB) et le degré d'instruction.

Les économies hautement performantes d'Asie ont un taux de croissance sensiblement plus élevé que toutes les autres économies qui tient au facteur éducation. Si on compare l'Asie de l'Est et l'Amérique latine, on peut attribuer 34 % de la différence de taux de croissance à des différences de niveaux d'investissements et 38 % à des différences de taux de scolarisation. De même, la différence majeure entre l'Asie de l'Est et l'Afrique subsaharienne est due à des différences de taux de scolarisation primaire. L'investissement en capital physique n'entre que pour 20 % dans la différence.

Des études réalisées récemment confirment l'importance de l'éducation, et en particulier de l'éducation primaire, pour la croissance. Des études interpays font état de la possibilité d'un seuil d'accumulation de capital humain au-delà duquel la croissance pourrait s'accélérer (Azariadis et Drazen, 1990; Lau, Jamison et Louat, 1991). Voilà qui reconfirme essentiellement l'hypothèse originelle qui formalisait une relation de type seuil de démarrage entre capital humain et croissance économique (Bowman et Anderson, 1963; Easterlin, 1981). L'enseignement primaire apparaît comme le plus important facteur de croissance aussi bien dans les comparaisons entre pays qu'entre régions ainsi que dans les analyses réalisées à l'intérieur des pays pour expliquer le « miracle » du développement est-asiatique (Encadré 1.2). Les différences de niveaux d'instruction de la main-d'oeuvre expliquent environ 20 % des différences de croissance entre les Etats du Brésil. Cela suggère un seuil de moyenne d'éducation qui se situe quelque part entre trois et quatre années de scolarité (Lau et al., 1993), résultat confirmé pour le Brésil à partir d'informations fournies par des individus (Griffin et Cox-Edwards, 1993) et corroboré par le cas du Guatemala (Banque mondiale, 1994d).

Les pays à forte croissance d'Asie de l'Est ont investi massivement dans le primaire et le secondaire afin d'améliorer ainsi la qualité de la main-d'oeuvre. Cet effort a été complété, du côté de la demande, par la réalisation d'un type de croissance qui faisait une utilisation productive de la main-d'oeuvre et par un

investissement complémentaire en capital physique. Un investissement substantiel dans l'éducation s'est traduit par une augmentation de la croissance. Par exemple, si en 1960 la République de Corée avait eu le faible taux de scolarisation qui était celui du Pakistan, son PIB par habitant en 1985 aurait été inférieur de 40 % à ce qu'il était (Banque mondiale, 1993a).

L'enseignement supérieur contribue aussi à la réalisation d'une croissance auto-alimentée par l'impact que les diplômés ont sur la diffusion du savoir (Becker, 1964). Les établissements d'enseignement supérieur sont principalement chargés d'équiper les individus des connaissances et compétences approfondies que nécessite l'exercice de responsabilités dans l'administration de l'Etat, le monde des affaires et celui des professions libérales. Ces établissements génèrent de nouvelles connaissances scientifiques et techniques par la recherche et la fourniture d'une formation spécialisée et servent de courroies de transmission, d'adaptation et de diffusion du savoir généré ailleurs dans le monde. Des taux estimatifs de rentabilité sociale de 10 % ou davantage dans beaucoup de pays à faible revenu et à revenu intermédiaire sont le signe que les investissements d'enseignement supérieur contribuent à accroître la productivité du travail et à asseoir la croissance à long terme sur des bases plus fortes (Banque mondiale, 1994e).

Tous les effets externes de l'enseignement supérieur — comme les avantages qu'engendrent la recherche fondamentale ainsi que la mise au point et le transfert des techniques — ne sont pas pleinement pris en compte dans les gains utilisés pour calculer ces taux de rentabilité. La rentabilité de l'enseignement supérieur, comme celle de l'enseignement de base, est donc plus grande que celle que mesurent les seuls gains monétaires, et il est tout à fait possible que la contribution de l'enseignement supérieur à la croissance augmente avec les niveaux de la technologie et à mesure que les pays atteindront l'objectif d'universalisation de l'enseignement primaire et secondaire.

L'effet externe de l'éducation est important pour la croissance économique, et cela tient à la possibilité d'un effet de seuil de démarrage au niveau primaire et à la diffusion probable du savoir facilitée par l'enseignement supérieur. Les nouvelles théories de la croissance économique — comme les anciennes — montrent que capital humain et capital physique sont complémentaires : en augmentant le stock de capital humain, on augmente la valeur locative des machines; un stock croissant de capital physique accroît l'efficacité de l'investissement éducatif; et l'investissement en général joue un rôle faible dans la croissance économique quand il ne s'appuie pas sur l'éducation (Lucas, 1988; Becker, 1964). L'expérience de l'Asie de l'Est illustre cette complémentarité, de même que l'importance d'une bonne politique macroéconomique dans une économie largement ouverte à la concurrence. Ce dernier résultat est corroboré par l'expérience de l'ex-Union soviétique. Là, un

investissement rapide et soutenu en capital physique et humain a commencé par engendrer une croissance rapide. Cependant, une intervention excessive de l'Etat dans l'économie, une faible substitution de la main-d'oeuvre au capital, la nature de la planification économique et — c'est peut-être le plus important — le fait de n'avoir pas laissé les substantiels investissements de capital humain atteindre leur plénitude et stimuler des améliorations qualitatives se sont traduits par un manque de croissance de la productivité et, à long terme, par la stagnation (Easterly et Fischer, 1994).

Relations avec le marché du travail

Les récentes transformations spectaculaires que les réformes économiques ont provoquées dans les marchés du travail, l'intégration de l'économie mondiale, l'évolution des techniques (en particulier de l'informatique) et le phénomène migratoire, tout cela a d'importantes conséquences pour l'éducation. Les échanges internationaux et la déréglementation des économies et des marchés du travail n'ont pas seulement contribué à la croissance : ils sont aussi à l'origine de changements dans les structures de l'emploi des pays avancés, en transition et en développement. Le rythme d'accumulation des nouvelles connaissances et celui de l'évolution des techniques contribuent à rendre possible une croissance économique soutenue et des changements plus fréquents d'emploi durant la vie active. Les travaux à accomplir se font plus abstraits et de plus en plus éloignés des processus physiques effectifs de la production, dans laquelle la part de l'activité manuelle ne cesse de diminuer.

Ces évolutions ont deux importantes implications pour les systèmes éducatifs. La première est que l'éducation doit être conçue pour répondre à la demande croissante de travailleurs reconvertibles, capables d'acquérir promptement de nouvelles compétences, au lieu de travailleurs dotés de compétences techniques bien définies qu'ils utilisent tout au long de leur vie active. Ce besoin donne d'autant plus d'importance aux connaissances de base acquises dans les écoles primaires et les établissements secondaires d'enseignement général. La seconde implication est que les systèmes éducatifs — particulièrement au niveau supérieur et à celui des troisièmes cycles — doivent soutenir l'expansion continuelle du savoir.

De gros changements se sont produits dans les marchés du travail durant les années 80, à commencer par un renversement de la tendance des années 70 à une baisse de rentabilité de l'enseignement supérieur dans les économies de marché de type avancé. L'observation des faits donne maintenant à penser sans aucune ambiguïté que la rentabilité de l'enseignement supérieur est en train d'augmenter dans beaucoup de pays avancés (voir, par exemple, Davis, 1992). Cette tendance s'est fait jour à une époque où les inégalités de revenus

augmentaient à des rythmes sans précédent et où le niveau moyen d'instruction de la main-d'oeuvre était très élevé. L'amélioration de la situation des gens instruits dans les pays avancés, malgré l'augmentation de leur nombre, indique que la demande de travailleurs instruits a augmenté avec le temps, provoquant une augmentation de la majoration de salaire liée à l'élévation du degré d'instruction. Bien qu'instruction et inégalité de salaire soient liées, la majoration de salaire peut augmenter malgré une augmentation du niveau moyen d'instruction (ou une diminution de la variance d'instruction) si la demande d'instruction a, elle aussi, augmenté.

L'évolution récente des techniques s'est traduite par la déqualification d'un grand nombre d'emplois jusque-là légèrement qualifiés et par une augmentation de la demande de travailleurs pour des postes plus hautement qualifiés (Blackburn, Bloom et Freeman, 1990; Blackburn, 1990). Une réduction de la demande d'adresse manuelle, de force physique et de savoir-faire traditionnel de la part des employeurs fait monter la demande de travailleurs instruits par rapport aux autres, ce qui se traduit par une augmentation relative de leurs salaires; l'évolution technique aggrave donc les inégalités (Bound et Johnson, 1992).

L'instruction permet de mieux s'adapter à un environnement en évolution rapide (T. W. Schultz, 1975; Mincer, 1989; Banque mondiale, 1991d). Un travailleur instruit a plus de chances qu'un actif non qualifié d'être employé dans les industries à fort coefficient de technologie, où l'on est relativement mieux payé que dans les industries de type traditionnel. Cet avantage comparatif existe, qu'il s'agisse d'un pays à revenu élevé, intermédiaire ou faible (Bartel et Lichtenberg, 1987; Loh, 1992; Gill et Riboud, 1993).

L'instruction élève la productivité dans le monde du travail ainsi que dans la famille en favorisant l'acquisition de l'information. Elle améliore l'aptitude à apprendre. Mais, si l'on veut que se concrétisent les avantages de l'investissement éducatif, il faut élargir le champ de l'acquisition productive de savoir, par l'innovation technique et par l'introduction de changements dans les régimes économiques et politiques. L'introduction de nouvelles techniques peut accroître la rentabilité de l'éducation si elles augmentent les possibilités d'acquisition du savoir ou réduisent les risques de mauvaise utilisation des intrants. Ainsi, la « révolution verte » en agriculture a donné un surcroît de valeur à l'acquisition de l'information. Les nouvelles variétés de semences d'importation à rendement élevé qui ont été les moteurs de la croissance de la révolution verte répondaient sensiblement mieux à l'action de facteurs de production tels que l'eau et les engrais. Des paysans habitués jusque-là à des pratiques culturales traditionnelles ont dû apprendre à doser les intrants pour tirer le meilleur parti de leurs modes de culture, et l'introduction à intervalles réguliers

de nouvelles semences a peut-être accru leur aptitude à s'adapter aux nouvelles techniques (Rosenzweig, 1995).

La pauvreté relative perd généralement du terrain à mesure que la main-d'oeuvre se fait plus instruite. Des observations recueillies concernant certains pays à revenu faible et intermédiaire, il ressort qu'à une égalité d'instruction correspond une égalité de gains pour la période des années 80, ce qui n'était pas le cas dans les pays industriels (voir Patrinos, 1994). Une augmentation du nombre de travailleurs instruits entraîne une réduction du différentiel de gains entre eux et les moins instruits. Cet effet apparaît dans la diminution de la prime salariale à l'éducation consécutive à l'expansion de l'éducation (Psacharopoulos, 1989) et dans la réduction des différentiels de salaires dans les années 70 et 80 dans des pays comme le Brésil, la Colombie, la Corée, l'Indonésie et le Venezuela (Davis, 1992; McMahon et Boediono, 1992).

Ce n'est pas seulement le niveau d'instruction, mais aussi son contenu, qui est important quand on est confronté à des marchés du travail en évolution rapide. On entend souvent dire, et particulièrement en période de croissance du chômage des jeunes, qu'il faudrait donner un tour plus professionnel aux programmes scolaires ou qu'il faudrait enseigner la technique dans les écoles secondaires afin d'équiper les sortants du système scolaire des compétences nécessaires à l'exercice d'un emploi dans le secteur moderne. L'acquisition de compétences techniques peut certes augmenter la productivité et les gains du travail, mais seulement quand on les utilise effectivement dans son travail. L'expérience internationale tendrait à montrer que l'enseignement professionnel et technique et la formation correspondante donnent leurs meilleurs résultats quand ils succèdent à une bonne formation générale et qu'ils sont associés à un emploi. Dans la pratique, beaucoup de pays, et en particulier ceux d'Asie de l'Est et de l'OCDE, ont entrepris de donner un contenu plus technologique à l'enseignement de type général et un contenu plus général à l'enseignement de type professionnel, au niveau du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, ainsi que d'élargir l'éventail des options. Il reste encore à évaluer l'impact de cette convergence des deux types de formation dispensés au niveau du deuxième cycle du secondaire sur l'emploi et le revenu. Toutefois, des évaluations comparées des programmes, naguère plus différenciés, d'enseignement secondaire général et professionnel ont clairement fait apparaître que l'investissement dans l'enseignement secondaire de type général était bien plus rentable (Psacharopoulos, 1987).

Les rôles des différents niveaux d'éducation deviennent donc plus clairs avec cette évolution des marchés du travail. Les écoles primaires et secondaires ont pour vocation essentielle l'acquisition d'aptitudes générales de base — connaissance de la langue, initiation aux sciences et aux mathématiques et, de plus en plus, techniques de la communication, ainsi qu'acquisition des

dispositions d'esprit qu'appelle l'exercice d'un emploi. Ces aptitudes sont la base d'une éducation et d'une formation ultérieures; même l'enseignement secondaire de type professionnel prend un tour plus général. La poursuite des études et de la formation consiste alors à acquérir des compétences générales et professionnelles dans des établissements d'enseignement supérieur et dans le cadre d'une formation spécialisée en cours d'emploi, avec actualisation périodique des connaissances dans le cadre d'une formation permanente liée au travail (OCDE, 1994a).

Réduction de la pauvreté

Si les pauvres gagnent peu, cela tient en partie à la faiblesse relative de leur dotation en capital humain et, en partie, à la discrimination à laquelle ils sont en butte sur le marché du travail. L'éducation peut remédier à leur faiblesse en capital humain, mais la discrimination appelle d'autres mesures. Le différentiel de gains entre femmes et hommes en Amérique latine, par exemple, ne s'explique guère par des différences de capital humain (Psacharopoulos et Tzannatos, 1992). Par contre, les différences de dotation en capital humain expliquent en grande partie les différentiels de gains d'ensemble entre les travailleurs autochtones majoritaires et minoritaires de sexe masculin en Bolivie et entre guaraniphones et hispanophones monolingues au Paraguay. Ainsi, si les guaraniphones, plus pauvres, du Paraguay avaient le même niveau scolaire que les hispanophones, le différentiel de gain disparaîtrait.

L'éducation peut donc beaucoup pour faire reculer la pauvreté. Elle permet d'acquérir les compétences, le savoir et les dispositions d'esprit propres à accroître la productivité du travail des pauvres en augmentant leur production d'exploitants agricoles et aussi, sauf discrimination, leur accès aux emplois dans les secteurs formel aussi bien qu'informel. Ainsi, on sait qu'un agriculteur qui a été à l'école pendant quatre ans a une productivité largement supérieure à celle de celui qui n'a pas d'instruction (Lockheed, Jamison et Lau, 1980; Moock, 1994). L'instruction augmente aussi la productivité des travailleurs dans l'industrie (Haddad et al., 1990) et peut contribuer au développement de l'esprit d'entreprise (Banque mondiale, 1991d).

Créer du capital humain, c'est créer et distribuer de nouvelles richesses. Cela contribue à réduire la pauvreté absolue aussi bien que relative, mais l'effet peut ne s'en faire sentir qu'au bout d'une génération. Il en va différemment de la redistribution du capital existant, par exemple, par voie de réforme fiscale et de réforme agraire. Les ressources que l'on investit aujourd'hui dans l'éducation risquent de ne faire reculer la pauvreté qu'au bout de plusieurs années, une fois que les pauvres commenceront à récolter les fruits de cet investissement : amélioration de leurs revenus, de leurs possibilités d'emploi indépendant et de l'utilisation des ressources du ménage (T. W. Schultz, 1982).

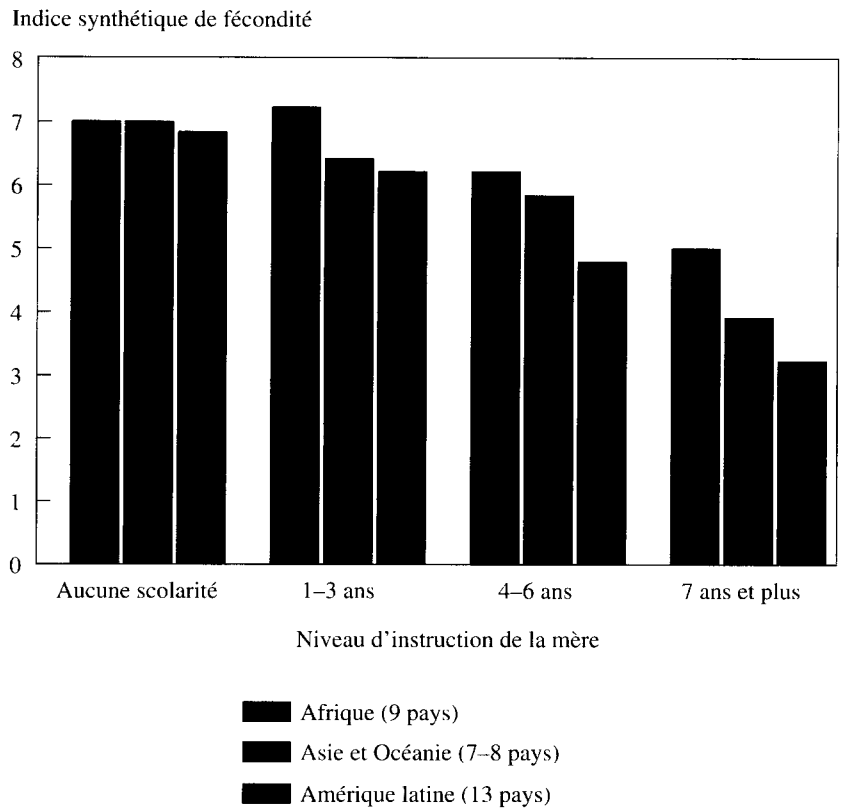
Dans beaucoup de pays en développement, le secteur informel urbain est, pour les pauvres, le lien le plus important entre le marché du travail et le système éducatif. En Afrique subsaharienne, durant les années 80, par exemple, une quinzaine de millions d'emplois ont été créés dans le secteur informel, contre 1 million seulement dans le secteur moderne. Comme les pauvres ont souvent du mal à trouver un emploi dans le secteur moderne, l'augmentation de la productivité des travailleurs du secteur informel est un bon moyen de faire reculer la pauvreté (Moock, Musgrove et Stelcner, 1990). Dans ces conditions, comme dans le cas du secteur moderne, doter les futurs travailleurs d'une éducation générale solide est sans doute plus utile et d'un bien meilleur rapport coût-efficacité que de leur faire acquérir des aptitudes professionnelles et techniques spécialisées, que leur formation générale les met à même d'acquérir en cours d'emploi.

Les études qui ont été réalisées sur les déterminants des gains montrent que l'environnement familial des premières années de la vie joue un rôle important dans le développement des aptitudes intellectuelles d'un enfant. C'est ainsi que les enfants d'âge préscolaire issus de milieux socio-économiques relativement pauvres obtiennent, aux tests d'aptitudes cognitives, des résultats nettement moins bons que les enfants issus de milieux à revenus plus élevés (Selowsky, 1983). On peut attribuer ces différences à la malnutrition, au manque d'équipements d'hygiène et de santé, à l'absence de stimulation parentale et autres handicaps qui caractérisent l'environnement des enfants qui ont grandi dans la pauvreté. Il a été démontré aussi que les interventions de prime enfance (en matière de santé, d'éducation et de nutrition, par exemple) peuvent avoir un impact positif sur la vie d'enfants issus de milieux pauvres (Halpern, 1986). Diverses tentatives d'égalisation des chances pour les enfants issus de milieux défavorisés ont été faites, mais elles interviennent souvent trop tardivement. Il a été établi que, dès l'âge de trois ou quatre ans, les enfants sont déjà conditionnés par l'environnement familial (Selowsky, 1980; Young, 1994). Il faut, par conséquent, investir davantage dans des programmes préscolaires conçus pour favoriser la croissance et le développement des enfants (Myers, 1992) et dans des programmes qui viennent ensuite maintenir l'acquis dû à ces interventions précoces.

Fécondité et santé

Plus une femme est instruite, plus son taux de fécondité est faible (Figure 1.1; voir aussi Banque mondiale, 1991d, 1993f). L'impact de l'instruction sur la fécondité se manifeste par un relèvement de l'âge des femmes au mariage et l'utilisation accrue de contraceptifs. C'est ainsi que l'âge au mariage n'a cessé d'augmenter dans les pays d'Afrique du Nord, ce qui est imputable, pour une grande partie, à la scolarisation (Westoff, 1992). Au Honduras, en Indonésie, au

FIGURE 1.1 INDICE SYNTHETIQUE DE FECONDITE PAR NIVEAU D'INSTRUCTION DE LA MERE ET PAR REGION



Note : Les données proviennent d'enquêtes démographiques effectuées dans les années 70 et 80. L'indice synthétique de fécondité mesure le nombre d'enfants que mettrait au monde une femme qui vivrait jusqu'à la fin de ses années de procréation en donnant naissance, à chaque âge, au nombre d'enfants correspondant au taux de fécondité pour cet âge.
Source : Nations Unies, 1987.

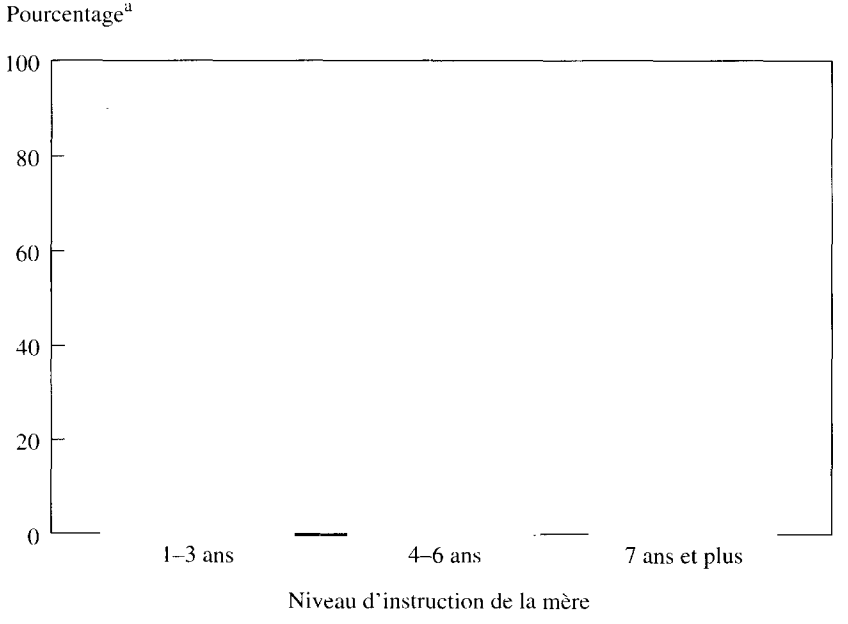
Kenya et au Mexique, les femmes qui ont fréquenté l'école souhaitent avoir moins d'enfants et elles expriment ce désir par un recours accru aux contraceptifs.

Plus les parents sont instruits, en particulier la mère, plus faible est le taux de mortalité maternelle et plus l'enfant se porte bien. Le degré d'instruction des parents est étroitement lié à l'état de santé des enfants (défini par la réduction de la mortalité ou l'amélioration des chances de survie), même une

fois neutralisés les effets de la situation socio-économique et de la possibilité d'accès aux services de santé (Rodríguez et Cleland, 1980; Nations Unies, 1986; Cleland et Wilson, 1987; Hobcraft, 1993). L'augmentation des niveaux d'instruction des mères réduit les risques de voir l'enfant mourir avant l'âge de deux ans (Figure 1.2), en milieu urbain comme en milieu rural. En moyenne, la mortalité juvénile semble diminuer d'environ 8 % pour chaque année additionnelle d'éducation parentale, pour les huit à dix premières années de scolarité au moins, ce qui englobe une partie du secondaire en plus du primaire.

L'éducation parentale influe sur la mortalité juvénile par le recours aux services médicaux (soins prénatals et dispensaires, par exemple) et par la modification des comportements en matière d'hygiène (le fait, par exemple, de se laver les mains et de faire bouillir l'eau). Ces changements de

FIGURE 1.2 RISQUES DE MORTALITE JUVENILE AVANT L'AGE DE DEUX ANS, PAR NIVEAU D'INSTRUCTION DE LA MERE



Note : Les données sont tirées d'un échantillon de 25 pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine.
a. En proportion des risques encourus par les enfants nés de mères n'ayant jamais fréquenté l'école (base 100 sur l'axe vertical).
Source : Hobcraft, 1993.

TABLEAU 1.2 LES EXTERNALITES DE L'INVESTISSEMENT DANS L'EDUCATION DES FILLES, PAKISTAN

Répartition	*Calcul*	*Coût ou avantage (en dollars)*
Coût récurrent d'une année d'éducation pour 1.000 femmes		30.000
Avantages		
Réduction de la mortalité juvénile		
Nombre total de décès évités	60	
Valeur unitaire (en dollars)	800	
Valeur totale des décès évités		48.000
Réduction de la fécondité		
Naissances évitées	500	
Valeur unitaire (en dollars)	65	
Valeur totale des naissances évités		32.500
Réduction de la mortalité maternelle		
Total des décès maternels évités	3	
Valeur unitaire (en dollars)	2.500	
Valeur totale des décès évités		7.500

Source : Summers, 1992.

comportement peuvent être dus à des changements d'appréciation socioculturelle des choses et à la capacité des parents instruits (dont les revenus sont supérieurs à ceux des autres) à assurer à leurs enfants une meilleure nutrition et de meilleurs services de santé (Caldwell, 1979; Lindenbaum, Chakraborty et Elias, 1989; Le Vine et al., 1991).

Même sans prendre en compte ces effets, il est plus rentable d'investir dans l'éducation des femmes que dans celle des hommes quand il s'agit de femmes qui obtiennent un emploi (Psacharopoulos, 1994). Une fois que l'on y ajoute les externalités relatives à la santé et à la fécondité, il devient encore plus justifié d'instruire les filles. On a évalué aux alentours de 3 pour 1, par exemple, le ratio avantages-coûts de ces externalités de santé et de fécondité au Pakistan (Tableau 1.2).

CHAPITRE DEUX

Réalisations et défis

LES SYSTEMES D'EDUCATION des pays à revenu faible et à revenu intermédiaire ont, ces dernières années, fait des progrès sans précédent. Mais il reste d'énormes défis à relever pour tous les pays, quel que soit leur stade de développement éducatif et économique. Certains défis revêtent les proportions d'une crise. Les effectifs sont en train de chuter en Afrique et il reste encore plus de 1 milliard d'analphabètes adultes dans le monde. L'écart de scolarisation entre garçons et filles est encore très large en Asie du Sud et au Moyen-Orient et il ne s'est pas réduit du tout en Asie du Sud au cours des dix dernières années. La qualité de l'éducation est médiocre dans les pays à revenu faible et intermédiaire par rapport aux pays de l'OCDE. Enfin, à mesure que l'évolution des techniques s'accélère, il se produit presque partout un retard inquiétant entre la réforme des structures économiques et celle des systèmes éducatifs, surtout dans les pays qui sont en train de passer du dirigisme économique à l'économie de marché. Le présent chapitre indique ce que sont ces défis, et les Chapitres 3 et 4 montrent en quoi les formes actuelles de financement et de gestion de l'éducation ne sont pas tout à fait de nature à les relever. Le bilan de l'Asie de l'Est montre, toutefois, qu'il est possible de relever ces défis à condition d'appliquer les leçons des expériences qui ont réussi.

L'analyse développée ici est essentiellement régionale. Chacune des six régions définies par la Banque mondiale à des fins opérationnelles est formée de pays qui diffèrent beaucoup les uns des autres; il est donc évident que les

conclusions ne s'appliquent pas à tous les pays de la région. (Les régions sont décrites sous la rubrique « Définitions et notes sur les données » au début de cet ouvrage.) L'analyse a beaucoup souffert de la pauvreté et de la mauvaise qualité des données relatives à l'éducation et à son financement (voir l'appendice au présent chapitre). Le nombre de pays compris dans chaque région varie selon les figures en fonction de la disponibilité des données. Les conclusions quantitatives représentent donc des ordres de grandeur et des directions de tendance plutôt que des indications précises.

L'accès

Le niveau moyen d'instruction est en hausse dans les pays en développement. Pour la première fois dans l'histoire du monde, la plupart des enfants commencent au moins l'école. En 1990, 76 % des 538 millions que sont les 6 à 11 ans des pays en développement allaient à l'école, contre 48 % en 1960 et 69 % en 1980 (UNESCO, 1993a). Ces chiffres témoignent d'une augmentation des taux de scolarisation primaire durant les années 80 dans toutes les régions sauf l'Afrique. Au niveau du secondaire, 46 % des 12 à 17 ans allaient à l'école en 1990, soit un taux en augmentation dans toutes les régions par rapport à 1980. Au niveau supérieur, les taux ont également augmenté durant les années 80 dans les toutes les régions (Figure 2.1).

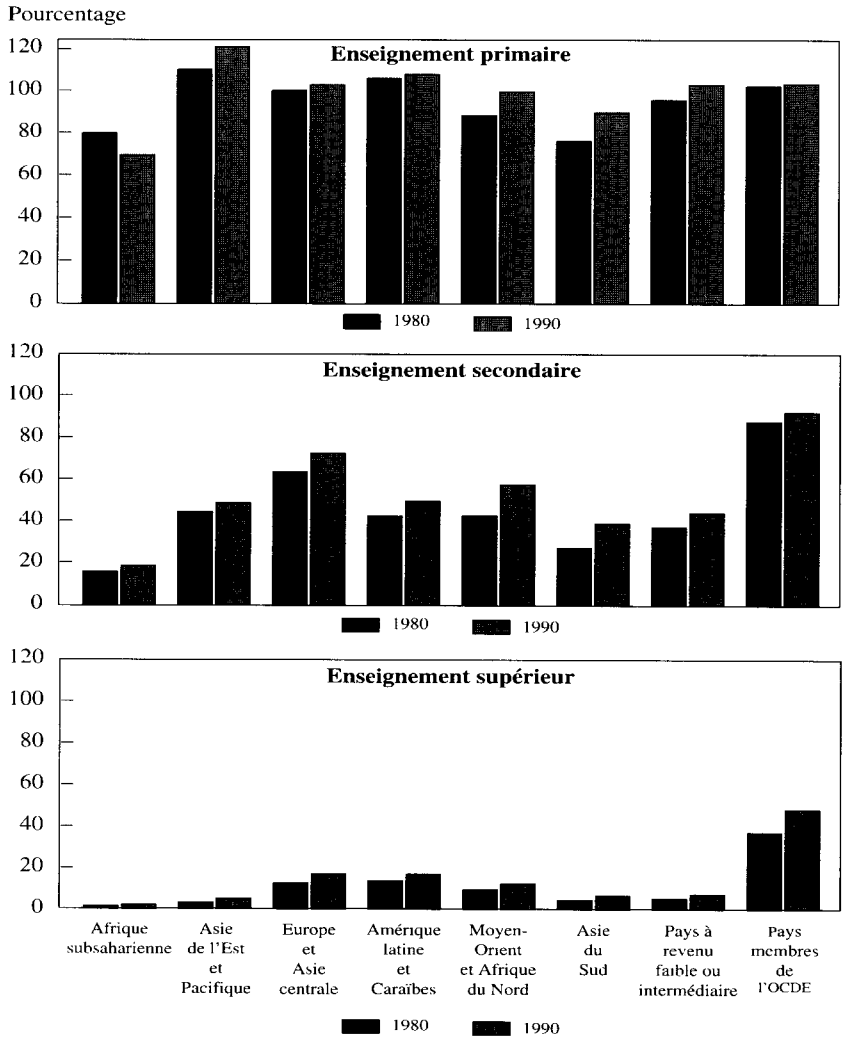
De ce fait, en moyenne, l'enfant d'un pays à revenu faible ou intermédiaire qui avait 6 ans en 1990 avait devant lui 8,5 années de scolarité, contre 7,6 en 1980; ce nombre d'années a augmenté dans toutes les régions sauf l'Afrique (Figure 2.2). Cette augmentation impressionnante ne dit rien, naturellement, sur la qualité de l'éducation.

Ces effectifs sont encore plus remarquables en valeur absolue (Figure 2.3) du fait qu'on les constate en un temps d'austérité budgétaire générale et, dans beaucoup de régions, d'accroissement rapide de population. En Europe de l'Est et en Asie centrale, une scolarité de neuf ou dix années est la norme. En Asie de l'Est et en Amérique latine et aux Caraïbes, l'objectif d'universalisation de l'instruction primaire est presque atteint. Les pays d'Asie du Sud ainsi que du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord font également des progrès continus, bien que ceux d'Asie du Sud aient encore beaucoup de chemin à faire. L'Afrique subsaharienne n'obtient pas de si bons résultats.

Avec l'atténuation de la pression démographique, et le succès passé en matière d'amélioration de l'accès à l'éducation, surtout au niveau primaire, les perspectives d'avenir paraissent encourageantes. Les tendances relevées ci-après ne laissent pourtant pas place à l'autosatisfaction :

- Le nombre absolu d'enfants qui ne reçoivent aucune instruction va probablement augmenter au cours des 20 prochaines années.

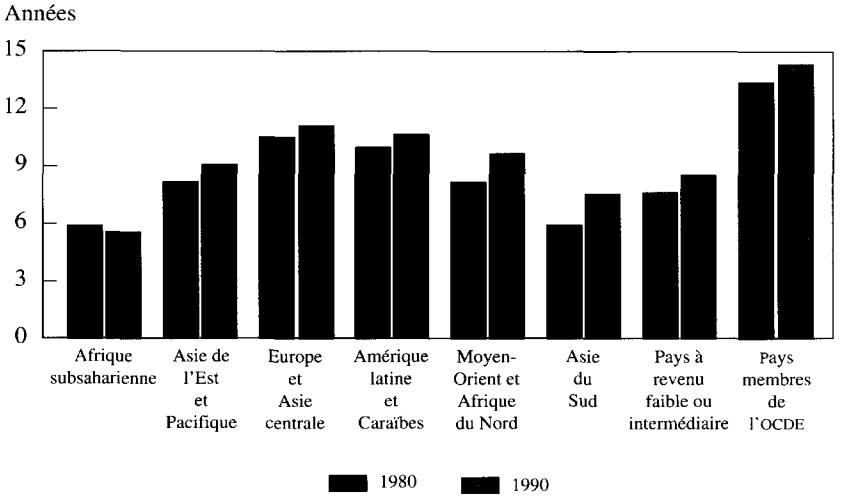
FIGURE 2.1 TAUX BRUTS DE SCOLARISATION PAR REGION ET PAR DEGRE D'ENSEIGNEMENT, 1980 ET 1990



Note : Le taux brut de scolarisation indique le rapport entre le nombre total d'inscrits à un degré d'enseignement d'un pays donné, quel que soit leur âge, et le groupe de population ayant l'âge officiel de la scolarisation à ce degré d'enseignement.

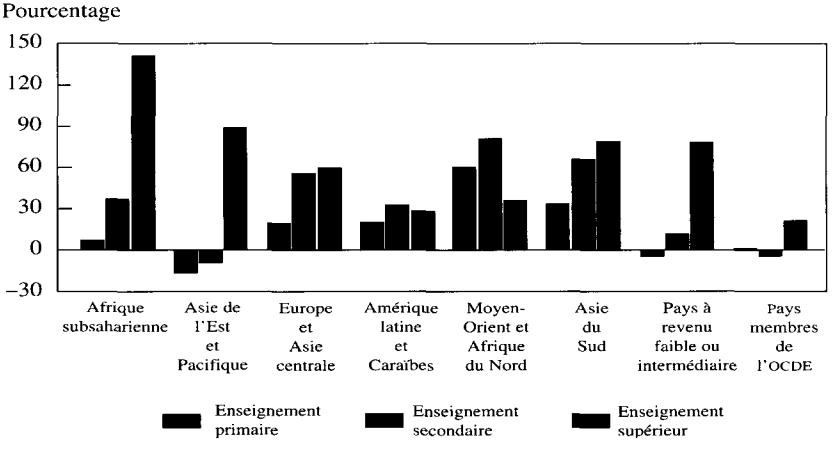
Sources : Sur la base des données des Bailleurs de fonds en faveur de l'éducation en Afrique, 1994, et de l'UNESCO, 1993a, 1993b.

FIGURE 2.2 NOMBRE D'ANNEES DE SCOLARITE PREVISIBLE PAR REGION, 1980 ET 1990



Sources : Sur la base des données des Bailleurs de fonds en faveur de l'éducation en Afrique, 1994, et de l'UNESCO, 1993a, 1993b.

FIGURE 2.3 POURCENTAGE D'ACCROISSEMENT DES EFFECTIFS PAR REGION ET PAR DEGRE D'ENSEIGNEMENT, 1980–90



Sources : Sur la base des données des Bailleurs de fonds en faveur de l'éducation en Afrique, 1994, et de l'UNESCO, 1993a, 1993b.

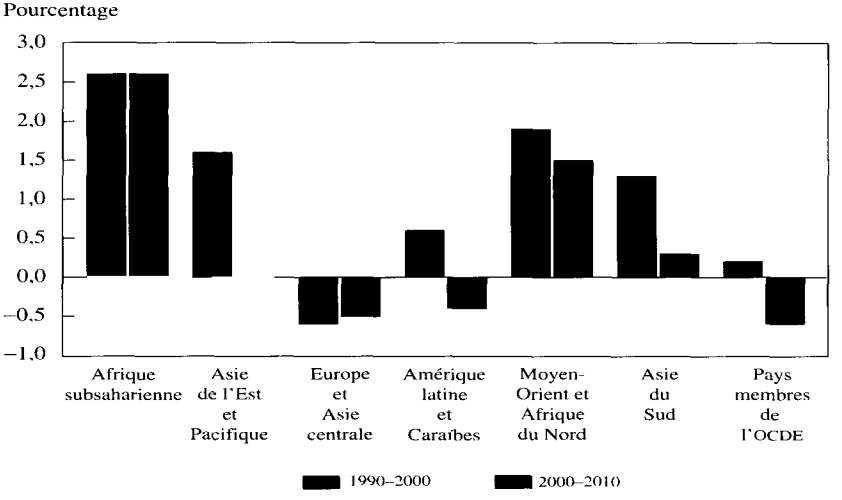
- Seuls les deux tiers des élèves vont jusqu'au bout du cycle primaire.
- L'alphabétisation des adultes paraît devoir demeurer un problème majeur, surtout pour les femmes.
- En raison des succès enregistrés dans le passé au niveau du primaire, la demande d'enseignement secondaire et supérieur augmente plus vite que la capacité d'accueil dans un grand nombre de systèmes éducatifs.
- L'écart d'éducation s'élargit entre les pays de l'OCDE et les économies en transition d'Europe de l'Est et d'Asie centrale.

La pression démographique

La pression démographique sur les effectifs demeurera forte pendant les dix prochaines années, mais elle commencera à s'atténuer au siècle prochain, lorsque le taux d'accroissement des effectifs baissera. La population en âge de fréquenter l'école primaire dans les pays en développement augmentera d'environ 89 millions entre 1990 et l'an 2000, mais seulement de 22 millions entre l'an 2000 et l'an 2010. Certains pays sont entrés dans une ère de transition démographique et vont donc se trouver confrontés à une baisse absolue de leur population d'âge scolaire. Cette baisse a déjà commencé en Europe de l'Est et en Asie centrale et elle se produira dans la première décennie du XXIe siècle en Amérique latine et en Asie de l'Est (Figure 2.4). Beaucoup de pays de ces régions — la Colombie, la Corée et l'Indonésie, par exemple — enregistreront aussi une baisse de leur population d'âge scolaire même avant l'ensemble de la région. C'est là l'explication de la baisse des effectifs du primaire et du secondaire de l'Asie de l'Est, qui apparaît à la Figure 2.3. On constate une tendance inverse en Afrique, où les effectifs du primaire ont augmenté en valeur absolue, mais pas en proportion de l'augmentation de la population d'âge scolaire, si bien que les taux de scolarisation brute ont diminué. En Afrique, en Asie du Sud ainsi qu'au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, la population d'âge scolaire va continuer à augmenter, mais plus lentement dans la première décennie des années 2000 que dans les années 90.

La pression démographique qui pèse sur les effectifs continuera de s'exercer surtout dans les trois régions où les taux de scolarisation des filles sont les plus faibles et les taux de fécondité les plus élevés : l'Afrique, l'Asie du Sud, et le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord. Entre 1990 et 2010, la population en âge de fréquenter l'école primaire devrait augmenter de 59 millions en Afrique, de 28 millions en Asie du Sud, et de 16 millions au Moyen-Orient et en Afrique du Nord.

FIGURE 2.4 ACCROISSEMENT DU GROUPE DE POPULATION D'AGE PRIMAIRE (6–11 ANS), 1990–2000 ET 2000–2010



Source : Projections de la Banque mondiale.

La population non scolarisée

En 1990, environ 130 millions d'enfants en âge de fréquenter l'école primaire, dont 60 % étaient des filles, n'étaient pas scolarisés, contre 160 millions en 1980. Les trois régions où la pression démographique est la plus forte rassemblent, à elles trois, environ les deux tiers de tous les enfants non scolarisés : l'Afrique (50 % de tous les enfants à l'âge du primaire ne vont pas à l'école), l'Asie du Sud (27 %) et le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord (24 %). En chiffres absolus, c'est l'Asie du Sud qui vient en tête en raison de sa nombreuse population (Tableau 2.1). Les populations d'âge scolaire augmentent dans les trois régions, mais elles le font presque deux fois plus vite en Afrique qu'ailleurs (Figure 2.4). Les taux de scolarisation sont faibles en Afrique, et leur moyenne diminue; seulement 46 % des filles à l'âge du primaire vont à l'école. Par contre, les taux de scolarisation primaire sont en hausse, pour les filles comme pour les garçons, en Asie du Sud et au Moyen-Orient, mais ils n'en demeurent pas moins très faibles. Sauf accélération du rythme de la scolarisation, le nombre absolu d'enfants qui ne vont pas du tout à l'école va probablement, pour la première fois depuis 1960, augmenter au cours des deux prochaines décennies, pour atteindre 145 millions en l'an 2000 et

162 millions en 2015 (Tableau 2.1), effet conjugué de taux d'accroissement démographiques qui demeurent élevés et de la baisse des taux de scolarisation dans certains pays. Malgré un tableau d'ensemble positif, il y a au moins 42 pays à revenu faible et à revenu intermédiaire où les ratios bruts de scolarisation primaire sont inférieurs à 90 % (Tableau 2.2). Ces pays se trouvent essentiellement en Afrique et en Asie du Sud, qui regroupent les 12 pays où les ratios bruts sont inférieurs à 50 %, et 21 des 30 pays où ce ratio se situe entre 50 et 90 %. Ce sont là aussi les deux régions où le taux d'accroissement de la population d'âge scolaire est le plus élevé. Les ratios bruts de scolarisation comprennent des élèves plus âgés que la normale, mais ils indiquent des tendances, sinon des changements en termes absolus. Les taux nets de scolarisation, lesquels disent quelle proportion d'enfants à l'âge de l'école primaire sont effectivement inscrits dans le primaire, mesureraient mieux le nombre des enfants non scolarisés, mais ils ne sont pas disponibles.

Ce qui est particulièrement alarmant, c'est la diminution des ratios de scolarisation primaire en Afrique et, dans certains pays, la diminution absolue des effectifs. Les ratios n'ont pas diminué dans tous les pays d'Afrique. Sur les 35 pays pour lesquels on dispose de données relativement bonnes, les ratios bruts de scolarisation primaire ont augmenté dans 20 cas entre 1980 et 1990. Dans 14 autres, toutefois, qui comprennent les plus peuplés, les ratios ont diminué, et souvent beaucoup. Ainsi, le ratio moyen régional (calculé comme la moyenne des ratios nationaux), non pondéré par la population, n'est tombé que de 79 à 78 %. Cela peut paraître mineur, mais c'est la seule région du monde à avoir enregistré une baisse de ratio. Parce que beaucoup des pays dans lesquels le ratio a baissé étaient des pays très peuplés, la moyenne régionale pondérée est tombée de 80 à 69 %.

On ne sait pas bien pourquoi les effectifs scolaires sont en baisse dans beaucoup de pays d'Afrique. Troubles civils et guerres expliquent à la fois la baisse en chiffres absolus et celle des ratios dans plusieurs, comme l'Angola et le Mozambique. Les populations augmentent rapidement, et cela malgré la forte prévalence du VIH/sida (Encadré 2.1) et, dans beaucoup de pays, l'offre d'éducation n'a pas progressé au même rythme que la demande, ce qui fait baisser les ratios de scolarisation. La réduction du nombre d'élèves plus âgés que la normale n'explique pas cette chute; dans six des sept pays à ratios bruts de scolarisation en baisse pour lesquels on dispose de données nettes, la tendance des ratios à la baisse se confirme. Là où les effectifs ont baissé en chiffres absolus, toutefois, la demande a également baissé en raison de la mauvaise qualité de l'éducation, des maigres perspectives d'emploi, de la nécessité de faire participer les enfants aux travaux du ménage, et des difficultés qu'ont les familles à payer les frais de scolarité et autres frais liés à la fréquentation d'une école (Banque mondiale,1988). Quelle que soit l'explication, il ne suffira pas

TABLEAU 2.1 ENFANTS DE 6 A 11 ANS NON SCOLARISES, 1960–90, ET PROJECTIONS POUR L'AN 2000 ET L'AN 2015

(millions)

	1960		*1980*		*1990*		*2000*		*2015*	
Région	*Total*	*Filles*	*Total*	*Filles*	*Total*	*Filles*	*Total*	*Filles*	*Total*	*Filles*
Ensemble des pays en développement	165	96	158	94	129	77	145	85	162	92
	(52)	(62)	(31)	(38)	(24)	(29)	(22)	(27)	(23)	(27)
Afrique subsaharienne[a]	25	14	26	15	41	22	59	32	83	45
	(75)	(82)	(43)	(49)	(50)	(54)	(51)	(55)	(51)	(55)
Moyen-Orient[a]	9	5	9	6	9	5	10	6	12	7
	(61)	(72)	(33)	(43)	(24)	(31)	(21)	(27)	(21)	(26)
Amérique latine et Caraïbes	15	7	9	5	8	4	7	4	7	4
	(42)	(43)	(17)	(18)	(13)	(13)	(11)	(12)	(11)	(11)
Asie de l'Est	67	39	55	32	26	14	27	15	21	11
	(47)	(56)	(25)	(30)	(14)	(16)	(13)	(14)	(12)	(12)
Asie du Sud	49	30	59	38	48	32	47	31	46	29
	(56)	(71)	(40)	(53)	(27)	(28)	(23)	(32)	(20)	(27)

Note : Les chiffres entre parenthèses indiquent le pourcentage d'enfants non scolarisés par rapport au nombre total d'enfants ou de filles. Le découpage régional n'étant pas homogène, la somme des régions ne correspond pas au total pour l'ensemble des pays en développement. Ces chiffres n'ont pas été corrigés pour tenir compte des pays où les enfants entrent dans le primaire à l'âge de 7 ans.

a. Quatre pays nord-africains sont comptés dans deux régions (Afrique subsaharienne et Moyen-Orient).

Source : UNESCO, 1993a.

TABLEAU 2.2 PAYS AU TAUX BRUT DE SCOLARISATION DANS LE PRIMAIRE INFERIEUR A 90 %, 1990

Région et pays	*Taux brut de scolarisation*
50–90 %	
Afrique subsaharienne	
Bénin	67
Burundi	73
Comores	75
Côte d'Ivoire	69
Gambie	64
Ghana	77
Guinée-Bissau	60
Malawi	66
Mauritanie	51
Mozambique	64
Nigéria	72
Ouganda	80
Rép. centrafricaine	68
Rwanda	71
Sénégal	58
Soudan	50
Tanzanie	69
Tchad	64
Zaïre	76
Asie de l'Est et Pacifique	
Papouasie-Nouvelle-Guinée	72
Asie du Sud	
Bangladesh	77
Népal	82
Moyen-Orient et Afrique du Nord	
Arabie Saoudite	77
Maroc	65
Yémen dém.[a]	88
Yémen, Rép. arabe du[a]	76
Amérique latine et Caraïbes	
Bolivie	85
El Salvador	79
Guatemala	79
Haïti	56
Moins de 50 %	
Afrique subsaharienne	
Burkina Faso	37
Djibouti	44
Ethiopie	39
Guinée	37
Libéria	30
Mali	24
Niger	29
Sierra Leone	48
Somalie	10
Asie du Sud	
Afghanistan	24
Bhoutan	25
Pakistan	42

a. Avant l'unification.
Sources : Bailleurs de fonds en faveur de l'éducation en Afrique, 1994; UNESCO, 1993b.

ENCADRE 2.1 LE SIDA ET L'EDUCATION

Le virus d'immunodéficience humaine (VIH), qui cause le sida, poursuit ses ravages. L'Organisation mondiale de la santé projette que, d'ici à l'an 2000, jusqu'à 26 millions d'êtres humains pourraient être séropositifs et que 1,8 million mourront du sida chaque année, dont la plupart en pleine jeunesse, à l'âge de la plus grande productivité professionnelle. Ces décès pourraient avoir un impact profond sur la demande d'éducation. Les enfants dont les parents meurent du sida sont souvent forcés de quitter l'école pour survivre. En Tanzanie, par exemple, la forte prévalence du VIH/sida est associée au retrait des filles de l'école et à leur mariage à un âge précoce, compromettant ainsi une grande partie des progrès réalisés dans l'éducation des femmes (Ainsworth, Over et Rwegarulira, 1992; Shaeffer, 1993).

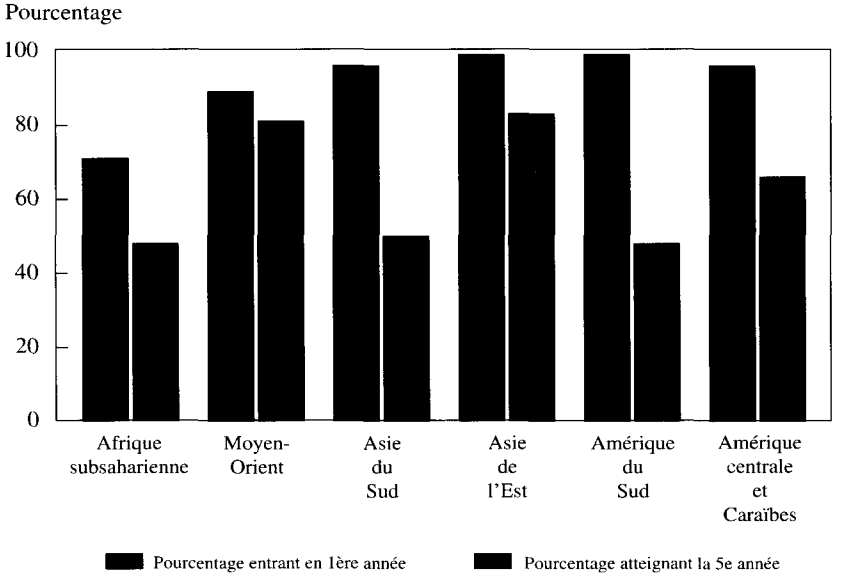
de mettre fin à la baisse des taux de scolarisation pour empêcher une augmentation en chiffres absolus du nombre de jeunes Africains qui ne vont pas à l'école. Autrement dit, le taux d'accroissement de la population d'âge scolaire est supérieur à celui de la scolarisation.

La faiblesse des taux d'achèvement du cycle primaire

Environ 30 % des enfants de pays en développement qui commencent des études primaires ne les achèvent pas. Plus de la moitié des pays d'Asie de l'Est et du Moyen-Orient ont des taux d'achèvement supérieurs à 80 %, de même que tous les pays d'Europe et d'Asie centrale. Par contre, un tiers seulement des pays d'Amérique latine et un cinquième seulement des pays d'Afrique et d'Asie du Sud ont des taux d'achèvement supérieurs à 80 % (UNESCO, 1993b). Des taux d'achèvement faibles signifient que la proportion d'enfants qui vont jusqu'à la cinquième année du primaire est à peu près la même en Afrique, en Asie du Sud et en Amérique du Sud, malgré des taux de scolarisation très différents en première année (Figure 2.5).

La faiblesse des taux d'achèvement du cycle primaire tient à l'existence de taux élevés de redoublement et d'abandon. Redoublements et abandons sont étroitement liés, les premiers conduisant souvent aux seconds, encore que leurs causes soient généralement différentes. Du côté de l'offre, la faiblesse des taux d'achèvement peut tenir à des problèmes de qualité de l'enseignement. Du côté de la demande, les familles peuvent avoir besoin de faire travailler les enfants (dans la production agricole, par exemple) et elles peuvent être amenées à retirer leurs enfants, et en particulier les filles, de l'école, soit temporairement, ce qui conduit à des redoublements, soit même définitivement. L'abandon a manifestement des incidences sur l'acquis scolaire, mais ceci peut ne pas être le

FIGURE 2.5 EFFECTIFS ET TAUX DE RETENTION DANS LE PRIMAIRE PAR REGION, VERS 1990



Note : Les données ne tiennent pas compte des enfants plus âgés que la normale. Il s'agit de projections établies à partir d'analyses par cohorte reconstituée. Les régions sont celles utilisées par l'UNICEF.
Source : UNICEF, 1993.

cas du redoublement si l'élève apprend davantage en redoublant une classe (Eisemon, Schwille et Prouty 1992; Psacharopoulos et Velez, 1993). Naturellement, le redoublement coûte cher au système. Et quand un élève redouble plus d'une fois, le redoublement conduit souvent à l'abandon.

L'analphabétisme adulte

La conjonction d'une augmentation du nombre absolu d'enfants non scolarisés et des faibles taux d'achèvement du cycle primaire veut dire que, dans les pays les plus pauvres, le système éducatif de type formel demeurera probablement incapable de venir à bout de l'analphabétisme. Celui-ci, qui touchait environ 55 % de tous les adultes dans les pays à revenu faible et à revenu intermédiaire en 1970, n'en touchait plus que 35 % en 1990, mais ce pourcentage représente encore plus de 900 millions d'illettrés, contre 840 millions en 1970. Les adultes illettrés comprennent beaucoup plus de femmes que d'hommes — aspect frappant des disparités entre statut des femmes et des

hommes qui caractérisent encore beaucoup de pays. En outre, bien que les taux d'analphabétisme adulte soient en baisse, ils demeuraient aux alentours de 50 % en Afrique, au Moyen-Orient et en Asie du Sud en 1990, et ne tomberont guère, sauf nouvelles interventions, au-dessous de 40 % dans ces régions d'ici l'an 2000 (UNESCO, 1990).

Une demande croissante d'éducation secondaire et supérieure non satisfaite

Dans la plupart des pays à revenu faible et à revenu intermédiaire, le nombre des candidats aux études secondaires et supérieures est sensiblement plus élevé que les capacités d'accueil des établissements et leur proportion par rapport au nombre d'admis est en hausse (pour plus amples détails sur l'Asie, par exemple, voir Tan et Mingat, 1992). Au niveau supérieur, cet écart traduit en partie le fait que l'enseignement public est gratuit ou fortement subventionné. A l'Université du Pendjab, au Pakistan, 94 % des demandes d'inscription ont été rejetées en 1986, contre 91 % cinq ans plus tôt (Butt et Sheikh, 1988). Dans beaucoup de pays, comme la Corée et la Thaïlande, les parents font souvent donner des leçons particulières à leurs enfants en dehors des heures de classe pour augmenter leurs chances d'être admis. Le redoublement de la dernière année du cycle est également chose courante, façon de faire la queue en vue d'une admission au cycle suivant. A Maurice, plus de 40 % des élèves du secondaire redoublent au moins une fois pour accroître leurs chances d'être admis dans le supérieur; au Burundi, plus de 70 % des élèves du primaire redoublent la dernière année du cycle.

L'élargissement de l'écart entre la demande et l'offre au niveau secondaire tient à l'accroissement de la population, à l'augmentation de la proportion d'élèves « finissant » le primaire, aux difficultés qu'ont les gouvernements à financer un système public en expansion, à celles qu'ont les parents pauvres à acquitter les frais de scolarité et aux restrictions mises à l'enseignement privé. Les faits tendent fortement à montrer, un peu partout dans le monde en développement, que, si beaucoup des 12 à 17 ans ne font pas d'études secondaires, ce n'est pas par manque d'intérêt, mais par manque de places (Holsinger et Baker, 1993). En Tanzanie, par exemple, les candidats admis dans le secondaire public représentaient 11 % des diplômés du primaire en 1970, mais seulement 1 % en 1984, du fait que l'enseignement privé secondaire était interdit en Tanzanie et parce que le nombre d'écoles publiques n'avait pas augmenté. Depuis que la Tanzanie a, au milieu des années 80, autorisé l'enseignement privé au niveau secondaire, il y a eu explosion des effectifs, ceux des établissements d'enseignement secondaire privés dépassant maintenant ceux des établissements publics. Ce bond des effectifs démontre à l'évidence l'existence

d'une demande antérieure d'éducation secondaire non satisfaite. Une comparaison avec le Kenya montre clairement qu'on peut, en encourageant l'enseignement privé, contribuer à satisfaire la demande d'éducation secondaire (Knight et Sabot, 1990). On observe le même phénomène dans l'enseignement supérieur. En Roumanie, le nombre des diplômés du secondaire a augmenté de plus de 20 % par an durant les années 80. Cette augmentation a stimulé une énorme demande, jusque-là refoulée, de formation universitaire qui a fait éclore plus de 60 universités privées depuis que celles-ci sont devenues légales (Banque mondiale, 1991b).

L'élargissement de l'écart entre pays de l'OCDE et économies en transition

Un large écart sépare, en termes d'années de scolarité, les pays membres de l'OCDE et les économies en transition d'Europe orientale et centrale. La moyenne du « nombre d'années d'école prévisible », définie comme le nombre d'années de scolarisation dont un enfant de six ans pourra espérer bénéficier, est nettement moins élevée dans les économies en transition que dans les pays de l'OCDE (Figure 2.2). En outre, cette moyenne représente un objectif mobile : dans les pays de l'OCDE, le nombre normal d'années d'école prévu pour un enfant moyen de six ans est passé de 13,4 en 1980 à 14,3 en 1990 et il continuera à augmenter dans les années 90. En Europe orientale et centrale, il y a eu augmentation du nombre escompté d'années d'école durant les années 80, mais, selon des indications initiales, le niveau attendu serait en baisse dans les économies en transition dans les années 90. Comme le niveau de la scolarité augmente dans les pays de l'OCDE et qu'il baisse dans les économies en transition, il y a, de ce fait, creusement de l'écart.

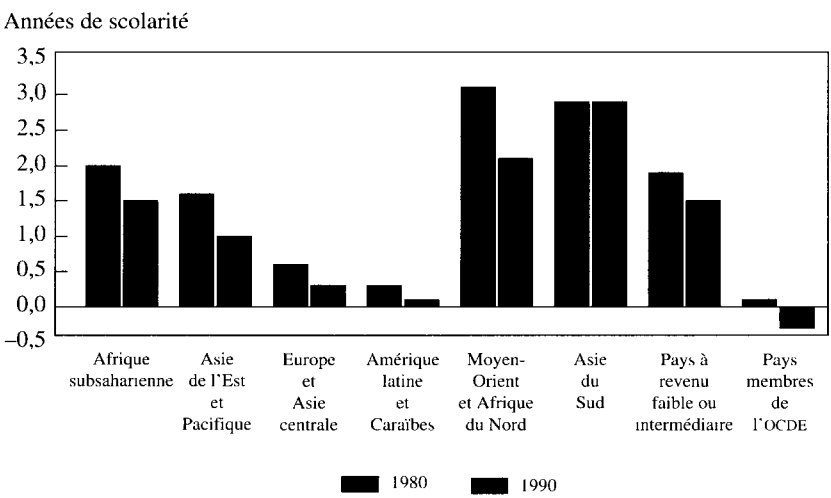
L'équité

Les filles, les pauvres des campagnes, les enfants de minorités linguistiques et ethniques, les nomades, les réfugiés, les enfants des rues et les enfants qui travaillent ainsi que ceux qui ont des besoins spéciaux vont moins à l'école que les autres. Cela tient, en partie, à un problème d'accès limité et, en partie, à une moindre demande. Bien que, globalement, la proportion des filles scolarisées ait augmenté, les garçons sont toujours plus susceptibles d'aller à l'école. En 1990, une fillette moyenne de six ans de pays à revenu faible ou intermédiaire pouvait escompter 7,7 années de scolarité, contre 6,7 en 1980; un garçon moyen de six ans pouvait en escompter 9,3. L'écart entre garçons et filles est le plus grand en Asie du Sud, où, en 1990, le nombre d'années de scolarité escompté pour une fille était de 6,0 et, pour les garçons, de 8,9, et au Moyen-

Orient, où une fille pouvait escompter 8,6 années de scolarité et un garçon 10,7. L'écart entre sexes est maintenant très faible en Europe orientale et centrale ainsi qu'en Amérique latine, encore que, bien sûr, ce genre de généralisations régionales masque des exceptions nationales, comme la Turquie. Dans toutes les régions sauf l'Asie du Sud, l'écart entre les deux sexes se réduit (Figure 2.6).

L'écart de scolarisation entre les deux sexes n'est pas simplement, bien sûr, affaire d'accès. A l'insuffisance de capacités d'accueil pour les filles s'ajoute, dans un grand nombre de pays, une faible demande parentale d'éducation pour les filles, ce qui s'explique à la fois par des causes socioculturelles et par le travail que fournissent les filles à l'intérieur et à l'extérieur de la maison. Les parents instruits sont plus portés que les illettrés à inscrire leurs filles à l'école, et les régions où la proportion d'adultes illettrés est la plus élevée sont par conséquent celles où l'écart entre sexes est le plus grand. Il ne suffira pas, pour résorber cet écart, d'accroître la capacité d'accueil scolaire des filles; il faudra vaincre l'ignorance de beaucoup de parents quant à ce qu'ils peuvent gagner à faire scolariser leurs filles.

FIGURE 2.6 ECART ENTRE GARÇONS ET FILLES POUR LE NOMBRE D'ANNEES DE SCOLARITE PREVISIBLE PAR REGION, 1980 ET 1990



Sources : Sur la base des données des Bailleurs de fonds en faveur de l'éducation en Afrique, 1994, et de l'UNESCO, 1993a, 1993b.

Les populations rurales sont moins éduquées que les populations urbaines. En Indonésie, la proportion de population urbaine à n'avoir pas été du tout à l'école n'était que de 3 % en 1980, contre 10 % pour la population rurale. Au Venezuela, en 1991, 95 % des jeunes citadins de 10 à 14 ans étaient scolarisés, contre 86 % seulement des jeunes ruraux du même âge (Banque mondiale, 1993e). Les différences entre sexes sont particulièrement fortes quand on les rapporte au lieu de résidence — urbaine ou rurale. Au Pakistan, en 1991, la proportion de filles et de garçons de 7 à 14 ans à n'avoir jamais fréquenté l'école était, respectivement, de 73 et de 83 % en milieu urbain, mais de 40 et 74 % en milieu rural (Sathar et Lloyd, 1993). En Egypte, 35 % de la population rurale sait lire et écrire, contre 61 % de la population urbaine (Banque mondiale, 1991d). En Colombie, 60 % environ des élèves des villes reçoivent une scolarité primaire complète, contre 20 % seulement en milieu rural (Banque mondiale, 1990b).

La faiblesse relative des effectifs de pauvres scolarisés est la plus prononcée dans le supérieur, fait largement imputable aux inégalités d'accès observées aux niveaux primaire et secondaire. C'est ainsi qu'à la fin des années 80, 63 % de la population estudiantine du Chili étaient issus du quartile de revenus supérieurs des ménages, tandis qu'en Indonésie et au Venezuela, 92 % et 77 %, respectivement, venaient du quintile supérieur de revenus (Tilak, 1989; Banque mondiale, 1993c, 1993e).

Les minorités linguistiques souffrent, elles aussi, d'une faiblesse relative des taux de scolarisation parce qu'elles sont souvent pauvres et à cause de problèmes de politique linguistique. La plupart des pays sont multilingues, soit officiellement, soit dans les faits. Plus de 5.000 langues et de dialectes sont parlés dans le monde, dont plus de 200 au Mexique et plus de 400 en Inde et au Nigéria. La diversité linguistique est le reflet de la diversité ethnique, et elle est souvent associée à des niveaux élevés d'analphabétisme. Au Guatemala, par exemple, la population autochtone rurale est analphabète à 80 %, et l'élément autochtone masculin de la population active ne compte en moyenne que 1,8 année de scolarité. Dans le Pérou rural, où la majorité de la population est autochtone, 70 % des plus de cinq ans dont la langue est le quechua n'ont jamais été à l'école, pourcentage qui n'est que de 40 % dans le cas des Péruviens non autochtones (Psacharopoulos et Patrinos, 1994).

Parmi les autres groupes de population pour lesquels la fréquentation de l'école présente des difficultés, il y a les nomades, les réfugiés, les enfants des rues, les enfants qui travaillent, ceux qui ont des difficultés d'apprentissage et ceux qui souffrent de déficiences physiques. Les réfugiés souffrent de la réticence des gouvernements des pays d'accueil à dépenser de l'argent pour des immigrants temporaires. Les enfants des rues souffrent de l'absence de direction parentale et les enfants qui travaillent sont victimes de la nécessité de

contribuer au revenu familial. La maladie et la malnutrition se traduisent, dans les pays en développement, par l'existence d'une forte proportion d'enfants qui souffrent de difficultés d'apprentissage et de déficiences physiques, dont le nombre représenterait de 10 à 12 % de tous les moins de 15 ans. La plupart de ces enfants handicapés sont issus de familles pauvres et, pour la plupart, n'ont pas accès à l'école. D'après des estimations officielles émanant de pays en développement, seul un sur cent des enfants qui ont des besoins spéciaux reçoit une forme quelconque de scolarité (Mittler, Brouillette et Harris, 1993).

La qualité

La qualité de l'éducation est difficile à définir et à mesurer. Une bonne définition doit prendre en compte les résultats obtenus par les élèves. La plupart des éducateurs inclurait aussi dans cette définition la nature des expériences éducatives qui contribuent à la production de ces résultats, l'environnement éducatif (Ross et Mählck, 1990). En ce qui concerne à la fois l'acquisition du savoir et le cadre dans lequel elle se fait, la qualité de l'éducation à tous les niveaux dans les pays à revenu faible et intermédiaire n'atteint pas celle des pays de l'OCDE, encore que l'absence de données de séries chronologiques sur les résultats empêchent de discerner des tendances. En outre, dans ces pays, les taux d'abandon et de redoublement sont plus élevés que dans les pays à revenu élevé.

Un important indicateur de la qualité de l'éducation est la valeur ajoutée par la scolarité — mesure des résultats (Bridge, Judd et Moock, 1979; Lockheed et Hanushek, 1988). La valeur ajoutée est l'acquisition du savoir et la probabilité accrue de pouvoir exercer une activité génératrice de revenus. (La valeur ajoutée de l'enseignement supérieur comprend aussi la productivité de la recherche.) Les gains d'aptitudes cognitives peuvent se mesurer par des contrôles de connaissance. Il est extrêmement difficile de mesurer l'évolution de la probabilité de pouvoir exercer une activité génératrice de revenus parce que cela dépend aussi de l'évolution de la demande de travail dans une économie. Ainsi, un diplômé d'université pourrait avoir reçu une bonne formation en langues anciennes, alors qu'il pourrait n'y avoir aucune demande pour ce type de compétences.

Des comparaisons internationales ont récemment été faites sur les résultats obtenus en lecture, en mathématiques et en sciences par des élèves de 9 ans et de 14 ans. La majeure partie des pays qui faisaient l'objet de ces comparaisons étaient des pays membres de l'OCDE, mais un nombre suffisamment élevé de pays en développement avait été inclus pour montrer que les scores obtenus par les pays en développement étaient plus faibles — dans certains cas de plus d'un écart type — que la moyenne internationale pour tous les pays comparés. Les

résultats obtenus en lecture par les élèves de 14 ans du Botswana, des Philippines, de la Thaïlande, de la Trinité-et-Tobago, du Venezuela et du Zimbabwe illustrent cette constatation (Figure 2.7). Au Burkina Faso et dans d'autres pays du Sahel, la moyenne des notes obtenues par les élèves est parfois voisine de l'aléatoire, d'où l'on peut conclure que les élèves apprennent très peu (Jarousse et Mingat, 1993).

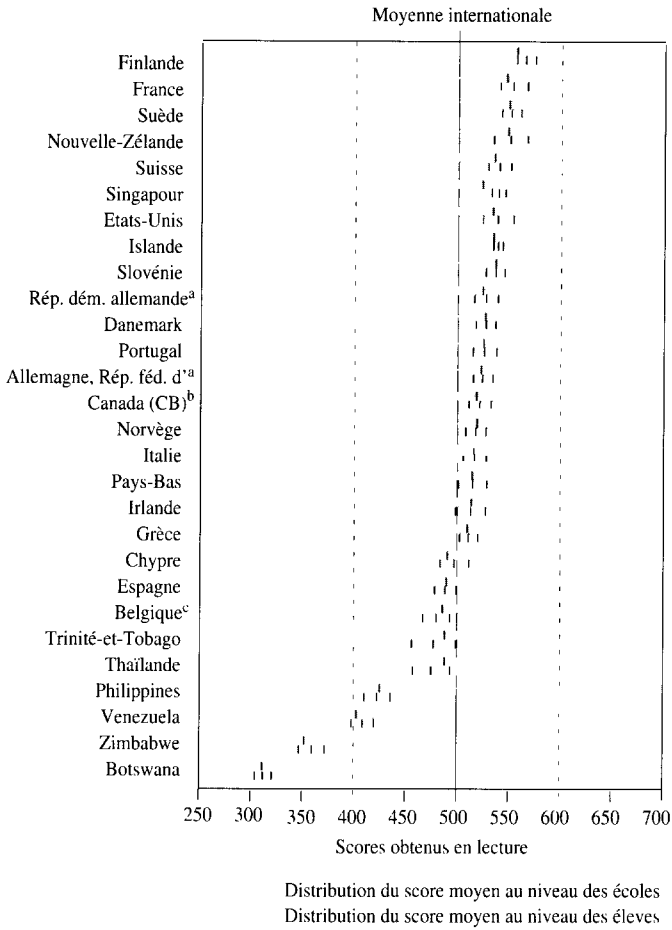
Chose aussi frappante que la faiblesse des scores moyens réalisés par les pays en développement : l'écart par rapport à la moyenne est plus grand, tant pour les scores réalisés par les élèves que par les écoles. Certains élèves du Venezuela, par exemple, obtiennent en lecture des scores aussi élevés que la moyenne internationale; d'autres obtiennent des scores qui les situent dans le décile inférieur. Aux Philippines, 15 % des écoles obtenaient, à un test de vérification des connaissances en sciences générales, des résultats supérieurs aux scores médians pour tous les pays (Lockheed, Fonacier et Bianchi, 1989). Les écarts de scores en lecture dans les pays en développement paraissent liés aux différences entre écoles urbaines et écoles rurales, différences infiniment plus prononcées que dans les pays avancés (Figure 2.8). Améliorer la qualité impliquera donc non seulement d'élever la moyenne des résultats, mais aussi de réduire les écarts entre élèves et écoles en améliorant avant tout l'environnement éducatif et le produit de l'éducation dans les plus mauvaises écoles.

Retards pris par la réforme de l'éducation

Un problème plus général — et très inquiétant — est celui que représente l'écart entre la réforme des systèmes économiques des pays et celle de leurs systèmes éducatifs. Comme on l'a vu au Chapitre premier, le progrès des techniques s'accélère, et avec lui le rythme de l'évolution des structures économiques. Dans ces conditions, tout retard pris par la réforme des systèmes éducatifs sur celle des structures économiques peut signifier une croissance moindre et davantage de pauvreté que ce ne serait le cas autrement. Cette dynamique est particulièrement prononcée dans les anciennes économies socialistes d'Europe orientale et centrale, où une grande partie de l'impressionnant héritage éducatif laissé par la période communiste est maintenant menacée par l'austérité, l'incertitude et la réaction trop lente du système éducatif à l'évolution politique et économique (Encadré 2.2).

Les systèmes éducatifs d'Europe orientale et centrale hérités de la période socialiste étaient conçus pour une économie planifiée qui faisait appel à une main-d'oeuvre dotée de compétences d'ordre intellectuel, technique et professionnel spécialisées. Il en résultait une prolifération de programmes étroits de formation. Parce que les affectations de ressources étaient déterminées par les objectifs d'un plan établi en fonction de considérations politiques, il n'y avait

FIGURE 2.7 RENDEMENTS EN LECTURE DES ELEVES DE 14 ANS DANS CERTAINS PAYS, 1990–91



Note : Pour chaque pays, le trait vertical au centre de chaque barre indique la moyenne; les traits verticaux situés de part et d'autre représentent un écart type de +1,96 et –1,96; les deux extrémités de la barre correspondent, respectivement, au 25e et au 75e centiles; et les deux extrémités du trait horizontal prolongeant la barre de part et d'autre correspondent, respectivement, au 10e et au 90e centiles. Les lignes verticales en pointillé indiquent l'intervalle de variation dont les limites sont égales à la valeur du score moyen international plus ou moins un écart type.

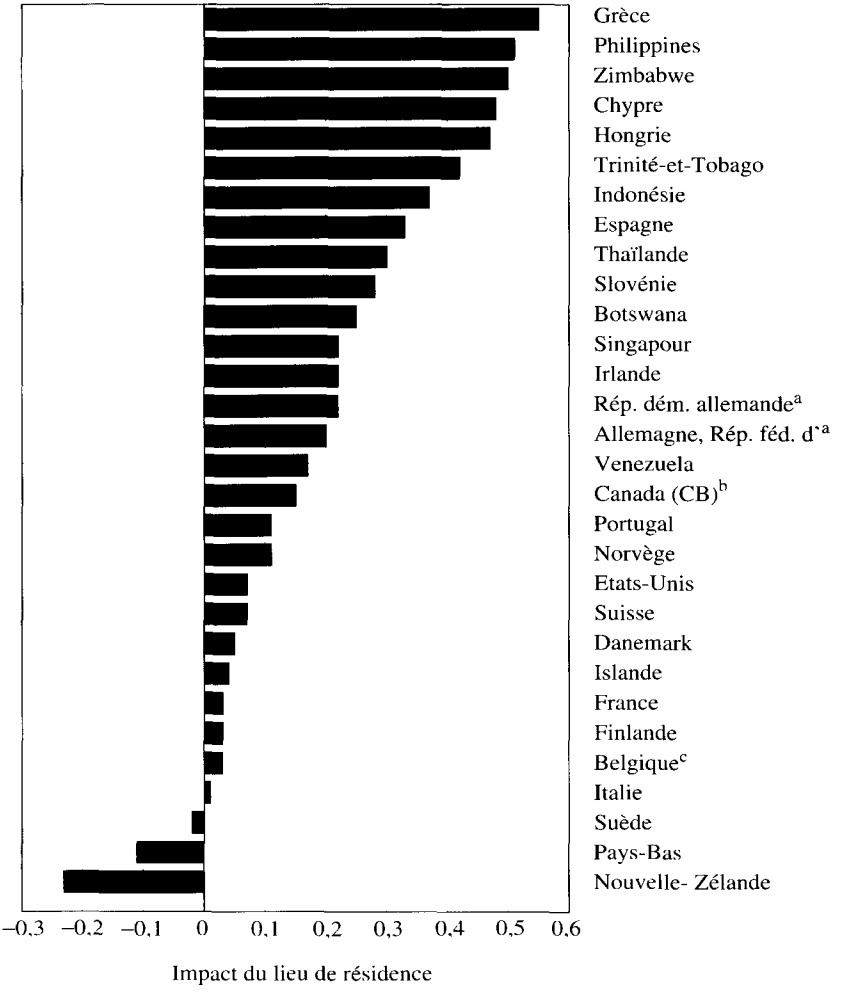
a Avant l'unification.

b. Colombie britannique.

c. Zone francophone.

Source : IEA, 1994

FIGURE 2.8 ECART ENTRE LES RENDEMENTS EN LECTURE DES ELEVES DE 14 ANS EN MILIEU URBAIN ET EN MILIEU RURAL DANS CERTAINS PAYS, 1990–91



Note : Mesure de la différence entre les scores moyens des élèves en milieu urbain et ceux des élèves en milieu rural réduite par l'écart type global. Une valeur indicielle inférieure à 0,2 n'est pas considérée comme significative; une valeur comprise entre 0,2 et 0,5 indique une légère différence; et une valeur supérieure à 0,5, une différence modérée à importante.

a. Avant l'unification.

b. Colombie britannique.

c. Zone francophone.

Source : IEA, 1994.

ENCADRE 2.2 SITUATION DE L'EDUCATION EN EUROPE ORIENTALE ET CENTRALE DURANT LA PERIODE DE TRANSITION POLITIQUE ET ECONOMIQUE

Malgré le peu de données de séries chronologiques fiables dont on dispose, il semble bien que les économies en transition aient connu un recul d'importants indicateurs d'éducation dans les années 90. En Russie, par exemple, les effectifs du supérieur se sont contractés de 5 %, ceux des établissements techniques et professionnels de 9 et de 7 %, respectivement. Ceux des établissements préscolaires ont enregistré une chute de 22 % entre 1991 et 1993. Rien qu'entre 1992 et 1993, le total des dépenses d'éducation a chuté de 29 % en valeur réelle. Dans un pays où le contrôle de l'Etat produisait un degré élevé d'uniformité dans le financement de l'éducation, on observe une accentuation des différences de dépenses d'éducation entre localités riches et pauvres.

En Pologne, comme en Russie, la part des dépenses d'éducation dans un PIB qui se contracte a baissé, alors même que l'économie de la Pologne a renoué avec la croissance. En Bulgarie, en Hongrie et en Roumanie, ainsi que dans plusieurs autres pays d'Europe orientale et centrale, les budgets de l'éducation ont été mieux protégés, mais les dépenses publiques ont baissé en valeur réelle. Dans les établissements publics d'enseignement supérieur de Roumanie, les dépenses par étudiant ont baissé de 36 % entre 1990 et 1993, alors que les effectifs augmentaient d'environ 44 %.

Tout un secteur d'enseignement privé dynamique a fait son apparition en Bulgarie, en Estonie, en Roumanie, en Russie et ailleurs comme alternative à un enseignement obligatoire et un enseignement supérieur d'Etat. Les programmes d'un grand nombre de ces établissements font une grande place à la formation en langues étrangères, à la gestion et aux

guère besoin de cadres de direction bien formés, de main-d'oeuvre très qualifiée, ou de gens capables de faire preuve d'initiatives individuelles. Les études en sciences sociales appliquées et en lettres étaient découragées. Les pratiques suivies pour enseigner et apprendre laissaient assez peu de place aux études indépendantes et au développement de la pensée critique.

Cela dit, l'héritage éducatif du socialisme n'en demeure pas moins impressionnant. Cet héritage comprend, notamment, l'alphabétisation quasi totale des adultes, l'accès de tous à l'instruction primaire et au premier cycle du secondaire, une moyenne élevée des niveaux d'acquis éducatifs, une réduction appréciable des inégalités d'accès associées au sexe, à l'origine ethnique, à la résidence en milieu rural et à la situation socio-économique, la fourniture d'un enseignement obligatoire de haute qualité et la création d'un vaste réseau

autres compétences auxquelles fait appel l'économie de marché. Néanmoins, ce n'est que récemment qu'ont été adoptés, dans un petit nombre de pays comme la Roumanie, pays qui comptait 66 universités privées en 1994, des textes législatifs homologuant les établissements privés et reconnaissant les titres qu'ils délivrent.

Les efforts de réforme entrepris durant les premières années de transition ont consisté principalement à dépolitiser les programmes et la gestion des écoles, à rétablir l'autonomie politique des universités et à redéfinir les droits des minorités ethniques et linguistiques à l'éducation et, surtout en Russie, à renforcer le contrôle de la scolarité par les collectivités locales. Les garanties d'emploi dont bénéficiaient les diplômés du système éducatif ont été supprimées, comme l'a été l'obligation faite aux entreprises d'Etat d'assurer et de financer diverses activités d'éducation et de formation. Le principe de la participation aux coûts d'une éducation non obligatoire a été embrassé, soit officiellement par voie législative, soit de manière informelle par l'application de nouveaux droits de scolarité.

Dans la plupart des pays d'Europe orientale et centrale, toutefois, les structures relatives à l'administration et à l'attribution des financements publics pour l'éducation sont demeurées largement inchangées, nonobstant une pléthore de propositions de réformes. L'absence de réformes globales a pour conséquence, notamment, le recours croissant aux décrets et aux règlements pour la gestion des systèmes éducatifs. En Roumanie, pays qui n'a pas encore adopté de loi organique sur l'éducation, le gouvernement a jugé nécessaire de publier plus de 2.000 décrets et règlements temporaires depuis 1990 pour gérer le sous-secteur de l'enseignement supérieur (Eisemon et al., à paraître; Laporte et Schweitzer, 1994; Vlasceanu, 1993; Banque mondiale, 1994k, 1994l).

d'établissements préscolaires, ainsi qu'une excellente réputation internationale dans un grand nombre de formations et de recherches scientifiques avancées. Or, ces réalisations sont maintenant menacées par l'austérité, l'incertitude politique et économique et, en particulier, par la lenteur de la réaction des systèmes éducatifs de l'ensemble de la région à l'apparition de régimes politiques participatifs et d'économies soumises aux lois du marché et par la demande de nouveaux types de compétences qui en résulte.

Le retard pris par les systèmes éducatifs est tout aussi grave — sinon aussi visible — dans d'autres régions face au renforcement de la concurrence économique mondiale et à l'ouverture des marchés. Ces évolutions soulignent la nécessité d'avoir une main-d'oeuvre toujours plus qualifiée et plus instruite et dont les qualifications soient uniformément réparties parmi la population. Les

pays d'Asie de l'Est, qui ont généralement investi massivement en capital humain de base, pour les femmes comme pour les hommes, offrent des exemples remarquables de ce qui peut être fait quand réforme du système éducatif et réforme du système économique vont de pair.

Annexe. La pauvreté des données relatives à l'éducation

Les données et les travaux de recherche sur l'éducation sont généralement insuffisants pour suivre l'évolution des choses, élaborer la politique du secteur et guider l'affectation des ressources. En Syrie, par exemple, le nombre des élèves qui sont allés jusqu'au bout du cycle secondaire a été récemment supérieur de 50 % aux estimations, ce qui a eu d'énormes répercussions sur l'enseignement supérieur. En Ouganda, selon le Ministère des finances, il y avait 85.000 enseignants du primaire en 1992, alors que le Ministère de l'éducation en évaluait le nombre à 140.000 (Puryear, 1995). A Maurice, le caractère rationnel de la réforme de l'éducation de base des années 90 a été compromis par la médiocrité de la qualité et de l'analyse des données relatives à l'éducation (Bhowon et Chinapah, 1993).

Les principales causes de ces problèmes sont les suivantes :

- Les statistiques qui existent sur l'éducation ne sont généralement pas fiables.
- Les statistiques sont souvent en retard sur la réalité et ne sont donc que d'une utilité limitée pour l'information des décideurs.
- La collecte des statistiques se fait souvent uniquement parce qu'on estime devoir le faire sans suffisamment réfléchir sur le cadre théorique sous-jacent, sur les perspectives comparatives de l'opération et sur ses finalités.
- L'information recueillie concerne davantage le calcul des intrants que l'évaluation des résultats et le suivi des incidences sur le marché du travail.
- En général, il n'existe pas de travaux de recherche sur l'éducation, ou, s'il en existe, ils ne sont pas utilisés comme complément des statistiques dans le suivi des systèmes éducatifs.

Des efforts sont maintenant en cours en vue d'améliorer la situation dans un grand nombre de pays. L'initiative de l'OCDE concernant la mise au point d'un ensemble limité d'indicateurs permettant de comparer les systèmes éducatifs nationaux constitue un vaste projet coopératif conçus pour améliorer la fiabilité, l'actualité, l'utilité décisionnelle et la comparabilité d'un ensemble minimum de statistiques essentielles sur le financement de l'éducation, les dépenses qu'elle implique et les résultats obtenus (OCDE, 1993; Tuijnman et Bottani, 1994). Des initiatives similaires commencent à voir le jour ailleurs, notamment

en Asie. Et certains pays d'Amérique latine possèdent des données relativement bonnes.

Pour louables qu'ils soient, ces efforts ne vont pas assez loin car ils ne touchent pas aux causes principales du problème dans une perspective mondiale. Dans la plupart des pays, il n'y a guère d'incitations, et souvent peu de fonds disponibles, pour la collecte et l'analyse de données, surtout en ce qui concerne l'évaluation des acquisitions, ainsi que le suivi et l'évaluation de l'évolution du système éducatif. Dans beaucoup de pays, en effet, on craint les répercussions politiques qu'il pourrait y avoir à signaler l'existence de tendances négatives et de faiblesses dans le système éducatif. Sur le plan international, l'absence de direction mondiale se fait sentir. L'UNESCO, par exemple, établit des statistiques internationales à partir des statistiques que lui fournissent ses pays membres, mais sans les vérifier. Un effort international majeur en concertation, impulsé par l'UNESCO et la Banque mondiale en vue d'améliorer les données et la recherche sur l'éducation dans les pays en développement, s'engage. Cette initiative rappelle un peu celles des années 50 qui avaient abouti à la réalisation d'un consensus international sur l'intérêt que présentait le système de comptabilité économique nationale des Nations Unies, que l'on continue à appliquer encore aujourd'hui.

CHAPITRE TROIS

Les finances publiques au service de l'efficacité et de l'équité

LES FINANCES PUBLIQUES sont le principal instrument d'application des priorités publiques, et beaucoup de raisons militent en faveur d'une intervention publique dans le financement de l'éducation. En général, l'investissement public représente environ les deux tiers de toutes les dépenses d'éducation, encore que ceci varie beaucoup : de 93 % en Hongrie, ce pourcentage n'est plus que de 50 % en Ouganda (Tableau 3.1). Les dépenses publiques d'éducation sont souvent inefficaces, toutefois, quand elles sont mal réparties entre niveaux d'éducation et à l'intérieur d'un même niveau, et elles sont inéquitables quand des élèves à même de faire des études en sont empêchés faute d'équipements éducatifs suffisants ou parce qu'ils n'ont pas de quoi en payer les frais ou qu'ils ne peuvent pas obtenir d'aides financières.

Les arguments qui militent en faveur d'un financement public de l'éducation

Le taux de rentabilité élevé de l'éducation à tous les niveaux justifie de gros investissements de la part de l'individu. Il justifie aussi un autofinancement par les familles ou par les intéressés eux-mêmes, au moyen d'une participation aux coûts immédiate ou différée. Malgré cette forte rentabilité de l'éducation et la justification de son financement par les particuliers, il y a aussi beaucoup à dire en faveur de la participation de l'Etat, surtout pour l'éducation de base,

TABLEAU 3.1 DEPENSES D'EDUCATION PAR SOURCE DE FINANCEMENT, TOUS DEGRES D'ENSEIGNEMENT CONFONDUS, DANS CERTAINS PAYS, 1991
(pourcentage)

Groupe et pays	*Sources publiques*	*Sources privées*
Pays membres de l'OCDE		
Allemagne	72,9	27,1
Australie	85,0	15,0
Canada	90,1	9,9
Danemark	99,4	0,6
Espagne	80,1	19,9
Etats-Unis	78,6	21,4
Finlande	92,3	7,7
France	89,7	10,3
Irlande	93,4	6,6
Japon	73,9	26,1
Pays-Bas	98,0	2,0
Pays à revenu faible ou intermédiaire		
Haïti	20,0	80,0
Hongrie	93,1	6,9
Inde	89,0	11,0
Indonésie[a]	62,8	37,2
Kenya[b] (1992/93)	62,2	37,8
Ouganda (1989/90)	43,0	57,0
Venezuela (1987)	73,0	27,0

a. Etablissements publics seulement. Les sources privées se réfèrent exclusivement aux ménages.
b. Uniquement dans le primaire et le secondaire. Les sources privées se réfèrent exclusivement aux ménages.
Sources : Noss, 1991; OCDE, 1993; Tilak, 1993; Banque mondiale, 1993c, 1993e, 1994g, 1994m.

pour des considérations de répartition du revenu, d'imperfections du marché financier, d'asymétrie de l'information, et d'externalités. En fait, la plupart des gouvernements interviennent massivement à tous les niveaux du système éducatif, activité qui, dans de nombreux cas, absorbe des portions de dépenses publiques relativement grandes.

Répartition du revenu

L'éducation peut réduire les inégalités de revenu en stimulant les gains de productivité en agriculture et en facilitant l'absorption de la main-d'oeuvre dans le secteur industriel moderne. Une égalité de répartition de l'éducation aboutit habituellement à une égalité de répartition du revenu. L'éducation

ouvre de nouvelles perspectives aux pauvres et est ainsi facteur de mobilité sociale. Les dépenses publiques d'éducation de base sont incontestablement utiles aux pauvres pour deux raisons. Tout d'abord, les pauvres ayant en général beaucoup plus d'enfants que les autres, les familles pauvres bénéficient davantage des subventions publiques que les familles riches. Ensuite, les riches peuvent opter pour un enseignement de type privé, augmentant ainsi la part de subventions qui échoient aux pauvres.

Toutes les catégories sociales ne peuvent pas assumer les coûts directs et indirects associés à l'investissement éducatif, aussi l'Etat doit-il favoriser l'égalité des chances. Si l'éducation était assurée dans les conditions du marché, seuls pourraient faire des études ceux qui seraient capables de payer les droits de scolarité. Non seulement il y aurait sous-investissement du point de vue social, mais les inégalités de revenus se perpétueraient d'une génération à l'autre du fait que l'éducation est elle-même un déterminant du revenu pour toute la vie.

Imperfections des marchés financiers

Le financement des études, surtout des études supérieures, n'est pas à la portée d'un grand nombre de familles pauvres. La plupart des marchés du crédit ne proposent pas de solutions viables, entachés qu'ils sont de fortes imperfections qui ont pour effet de réduire la participation des gens et, en particulier, des très pauvres. En principe, il est possible, étant donné la forte rentabilité de l'éducation pour l'individu, de surmonter les contraintes budgétaires par l'emprunt. Seulement, le financement de l'éducation comporte des risques élevés à la fois pour l'emprunteur et pour le prêteur, et les banques n'acceptent pas de gager leurs prêts sur la promesse de gains futurs. Ainsi, la défaillance du marché financier ne touche pas seulement les catégories à faible revenu, mais aussi les catégories à revenu intermédiaire qui ont besoin du crédit pour financer le coût de l'enseignement supérieur.

Asymétrie d'information

Les parents peu instruits sont généralement moins informés que les autres sur les avantages ou la qualité de l'éducation. Au Royaume-Uni, les parents de la classe ouvrière ont tendance à ne pas encourager leurs enfants à aspirer à une formation universitaire (Barr, 1993). Le marché financier de l'éducation est loin d'être parfait. Les élèves issus de familles pauvres, naturellement, hésitent à s'endetter ou à contracter des obligations qui les lient, ne connaissant pas leurs revenus futurs. De plus, quand on est issu de milieu pauvre, on tend à sous-estimer ses perspectives d'avenir. Et les prêteurs sont peu portés à

accepter de prendre des risques gagés uniquement sur les revenus futurs incertains de débiteurs réticents (Arrow, 1993).

Externalités

L'éducation ne profite pas uniquement à ses bénéficiaires immédiats, mais aussi à l'ensemble de la société. Sans participation de l'Etat, les dépenses d'éducation sont plus faibles qu'il ne serait souhaitable. Selon une adaptation de la nouvelle théorie de la croissance, la productivité du travailleur est affectée par le niveau moyen de capital humain, en même temps que par son propre capital humain (Lucas, 1988). Une éducation publique largement répandue au niveau de base peut constituer un seuil de démarrage pour le développement. La répartition de l'éducation propre à maximiser les effets de retombées associés au capital humain et à permettre de tirer le meilleur parti possible de ces niveaux potentiels de seuil de démarrage est, semble-t-il, une répartition équitable. Les effets externes produits sur la santé et la fécondité ne seront pas maximisés par les seules dépenses des particuliers, mais peuvent se concrétiser pour l'ensemble de la société au prix de dépenses publiques.

Mauvaise affectation des ressources entre sous-secteurs éducatifs

Dans les pays à revenu faible et intermédiaire, les investissements d'éducation de base (primaire et premier cycle du secondaire) ont généralement des taux de rentabilité supérieurs à ceux de l'enseignement supérieur. Ce type d'éducation devrait donc généralement être prioritaire pour les dépenses publiques d'éducation dans les pays qui n'ont pas encore atteint l'objectif de scolarisation quasi universelle à ce niveau. Aussi bien, la plupart des pays consacrent la plus grande part des dépenses publiques d'éducation au primaire (Tableau 3.2). Dans toutes les régions sauf l'Asie du Sud, en outre, la part des dépenses publiques d'éducation affectée au secondaire a augmenté dans les années 80 (Figure 3.1), témoignant du fait que les effectifs augmentent et que l'objectif d'universalisation de l'éducation primaire a presque été atteint dans plusieurs régions. Peu de pays à revenu faible et intermédiaire, à l'exception de ceux d'Europe et d'Asie centrale ainsi que de quelques pays d'Asie de l'Est et du Moyen-Orient, sont parvenus à la quasi-universalisation de l'éducation secondaire. De ce fait, la part croissante de dépenses publiques affectées à l'enseignement supérieur durant les années 80 dans les régions où les ratios de scolarisation primaire et secondaire ne sont pas élevés a peu de chances de donner de bons résultats, du fait que les taux de rentabilité du primaire et du secondaire sont probablement plus élevés dans la plupart des pays. De même,

TABLEAU 3.2 DEPENSES PUBLIQUES ORDINAIRES D'EDUCATION PAR DEGRE D'ENSEIGNEMENT, 1990
(pourcentage)

Région	*Primaire*	*Secondaire*	*Supérieur*
Pays à revenu faible ou intermédiaire			
Afrique subsaharienne (22)	42,9	28,0	19,7
Asie de l'Est et Pacifique (4)	41,3	30,5	14,8
Europe et Asie centrale (5)	49,3	26,8	15,9
Amérique latine et Caraïbes (11)	39,4	28,5	18,4
Moyen-Orient et Afrique du Nord (3)	36,0	41,5	16,1
Asie du Sud (3)	41,5	30,4	13,9
Pays membres de l'OCDE (15)	30,7	39,0	20,6

Note : Moyennes non pondérées; les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre de pays compris dans l'échantillon régional.
Sources : Bailleurs de fonds en faveur de l'éducation en Afrique, 1994; base de données de l'UNESCO.

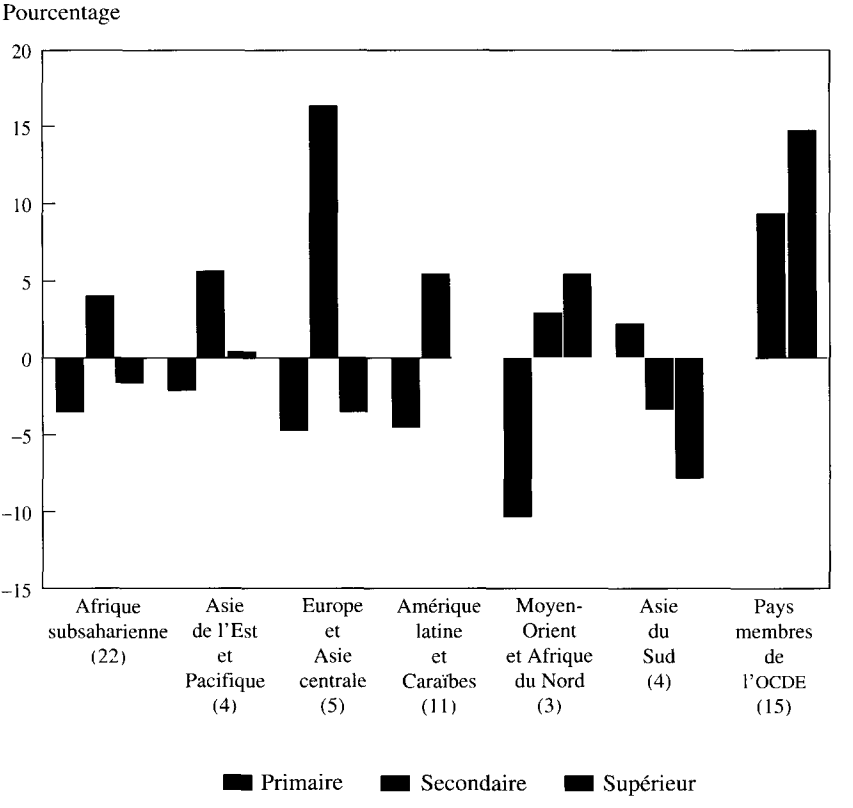
la réduction de la part de dépenses publiques affectée à l'enseignement supérieur dans la région Europe et Asie centrale est peut-être inappropriée : cela dépend de la rentabilité de l'investissement éducatif aux différents niveaux.

Si, dans toutes les régions, les dépenses par étudiant du supérieur ont baissé par rapport aux dépenses des élèves du primaire (Tableau 3.3), l'enseignement supérieur demeure très fortement subventionné. Ce « subventionnement » accroît la demande de ce type d'enseignement, même si celui-ci est généralement moins efficace pour l'ensemble de la société dans les pays où l'universalisation de l'éducation primaire et secondaire n'est pas encore chose faite. Les subventions dont bénéficie l'enseignement supérieur sont, relativement parlant, les plus fortes en Afrique. Bien que les taux de rentabilité de l'enseignement supérieur soient deux fois et demie plus élevés pour l'individu que pour la société (Tableau 1.1), les dépenses publiques par étudiant du supérieur en Afrique représentent environ 44 fois les dépenses par élève du primaire. La part du supérieur dans les dépenses publiques d'éducation est plus forte en Afrique que dans aucune autre région, et elle se situe au même niveau que dans les pays de l'OCDE, selon l'UNESCO.

Mauvaise affectation des ressources à l'intérieur des sous-secteurs de l'éducation

Les inefficacités, qui sont largement répandues dans tous les sous-secteurs de l'éducation, traduisent un dosage inefficace des facteurs d'éducation, comme le personnel et le matériel pédagogique. Elles peuvent aussi être la consé-

FIGURE 3.1 EVOLUTION DE LA REPARTITION DES DEPENSES PUBLIQUES ORDINAIRES D'EDUCATION PAR REGION ET PAR DEGRE D'ENSEIGNEMENT, 1980–90



Note : Moyennes non pondérées; les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre de pays compris dans l'échantillon régional.
Sources : Bailleurs de fonds en faveur de l'éducation en Afrique, 1994; base de données de l'UNESCO.

quence de taux élevés de redoublements et d'abandons. Le dosage des facteurs d'éducation nécessaire à de bons apprentissages varie d'un pays à l'autre et d'un établissement à l'autre en fonction des conditions locales. On peut, cependant, tirer de comparaisons internationales et de comparaisons entre écoles, notamment en ce qui concerne les taux d'encadrement et les bâtiments scolaires, d'importants enseignements d'ordre général concernant l'efficacité interne des systèmes éducatifs.

TABLEAU 3.3 DISPARITE DES DEPENSES PUBLIQUES PAR ETUDIANT ENTRE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE, 1980–90

Région	*1980*	*1990*
Pays à revenu faible ou intermédiaire		
Afrique subsaharienne (8)	65,3	44,1
Asie de l'Est et Pacifique et Asie du Sud (4)	30,8	14,1
Amérique latine et Caraïbes (4)	8,0	7,4
Moyen-Orient et Afrique du Nord (2)	14,6	8,2
Pays membres de l'OCDE (15)	3,0	2,5

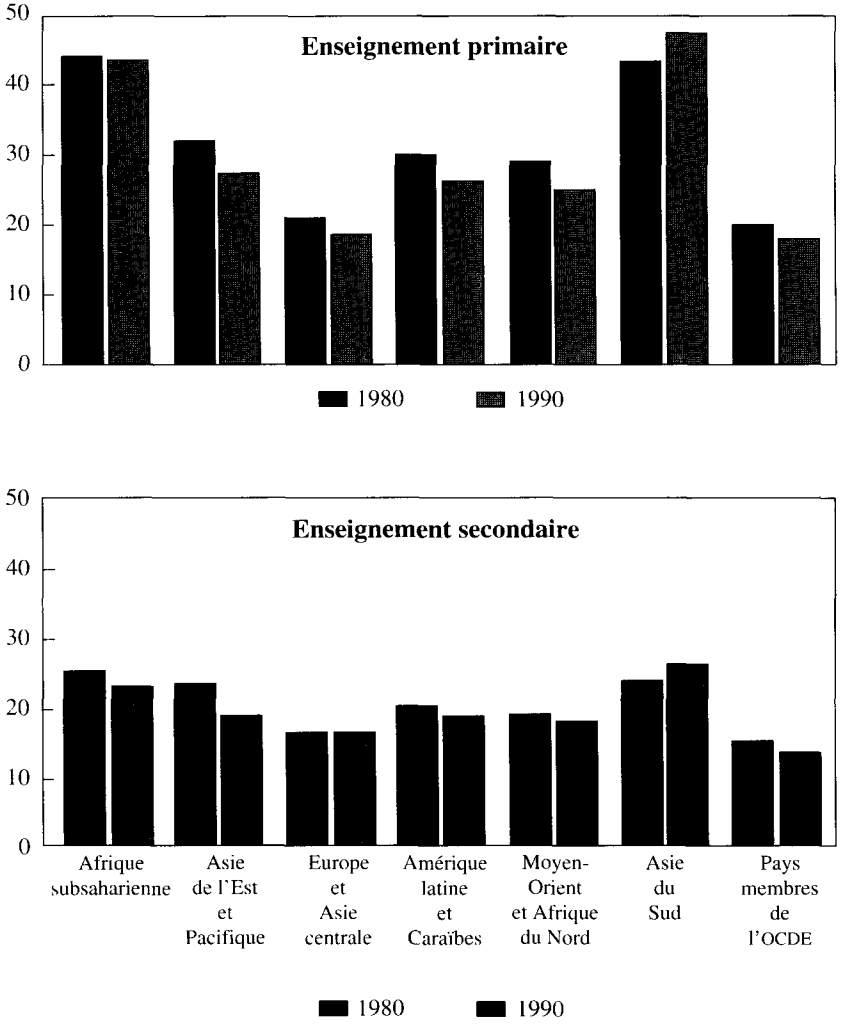
Note : Moyennes non pondérées; les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre de pays compris dans l'échantillon régional.
Source : Base de données de l'UNESCO.

Le taux d'encadrement constitue une mesure globale de l'efficacité du personnel, encore qu'il ne comprenne pas le personnel non enseignant et qu'il indique des moyennes pour l'ensemble du système. En Chine, par exemple, le taux d'encadrement est de 25 pour 1 au niveau primaire et de 17 pour 1 au niveau secondaire, contre une moyenne de 34 pour 1 et de 23 pour 1 en Asie. Et les enseignants chinois n'ont à assurer que de 12 à 18 heures d'enseignement par semaine, contre 20 à 25 heures dans les autres pays (Tsang, 1993). Les écoles des pays à revenu faible et intermédiaire pourraient réaliser des économies et améliorer l'acquisition du savoir en réduisant les taux d'encadrement. Elles utiliseraient ainsi moins d'enseignants et pourraient affecter les économies de ressources ainsi réalisées à d'autres facteurs d'éducation qui en améliorent la qualité, comme l'achat de livres de classe et la formation des maîtres en cours d'emploi, ainsi qu'on le verra au Chapitre 4. (Dans la pratique, il est rare que les économies qui peuvent être ainsi réalisées soient affectées à d'autres facteurs d'éducation.) Pourtant, dans toutes les régions sauf l'Asie du Sud, les taux d'encadrement sont en baisse dans le primaire et le secondaire (Figure 3.2). En Afrique, le nombre d'enseignants a augmenté de 24 % entre 1985 et 1990, alors que le ratio de scolarisation a baissé de 3 % (Bailleurs de fonds en faveur de l'éducation en Afrique, 1994).

Les possibilités qui s'offrent d'améliorer l'efficacité de l'éducation par une modeste réduction des taux d'encadrement sont énormes, parce que les salaires payés aux enseignants représentent généralement environ les deux tiers du total des dépenses d'éducation (UNESCO, 1993b). Au Botswana, il serait possible de gagner une année de scolarité dans les collèges d'enseignement secondaire en réduisant les effectifs des classes (ce qui nécessiterait davantage d'enseignants pour un coût de 9.414 dollars par classe), ou en

FIGURE 3.2 TAUX D'ENCADREMENT DANS LE PRIMAIRE ET LE SECONDAIRE, 1980 ET 1990

Nombre d'élèves par enseignant[a]



a. Moyennes non pondérées.
Source : Données de l'UNESCO, 1993b.

distribuant du matériel de lecture supplémentaire pour un coût de 727 dollars, ou encore en renforçant la formation en cours d'emploi des maîtres pour 328 dollars (Fuller, Hua et Snyder, 1994). Certains pays comme le Bangladesh, le Malawi et la Namibie, où il n'est pas rare que les effectifs des deux premières années du primaire atteignent plus de 60 élèves par classe, bénéficieraient beaucoup d'une réduction sensible des effectifs des classes, plutôt que de leur augmentation.

Les bâtiments scolaires ne sont pas absolument nécessaires pour atteindre le but éducatif visé : aussi bien la première « académie » d'Europe était-elle un bosquet public à l'ombre duquel Platon enseignait. Même aujourd'hui, l'acquisition du savoir se fait malgré l'absence de locaux dans un grand nombre de pays, y compris dans certaines parties de l'Inde rurale. Toutefois, les bâtiments scolaires sont partout reconnus comme le lieu normal d'enseignement et d'étude. Il existe de nombreuses possibilités de gagner en efficacité dans la construction et l'utilisation des bâtiments, ce qui permettrait d'économiser des ressources qui pourraient être utilisées à d'autres fins. Beaucoup de pays, et en particulier ceux d'Afrique à héritage colonial, adoptent des normes de construction coûteuses et utilisent des matériaux de construction importés. C'est ce que montre une comparaison des coûts de construction pour les projets d'éducation postsecondaire de la Banque mondiale en Afrique et en Asie au début des années 80. Le coût estimatif total par place d'internat dans un établissement de niveau non universitaire d'Afrique de l'Ouest était presque le double de ce qu'il était en Asie du Sud et supérieur de 50 % à ce qu'il était en Asie de l'Est et dans le Pacifique (Singh, 1990). Dans certains pays d'Afrique, les coûts d'investissement annualisés des nouvelles constructions scolaires peuvent atteindre 80 % des coûts récurrents annuels (Banque mondiale, 1988).

On peut réduire les coûts de construction en simplifiant la conception des bâtiments et en utilisant des matériaux appropriés, et en employant une main-d'oeuvre locale sous la supervision d'ingénieurs qualifiés pour maintenir les normes de sécurité (constructions conçues selon des normes antisismiques pour certaines régions, par exemple). Le partage des coûts de construction scolaire avec les collectivités se fait couramment, surtout au niveau du primaire. Des réductions de coûts, parfois de 50 %, ont pu ainsi être réalisées dans des projets de la Banque mondiale en Inde, au Mexique et au Sénégal. Une conception souple de l'aménagement des espaces permet aussi d'en améliorer l'utilisation quand les effectifs changent. Au Bangladesh, par exemple, les bâtiments scolaires « polyvalents » ont des cloisons amovibles grâce auxquelles il est possible d'accueillir des classes de taille différente ainsi que des réunions générales au niveau de l'école et de la communauté. Il y a, toutefois, des arbitrages à opérer entre souplesse et efficacité pédagogique.

Il est également capital d'assurer l'entretien des bâtiments et de ce qu'ils contiennent, ce qui n'empêche que, souvent, il n'est pas prévu de crédits suffisants à cette fin. Cette négligence a causé un problème d'une particulière acuité en Afrique, où l'entretien des bâtiments scolaires relève souvent des administrations centrales plutôt que des collectivités locales (Banque mondiale, 1988).

On peut aussi, par une utilisation plus intensive des bâtiments scolaires, réduire la nécessité d'en construire de nouveaux. En Jordanie, un programme systématique de regroupements scolaires a entraîné la fermeture d'un millier d'écoles. En Thaïlande, des classes du premier cycle du secondaire partagent maintenant, avec des classes primaires, des bâtiments qui n'étaient jusque-là utilisés que comme écoles primaires. Une autre manière d'utiliser intensivement les écoles est d'adopter la formule des classes alternées, qui réduit les coûts d'investissement par élève. Par exemple, les coûts par élève de la construction et de l'ameublement des écoles en Jamaïque sont de 1.500 dollars jamaïquains pour les écoles qui n'accueillent qu'un seul groupe d'élèves, de 1.139 pour celles où il y a chevauchement partiel de deux groupes et de 1.027 pour celles qui accueillent successivement deux groupes (Bray, 1990; Leo-Rhynie, 1981). Les estimations relatives à la préparation d'un projet en Zambie montrent que l'utilisation maximale de la formule des classes alternées dans les sept années du primaire peut réduire de moitié les coûts de construction par élève (Bray, 1990; Kelly et al., 1986).

La formule des classes alternées peut, toutefois, nuire aux résultats si cela aboutit à une réduction du temps d'enseignement par élève. C'est pour cela que les écoles qui pratiquent cette formule augmentent souvent le nombre annuel de jours d'école pour compenser la réduction du nombre d'heures de cours par jour. La formule a été largement utilisée, et avec succès, en Corée, en Malaisie et dans d'autres pays d'Asie de l'Est. Si le même nombre d'heures de cours est assuré durant l'année scolaire, il n'y a pas perte sensible de qualité par rapport aux autres écoles (Bray, 1990; Leo-Rhynie, 1981).

La formule de la classe unique, dans laquelle un maître unique enseigne à des élèves de niveaux différents, peut être d'un bon rapport coût-efficacité en milieu rural, où les enseignants sont souvent rares et les classes souvent petites par suite du nombre réduit d'élèves par niveau. Le programme Escuela Nueva, en Colombie, en est un exemple réussi (Thomas et Shaw, 1992). Ce type d'enseignement simultané à plusieurs niveaux peut aussi réduire les coûts du redoublement et de l'abandon s'il permet de ne faire revoir que les parties du programme que l'élève a trouvées difficiles. Le coût global, toutefois, est plus élevé que celui de l'enseignement à un seul niveau à cause des besoins spéciaux que cela crée en matière de formation pédagogique, de guides d'études et de matériels pédagogiques. En Colombie, ces besoins font monter les coûts

unitaires de 5 à 10 %, essentiellement parce que la formation pédagogique coûte trois fois plus cher. Comme, cependant, les résultats obtenus en langues et en mathématiques sont meilleurs, le surcroît de coût se justifie par le calcul du ratio coûts-avantages que cela représente (Psacharopoulos, Rojas et Velez, 1993). En Colombie et dans d'autres pays d'Amérique latine, les écoles qui pratiquent cette formule obtiennent généralement des meilleurs résultats que les autres (Velez, Schiefelbein et Valenzuela, 1993). La formule ne donne pas de bons résultats, toutefois, quand elle consiste simplement, comme au Pakistan, à appliquer, sans les adapter, les techniques de la classe monovalente à une classe polyvalente.

Au niveau supérieur, il est parfois possible de se passer entièrement de bâtiments. La formule des universités ouvertes pour étudiants motivés, par exemple, est bien moins coûteuse que les universités de type traditionnel. En Corée, les coûts unitaires du télé-enseignement ne représentent que 10 % de l'enseignement ex cathedra. Des résultats semblables ont été observés en Thaïlande (14 %), au Pakistan (22 %) et en Chine (50 %) (Lockheed, Middleton et Nettleton, 1991). Les coûts sont moins élevés parce que le taux d'encadrement est beaucoup plus élevé. Les cours de télé-enseignement supérieur connaissent des taux d'abandon très élevés, qui atteignent facilement 50 % ou davantage, si bien que le coût par diplômé est le double du coût par étudiant. En Chine, où les taux d'abandon de l'enseignement supérieur à distance sont de 69 %, le coût unitaire par diplômé est plus élevé que dans une université de type traditionnel. Pour obtenir une comparaison valable entre l'enseignement supérieur à distance et l'enseignement de type traditionnel, il faudrait calculer la rentabilité de chaque formule. Cette comparaison n'a généralement pas été faite, faute, essentiellement, de disposer de données sur les revenus des diplômés selon le type d'enseignement supérieur suivi. Le calcul a toutefois été fait pour la Thaïlande, où, dans les universités ouvertes, le coût par étudiant ne représente qu'un cinquantième de ce qu'il est dans les universités de type traditionnel, alors que le salaire des diplômés d'universités ouvertes n'est inférieur que de 2 % en moyenne à celui de diplômés issus d'universités privées (Tan, 1991).

Redoublements et abandons sont un autre résultat de l'inefficacité, encore que leur cause soit complexe et que le redoublement puisse parfois être bénéfique. Leurs taux sont les plus élevés en Afrique et en Amérique latine, où ils sont cependant en baisse. La solution simple du problème de redoublement est le passage automatique en classe supérieure. Mais cette solution n'est souvent ni possible, lorsque le redoublement est une façon de faire la queue en vue de l'admission au niveau supérieur de la scolarité, ni souhaitable, lorsque le redoublement a pour cause le fait que l'élève n'est pas parvenu à maîtriser certaines matières. L'amélioration de l'accès

et de la qualité offre en général une solution plus appropriée aux problèmes du redoublement et de l'abandon.

Des dépenses publiques inéquitables

Bien que les dépenses publiques d'éducation primaire profitent généralement aux pauvres, le total de ces dépenses favorise souvent les riches dans les pays à revenu faible et à revenu intermédiaire, essentiellement parce que les enfants pauvres sont relativement moins nombreux à poursuivre leurs études aux niveaux secondaire et supérieur. Dans l'ensemble des pays en développement, 71 % des enfants d'âge scolaire ne se partagent que 22 % de l'ensemble des ressources publiques de l'éducation, alors que les 6 % qui font des études supérieures obtiennent 39 % des ressources publiques (Mingat et Tan, 1985).

On peut utiliser divers critères pour évaluer l'impact des dépenses publiques sur l'équité. On peut — mais c'est là un critère technique faible — chercher à savoir si les pauvres reçoivent une part de la subvention de financements publics plus grande que leur part du revenu national. Si oui, la répartition de ces financements améliore la répartition du revenu réel, et la taille relative de la subvention par personne exprimée en proportion du revenu par personne est plus grande pour les pauvres que pour les autres. Un critère technique plus solide est de savoir si les pauvres reçoivent une part de la subvention plus grande que la part de population qu'ils représentent, à savoir un montant absolu de subvention par personne plus élevé. Un critère encore plus solide, et meilleur, est de savoir si les dépenses publiques, y compris les garanties de prêts, prévoient qu'aucun élève qualifié ne se trouve dans l'impossibilité de suivre des études, à quelque niveau que ce soit, faute de ressources. Il n'existe pas de mesure simple de ce critère, qui repose sur l'existence, au niveau de l'éducation postobligatoire, d'un mécanisme de sélection appropriée qui permette de définir le terme « qualifié ». En l'absence de pareil mécanisme, on peut utiliser la mesure technique, plus faible, comme critère minimum.

En Indonésie en 1989, au Kenya en 1992 et en Colombie en 1974, les courbes de Lorenz pour la répartition de la subvention d'éducation par rapport à la répartition du revenu des personnes dessinent un profil similaire (Figure 3.3). La subvention totale d'éducation est plus également répartie que le revenu des personnes; sa courbe de Lorenz se situe au-dessus de la courbe de répartition du revenu. Au total, cependant, la subvention d'éducation ne favorise que faiblement les pauvres parce qu'elle se situe au-dessous de la diagonale de 45° indiquant un partage égal du total de la subvention. La seule ligne qu'il y ait au-dessus de la diagonale dans les trois cas est la courbe correspondant à l'éducation primaire, qui fait apparaître une répartition résolument

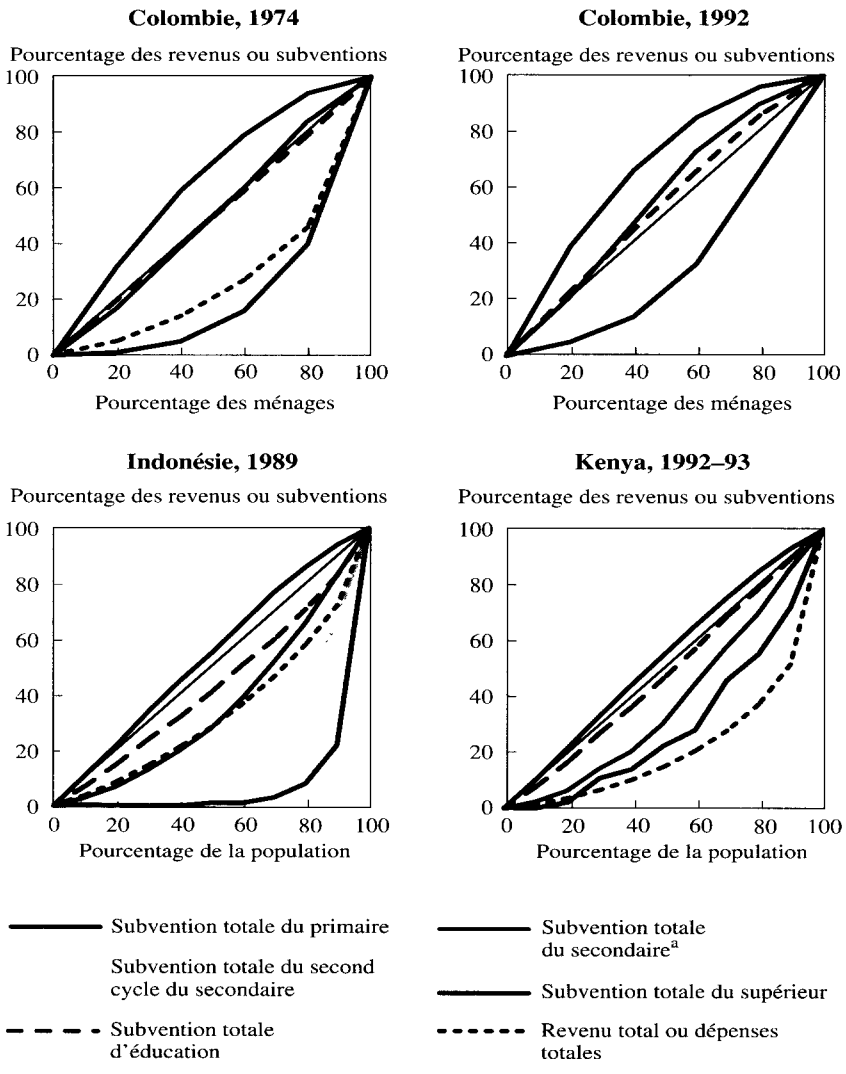
favorable aux pauvres : ceux qui gagnent le moins reçoivent une part plus grande de la subvention d'école primaire que la part de population qu'ils représentent. Les subventions d'éducation secondaire et supérieure ne favorisent pas, si peu que ce soit, les pauvres parce que rares sont les enfants pauvres à faire des études à ce niveau. Les dépenses publiques des niveaux secondaire et supérieur non seulement favorisent les riches en valeur absolue, leur courbe de Lorentz se situant au-dessous de la diagonale de 45°, mais elles sont moins égales même que la répartition du revenu des personnes. Les ménages riches reçoivent une part plus grande des subventions d'éducation postprimaire que leur part du revenu total. Etant donné ces résultats de l'application des critères techniques relativement faibles, il est clair que les dépenses d'éducation du secteur public sont très inéquitables au regard du critère plus intuitif qui veut qu'aucun sujet qualifié ne doit se trouver dans l'impossibilité de faire des études par manque de ressources.

Il est possible de redéployer l'ensemble des dépenses publiques en encourageant les pauvres à scolariser leurs enfants de façon que ces dépenses cessent de favoriser les riches. Dans les années 70 et 80, la Colombie a accru la scolarisation des enfants de familles pauvres et amélioré le ciblage de ses dépenses d'enseignement secondaire et supérieur. Le résultat a été que l'ensemble des dépenses d'éducation était favorable aux pauvres en 1992, même si les dépenses d'enseignement supérieur continuaient à privilégier les hautes classes socio-économiques (Figure 3.3).

Les dépenses publiques comportent aussi des distorsions défavorables à la population rurale. Cette distorsion rejoint celle dont souffrent les pauvres, car la pauvreté sévit généralement davantage en milieu rural qu'en milieu urbain. En Indonésie, en 1989, par exemple, la subvention mensuelle pour tous les programmes d'éducation était en moyenne de 1.520 rupiahs indonésiens, mais la moyenne pour la population urbaine était de 1.894 rupiahs, contre 1.366 pour la population rurale (Banque mondiale, 1993c). En Chine, l'éducation primaire en milieu rural, où vit 70 % de la population, est financée principalement par les familles et les collectivités au moyen de contributions en espèces et en nature, aux salaires des enseignants et à la construction des écoles. Les écoles primaires et secondaires du secteur urbain sont financées par les administrations provinciales, les municipalités et les districts. Les universités chinoises étaient gratuites avant 1989 (Tsang, 1993).

Les dépenses d'enseignement supérieur illustrent aussi la distorsion dont pâtissent les pauvres. Dans la plupart des pays, on gaspille en dépensant davantage de fonds publics par étudiant du supérieur que par élève du primaire parce que la rentabilité sociale de l'enseignement supérieur est généralement inférieure à celle de l'enseignement primaire, du moins dans les pays où tous les enfants ne sont pas encore scolarisés au niveau du primaire et

FIGURE 3.3 REPARTITION DES SUBVENTIONS EN FAVEUR DE L'EDUCATION, COLOMBIE, INDONESIE ET KENYA, DIVERSES ANNEES



a. Dans le cas de l'Indonésie, il s'agit du premier cycle du secondaire. La subvention du second cycle du secondaire n'est en effet indiquée que pour l'Indonésie.

Sources : Pour la Colombie en 1974, Selowsky, 1979; pour la Colombie en 1992, Banque mondiale, 1994a; pour l'Indonésie, Banque mondiale, 1993c; et pour le Kenya, Banque mondiale, 1994f.

du secondaire. C'est aussi une injustice : les élèves qui accèdent à l'enseignement supérieur reçoivent une subvention supérieure, en valeur absolue, à celle que reçoivent les autres, et les étudiants sont issus en majorité de familles riches (Tableau 3.4), qui sont mieux à même de payer pour les études supérieures. Et pourtant, l'enseignement supérieur public est gratuit, ou presque, dans la plupart des pays. Dans 20 pays en développement seulement, les frais de scolarité représentent plus de 10 % des dépenses récurrentes. Il y a d'importantes différences entre les régions à cet égard. Les pays d'Afrique, du Moyen-Orient et d'Europe orientale et d'Asie centrale ne connaissent guère, ou ne connaissent pas du tout, le recouvrement des coûts dans l'enseignement supérieur. Dans la moitié des pays d'Asie, toutefois, et dans un cinquième des pays d'Amérique latine, le recouvrement des coûts représente plus de 10 % des dépenses récurrentes d'enseignement supérieur public (Banque mondiale, 1994e).

Un système éducatif plus efficace et plus équitable est possible

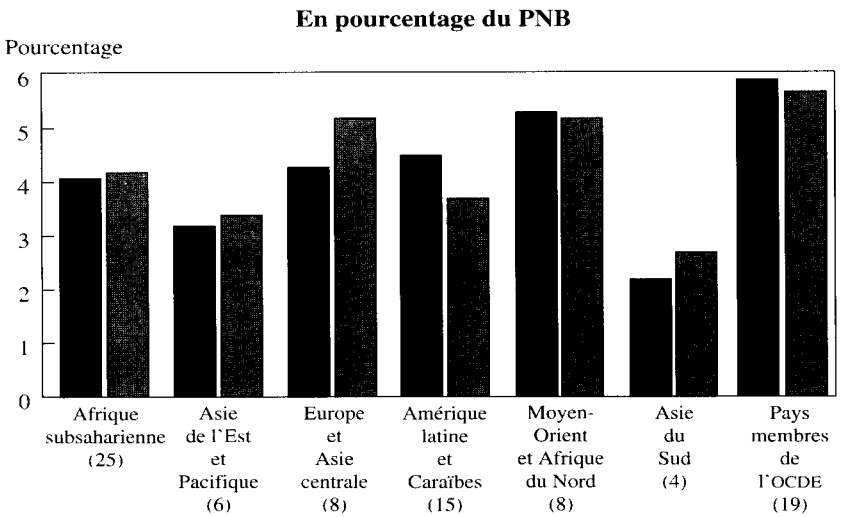
Souvent, une augmentation des dépenses publiques d'éducation n'est pas nécessaire en raison des énormes possibilités qui s'offrent de réaliser des gains d'efficacité aux niveaux actuels. Il suffit, pour s'en convaincre, de faire une comparaison entre région. Les dépenses publiques d'éducation en Afrique, où les ratios de scolarisation sont plus faibles que partout ailleurs, représentent une plus grande part du PNB (4,2 %) qu'en Asie de l'Est (3,4 %) et en Amérique latine (3,7 %), où l'enseignement primaire est presque universel (voir haut de la Figure 3.4). En 1990, un enfant moyen de six ans, en Asie de l'Est

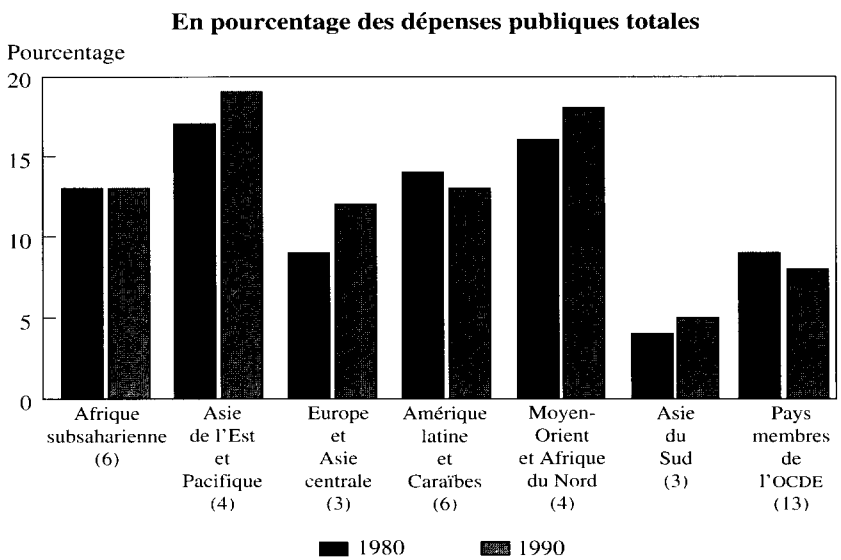
TABLEAU 3.4 ETUDIANTS DU SUPERIEUR PAR REVENU FAMILIAL
(en pourcentage du nombre total d'inscrits)

Pays et année	*Etudiants issus des 20 % de ménages au revenu le plus élevé*
Chili, 1987	63[a]
Colombie, 1979	67
Etats-Unis, 1987	37
Inde, 1987	45
Indonésie, 1989	92
Japon, 1987	46
Malaisie, 1979	48
Venezuela, 1986	77

a. 25 % de ménages au revenu le plus élevé.
Sources : Tilak, 1989, 1994; Banque mondiale, 1993c, 1993e.

FIGURE 3.4 DEPENSES PUBLIQUES D'EDUCATION EN POURCENTAGE DU PNB ET DU TOTAL DES DEPENSES PUBLIQUES, 1980 ET 1990





Note : Les pourcentages sont des moyennes non pondérées. Les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre de pays compris dans l'échantillon régional.
Sources : Bases de données du FMI et de l'UNESCO.

ou au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, pouvait escompter passer plus de neuf ans à l'école. Et pourtant, les dépenses publiques d'éducation par les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord représentaient 5,2 % du PNB, contre 3,4 % seulement en Asie de l'Est. Une partie, mais non la plus grande, de la différence s'explique par les structures démographiques.

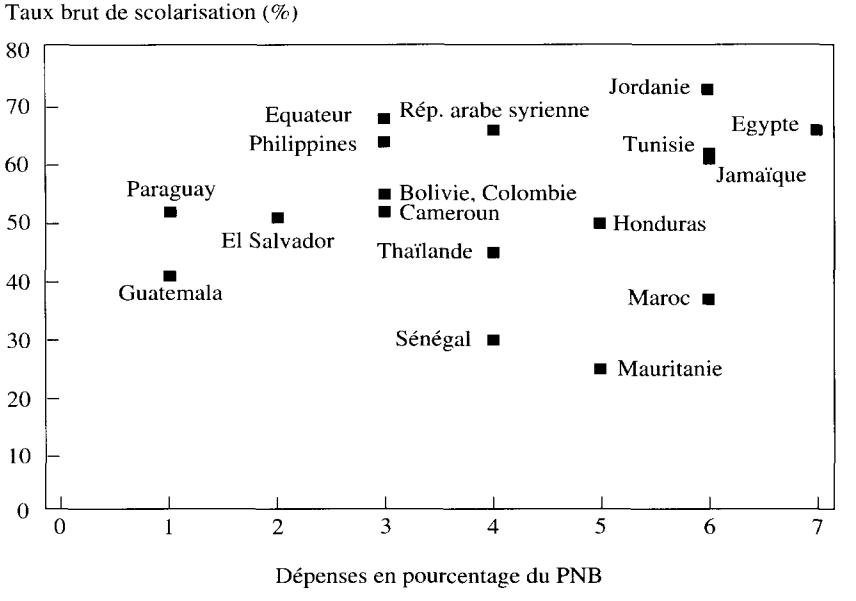
Il n'y a pas, a priori, de proportions du PNB ou des dépenses publiques qu'il conviendrait de consacrer à l'éducation. Dans beaucoup de pays, toutefois, on pourrait obtenir de meilleurs résultats avec le même montant, voire un montant moindre, de dépenses publiques, notamment en suivant l'exemple de l'Asie de l'Est, c'est-à-dire en affectant le plus gros des dépenses publiques aux échelons les plus bas du système éducatif et en augmentant son efficacité interne (Tableau 3.5), tout en faisant davantage appel à la contribution financière des particuliers au niveau supérieur. La Figure 3.5 compare les dépenses publiques d'éducation exprimées en pourcentage du PNB avec les ratios bruts de scolarisation pour un échantillon de pays. S'il est vrai que l'utilisation de ratios nets de scolarisation serait une meilleure mesure, celle de ratios bruts ne contribue pas moins à identifier les pays où les dépenses publiques semblent ne stimuler que des niveaux relativement faibles de formation du capital humain. Le Maroc et la Mauritanie, par exemple, font apparaître des résultats particulièrement maigres malgré le niveau élevé des dépenses publiques consacrées à l'éducation. Comparées avec celles de la Jamaïque, de la Jordanie et de la Tunisie, leurs dépenses publiques d'éducation manquent singulièrement d'efficacité. De même, le Sénégal et la Thaïlande se signalent par leur inefficacité comparés à la Syrie.

TABLEAU 3.5 REPARTITION DES DEPENSES D'EDUCATION EN ASIE DE L'EST, 1985

Economie	*Dépenses publiques en % du PNB*	*Dépenses publiques dans le primaire et le secondaire en % du PNB*	*Part du budget de l'éducation affectée à l'enseignement supérieur*	*Part du budget de l'éducation affectée à l'enseignement primaire et secondaire*
Corée, Rép. de	3,0	2,5	10	84
Hong Kong	2,8	1,9	25	69
Indonésie	2,3	2,0	9	89
Malaisie	7,9	5,9	15	75
Singapour	5,0	3,2	31	65
Thaïlande	3,2	2,6	12	81

Source : Banque mondiale, 1993a.

FIGURE 3.5 RELATION ENTRE LES DEPENSES PUBLIQUES D'EDUCATION ET LES TAUX BRUTS DE SCOLARISATION CHEZ LES 6–23 ANS, CERTAINS PAYS, 1990



Source : Mingat et Tan, 1994.

Ces comparaisons montrent également que les dépenses publiques de certains pays sont très faibles par rapport aux moyennes internationales. Au Paraguay, par exemple, elles paraissent relativement efficaces par rapport à la Colombie et à la Thaïlande, qui obtiennent les mêmes résultats, mais qui consacrent aux dépenses publiques d'éducation une part du PNB deux fois plus grande. Et le Paraguay pourrait probablement, en consacrant davantage de fonds publics à l'éducation, obtenir de meilleurs résultats de son système éducatif.

Financement de l'éducation

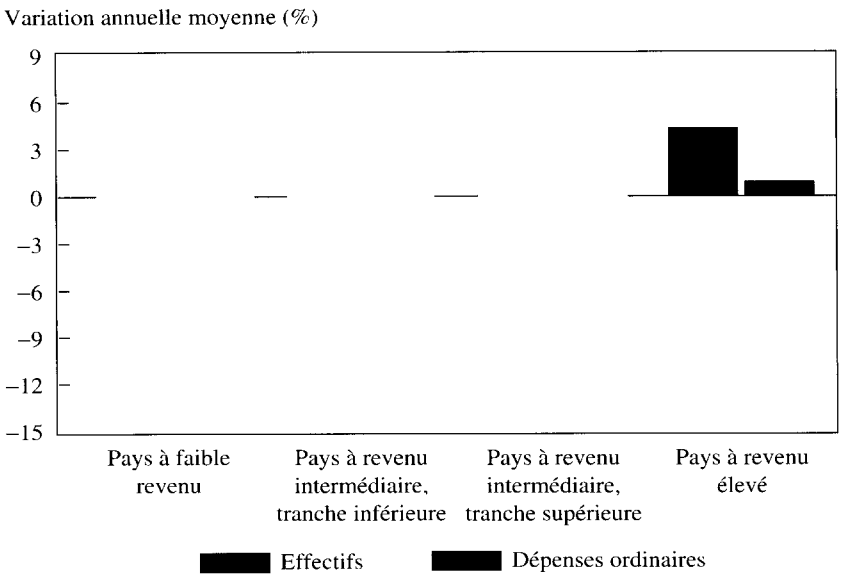
Ces fréquentes inefficacités et inégalités de dépenses publiques d'éducation ont joint leurs effets à ceux de l'augmentation des effectifs du secteur public à tous les niveaux du système éducatif pour accroître la part du PNB consacrée

aux dépenses publiques d'éducation dans un bon nombre de régions, en particulier du fait que les coûts unitaires sont plus élevés dans le secondaire et le supérieur que dans le primaire (sauf en Amérique latine et au Moyen-Orient). Cette tendance a en même temps souvent soumis les fonds publics à une pression croissante, étant donné que, dans beaucoup de pays, en particulier en Europe de l'Est et en Afrique, les finances publiques ont connu des difficultés. Du reste, les difficultés macroéconomiques de certains pays sont nées en partie de problèmes budgétaires causés par les dépenses d'éducation. Au Kenya, par exemple, celles-ci sont passées de 30 % du budget de l'Etat en 1980 à près de 40 % en 1990, essentiellement parce que les admissions dans les universités publiques ont quadruplé.

Durant les années 80, les dépenses publiques d'éducation ont accru ou maintenu leur part du PNB et augmenté en pourcentage du total des dépenses de l'administration centrale dans toutes les régions du monde en développement, hormis en Amérique latine, alors en proie à une récession causée par son endettement (Figure 3.4). Il y a encore plus important que les dépenses totales : ce sont les dépenses par élève, encore que ce type de données soit d'une disponibilité et d'une fiabilité particulièrement limitées. Les dépenses publiques réelles par élève ont chuté au niveau primaire, non seulement dans sept des neuf pays d'Amérique latine pour lesquels on dispose de données, mais aussi dans 13 des 20 pays d'Afrique. Les dépenses réelles par élève ont chuté également — chute qui a été de 18 % — au niveau secondaire en Afrique. Au niveau supérieur, l'augmentation rapide des effectifs dans les années 80, joignant ses effets à ceux de la réduction des dépenses courantes, s'est traduite par une baisse des dépenses réelles par étudiant (Figure 3.6) avec, en Afrique, une chute particulièrement forte puisqu'elle atteint 34 %. Parmi les pays de l'OCDE, au contraire, les 14 pays, sur lesquels on dispose de données, ont, à une exception près, accru leurs dépenses réelles par élève durant les années 80, aussi bien dans le primaire que dans le secondaire, et la moitié d'entre eux ont augmenté leurs dépenses d'enseignement supérieur (Bailleurs de fonds en faveur de l'éducation en Afrique, 1994; base de données de l'UNESCO).

L'application de mesures de nature à accroître l'efficacité des dépenses publiques d'éducation peut libérer des fonds utilisables pour des investissements d'éducation plus productifs. La part de l'enseignement supérieur dans les dépenses de l'administration fédérale et de celle des Etats en Inde, par exemple, est tombée de 21 à 19 % entre 1976 et 1991, ce qui n'a pas empêché le primaire de demeurer sous-financé à 48 % et le secondaire à 33 %. Cette redistribution peut encore être insuffisante et d'autres sources de fonds pourront être nécessaires, en particulier quand il y a réduction des dépenses publiques globales. Au Burkina Faso, par exemple, la part des dépenses d'éducation consacrées au primaire est passée de 23 à 42 % entre 1980 et 1990, mais elle a

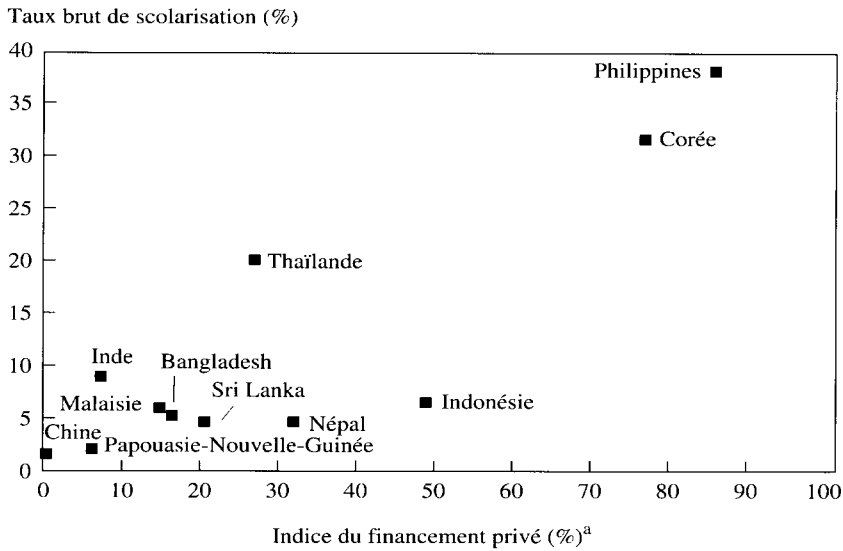
FIGURE 3.6 CROISSANCE DES EFFECTIFS ET DES DEPENSES PUBLIQUES DANS L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR PAR GROUPE DE REVENU, 1980–88



Source : Salmi, 1991.

diminué en valeur absolue du fait que les dépenses sont tombées de 2,9 à 2,3 % du PNB. Dans ces conditions, certains pays ont choisi d'injecter un plus fort volume de dépenses publiques dans l'éducation aux dépens d'autres activités financées sur les fonds publics, comme les activités de défense et celles d'entreprises publiques inefficaces, dont la gestion peut être mieux assurée par le secteur privé. D'autres ont estimé que leur politique macroéconomique leur permet d'accroître leurs dépenses d'éducation en augmentant les recettes de l'Etat. Dans beaucoup de pays en développement, les dépenses militaires sont supérieures à celles d'éducation : elles ont quintuplé en dollars constants entre 1960 et 1991, ce qui représente deux fois le taux d'accroissement du revenu par personne, et à peine moins que le total combiné des dépenses d'éducation et de santé (McNamara, 1992). L'Ouganda a réduit ses dépenses militaires qui, de 3,8 % du PNB en 1989, étaient tombées à 1,5 % en 1992 et a fait passer ses dépenses d'éducation de 1,4 à 1,7 % du PNB et ses dépenses de santé de 0,5 à 0,8 % (Banque mondiale, 1994m). Plusieurs Etats de l'Inde ont

FIGURE 3.7 RELATION ENTRE LES TAUX BRUTS DE SCOLARISATION DANS L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET L'IMPORTANCE DU FINANCEMENT PRIVE DANS CERTAINS PAYS ASIATIQUES, VERS 1985



a. Pourcentage des coûts recouvrés dans les différents types d'établissements de l'enseignement supérieur pondéré par leur part respective du nombre total d'inscrits.
Source : Tan et Mingat, 1992.

augmenté leurs dépenses d'éducation, lesquelles sont passées d'environ 2,5 % du produit intérieur des Etats au milieu des années 70 à plus de 4 % en 1990. Au Ghana, la part de l'éducation dans les dépenses publiques est passée de 27 % en 1984 à 36 % en 1988.

Tous les pays ne pourront pas opérer une redistribution des ressources, par exemple, en amputant la défense en faveur de l'éducation, ou accroître leurs recettes. Certains ont cherché à suppléer à l'insuffisance de fonds publics d'éducation par l'injection de fonds privés. Ces fonds, qu'ils soient utilisés dans les établissements privés ou publics, peuvent accroître les effectifs. En Asie, plus le coût de l'enseignement supérieur est financé par le paiement d'un droit de scolarité, plus grande est la couverture globale du système éducatif (Figure 3.7).

L'existence même d'écoles et d'universités privées encourage la diversité et concurrence utilement les établissements publics, surtout aux niveaux

supérieurs de l'éducation. Certains pays, toutefois, interdisent les écoles et les universités privées, tandis que d'autres les soumettent à une réglementation excessive. Comme ces écoles privées sont généralement financées au moyen de droits de scolarité acquittés par les familles, cela rend impossible la substitution de dépenses privées aux dépenses publiques d'éducation, qui aurait permis d'accueillir davantage d'élèves dans les écoles financées sur des fonds publics. En Iran, par exemple, les effectifs de l'enseignement supérieur ont augmenté depuis la création, en 1983, de l'Université islamique Azad et s'élèvent maintenant à plus de 300.000, soit 40 % des effectifs du supérieur. Les étudiants inscrits dans les universités privées paient un droit de scolarité; les universités publiques sont gratuites.

Faire payer un droit de scolarité dans des établissements financés par l'Etat soulève de difficiles problèmes d'équité, d'efficacité, d'accès et de fiscalité. Si l'on institue un droit de scolarité payable, à tous les niveaux, par tous les élèves des écoles publiques, les pauvres seront particulièrement touchés et leur scolarisation s'en ressentira. Les systèmes de bourses ou autres formes d'aide à l'éducation utilisés pour remédier à ce choc sont très complexes à gérer aux premiers niveaux du système éducatif. Au niveau du deuxième cycle du secondaire et du supérieur, il y a beaucoup plus à dire en faveur de la suppression de la gratuité. L'écart entre la rentabilité individuelle et la rentabilité sociale de l'éducation est généralement beaucoup plus grand au niveau du supérieur qu'au niveau de l'éducation de base, c'est-à-dire que la subvention dont bénéficie l'étudiant est, rapportée à ses gains futurs, plus élevée (Tableau 1.1). On peut remédier à cette inefficacité en supprimant la gratuité des études, dont le paiement se ferait par prélèvement, soit sur les revenus actuels de la famille, soit sur les gains futurs de l'étudiant au moyen

TABLEAU 3.6 PART DES DEPENSES D'EDUCATION FINANCEE PAR L'ETAT ET LES MENAGES AU KENYA, PAR DEGRE D'ENSEIGNEMENT, 1992–93
(en pourcentage du PIB)

Degré d'enseignement	*Financement direct public*	*Financement direct privé*	*Recouvrement différé des coûts*[a]	*Total*
Primaire	2,63	1,19	0	3,82
Secondaire	0,78	1,26	0	2,04
Université publique	0,79	0,06	0,14	0,99
Autre/non affecté	0,37	1,99	0	2,36
Total	4,57	4,50	0,14	9,21

a. Programme de prêts aux étudiants.
Source : Banque mondiale, 1994g.

d'un système de prêts ou par la fiscalité. Trop souvent, pourtant, c'est surtout au niveau inférieur plutôt qu'au niveau supérieur du système éducatif qu'intervient le financement de l'éducation par les familles. Au Kenya, par exemple, les familles absorbent environ 31 % du coût de l'éducation primaire et 62 % du coût de l'éducation secondaire, mais 20 % seulement du coût de l'enseignement supérieur (Tableau 3.6).

CHAPITRE QUATRE

Améliorer la qualité

LA QUALITE DE L'ENSEIGNEMENT se définit à la fois par l'environnement dans lequel il est dispensé et par les résultats obtenus par les élèves. Grande est la variété des politiques et facteurs, adaptés à des situations données, qui peuvent déboucher sur une scolarisation efficace. Si les ressources existantes affectent assurément la qualité, la recherche et l'expérience indiquent que les politiques et investissements publics peuvent influer sur la qualité de l'éducation. Les incidences de ces conclusions sont généralement perdues en raison de la façon dont sont utilisés les crédits alloués à l'enseignement et dont celui-ci est géré, ainsi que des groupes d'intérêts en présence.

Les résultats scolaires peuvent être améliorés par quatre types d'intervention importants : a) fixer des normes pour les résultats scolaires; b) appuyer les facteurs d'éducation dont on sait qu'ils améliorent les résultats scolaires; c) adopter des stratégies souples d'acquisition et d'utilisation des facteurs; et d) suivre les résultats. Le présent chapitre traite des trois premiers types d'intervention au niveau des établissements d'enseignement, principalement primaire. Le suivi des résultats, leur complément indispensable, est étudié au Chapitre 6. Au niveau du supérieur, l'amélioration de la qualité repose habituellement sur des mécanismes de financement (Chapitre 10).

Fixation de normes

Les gouvernements peuvent améliorer les résultats scolaires en fixant des objectifs précis en matière d'acquisition des connaissances et des normes

élevées de performance dans les matières principales. L'introduction de normes a permis d'obtenir des résultats positifs dans des pays industriels tels que l'Allemagne, l'Australie, la France et le Japon (Tuijnman et Postlethwaite, 1994). Importantes pour tous les degrés d'éducation, les normes de performance ont été souvent oubliées dans l'éducation primaire. Dans de nombreux pays, les normes sont concrétisées dans les examens, au niveau du secondaire et du supérieur.

Nombre de pays s'apprêtent à mettre en place des normes de performance dans l'éducation primaire. C'est ainsi que l'Inde a fixé des « niveaux minimaux d'acquisition » pour les matières enseignées dans chacune des années du premier degré. En mathématiques, un élève de première année doit pouvoir compter de 1 à 20 en utilisant des objets et des images; en quatrième année, l'élève jugé compétent sait identifier et écrire des nombres compris entre 1.000 et 10.000 (NCERT, 1994).

Pour être efficaces, les normes de performance doivent être admises à la fois par les éducateurs professionnels, les parents et les élèves et, souvent, ce consensus fait appel à des procédures politiques. Les parents sont les mieux placés pour déterminer les connaissances et aptitudes qu'ils souhaitent voir l'école inculquer à leurs enfants, tandis que les éducateurs sont les mieux placés pour déterminer les objectifs à viser à chaque étape du développement de l'enfant et les stratégies à appliquer pour les atteindre. Dans le secondaire et le supérieur, il convient de tenir compte de la demande des jeunes en matière d'aptitudes. Dans la plupart des pays dotés d'un bon système de normes de performance, l'établissement d'un consensus fait partie du processus de fixation des normes. Le programme jordanien de réforme de l'enseignement, issu d'une Conférence générale sur le développement de l'enseignement en 1987, comportait une approche participative de la fixation de normes nationales.

La fixation de normes peut être un processus de longue haleine dans les pays à population hétérogène où coexistent cultures régionales et ethniques distinctes. Une soigneuse délimitation des matières essentielles à prendre en compte pour fixer les normes de performance peut sans doute aider à résoudre les différences entre les groupes. Par ailleurs, il importe d'éviter le risque que les normes minimales deviennent le maximum visé par les enseignants (Madaus et Greaney, 1985), comme cela semble s'être produit aux Philippines.

Appui à des apports efficaces

Une fois que les objectifs pédagogiques ont été identifiés grâce aux normes de performance, la « technique » de l'apprentissage entre en jeu. L'apprentissage repose sur cinq types d'apports :

- L'aptitude et la motivation de l'élève
- La « matière » à étudier
- La présence d'un enseignant qui connaisse la matière et soit capable de l'enseigner
- Le temps nécessaire à l'étude
- Les « outils » nécessaires à l'enseignement et à l'apprentissage.

Il ressort d'une très abondante bibliographie que si l'on intervient pour multiplier les possibilités d'apprentissage offertes par chacun des facteurs susmentionnés, on développe tant sur le plan de la quantité que de la rapidité le niveau d'acquisition des connaissances, surtout aux niveaux primaire et secondaire, et lorsque les facteurs en question sont limités au départ (Lockheed, Verspoor et al., 1991). Les ouvrages spécialisés font également apparaître une très grande variété dans le détail de chaque catégorie de facteurs et des modalités de leur mise en place, en commençant par la famille.

Aptitude et motivation des élèves

En matière d'apprentissage, l'aptitude et la motivation dépendent de la qualité du cadre familial et scolaire, de l'état sanitaire et nutritionnel des élèves, et de leur expérience d'acquisition antérieure, en particulier le degré de stimulation parentale. Pour les enfants, le principal facteur de l'aptitude et de la motivation est la famille, par le biais du patrimoine génétique et de la fourniture directe d'éléments nutritifs, de soins de santé et de stimuli. Dans le cas des enfants dont la famille n'est pas en mesure de fournir les facteurs nécessaires, on peut y suppléer en mettant sur pied des programmes pour les enfants d'âge préscolaire et des programmes de santé et de nutrition scolaires. Les interventions en faveur des tout jeunes enfants présentent un avantage durable important. Les études comparant l'impact des influences de l'école et de la famille sur les résultats scolaires montrent que, dans plus de 60 % des cas, les différences de résultats sont attribuables à des écarts de nature individuelle et familiale (Lombard, 1994; Bryant et Ramey, 1987; Schaeffer, 1987; Schweinhart et Koshel, 1986).

PROGRAMMES POUR ENFANTS D'AGE PRESCOLAIRE. Les programmes axés sur le développement physique, cognitif et émotionnel des jeunes enfants augmentent la probabilité de leur scolarisation ultérieure, améliorent leurs résultats scolaires et procurent des avantages plus importants encore pour l'individu comme pour la société. Des études réalisées au Brésil, aux

Etats-Unis, en Inde, au Pérou et en Turquie montrent que les mesures prises en faveur des tout jeunes enfants peuvent faciliter la transition avec l'école et réduire les taux d'abandon et de redoublement (Berg, 1987; Chaturvedi et al., 1987; Myers et al., 1985; Kagitcibasi, Sunar et Bekman, 1987; Barnett, 1992). Les premières années de la vie sont essentielles du point de vue de la formation et du développement de l'intelligence, de la personnalité et de la sociabilité, et des programmes intégrés et ciblés comportant une stimulation sur les plans sanitaire, nutritionnel et cognitif peuvent donner aux enfants défavorisés de meilleures chances de réussite scolaire. Les programmes destinés aux enfants d'âge préscolaire doivent surveiller leur santé, apporter, si besoin est, des suppléments nutritionnels et mettre à la disposition des élèves des programmes d'études, des activités et des matériels didactiques adaptés à leur âge et encourageant le développement cognitif. Les programmes doivent être structurés de façon que chaque enfant soit suivi chaque jour. Il faut encourager la participation des parents et de la collectivité (Young, 1994). Les projets bénéficiant de l'assistance de la Banque mondiale commencent à inclure ce type de programme. C'est ainsi qu'en Colombie, un projet aide les femmes à réparer et à rénover leur maison de façon qu'elles puissent mettre sur pied des crèches pour la collectivité. En Bolivie, un projet contribue à multiplier les garderies à domicile dans les zones urbaines et périurbaines pauvres et, au Mexique, un projet appuie un programme d'éducation des parents ciblant les pauvres des campagnes et des minorités ethniques vivant dans les Etats où le revenu par habitant est le plus faible. En Inde, des services de santé, de nutrition et d'éducation préscolaire sont fournis à plus de 12 millions d'enfants âgés de six mois à six ans.

PROGRAMMES DE NUTRITION ET DE SANTE. Faim temporaire, malnutrition chronique, carences en micronutriments, affections parasitaires et lésions oculaires ou déficiences auditives réduisent les capacités de réussite scolaire d'un enfant (Levinger, 1992; Pollitt, 1990). On sait à présent que la plupart des enfants ayant des antécédents de malnutrition et de mauvaise santé peuvent avoir de bons résultats scolaires si des mesures sont prises pour compenser leurs carences. (Il n'est pas aussi simple de remédier aux graves carences sanitaires et nutritionnelles causant des lésions du cerveau ou des dommages physiques irréversibles.) Il peut être remédié à nombre de situations sanitaires et nutritionnelles précaires dans lesquelles se trouvent des enfants par des interventions efficaces, sûres et relativement peu onéreuses. Lorsque les interventions sont plus coûteuses, elles peuvent cibler les enfants démunis.

Les enfants scolarisés frappés à la fois par la malnutrition et des problèmes de santé ont de moins bons résultats scolaires et fréquentent moins régulièrement l'école, ce qui les amène à redoubler ou à abandonner leurs études. La

mise à disposition systématique, par l'intermédiaire des écoles, de médicaments vermifuges et de compléments en vitamine A, fer et iode est peut-être le moyen présentant le meilleur rapport coût-efficacité pour ce qui est de mieux préparer les enfants à l'apprentissage en améliorant leur nutrition et leur santé. Ces solutions sont peu onéreuses et le personnel n'a pas besoin d'avoir une formation médicale, mais l'infrastructure de distribution et de soutien logistique doit être suffisamment développée. Par enfant et par an, le traitement vermifuge coûte moins de 1,50 dollar, le complément de vitamine A moins de 0,50 dollar, les comprimés de sulfate de fer pour remédier à la carence en fer entre 2 et 4 dollars, et le complément d'iode administré par voie orale moins de 0,50 dollar (Bundy et al., 1990; Banque mondiale, 1994c). L'intégration des programmes permet encore d'abaisser les coûts, et des programmes d'enseignement conçus pour faire évoluer certaines pratiques en matière de nutrition et de santé, ou pour accroître le niveau de connaissance des enfants scolarisés, peuvent à la fois compléter et appuyer ces interventions à court terme.

Les enfants atteints de lésions oculaires ou auditives peuvent être identifiés pour un coût négligeable à l'aide de simples tableaux de lecture et tests de « chuchotement ». On peut alors fournir aux enfants des lunettes et audiophones, ou les enseignants peuvent au minimum installer les enfants concernés au premier rang de la classe ou prendre d'autres mesures utiles.

La faim temporaire nuit à l'apprentissage car elle affecte la concentration. Nombre de gouvernements appuient des programmes d'alimentation scolaire massifs et onéreux. Ceux-ci pourraient avoir un meilleur rapport coût-efficacité s'ils ciblaient les enfants défavorisés, s'ils offraient un petit déjeuner ou une collation avant l'école plutôt qu'un vrai repas dans la journée, et s'ils offraient des aliments riches en micronutriments essentiels ou renforcés en vitamines.

De plus en plus souvent, les projets bénéficiant d'une assistance de la Banque mondiale sont conçus pour améliorer la qualité de l'éducation primaire en intervenant au niveau de la nutrition et de la santé. Un projet réalisé au Brésil appuie des améliorations au programme d'alimentation scolaire, le dépistage des problèmes de santé et de nutrition des enfants scolarisés, l'intégration de notions d'hygiène et de nutrition dans le programme d'études, ainsi que des programmes pilotes d'apport de compléments en vitamine A et en fer dans le cadre de l'école. En Guinée, un projet vise à mettre sur pied un programme national de traitement vermifuge et de fourniture de compléments d'iode en milieu scolaire. En République dominicaine, un autre projet participe à l'exécution d'un programme de collations s'adressant aux enfants scolarisés des zones urbaines défavorisées, un programme national de mesure de la taille des enfants de première année, une enquête sur les carences en

micronutriments, et des programmes expérimentaux de compléments en fer et en vitamine A réalisés en milieu scolaire.

PROGRAMME D'ETUDES. Le programme d'études définit les matières à enseigner et fournit des directives générales en ce qui concerne la fréquence et la durée des cours. Dans certains cas, il est assorti d'un plan d'études précisant les thèmes à enseigner et les aspects à évaluer. Les programmes et plans d'études doivent être étroitement liés aux normes de performance et à l'évaluation des résultats. En règle générale, le programme d'études comporte un nombre réduit de matières dans les classes inférieures et un plus grand nombre dans les classes supérieures. Dans l'enseignement du premier degré, on note un certain nombre de similitudes d'un pays à l'autre en ce qui concerne l'importance relative accordée à quelque huit matières principales; la lecture, l'écriture et les mathématiques représentent environ 50 % du programme d'études (Benavot et Kamens, 1989). Dans chaque matière, le contenu, l'enchaînement et le rythme de succession des sujets abordés sont très variables d'un pays à l'autre et à l'intérieur d'un même pays. Dans le second degré, les pays se différencient par le nombre de matières enseignées, l'équilibre réalisé entre les matières générales et l'enseignement professionnel, les matières obligatoires et les matières facultatives, et la répartition des matières dans le temps.

La diversité des systèmes éducatifs nationaux qui obtiennent des résultats assez satisfaisants montre bien qu'aucun programme d'études n'est adapté à la totalité ou la majorité des pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire. Les écarts voulus que l'on relève entre pays et dans un même pays procèdent des différences existant au niveau des résultats recherchés, des théories pédagogiques et des situations locales. Ces différences peuvent influer sur le choix des matières enseignées, sur le moment où leur enseignement est introduit et sur le temps qui leur est consacré. Au Burundi, par exemple, les écoles offrent moins d'heures d'enseignement, mais font une plus grande place à l'apprentissage de la langue et des mathématiques que celles du Kenya, où l'année scolaire est plus longue et les matières enseignées plus nombreuses et qui mettent davantage l'accent sur les sciences (Eisemon et Schwille, 1991; Eisemon, Schwille et Prouty, 1989). Au Japon, les mathématiques des ensembles finis, dont les statistiques, sont étudiées à partir de la sixième année, et les élèves de septième, huitième et neuvième années s'initient au calcul intégral, alors qu'aux Etats-Unis ces matières sont abordées en onzième et douzième année.

Un autre facteur de variabilité du programme d'études n'est pas intentionnel : il s'agit de la divergence entre le programme officiel et celui qui y est véritablement enseigné dans les salles de classe. Cette variabilité a deux raisons principales. La première est technique : dans de nombreux pays, les systèmes éducatifs, les écoles et les salles de classe ne peuvent pas fournir les

facteurs indispensables à l'apprentissage : un enseignant qualifié, le temps nécessaire à l'étude, et les « outils » de l'enseignement et de l'apprentissage. Deuxièmement, le caractère contradictoire de certaines incitations (ou de certains freins) peut influer sur le nombre d'heures qu'enseignants ou élèves passent à l'école et l'attention accordée à certaines matières. Les coûts d'opportunité du temps de l'élève et de l'enseignant sont les obstacles les plus importants au respect des normes officielles applicables au temps consacré à l'instruction. Au Ghana, on a observé que le taux d'abandon scolaire était le plus élevé lorsque les coûts directs et indirects de la fréquentation scolaire pour les familles des enfants concernés étaient aussi les plus élevés — les coûts directs étaient les plus élevés pendant les périodes de « famine » et les coûts indirects pendant celles où les travaux agricoles étaient les plus intenses; à la Jamaïque, le taux d'absentéisme est le plus élevé le vendredi, jour de marché. En ce qui concerne les enseignants, l'absentéisme peut tenir au fait qu'ils exercent parfois plusieurs emplois ou qu'ils enseignent loin de leur domicile. Les examens de sélection incitent fortement à négliger certaines matières pour se concentrer sur celles qui font l'objet des examens. A la Jamaïque, par exemple, les élèves de cinquième et sixième année passent un temps disproportionné à étudier des listes de vocabulaire et des problèmes de mathématiques, afin de se préparer à l'examen d'entrée à l'école secondaire, au détriment des matières de l'enseignement primaire qui ne figurent pas à cet examen.

L'idée que se font les garçons et les filles de leurs rôles respectifs, et les attitudes qui en découlent, sont influencées par de nombreux aspects de l'environnement scolaire, comme les programmes et le matériel pédagogique. La plupart des pays ont un programme national qui, en théorie, enseigne les mêmes matières aux filles et aux garçons, mais beaucoup d'écoles continuent d'offrir des cours différents aux enfants des deux sexes. Les garçons sont généralement plus nombreux en mathématiques, sciences et mécanique, tandis qu'on constate une situation inverse pour l'enseignement ménager dans beaucoup de pays. Les filles, de ce fait, peuvent obtenir des résultats médiocres aux tests quantitatifs, ce qui amène à ne pas attendre d'elles une réussite scolaire (Martin et Levy, 1994). Le fait que les programmes privilégient fortement l'obtention de qualifications conduisant les femmes à des emplois peu rémunérés, comme la couture, le tricot et le secrétariat, peut aussi influer fortement sur les perspectives d'emploi des filles en restreignant leur accès à des postes mieux payés (Herz et al., 1991).

Dans de nombreux pays, on a pu constater que les manuels et autres matériels didactiques donnaient une image déformée des femmes, les présentant comme admiratives, passives et sans pouvoir, capables d'assumer uniquement les rôles traditionnels. Alors que les hommes sont décrits comme intelligents et capables d'exercer un emploi dans un grand nombre de domaines excitants

et rentables (Encadré 4.1). Ces messages ont le pouvoir de renforcer les stéréotypes négatifs, de dissuader les filles de se considérer comme de bonnes élèves, comme intelligentes et capables d'exercer toute activité professionnelle autre que quelques métiers traditionnels (Herz et al., 1991).

Beaucoup de programmes primaires comportent trop de matières, ce qui réduit le temps nécessaire à l'apprentissage linguistique et arithmétique de base. En outre, ils comportent souvent l'enseignement obligatoire de plusieurs langues (la langue maternelle, la langue nationale ou régionale d'enseignement, la langue métropolitaine, etc.). L'apprentissage est plus efficace — et on gagne du temps — si, dans les premières années d'école, il se fait dans la langue maternelle de l'enfant. Cette approche permet de maîtriser la première langue et favorise le développement cognitif nécessaire à l'apprentissage d'une

ENCADRE 4.1 DES MANUELS S'ADRESSANT AUSSI BIEN AUX FILLES QU'AUX GARÇONS

Depuis le milieu des années 70, suite aux pressions exercées par les parents sur les éditeurs, les manuels des pays industriels transmettent moins de préjugés sexistes, mais on constate assez peu de changement dans les pays en développement (Stromquist, 1994). Selon une étude sur la Zambie, les manuels faisaient systématiquement état des activités exercées par les hommes avec admiration, tandis que les femmes, si tant est qu'elles apparaissaient, étaient cantonnées dans des rôles ménagers, et décrites comme stupides, ignorantes et passives (Hyde, 1989). Selon une analyse des manuels publiés par l'Etat comme par le secteur privé au Costa Rica en 1985, les êtres humains représentés étaient à 75 % des hommes et à 25 % des femmes. Les hommes étaient généralement des personnages historiques, engagés dans des activités intellectuelles ou se livrant à l'agriculture et à l'élevage, tandis que les femmes étaient habituellement décrites dans l'exercice d'activités ménagères et de soins aux enfants. Dans une histoire, une pauvre vendeuse ambulante laisse tomber son panier en imaginant des scénarios d'avenir. La légende — « Qu'aurait dû faire cette femme au lieu d'imaginer des possibilités d'avenir! » — a des connotations négatives pour l'imagination des femmes. Le Costa Rica a depuis introduit une nouvelle série de livres dans un souci de réduction des préjugés à l'encontre des femmes (González-Suárez, 1987; Lockheed, Verspoor et al., 1991). Pareils écarts dans la représentation des hommes et des femmes dans les manuels ont été constatés parmi les régions et les cultures dans divers groupes de pays, dont l'Arabie Saoudite, la Colombie, l'Egypte, l'Inde, le Koweït, le Liban, le Qatar, la Tunisie et le Yémen (Lockheed, Verspoor et al., 1991; Stromquist, 1994).

deuxième langue (Dutcher, 1994). Une fois acquises des bases solides dans la première langue, une langue nationale, régionale ou métropolitaine peut être apprise vers la fin du primaire en préparation à l'enseignement du second degré. Toutefois, la production de manuels dans les langues maternelles peut accroître le coût de l'éducation.

Le « capital linguistique », à savoir le fait de pouvoir parler, lire et écrire une ou plusieurs langues, est un aspect important du capital humain. L'acquisition du capital linguistique commence tôt, avec l'apprentissage de l'expression orale courante dans la langue maternelle. Cela dit, dans le cas de la plupart des groupes minoritaires défavorisés, la langue maternelle n'est pas la langue parlée par la majorité des habitants du pays. L'ignorance de la langue dominante peut limiter les possibilités de formation, la mobilité professionnelle et les gains d'un individu et ses possibilités de sortir de la pauvreté. Le marché du travail incite donc à maîtriser la langue dominante (Chiswick, 1991; Chiswick et Miller, 1995).

Si le programme d'études primaires est à peu près le même d'un pays à l'autre, il n'en va pas de même pour ceux du secondaire. La diversité des systèmes tient à leur durée (entre deux et six années), à l'existence de programmes en internat, de filières (sciences, formation pédagogique, enseignement professionnel, etc.) et au nombre de cours dispensés (entre 10 et 200). L'enseignement des sciences et l'enseignement professionnel soulèvent des questions particulièrement complexes en raison de l'importance qui leur est reconnue et de leur coût.

Important pour le développement économique, l'enseignement des sciences est de plus en plus souvent incorporé dans le programme d'études. L'enseignement avancé des sciences requiert laboratoires et matériels coûteux, et la formation des enseignants dans ces domaines est onéreuse. Nombre de pays considèrent comme « avancé » l'ensemble de l'enseignement des sciences au niveau des premier et second cycles du secondaire et limitent l'accès à cet enseignement. C'est ainsi qu'aux Philippines, l'enseignement des sciences n'est dispensé que dans des écoles spécialisées. Pourtant, les pays de l'OCDE en sont conscients, les sciences n'ont pas absolument besoin d'être enseignées dans des laboratoires dans le primaire et le premier cycle du secondaire. Une fois qu'on aura réduit ou éliminé le recours aux laboratoires, l'enseignement des sciences cessera de coûter sensiblement plus cher que celui d'autres matières, comme en témoigne le cas du Danemark. Il n'y a donc pas lieu de restreindre l'enseignement d'une matière essentielle pour des raisons de coût. Les élèves des premiers niveaux de l'enseignement ont cependant besoin de manier des objets concrets simples et de voir des graphiques, parce qu'ils ont davantage besoin d'aide que les plus grands en matière de conceptualisation.

Les aptitudes professionnelles et techniques doivent être de préférence acquises sur le lieu de travail, après le passage par l'enseignement général. Le secteur privé doit être directement associé à la fourniture, au financement et à la gestion de l'enseignement professionnel. Dans le secondaire, enseignement technique et enseignement général tendent à se rapprocher, des matières telles que les sciences, la technologie, les mathématiques et l'anglais étant ajoutées au programme du technique, alors que l'enseignement secondaire général s'ouvre de plus en plus à l'enseignement technologique de base. Cette convergence n'a pas encore été évaluée du point de vue de son impact sur le marché du travail. Toujours est-il qu'elle cadre avec l'évolution rapide des marchés du travail, qui accordent de plus en plus d'importance à la capacité d'apprentissage, et avec des comparaisons antérieures qui montraient, sans risque d'erreur, que les taux de rentabilité sociale des investissements dans un enseignement technique très spécialisé étaient inférieurs à ceux de l'enseignement secondaire général, parce que le premier coûte nettement plus cher (Psacharopoulos, 1989).

En règle générale, les réformes des programmes consistent essentiellement à modifier tel programme officiel, à savoir le type de cours, le degré ou le cycle auquel ils sont proposés, et leur durée. Le Malawi, par exemple, propose l'éducation sanitaire dès la deuxième année et, au Kenya, la réforme des programmes et des structures adoptée au milieu des années 80 a introduit plusieurs matières nouvelles, ce qui a porté à 13 le nombre des matières faisant l'objet d'un examen à la fin du nouveau cycle primaire. Mais il ne faut pas beaucoup attendre des réformes des programmes axées sur un remaniement des cours et des emplois du temps et qui ne modifient pas parallèlement les normes et les directives, les matériels pédagogiques, la pratique enseignante et les incitations fournies par les tests et les examens.

De nombreux de pays ont adopté une approche de la réforme des programmes à deux volets. En premier lieu, ils fixent des normes de performance en matière d'apprentissage et évaluent les résultats dans le cadre d'examens ou d'évaluations nationales. En second lieu, dans le cadre du programme général, ils encouragent les établissements à faire preuve d'originalité dans l'utilisation des matériels pédagogiques, des méthodes d'enseignement et du temps disponible. Au Kenya, par exemple, il existe un programme national, mais les établissements choisissent la langue dans laquelle il est enseigné dans les quatre premières années du primaire. En Inde, le Département national de l'éducation a élaboré un programme fondé sur les aptitudes articulé autour de la notion de « niveaux minimums d'apprentissage », mais les Etats et les districts sont libres d'adapter les matériels et la formation des maîtres aux conditions locales.

Quels sont les apports nécessaires?

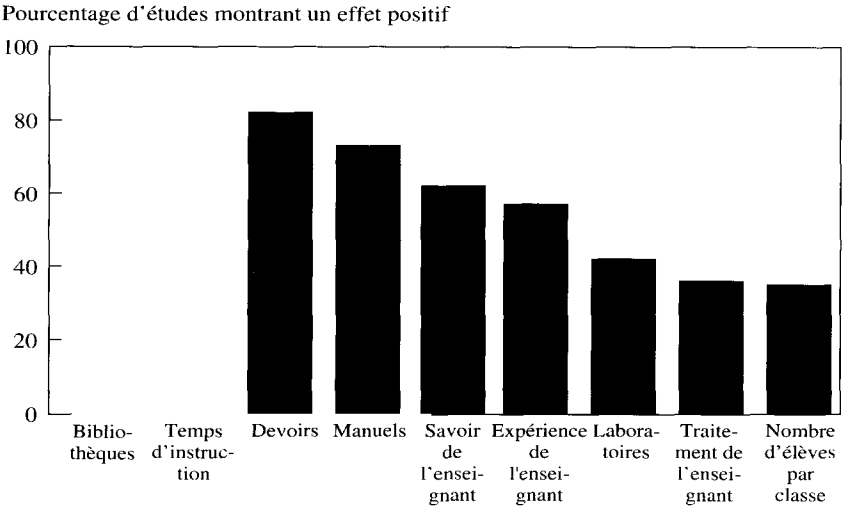
La qualité de la scolarisation peut être le fruit de politiques et pratiques fort diverses, adoptées en fonction des conditions locales. Dans les pays à revenu faible ou intermédiaire, les caractéristiques propres aux établissements et aux salles de classe ne rendent compte qu'à raison d'environ 40 % des différences en matière de résultats scolaires; le reste, comme on l'a vu, s'explique par des caractéristiques individuelles ou familiales sur lesquelles les interventions en milieu scolaire n'ont guère de prise.

Selon des examens récents des travaux publiés sur les corrélations observées en matière d'apprentissage dans les pays à revenu faible ou intermédiaire, ce sont la compétence de l'enseignant pour une matière donnée, le temps consacré à l'apprentissage, les manuels et autres matériels didactiques qui ont le plus souvent des effets positifs sur les acquisitions (Fuller et Clarke, 1994; Lockheed, Verspoor et al., 1991; Harbison et Hanushek, 1992; Velez, Schiefelbein et Valenzuela, 1993). Les crédits iront en priorité aux facteurs relevant de ces catégories. Toutefois, la composition précise du panier de facteurs et leur importance relative pour une école donnée varieront beaucoup en fonction de la situation locale. C'est ainsi qu'une étude récente des résultats enregistrés en lecture dans 25 pays (Postlethwaite et Ross, 1992) a montré que, sur les 56 apports examinés, 11 seulement contribuaient à l'apprentissage dans au moins trois des quatre pays en développement étudiés (Hongrie, Indonésie, Trinité-et-Tobago et Venezuela).

Dans de nombreux pays, les systèmes éducatifs ont pris l'habitude d'investir dans des facteurs qui élargissent l'accès (par exemple, en recrutant davantage d'enseignants pour réduire le nombre d'élèves par classe), au détriment de facteurs dont on sait qu'ils renforcent l'apprentissage (Hanushek, 1994). Les facteurs tels que les classes moins nombreuses et l'augmentation des traitements des enseignants sur la base de l'ancienneté et des diplômes sont, toutefois, moins souvent cités dans les documents spécialisés et, de ce fait, méritent probablement une moindre priorité (Figure 4.1). En outre, les facteurs onéreux, comme les laboratoires, ne sont pas efficaces.

CONNAISSANCES ET COMPETENCES DES ENSEIGNANTS. Il existe une corrélation étroite et constante entre la connaissance qu'a l'enseignant d'une matière donnée, qui est le résultat prévu de sa formation initiale, et les résultats des élèves. Les enseignants ayant une meilleure connaissance de la matière enseignée et une meilleure aptitude linguistique écrite et verbale ont de meilleurs étudiants (Lockheed, Verspoor et al., 1991; Harbison et Hanushek, 1992, pour le Brésil; Ross et Postlethwaite, 1989, pour l'Indonésie; Warwick et Reimers, 1992, pour le Pakistan; Bashir, 1994, pour l'Inde). Au Brésil comme au Pakistan,

FIGURE 4.1 FACTEURS RENFORÇANT L'EFFICACITE DE L'APPRENTISSAGE DANS LE PRIMAIRE



Note : Les études considérées portaient sur plus de 25 pays.
Source : Fuller et Clarke, 1994.

la connaissance de la matière enseignée et le niveau d'instruction des maîtres influaient davantage sur les résultats des élèves que la formation avant emploi (Warwick et Reimers, 1992). Dans l'enseignement primaire, les études réalisées montrent que le niveau général de connaissances pertinentes est insuffisant dans de nombreux pays. En Inde, par exemple, moins de la moitié des maîtres de quatrième année pouvaient répondre correctement à 80 % des questions d'examen sur le programme de mathématiques correspondant à ce niveau (Bashir, 1994). Il faut probablement remanier le programme de formation avant emploi en mettant l'accent sur la connaissance de la matière enseignée. Les compétences pédagogiques des maîtres sont liées à leur connaissance du sujet. Aucune pratique enseignante quelle qu'elle soit n'est certes universellement efficace, mais il semble bien que les enseignants dotés d'une large palette de compétences pédagogiques obtiennent de meilleurs résultats avec leurs élèves que ceux qui en ont peu.

Pour s'assurer que les enseignants maîtrisent bien la matière qu'ils enseignent, la meilleure stratégie consiste à recruter des enseignants qui ont le niveau d'instruction requis et dont les connaissances ont été évaluées.

L'évaluation des résultats de l'apprentissage est aussi importante pour l'enseignement supérieur —y compris la formation des maîtres — que pour l'enseignement primaire et secondaire. En fait, la connaissance de la matière enseignée est régulièrement évaluée pour les enseignants du second degré et du supérieur, non pour les instituteurs. Il y a quelques exceptions, comme le Mexique, où les connaissances de l'enseignant sont un facteur de rémunération à tous les degrés d'enseignement. Harbison et Hanushek (1992) proposent un « examen national de recrutement d'enseignants » sur la base de leurs conclusions concernant le Brésil et d'autres pays. Au minimum, le recrutement des enseignants des premier et second degrés pourrait se rapprocher de celui des professeurs du supérieur, qui est presque exclusivement basé sur la connaissance de la matière à enseigner, comme en France et au Japon, où le recrutement est très sélectif.

Une formation continue bien conçue permet aussi d'améliorer la connaissance de la matière enseignée et les pratiques pédagogiques connexes. La formation en cours d'emploi, pour être efficace, doit notamment faire une place aux éléments suivants : présentation de théories ou techniques pédagogiques nouvelles, démonstration de celles-ci par les formateurs, pratique par les enseignants, réactions des formateurs à la prestation des enseignants et suivi dans le temps par les formateurs (Joyce et Showers, 1985, 1987, 1988; Joyce, Hersh et McKibbin, 1993; Joyce, 1991). Comme ces éléments le montrent, la formation en cours d'emploi a le plus de chances de réussir lorsqu'elle est directement liée à la pratique enseignante (Walberg, 1991; Nitsaisook et Anderson, 1989) et assurée par le chef d'établissement (Raudenbush, Bhumirat et Kamali, 1989). L'impact de la formation en cours d'emploi sur les résultats des élèves a été établi en ce qui concerne le programme colombien Escuela Nueva (Colbert, Chiappe et Arboleda, 1993), pour les sciences aux Philippines (Lockheed, Fonacier et Bianchi, 1989) et pour les mathématiques au Botswana (Fuller, Hua et Snyder, 1994). En règle générale, pour la formation continue (et initiale), les programmes d'enseignement à distance ont un meilleur rapport coût-efficacité que les programmes résidentiels. Ainsi, à Sri Lanka, les programmes d'enseignement à distance d'une durée allant jusqu'à quatre ans présentent un rapport coût-efficacité plus de cinq fois supérieur à celui des programmes de deux ans des facultés de pédagogie ou des écoles normales (Nielsen et Tatto, 1991). Au Botswana, la formation en cours d'emploi est plus efficace que la réduction du nombre d'élèves par classe ou la fourniture de manuels supplémentaires pour ce qui est d'améliorer les résultats scolaires (Fuller, Hua et Snyder, 1994).

TEMPS DISPONIBLE. On relève partout une corrélation entre la quantité de temps effectivement consacrée à l'étude et les résultats scolaires. Plus les

élèves ont de temps à consacrer à une étude plus approfondie du programme, mieux ils apprennent et moins on enregistre d'écarts entre les résultats des élèves (Stevenson et Baker, 1991; McKnight, 1971). Au plan international, l'année scolaire comprend en moyenne 880 heures d'enseignement dans le primaire. Cela dit, dans les pays à revenu faible ou intermédiaire, l'année scolaire officielle dans le primaire est plus courte que dans les pays industriels. En outre, les élèves des pays à revenu faible ou intermédiaire passent beaucoup moins de temps à recevoir un enseignement que ceux des pays membres de l'OCDE, ce qui s'explique par les jours de fermeture des écoles non prévus au calendrier, les absences des enseignants et des élèves, et des interruptions diverses (Lockheed, Verspoor et al., 1991).

La première stratégie permettant d'augmenter le temps consacré à l'étude est d'allonger la durée officielle de l'année scolaire, si elle est sensiblement inférieure à la norme. Mais cela ne garantit pas que les écoles respecteront cette durée, surtout si la mesure en question ne tient pas compte des situations locales pouvant influer sur la présence des enseignants ou des élèves. Dans nombre de pays, les écoles ou les régions ont le droit d'organiser comme elles l'entendent la journée, la semaine ou l'année scolaire, afin de tenir compte des variations de la demande liées aux intempéries, aux campagnes agricoles, aux fêtes religieuses et aux tâches domestiques des enfants. Cette stratégie s'est révélée payante dans le cadre des programmes d'éducation fondamentale tant informels que classiques appuyés par la Banque mondiale au Bangladesh, en Colombie, au Costa Rica et en Equateur. Un deuxième moyen d'accroître le temps d'apprentissage est de donner des devoirs à faire à la maison, démarche qui a réussi dans les pays membres de l'OCDE.

OUTILS ET TECHNIQUES. Les matériels pédagogiques couvrent tout l'éventail des outils dont les enseignants peuvent disposer, depuis la craie jusqu'aux ordinateurs. Après les tableaux noirs et la craie, les manuels sont l'outil pédagogique le plus répandu et le plus important dans la plupart des pays. Dans les pays à revenu faible ou intermédiaire, les ressources en matériel pédagogique sont limitées à tous les niveaux, et surtout dans le primaire. Parfois, les manuels sont complétés par des bibliothèques, d'autres matériels imprimés et graphiques, des cassettes audio, des films, des postes de radio ou de télévision, et des ordinateurs (Lockheed, Middleton et Nettleton, 1991). Un élément très important pour améliorer le niveau de lecture consiste à fournir des textes supplémentaires, car la lecture personnelle et le recours aux bibliothèques, ainsi que la formation des maîtres, influent sur les résultats scolaires dans ce domaine (Lundberg et Linnakyla, 1992; Postlethwaite et Ross, 1992). D'où l'importance des bibliothèques dont rend compte la Figure 4.1.

La quasi-totalité des études portant sur les manuels utilisés dans les pays à revenu faible ou intermédiaire montrent que les livres ont un impact positif sur les résultats scolaires (Heyneman, Farrell et Sepulveda-Stuardo, 1978; Fuller et Clarke, 1994). De plus, on a constaté que l'enseignement radiophonique interactif a un impact positif sur les niveaux en mathématiques, sciences et anglais au niveau primaire en Bolivie, au Honduras, au Lesotho et en Papouasie-Nouvelle-Guinée, et présente un bon rapport coût-efficacité (Tilson, 1991).

Les nouvelles techniques pourraient bien améliorer l'efficacité de l'enseignement : certains logiciels améliorent les résultats scolaires et il existe de nouveaux moyens permettant d'ouvrir les portes de l'enseignement à des populations mal desservies. Les ordinateurs améliorent les résultats et les attitudes des élèves, tous degrés confondus (Thompson, Simonson et Hargrave, 1992), et des expériences à petite échelle d'enseignement assisté par ordinateur ont été réalisées dans plusieurs pays à revenu faible ou intermédiaire, parmi lesquels le Chili, le Mexique et les Philippines. Dans les pays industriels, l'enseignement primaire et secondaire combine de façon novatrice des techniques qui renforcent l'efficacité de l'instruction dispensée. Systèmes intelligents de cours de soutien, CD-ROM, applications multimédias et autres ont amélioré les résultats scolaires dans toutes les disciplines (Sivin-Kachala et Bialo, 1994), depuis les programmes préscolaires jusqu'aux classes préparatoires à l'université. Les techniques de radiodiffusion et celles qui reposent sur les réseaux informatiques permettent aux enseignants spécialisés (comme les professeurs de japonais ou de russe) et à des ressources éducatives (comme les bibliothèques en ligne) de dépasser les limites traditionnelles de la classe et de l'école. Les enseignants peuvent s'adresser aux élèves par la télévision interactive, la technique de la téléconférence, la conférence informatique, l'audiographie, les systèmes de transmission de signaux vocaux et de données, les panneaux électroniques partagés et les photostyles, la télécopie, le courrier vocal, les panneaux d'affichage électronique et le courrier électronique. Les systèmes de transmission utilisent les satellites, le réseau hertzien, les fibres optiques, le câble interactif, et les micro-ordinateurs reliés aux réseaux locaux et internationaux.

Dans l'enseignement supérieur, les techniques peuvent remplacer au moins partiellement les professeurs. Ainsi, les cours par correspondance et les universités ouvertes peuvent améliorer le coût-efficacité. Les satellites et les ordinateurs permettent de diffuser en direct des cours interactifs de haute qualité, vers les lieux de travail, en collaboration avec les entreprises désireuses d'améliorer les qualifications de leur personnel. Les étudiants peuvent faire l'économie du temps nécessaire au trajet entre l'université et leur domicile et n'ont pas à se priver du revenu de leur emploi pour acquérir un diplôme

plus avancé. Aux Etats-Unis, par exemple, la National Technological University (NTU) propose chaque année 1.000 programmes du niveau de la maîtrise diffusés par satellite à plus de 100.000 étudiants à titre de formation initiale ou d'éducation permanente. La NTU a constitué une association de caractère exceptionnel, puisqu'elle regroupe 43 universités dont les diplômes sont reconnus au niveau national et plus de 200 entreprises (National Technological University, 1994). Elle inspire actuellement des entreprises d'enseignement à distance dans les pays industriels et dans les pays en développement.

Même dans les pays industriels, nombre de programmes ayant recours aux techniques éducatives modernes sont encore en cours d'expérimentation et sont tributaires de subventions. Les coûts de démarrage sont généralement élevés, contrairement aux coûts afférents aux nouveaux utilisateurs, mais tous les coûts sont étroitement liés aux particularités de chaque technique et à l'existence et à la qualité des infrastructures de télécommunications locales. D'une façon générale, ces programmes sont tributaires de l'existence de réseaux de télécommunications fiable et de haute qualité (Derfler, 1992), dont les pays en développement disposent rarement. Même là où ces programmes sont techniquement réalisables, les pays à revenu faible ou intermédiaire peuvent manquer des pédagogues et des techniciens nécessaires à leur réalisation. Nombre de pays à revenu faible ou intermédiaire ne peuvent pas utiliser largement les techniques éducatives de pointe, car ils doivent consacrer leurs maigres ressources à d'autres matériels pédagogiques et à l'amélioration des programmes éducatifs existants, et ne disposent ni des moyens institutionnels ni d'information sur les techniques appropriées, durables et d'un bon rapport coût-efficacité. Si l'on ne parvient pas à étendre les utilisations de ces techniques, on court le risque de voir se creuser encore davantage le fossé séparant ces pays des pays industriels.

La Banque mondiale appuie les gouvernements dans les efforts qu'ils ont entrepris pour concevoir, imprimer et distribuer des manuels « sur place ». Les projets de la Banque prévoient désormais habituellement de financer des manuels; ce poste a représenté 6 % du montant total des prêts au secteur de l'éducation pendant les exercices 90–94, contre 3 % dix ans plus tôt. L'appui aux manuels est à présent réparti entre conception, fabrication, distribution et utilisation. L'élaboration doit épouser celle des programmes scolaires. Il vaut mieux confier la fabrication et la distribution au secteur privé, mais les gouvernements ont besoin d'une assistance au niveau des directives applicables à la passation des marchés et des mesures à prendre pour garantir la qualité. Pour que les manuels soient utilisés comme il convient, il importe de former les enseignants à l'utilisation des nouveaux manuels et de leur fournir des livres du maître. Certains gouvernements mettent aussi à leur disposition des matériels didactiques tels que des cartes murales, des jeux, des modèles

anatomiques et des kits d'expérimentation scientifique. Au Mexique, par exemple, ces matériels ont été fournis dans le cadre de deux projets consécutifs d'enseignement primaire bénéficiant d'une assistance de la Banque mondiale, les matériels préparés dans le cadre du deuxième projet ayant été modifiés compte tenu des enseignements du premier.

Souplesse dans la fourniture de facteurs

Pour améliorer les résultats scolaires, il est important de fixer des normes et d'appuyer la fourniture de facteurs efficaces. Mais il importe encore davantage de laisser les établissements décider eux-mêmes de la façon dont ils combineront et géreront ces facteurs. Les gouvernements peuvent organiser la fourniture de facteurs dans ce sens et encourager dans le même esprit les conditions dont on a vu qu'elles influaient positivement sur l'acquisition des connaissances. Pour l'essentiel, ils ont appliqué deux stratégies à la fourniture de facteurs aux écoles et établissements d'enseignement supérieur: la Banque mondiale les a appuyées toutes les deux. La première a consisté à fournir directement un ensemble de facteurs d'enseignement. L'expérience montre que, lorsqu'ils sont fournis par l'Etat, les ensembles en question sont utilisés uniquement si les facteurs sont adaptés à la situation locale, si les enseignants savent les utiliser et si les règles d'utilisation ne constituent pas un frein. La deuxième stratégie a consisté à transférer des crédits budgétaires aux établissements pour leur permettre d'acquérir les facteurs qui conviennent le mieux à leur situation propre.

Aucun ensemble de facteurs ne peut être considéré comme étant « le plus efficace » ou celui qui présente le meilleur rapport coût-efficacité pour tous les établissements ou dans toutes les situations préexistantes, et il est difficile de préciser par avance ce qui « marchera » dans une situation donnée. Le personnel de l'établissement, connaissant mieux que quiconque la situation préexistante, est le mieux placé pour choisir l'ensemble de facteurs qui convient le mieux. Même lorsque le pouvoir d'engagement des ressources budgétaires ne lui a pas été délégué, sa connaissance de la situation peut servir à adapter des ensembles de facteurs aux conditions locales. A la Jamaïque, la Banque mondiale appuie une réforme globale de l'enseignement secondaire, qui comporte la refonte des programmes des années 7 à 9, une formation des maîtres aux objectifs de ces programmes, l'apport d'outils et de techniques en vue de la mise en oeuvre des programmes, et l'évaluation des acquisitions des élèves dans les matières de base. Au lieu que soit fourni l'ensemble des matériels didactiques nécessaires à l'enseignement d'une matière de base, le personnel de l'établissement dresse un inventaire des matériels dont celui-ci dispose déjà, et seuls les matériels manquants sont fournis. Cela permet des économies

sensibles par rapport à la solution qui consisterait à fournir tous les matériels à tous les établissements.

Dans certains pays, les écoles peuvent choisir programmes et manuels, mais n'ont pas de pouvoir de décision en matière de crédits budgétaires ou de personnel. Dans la plupart des pays à revenu élevé, les enseignants et les établissements choisissent les ouvrages sur une liste approuvée. Cette pratique se répand peu à peu dans d'autres pays, notamment dans les pays en transition d'Europe et d'Asie centrale. Dans quelques cas seulement, les établissements scolaires sont pleinement autonomes, la direction ayant toute latitude pour gérer comme elle l'entend tous les aspects essentiels, à savoir le budget, les programmes et le personnel. Cela dit, même cette pratique ne débouche pas nécessairement sur de meilleurs résultats scolaires. Les évaluations préliminaires de la gestion autonome des établissements scolaires réalisées aux Etats-Unis et au Canada ne permettent en aucune façon de dire que cette réforme a eu des incidences, positives ou négatives, sur les résultats scolaires (Summers et Johnson, 1994; GAO, 1994). Une pratique plus prometteuse, qui n'a été essayée jusqu'ici que dans les pays industriels, consiste à mettre en place dans les établissements un encadrement dynamique propre à instaurer un climat favorable à

ENCADRE 4.2 UN ENCADREMENT DYNAMIQUE, SOLUTION D'AVENIR

L'efficacité d'un établissement scolaire repose en grande partie sur la qualité de son encadrement. Dans les pays industriels, les bons établissements d'enseignement sont ceux dont la direction est capable d'obtenir les ressources nécessaires, de faire partager une conception de l'école qui associe des attentes élevées quant aux résultats des élèves, et un cadre d'apprentissage ordonné et capable de fournir conseils et soutien pédagogiques aux enseignants. Cet appui n'exige pas nécessairement une autonomie complète en matière de crédits budgétaires, de programmes et de personnel.

Les responsables pédagogiques de chaque établissement doivent apporter leur soutien à un mode de fonctionnement des classes dont on sait qu'il favorise l'apprentissage. Quand les enseignants exigent beaucoup de leurs élèves et les incitent à obtenir de bons résultats scolaires, et les en récompensent, les élèves apprennent davantage. Lorsque les méthodes pédagogiques sont adaptées au

l'apprentissage (Encadré 4.2). Une solution encore plus simple est de nommer les meilleurs chefs d'établissement à la tête des écoles les plus indigentes, telles que les écoles primaires rurales et celles des taudis urbains.

Dans les pays à revenu faible ou intermédiaire, le système éducatif est souvent rigide et centralisé, le choix et l'achat des manuels et l'orientation de l'enseignement dispensé dans les classes, par exemple, relevant de services centraux. Malgré cela, beaucoup d'établissements jouissent en fait d'une autonomie considérable, sinon en ce qui concerne le déploiement du personnel enseignant, au moins du point de vue des méthodes pédagogiques. Cela dit, l'encadrement et la supervision laissent souvent à désirer et les enseignants travaillent isolément, surtout dans les petites écoles. Cet isolement a les conséquences suivantes : le programme n'est pas suivi, le temps consacré à l'apprentissage est réduit et les outils pédagogiques ne sont pas utilisés. Trois éléments sont nécessaires pour surmonter ces handicaps : l'existence d'un consensus local sur les résultats recherchés, le professionnalisme des enseignants et l'autonomie des établissements. Ces trois facteurs concourent à rendre l'école et les enseignants responsables des résultats devant les parents et les communautés, par rapport à des indicateurs nationaux ou régionaux de performance, tels que les examens et les évaluations des acquisitions.

---

comportement et au style d'apprentissage des élèves et que la discipline est maintenue dans les classes de façon que le temps consacré à l'apprentissage soit le plus long possible, on obtient en général de meilleurs résultats.

Les gouvernements peuvent favoriser une direction dynamique des établissements et un fonctionnement des classes qui stimulent l'apprentissage en veillant à ce que ces éléments jouent un rôle primordial dans la sélection et la formation des enseignants, des chefs d'établissement et des administrateurs, et qu'ils comptent parmi les principaux objectifs des activités de supervision, d'inspection et d'appui (Brookover et Lezotte, 1979; Brubaker et Partine, 1986; Carter et Klotz, 1990; Chubb et Moe, 1990; Dalin, 1992; Frederick, 1987; Gibbs, 1989; Hallinger, 1989; Joyce, Hersh et McKibbin, 1983; Levine, 1990; Levine et Lezotte, 1990; Lezotte et al., 1980; Lezotte et Bancroft, 1985; Purkey et Smith, 1983; Scheerens et Creemers, 1989; Smith et Andrews, 1989; Steller, 1988; Wynne, 1980).

DEUXIEME PARTIE

Six réformes essentielles

IL SERA POSSIBLE de relever les défis que pose l'éducation (décrits au Chapitre 2) si l'on adopte des réformes inspirées des modifications du financement et de la gestion de l'enseignement examinées aux Chapitres 3 et 4. A elles toutes, six réformes aideront puissamment les pays à revenu faible ou intermédiaire à résoudre les problèmes auxquels ils se heurtent en matière d'accès, d'équité, de qualité et de rythme des réformes. Celles-ci consistent à accorder un rang de priorité plus élevé à l'éducation, à prêter attention aux résultats, à cibler les investissements publics sur l'éducation fondamentale, tout en faisant davantage appel aux ménages pour financer l'enseignement supérieur, à s'intéresser à l'équité, à impliquer les ménages dans le système éducatif et à accorder l'autonomie aux établissements pour pouvoir combiner avec souplesse les facteurs pédagogiques.

Les problèmes éducatifs n'ayant pas la même gravité selon les pays, les six réformes n'y auront pas le même degré de priorité. Et, si la discussion conduit inévitablement à fixer des priorités par sous-secteur, il ne faut jamais oublier que le système éducatif étant bel et bien un système, les changements et investissements réalisés dans un sous-secteur ne manqueront pas d'avoir des incidences sur les autres sous-secteurs et sur l'ensemble du système.

Les six réformes essentielles préconisées dans le présent rapport contribueront à améliorer l'enseignement et, dans les pays les plus pauvres, à faire reculer l'analphabétisme à terme, sans toutefois réduire sensiblement

l'analphabétisme actuel des adultes, qui est le problème de plus de 900 millions de personnes dans le monde. Il faut, pour cela, des programmes d'éducation des adultes, mais ceux-ci n'ont pas donné de résultats probants. Selon une étude, le taux d'efficacité des campagnes d'alphabétisation des adultes réalisées depuis 30 ans n'a pas dépassé 13 % (Abadzi, 1994), et on n'a guère étudié les avantages et les coûts de ces programmes. Cela dit, plusieurs approches nouvelles de l'alphabétisation des adultes semblent prometteuses, en grande partie parce qu'elles prennent en considération la motivation, qui est l'élément clé de tout programme réussi. Les activités d'alphabétisation des adultes ont d'autant plus de chances de réussir que celles-ci : a) se fixent au départ un objectif autre que l'alphabétisme, comme la lecture d'ouvrages sacrés tels que le Coran, l'acquisition d'informations en matière d'hygiène, ou une aide à l'éducation des enfants; b) opèrent une distinction entre les adolescents et les adultes, car ces deux groupes apprennent suivant des modalités différentes; c) s'adressent aux femmes aussi bien qu'aux hommes (la plupart des campagnes qui ont échoué étaient centrées sur des thèmes masculins); et d) mettent en oeuvre une pédagogie participative adaptée à l'environnement local. Le programme REFLECT, mis en place au Bangladesh, en El Salvador et en Ouganda avec le concours de l'ONG ActionAid, encourage les communautés défavorisées à établir des cartes, des calendriers, des tableaux et des graphiques en rapport avec la vie locale, et les aide à analyser et à systématiser leurs connaissances. Cela fait de l'alphabet et de l'alphabétisation un moyen plus élaboré de représenter ces connaissances locales, et l'alphabétisation est ainsi liée de façon beaucoup plus étroite aux autres aspects du développement local. Ces nouvelles approches seront examinées en détail dans une future étude de la Banque mondiale, inspirée par la remise en question de la thèse selon laquelle les programmes d'alphabétisation de grande envergure sont généralement des échecs. L'étude analysera également les coûts et avantages des programmes d'alphabétisation et les facteurs qui ont contribué à la réussite des programmes nationaux résultant de l'élargissement d'expériences modestes. On ne s'attardera pas sur cette question dans le présent rapport, qui porte sur l'enseignement de type classique ordinaire.

CHAPITRE CINQ

Accorder un rang de priorité plus élevé à l'éducation

LES GOUVERNEMENTS et la population de tous les pays doivent s'intéresser davantage à l'éducation. Celle-ci relève le plus souvent du ministère de l'éducation — parfois, aussi, d'un ministère de l'enseignement supérieur — et les autres organes de l'Etat lui laissent généralement cette responsabilité. C'est là une vision à court terme pour les trois raisons suivantes :

- L'évolution permanente de l'économie et des marchés du travail est devenue la norme — elle est induite par un processus permanent de réforme économique et de mutations techniques, qui suppose que l'on prête une attention renouvelée et constante à l'investissement dans le capital physique et humain.

- Le taux de rentabilité des investissements dans l'éducation est plus élevé que dans d'autres secteurs.

- On observe des synergies importantes entre les investissements dans l'éducation et d'autres aspects de la formation du capital humain, en particulier la nutrition, la santé et la fécondité.

Pendant les années 80 et le début des années 90, nombre de pays ont entrepris de restructurer leur économie, afin de remédier aux déséquilibres macroéconomiques, d'alléger le fardeau de la dette extérieure et de pouvoir affronter une concurrence de plus en plus vive sur les marchés mondiaux. Les

programmes de réforme économique ont donné de bons résultats dans les deux régions qui en avaient le plus besoin; la croissance économique a repris en Afrique comme en Amérique latine. Les pays africains ont bien progressé en matière de réforme macroéconomique à de nombreux égards, mais ils doivent poursuivre et étendre leurs efforts, et surtout atteindre à l'équilibre budgétaire. L'expansion des échanges internationaux et la mobilité accrue du capital et des techniques ont contribué à ouvrir la plupart des économies et ont créé un environnement où la concurrence se fait de plus en plus vive pour attirer les capitaux internationaux. La Chine et l'Inde sont les deux plus importants exemples de pays dont l'économie est de plus en plus compétitive et ouverte. (L'expérience de l'Asie de l'Est a été examinée au Chapitre premier.) L'évolution est encore plus spectaculaire dans les économies en transition d'Europe et d'Asie, où l'on assiste à un passage en bloc à l'économie de marché.

Maintenant que la réforme économique est devenue un processus permanent, il importe que les gouvernements se concentrent sur les éléments qui, parallèlement aux politiques macroéconomiques appropriées, sont nécessaires pour maintenir la croissance et réduire la pauvreté. Les investissements dans la production et les services vont de plus en plus vers les pays dotés des infrastructures matérielles nécessaires et d'une main-d'oeuvre capable de s'adapter. Tous les gouvernements doivent se pencher à nouveau sur la question des investissements dans les infrastructures et la main-d'oeuvre s'ils entendent stimuler les investissements privés et, partant, la croissance. Le niveau approprié des investissements en infrastructures physiques et en capital humain varie d'un pays à l'autre en fonction du niveau de développement économique et éducatif. L'investissement humain pose un problème particulièrement délicat en raison du décalage entre les investissements éducatifs et l'arrivée de nouveaux travailleurs sur le marché du travail. Tout retard apporté à la réforme des systèmes éducatifs risque donc de réduire la croissance économique future.

Les investissements réalisés à tous les degrés d'enseignement ont des taux de rentabilité élevés — supérieurs au coût d'opportunité du capital, que l'on situe généralement entre 8 et 10 % et comparables (ou, dans les premiers cycles de l'enseignement, supérieurs) aux taux de rendement des investissements réalisés dans l'agriculture, l'industrie et les infrastructures (Tableau 5.1). De plus, ces taux de rentabilité sociale de l'éducation sont des sous-estimations, car ils ne tiennent compte ni d'avantages tels que l'amélioration de la santé et la diminution de la fécondité, ni d'économies externes comme les effets de seuil et l'acquisition et la mise au point de techniques. Les investissements en capital physique et humain sont complémentaires; sans investissements dans l'éducation, les investisse-

TABLEAU 5.1 TAUX DE RENTABILITE DES INVESTISSEMENTS DANS DIFFERENTS SECTEURS DE L'ECONOMIE

Investissements	*1974–82*	*1983–92*	*1974–92*
Investissements d'éducation			
Primaire			20
Secondaire			14
Supérieur			11
Projets de la Banque mondiale			
Agriculture	14	11	
Industrie	15	12	
Infrastructure	18	16	
Tous projets	17	15	

Sources : Psacharopoulos, 1994; Banque mondiale, 1994n; base de données du Département de l'évaluation rétrospective des opérations de la Banque mondiale.

ments en capital physique auront des taux de rentabilité inférieurs, et vice versa.

La meilleure connaissance qu'on a désormais des liens entre l'instruction, la nutrition, la santé et la fécondité justifie que l'on prête davantage attention à l'instruction. Les parents, et surtout les mères, qui sont plus instruits assurent une meilleure alimentation à leurs enfants, ont des enfants en meilleure santé et en moins grand nombre, et se préoccupent davantage de l'instruction de ceux-ci. L'instruction, en particulier celle des filles, est donc essentielle pour réduire la pauvreté et doit figurer dans la stratégie sanitaire d'un pays en aussi bonne place que, par exemple, les programmes de vaccination et l'accès aux dispensaires.

On voit que l'instruction est plus importante pour le développement économique et la lutte contre la pauvreté qu'elle ne l'a été ou qu'on ne le croyait. Elle mérite de se voir accorder un rang de priorité plus élevé par l'ensemble du gouvernement — elle ne doit pas seulement être l'affaire des ministères de l'éducation, mais aussi celle des ministères des finances et du Plan. Cette nécessité est admise depuis longtemps dans les pays d'Asie de l'Est et on en vient de plus en plus communément à l'admettre ailleurs, surtout en Amérique latine et en Inde. Il importe que d'autres pays fassent une place plus grande à l'éducation, en particulier en Afrique, en Asie du Sud, au Moyen-Orient et dans les ex-pays socialistes d'Europe et d'Asie, dont la plupart se sont, à juste titre, concentrés, jusqu'à une date récente, sur les questions à plus court terme liées à la réforme économique. Se concentrer de nouveau sur la réduction de la pauvreté et le développement à plus long terme conduit à accorder un rang

de priorité plus élevé à l'éducation, les grandes orientations et priorités propres à ce secteur variant suivant la situation de chaque pays. Dans le même temps, il ne faut pas trop exiger de l'éducation. Sa contribution à la réduction de la pauvreté est lourdement tributaire de politiques macroéconomiques complémentaires et d'investissements matériels.

CHAPITRE SIX

Prêter attention aux résultats

AXER L'EDUCATION sur les résultats, cela veut dire avoir recours à l'analyse économique, à fixer des normes et déterminer dans quelle mesure les normes d'acquisition ont été atteintes pour définir des priorités. La fixation des priorités doit reposer sur une approche sectorielle. Les gouvernements peuvent avoir bien des raisons pour fixer des priorités, mais l'analyse économique de l'éducation, en général, et l'analyse du taux de rentabilité, en particulier, offrent un outil de diagnostic permettant d'engager le processus de fixation des priorités et d'examen des différents moyens d'atteindre les objectifs dans le cadre d'une approche sectorielle. Les raisons qui poussent les pays et les gouvernements à fixer des priorités varient selon les pays, et même selon les gouvernements, mais le fait pour le présent rapport de préconiser que l'on accorde plus d'attention à l'impact des résultats de l'éducation ne veut pas dire que ces autres raisons sont sans fondement. Il s'agit simplement ici de dire que l'on n'accorde généralement pas assez d'attention aux résultats, qu'ils soient définis du point de vue du marché du travail ou en termes d'acquisition.

Partir des résultats pour fixer et suivre les priorités de l'Etat

La plupart des gouvernements définissent en général le niveau d'éducation à fournir à chaque citoyen de façon implicite, c'est-à-dire en fixant par voie législative ou réglementaire l'âge à partir duquel il est scolarisé, le nombre

d'années de scolarité obligatoire, l'âge à partir duquel il est autorisé à quitter l'école pour travailler, et en adoptant des dispositions constitutionnelles et en ratifiant les conventions internationales pertinentes. Les pays ne parviennent pas à atteindre leurs objectifs (Tableau 6.1), essentiellement parce qu'ils n'y consacrent pas suffisamment de ressources. Au demeurant, même lorsque les ressources existent, il est peu judicieux de ne mettre l'accent que sur le nombre d'années d'études. Il serait plus avisé de privilégier les connaissances et le savoir-faire. La fréquentation des établissements scolaires est un moyen et non une fin; elle vaut par les connaissances, les aptitudes et les attitudes que les élèves y acquièrent. C'est ce qu'ils apprennent qui est important.

Tous les pays font de l'enseignement fondamental (ou éducation de base) leur priorité, car les enfants y acquièrent les connaissances et les aptitudes de base nécessaires à l'ordre public, à une pleine participation à la vie sociale et à toutes les formes de travail. Les connaissances acquises au cours du deuxième cycle du secondaire et à l'université, en revanche, sont plus explicitement utiles sur le marché du travail, et l'analyse économique peut aider à orienter les investissements publics qui sont destinés à ces niveaux d'enseignement.

L'analyse économique appliquée à l'éducation consiste à comparer les avantages et les coûts, pour les individus et pour l'ensemble de la société. On compare les coûts des différentes interventions possibles pour atteindre un objectif pédagogique donné et, en règle générale, on mesure la relation entre les avantages et les coûts en calculant le taux de rentabilité, en considérant

TABLEAU 6.1 SCOLARITE OBLIGATOIRE, TAUX DE SCOLARISATION ET AGE MINIMUM D'ADMISSION A L'EMPLOI DANS CERTAINS PAYS, ANNEES 90

Pays	*Scolarité obligatoire (nombre d'années)*	*Taux brut de scolarisation primaire, 1990 (%)*			*Age minimum d'admission à l'emploi (1992)*
		Total	*Garçons*	*Filles*	
Bangladesh	5	77	83	71	12
Côte d'Ivoire	6	69	81	58	14
El Salvador	9	79	78	79	14
Guatemala	6	79	84	74	14
Guinée-Bissau	6	60	77	42	14
Malawi	8	66	73	60	14
Maroc	9	65	77	53	12
Sénégal	6	58	68	49	14

Sources : OIT, 1992; UNESCO, 1993b.

comme avantage l'augmentation de la productivité du travail, reflétée par l'écart entre les salaires (Encadré 1.1). Le taux de rentabilité sociale et les écarts entre les taux de rentabilité sociale et privée peuvent aider les pouvoirs publics à fixer les priorités d'investissement public. Les priorités découlant de ce type d'analyse économique sont les investissements présentant le taux de rentabilité sociale le plus élevé et le taux de subventionnement public le plus faible.

L'écart entre les taux de rentabilité sociale et privée des investissements dans l'éducation, l'avantage étant reflété par l'écart entre les salaires, met en relief à quel point l'éducation est subventionnée par l'Etat (Tableau 1.1). On peut calculer un indice du subventionnement par l'Etat (pourcentage par lequel le taux de rentabilité privée dépasse le taux de rentabilité sociale). Dans la plupart des pays, l'enseignement supérieur est le degré d'enseignement le plus subventionné. Au Paraguay, par exemple, les taux de rentabilité privée et sociale des investissements dans l'enseignement primaire sont de 23,7 et 20,3 %, respectivement, contre 13,7 et 10,8 % pour l'enseignement supérieur. Dans ce cas, l'indice de subventionnement par les pouvoirs publics est de 27 % pour l'enseignement supérieur et de 17 % seulement pour l'enseignement primaire (Psacharopoulos, Velez et Patrinos, 1994).

Ces taux de rentabilité doivent être calculés en fonction de la situation de chaque pays et ne peuvent pas être supposés. Les considérations méthodologiques et les problèmes pratiques liés à l'évaluation des avantages externes doivent conduire à faire preuve de prudence et de discernement lorsqu'on applique l'analyse coûts-avantages. Ainsi, les taux de rentabilité sont généralement basés sur les écarts de rémunération moyens courants, dont on sait qu'ils restent stables sur de longues périodes. Toutefois, dans la mesure du possible, il convient d'utiliser les écarts de rémunération à la marge pour les employés des secteurs d'accès libre. De plus, les estimations des taux de rentabilité ne suivent qu'avec retard les évolutions du marché du travail, telles que déséquilibres croissants entre demande des employeurs et production du système éducatif.

Ces difficultés mises à part, le calcul des taux de rentabilité privée de l'enseignement est assez simple. Celui des taux de rentabilité sociale pose davantage de problèmes. Il n'y a pas accord sur la façon de mesurer et d'évaluer les externalités sociales de l'enseignement. On se contente donc généralement de calculer les taux de rentabilité sociale en ajustant à la baisse les taux de rentabilité privée pour tenir compte des dépenses nettes du secteur public en matière d'enseignement et d'ignorer les éventuels avantages externes compensatoires. Là encore, il faut faire preuve de discernement; le cadre coûts-avantages de l'analyse économique offre davantage un outil de diagnostic essentiel attirant l'attention des décideurs sur certains points qu'un indicateur de précision permettant de fixer des priorités.

Une fois les priorités fixées et les modalités de financement arrêtées, il faut étudier de près le coût des investissements et essayer de réduire les coûts unitaires en améliorant l'efficacité. C'est là qu'intervient l'analyse coût-efficacité, qui compare les différentes solutions permettant d'aboutir au même résultat. La technique présentant le meilleur rapport coût-efficacité est celle qui produit le résultat recherché au coût minimal, ou produit la plus grande amélioration des résultats scolaires pour un coût donné. Ainsi, l'analyse coût-efficacité a montré que les laboratoires ne sont pas indispensables à l'acquisition des aptitudes scientifiques de base. Elle a aussi permis d'évaluer le coût de l'instruction dispensée aux élèves dans un groupe scolaire ou dans plusieurs écoles.

L'éducation de base apporte les connaissances, aptitudes et attitudes nécessaires à l'individu pour s'intégrer dans la société. Ces aptitudes de base dans des domaines aussi généraux que le langage, le calcul, la communication et la capacité de résoudre des problèmes sont applicables dans un large éventail d'activités professionnelles, et peuvent permettre d'acquérir d'autres compétences et connaissances spécialisées sur le lieu de travail (Becker, 1964). Ce niveau de base représente en général huit années d'école environ.

Ce bagage minimal prend de plus en plus d'importance dans toutes les sociétés. Aux Etats-Unis, entre 1978 et 1986, le surcroît de salaire lié à la maîtrise des mathématiques élémentaires est passé de 0,46 dollar à 1,15 dollar l'heure pour les hommes, et de 1,15 dollar à 1,42 dollar pour les femmes, s'agissant d'individus ayant le même nombre d'années d'études (Murnane, Willet et Levy, 1993). En Afrique de l'Est, les individus maîtrisant bien les mécanismes de base ont plus de chances d'accéder au marché du travail salarié moderne et de gagner un salaire supérieur, pour un même nombre d'années d'études. Les diplômés du secondaire dont les résultats à l'examen de fin d'études les placent parmi le tiers supérieur gagnent 50 % de plus que ceux qui se situent dans le tiers inférieur au Kenya; et l'écart de rémunération est de 35 % en Tanzanie (Boissière, Knight et Sabot, 1985).

Les taux de rendement élevés qui ont été calculés dans la plupart des pays en développement pour l'éducation de base tendent fortement à montrer que, dans les pays où ce type d'éducation n'est pas encore universel, les investissements en matière d'éducation devraient généralement aller en priorité à l'accroissement des effectifs d'éducation de base et à l'amélioration de son taux de rétention. Dans bien des cas, l'expansion du nombre des bénéficiaires de l'éducation fondamentale nécessitera des investissements pour augmenter les capacités d'accueil, pour former des enseignants qualifiés et pour fournir des matériels didactiques appropriés. Mais, dans d'autres cas où la question des locaux n'est pas le véritable obstacle, il faudra stimuler la demande d'éducation en prenant des mesures pour améliorer la qualité de l'enseignement et le

milieu scolaire, ou pour financer les coûts directs et indirects de la scolarisation. C'est particulièrement le cas dans les milieux défavorisés où les enfants apportent plus au foyer qu'ils ne consomment (Lindert, 1976).

D'autres interventions dans le secteur de l'éducation méritent qu'on leur accorde un degré élevé de priorité. Les investissements destinés à améliorer la qualité de l'enseignement ou son efficacité ont souvent des taux de rentabilité élevés. Dans certains cas, leurs taux de rentabilité peuvent même être supérieurs à ceux des investissements visant à accroître le nombre des bénéficiaires. On peut généralement mesurer les avantages procurés par les investissements destinés à améliorer l'efficacité de l'éducation — par exemple, en améliorant le taux de rétention ou en faisant un usage plus intensif du personnel et des locaux — en termes de diminution des coûts unitaires par élève ou par diplômé. Les avantages découlant d'une amélioration de la qualité de l'enseignement — comme les perspectives de revenu — sont plus difficiles à évaluer, mais il devrait néanmoins en être tenu explicitement compte au moment de décider du degré de priorité respectif de ces investissements.

Il est aussi souvent possible d'améliorer la qualité ou l'efficacité de l'éducation grâce à des réformes qui n'exigent aucun investissement particulier. C'est notamment le cas d'une affectation plus efficace des enseignants en poste, qui pourrait, dans certains systèmes éducatifs, permettre de recruter moins de nouveaux enseignants.

Les priorités de dépenses publiques d'éducation au-delà du primaire et du premier cycle du secondaire doivent être décidées dans une optique sectorielle. Il convient de faire une distinction entre les pays qui ont universalisé, ou sont sur le point d'universaliser, l'enseignement de base et les autres. Les pays qui ont universalisé l'éducation fondamentale envisageront probablement de financer désormais en priorité le second cycle du secondaire et l'enseignement supérieur.

Les priorités de l'Etat concernant cet enseignement postérieur aux années d'instruction obligatoire peuvent être décidées en connaissance de cause, en faisant un usage avisé d'une analyse économique centrée sur les conséquences sur le marché du travail et autres avantages sociaux. Ainsi, l'analyse économique a montré que les taux moyens de rentabilité sociale de l'enseignement secondaire général sont nettement supérieurs à ceux d'un enseignement secondaire technique très spécialisé (Psacharopoulos, 1987, 1994). Cette constatation cadre avec l'évolution constante et rapide de la technique et des marchés du travail, laquelle conduit à préférer des travailleurs mobiles et « formables », capables d'acquérir de nouvelles compétences à mesure que la technique évolue. Pour parvenir à cela, il est préférable de privilégier l'aptitude à apprendre et l'attitude correspondante, plutôt que des compétences professionnelles précises qui sont mieux enseignées dans le cadre d'un emploi donné. C'est ainsi qu'en Indonésie, pays en voie d'industrialisation rapide, les taux de rentabilité

de l'enseignement secondaire général et technique ont baissé entre 1979 et 1986, mais celui de l'enseignement secondaire général (tombé de 32 à 11 %) demeurait cependant supérieur à celui de l'enseignement professionnel (tombé de 18 à 9 %).

La faiblesse des taux de rentabilité de l'enseignement secondaire technique donne à penser qu'il ne serait pas efficace d'y investir davantage dans les conditions actuelles. Cela ne veut pas nécessairement dire qu'il faille réduire le nombre des places disponibles. La faible rentabilité de l'enseignement technique pourrait être due à ses coûts élevés plutôt qu'à l'absence de demande de main-d'oeuvre techniquement qualifiée. On pourrait donc envisager de réduire ses coûts pour augmenter sa rentabilité. On pourrait, par exemple, raccourcir la durée du programme et diminuer les coûts de fonctionnement unitaires. Si la rentabilité n'augmentait pas sensiblement, il faudrait peut-être envisager d'autres solutions pour former les travailleurs qualifiés en dehors du système scolaire formel (Mingat et Tan, 1985).

Pour évaluer les priorités en matière d'investissements, on utilise également les suivis socio-professionnels et les enquêtes annuelles (Mingat et Tan, 1985; Sapsford et Tzannatos, 1993). Ces outils peuvent servir à rassembler des données sur les programmes scolaires et suivre l'évolution du marché du travail et ses effets sur les adolescents ayant récemment terminé leurs études. Les informations de cette nature devraient être collectées chaque année, car elles renseignent utilement sur les incidences des politiques adoptées récemment, facilitant ainsi l'ajustement du système. L'enquête annuelle peut permettre de mieux adapter les décisions d'investissement aux nouvelles tendances du marché du travail. Elle accroît l'efficacité externe des investissements éducatifs dans le cadre des stratégies suggérées par l'analyse du taux de rentabilité.

L'avantage de l'analyse économique tient au fait que les hypothèses doivent être énoncées d'entrée de jeu. Dans l'exemple ci-dessus, on suppose qu'il existe une demande de diplômés de la filière de l'enseignement secondaire technique. Mais l'analyse empirique permet de vérifier cette hypothèse. Les enquêtes auprès des employeurs offrent une méthode de vérification directe. Là, les résultats font apparaître une contradiction entre l'idée que se font le secteur public et le secteur privé de la question de la formation professionnelle; les entreprises privées ne considèrent pas que la pénurie de main-d'oeuvre qualifiée est un problème, et la plupart d'entre elles assurent la formation de leurs employés (Dhanani, 1993a).

Les estimations des taux de rentabilité des investissements éducatifs ne sont guère pertinentes lorsque le marché du travail n'est pas concurrentiel — ou n'existe pas, comme c'était le cas des pays socialistes d'Europe de l'Est. Les bouleversements économiques qu'ont connus ces pays devraient favoriser l'esprit d'entreprise car, pour la première fois, les travailleurs ont affaire à un

marché du travail concurrentiel où le mérite est récompensé. Comme le lauréat du Prix Nobel T. W. Schultz a pu dire, l'esprit d'entreprise complète l'instruction reçue et l'expérience professionnelle. Les taux de rentabilité relatifs de l'enseignement devraient donc s'élever dans les économies de marché naissantes par rapport aux taux antérieurs à la transition, époque qui n'avait que faire de l'esprit d'entreprise.

Il ressort de l'analyse empirique de l'évolution de la structure des salaires en Slovénie entre 1987 et 1991 que la rentabilité du capital humain (mesurée ici en années de scolarisation) a fait un bond spectaculaire au cours de la transition (Orazem et Vodopivec, 1994). Si l'on compare groupes éduqués et moins éduqués, les individus ayant suivi quatre années d'études universitaires enregistrent les gains relatifs les plus importants, suivis de ceux qui ont accompli deux années d'études universitaires. Les transformations économiques majeures, telles que le passage à une économie de marché, la restructuration, la libéralisation des échanges ou les nouvelles alliances économiques (comme l'Accord de libre-échange nord-américain), devraient donc favoriser les individus plus instruits et ayant fait des études plus générales.

Dans les pays à revenu élevé et dans certains pays à revenu intermédiaire, tranche supérieure, l'enseignement technique devient donc de moins en moins spécialisé et fait à présent une très large place à l'enseignement général. De son côté, l'enseignement secondaire général s'ouvre à l'enseignement technique, afin de faciliter l'entrée dans le monde du travail. Sont aussi de plus en plus fréquents les programmes associant l'enseignement général à l'école à un ou deux jours par semaine de travail en entreprise. Les élèves peuvent ainsi acquérir les attitudes nécessaires dans le monde du travail. Cette convergence de l'enseignement secondaire technique et général et le lien entre l'école et le travail dans les pays membres de l'OCDE restent à évaluer en termes d'analyse économique, mais ils semblent devoir produire des taux de rentabilité supérieurs à ceux d'un enseignement qui resterait étroitement technique.

Un grand nombre de pays à revenu faible ou intermédiaire ayant universalisé l'enseignement primaire et le premier cycle de l'enseignement secondaire gèrent actuellement d'importants programmes d'enseignement technique hautement spécialisé relevant du second cycle du secondaire. L'enseignement secondaire de deuxième cycle des anciennes économies dirigées d'Europe orientale et centrale est, pour l'essentiel, constitué par des programmes d'enseignement professionnel et technique extrêmement spécialisés. En Pologne, par exemple, 20 % seulement des élèves du secondaire sont inscrits dans l'enseignement général, alors que l'économie de marché naissante a besoin de travailleurs ayant une formation générale (Banque mondiale, 1992). Les marchés du travail eux-mêmes ne font qu'émerger en Europe de l'Est et en Asie centrale, et le lien qui les unira au système éducatif n'est pas encore tissé.

Les pays dotés de programmes d'enseignement secondaire professionnels aussi développés ne peuvent pas les réduire du jour au lendemain. Il conviendrait de les rendre de plus en plus généraux et de les orienter vers le développement des attitudes et aptitudes générales, et non spécifiques, nécessaires à l'emploi. Les résultats observés sur le marché du travail laissent à penser qu'il sera bon, peu à peu, de faire une moindre place à l'enseignement professionnel dans l'enseignement secondaire.

Il y a des pays où l'on a constaté parfois que la rentabilité de certains types d'enseignement technique spécialisé était supérieure à celle de l'enseignement secondaire général. La raison en est une pénurie de main-d'oeuvre pour certaines professions. Au Chili, par exemple, la rentabilité de la formation agricole et des compétences industrielles et commerciales est actuellement supérieure à celle de l'enseignement secondaire général. L'Etat est donc amené à subventionner des centres de formation professionnelle gérés par les municipalités, le montant de la subvention variant en fonction des besoins du marché du travail. En 1993, par exemple, les établissements de formation agricole ont reçu 200 % de la subvention versée aux établissements d'enseignement secondaire général, les établissements de formation industrielle 150 % et les écoles d'études commerciales 125 % (Cox-Edwards, 1994).

Dans les pays où l'enseignement de base n'en est pas encore au stade de la quasi-universalisation, les priorités sont plus faciles à fixer. Cette universalisation revêtant une importance cardinale, l'analyse économique peut aider les pouvoirs publics, s'agissant des investissements à réaliser pour les cycles supérieurs, à choisir ceux qui auront l'impact le plus marqué sur la productivité du travail et autres avantages sociaux. Dans la plupart des pays, les nouveaux investissements devront être consacrés en priorité à l'éducation de base, sauf peut-être en ce qui concerne l'enseignement des sciences dans le deuxième cycle secondaire et celui des sciences et des techniques dans l'enseignement supérieur. Si le taux de rentabilité sociale de ces programmes ou des programmes de formation professionnelle spécialisée est supérieur à celui de l'enseignement primaire et du premier cycle du secondaire, les pouvoirs publics pourront être amenés à investir davantage dans les premiers. Jusqu'ici, peu d'analyses économiques ont atteint un tel degré de précision, mais les gouvernements peuvent tirer parti de pareilles analyses, dans une situation nationale donnée, pour décider des investissements à réaliser (McMahon et Jung, 1989).

Fixer des normes et suivre le degré de réussite

Une fois que le secteur public a décidé de l'affectation des ressources publiques, il doit définir les aptitudes et connaissances à acquérir pour chacun des

cycles d'enseignement ainsi financés et suivre le degré d'acquisition de ces aptitudes. Il y a lieu d'utiliser bien davantage les mécanismes de fixation de normes et de suivi des résultats (Chapitre 4) et, idéalement, d'appliquer davantage les définitions convenues sur le plan international. L'OCDE, par exemple, propose un suivi continu de trois catégories d'indicateurs normalisés de résultats pour ses pays membres : résultats des élèves, performance du système éducatif et résultats au niveau du marché du travail. Relèvent de la première catégorie les résultats en lecture, mathématiques et sciences, et l'inégalité entre les garçons et les filles quant au niveau de lecture; la performance du système se mesure au nombre de diplômés de fin d'études secondaires et universitaires, et de diplômés d'études scientifiques ou d'ingénierie, ainsi qu'au nombre de scientifiques et d'ingénieurs. Pour ce qui est du marché du travail, les indicateurs sont le chômage, le niveau d'instruction et les taux de rémunération (Tuijnman et Postlethwaite, 1994).

Une fois fixées les normes de performance, les résultats doivent être évalués et liés aux incitations. On peut utiliser à cette fin divers indicateurs, parmi lesquels les tests et examens. Les examens portent généralement sur ce qui est enseigné, et les examens officiels, en particulier, offrent des possibilités importantes d'amélioration de la qualité de l'apprentissage (Kellaghan et Greaney, 1992). Mais de graves problèmes peuvent apparaître si : a) les examens sont liés à l'enseignement d'une manière qui restreint le champ du programme; b) l'accent est mis sur des techniques d'examen et d'apprentissage fondées sur la mémoire; et c) les examens antérieurs commencent à servir de référence non seulement pour le contenu de l'enseignement, mais aussi pour les méthodes pédagogiques. Les examens officiels visant à améliorer la qualité ne peuvent pas être les mêmes que les examens de sélection, ces derniers ne tenant pas compte des besoins de la majorité des élèves qui ne passent pas au niveau supérieur.

Les indicateurs de performance ont des applications aux niveaux des politiques de l'enseignement et de la pédagogie. Ils peuvent servir à évaluer en permanence le degré de réalisation des objectifs nationaux d'enseignement, jauger l'efficacité et la productivité de chaque politique et programme, rendre les établissements responsables des résultats des élèves, sélectionner les élèves et leur fournir un diplôme, et renseigner les enseignants sur les besoins de chaque élève en matière d'apprentissage (Larach et Lockheed, 1992). Ces indicateurs peuvent également être liés à un système d'incitations destiné à améliorer les résultats de l'ensemble du système.

Au plan international, les indicateurs de performance sont plus souvent utilisés pour responsabiliser l'individu que l'établissement. Les examens de sélection et de fin d'études, souvent, mais pas nécessairement, liés au programme d'études existent dans tous les pays du monde (Eckstein et Noah,

1993). Sur le plan pédagogique, les enseignants font généralement appel aux examens et interrogations rapides pour vérifier l'acquisition des connaissances.

L'utilisation d'indicateurs pour évaluer la performance des établissements est une pratique encore assez récente. L'expérience accumulée jusqu'ici montre qu'elle présente un intérêt certain, mais limité. Il peut s'avérer difficile de tenir les établissements pour pleinement responsables des résultats de leurs élèves pour les raisons suivantes : a) on ne peut pas toujours établir des distinctions statistiquement valables entre les établissements; b) les comparaisons entre établissements peuvent ne pas tenir compte des écarts observés au niveau de la situation socio-économique des élèves inscrits ou des conditions sociales ou matérielles dans lesquelles les établissements doivent fonctionner; c) le classement des établissements peut être différent suivant l'indicateur de performance utilisé; et d) du fait de la publication des résultats, les établissements qui sont considérés comme bons attireront probablement les meilleurs éléments, au détriment des établissements qui sont considérés comme mauvais, mais peuvent très bien avoir obtenu de bons résultats eu égard au nombre d'élèves inscrits et à la situation qui est la leur (Greaney et Kellaghan, 1995).

Plus récemment, les indicateurs de performance ont été utilisés pour cibler les ressources et ont été liés à des mesures d'incitation à l'amélioration des résultats. Au Chili, les résultats fournis par un système national d'évaluation dans quatre matières ont été combinés avec d'autres indicateurs sociaux pour aider le Ministère de l'éducation à affecter un appui supplémentaire aux établissements les plus défavorisés (Himmel, 1995). Chaque établissement susceptible d'en bénéficier est évalué au regard de la moyenne des résultats obtenus par les élèves au SIMCE (test national d'évaluation), de son niveau socio-économique, de sa situation rurale ou urbaine, et du nombre d'années d'enseignement primaire offert; la note moyenne obtenue au test national représente 50 % de la note attribuée à l'établissement. Ces résultats sont utilisés pour classer les établissements en trois catégories : établissements « à haut risque », « à risque moyen » et « à faible risque »; 46 % des ressources affectées à l'amélioration des établissements vont aux établissements « à haut risque » et 46 % aux établissements « à risque moyen ». A l'intérieur de chaque catégorie, les établissements se disputent les fonds disponibles en proposant des activités susceptibles d'améliorer leur performance. En 1995, les notes obtenues au SIMCE au niveau de l'établissement seront utilisées pour évaluer l'efficacité de quatre interventions pédagogiques différentes, qui seront expérimentées avant d'être généralisées; celles qui n'auront pas permis d'améliorer l'acquisition des connaissances ne pourront pas être appliquées à plus grande échelle. Il est particulièrement important de tenir compte de la situation socio-économique. De même, en Nouvelle-Zélande, les établissements scolaires sont financés en raison inverse de la situation socio-économique des familles des

élèves. Ces mécanismes constituent des incitations à l'amélioration des résultats, tout en garantissant des ressources aux établissements les plus démunis.

Dans nombre de pays, les systèmes nationaux d'évaluation des acquisitions permettent au ministère de l'éducation de suivre ses propres progrès, d'évaluer l'impact et le rapport coût-efficacité des programmes expérimentaux, et d'améliorer la qualité de la planification de l'enseignement. Les données fournies par les évaluations nationales sont utiles aux processus d'enseignement et d'apprentissage quand elles sont largement diffusées. Avec les autres bailleurs de fonds, la Banque mondiale aide de nombreux pays à renforcer les institutions ayant la charge des systèmes nationaux d'examens et d'évaluations (Larach et Lockheed, 1992). Ce renforcement des capacités permettra aux bailleurs de fonds de suivre l'impact qu'a leur appui sur un important objectif du développement : le niveau de connaissances atteint par les enfants. Les échanges entre les pays qui introduisent des évaluations des connaissances jouent un rôle croissant dans l'amélioration de la mise en oeuvre de ces évaluations.

La Banque mondiale encourage l'utilisation d'indicateurs de performance et d'efficacité dans les projets d'éducation qu'elle contribue à financer. Situation du marché du travail et résultats de l'apprentissage, et rapports entre les apports et les résultats comptent parmi les indicateurs les plus importants dans ce secteur.

CHAPITRE SEPT

Recentrer les investissements publics sur l'éducation de base

LES GOUVERNEMENTS investissent dans l'éducation pour de multiples raisons. Le présent chapitre traite des investissements publics dans l'éducation du point de vue strictement économique, qui consiste à rechercher l'efficacité et l'équité maximales. Dans la pratique, d'autres facteurs entrent toujours en ligne de compte dans les décisions concernant ces investissements mais, si un plus grand souci d'efficacité et d'équité présidait à l'affectation des fonds publics aux nouveaux investissements, les difficultés que connaissent actuellement les systèmes éducatifs s'en trouveraient grandement atténuées. On assisterait ainsi à un recentrage des nouveaux investissements publics sur l'enseignement fondamental dans la plupart des pays (à l'exception, évidemment, de ceux où l'enseignement de base est déjà ouvert à la quasi-totalité des enfants).

Pour être efficaces, les dépenses publiques devraient se concentrer logiquement dans les domaines où la rentabilité des investissements est la plus élevée. Pour garantir l'équité, le gouvernement doit veiller à ce qu'aucun élève qualifié ne soit privé d'éducation parce qu'il n'a pas les moyens de financer ses études. D'un autre côté, l'écart entre la rentabilité pour l'individu et la rentabilité pour la société étant plus important dans l'enseignement supérieur que dans l'éducation de base, il faudrait tirer avantage de toute disposition des intéressés et de leur famille à contribuer

au financement des études supérieures. Les gouvernements peuvent aussi intervenir. En assumant une partie des risques, ils peuvent aider à corriger les dysfonctionnements des marchés financiers, qui empêchent les établissements financiers d'accorder des prêts pour les études supérieures.

De la combinaison de ces principes pourrait naître un système associant droits de scolarité et dépenses publiques efficaces, qui s'articulerait généralement autour des éléments suivants :

- Gratuité de l'enseignement de base, complétée par l'octroi d'allocations ciblées en faveur des ménages qui n'ont pas les moyens d'inscrire leurs enfants à l'école et par le partage des coûts avec les collectivités.

- Imposition sélective de droits de scolarité pour le second cycle de l'enseignement secondaire, accompagnée d'un système de bourses ciblées.

- Imposition de droits de scolarité à tous les étudiants de l'enseignement supérieur public, accompagnée de formules de prêts et d'abattements fiscaux, entre autres, de sorte que les intéressés dont les ressources ou le revenu des parents ne sont pas suffisants pour acquitter ces droits puissent en différer le paiement à une date ultérieure; un plan d'octroi de bourses ciblées est prévu pour venir à bout des réticences des personnes défavorisées qui hésitent à contracter des dettes sans avoir la certitude de disposer un jour du revenu leur permettant de les acquitter.

- Recentrage des ressources publiques allouées à l'éducation dans tous les pays sur l'enseignement primaire de qualité pour tous les enfants.

- Amélioration graduelle de l'accès à un enseignement secondaire général de qualité (en commençant par le premier cycle).

- Productivité des investissements publics dans les écoles et autres établissements.

La Corée offre l'exemple d'un pays qui applique la plupart de ces politiques. Les redevances (y compris les cotisations perçues par l'Association parents-enseignants) ne représentent que 2 % des dépenses de fonctionnement au niveau de l'enseignement primaire, mais en financent 41 % au niveau du premier cycle de l'enseignement secondaire, 73 % pour le second cycle du secondaire et environ 77 % dans l'enseignement supérieur. Globalement, le financement privé du système éducatif représente environ 50 % de ses dépenses de fonctionnement (Adams et Gottlieb, 1993). Les dépenses publiques sont concentrées dans l'éducation fondamentale : 44 % pour l'enseignement primaire, 34 % pour les deux cycles du secondaire et 7 % pour le supérieur.

Tarification de l'enseignement public

Education de base

En règle générale, un enseignement fondamental complet est dispensé gratuitement, car il est indispensable à l'acquisition des connaissances, des aptitudes et des attitudes nécessaires pour la vie en société. La définition de l'éducation de base est propre à chaque pays, mais elle désigne généralement au minimum l'enseignement primaire et souvent (mais pas toujours, comme en Corée) le premier cycle du secondaire. L'importance de l'enseignement primaire, en particulier, est renforcée lorsque les externalités sont prises en considération. Pour les pouvoirs publics soucieux d'obtenir un gain maximal pour la société, la priorité absolue doit aller à l'acquisition des aptitudes de base par tous les enfants. Cet objectif ne peut être atteint qu'en accroissant la demande et en permettant à chaque enfant de bénéficier d'une éducation fondamentale gratuite. L'Indonésie, le Kenya et la Tanzanie ont sensiblement accru le nombre d'enfants scolarisés après avoir supprimé les droits d'inscription dans l'enseignement primaire (Colletta et Sutton, 1989; Lockheed, Verspoor et al., 1991). La Côte d'Ivoire a commis l'erreur d'instituer des droits alors que la demande de scolarisation dans le primaire était en régression. Les droits et redevances non officiels peuvent limiter le nombre des inscriptions dans le primaire, comme au Ghana en 1992, lorsque le nombre d'élèves admis en première année a diminué de plus de 4 %. Il va de soi qu'il n'est pas question d'interdire aux établissements publics de mobiliser des ressources, en espèces ou en nature, auprès des collectivités locales, lorsque les fonds publics sont insuffisants et que ces ressources supplémentaires sont le seul moyen de garantir la qualité de l'enseignement.

Même lorsque la gratuité du primaire et du premier cycle du secondaire est assurée, certains ménages défavorisés ne peuvent pas envoyer leurs enfants à l'école ou les laisser terminer leurs études, à cause des coûts directs et indirects que représentent, par exemple, l'achat de livres ou le manque à produire au domicile. Des allocations ciblées peuvent aider ces ménages à contrebalancer la perte de revenu liée à la scolarisation des enfants. C'est le système qui a été mis en place pour les filles de 13 communautés guatémaltèques. La Thaïlande met des bicyclettes à la disposition des enfants ruraux pour qu'ils puissent se rendre dans des écoles éloignées de leur domicile (Lockheed, Verspoor et al., 1991). Beaucoup de projets de la Banque mondiale ont financé l'acquisition de manuels et d'uniformes pour les familles défavorisées, et quelques projets ont expérimenté un système d'allocations directes dans l'enseignement secondaire.

Le partage des coûts avec les collectivités est habituellement la seule exception à l'éducation fondamentale gratuite. Les communautés les plus démunies sont souvent prêtes à financer une partie des dépenses d'enseignement, surtout dans le primaire. Au Népal, par exemple, la quasi-totalité des écoles primaires et de nombreuses écoles secondaires sont construites et entretenues par les collectivités locales. Les programmes de subventions à parité peuvent renforcer la participation des collectivités locales à la vie des établissements scolaires, créer le sentiment que ceux-ci leur appartiennent et favoriser l'accroissement des contributions privées à l'enseignement. Ces programmes sont de plus en plus courants en Afrique et en Amérique latine. Le Brésil, le Ghana, l'Inde et la Tanzanie ont lancé, à titre expérimental et avec l'appui de la Banque mondiale, des programmes de subventions à parité en vue de la construction d'écoles. Au Brésil, les pouvoirs publics n'accordent un appui financier que si les collectivités locales apportent, conformément aux objectifs convenus, une contribution en matériaux et main-d'oeuvre pour la construction des écoles.

Beaucoup de pays, dont la Bolivie, le Cameroun, l'Ethiopie, le Honduras, l'Ouganda, le Sénégal et la Zambie, ont créé des fonds d'investissement social. Ces programmes encouragent la participation des collectivités, les investissements créateurs d'emplois et la fourniture de services sociaux de base. Des projets de la Banque mondiale appuient ces fonds dans 22 pays. Au Ghana, le gouvernement contribue à hauteur des deux tiers au coût total des projets, et les collectivités fournissent la main-d'oeuvre et les matériaux locaux. Il a ainsi été possible de ramener à environ trois mois la durée de construction des nouvelles écoles (Banque mondiale, 1991a). Dans le cadre d'arrangements tripartites, le Fonds de réhabilitation sociale pour l'Ethiopie financé par la Banque mondiale fournit des fonds pour l'achat de matériaux de construction et de matériel scolaire, la collectivité fournit la main-d'oeuvre, et le Ministère de l'éducation, un enseignant. Toutes ces contributions font l'objet de contrats en bonne et due forme.

Second cycle de l'enseignement secondaire

Etant donné que les diplômés du second cycle de l'enseignement secondaire seront mieux rémunérés que les enfants qui interrompent plus tôt leurs études, on peut aider à augmenter le nombre des enfants admis dans les établissements secondaires publics en pratiquant une politique de droits sélective. On peut encourager la formule de la participation financière des collectivités tant au niveau du secondaire que du primaire. Habituellement, des droits peuvent être perçus sans que le nombre global d'inscrits ne baisse, sauf parmi les enfants défavorisés et les filles. On a de bonnes raisons de penser que la demande des ménages en matière d'éducation est relativement insensible à l'augmentation

des coûts à la charge des intéressés (Jimenez, 1987; Banque mondiale, 1986), sauf parmi les plus défavorisés. On peut même dire que cette inélasticité de la demande par rapport au prix pourrait constituer un critère utilisable dans le cadre des décisions à prendre en matière de redevances. Au Pérou, les enquêtes sur les ménages montrent que la demande globale en matière d'enseignement secondaire n'est pas modifiée par une augmentation modérée des droits, bien qu'elle écarte les enfants des groupes dont le revenu est le plus faible (Gertler et Glewwe, 1989). Les familles les plus pauvres ont du mal à faire face aux coûts directs et indirects de la scolarisation de leurs enfants. Pour les y aider, les droits perçus par les écoles secondaires peuvent être combinés avec des bourses et des allocations ciblées pour garantir l'égalité d'accès. Si, par exemple, des bourses d'un montant équivalant aux droits et aux coûts directs de la scolarisation étaient attribuées aux 20 % des ménages indonésiens les plus pauvres, les taux d'abandon au premier cycle du secondaire pourraient être réduits de moitié (Banque mondiale, 1993c). La Banque a appuyé des programmes de bourses ciblés de ce type en faveur des filles au Bangladesh et au Pakistan, et des familles défavorisées en Colombie.

Le fait d'imposer des droits à un degré d'enseignement donné peut avoir des répercussions sur la scolarisation d'autres membres de la famille à un autre degré d'enseignement. Une famille pauvre qui doit acquitter des droits pour inscrire un enfant au second cycle du secondaire risque de ne pas pouvoir inscrire d'autres enfants à l'école primaire, parce que ces derniers doivent travailler pour produire le revenu permettant de payer les droits pour le premier (Chernichovsky, 1985). C'est précisément ce genre de dilemme qui rend impératif de prévoir des allocations ciblées permettant aux enfants défavorisés d'aller à l'école. Si la politique de prélèvement de droits n'est pas accompagnée d'allocations, la scolarisation des enfants issus de familles pauvres s'en ressentira.

Enseignement supérieur

D'une façon générale, le prélèvement de droits par les établissements d'enseignement supérieur public est justifié, de même que l'élimination des subventions pour toutes les dépenses non liées à l'enseignement, telles que le logement et les repas des étudiants, à moins que les régimes d'imposition du revenu ne soient très progressifs ou ne prévoient une taxe sur les diplômes (Colclough, 1990); dans les deux cas, il est possible de recouvrer les coûts de l'enseignement supérieur par prélèvement sur les gains futurs des intéressés. Cela étant, la plupart des pays en développement n'ont pas d'impôt efficace ni progressif sur le revenu; instituer une taxe sur les diplômes ou un système de droits et de prêts serait un moyen plus équitable de recouvrer les coûts. Peu de pays ont essayé d'instaurer une taxe sur les diplômes.

Comme dans le cas des élèves du second cycle de l'enseignement secondaire, la demande en matière d'enseignement supérieur est relativement insensible au prix. En Thaïlande, une augmentation de 10 % des droits n'entraînerait qu'une baisse de 2 % du nombre d'inscrits (Chutikul, 1986). Le mieux pour les établissements d'enseignement supérieur serait de recouvrer l'intégralité des coûts, les étudiants acquittant des droits par prélèvement sur le revenu de leurs parents et sur leur propre revenu à venir dans le cadre d'un programme de prêts ou d'une taxe sur les diplômes. Mais tous les pays sont encore loin de pratiquer cette politique, du fait que le montant des droits est très faible et que les programmes de prêts ont donné des résultats plutôt décevants.

On pourrait faire un premier pas dans la bonne direction en prélevant des droits pour couvrir l'intégralité de la charge renouvelable liée aux services d'aide sociale à l'intention des étudiants, tels que l'alimentation et le logement, ainsi que 30 % des dépenses d'enseignement. Plusieurs pays, comme le Chili, la Corée et la Jamaïque, sont déjà prêts du but (Tableau 7.1), tandis que d'autres en sont encore très loin. Au Sénégal, par exemple, les prestations sociales versées aux étudiants représentaient près de la moitié des dépenses publiques consacrées à l'enseignement supérieur au milieu des années 80. Dans les pays sahéliens d'Afrique de l'Ouest, les services sociaux représentent 57 % des dépenses publiques dans ce secteur, contre 7 % en Asie (Tableau 7.2). La Malaisie, en revanche, sous-traite l'ensemble des services d'aide sociale à l'intention des étudiants à des fournisseurs privés, qui recouvrent l'intégralité des coûts, et examine les possibilités de privatisation des logements d'étudiants.

Les programmes de prêts aux étudiants sont un complément indispensable au recouvrement des coûts et au prélèvement de droits. De nombreux étudiants ne peuvent financer le coût de leurs études sur le revenu actuel de leur famille. Les programmes de prêts leur permettent de rembourser leur dû par prélèvement sur leurs gains à venir. Une cinquantaine de pays, industriels ou en développement, gèrent des programmes de ce type. Plus de la moitié sont des pays d'Amérique latine. Parmi les autres pays en développement dans ce cas, on peut citer la Chine, la Corée, l'Egypte, le Ghana, l'Inde, la Jordanie, le Kenya, la Malaisie, le Malawi, le Maroc, le Pakistan, les Philippines et Sri Lanka.

Dans la plupart des pays, les prêts sont remboursés suivant un calendrier fixé; dans quelques pays, comme l'Australie, le Ghana et la Suède, ils le sont chaque année au prorata du revenu du diplômé. Ces programmes n'ont jusqu'ici guère donné satisfaction. On a pu constater que les taux de recouvrement étaient très faibles en raison de taux d'intérêt très bonifiés, de taux de défaut de paiements élevés et de coûts administratifs très importants (Albrecht et Ziderman, 1991). Les pertes s'échelonnent entre 30 % en Suède et 103 % au

TABLEAU 7.1 DROITS D'INSCRIPTION DANS L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR PUBLIC EN POURCENTAGE DES CHARGES D'EXPLOITATION UNITAIRES DANS CERTAIN PAYS

Pays et année considérée	%	*Pays et année considérée*	%
Algérie, 1990	0	Bolivie, 1991	3
Argentine, 1990	0	Honduras, 1991	3
Bangladesh,		Sri Lanka, milieu des années 80	3
milieu des années 80	0	Egypte, 1990	4
Bénin, 1991	0	Pakistan, 1990	4
Brésil, 1991	0	Inde, milieu des années 80	5
Ghana, 1990	0	Thaïlande, milieu des années 80	5
Guinée, 1990	0	Malaisie, milieu des années 80	6
Madagascar, 1990	0	Chine, 1991	9
Malawi, 1990	0	Japon, 1991	9
Maroc, 1990	0	Colombie, 1991	10
Mexique, 1991	0	Népal, milieu des années 80	10
Niger, 1991	0	Kenya, 1991	12
Nigéria, 1989	0	Barbade, 1991	15
Ouganda, 1991	0	Etats-Unis, 1985	15
Papouasie-Nouvelle-Guinée,		Philippines, milieu des années 80	15
milieu des années 80	0	Costa Rica, 1991	16
Pérou, 1991	0	Espagne, 1988	20
Royaume-Uni, 1990	0	Israël, 1991	20
Sénégal, 1990	0	Corée, Rép. de,	
Soudan, 1987	0	milieu des années 80	23
Venezuela, 1991	0	Viet Nam, 1991	23
France, 1990	1	Indonésie, 1989	25
Guatemala, 1991	2	Jamaïque, 1991	25
Hongrie, 1990	2	Chili, 1991	26

Note : Non compris les dépenses de logement des étudiants.
Source : Ziderman et Albrecht, 1995.

Kenya, où le taux d'intérêt est très bonifié, les coûts administratifs sont élevés et très peu de diplômés remboursent leurs prêts. Cette mauvaise performance est en grande partie due au fait que les programmes de prêts ont été administrés par des ministères ou organismes officiels, et non par des banques ou autres institutions financières.

Les cas du Québec (Canada) et de la Colombie montrent que l'équilibre financier est possible pour les programmes de prêts. Le secteur public doit partager le risque, car les banques et autres institutions financières ne sont généralement pas disposées à accepter les gains éventuels des futurs diplômés

TABLEAU 7.2 PART DU BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE ET SUPERIEUR CONSACREE AUX SERVICES SOCIAUX ETUDIANTS VERS 1985, AFRIQUE SUBSAHARIENNE ET ASIE

Pays	*Secondaire*	*Supérieur*
Sahel	18,1	56,5
Burkina Faso	35,0	79,0
Mali	19,0	66,8
Mauritanie	18,6	56,9
Niger	22,7	59,5
Sénégal	13,2	43,9
Tchad	0,0	32,9
Afrique subsaharienne hors Sahel		
Francophone	24,9	57,0
Anglophone	7,5	23,2
Asie	5,1	7,2

Source : Jarousse et Mingat, 1993.

comme garantie du prêt. L'intervention de l'Etat prend tout son sens pour pallier cette défaillance du marché financier. La Banque mondiale appuie une réforme des programmes de prêts en Jamaïque, au Kenya, au Malawi, aux Philippines, en Tunisie et au Venezuela. Pour être durables, les programmes de prêts nécessitent une agence de recouvrement efficace, qui ait intérêt à réduire au minimum l'évasion et le défaut de paiement. Les taux d'intérêt doivent être positifs en valeur réelle. Des programmes de versements annuels échelonnés liés au revenu sont nécessaires pour encourager les étudiants à rembourser leurs prêts en fonction de leurs gains à venir, dont le montant augmentera avec le temps.

A eux seuls, les programmes de prêts ne permettent pas aux jeunes issus de familles à faible revenu de s'inscrire dans un établissement d'enseignement supérieur. Même s'ils peuvent s'attendre à des gains futurs élevés, on peut comprendre pourquoi ces jeunes hésitent à s'endetter en engageant des gains qui ne leur semblent pas devoir nécessairement se matérialiser. Par ailleurs, ils se privent, pendant qu'ils font leurs études, de gains qui peuvent être importants pour compléter le revenu de leur famille. Il convient donc, pour remédier à ce problème, de prévoir à leur intention des bourses et des programmes associant emploi et études. Ceux-ci peuvent aider les étudiants à faible revenu à financer leurs frais de subsistance, sinon leurs frais de scolarité. Dans la plupart des pays, les étudiants sont issus de milieux relativement favorisés et

tout laisse à prévoir que leurs gains à venir seront élevés; aussi l'aide financière devrait, pour l'essentiel, être fournie sous forme de prêts plutôt que de bourses.

On peut substituer deux formules aux programmes de prêts : les taxes sur les diplômes et le service national. Dans le premier cas, des versements supplémentaires sont effectués par les diplômés de l'université au titre de l'impôt sur le revenu. Aucun pays n'ayant encore adopté ce système, il est difficile d'en évaluer les possibilités. Dans le deuxième, les étudiants sont subventionnés pour fréquenter des établissements d'enseignement supérieur et s'acquittent ensuite de leur dette envers la société en travaillant moyennant une rémunération inférieure au taux du marché. Le Népal et le Nigéria ont géré avec succès des programmes dans le cadre desquels des diplômés de l'université fournissaient des services d'aide sociale dans les zones rurales. Plusieurs pays, dont les Etats-Unis, envisagent de mettre en place des programmes de ce type. Les programmes liés au service national courent toutefois le risque de se transformer en programmes d'emploi public garanti pour les diplômés de l'enseignement supérieur.

Priorités assignées aux dépenses publiques

L'éducation de base étant la priorité pour les pouvoirs publics, tous les pays considèrent que les dépenses publiques doivent lui être allouées en priorité. Il s'agit en général de permettre à tous les enfants, dans un premier temps, de s'inscrire à l'école primaire et de terminer ce cycle, puis de s'inscrire et de terminer le premier cycle du secondaire, pour qu'ils acquièrent bien les aptitudes de base. Cet objectif est conforme à celui adopté en 1990 par la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous, que la Banque mondiale a appuyé. Il est à la fois efficace et équitable, car il offre des taux de rentabilité extrêmement élevés et accroît pour l'ensemble de la population les possibilités d'éducation et de rémunération (Banque mondiale, 1990a). Si l'on veut enregistrer des taux d'admission élevés et de solides résultats, il faudra peut-être compléter les dépenses consacrées à l'enseignement primaire par des dépenses ciblées sur le développement du jeune enfant en faveur des familles pauvres.

Avec l'accroissement des taux d'inscription à l'école primaire, le montant des fonds publics alloués à l'enseignement secondaire augmentera également. Le changement démographique, alimenté en partie par l'admission des filles à l'école primaire, peut contribuer à ce processus. C'est ce qui a permis à la Corée, par exemple, d'accroître le nombre des inscrits dans les établissements publics du secondaire ainsi que le montant des dépenses par élève du primaire et du secondaire, sans augmenter la part des dépenses publiques consacrées à l'enseignement. A la fin des années 80, l'abaissement des taux de fécondité a

permis aux pays d'Asie de l'Est de consacrer à l'éducation primaire et secondaire une part sensiblement moindre de leur PNB que les pays enregistrant des taux plus élevés (Tableau 7.3).

Les pays où la quasi-totalité des enfants en âge d'être scolarisés au niveau du primaire et du secondaire le sont se heurtent à des problèmes différents lorsqu'il s'agit de fixer les priorités concernant les dépenses publiques d'éducation. Celles-ci iront proportionnellement davantage à l'enseignement supérieur, comme c'est le cas dans les pays membres de l'OCDE. Il importe

TABLEAU 7.3 DIMINUTION DE LA PART DU PNB ALLOUEE A L'EDUCATION PAR SUITE DE LA BAISSE DES TAUX DE FECONDITE EN ASIE DE L'EST

Economie	*Dépenses d'éducation dans le primaire et le secondaire en % du PNB*	*Economies en % du PNB résultant de taux d'accroissement de la population d'âge* [illegible]		
		Kenya	*Mexique*	*Pakistan*
Corée, Rép. de				
1975	1,9	0,6	0,4	0,4
1988–89	2,8	2,8	1,4	2,0
Hong Kong				
1975	2,0	1,2	1,0	1,0
1980–81	1,7	1,5	1,7	1,2
Japon				
1975	4,2	4,0	3,8	3,8
1988–89	2,8	4,8	2,8	3,9
Malaisie				
1980–81	4,4	1,3	0,4	0,4
1988–89	4,0	1,6	0,4	0,8
Singapour				
1975	2,1	1,1	0,8	2,0
1980–81	2,2	2,0	1,3	1,3
Thaïlande				
1975	2,8	0,6	0,0	0,0
1988–89	2,6	1,3	0,3	0,8

Source : Banque mondiale, 1993a, Tableau 5.2.

cependant que l'attention accordée à l'enseignement supérieur ne prive pas de ressources les autres degrés, où l'enseignement, dans les pays à revenu faible ou intermédiaire, reste de qualité plutôt médiocre, et où la restructuration de l'économie remet en question le maintien d'un financement suffisant. En Russie, par exemple, avec le transfert des responsabilités de financement des autorités fédérales aux autorités des différents Etats, il convient d'assurer en permanence le financement adéquat de l'instruction obligatoire. Il faut aussi veiller à ce que soient financés, au moins pour les enfants défavorisés, les programmes essentiels d'enseignement préscolaire jusque-là pris en charge par les entreprises publiques, à mesure que celles-ci se déchargent de cette fonction.

Viabilité

Un aspect particulièrement important du financement de l'éducation par l'Etat est la viabilité du budget. Si on veut la garantir, il faut mettre en place des politiques qui permettent de renforcer l'efficacité des dépenses publiques, de les accroître s'il y a lieu, et de compléter ce financement public par un financement privé (Chapitre 3). Pour ce faire, il est toujours conseillé de prévoir plusieurs années à l'avance les conséquences pour le budget des mesures prises concernant les dépenses et d'élaborer de solides plans de financement.

CHAPITRE HUIT

Veiller davantage à l'équité

L'EGALITE D'ACCES à l'instruction est importante aux yeux de nombreux gouvernements. La mettre en pratique suppose que l'on y accorde une attention plus soutenue que par le passé, en particulier au niveau du premier degré d'enseignement, qui correspond à l'accès initial, surtout lorsque les systèmes comportent des écoles privées et un financement privé.

L'égalité d'accès revêt deux aspects principaux. Il s'agit tout d'abord d'assurer à chacun une éducation fondamentale — à savoir les aptitudes nécessaires pour la vie en société. Au-delà de l'éducation fondamentale, il appartient à l'Etat de veiller à ce que les élèves possédant les aptitudes requises ne se voient pas écarter des établissements scolaires parce qu'ils sont pauvres ou de sexe féminin, appartiennent à une minorité ethnique, vivent dans une région isolée ou ont des besoins spéciaux en matière d'éducation. Le manque de moyens financiers ne doit pas être un obstacle à la scolarisation de ces élèves. Au-delà du cycle d'instruction obligatoire, l'admission doit être décidée en fonction de critères équitables et valides permettant de juger du potentiel de chacun.

Il y a plus : en accordant une attention plus soutenue à l'équité, on augmente l'efficacité. On dispose de renseignements suffisamment probants pour considérer qu'en améliorant le degré d'instruction des pauvres, des femmes et des populations autochtones, on favorise la croissance économique et on réduit la pauvreté. Si l'on investit dans l'instruction des filles issues de familles

pauvres, on engage un processus de réduction de la pauvreté entre les générations, les femmes instruites ayant davantage tendance à envoyer leurs propres enfants à l'école. Les raisons d'efficacité présentées pour renforcer la scolarisation des filles sont bien connues (Summers, 1994); elles valent aussi pour les populations autochtones. Si, en 1960, le Guatemala avait investi pour faire passer les taux d'admission dans les écoles secondaires de 7 à 50 %, le taux national de croissance annuel par habitant aurait probablement été, entre 1960 et 1985, supérieur de 1,3 % (Gould et Ruffin, 1993; Barro, 1991).

Pour réaliser l'égalité d'accès au premier degré d'enseignement, il faut accroître la demande d'instruction et prévoir des financements ainsi que des mesures spéciales pour la satisfaire. Le financement est important à tous les degrés pour ceux qui n'ont pas les moyens d'aller à l'école, soit parce que ni eux ni leurs parents ne peuvent acquitter les frais associés, soit parce que le ménage a besoin de la rémunération du travail des enfants. Les mesures spéciales sont généralement axées sur les premiers cycles d'enseignement. Il s'agit notamment de recruter davantage d'enseignantes, qui sont autant de modèles à émuler pour les filles, et d'offrir des programmes d'éducation spécialisée, d'enseignement bilingue dans les pays utilisant plusieurs langues et d'éducation sanitaire et nutritionnelle. Prises dans leur ensemble, ces mesures peuvent ouvrir à tous les portes de l'instruction (et non seulement les portes de l'école) au niveau de l'enseignement primaire, ce qui favorise l'égalité d'accès à tous les autres degrés d'enseignement.

Mesures financières

Dans la plupart des pays, l'enseignement primaire public est gratuit. Le premier cycle du secondaire l'est souvent aussi. Mais, même en l'absence de droits de scolarité à acquitter, les coûts directs et indirects sont parfois trop élevés pour que les familles pauvres puissent inscrire leurs enfants à l'école et que ceux-ci puissent y faire leur scolarité. Les coûts directs comprennent notamment le transport, les manuels, les cahiers, les crayons et les uniformes. S'ils ne peuvent pas les acquitter, les enfants démunis ne peuvent ni se rendre à l'école, ni étudier. Au Kenya, par exemple, dans les années 80, l'Etat a demandé aux parents de prendre à leur charge les livres scolaires. Dans les régions arides et semi-arides pauvres du pays, il est arrivé souvent, vers 1990, qu'il n'y ait qu'un seul livre disponible par classe. En 1992, l'Etat a renoncé, avec l'appui fourni par la Banque mondiale dans le cadre d'une opération d'aide à l'ajustement, à appliquer cette politique dans les régions les plus pauvres du pays. Au Maroc, le fait que les parents tiennent à ce que leurs filles soient bien habillées pour aller à l'école renchérit les coûts directs de la scolarisation des filles par rapport aux garçons. Par ailleurs, les pauvres ont besoin

d'une aide financière lorsque les coûts indirects de la fréquentation scolaire sont plus élevés que la contribution de l'enfant à l'économie du ménage. Il est souvent plus difficile pour les parents d'envoyer une fille à l'école qu'un garçon, car les filles accomplissent davantage d'heures de travail domestique que les garçons. Au Burkina Faso, les filles effectuent, à partir de l'âge de 7 ans, 3,5 heures de travaux domestiques, contre 1,5 heure pour les garçons (Chowdhury, 1993).

Le travail des enfants, lié lui aussi aux besoins des familles pauvres en matière de revenu, réduit également la demande de scolarisation. Les enfants travaillent pour diverses raisons, la plus importante étant la pauvreté et la volonté de s'en sortir. Bien que leur travail soit mal rémunéré, les enfants des pays en développement contribuent pour une bonne part au revenu familial. Au Paraguay, par exemple, la contribution des enfants mineurs au revenu du ménage représente près du quart du total (Patrinos et Psacharopoulos, 1995). Dans les zones rurales de Java (Indonésie), un garçon de 13 ans issu d'une famille pauvre gagne en moyenne 11 dollars par mois comme ouvrier agricole, ce qui représente en moyenne 40 % du revenu familial. Ce revenu est plus de deux fois supérieur au montant moyen des dépenses directes des ménages pauvres par élève du premier cycle de l'enseignement secondaire (Mason, 1994). Ces estimations de la contribution des enfants au revenu domestique sont inférieures à la réalité, car elles ne tiennent pas compte de la valeur de leur contribution à la production domestique.

La faiblesse de la demande parentale d'éducation pour les filles tient en partie aux coûts directs et d'opportunité dans de nombreux pays, dont le Bangladesh, l'Egypte, le Guatemala, le Mali, le Maroc, le Pérou, la Tunisie et le Yémen. Certains projets ont permis d'abaisser ces coûts en supprimant ou en réduisant les frais de scolarité, en fournissant gratuitement manuels, bourses et/ou allocations pour les filles, en assouplissant les horaires d'enseignement et en créant des crèches. On peut ainsi diminuer la charge financière pour les parents, améliorer la qualité, réduire les taux d'abandon, améliorer l'efficacité du système scolaire et augmenter sensiblement la participation effective des filles. Le Bangladesh et le Guatemala ont institué des programmes de bourses dans le cadre desquels les cours sont gratuits et des allocations sont versées aux parents pour compenser les autres coûts directs, tels que les livres et la perte des heures de travail domestique des filles. La Banque appuie des projets qui fournissent des allocations aux filles dans les écoles secondaires du Bangladesh (Encadré 8.1), des bourses en faveur des filles vivant dans les zones rurales au Maroc et au Mozambique, et des incitations à l'étude des sciences pour les filles en Gambie. Il importe d'analyser plus avant l'impact de tels programmes sur la qualité de l'instruction et leur viabilité financière.

ENCADRE 8.1 REDUIRE LES COUTS DE L'EDUCATION DES FILLES A LA CHARGE DES MENAGES AU BANGLADESH

Au Bangladesh, la Banque appuie un projet d'assistance à la scolarisation des filles au niveau de l'enseignement secondaire qui prévoit des allocations en leur faveur. Les taux de ces allocations tiennent compte de l'augmentation des coûts de l'enseignement entre les premier et second cycles et comportent des incitations supplémentaires permettant d'abaisser des taux d'abandon élevés dans les classes supérieures. Les élèves doivent obtenir une certaine moyenne pour continuer à bénéficier de leur allocation.

Ce projet appuie un certain nombre d'autres mesures favorisant l'inscription des filles, notamment en augmentant la proportion d'enseignantes et en instituant un programme de sensibilisation de la collectivité destiné à obtenir l'appui de celle-ci pour l'éducation des filles.

Des programmes de bourses ciblés peuvent être utilisés pour accroître la demande d'éducation non seulement parmi les femmes, mais parmi tous les groupes désavantagés. Plusieurs pays à revenu intermédiaire gèrent, à titre expérimental, des programmes de ce type en faveur des élèves qui n'ont pas les moyens d'acquitter les droits de scolarité. Ces programmes couvrent les frais de scolarité, sans toutefois indemniser les parents de la perte des heures de travail de leurs enfants. Porto Rico et la Colombie utilisent des bons ciblés en combinant certaines subventions avec le choix de l'établissement par les élèves. Dans les établissements d'enseignement supérieur, le prélèvement de droits doit être combiné avec des programmes de prêts et de bourses, de sorte que tous les étudiants qui le désirent puissent emprunter et que les étudiants démunis qui présentent les aptitudes requises puissent bénéficier d'un appui financier. Quand elle a augmenté les droits de scolarité à la fin des années 80, l'Université des Philippines, par exemple, a aussi créé un fonds spécial pour aider les étudiants issus de familles pauvres.

Mesures spéciales

Des mesures spéciales doivent être prises pour accroître les effectifs scolarisés parmi les filles, les pauvres, les minorités linguistiques et les groupes spéciaux de population. Dans la mesure où les parents démunis ne voient pas toujours l'intérêt des études pour leurs enfants et qu'ils sont nombreux à ne pas le voir pour les filles, investir dans l'éducation des parents peut être un bon moyen d'accroître le nombre d'enfants inscrits à l'école. Des actions de marketing

social ou des campagnes de sensibilisation peuvent contribuer à pallier le manque de connaissances; citons, par exemple, le programme communautaire de sensibilisation à l'éducation des filles au Bangladesh (Encadré 8.1), le Pacto Pela Infancia pour les enfants défavorisés au Brésil, et le programme de promotion de l'éducation des filles à l'intention des pères au Guatemala. On peut aussi changer le lieu, l'horaire, le personnel, le contenu ou les coûts directs de l'enseignement pour mieux les adapter à l'environnement social et matériel (Colletta et Perkins, 1995). On peut notamment recruter davantage d'enseignantes et un plus grand nombre d'enseignants issus de la communauté locale.

Les filles

Dans beaucoup de pays, les parents souhaitent que leurs filles aient des professeurs de sexe féminin; une pénurie d'enseignantes peut donc faire diminuer l'assiduité. Dans l'Etat indien du Kerala, qui a les taux d'alphabétisation des femmes et de scolarisation des filles les plus élevés du pays, plus de 60 % des enseignants sont des femmes, contre moins de 20 % au Bihar et dans l'Uttar Pradesh, les deux Etats dont les taux de scolarisation des filles sont les plus faibles. Lorsque l'école est loin du domicile, les filles sont moins souvent scolarisées, car les parents craignent pour leur sécurité. Au Maroc, une route à revêtement en dur augmente de 40 %, pour une fille, les chances d'aller à l'école et réduit de 5 % les probabilités d'abandon scolaire. Trop souvent, les filles ne vont pas à l'école parce qu'il n'y a que des salles et des cabinets communs. Dans certaines cultures, les filles ne sont scolarisées que s'il existe une école de filles.

Le meilleur moyen de scolariser un plus grand nombre de filles est de développer la capacité d'accueil. Pour ce faire, on peut leur réserver un certain nombre de places ou accroître les effectifs féminins. Lorsque les places sont en nombre insuffisant, celles qui sont disponibles sont souvent attribuées en priorité aux garçons. Au Malawi, un tiers des places de toutes les écoles secondaires sont réservées aux filles et un projet de construction d'écoles secondaires bénéficiant de l'aide de la Banque a permis d'étoffer davantage que prévu les effectifs féminins. La Tanzanie et la Zambie ont mis en place des moyens d'action similaires. Le Bangladesh, l'Inde, le Pakistan, le Sénégal, le Tchad et le Yémen ont consenti des efforts particuliers pour agrandir les salles de classe ou construire de nouvelles écoles pour les filles. Au Bangladesh et en Inde, ces améliorations ont notamment consisté à ouvrir des collèges et instituts universitaires de technologie pour les filles, en plus des efforts déployés au niveau de l'enseignement primaire et secondaire. On sait que, dans certaines cultures, les filles sont scolarisées en plus grand nombre et obtiennent de

meilleurs résultats lorsqu'elles fréquentent des écoles de filles plutôt que des écoles mixtes (Lee et Lockheed, 1990). Il convient toutefois de veiller, dans ce cas, à ce que les programmes d'études soient les mêmes. Au Bangladesh et au Pakistan, certains projets prévoient aussi la construction d'installations sanitaires séparées et de murs d'enceinte autour des écoles de filles. La proximité des écoles peut contribuer à rassurer les parents quant à la sécurité de leurs filles et à réduire les coûts directs afférents au transport et à la pension. Le Maroc dispose de petites écoles locales au niveau du premier cycle du secondaire.

Il existe d'autres moyens d'élargir la scolarisation des filles. On peut, par exemple, recruter des enseignantes et ouvrir des crèches, et adapter les horaires scolaires à l'emploi du temps des filles. Des données recueillies dans différents pays montrent qu'il existe une forte corrélation positive entre l'égalité d'accès pour les garçons et les filles et la proportion d'enseignantes (Psacharopoulos et Tzannatos, 1992). Les projets de la Banque mondiale ont prévu des initiatives tendant à pallier la pénurie d'enseignantes, en particulier dans les zones rurales : il s'agit notamment d'appliquer un système de quotas pour recruter davantage d'enseignantes, de supprimer les limites d'âge, de recruter et d'affecter les enseignantes localement et d'ouvrir des écoles normales dans les zones rurales. L'expérience du Bangladesh, du Pakistan et du Népal montre qu'il n'est pas difficile de trouver de bonnes enseignantes si on leur fournit la formation voulue et si on les affecte à proximité de leur domicile. Combinée à une formation en cours d'emploi et à un suivi de qualité, cette politique de recrutement local d'enseignantes motivées peut atténuer la pénurie d'enseignantes dans les zones rurales. Des projets de la Banque sont en cours au Bangladesh, en Chine, en Inde, au Népal, au Pakistan et au Yémen pour expérimenter des stratégies de ce genre qui visent à accroître la proportion d'enseignantes.

L'existence de crèches dans les écoles ou à proximité et des horaires souples peuvent libérer beaucoup de filles qui, n'ayant plus à s'occuper de leurs jeunes frères et soeurs dans la journée, peuvent aller à l'école. Quand on y ajoute des programmes nutritionnels, on peut aussi améliorer la santé des enfants qui vont à la crèche et mieux les préparer à l'école. En Colombie, où les mères célibataires sont à la tête d'un cinquième des ménages les plus pauvres et où 44 % des enfants pauvres âgés de 7 à 11 ans ne vont pas à l'école, le programme communautaire de garderies a libéré un grand nombre de filles et de femmes qui peuvent ainsi aller à l'école ou entrer en activité. Il est également possible d'adapter les horaires scolaires pour que les filles puissent combiner plus facilement l'école et les travaux domestiques, ce qui a donné de bons résultats dans de nombreux pays, particulièrement au Népal (Banque mondiale, 1994b).

Groupes de population spéciaux

Le principal moyen dont disposent les pouvoirs publics pour réduire la fréquence très élevée des infirmités et insuffisances cognitives dans les pays en développement est d'améliorer la nutrition et la santé des enfants. Les programmes spéciaux d'amélioration de la nutrition et de la santé des enfants scolarisés peuvent contribuer à élargir l'accès et l'égalité d'accès à l'école. On peut, par exemple, comme au Ghana, concevoir des programmes d'alimentation scolaire qui fassent une différence pour la scolarisation des filles. D'autres programmes, comme la lutte contre les parasites et une alimentation renforcée en micronutriments — programmes relativement bon marché et faciles à mettre en oeuvre —, peuvent améliorer sensiblement l'aptitude des enfants défavorisés à profiter des possibilités d'éducation existantes. Ces programmes mis à part, éduquer des enfants souffrant d'un déficit mineur ne met pas nécessairement en jeu des locaux ou des programmes onéreux. En Inde, par exemple, un projet d'éducation intégrée en faveur des handicapés a permis d'identifier et d'éduquer plus de 13.000 enfants ayant besoin d'une éducation spécialisée, dispensée à un coût unitaire comparable à celui de l'enseignement ordinaire (Banque mondiale, 1994j). On a recensé quelque 140 millions d'enfants infirmes; on pourrait améliorer la vue, la motricité ou l'audition d'environ 15 % de ces enfants à un coût unitaire compris entre 25 et 40 dollars (Mittler, 1992). On peut abaisser les coûts unitaires de l'éducation spécialisée en adoptant des approches communautaires, qui offrent par ailleurs de meilleures possibilités aux enfants. Nombreux sont les pays qui ont des programmes de réadaptation communautaires, notamment l'Inde, l'Indonésie, la Jamaïque, le Kenya, la Malaisie, le Népal, les Philippines et le Zimbabwe. Les coûts peuvent être partagés avec des organisations non gouvernementales, comme en Indonésie, où le système d'enseignement public fournit 45 % des ressources nécessaires à l'éducation spécialisée et les institutions bénévoles privées fournissent les 55 % restants (Banque mondiale, 1994j).

Diversité linguistique

Dans les pays où l'on parle plusieurs langues, les élèves des écoles bilingues, qui apprennent à lire dans leur langue maternelle, puis transfèrent leur aptitude en lecture à la deuxième langue, ont souvent un meilleur niveau de compréhension écrite. Plus de 40 % des Guatémaltèques admis à l'école ne connaissent pas l'espagnol. En 1979, le Guatemala a institué, avec l'aide de l'USAID et de la Banque mondiale, un programme national d'enseignement bilingue pour améliorer la qualité de l'éducation pour les populations autochtones. Le programme national d'études a été adapté et traduit dans quatre des langues

mayas pour les niveaux allant de la fin de la maternelle à la quatrième année. Le programme a renforcé le degré de compréhension des élèves et réduit les taux d'échec, de redoublement et d'abandon par rapport à un groupe témoin d'enfants mayas auxquels avait été dispensé uniquement un enseignement en espagnol. Les élèves bénéficiant du programme bilingue obtiennent de meilleures notes dans toutes les matières, y compris en espagnol, et leur taux de passage est de 9 % supérieur (Banque mondiale, 1994d). L'enseignement bilingue a aussi l'appui des parents, d'où une augmentation de la demande d'instruction (Richards et Richards, 1990).

Dans les sociétés multilingues, les bonnes écoles sont peut-être celles qui sont laissées libres de choisir la langue d'enseignement (Eisemon, 1989; Eisemon, Ratzlaff et Patel, 1992). Les autorités nationales ne devraient pas imposer de politiques linguistiques, au moins dans le primaire. A ce niveau, l'accent devrait être mis sur les résultats de l'apprentissage de la langue et peut-être sur la fixation d'objectifs généraux concernant l'utilisation de la langue maternelle et des autres langues pour des années et des matières données. La réalisation de ces objectifs devrait être du ressort local et incomber, de préférence, aux établissements concernés qui, comme les communautés locales, connaissent mieux l'environnement dans lequel ils opèrent et sont donc mieux à même d'agir.

Autres groupes défavorisés

Il convient d'accorder une attention particulière à l'égalité d'accès d'autres groupes défavorisés, comme les nomades, les groupes vivant dans des régions géographiquement isolées, les enfants des rues et les réfugiés. Les stratégies varient nécessairement suivant les pays, et les méthodes d'enseignement non formelles conviennent souvent mieux que l'enseignement institutionnalisé. Particulièrement alarmant est l'accroissement incessant du nombre d'enfants réfugiés en Afrique, dont beaucoup n'ont pas de gouvernements qui prennent leur instruction en charge.

CHAPITRE NEUF

Renforcer la participation des ménages

LES ETABLISSEMENTS d'enseignement sont peut-être plus comptables de leurs résultats lorsque les ménages participent davantage à la vie de l'institution fréquentée par des membres de la famille. Les parents qui prennent une part active à la gestion d'un établissement ont plus de chances d'en être satisfaits et, plus important encore, de contribuer à son bon fonctionnement. La plupart des ménages sont déjà impliqués dans la mesure où ils contribuent, directement ou indirectement, à défrayer les coûts de l'instruction. Ils peuvent néanmoins s'engager davantage — et le reste de la communauté avec eux — en participant à la gestion et à la surveillance des établissements et en ayant le droit de choisir celui où envoyer leurs enfants.

Gestion des établissements scolaires

Un peu partout dans le monde, les parents et les communautés prennent une part de plus en plus active à la gestion des écoles fréquentées par leurs enfants, comme les étudiants le font dans les établissements d'enseignement supérieur. C'est le cas, par exemple, à Sri Lanka (Encadré 9.1). En Nouvelle-Zélande, les membres des conseils d'administration qui gèrent les écoles sont élus parmi les parents d'élèves. A Maurice, les associations parents-enseignants ont si bien réussi que des fonds publics sont maintenant utilisés pour stimuler ce partenariat. Beaucoup de pays ont constaté que les communautés qui participent

ENCADRE 9.1 CONSEILS D'ETABLISSEMENT A SRI LANKA

Une loi promulguée en 1993 à Sri Lanka a porté création des conseils d'établissement (CE) afin d'encourager la participation communautaire à la gestion des établissements scolaires (Secrétariat du Commonwealth, 1994). Chaque CE est présidé par le chef d'établissement et comprend des représentants du personnel enseignant, des parents, des anciens élèves et des sympathisants. Agissant par le biais de dix sous-comités, le CE choisit les programmes de l'établissement et les met en application. Ces dix sous-comités sont les suivants :

- Développement de l'enseignement (amélioration des programmes d'études et des méthodes d'enseignement)
- Activités hors programme (promotion des activités parascolaires)
- Développement moral (promotion des activités culturelles, religieuses et morales)
- Ressources physiques (mise en place d'équipements d'infrastructure)
- Bibliothèque et matériel éducatif (amélioration des installations)
- Manuels scolaires, repas de midi et uniformes (préciser les besoins de l'établissement)
- Aide sociale et relations communautaires (renforcer les activités d'aide sociale)
- Communications (relations avec les médias et la communauté)
- Financement (utilisation et décaissement des fonds de l'établissement)
- Développement de la personnalité des élèves (développement de la personnalité des élèves et de l'établissement).

à la gestion des établissements sont davantage disposées à contribuer au financement des études. La Jamaïque a mis sur pied un vaste programme destiné à encourager cette tendance et, au Bangladesh, la « Campagne de mobilisation sociale », qui associe la communauté à l'enseignement, s'est accompagnée d'une réactivation des comités de gestion scolaire dans l'ensemble du pays. En El Salvador, on a commencé à associer les communautés rurales à la gestion des écoles, ce qui a entraîné une forte baisse de l'absentéisme des enseignants. Quant aux résultats scolaires, ils sont comparables à ceux des écoles traditionnelles, alors que les élèves viennent généralement de familles pauvres.

Il n'en est pas moins difficile d'obtenir une participation efficace à la gestion des établissements. Après avoir lancé sa réforme, la Nouvelle-Zélande a constaté qu'il fallait donner une formation intensive aux administrateurs nouvellement élus parmi les parents d'élèves. En Jamaïque, les parents sont

formés à la gestion des établissements. Au Botswana, on s'est aperçu qu'il était très difficile de faire entrer des personnes suffisamment qualifiées dans les conseils d'administration des écoles du premier cycle du secondaire, surtout dans les zones rurales. La formation peut être efficace dans des communautés alphabétisées, comme en Nouvelle-Zélande, ou relativement analphabètes, comme dans certaines régions de l'Ouganda. Dans ce dernier pays, ActionAid assure une formation communautaire dans deux districts à l'intention des associations parents-enseignants et des comités de gestion des établissements.

Choix de l'établissement

Dans plusieurs pays, les parents ont depuis longtemps le droit d'envoyer leurs enfants dans l'établissement de leur choix. Aux Pays-Bas, cette tradition remonte au début du XXe siècle. Dans les pays pauvres d'Afrique, comme l'Ouganda, ce choix a toujours été entièrement laissé aux parents.

Les réformes éducatives adoptées récemment, en particulier en Angleterre, en Australie, au Chili, aux Etats-Unis, en Nouvelle-Zélande, aux Pays-Bas et en Suède, sont de plus en plus nombreuses à tenter d'appliquer cette formule. Le phénomène reflète une double évolution : une approche de l'éducation davantage orientée vers le marché, qui veut que les consommateurs (parents et élèves) choisissent parmi les fournisseurs (établissements scolaires); et le fait qu'un nombre croissant de parents et d'élèves deviennent « difficiles » et n'acceptent plus de se voir assigner une école publique donnée, mais entendent la choisir eux-mêmes (OCDE, 1994b). Pour que la formule marche, un certain nombre de conditions doivent être remplies :

- L'élève doit avoir le choix entre plusieurs écoles ou établissements possibles situés à proximité, ou entre plusieurs programmes au sein d'un même établissement.

- Les établissements doivent présenter certaines caractéristiques qui les distinguent les uns des autres.

- Les écoles et établissements doivent jouir d'une grande autonomie s'agissant des méthodes d'enseignement.

Les établissements et les programmes peuvent se distinguer les uns des autres de diverses manières : ils peuvent privilégier différents aspects du programme scolaire, avoir des styles d'enseignement différents, offrir des cours de niveau universitaire et relever de différents régimes de la propriété (publique ou privée). L'existence d'une gamme de programmes et d'établissements permet aux parents et aux élèves d'opérer certains choix, ce qui incite les

établissements à fournir un enseignement de qualité et d'un bon rapport coût-efficacité. Cette stratégie est la plus indiquée aux niveaux du second cycle du secondaire et de l'enseignement supérieur, où le choix entre les établissements peut aussi contribuer à satisfaire la demande croissante de scolarisation.

Dans l'enseignement supérieur, par exemple, le choix entre différents types d'institutions suppose habituellement la création d'établissements non universitaires et la promotion d'établissements privés et publics. Les institutions d'enseignement supérieur offrent une palette beaucoup plus riche dans les pays à revenu élevé que dans les pays à revenu faible ou intermédiaire. Dans les pays en développement, c'est en Asie que la différenciation est la plus poussée et efficace. En Asie de l'Est, par exemple, la croissance moyenne annuelle des inscriptions universitaires entre 1980 et 1988 était de 6 %, contre 10 % pour les établissements non universitaires. Ceux-ci ont pour principaux avantages que leurs programmes sont moins coûteux (parce que plus courts), les taux d'abandon plus faibles, et les coûts annuels par étudiant plus bas. En Bulgarie, les coûts moyens à l'université dépassent de 15 % ceux des instituts d'enseignement supérieur et de 95 % ceux des instituts techniques. Par ailleurs, les établissements non universitaires offrent des possibilités de formation mieux adaptées à la demande du marché du travail qu'à la situation de l'offre. Des projets bénéficiant d'une assistance de la Banque mondiale appuient la différenciation des établissements d'enseignement supérieur. En Tunisie, par exemple, un projet contribue à la mise en place d'un réseau d'instituts de technologie offrant une formation en deux ans.

L'introduction d'une séparation plus nette entre enseignement et recherche contribue également à différencier davantage les universités publiques et à abaisser les coûts. Beaucoup de travaux de recherche exigent des équipements scientifiques onéreux, et il ne fait aucun doute que l'on a tout intérêt à concentrer les efforts dans un petit nombre d'institutions. Il convient de remettre en question l'idée fort répandue selon laquelle chaque université publique doit avoir son propre programme de recherche.

Qui dit choix dit existence d'établissements publics, mais aussi privés. Les écoles privées sont autorisées dans la plupart des pays, encore que depuis peu au Pakistan, mais sont toujours interdites dans certains pays comme l'Algérie, la Lettonie et la Syrie. D'autres pays réglementent à l'excès la création et le fonctionnement des écoles et universités privées. Au Nigéria, par exemple, il faut bien plus d'un an pour accomplir les formalités administratives exigées pour créer une école privée. Le propriétaire est tenu de satisfaire beaucoup de conditions a priori raisonnables (montrer, par exemple, que l'école est un établissement à but non lucratif et qu'il dispose de ressources suffisantes pour le faire fonctionner pendant une période donnée; lancer une obligation, etc.); mais il s'agit en fait de créer des difficultés à celui qui veut fonder une école privée.

L'idéal serait de disposer d'un bon cadre réglementaire. Dans l'enseignement supérieur, ce type de structure — qui existe en Colombie, au Kenya et en Roumanie, par exemple — fournit aux universités tant privées que publiques un cadre juridique et un système d'agrément appropriés. Dans certains pays, comme au Chili, les parents sont libres aux niveaux du primaire et du secondaire d'inscrire leurs enfants dans un établissement public ou privé, à la charge de l'Etat.

Un autre élément qui entre en jeu pour aider les parents à bien choisir est le degré d'autonomie dont jouit l'établissement en ce qui concerne les méthodes d'enseignement. Cette autonomie est d'ailleurs liée à l'élément précédent, dans la mesure où elle permet différents panachages de facteurs qui font justement la différence entre les divers établissements. Les écoles privées sont autonomes; les écoles publiques peuvent l'être, mais ne le sont en fait que rarement. On peut même dire que les différences relevées au niveau de la gestion de l'établissement sont sans doute l'une des raisons pour lesquelles les écoles secondaires privées observées dans une étude portant sur cinq pays en développement semblent plus formatrices par unité de coût que les écoles publiques (Tableau 9.1), même si l'on tient compte du milieu socio-économique dont sont issus les élèves. Cela dit, les écoles privées ne sont pas nécessairement plus efficaces que les écoles publiques. Dans l'Etat indien du Tamil Nadu, les écoles subventionnées par l'Etat présentent un meilleur rapport coût-efficacité pour ce qui est d'améliorer les résultats des élèves en mathématiques et en lecture, et les écoles privées non subventionnées sont moins rentables que les écoles publiques. Cette supériorité des écoles subventionnées par l'Etat doit beaucoup aux méthodes de gestion qui y sont employées — notamment à la direction pédagogique assurée par le chef d'établissement, à la qualité des

TABLEAU 9.1 COUT ET EFFICACITE DES ETABLISSEMENTS PUBLICS ET PRIVES EN VALEURS MOYENNES RELATIVES, DEBUT DES ANNEES 80

Pays	*Rapport coût privé/ coût public*	*Ef[illegible] relative par rapport au coût*	*Coût [illegible] rapport à l'[illegible]*
Colombie	0,69	1,64	0,61
Philippines	0,83	1,20	0,83
Rép. dominicaine	0,65	2,02	0,50
Tanzanie	0,69	1,68	0,59
Thaïlande	0,39	6,74	0,17

Source Lockheed et Jimenez, 1994.

manuels et de la formation suivie par les enseignants pour apprendre à les utiliser, et à l'existence de matériels pédagogiques (Bashir, 1994). C'est la gestion de l'établissement, et non son statut privé ou public, qui influe sur les résultats et qui doit donc déterminer le choix des ménages.

Risques

Nombreux sont les pays où les parents sont libres depuis longtemps d'inscrire leurs enfants dans l'établissement de leur choix, mais les effets de cette politique n'ont encore été que peu étudiés de manière systématique. On ne peut pas encore dire si la concurrence ainsi suscitée entre écoles et programmes d'enseignement différents influe positivement ou non sur la performance des établissements. Toutefois, « la dynamique de la concurrence scolaire fait généralement ressortir certaines caractéristiques associées à l'efficacité d'un établissement, comme le dynamisme du chef d'établissement et le sentiment d'être investi d'une mission » (OCDE, 1994b). Cette constatation incite à la prudence si l'on veut offrir cette liberté de choix à un plus grand nombre de ménages. (Associer davantage les parents à la gestion des établissements ne présente pas ce genre d'ambiguïtés.)

La généralisation de la formule comporte plusieurs risques. Elle peut compliquer l'application de politiques éducatives d'ensemble et la réalisation d'objectifs nationaux plus généraux. La ségrégation sociale peut également être renforcée si le système éducatif tend à opposer les établissements prestigieux admettant les enfants de parents instruits et les établissements plus modestes pour les enfants des groupes de population pauvres et peu éduqués. Le principe d'équité peut être mis à mal si les écoles et autres établissements commencent à admettre les enfants en fonction de leurs moyens financiers et non de leurs aptitudes.

Ces risques peuvent être considérablement limités par l'octroi d'un financement public et le plafonnement des frais de scolarité dans les écoles subventionnées par l'Etat, comme cela a été fait aux Pays-Bas. Ce financement pourrait être réservé aux écoles publiques ou, en appoint, aux écoles privées qui se conforment à certaines orientations générales, qu'il s'agisse de suivre un programme national ou d'appliquer une politique d'admission non discriminatoire, et qui respectent certaines normes sanitaires et de sécurité de base. L'Etat peut aussi prévoir de financer l'instruction des enfants moins favorisés à un niveau unitaire supérieur à celui établi pour les enfants issus d'un milieu plus favorisé; c'est ce que fait la Nouvelle-Zélande, par exemple. On peut adapter le système de financement public ou de transport scolaire, de sorte qu'un enfant puisse facilement se rendre dans une école autre que celle qui est la plus proche de son domicile.

Il existe un risque d'une autre nature. Les parents peuvent ne pas disposer des informations nécessaires pour bien juger de la qualité d'un établissement. Il ressort d'un grand nombre d'études que les parents ne fondent pas vraiment leur choix sur une comparaison soignée de la qualité de l'enseignement dispensé dans les différents établissements (OCDE, 1994b). Ce risque, sans jamais être entièrement évitable, pourrait cependant être réduit si on fournissait aux parents des informations complètes et indépendantes sur la qualité des différents établissements. Cette tâche devrait être du ressort de l'Etat, le système éducatif et les ménages n'étant pas égaux devant l'information : les administrateurs d'école ont accès à des données financières et sur les performances qui ne sont pas communiquées aux élèves ou aux parents. Le Gouvernement britannique met les rapports d'inspection et les résultats d'examens à la disposition des parents sous une forme qui leur soit compréhensible. Aux Etats-Unis, le système scolaire de la ville de Boston, qui a renoncé à attribuer les places en école publique en fonction du lieu de résidence, a créé des centres d'information pour aider les parents à arrêter leur choix. En Suède, depuis que les parents sont libres d'inscrire leurs enfants dans l'établissement de leur choix, les écoles les renseignent sur les programmes et les aspects financiers. Les gouvernements des pays à revenu faible ou intermédiaire risquent de ne pas pouvoir adopter toutes ces pratiques, mais ils pourraient mettre à la disposition des parents les informations tirées des examens nationaux et des systèmes nationaux d'évaluation, qui se généralisent. Au Kenya, par exemple, le Ministère de l'éducation publie un classement des écoles secondaires en fonction des résultats aux examens nationaux.

CHAPITRE DIX

Etablissements autonomes

LA QUALITE DE L'ENSEIGNEMENT peut s'améliorer lorsque les établissements ont la possibilité d'utiliser des intrants pédagogiques adaptés à la situation scolaire et communautaire locale et qu'ils sont tenus de rendre compte aux parents et aux communautés. On a vu au Chapitre 9 en quoi la participation accrue des ménages pouvait davantage obliger les établissements scolaires à rendre compte de leurs actes. La bonne utilisation des intrants pédagogiques est directement liée à l'autonomie des établissements. Cela vaut partout, même dans les zones rurales isolées. Lorsqu'ils sont entièrement autonomes, les établissements scolaires sont responsables de la répartition (mais pas nécessairement de la mobilisation) de leurs ressources, et ils peuvent créer un environnement éducatif adapté à la situation locale au sein et hors de l'établissement.

Il convient de noter qu'autonomie ne signifie pas financement local ou décentralisation administrative, bien que les trois notions soient souvent confondues. Par financement local de l'enseignement, on entend mobilisation locale des ressources, ce qui peut engendrer des problèmes d'équité entre localités riches et localités pauvres. La décentralisation, quant à elle, consiste simplement à confier à un établissement ou à un niveau administratif autre que l'administration centrale la responsabilité de l'éducation. On peut encourager l'autonomie des établissements par des moyens administratifs et financiers.

Mesures administratives

Pour parvenir à la souplesse voulue, la direction des établissements (chefs d'établissement et conseil d'administration) doit être habilitée à répartir les ressources et, notamment, à affecter le personnel enseignant, à fixer l'horaire de la journée d'enseignement et le calendrier de l'année scolaire, et à choisir la langue d'enseignement en fonction du contexte local. Le processus d'apprentissage y gagne en efficacité. Les enseignants, quant à eux, doivent pouvoir appliquer les méthodes pédagogiques de leur choix — étant entendu qu'elles restent dans les limites fixées par un programme national général, qu'elles soient sanctionnées par des examens et qu'elles fassent l'objet d'un suivi sous forme de contrôle de conformité aux normes, d'évaluations de l'acquisition des connaissances et d'inspections scolaires. Enfin, le personnel de l'établissement doit rendre des comptes à la communauté locale.

Tant qu'ils ne doivent rendre compte qu'à l'administration centrale, les établissements sont organisés selon une structure de gestion qui limite leur autonomie (Hannaway, 1991). Ce cadre n'incite pas à répondre aux préoccupations des parents et des communautés concernant la performance et les coûts de l'établissement, et il limite la marge de manoeuvre des écoles, qui ne peuvent modifier leur mode de fonctionnement sans autorisation préalable. Cela vaut dans tous les pays, quel que soit leur niveau de revenu. Mais les établissements des pays à revenu faible ou intermédiaire sont nettement moins autonomes que ceux des pays à revenu élevé (Tableaux 10.1 et 10.2). Les chefs d'établissement et les enseignants y prennent relativement moins de décisions, et il arrive trop souvent que celles-ci soient prises sans que les collectivités locales y aient été associées (Lockheed, Verspoor et al., 1991; OCDE, 1993).

Le financement local et la décentralisation peuvent contribuer à l'autonomie et à la responsabilisation, mais ce n'est pas nécessairement le cas, comme on l'a vu récemment au Nicaragua, en Inde, au Chili et en Russie. Dans le cadre de la décentralisation, le Ministère nicaraguayen de l'éducation transfère des fonds aux municipalités, qui recrutent, licencient et paient les enseignants. Mais l'avantage que pourrait procurer cette mesure est annulé par une loi qui fixe le barème des traitements des enseignants et par l'insuffisance des crédits en provenance du ministère. Un arrangement de ce genre ne renforce ni l'autonomie des établissements, ni celle des municipalités. Une autre réforme est à cet égard plus prometteuse : il s'agit du transfert des écoles secondaires publiques à des associations privées. A ce jour, 20 écoles secondaires sur 350 ont ainsi été transférées.

La modification de la Constitution indienne en 1992 a donné lieu à un transfert de responsabilités, notamment en matière d'éducation, à des organes

TABLEAU 10.1 REPARTITION DU POUVOIR DE DECISION DANS LES SYSTEMES D'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE DE CERTAINS PAYS EN DEVELOPPEMENT

(pourcentage)

Type de décision et organe décideur	*Rép. de Corée*	*Philippines*	*Nigéria*
Autorisation des grosses dépenses			
Organe central ou régional	9	66	42
Conseil d'administration	78	7	33
Chef d'établissement	11	5	1
Enseignants	0	0	0
Sélection des chefs d'établissement			
Organe central ou régional	40	83	38
Conseil d'administration	39	3	45
Chef d'établissement	0	0	0
Enseignants	0	0	1
Sélection des enseignants			
Organe central ou régional	6	63	37
Conseil d'administration	71	7	49
Chef d'établissement	3	14	1
Enseignants	0	1	0
Choix de la gamme ou du type de disciplines [illegible]			
Organe central ou régional	61	82	82
Conseil d'administration	3	0	5
Chef d'établissement	5	5	5
Enseignants	28	5	5
Choix des textes [illegible]			
Organe central ou régional	89	76	59
Conseil d'administration	5	1	12
Chef d'établissement	1	2	9
Enseignants	1	0	6

Note : Les pourcentages indiqués ont été établis à partir des réponses fournies par les enseignants et les administrateurs d'établissements interrogés sur le pouvoir décisionnel. Les quatre catégories de décideurs ne recouvrant pas tous les cas de figure, la somme des pourcentages peut ne pas être égale à 100.
Source : Lockheed, Verspoor et al., 1991, Tableau 5-1.

(les Panchayati Raj réactivés) élus dans chaque Etat au niveau des villages, des collectivités intermédiaires et des districts. Les enseignants de l'Andhra Pradesh ont riposté en sollicitant le statut de fonctionnaires d'Etat, ce qu'ils ont obtenu, afin de limiter l'autorité que les panchayats pourraient exercer sur eux.

TABLEAU 10.2 DECISIONS RELEVANT DES ETABLISSEMENTS RAPPORTEES A L'ENSEMBLE DES DECISIONS PRISES DANS L'ENSEIGNEMENT PUBLIC DES PAYS DE L'OCDE, PAR DEGRE D'ENSEIGNEMENT, 1991

(pourcentage)

Degré d'enseignement	*Primaire*	*Secondaire premier cycle*	*Secondaire deuxième cycle*
Allemagne	32	32	32
Autriche	44	44	47
Belgique	29	26	26
Danemark	39	39	42
Espagne	28	28	28
Etats-Unis	26	26	26
Finlande	41	38	59
France	17	35	35
Irlande	50	74	74
Norvège	31	31	26
Nouvelle-Zélande	73	72	79
Portugal	33	42	42
Suède	47	47	47
Suisse[a]	9	9	23

a. La quasi-totalité des décisions d'éducation sont prises au niveau du canton, qui est la circonscription administrative la plus basse.
Source : OCDE, 1993.

Le passage au financement local a fait diminuer les dépenses publiques d'éducation de 17 % par an au Chili entre 1985 et 1990, et de 9 % par an au Mexique entre 1982 et 1990 (Prawda, 1993). En Russie également, cette formule permet au gouvernement fédéral de dépenser moins en se déchargeant de certaines de ses responsabilités aux échelons inférieurs.

Comme le montrent ces exemples, lorsqu'on renforce la gestion et le financement locaux des établissements, il faut absolument — si l'on veut améliorer le processus d'apprentissage — éviter de réduire les ressources et s'assurer au contraire que chaque établissement dispose de ressources suffisantes. L'intérêt d'établissements plus autonomes est qu'ils peuvent davantage jouer sur la répartition des intrants et, par là même, améliorer la qualité — et non faire des économies. Autonomie ne signifie donc pas nécessairement mobilisation locale des ressources, mais seulement contrôle local de leur répartition.

L'autonomie et la responsabilisation, conditions de la souplesse, ne prennent tout leur sens que si les écoles sont libres de s'organiser de façon à créer un climat favorable à l'apprentissage. Ainsi, en Colombie, la

possibilité offerte à chaque école d'opter pour la formule de la classe unique est pour beaucoup dans le succès des Escuelas Nuevas, lesquelles appliquent des techniques souples à l'enseignement institutionnalisé. Au Bangladesh, cette souplesse a donné de bons résultats en dehors de l'enseignement institutionnalisé, dans le cadre du programme du Comité pour le progrès rural (Encadré 10.1).

ENCADRE 10.1 PARTICIPATION DES ONG A L'EDUCATION : LE CAS DU BRAC

Dans le cadre de la diversification de l'offre d'éducation, le Gouvernement du Bangladesh a reconnu le concours que les ONG pouvaient prêter à l'action entreprise pour élargir l'accès à l'éducation et en améliorer la qualité. Les ONG de ce pays jouent déjà un rôle au plan national dans le domaine des programmes de santé et de population.

Le Comité pour le progrès rural au Bangladesh (BRAC), la plus grande ONG du pays, est bien connu pour ses programmes en matière de développement, de crédit et de santé dans les zones rurales. En 1985, accédant à la demande de participants à ses programmes de développement rural, le BRAC a lancé un programme d'« enseignement primaire non formel » (EPNF) pour les enfants de 8 à 10 ans dans 22 villages. Les filles en étaient les principales bénéficiaires. A la fin de 1991, 6.003 écoles avaient été ouvertes pour accueillir des élèves de 11 à 16 ans et des enfants du groupe d'âge de l'EPNF. Le programme est gratuit pour les élèves, à charge pour la communauté de participer à la construction des écoles.

En 1992, plus de 8.000 écoles fonctionnaient et, selon les prévisions, le programme EPNF devrait, en 1995, avoir été élargi à 50.000 écoles à travers tout le pays. Le BRAC a toujours pu équilibrer l'expansion de son programme et ses objectifs en matière de qualité.

Au plan international, le BRAC montre ce que peut faire le secteur non gouvernemental pour l'éducation. Il montre aussi comment en agissant simultanément sur plusieurs fronts — cibler les objectifs, aménager les écoles, jouer la souplesse et prévoir des activités de suivi — on peut relever sensiblement les taux de scolarisation des filles dans le primaire. S'il est vrai que c'est aux systèmes éducatifs nationaux qu'il appartient officiellement partout de fournir une éducation de qualité à la population, des ONG comme le BRAC, qui sont beaucoup plus souples que les administrations publiques, peuvent parfois mieux atteindre des groupes cibles. De plus, le programme d'expansion du BRAC montre que les ONG ne doivent pas nécessairement se cantonner à de petits projets pilotes, mais qu'elles peuvent aussi exécuter des programmes de grande envergure (Ahmed et al., 1993).

Les enseignants pourraient participer beaucoup plus à la prise de décisions dans les écoles. La qualité du processus d'apprentissage s'en trouverait améliorée, à condition toutefois que cette participation soit clairement centrée sur l'instruction (Smylie, 1994). Il faut pour cela une influence et une direction extérieures (David et Peterson, 1984; Shavelson, 1981), faute de quoi les enseignants risquent de gaspiller leur énergie dans des domaines n'ayant qu'un lointain rapport avec l'instruction (Hannaway, 1993). Le meilleur moyen de canaliser cette énergie de l'extérieur est d'élaborer un programme d'études national ou régional.

Les groupements d'écoles, appelés parfois « nucleos » ou cellules d'apprentissage scolaire, facilitent l'échange de données d'expérience professionnelle entre enseignants et la prise de décisions en matière de pédagogie. Cette coopération professionnelle peut même être plus importante que le fait de pouvoir prendre des décisions pour ce qui est de la motivation et du perfectionnement des enseignants, ainsi que du contrôle collectif de leur travail (Hannaway, 1993). La tenue périodique de conférences ou d'ateliers permet aux enseignants représentant des groupements différents d'échanger des données d'expérience. Les groupements d'écoles ont permis d'élaborer de nouveaux matériels éducatifs dans les langues locales au Costa Rica et de faire participer les enseignants à des cours de démonstration donnés dans d'autres écoles en Inde et à Sri Lanka (Bray, 1987).

Mesures financières

Les finances publiques peuvent servir à promouvoir l'autonomie et la responsabilisation. Le financement public de l'éducation consiste généralement à recueillir des ressources au moyen de la fiscalité générale et de les répartir au niveau central par transferts directs au profit d'intrants comme les traitements des enseignants et les manuels scolaires. Toutefois, plus les écoles exercent un contrôle direct sur la répartition des ressources, plus l'apprentissage peut être efficace. Et plus les ménages sont associés à la vie de l'école, plus celle-ci est incitée à améliorer la qualité.

A cet effet, plusieurs mécanismes de financement public sont utilisés, notamment la fiscalité, locale plutôt que centrale; le partage des coûts avec les communautés locales; les subventions groupées; l'imposition de frais de scolarité dans l'enseignement supérieur; l'incitation à diversifier les recettes; les allocations forfaitaires attachées à la personne, les bons et les prêts aux étudiants; et le financement basé sur le nombre de diplômés et la qualité de la formation. Ces divers mécanismes sont plus ou moins appropriés selon les circonstances et le degré d'enseignement.

Fiscalité locale

Le financement de l'instruction par la fiscalité locale peut responsabiliser les établissements vis-à-vis des parents et des élèves. Les systèmes éducatifs sont souvent financés de cette manière; aux Etats-Unis, par exemple, l'impôt foncier est généralement la principale source de recettes pour les secteurs scolaires. Ce mode de financement présente deux inconvénients majeurs. Tout d'abord, les administrations locales ne disposent pas des mêmes moyens que l'administration centrale pour s'occuper de la fiscalité. Ensuite, les diverses localités n'ont pas toutes la même capacité de mobilisation de ressources, ce qui peut déboucher sur des niveaux de financement par élève différents d'une localité à l'autre, donc sur des inégalités en matière d'accès, de qualité, de rétention et de résultats scolaires.

La question des avantages liés au partage des coûts avec les communautés locales a déjà été examinée. Elle prend aujourd'hui un relief particulier en Europe de l'Est, où l'administration centrale se décharge de la responsabilité de l'enseignement primaire et secondaire sur les échelons inférieurs — Etats ou collectivités locales —, tout en introduisant un fédéralisme fiscal. On pourrait, comme l'a fait l'Australie, adopter des formules de partage des recettes pour gommer les différences de capacité de mobilisation financière des différentes administrations. Cela dit, le financement local n'est pas l'unique moyen d'accroître la responsabilisation. Le contrôle local des dépenses financées par l'administration centrale peut produire le même effet.

Subventions groupées

En Australie, l'enseignement primaire relève principalement de l'Etat fédéral, mais les crédits qu'il fournit sont redistribués aux Etats et aux districts en fonction du nombre d'élèves et du degré de pauvreté relative de chaque district. En Nouvelle-Zélande, le gouvernement central accorde des subventions directes aux écoles au titre des dépenses de fonctionnement; les fonds sont administrés par un conseil d'administration élu localement. Ces mécanismes permettent aux communautés ou aux administrations locales de contrôler les ressources affectées à l'éducation sans avoir à les mobiliser elles-mêmes. Ils permettent également de compenser les différences de situation socio-économique entre élèves. En Nouvelle-Zélande, par exemple, le financement des écoles est lié à concurrence de 80 % au nombre d'élèves, et à hauteur de 20 % à leur situation socio-économique. Les élèves défavorisés fréquentent donc les écoles qui bénéficient de crédits plus importants par élève.

Frais de scolarité

Dans l'enseignement supérieur, l'imposition de frais de scolarité peut accroître la responsabilisation des chefs d'établissement vis-à-vis des parents et des élèves. L'octroi de bourses peut encourager l'admission d'étudiants issus de familles à faible revenu. Même dans l'enseignement primaire, la perception de droits d'inscription n'est pas nécessairement incompatible avec le principe de l'enseignement primaire gratuit, dès lors que ces droits sont réglementés et que les parents les acquittent au moyen de bons financés par l'Etat, comme c'est actuellement le cas au Chili.

Diversification des recettes

On peut aussi développer l'autonomie en encourageant les établissements d'enseignement public à diversifier leurs sources de revenu et en leur permettant de les conserver. A cet égard, c'est l'enseignement supérieur qui offre les perspectives les plus prometteuses. Les établissements peuvent mobiliser des ressources auprès des anciens élèves et de l'industrie privée; cette pratique, courante parmi les écoles et universités privées, commence à se répandre dans les établissements publics. L'Université des Antilles, par exemple, a ces dernières années obtenu de ses anciens élèves des ressources destinées à créer un fonds de bourses d'études. Au Chili, en Indonésie, en Thaïlande et au Venezuela, l'industrie privée octroie des bourses ou des prêts à taux d'intérêt bonifié aux étudiants d'université particulièrement brillants. Les régimes fiscaux peuvent encourager les initiatives de ce genre. Les contributions des particuliers et des entreprises aux universités sont déductibles à 100 % en Inde et à 50 % au Chili.

Par ailleurs, les écoles et universités publiques peuvent louer leurs locaux, comme le font les universités ougandaises et sénégalaises, qui couvrent ainsi entre 4 et 5 % de leurs dépenses annuelles (Ziderman et Albrecht, 1995). La Chine, la Mongolie et le Viet Nam encouragent les écoles à louer leurs locaux, à organiser des stages de courte durée et à fournir des services à l'industrie. Les recettes de ce type représentent 5 % du budget de l'éducation mongol, 12 % du budget chinois de l'enseignement supérieur et 14 % du budget vietnamien (Wu, 1993; Tsang, 1993; Ziderman et Albrecht, 1995).

Financement « mobile » des étudiants

Les allocations forfaitaires attachées à la personne, les bons et les prêts pourraient encourager l'autonomie et la concurrence, mais l'expérience dans ce

domaine reste limitée. Toutes ces formules procèdent du même principe. L'Etat fournit à l'étudiant un bon ou un prêt, que l'intéressé peut utiliser pour payer ses études dans un établissement public ou privé. Ces formules financent donc la demande d'éducation et encouragent le développement d'un marché sur lequel les fournisseurs doivent satisfaire cette demande. Elles créent une situation dans laquelle les subventions de l'Etat augmentent le pouvoir d'achat des demandeurs d'éducation défavorisés, qu'elles placent dans les mêmes conditions, par rapport à l'offre d'éducation, que les étudiants qui financent leurs études avec leurs propres ressources ou celles de leur famille.

Au Chili, l'enseignement primaire et secondaire est désormais financé par des allocations personnelles octroyées par l'Etat; les parents peuvent inscrire leurs enfants à n'importe quelle école privée ou publique, et l'école est financée par l'Etat, au prorata du nombre d'inscrits. Depuis la mise en place de ce système au début des années 80, les écoles privées ont vu leur nombre et celui des admissions croître considérablement. Aux Pays-Bas, les parents ont le droit d'inscrire gratuitement leurs enfants dans toute école primaire ou secondaire publique ou privée (confessionnelle) de leur choix. Les écoles sont financées par des allocations personnelles octroyées suivant le nombre d'inscrits. En Nouvelle-Zélande, l'Etat finance l'éducation préscolaire en versant un montant forfaitaire par enfant à tout établissement ou personne agréés. Aux Etats-Unis, l'Etat du Minnesota autorise les élèves de dernière année de l'enseignement secondaire public à s'inscrire dans des établissements d'enseignement postsecondaire (financés à l'aide des recettes fiscales) et autorise les inscriptions en dehors du secteur scolaire correspondant au lieu de résidence. Quelques programmes de bons ont été expérimentés dans le cadre de prêts de la Banque mondiale, comme en Colombie et au Pakistan (pour les filles), mais leur évaluation n'en est encore qu'à ses tout débuts.

En Hongrie, en Indonésie, en Mongolie, au Nigéria et au Viet Nam, les établissements d'enseignement supérieur sont financés en fonction du nombre d'étudiants inscrits, et des allocations sont versées pour financer les différents coûts unitaires des cours proposés. A moins d'être assortis d'une limitation du nombre d'admissions ou du nombre d'étudiants pouvant bénéficier de ce type de financement, ces programmes peuvent théoriquement déboucher sur des engagements budgétaires, sans limite de montant global. Par ailleurs, ils n'offrent pas suffisamment d'incitations à l'efficacité. Bien que relativement limité, puisqu'il ne couvre que 6 % de la population estudiantine, le programme colombien de prêts aux étudiants est accessible à ceux qui ont un faible revenu, et les prêts sont « mobiles »; ils peuvent être utilisés pour financer des études dans un établissement public ou privé, en Colombie, mais aussi à l'étranger.

Financement fondé sur le nombre de diplômés et la qualité de la formation

Certains programmes financent les établissements en fonction du nombre de diplômés, plutôt que du nombre d'inscrits, ce qui réduit la déperdition scolaire et améliore l'efficacité générale. Ces programmes sont relativement rares et limités à l'enseignement supérieur en Australie, au Danemark, en Finlande, en Israël et aux Pays-Bas. Aucun pays en développement n'utilise encore cette formule, encore que le Brésil s'y prépare. Aux Pays-Bas, les universités reçoivent 4,5 années de financement du coût unitaire annuel par étudiant, quelle que soit la durée des études. Cette formule a fait passer le taux d'étudiants diplômés de 48 % en 1980 à 80 % en 1987.

La formule du financement fondé sur la qualité n'a été expérimentée que dans un seul pays : le Chili. Les établissements d'enseignement supérieur reçoivent du gouvernement une indemnité financière pour chaque nouvel étudiant qui figure parmi les 27.500 premiers au classement du concours d'aptitude universitaire. Le but recherché est d'encourager la concurrence entre établissements pour qu'ils améliorent la qualité et attirent ainsi les meilleurs éléments; cette formule risque toutefois de privilégier les établissements dont les étudiants se recrutent parmi les groupes socio-économiques les plus aisés. En Hongrie, la Banque mondiale appuie la réforme de l'enseignement supérieur au moyen d'un « fonds pour les initiatives nouvelles », qui soutient les établissements sur la base des projets qu'ils montent afin d'améliorer la qualité, l'efficacité et la pertinence de leurs programmes. C'est ainsi que la recherche a été financée au Brésil, en Chine, en Corée et en Egypte, dans le cadre de projets bénéficiant d'une assistance de la Banque mondiale.

Risques

Au niveau de l'enseignement supérieur, les avantages associés à l'autonomie sont indiscutables. Mais, aux degrés inférieurs, il convient d'être prudent. Des pays qui se sont le plus engagés dans la voie de l'autonomie des établissements, ce sont le Chili, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni qui sont allés le plus loin. Aucun des trois ne dispose encore de données suffisantes pour expliquer comment la souplesse des établissements, résultat de leur plus grande autonomie, affecte globalement la qualité.

Accorder davantage d'autonomie aux établissements ne va pas sans risques, compte tenu, en particulier, de la nécessité de veiller à l'égalité des chances devant l'éducation et de respecter les normes et programmes nationaux. Ces risques peuvent être considérablement atténués si l'on prend garde à ne pas confondre gestion et contrôle de la répartition des ressources par

établissement, d'une part, et financement exclusivement local, d'autre part; et si l'on veille à ce que certaines fonctions restent du ressort d'entités nationales ou régionales, et non de l'établissement. Plusieurs de ces fonctions sont particulièrement importantes, qu'il s'agisse de fixer les normes, de concevoir les programmes d'études et les mécanismes d'évaluation des résultats, tels qu'examens d'Etat et évaluations d'apprentissage, et de compenser les inégalités régionales en matière de ressources au moyen de mécanismes nationaux, lorsque les établissements sont financés localement. Ces trois pays ont une démarche originale, mais aucun n'a laissé aux établissements, ni même aux instances locales, la responsabilité des programmes et du financement de l'éducation.

TROISIEME PARTIE

Mettre en oeuvre le changement

DANS LA PLUPART DES PAYS, changer les systèmes de financement et de gestion n'est pas tâche facile en raison des groupes d'intérêt en présence. Il est primordial que l'action des gouvernements comme celle de la Banque mondiale s'inscrive dans une perspective sectorielle, qui colle aux réalités nationales. Pour les pays, il s'agit d'affecter et d'employer les ressources le plus efficacement possible de manière à faire des progrès qualitatifs et quantitatifs dans le domaine de l'éducation. Pour la Banque mondiale, il s'agit non seulement de soutenir directement ces efforts d'amélioration par des prêts, mais aussi de considérer le cadre d'intervention et le renforcement institutionnel, afin que son appui, notamment financier, contribue à développer l'ensemble du secteur.

Dans tous les pays, les prêts de la Banque tiendront compte du contexte de politique générale et de la nécessité de créer et renforcer les institutions. Les prêts aux sous-secteurs refléteront généralement les priorités fixées par chaque pays dans la répartition de ses propres ressources. Le primaire et le premier cycle du secondaire continueront donc de figurer au premier rang des priorités de la Banque dans ses activités de prêts éducatifs aux pays dont la population n'est pas encore entièrement alphabétisée et n'a pas encore suffisamment accès à une éducation équitable et de bonne qualité à ces degrés d'enseignement. Il faudra peut-être parfois ajuster le rythme d'accroissement des inscriptions si l'on ne veut pas que ces progrès quantitatifs se fassent au

détriment de la qualité de la formation. Dans les pays où la population n'est pas encore alphabétisée à 100 %, la Banque continuera, pour l'essentiel, à intervenir pour rendre le financement de l'enseignement supérieur plus équitable et rentable, de sorte que davantage de ressources puissent aller à l'enseignement primaire et secondaire.

A mesure que le système d'éducation de base élargit son audience et améliore son efficacité, la Banque pourra se consacrer davantage au second cycle de l'enseignement secondaire et à l'enseignement supérieur. Les prêts de la Banque à l'enseignement supérieur aideront les pays à adopter des réformes de politique générale qui permettront au sous-secteur de fonctionner de manière plus efficace et à moindre coût pour l'Etat. Elle continuera d'accorder la priorité aux pays disposés à adopter un cadre de politique générale pour l'enseignement supérieur qui mette l'accent sur la différenciation des structures institutionnelles et sur la diversification des ressources, et qui associe davantage les prestataires et les sources de financement privés.

Les économies en transition d'Europe orientale et centrale constituent une catégorie particulière : elles affichent des taux d'inscription élevés dans l'enseignement primaire et secondaire, mais doivent adapter l'ensemble de leur système éducatif aux exigences de l'économie de marché. Il leur faut, en particulier, maintenir les niveaux de financement de l'instruction obligatoire (primaire et secondaire); renoncer à une spécialisation excessive au niveau des établissements d'enseignement professionnel, technique et supérieur; et réformer les modes de gestion et de financement de l'enseignement supérieur. La réforme de l'enseignement supérieur est, à bien des égards, la clé de la réforme qui s'impose à l'échelle du secteur tout entier dans ces économies.

CHAPITRE ONZE

Contexte du changement politique et social

QUEL QUE SOIT LEUR AVANTAGE sur le plan technique, les réformes de l'enseignement ne pourront s'imposer que si elles sont politiquement et socialement acceptables, et si elles se déroulent à un rythme approprié. L'éducation est un thème hautement politique, car elle concerne la majorité des citoyens, fait intervenir tous les échelons de l'administration, est presque toujours le plus gros poste budgétaire et bénéficie de subventions publiques qui favorisent les classes supérieures. Les systèmes de dépenses et de gestion en vigueur protègent souvent les intérêts des syndicats d'enseignants, des étudiants, des classes supérieures et de l'administration centrale aux dépens des parents, des communautés et des pauvres. La réforme doit donc se dérouler à un rythme qui tienne compte de ces intérêts ainsi que des ressources nécessaires à son maintien. (Les priorités qui s'imposent dans le cas particulier des économies en transition sont examinées dans l'annexe au présent chapitre.)

Dans les pays en développement, les enseignants sont généralement le corps de fonctionnaires le plus nombreux. Le financement et la gestion de l'enseignement relevant habituellement de l'administration centrale, les syndicats d'enseignants jouent un rôle important sur la scène politique nationale. En Amérique latine, en Europe de l'Est et dans certains pays d'Asie, par exemple, ils ont soit fondé leur propre parti politique, soit constitué des alliances avec des partis représentant les mouvements syndicaux. Lorsque les

gouvernements ne parviennent pas à s'entendre avec les puissants syndicats centraux au sujet des conditions d'emploi des enseignants, ces syndicats peuvent déclencher des actions collectives qui perturbent l'enseignement et conduisent parfois à la paralysie du pouvoir politique, comme cela s'est produit récemment en Bolivie et au Pérou, entre autres.

Les relations entre les étudiants et le gouvernement peuvent également être conflictuelles. Cette opposition est liée au caractère centralisé du financement et de la gestion des universités. Elle tient aussi au fait que les étudiants sont très souvent issus de milieux aisés et constituent un groupe politique sachant faire entendre sa voix. Lorsque les étudiants ont des revendications, il n'y a généralement que le gouvernement qui puisse les satisfaire. En 1993, en Roumanie, par exemple, les étudiants ont fait le siège du Ministère de l'éducation et du Parlement pour protester contre le surpeuplement des foyers d'étudiants. En Afrique, les chefs d'Etat sont en général doyens d'université, ce qui institutionnalise les risques d'opposition politique lorsque les étudiants présentent des doléances. Au Kenya et en Ouganda, par exemple, les étudiants ont à plusieurs reprises présenté aux ministres et au chef d'Etat des doléances à propos de la nourriture servie dans les cafétérias et de l'institution de frais de scolarité. Leur action a souvent précipité une crise politique et entraîné la fermeture d'universités. La décentralisation du financement et de la gestion des universités peut réduire la nature conflictuelle des relations entre les étudiants et le gouvernement.

Si enseignants et étudiants tirent une influence politique de la centralisation de ces deux fonctions, les parents et les communautés sont relativement peu actifs. Dans la plupart des pays en développement, les gouvernements ont, depuis la fin de la période coloniale, pris en charge les systèmes éducatifs, au moins en ce qui concerne l'enseignement primaire. Ils ont assumé cette fonction avec les meilleures intentions du monde : supprimer les inégalités qui caractérisaient l'enseignement privé, philanthropique et local de la période ayant précédé l'indépendance; ouvrir plus largement les portes de l'enseignement; et donner naissance à un « nationalisme » en instaurant un programme unique géré par l'Etat. La poursuite de ces objectifs s'est faite aux dépens des communautés et des parents, qui ont été privés de toute responsabilité en la matière. Là où existe une tradition de responsabilité locale, le système éducatif peut être tout à fait ouvert à la participation des parents et des communautés. Dans l'Etat indien du Kerala, par exemple, la quasi-totalité des écoles ont des associations parents-enseignants très actives, qui associent les parents à la gestion de l'établissement, aux programmes d'alimentation scolaire, à la mobilisation de fonds et à l'aménagement des locaux.

Le fait que les dépenses publiques d'éducation favorisent les couches aisées de la population, surtout dans l'enseignement supérieur, rend également

la réforme difficile. Ces milieux sont naturellement peu enclins à renoncer à leurs privilèges, comme on l'a vu souvent dans les pays où le gouvernement a instauré des droits d'inscription dans les universités publiques et d'autres établissements d'enseignement supérieur, ou les a augmentés.

La réforme du financement et de la gestion de l'enseignement ne pourra aboutir que si l'on multiplie les possibilités d'éducation, si l'on engage des consultations approfondies avec les bailleurs de fonds actuels et potentiels, si l'on met en place des mécanismes permettant aux parents et aux communautés de mieux faire entendre leur voix, et si l'on élabore avec le plus grand soin les réformes portant notamment sur les finances publiques. On a intérêt à réformer le financement et la gestion de l'éducation à mesure que les possibilités d'éducation se multiplient (Encadré 11.1). Cet élargissement est d'ailleurs parfois le résultat de la réforme, comme la levée des interdictions qui frappent le secteur privé. Dans l'enseignement supérieur public, par exemple, il est politiquement beaucoup plus facile de développer la formule du partage des coûts lorsque celle-ci est expressément liée à l'élargissement de l'accès à ce degré d'enseignement. Au Chili et en Hongrie, la réforme de l'enseignement supérieur a réussi parce que l'ensemble des effectifs a augmenté. Au Chili, des droits d'inscription ont été instaurés et les effectifs ont augmenté grâce au développement et à la différenciation du système d'enseignement supérieur et à la liberté de choix donnée aux étudiants. Dans le cadre d'un prêt à la Hongrie, la Banque mondiale appuie une vaste réforme du système d'enseignement supérieur, qui prévoit la perception de droits d'inscription par les établissements publics et l'élargissement des possibilités offertes. La réforme doit encourager les établissements privés ainsi que le financement direct des étudiants, qu'ils soient inscrits dans des établissements privés ou publics, par le biais d'un fonds public de bourses aux étudiants et par des prêts.

Si la réforme de l'enseignement a réussi ou a bien commencé dans des pays aussi différents que la Bolivie, le Ghana, la Guinée, l'Inde, la Jordanie, Maurice, le Mozambique, la République dominicaine, la Roumanie et la Thaïlande, c'est parce que les intéressés ont été associés à son élaboration et à sa mise en oeuvre. En Bolivie et en République dominicaine, le PNUD a financé des mécanismes de consultation destinés à encourager l'instauration d'un consensus national autour de la réforme de l'enseignement. Dans les deux cas, un document de politique générale expliquant la réforme et un programme d'investissement public connexe ont été approuvés par le syndicat des enseignants, les représentants des parents et les principaux partis politiques, et présentés à des réunions de bailleurs de fonds, y compris la Banque mondiale, qui ont accepté d'apporter leur concours financier. En Bolivie, le programme de réforme élaboré par le précédent gouvernement est resté inchangé depuis l'arrivée au pouvoir de l'opposition à la suite des élections de

ENCADRE 11.1 A LA RECHERCHE D'UN COMPROMIS ENTRE ACCES ET QUALITE : L'EXPERIENCE DU KENYA ET DE LA THAILANDE

On entend souvent dire que la qualité de l'enseignement a pâti de l'augmentation du nombre d'inscrits, comme le montrent les piètres résultats scolaires des élèves des pays à revenu faible ou intermédiaire, la fréquence élevée des déperditions et des redoublements, le recours accru aux services d'enseignants non qualifiés et la pratique des classes alternées, ainsi que la baisse des investissements consacrés à des intrants aussi essentiels que les manuels scolaires. Dans beaucoup de pays, les effectifs ont augmenté plus rapidement que les ressources, notamment financières, nécessaires aux établissements pour accueillir un plus grand nombre d'enfants tout en maintenant la qualité de l'enseignement.

C'est particulièrement le cas dans les pays d'Afrique subsaharienne, aux taux bruts de scolarisation traditionnellement faibles et qui, après avoir accédé à l'indépendance, se sont attelés prioritairement à ouvrir plus grandes les portes de l'enseignement. Dans certains d'entre eux, l'accroissement des effectifs dans l'enseignement primaire a été de 5 à 10 % par an; au Kenya, par exemple, la scolarisation primaire a connu une progression spectaculaire après 1974, année où le pays a commencé à supprimer les frais de scolarité et autres droits. En 1984–85, la durée de l'enseignement primaire a été allongée, ce qui a grossi les effectifs de quelque 583.000 enfants en un an.

Toutes les tentatives faites au Kenya pour accroître la participation et relever le niveau d'instruction ont eu des retombées désastreuses pour le financement des établissements et l'enseignement. Arguant du manque de ressources financières, d'enseignants qualifiés et de locaux, ainsi que de la nécessité d'élaborer de nouveaux programmes et de nouveaux

1993. Au Ghana, un processus de consultations nationales a été engagé pour qu'une communication s'établisse entre le chef de l'Etat et chaque communauté via toute une série de « réunions de citoyens ». A Maurice, un plan directeur de grande envergure sur l'éducation est actuellement mis en oeuvre, à la suite d'un long processus de consultation publique (Encadré 11.2). Des opérations de moindre ampleur ont aussi fait la preuve de leur utilité en Jordanie et en Thaïlande : les comités de réforme y réunissaient des représentants des syndicats d'enseignants, des fonctionnaires des ministères de l'éducation et des administrateurs d'écoles et d'universités, même si la participation des parents et des élèves était plus faible (Haddad, 1994). Dans plusieurs pays, dont la Corée, le Ghana, Singapour et le Zimbabwe, les pouvoirs publics et les syndicats d'enseignants ont su collaborer pour mener à bien la réforme.

manuels, les groupes d'étude ministériels mis en place pour analyser ce qu'impliquait l'instauration du nouveau cycle de huit années d'études primaires ont préconisé la prudence et une approche progressive. Le gouvernement ne s'en est pas moins empressé d'appliquer la réforme, encore qu'en dehors des principales villes du pays, peu d'écoles aient pu mobiliser les ressources, notamment pédagogiques, nécessaires au nouveau programme d'études lorsqu'il a été introduit. On a fini par recruter plus de 18.000 enseignants non qualifiés pour que les écoles puissent prolonger d'une année l'instruction primaire, ce qui a annulé les progrès importants qui avaient été accomplis depuis 1963 en matière de recrutement de maîtres du primaire qualifiés (Eisemon, 1988).

Il est possible d'améliorer l'accès à l'éducation et le niveau d'instruction sans sacrifier la qualité lorsque les plans d'expansion tiennent compte des questions liées à l'application des réformes. En Thaïlande, une réforme similaire a été annoncée en 1988; elle aurait porté à neuf ans la durée de l'instruction obligatoire et intégré le premier cycle du secondaire et l'enseignement primaire. Après avoir étudié de plus près les conditions de mise en oeuvre d'une telle réforme, le gouvernement a opté pour une approche graduelle : le nouveau programme de neuf ans a été introduit à titre expérimental dans certaines écoles, dont 718 ont été initialement créées dans 38 provinces économiquement défavorisées. En 1990, l'expérience a été étendue à 122 écoles dans 73 provinces et, en 1996, le programme devrait être en place dans 4.187 écoles et toucher un effectif de 750.000 élèves. Ces écoles testent les nouveaux programmes, les nouveaux manuels et les nouvelles formules de gestion d'établissement, en associant notamment la communauté à l'élaboration du programme d'études (Holsinger, 1994).

Le succès de la réforme tient aussi à la participation plus active de la communauté, des parents et des élèves. Le contrôle exercé par la communauté et les parents, s'il s'accompagne de mesures destinées à garantir l'équité dans la fourniture des ressources, peut contrebalancer une bonne partie du pouvoir des groupes d'intérêt, tels que les syndicats d'enseignants et les élites. Le fait de décentraliser, d'accorder davantage d'autonomie aux établissements et de les responsabiliser vis-à-vis de la population locale peut renforcer la participation des parents et des communautés. On peut encourager cette participation en faisant jouer les mécanismes du marché qui favorisent la responsabilisation et la liberté de choix, au moins dans les zones urbaines. On peut aussi associer les parents et les communautés à l'élaboration et à l'application des réformes et ce, tant en milieu urbain qu'en milieu rural (Colleta et Perkins, 1995).

ENCADRE 11.2 PARTICIPATION DES INTERESSES A MAURICE

Maurice est une société multiraciale et multilingue, dont le système éducatif n'avait guère évolué depuis la période coloniale. En 1990, le Ministre de l'éducation a engagé un processus de consultation sur la réforme du système. Le gouvernement a créé un comité directeur, un groupe de travail et des sous-comités sectoriels pour recueillir des avis sur la question et organiser des auditions publiques pour examiner les options possibles. Des études techniques ont été commandées et un document de stratégie distribué pour être débattu en public. Soin a spécialement été pris de consulter les enseignants sur des questions particulièrement litigieuses, telles que leur rôle dans l'élaboration des programmes et le contrôle continu, la formation en cours d'emploi et l'évaluation des performances. Un colloque national télévisé a été organisé sur les plans de réforme pour s'assurer que toute la population de l'île avait été consultée et participait bien au processus.

Le plan de réforme qui en est issu et qui a été adopté par le gouvernement avec l'appui de la Banque mondiale et d'autres bailleurs de fonds relèvera le niveau d'instruction, limitera les déperditions et égalisera le niveau de qualité en portant à neuf ans la durée du cycle de l'instruction obligatoire, en remaniant les programmes d'études et les méthodes d'évaluation et en renforçant l'autonomie des établissements en matière de gestion. Il aura un impact sur les attributions et responsabilités des enseignants et des écoles privées, ainsi que sur de nombreux intérêts au sein de l'éducation nationale, notamment l'association des examinateurs, les écoles normales et plusieurs départements techniques du Ministère de l'éducation.

« On n'est pas venu à bout de la forte opposition de certains groupes, qui ont défendu leurs intérêts âprement », reconnaît-on dans une récente évaluation du processus de réforme. « Toutefois, ce processus de réforme a introduit un changement important : l'élaboration des politiques éducatives n'est plus la chasse gardée des éducateurs professionnels (et du gouvernement), mais fait appel aux parents, aux groupes d'intérêt, aux groupes de pression, aux syndicats et à l'ensemble de la communauté. » Il est encore trop tôt pour évaluer l'impact de la réforme proprement dite, qui est en cours d'application (Bhowon et Chinapah, 1993).

Il importe que l'entreprise de réforme définisse clairement les nouvelles attributions et responsabilités de toutes les parties prenantes. Il convient tout particulièrement de veiller à ce que réforme et financement public aillent de pair. Les demi-mesures, autrement dit les réformes hâtives non assorties de mécanismes financiers, font long feu, comme on l'a vu au Ghana avec la décentralisation et en Corée avec la réglementation des établissements privés.

Pendant la période coloniale, le Ghana disposait d'administrations locales efficaces, qui percevaient leurs propres impôts et assuraient un enseignement primaire de grande qualité. Après des années de gestion centralisée — puisque tel est le système qui avait été instauré au lendemain de l'indépendance —, les récentes réformes ont rendu aux administrations locales la charge de financer l'enseignement fondamental, mais sans les habiliter à percevoir des impôts (Associates in Rural Development, 1993). En Corée, au cours des années 70, le gouvernement a essayé d'influer sur le nombre et la répartition des inscriptions dans les établissements d'enseignement privé en utilisant le processus d'agrément. Il a essayé de limiter le nombre total des inscriptions dans les établissements privés et d'orienter les élèves vers les disciplines scientifiques et techniques. Ne pouvant mettre des fonds à la disposition de ces établissements, le gouvernement n'avait aucun moyen concret de faire appliquer cette politique, qui a finalement été abandonnée.

Annexe. Priorités de la réforme de l'enseignement dans les pays d'Europe orientale et centrale

Dans les pays d'Europe orientale et centrale, les stratégies en matière de réforme de l'enseignement doivent prévoir l'établissement d'une économie de marché fondée sur la concurrence et d'un système politique pluraliste, légitime et stable. Ce qui est loin d'être le cas dans beaucoup d'entre eux. Les grandes entreprises publiques, par exemple, restent les plus gros pourvoyeurs d'emplois et les fréquents changements de gouvernement ont freiné la réforme de l'économie et de l'enseignement.

Pour rétablir la santé politique et économique de ces pays, il faut refondre totalement la gestion, le financement et la structure de l'enseignement — notamment en introduisant de nouveaux programmes et des méthodes d'enseignement novatrices. Ce remaniement complet accélérera le redressement économique, fournira une base durable à la croissance et appuiera la mise en place d'institutions politiques et sociales démocratiques. Pour que chacun puisse recueillir les fruits d'une économie ouverte et d'un système politique participatif, il faut lui donner les moyens d'être un acteur de l'économie de marché et un citoyen à part entière. Le revenu national serait beaucoup plus élevé si l'on procédait sans tarder à cette restructuration de l'enseignement.

La réforme de l'instruction obligatoire devrait être considérée comme prioritaire. L'enjeu est de taille. Les dépenses par élève ont enregistré une baisse brutale, en termes réels, dans la plupart des pays de la région, tandis que les effectifs restaient stables ou augmentaient. En Russie, par exemple, ces dépenses ont baissé de 29 % entre 1991 et 1992, alors que les effectifs enregistraient une légère progression. Les investissements en locaux ont diminué de

23 % pendant cette période, et la fourniture de manuels, de 16 %. Quant aux traitements des enseignants, ils ne représentaient plus qu'environ les deux tiers du salaire industriel moyen, d'où les vastes mouvements de grève du corps enseignant qui, en 1992, ont représenté la majorité des journées de travail perdues pour cause de grève.

En Russie, comme dans beaucoup d'autres pays de la région, le financement de l'instruction obligatoire incombe de plus en plus aux administrations locales; il faut donc mettre en place des réformes si l'on veut assurer la stabilité financière et garantir l'équité, au moins pour ce qui est des dépenses autres que les traitements. Dans la logique de la démocratisation, les collectivités locales et les établissements devraient être laissés plus libres de gérer leur budget — qu'il s'agisse de fixer les traitements des enseignants et les conditions d'emploi, de répartir les ressources entre dépenses d'investissement et dépenses de fonctionnement, et de se procurer les manuels et d'autres matériels didactiques.

A cette fin, il faut revoir les attributions des administrations nationales et locales. Au plan national, il faudra élaborer des programmes de paiements de transfert pour tenir compte de la capacité de mobilisation des ressources propre à chaque administration locale et pour encourager une certaine prise en charge par l'Etat ainsi que l'initiative locale. Il convient de mettre en place des mécanismes nationaux qui permettent de bien gérer l'instruction obligatoire, en laissant aux administrations locales une certaine latitude en matière d'application. Il appartient essentiellement aux gouvernements d'arrêter les objectifs concernant les matières principales, de formuler des normes minimales applicables aux locaux et à la diffusion des manuels et des ressources pédagogiques, d'élaborer un cadre réglementaire destiné à faciliter le développement de l'enseignement privé, de suivre les résultats des élèves et de protéger les droits des minorités linguistiques et ethniques.

La réforme des programmes trop spécialisés des établissements d'enseignement professionnel, technique et supérieur exigera des mesures encore plus audacieuses. Au début de la transition, une très forte proportion d'élèves du secondaire et d'étudiants étaient inscrits dans des programmes conçus pour fournir aux entreprises d'Etat et aux services publics des diplômés dotés de compétences spécialisées que le marché du travail naissant ne peut absorber. En Pologne, pendant les années 1990–91, 76 % des élèves du secondaire étaient inscrits dans des programmes d'enseignement professionnel et technique. En Roumanie, en 1989–90, environ les deux tiers des étudiants suivaient des programmes d'ingénierie très spécialisés. Avec plus de 80 % des effectifs du second cycle du secondaire, les écoles professionnelles et techniques offraient 354 spécialisations. En 1991, 50 % des élèves inscrits dans des écoles secondaires techniques et 25 % de ceux qui suivaient des programmes d'enseigne-

ment professionnel se préparaient à des métiers en rapport avec les machines et la métallurgie, alors que ces spécialités ne représentaient que 5 % des emplois vacants.

Le nombre des élèves inscrits à des programmes d'ingénierie et d'enseignement professionnel et technique spécialisés a fortement baissé au cours de la transition, et la répartition des effectifs a évolué en fonction de la demande des élèves. C'est ainsi que la proportion d'étudiants suivant des programmes d'ingénierie dans les universités roumaines a été ramenée de 65 à 38 % entre 1989–90 et 1992–93. L'enseignement supérieur roumain enregistre une forte croissance depuis quelques années. Dans leur majorité, les étudiants suivent actuellement des cours de langues étrangères, de droit, d'économie, de gestion et d'autres sciences sociales. Mais là où la réforme des structures des programmes de l'enseignement secondaire et supérieur n'a guère progressé, les effectifs totaux ont généralement baissé, comme cela a été le cas en Russie.

Les gouvernements des pays d'Europe orientale et centrale doivent s'employer en priorité à accroître les effectifs dans l'enseignement secondaire général; à allonger la durée de l'enseignement, en particulier des langues étrangères; et à proposer de nouvelles matières, comme l'informatique, indispensables à une économie de marché qui se veut compétitive. Mais ce qui importe avant tout, c'est d'ouvrir l'éventail des possibilités offertes aux élèves en jouant la carte de la souplesse, qu'il s'agisse des programmes généraux ou des programmes d'enseignement professionnel et technique, de telle sorte que le système éducatif puisse s'adapter plus rapidement à l'évolution des possibilités d'emploi.

Enfin, les pouvoirs publics devraient encourager le secteur privé à participer davantage à la prestation et au financement des services d'éducation dans l'enseignement supérieur public, afin de stimuler la concurrence, l'innovation et la faculté d'adaptation au marché du travail. Les libertés politiques obtenues par les universités publiques après l'effondrement du socialisme devraient aller de pair avec plus d'autonomie en matière d'emploi de fonds publics ou de mobilisation de ressources supplémentaires. D'un autre côté, les gouvernements devraient instituer des mécanismes ouverts et transparents d'affectation des fonds publics et prévoir des mesures incitant à améliorer la productivité et à restructurer les programmes d'études. Il faudra, par ailleurs, mettre en place un nouveau cadre directif, de manière à assurer le contrôle de la qualité des établissements d'enseignement, publics ou privés, et à orienter le développement de l'enseignement supérieur dans son ensemble (Eisemon et al., 1995; Heyneman, 1994; Laporte et Schweitzer, 1994; Sadlak, 1993; Spagat, 1994; Banque mondiale, 1992, 1994k, 1994l).

CHAPITRE DOUZE

La Banque mondiale et l'éducation

LA BANQUE MONDIALE est aujourd'hui la principale source de financement extérieur pour l'enseignement dans les pays en développement et apporte près du quart de l'appui extérieur total à l'éducation (Tableau 12.1). Depuis son premier projet dans ce domaine en 1963, la Banque n'a cessé de développer le financement de projets éducatifs, tant en valeur absolue qu'en valeur relative, dans le cadre de sa mission de lutte contre la pauvreté. L'ensemble des prêts en faveur de l'éducation au cours des 30 dernières années, y compris l'exercice 94, représente 19,2 milliards de dollars, qui ont servi à financer plus de 500 projets dans plus de 100 pays. Les engagements se situent actuellement aux environs de 2 milliards de dollars par an.

Faits marquants depuis 1980

Six grands événements ont marqué les 15 années qui ont suivi la publication par la Banque mondiale, en 1980, du dernier document de politique sur le secteur de l'éducation. Le volume total des prêts à l'éducation a triplé et sa part du montant total des prêts de la Banque a doublé. La part consacrée à l'enseignement primaire et secondaire ne cesse de croître : au cours des exercices 93 et 94, elle a représenté la moitié du volume total des prêts au secteur. Les prêts, après avoir été concentrés en Afrique, en Asie de l'Est et au Moyen-Orient, atteignent maintenant des montants importants dans toutes les régions.

TABLEAU 12.1 APPUI EXTERIEUR A L'EDUCATION, 1975–90

Répartition	*1975*	*1980*	*1985*	*1986*	*1987*	*1988*	*1989*	*1990*
Montant (millions de dollars)								
Total	2.018	4.496	4.255	4.644	4.584	5.528	5.838	6.035
Bilatéral	1.490	3.595	2.679	3.169	3.512	3.950	3.790	3.640
Multilatéral	528	901	1.576	1.475	1.072	1.578	2.048	2.395
Banque mondiale	224	440	928	829	440	864	964	1.487
Part de la Banque mondiale (%)								
De l'appui total	11	10	22	18	10	16	17	25
De l'appui multilatéral	42	49	59	56	41	55	47	62

Source : UNESCO, 1993b.

L'éducation des filles fait l'objet d'une attention particulière. Les ressources fournies par la Banque servent aujourd'hui moins à financer la construction de locaux que l'obtention d'autres intrants pédagogiques. A l'intervention dans le cadre étroit d'un projet se substitue peu à peu une approche sectorielle.

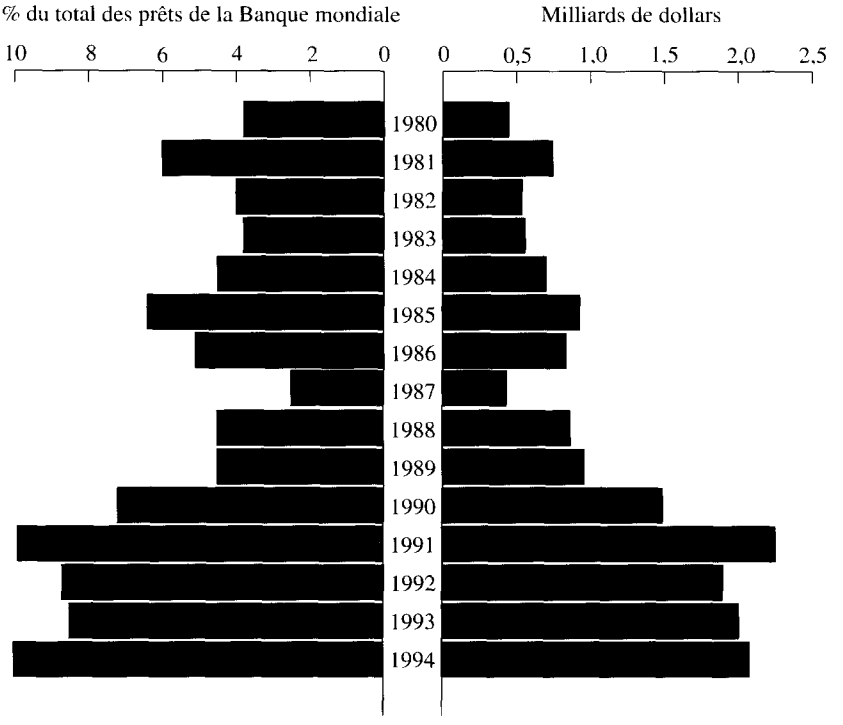
Volume de prêts

Depuis 1980, les prêts au secteur de l'éducation se sont sensiblement accrus en valeur absolue et en proportion du volume total de prêts de la Banque mondiale (Figure 12.1). Au début des années 80, les engagements consentis au titre des prêts au secteur représentaient en moyenne quelque 0,6 milliard de dollars, soit 4 % du volume global des prêts de la Banque. Depuis, leur montant a triplé pour atteindre aujourd'hui quelque 2 milliards de dollars par an, compte tenu des fluctuations annuelles, et leur part du volume global a doublé et se situe à plus de 8 %. Ces chiffres ne tiennent pas compte de la formation liée aux projets, laquelle relève de chaque projet dans les différents secteurs. La Banque est fermement attachée à maintenir son appui à l'éducation. Un fait particulièrement marquant de l'exercice 94 a été l'octroi par la Société financière internationale (SFI) de son premier prêt éducatif au profit de l'école secondaire privée Rainbow Academy, en Ouganda.

Priorités au sein du secteur

Le volume des prêts à l'enseignement primaire a augmenté rapidement depuis 1980, et plus particulièrement depuis la fin des années 80 (Figure 12.2). A cela trois raisons : on a compris l'importance de ce degré d'enseignement pour la

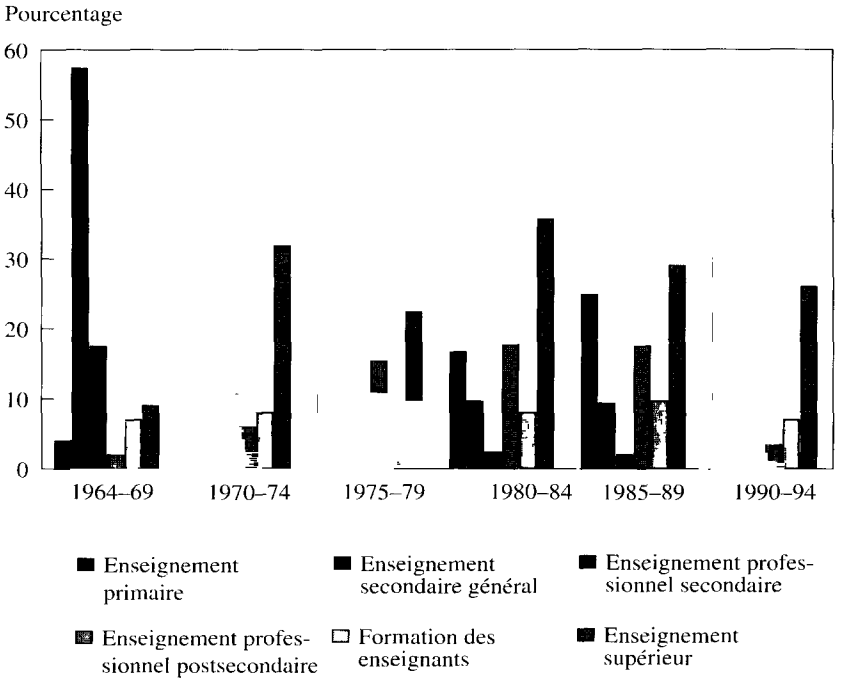
FIGURE 12.1 PRETS DE LA BANQUE MONDIALE A L'EDUCATION, EXERCICES 80–94



Source : Rapport annuel de la Banque mondiale, années diverses.

croissance économique et la réduction de la pauvreté; le document de politique générale sur l'enseignement primaire de 1990 a porté ses fruits; et la Banque s'est engagée à atteindre les objectifs de la Conférence sur l'éducation pour tous. L'un des organisateurs de la Conférence, elle continue d'ailleurs de participer aux activités de suivi. Pendant les exercices 90 à 94, un tiers du volume des prêts accordés par la Banque au secteur a été consacré à l'enseignement primaire, soit plus du double du volume reçu par ce sous-secteur dix ans auparavant, l'accent étant mis à la fois sur l'accès et sur la qualité. A en juger par les prêts envisagés pour l'avenir, cette tendance devrait se confirmer, et la part consacrée à l'enseignement secondaire, augmenter. L'accent mis sur les cycles primaire et secondaire a fait légèrement reculer l'enseignement supérieur dans le volume global des prêts au secteur. En outre, la Banque a commencé, dans les années 90, à fournir des prêts en faveur du développe-

FIGURE 12.2 PRETS DE LA BANQUE MONDIALE A L'EDUCATION PAR SOUS-SECTEUR, EXERCICES 64–94



Source : Données de la Banque mondiale.

ment du jeune enfant, notamment de l'éducation préscolaire, mais il est encore trop tôt pour les évaluer. Malgré ce recentrage des priorités au sein du secteur, l'augmentation générale du volume des prêts a conduit à l'accroissement des prêts dans tous les sous-secteurs en valeur absolue, à l'exception de l'enseignement professionnel, qui a vu sa part diminuer tant en valeur relative qu'en valeur absolue.

Les projets relatifs à l'enseignement primaire se sont concentrés sur l'accès, l'équité, l'efficacité interne et la qualité. L'accès est en voie d'amélioration à la faveur de projets ciblant les régions défavorisées, comme en Chine et au Mexique (Encadré 12.1), et les filles et les groupes minoritaires, comme au Bangladesh, en Inde, au Mexique et au Pakistan. Les gains d'efficacité interne sont l'objectif des projets qui appuient l'accroissement du rapport élèves-enseignant (Barbade), le système de la classe unique (Colombie), les classes

ENCADRE 12.1 REFORMES SYSTEMATIQUES DE L'ENSEIGNEMENT DANS LES ETATS DEFAVORISES DU SUD DU MEXIQUE

Après avoir accompli de grands progrès dans le domaine de l'éducation au cours des dernières décennies, le Mexique a récemment adopté des réformes ambitieuses destinées à améliorer les résultats scolaires. Cependant, les Etats défavorisés du sud du pays, qui n'ont pas les ressources ni les moyens administratifs suffisants pour profiter des progrès réalisés dans le reste du pays, restent très en deçà de la moyenne nationale.

Le Gouvernement mexicain est maintenant décidé à porter la réforme plus au sud. Avec l'aide d'un prêt de la Banque mondiale de 412 millions de dollars — l'un des prêts au secteur social les plus importants jamais accordés par l'institution — et plus de 200 millions de dollars prélevés sur ses propres ressources, le Mexique lance un vaste projet d'enseignement primaire dans dix des Etats les plus défavorisés du sud du pays. Ce projet, parce qu'il est ciblé dans le cadre du programme social de compensation du gouvernement, se traduira par une plus grande égalité des chances au plan économique des enfants mexicains, surtout parmi les populations autochtones défavorisées.

Ce Deuxième projet d'enseignement primaire s'articule en trois composantes principales. Premièrement, valoriser les ressources humaines au moyen d'une formation en cours d'emploi et d'une aide pour relever le niveau de compétences des maîtres, des chefs d'établissement et des superviseurs de l'enseignement primaire, qui mette l'accent sur le rôle

alternées (Trinité-et-Tobago), la décentralisation (Brésil) et la participation communautaire (Ghana). Les améliorations qualitatives sont directement liées à la mise en place de systèmes nationaux d'évaluation pédagogique, qui sont à présent intégrés dans 27 % des projets relatifs aux écoles primaires, contre 3 % seulement il y a 20 ans, et à l'importance accrue accordée à des intrants autres que les locaux, à savoir les manuels scolaires, le matériel de laboratoire et la formation des enseignants.

Les prêts à l'enseignement secondaire, qui avaient diminué entre 1980 et 1990 — date à laquelle ils représentaient 10 % des prêts à l'éducation — ont, depuis, légèrement augmenté et représentent aujourd'hui 12 % de l'ensemble des prêts à l'éducation; par ailleurs, 30 % des projets relatifs à l'éducation comportent à présent un volet enseignement secondaire (Demsky, 1994). Le volume des prêts à l'enseignement secondaire reste faible par rapport aux années 60 et 70, où il représentait plus de la moitié des prêts de la Banque au secteur de l'éducation, mais il progresse à un

des chefs d'établissement et des superviseurs en matière d'aide pratique aux enseignants dans le domaine pédagogique. Deuxièmement, fournir des ressources pédagogiques, autrement dit des matériels didactiques aux enseignants et aux élèves, ainsi que des livres et des ouvrages de référence pour chaque classe, et en encourager l'utilisation; moderniser, remplacer ou construire des installations scolaires dont le besoin se fait cruellement sentir pour remplacer des locaux inadaptés et faire face à la nouvelle demande de scolarisation; et élaborer (en consultation avec des représentants de chaque communauté autochtone) des manuels et autres matériels bilingues à l'intention des écoles autochtones, et en assurer la distribution. Troisièmement, renforcer les institutions, autrement dit les moyens de gestion de l'enseignement au niveau fédéral et des Etats, en assurant une formation à la gestion appliquée à la planification et à l'analyse des politiques; en prévoyant des mécanismes de suivi et d'évaluation des projets ainsi que des systèmes d'information; en réalisant des études dans le domaine de l'éducation pour préparer de futurs investissements dans l'enseignement préscolaire et secondaire; en appuyant les activités de promotion et de diffusion des projets; en améliorant le système de supervision; et en renforçant le système de distribution des manuels et autres matériels didactiques. Enfin, le projet incitera les enseignants à travailler dans des régions isolées habitées par des populations autochtones ou présentant des conditions de vie et de travail difficiles; quant à l'absentéisme, il sera surveillé directement par la communauté locale et le conseil scolaire (Banque mondiale, 1994i).

rythme rapide. Depuis quelques années, les prêts à l'enseignement secondaire sont sélectifs; ils visent en particulier à renforcer l'égalité d'accès pour les pauvres et les filles, à améliorer la qualité et à accroître l'efficacité externe. En Colombie, par exemple, un projet comportant un programme de bons a été mis en place dans l'enseignement secondaire pour permettre aux élèves pauvres de s'inscrire dans des écoles privées. Au Bangladesh, c'est l'enseignement secondaire qui a été choisi comme cadre du premier projet exclusivement consacré à l'éducation des filles.

En ce qui concerne l'enseignement postsecondaire, l'appui de la Banque a évolué. Les prêts à la formation et à l'enseignement professionnels postsecondaires ont diminué, en application du principe de la Banque selon lequel ce type de formation est généralement le plus efficace lorsqu'il est assuré en cours d'emploi par les employeurs (Banque mondiale, 1991c). Les prêts destinés à la formation des enseignants sont restés à peu près au même niveau, soit environ 9 % du total des prêts au secteur, jusqu'aux

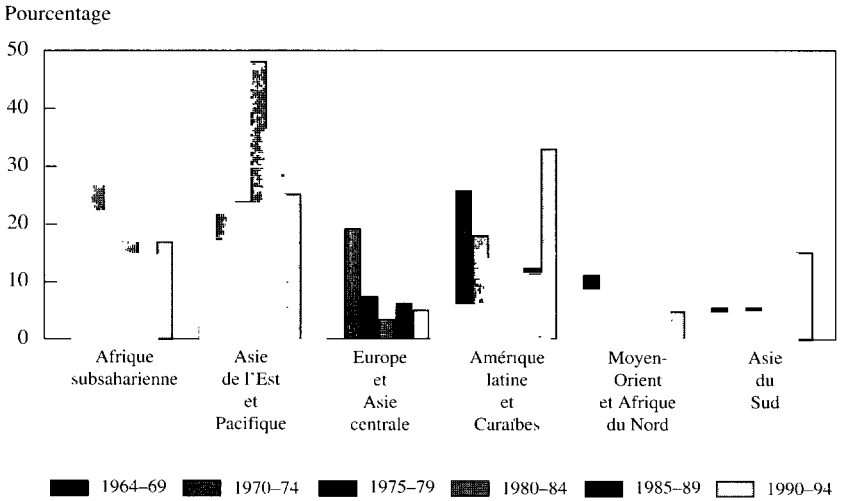
exercices 90–94; ce niveau est alors tombé à 7 % et la part relative des prêts consacrés à la formation avant emploi a diminué au profit de la formation en cours d'emploi. Pendant les exercices 70 à 74, par exemple, 49 % des projets de la Banque comportaient un volet formation avant emploi, et 35 % un volet formation en cours d'emploi. Au cours des exercices 90 à 94, ces chiffres étaient, respectivement, de 39 et de 65 %. Actuellement, les projets relatifs à la formation des enseignants financent l'élaboration de programmes de formation, la formation des enseignants et l'élaboration de matériels didactiques, alors qu'ils se limitaient naguère, pour l'essentiel, à fournir des installations de formation des enseignants.

Les prêts à l'enseignement supérieur dispensé par les universités et les instituts universitaires de technologie ont représenté jusqu'à 36 % du total des prêts au secteur au milieu des années 80; depuis, ils ont été ramenés à environ 26 %. Attribués au départ pour l'essentiel aux établissements de formation de professionnels et de techniciens pour l'économie (comme les universités d'agronomie), les prêts à l'enseignement supérieur vont de plus en plus aux universités et instituts qui s'occupent de formation et de recherche scientifiques de pointe. Plusieurs projets ont récemment contribué au resserrement des liens entre développement industriel, d'un côté, et formation et recherche scientifiques et techniques, de l'autre (Chine et Corée), au développement du partage des coûts dans les universités publiques, à l'expansion des programmes de prêts et de bourses aux étudiants (Kenya, Philippines, Tunisie et Venezuela), et au resserrement de l'accès aux universités publiques (Côte d'Ivoire et Maroc). Toutes catégories confondues, c'est en Afrique et en Asie de l'Est que les projets d'enseignement postsecondaire ont été les plus nombreux, et en Amérique latine que l'on en compte le moins. L'éducation postsecondaire devrait être une composante importante des futurs prêts de la Banque à l'éducation dans les économies en transition d'Europe et d'Asie centrale.

Répartition régionale

Au début des années 80, les prêts de la Banque étaient très largement destinés à l'Afrique, à l'Asie de l'Est et au Moyen-Orient. La part relative de chacune de ces régions a diminué à mesure que grossissait le volume des prêts consacrés à l'enseignement primaire en Asie du Sud et en Amérique latine (Figure 12.3). Mais, en valeur absolue, les prêts ont augmenté dans toutes les régions. Leur volume reste relativement réduit dans la région Europe et Asie centrale. Dans les premières années qui ont suivi l'adhésion à la Banque des pays en transition de cette région, les projets de valorisation des ressources humaines concernaient le plus souvent les filets de protection sociale, les marchés du travail et la refonte des systèmes de santé.

FIGURE 12.3 PRETS DE LA BANQUE MONDIALE A L'EDUCATION PAR REGION, EXERCICES 64–94



Source : Données de la Banque mondiale.

Education des filles

Les projets de la Banque intéressent de plus en plus l'éducation des filles. Pendant les années 80, moins de 15 % des projets comportaient un volet se rapportant à ce domaine; depuis 1990, cette proportion a été portée à 22 % et devrait continuer à progresser. Les projets d'éducation en faveur des filles vont aux régions dans lesquelles les inégalités entre filles et garçons sont les plus marquées. Ainsi, les prêts ont été concentrés au Moyen-Orient (où 44 % de tous les projets ont trait à l'éducation des filles), en Asie du Sud (39 %) et en Afrique (16 %). Ces inégalités devant l'éducation étant beaucoup moins importantes dans les régions Asie de l'Est, Europe et Asie centrale, et Amérique latine, les prêts réservés à l'éducation des filles y sont très peu nombreux.

Utilisation des crédits de la Banque

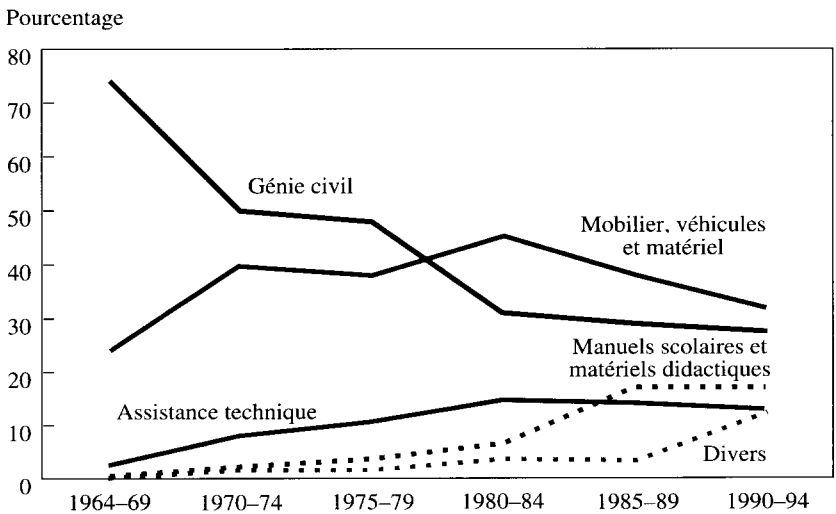
Lorsque la Banque a commencé à fournir des prêts à l'éducation et pendant toutes les années 70, plus de la moitié des fonds sont allés à la réalisation de travaux de génie civil — construction d'écoles, de collèges et de bâtiments

administratifs. Depuis le milieu des années 80, ces emplois ne représentent plus qu'environ un quart du total (Figure 12.4). Les prêts de la Banque servent de plus en plus à financer l'amélioration de la qualité et de l'administration de l'enseignement : manuels, formation des enseignants, matériel de laboratoire, évaluations de l'acquisition des connaissances, systèmes d'examens, administration scolaire, assistance technique et recherche. En fait, la Banque a toujours été attachée à la qualité, même lorsque ses prêts allaient surtout à la construction de locaux. Quelques prêts financent aussi la demande d'éducation : bons pour les enfants défavorisés (Colombie); bourses pour les filles (Bangladesh); et prêts aux étudiants (Venezuela). Dans l'ensemble, toutefois, la quasi-totalité des prêts de la Banque vont à la prestation de services éducatifs.

Approche sectorielle

L'affectation des crédits de la Banque au financement d'intrants qui améliorent la qualité tout en accroissant les effectifs reflète une évolution plus générale vers une approche sectorielle de l'éducation. Plusieurs observations

FIGURE 12.4 PRETS DE LA BANQUE MONDIALE A L'EDUCATION PAR CATEGORIE DE DEPENSES, EXERCICES 64–94



Source : Données de la Banque mondiale.

confirment plus nettement encore cette évolution : la prise en compte de plus en plus systématique de l'éducation dans les programmes de réforme économique, l'apparition de prêts à l'ajustement de l'éducation et aux investissements dans le secteur, le fait que les prêts à l'investissement soient de plus en plus nombreux à prévoir un appui à des réformes touchant l'ensemble du secteur, et l'attention constante dont le renforcement institutionnel fait l'objet de la part de la Banque.

Les programmes de réforme économique appuyés par la Banque mondiale comportent désormais systématiquement des mesures visant à protéger l'enseignement primaire pendant la phase d'ajustement budgétaire. Les prêts à l'ajustement structurel récemment accordés au Guatemala, à l'Inde et au Zimbabwe, par exemple, soutiennent l'augmentation des dépenses publiques consacrées à l'enseignement primaire et à d'autres services sociaux de base. La Banque a accordé six prêts à l'ajustement du secteur de l'éducation, le premier au Maroc (exercice 86) et les autres à des pays d'Afrique subsaharienne. Ces prêts ont abordé des questions sectorielles, telles que la répartition des dépenses publiques. En Guinée, par exemple, un prêt à l'ajustement sectoriel appuie la réaffectation de maîtres du primaire dans des zones rurales mal desservies; au Kenya, un prêt contribue à la mise en place de frais d'inscription dans l'enseignement supérieur public et au renversement de la tendance qui ne cesse de faire baisser le rapport élèves-enseignant dans les écoles primaires et secondaires. Trente-neuf prêts à l'investissement sectoriel ont été accordés depuis 1979, surtout en Asie et en Amérique latine, où les établissements sont relativement efficaces. Avec ces prêts, qui sont axés sur les réformes du cadre institutionnel et directif, la Banque finance une partie du programme général d'investissements publics dans l'éducation. Aux Philippines, un prêt sectoriel facilite le passage d'une politique d'expansion de l'enseignement primaire à une politique qui privilégie la qualité, l'efficacité et l'équité. En Colombie, un prêt à l'investissement sectoriel favorise la mise en place de modalités de distribution efficace et équitable des crédits budgétaires entre les régions. Certains projets d'investissement dans l'éducation intéressent aussi les politiques concernant l'ensemble du secteur. Le Burkina Faso, dans le cadre du Quatrième projet d'éducation, s'est engagé à réduire de 10 % par an les subventions à l'enseignement secondaire et supérieur.

Appui futur de la Banque à l'éducation

Par le volume des crédits accordés, la Banque se situe en tête des bailleurs de fonds. Toutefois, le volume du financement extérieur est tout à fait négligeable si on le compare aux dépenses que les gouvernements et les populations des pays à revenu faible ou intermédiaire consacrent à ce secteur. Une estimation

prudente des dépenses publiques — 4 % du PNB — et privées — 2 % — porte le montant total des dépenses annuelles d'éducation à 270 milliards de dollars pour l'ensemble de ces pays. Le financement extérieur n'en représente que 2,2 %, dont 0,6 % seulement pour la Banque mondiale. A en juger par la faiblesse de cette contribution, la Banque devrait s'employer à assurer une fonction de conseil auprès des gouvernements pour les aider à élaborer des politiques d'éducation adaptées à la situation de chaque pays.

Les opérations futures devront donc relever d'une approche résolument sectorielle si l'on veut soutenir l'évolution du financement et de la gestion de l'éducation. On risque, de ce fait, de devoir consacrer davantage de ressources et de temps à la préparation des projets, puisque tous les intéressés devraient y être associés. Dans le contexte d'une décentralisation de plus en plus poussée, on entend par intéressés non seulement l'administration centrale, mais aussi d'autres échelons administratifs, les communautés, les parents, les enseignants et les employeurs. Les nouvelles opérations seront conçues de manière à prendre en compte les conditions nécessaires à leur bon déroulement, qui est le principal indicateur de l'efficacité de la Banque du point de vue du développement. Cet aspect revêt une importance toute particulière étant donné le boom enregistré par les prêts à l'éducation et la place désormais faite aux ressources humaines.

Les prêts de la Banque vont déjà dans le sens des six réformes essentielles dont il a été question dans la Deuxième partie du présent rapport.

■ La Banque continuera d'encourager les pays bénéficiaires à revenu faible ou intermédiaire à accorder un rang de priorité élevé à l'éducation et à la réforme du secteur (Chapitre 5) pour compléter leurs programmes de réforme économique.

■ Les projets d'éducation tiennent davantage compte des résultats (Chapitre 6) et de leurs liens avec les intrants et les processus pédagogiques au niveau institutionnel. On s'attache ainsi a) à appliquer davantage les méthodes participatives aux travaux sectoriels et à la conception des projets, de manière à s'assurer de la participation de tous les bénéficiaires et à s'entendre sur les résultats recherchés et les conditions institutionnelles à réunir pour les atteindre; b) à évaluer l'acquisition des connaissances, afin de mesurer l'impact des projets sur le niveau d'apprentissage et le cadre institutionnel; c) à prêter une plus grande attention à la collecte des données relatives aux politiques; d) à améliorer les activités de suivi et d'évaluation durant l'exécution et une fois le projet achevé; et e) à utiliser plus systématiquement les indicateurs d'efficacité. On fait, par ailleurs, un usage plus systématique de l'analyse coûts-avantages et de l'analyse coût-efficacité, qu'il s'agisse de réaliser des travaux sectoriels ou encore d'identifier, d'élaborer et d'évaluer des projets éducatifs.

■ La tendance à l'accroissement du volume des prêts à l'enseignement primaire et au premier cycle de l'enseignement secondaire devrait se poursuivre (Chapitre 7), l'accent étant plus particulièrement mis sur les pays les plus pauvres qui reçoivent des crédits de l'IDA, surtout en Afrique et en Asie du Sud. Ces pays feront l'objet d'une approche sectorielle rendant compte de l'importance des différents éléments du système éducatif et de leur interdépendance, ainsi que de la nécessité de veiller à ce que la Banque détermine son assistance en fonction des domaines où elle peut être le plus utile à un pays donné, compte tenu de sa situation particulière. Dans le cadre de l'éducation fondamentale, la qualité est plus systématiquement encouragée, de même que l'accès et l'équité. Dans toutes les régions, on encourage le secteur privé à participer au financement et à la prestation de services d'enseignement supérieur, ce qui s'explique par l'importance accrue attachée à la viabilité budgétaire.

■ L'équité se voit aussi accorder une place de plus en plus importante (Chapitre 8), l'enjeu étant de lutter directement contre la pauvreté. On s'intéresse de plus en plus à l'éducation des filles, mais aussi à celle des enfants issus de familles pauvres et des groupes défavorisés, parmi lesquels les minorités ethniques. Les programmes ciblés sur le développement des jeunes enfants sont de plus en plus le moyen d'améliorer l'équité et les résultats scolaires ultérieurs.

■ Les projets appuient la participation accrue des ménages à l'éducation (Chapitre 9), y compris au niveau de la gestion des établissements et, à titre expérimental, la liberté de choix de l'établissement. Les interventions du côté de la demande se multiplient : bourses ciblées pour les pauvres, allocations pour les filles et programmes de prêts aux étudiants. Cette liberté de choix n'étant pas sans risques pour l'équité et la qualité, l'expérimentation dans ce domaine exige que l'on se soucie, plus que par le passé, du cadre réglementaire de l'éducation, notamment des mécanismes qui permettent d'en améliorer la qualité, qu'il s'agisse de fixer des normes, de contrôler les résultats, de procéder à des inspections scolaires et, dans l'enseignement supérieur, de se conformer au processus d'agrément.

■ Afin d'améliorer la qualité, les projets encouragent les expériences qui confèrent davantage de souplesse et d'autonomie aux établissements dans la gestion de leurs ressources pédagogiques (Chapitre 10) et qui prévoient des incitations à la performance, comme des systèmes d'examens, ainsi que des mécanismes de renforcement qualitatif.

Les futurs projets de la Banque mondiale viendront appuyer ces six grands volets de la réforme du système éducatif sur la base des principes directeurs

qu'elle a adoptés en 1994 pour guider son action : se montrer plus sélective, consolider ses partenariats, privilégier le service aux clients, se soucier davantage des résultats, veiller au bon rapport coût-efficacité de ses opérations et maintenir son intégrité financière (Banque mondiale, 1994h).

Par *partenariat*, on entend la coopération avec les autres bailleurs de fonds et institutions; ce principe est d'autant plus important que les institutions multilatérales et bilatérales concentrent de plus en plus leur aide sur les secteurs liés aux ressources humaines. Le Bureau régional Amérique latine et Caraïbes de la Banque mondiale collabore déjà étroitement avec la Banque interaméricaine de développement à des projets concernant le secteur social; les deux bureaux chargés de l'Asie font de même avec la Banque asiatique de développement. Le Département du développement humain travaille avec l'UNESCO pour améliorer la qualité des statistiques internationales relatives à l'éducation. Le fait que beaucoup de bailleurs de fonds, et pas seulement la Banque, tendent désormais à privilégier l'approche sectorielle risque de rendre cette coopération difficile. La nécessité de s'entendre sur le cadre d'action à mettre en place n'en devient que plus impérative, à charge pour nombre de bailleurs de fonds d'assurer auprès des pouvoirs publics une fonction d'analyse et de conseil sur l'ensemble du système éducatif.

La volonté de *privilégier le service au client* transparaît dans l'importance accordée dans le présent rapport à la participation des intéressés à la réforme de l'enseignement. Plusieurs régions, en particulier l'Afrique, l'Amérique latine et les Caraïbes, et l'Asie du Sud, renforcent leur présence dans le domaine de l'éducation au sein des bureaux extérieurs pour que cette participation devienne une réalité. La région Europe et Asie centrale a créé un « centre » des ressources humaines en Hongrie. Dans toutes les régions, on s'efforce de plus en plus d'associer les bénéficiaires éventuels à la conception et à l'exécution des projets.

Se soucier des résultats dans le secteur de l'éducation suppose que l'on se préoccupe encore davantage de l'aboutissement des projets. Il faut faire plus pour aider les pays à disposer de meilleures données dans ce domaine; prévoir davantage de composantes qui permettent d'évaluer l'acquisition des connaissances; resserrer les liens entre travaux sectoriels et prêts; recourir davantage à l'analyse coûts-avantages pour identifier, élaborer et évaluer les projets pendant la phase d'exécution et une fois cette phase terminée; et redoubler d'effort pour renforcer dans les pays emprunteurs les administrations chargées de l'éducation.

Bibliographie

Abadzi, Helen. 1994. *What We Know about Adult Literacy: Is There Hope?* Document de synthèse de la Banque mondiale No 245. Washington.

Adams, Don et Esther E. Gottlieb. 1993. *Education and Social Change in Korea.* New York : Garland.

Ahmed, Manzoor, Colette Chabbott, Arun Joshi et Rohini Pande. 1993. *Primary Education for All: Learning from the BRAC Experience. A Case Study.* Projet ABEL (Advancing Basic Education and Literacy). Washington : Académie pour le développement de l'éducation.

Ainsworth, Martha, Mead Over et A. A. Rwegarulira. 1992. « Economic Impact of AIDS on Orphaned Children: What Does the Evidence Show? » Préparé pour la réunion d'experts sur la famille et le développement, Washington, 16–17 juillet. National Academy of Sciences, Washington.

Albrecht, Douglas et Adrian Ziderman. 1991. *Deferred Cost Recovery for Higher Education: Student Loan Programs in Developing Countries.* Document de synthèse de la Banque mondiale No 137. Washington.

Arrow, Kenneth J. 1993. « Excellence and Equity in Higher Education. » *Education Economics* 1(1) : 5–12.

Associates in Rural Development. 1993. « Predicaments of Decentralization. » *Forum for Advancing Basic Education and Literacy* 2(3) : 12–13.

Azariadis, Costas et Allen Drazen, 1990. « Threshold Externalities in Economic Development. » *Quarterly Journal of Economics* 105(2) : 501–26.

Bailleurs de fonds en faveur de l'éducation en Afrique. 1994. *Un profil statistique de l'éducation en Afrique subsaharienne dans les années 1980.* Paris.

Banque mondiale. 1980. *Education.* Document de politique sectorielle. Washington.

_____. 1987. *Le financement de l'éducation dans les pays en développement : les options.* Washington.

_____. 1988. *L'éducation en Afrique subsaharienne : pour une stratégie d'ajustement, de revitalisation et d'expansion.* Washington.

_____. 1990a. *L'enseignement primaire.* Etude de politique générale de la Banque mondiale. Washington.

_____. 1990b. *Rapport sur le développement dans le monde 1990 : La pauvreté.* Banque mondiale, Washington.

_____. 1991a. « Republic of Ghana: Community Secondary Schools Construction Project. » Rapport d'évaluation 9556-GH. Bureau régional Afrique, Département-pays IV, Washington.

_____. 1991b. « Romania: Accelerating the Transition: Human Resources Strategy for the 1990s. » Rapport No 9577-RO. Bureau régional Europe et Asie centrale, Département-pays I, Washington.

_____. 1991c. *L'enseignement technique et la formation professionnelle.* Document de politique générale de la Banque mondiale. Washington.

_____. 1991d. *Rapport sur le développement dans le monde 1991 : Le défi du développement.* Banque mondiale, Washington.

_____. 1992. « Poland: Reorienting Investments in Human Capital: A Critical Review of Secondary Education and Training Systems. » Rapport No 10697-POL. Bureau régional Europe et Asie centrale, Département-pays II, Washington.

_____. 1993a. *Le miracle de l'Asie de l'Est : croissance économique et politiques publiques : résumé.* Rapport des services de recherche de politique générale de la Banque mondiale. Washington.

_____. 1993b. « Female Secondary School Assistance Project: Bangladesh. » Rapport d'évaluation No 11386-BD. Bureau régional Asie du Sud, Département-pays I, Washington.

_____. 1993c. « Indonesia: Public Expenditures, Prices and the Poor. » Rapport No 11293-ID de la Mission résidente en Indonésie. Bureau régional Asie de l'Est et Pacifique, Département-pays III, Washington.

_____. 1993d. « Secondary Education Project for Colombia. » Rapport No 11834-CO. Bureau régional Amérique latine et Caraïbes, Département-pays III, Washington.

_____. 1993e. « Venezuela 2000: Education for Growth and Social Equity. » Rapport No 11130-VE, Bureau régional Amérique latine et Caraïbes, Département-pays I, Washington.

_____. 1993f. *Rapport sur le développement dans le monde 1993 : Investir dans la santé.* Banque mondiale. Washington.

_____. 1994a. « Colombia Poverty Assessment Report. » Projet. Bureau régional Amérique latine et Caraïbes, Département-pays III, Washington.

_____. 1994b. *Comment accroître la contribution des femmes au développement économique.* Washington.

_____. 1994c. *Enrichir la vie : en surmontant la malnutrition liée aux carences en vitamines et en minéraux dans les pays en développement.* Washington.

_____. 1994d. « Guatemala: Basic Education Strategy: Equity and Efficiency in Education. » Rapport No 13304-GU, Bureau régional Amérique latine et Caraïbes, Département-pays II, Washington. Disponible auprès du Centre d'information de la Banque mondiale sous la référence PIC 573.

_____. 1994e. *Higher Education: The Lessons of Experience.* Washington.

_____. 1994f. « Kenya Poverty Assessment. » Bureau régional Afrique, Département-pays II, Washington.

_____. 1994g. « Kenya Public Expenditure Review. » Projet. Bureau régional Afrique, Département-pays II, Washington.

_____. 1994h. Banque mondiale, *Les leçons du passé, les enjeux de l'avenir*. Washington.

_____. 1994i. « Mexico: Second Primary Education Project. » Rapport No 12529-ME. Bureau régional Amérique latine et Caraïbes, Département-pays II, Washington. Disponible auprès du Centre d'information de la Banque mondiale sous la référence PIC 153.

_____. 1994j. *Provision for Children with Special Educational Needs in the Asia Region: Some Developments in Current Practice*. Rapport technique de la Banque mondiale No 261. Département technique Asie, Washington.

_____. 1994k. « Romania: Reform of Higher Education and Research. » Bureau régional Europe et Asie centrale, Département-pays I, Washington.

_____. 1994l. « Russia: Education in the Transition. » Bureau régional Europe et Asie centrale, Département-pays III, Washington.

_____. 1994m. « Uganda Social Sector Strategy. » Rapport No 10765-UG, Bureau régional Afrique, Département-pays II, Washington.

_____. 1994n. *Rapport sur le développement dans le monde 1994 : Une infrastructure pour le développement*. Banque mondiale, Washington.

_____. 1995. *Rapport sur le développement dans le monde 1995 : Le monde du travail dans une économie sans frontières*. Banque mondiale, Washington.

_____. Années diverses. *Rapport annuel de la Banque mondiale*. Washington.

Barnett, W. S. 1992. « Benefits of Compensatory Preschool Education. » *Journal of Human Resources* 27(2) : 279-312.

Barr, Nicholas. 1993. *The Economics of the Welfare State*. Stanford, Calif. : Stanford University Press.

Barro, R. J. 1991. « Economic Growth in a Cross-Section of Countries. » *Quarterly Journal of Economics* 106(2) : 407–44.

Bartel, Ann P. et Frank R. Lichtenberg. 1987. « The Comparative Advantage of Educated Workers in Implementing New Technology. » *Review of Economics and Statistics* 69(1) : 1–11.

Bashir, Sajitha. 1994. « Public Versus Private in Primary Education : Comparisons of School Effectiveness and Costs in Tamil Nadu. » Thèse de doctorat. Université de Londres.

Becker, Gary, S. 1964. *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. General Series 30. New York : Columbia University Press.

Benavot, Aaron et David Kamens. 1989. « The Curricular Content of Primary Education in Developing Countries. » Document de travail des services de recherche de politique générale No 237. Banque mondiale, Département de l'éducation et de la politique sociale, Washington.

Berg, Alan. 1987. *Malnutrition : les remèdes existent; l'expérience de la Banque mondiale*. Paris : Economica.

Bhowon, Rajayswar et V. Chinapah. 1993. « Reform of Basic Education in Mauritius: The Process of Information Gathering, Consultation and Decision-Making. » Dans

David W. Chapman et Lars Mälck, directeurs de publication, *Information Systems in Educational Planning: From Data to Action.* Paris : UNESCO, Institut international de planification de l'éducation.

BIT (Bureau international du travail). 1992. *Le travail dans le monde.* Genève.

Blackburn, M. L. 1990. « What can Explain the Increase in Earnings Inequality among Males? » *Industrial Relations* 29(3) : 441–56.

Blackburn, M. L., D. E. Bloom et R. B. Freeman. 1990. « The Declining Economic Position of Less Skilled American Males. » Dans Gary T. Burtless, directeur de publication, *A Future of Lousy Jobs? The Changing Structure of U.S. Wages.* Washington : Brookings Institution.

Blaug, Mark. 1976. « The Empirical Status of Human Capital Theory: A Slightly Jaundiced Survey. » *Journal of Economic Literature* 14 : 827–55.

Boissière, Maurice, J. B. Knight et R .H. Sabot. 1985. « Earnings, Schooling, Ability and Cognitive Skills. » *American Economic Review 75* (décembre) : 1016–30.

Bound, John et George Johnson. 1992. « Changes in the Structure of Wages during the 1980s: An Evaluation of Alternative Explanations. » *American Economic Review* 82(3) : 371–92.

Bowman, Mary Jean et C. Arnold Anderson. 1963. « Concerning the Role of Education in Development. » Dans Clifford Geertz, directeur de publication, *Old Societies and New States: The Quest for Modernity in Asia and Africa.* New York : Free Press of Glencoe.

Bray, Mark. 1987. *Les groupements scolaires dans le tiers monde : comment les faire fonctionner.* Paris : Programme de coopération UNESCO-UNICEF.

_____. 1990. « The Economics of Multiple-Shift Schooling: Research Evidence and Research Gaps. » *International Journal of Educational Development* 10(2/3) : 181–87.

Bray, Mark, avec Kevin Lilli. 1988. *Community Financing of Education: Issues and Policy Implications in Less Developed Countries.* New York : Pergamon Press.

Bridge, Gary R., Charles M. Judd et Peter R. Moock. 1979. *The Determinants of Educational Outcomes: The Impact of Families, Peers, Teachers and Schools.* Cambridge, Mass. : Ballinger.

Brookover, Wilbur B. et L. W. Lezotte. 1979. *Changes in School Characteristics Coincident with Changes in Student Achievement.* Institute for Research on Teaching Occasional Paper 17. East Lansing, Mich. : Michigan State University Press.

Brubaker, H. et R. Partine. 1986. « Implementing Effective Schools Research: The Audit Process. High School Observations. » Document présenté à la Conférence de l'American Educational Research Association, San Francisco, 16–20 avril.

Bryant, D. M. et C. T. Ramey. 1987. « An Analysis of the Effectiveness of Early Intervention Programs for Environmentally At-Risk Children. » Dans Michael J. Guralnick et Forrest C. Bennett, directeurs de publication, *The Effectiveness of Early Intervention for At-Risk and Handicapped Children.* Orlando, Fla. : Academic Press.

Bundy, D. A. P. et al. 1990. « Control of Geohelminths by Delivery of Targeted Chemotherapy through Schools. » *Transactions of the Royal Society of Tropical Medicine and Hygiene* 84 : 115–20.

Butt, Abdul Rauf et Mohammed Amjad Sheikh. 1988. « An Analysis of the Gap Between Demand for and Supply of Higher Education in Pakistan. » *Pakistan Economic and Social Review* 26(1) : 41–56.

Caldwell, J. C. 1979. « Education as a Factor in Mortality Decline: An Examination of Nigerian Data. » *Population Studies* 33(3) : 395–413.

Carter, C. et J. Klotz. 1990. « What Principals Must Know Before Assuming the Role of Instructional Leader. » *NASSP Bulletin* 74(525) : 36–41.

Chaturvedi, S., B. C. Srivastava, J. V. Singh et M. Prasad. 1987. « Impact of Six Years Exposure to ICDS Scheme on Psycho-Social Development. » *Indian Pediatrics* 24(2) : 153–60.

Chernichovsky, Dov. 1985. « Socioeconomic and Demographic Aspects of School Enrollment and Attendance in Rural Botswana. » *Economic Development and Cultural Change* 32 : 319–32.

Chiswick, Barry R. 1991. « Speaking, Reading and Earnings among Low-Skilled Immigrants. » *Journal of Labor Economics* 9(2) : 149–70.

Chiswick, Barry R. et Paul W. Miller. 1995. « The Endogeneity between Language and Earnings: International Analyses. » *Journal of Labor Economics* 13(2) : 246–88.

Chowdhury, Kowar. 1993. « Women's Education: Barriers and Solutions. » Banque mondiale, Département de l'éducation et de la politique sociale, Washington.

Chubb, John et Terry M. Moe. 1990. *Politics, Markets and America's Schools.* Washington : Brookings Institution.

Chutikul, Sirilaksana. 1986. *The Effect of Tuition Fee Increases on the Demand for Higher Education: A Case Study of a Higher Education Institution in Thailand.* Sussex, R.-U. : University of Sussex.

Cleland, John et Christopher Wilson. 1987. « Demand Theories of the Fertility Transition: An Iconoclastic View. » *Population Studies* 41 : 5–30.

Colbert, Vicky, C. Chiappe et J. Arboleda. 1993. « The New School Program: More and Better Primary Education for Children in Colombia. » Dans Henry M. Levin et Marlaine E. Lockheed, directeurs de publication, *Effective Schools In Developing Countries.* Londres : Falmer Press.

Colclough, Christopher. 1990. « Raising Additional Resources for Education in Developing Countries: Are Graduate Payroll Taxes Superior to Student Loans? » *International Journal of Educational Development* 10(2/3) : 169–80.

Colletta, Nat J. et Gillian Perkins. 1995. « Participation in Education. » Série Documents sur la participation. Banque mondiale, Département de l'environnement, Washington.

Colletta, Nat J. et Margaret Sutton. 1989. « Achieving and Sustaining Universal Primary Education: International Experience Relevant to India. » Document de travail des services de recherche de politique générale No 166. Banque mondiale, Département Population et ressources humaines, Washington.

Commonwealth Secretariat. 1994. « The Changing Role of the State in Education: Politics and Partnerships. An Overview of Country Papers. » Point 2 de l'ordre du jour, Douzième conférence des Ministres de l'éducation des pays du Commonwealth, Islamabad, Pakistan. Londres.

Corée, Ministère de l'éducation. 1992. *Education in Korea: 1991–1992.* National Institute of Educational Research and Training, Séoul.

Cox-Edwards, Alejandra. 1994. « Chile: Strategy for Rural Areas — Enhancing Agricultural Competitiveness and Alleviating Rural Poverty. » Dans « Rural Labor Markets. » Rapport No 12776-Chile. Banque mondiale, Washington.

Dalin, Per, en collaboration avec Tekle Ayano, Anbesu Biazen, Mumtaz Jahan, Matthew Miles et Carlos Rojas. 1992. *How Schools Improve.* Oslo : International Movements Toward Educational Changes (IMTEC).

David, J. L. et S. M. Peterson. 1984. *Can Schools Improve Themselves? A Study of School-Based Improvement Programs.* San Francisco : Bay Area Research Group.

Davis, S. J. 1992. « Cross-Country Patterns of Change in Relative Wages. » *NBER Macroeconomics Annual 1992.* Cambridge, Mass. : MIT Press.

Demsky, Terry. 1994. « World Bank Lending for Secondary Education: A General Operational Review. » Banque mondiale, Département de l'éducation et de la politique sociale, Washington.

Denison, Edward F. 1967. *Why Growth Rates Differ: Post-War Experience in Nine Western Countries.* Washington : Brookings Institution.

Derfler, Frank. 1992. *Connectivité du PC.* Paris : Dunod.

Dhanani, S. 1993. « Indonesian Manufacturing Employment and Training. » Volume 1, « Major Findings of the 1992 West Java Enterprise Survey. » Rapport technique No 2. BAPPENAS, Bureau of Manpower, Regional Manpower Planning and Training Project (World Bank Professional Human Resources Development Loan 3134-ID), Djakarta, Indonésie.

Dutcher, Nadine, en collaboration avec G. R. Tucker. 1994. « The Use of First and Second Languages in Education: A Review of Educational Experience. » Banque mondiale, Bureau régional Asie de l'Est et Pacifique, Département-pays III, Washington.

Easterlin, Richard A. 1981. « Why Isn't the Whole World Developed? » *Journal of Economic History* 41(1) : 1–15.

Easterly, William et Stanley Fischer. 1994. « L'effondrement de l'URSS : les leçons. » *Finances et Développement* 31(4) : 2–5.

Eckstein, Max A. et Harold J. Noah. 1993. *Secondary School Examinations: International Perspectives on Policies and Practices.* New Haven, Conn. : Yale University Press.

Eisemon, Thomas Owen. 1988. *Benefiting from Basic Education, School Quality, and Functional Literacy in Kenya.* Comparative and International Education Series 2. Oxford : Pergamon Press.

_____. 1989. « What Language Should be Used for Teaching? Language Policy and School Reform in Burundi. » *Journal of Multilingual and Multicultural Development* 10(6) : 473–97.

Eisemon, Thomas Owen et John Schwille. 1991. « Primary Schooling in Burundi and Kenya: Preparation for Secondary Education or for Self-Employment? » *Elementary School Journal* 92(1) : 23–39.

Eisemon, Thomas Owen, J. Ratzlaff et V. L. Patel. 1992. « Reading Instructions for Using Commercial Medicines. » *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 520 : 76–90.

Eisemon, Thomas Owen, John Schwille et Robert Prouty. 1989. « Empirical Results and Conventional Wisdom: Strategies for Increasing Primary School Effectiveness in Burundi. » Draft report. BRIDGES Project. Harvard Institute for International Development, Cambridge, Mass.

_____. 1992. « Can Schooling Make a Better Farmer? Outcomes of Agricultural Education in Burundi. » Dans G. G. Mades, directeur de publication, *Primary School Agriculture in Sub-Saharan Africa*. Eschborn : Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.

Eisemon, Thomas Owen, I. Mihailescu, L. Vlasceanu, C. Davis, J. Sheehan et C. Zamfir. A paraître. « Higher Education Reform in Romania. » *Higher Education*.

Frederick, J. M. 1987. *Measuring School E[illegible] Guidelines for Educational Practitioners*. ERIC Clearing House on Test Measurement and Evaluation, Educational Testing Services, Princeton, N.J.

Fuller, Bruce et P. Clarke. 1994. « Raising School Effects While Ignoring Culture? Local Conditions and the Influence of Classroom Tools, Rules and Pedagogy. » *Review of Educational Research* 64(1) : 119–57.

Fuller, Bruce, H. Hua et C. W. Snyder. 1994. « When Girls Learn More than Boys: The Influence of Time in School and Pedagogy in Botswana. » *Comparative Education Review* 38(3) : 347–77.

GAO (U.S. General Accounting Office). 1994. *Education Reform: School-Based Management Results in Changes in Instruction and Budgeting*. Washington.

Gertler, Paul et Paul Glewwe. 1989. *The [illegible] to Pay for Education in Developing Countries: Evidence from Rural Peru*. Etude sur la mesure des niveaux de vie, Document de travail No 54. Washington : Banque mondiale.

Gibbs, Greg K. 1989. *E[illegible] Schools Research: The Principal as Instructional Leader*. Washington : U.S. Department of Education.

Gill, Indermit et Michelle Riboud. 1993. « Productivity Growth and Wage Structures in Mexico and the U.S.: Surmising the Employment Effects of the NAFTA. » Banque mondiale, Bureau régional Amérique latine et Caraïbes, Département-pays II, Washington.

González-Suárez, Mirta. 1987. « Barriers to Female Achievement: Sex Stereotypes in Textbooks. » Document présenté à la « Comparative and International Education Society », Washington.

Gould, David M. et Roy J. Ruffin. 1993. « What Determines Economic Growth? » *Economic Review, Federal Reserve of Dallas* (2nd quarter).

Greaney, Vincent et Thomas Kellaghan. 1995. *Equity Issues in Public Examinations in Developing Countries*. Rapport technique de la Banque mondiale No 272. Washington.

Griffin, Peter et Alejandra Cox-Edwards. 1993. « Rates of Return to Education in Brazil: Do Labor Market Conditions Matter? » *Economics of Education Review* 12(3) : 245–57.

Haddad, Wadi D. 1994. *The Dynamics of Education Policymaking: Case Studies of Burkina Faso, Jordan, Peru and Thailand.* Série d'études de cas sur la politique de développement, IDE, Cas analytique No 10, Washington : Banque mondiale.

Haddad, Wadi D., Martin Carnoy, Rosemary Rinaldi et Omporn Regel. 1990. *Education and Development: Evidence for New Priorities.* Document de synthèse de la Banque mondiale No 95. Washington.

Hallinger, Phillip. 1989. « Developing Instructional Leadership Teams in High Schools. » Dans Bert Creemers, Tony Peters et David Reynolds, directeurs de publication, *School Effectiveness and School Improvement: Proceedings of the Second International Congress.* Amsterdam : Swets and Zeitlinger.

Halpern, Robert. 1986. « Effects of Early Childhood Intervention on Primary School Progress in Latin America. » *Comparative Education Review* 30(2) : 193–215.

Hannaway, Jane. 1991. « The Organization and Management of Public and Catholic Schools: Looking Inside the 'Black Box'. » *International Journal of Educational Research* 16 : 463–81.

_____. 1993. « Decentralization in Two Districts: Challenging the Standard Paradigm. » Dans Jane Hannaway et M. Carnoy, directeurs de publication, *Decentralization and School Improvement: Can We Fulfill the Promise?* San Francisco : Jossey-Bass.

Hanushek, Eric A. 1994. « Outcomes, Costs and Incentives in Schools. » Document préparé pour la Conférence sur « Improving the Performance of America's Schools: Economic Choices ». U.S. National Research Council, Washington.

Harbison, Ralph W. et Eric A. Hanushek. 1992. *Educational Performance of the Poor: Lessons from Rural Northeast Brazil.* New York : Oxford University Press.

Herz, Barbara, K. Subbarao, Masooma Habib et Laura Raney. 1991. *Laisser les filles s'instruire : des solutions prometteuses au niveau du cycle primaire et du cycle secondaire.* Document de synthèse de la Banque mondiale No 133. Washington.

Heyneman, Stephen P. 1994. « Education in the Europe and Central Asia Region: Policies of Adjustment and Excellence. » Document de synthèse interne No 145. Banque mondiale, Bureau régional Europe et Asie centrale, Washington.

Heyneman, Stephen P., Joseph P. Farrell et Manuel A. Sepulveda-Stuardo. 1978. *Manuels scolaires et le niveau atteint par l'élève : ce que nous savons.* Document de travail des services de la Banque mondiale No 298, Washington.

Himmel, Erika. 1995. *Case Study of National Assessment in Chile.* IDE, Série d'études de cas sur la politique de développement. Banque mondiale, Washington.

Hobcraft, John. 1993. « Women's Education, Child Welfare, and Child Survival: A Review of the Evidence. » *Health Transition Review* 3(2) : 159–75.

Holsinger, Donald. 1994. « Thailand: Proposed Secondary Education and Teacher Training Project. » Banque mondiale, Département de l'éducation et de la politique sociale, Washington.

Holsinger, Donald et David Baker. 1993. « The Size and Structure of Secondary Education in Developing Countries. » Document de synthèse ESP No 7. Banque mondiale, Département de l'éducation et de la politique sociale, Washington.

Hyde, Karin. 1989. « Improving Women's Education in Sub-Saharan Africa: A Review of the Literature. » Document d'information de PHREE No 15. Banque mondiale, Département de l'éducation et de la politique sociale. Washington.

IEA (Association internationale pour l'évaluation du rendement scolaire). 1994. *Indicators of Between-School Differences in Reading Achievement.* Préparé par Andres Schleicher et Jean Yip. La Haye.

Jain, Balbir. 1991. « Returns to Education: Further Analysis of Cross-Country Data. » *Economics of Education Review* 10(3) : 253–58.

Jarousse, J. P. et Alain Mingat. 1993. *Options for Accelerated Development of Primary Education in the Sahel.* IREDU-CNRS, Université de Bourgogne, France.

Jimenez, Emmanuel. 1987. *Pricing Policy in the Social Sectors: Cost Recovery for Education and Health in Developing Countries.* Baltimore, Md. : Johns Hopkins University Press.

Joyce, Bruce R. 1991. « The Doors to School Improvement. » *Educational Leadership* 48(8) : 59–62.

Joyce, Bruce R. et Beverly Showers. 1985. *Power in Staff Development through Research on Training.* Alexandria, Va. : Association for Supervision and Curriculum Development.

_____. 1987. « Low-Cost Arrangements for Peer-Coaching. » *Educational Leadership* 45(2) : 22–24.

_____. 1988. *Student Achievement Through Staff Development.* New York : Longman.

Joyce, Bruce R., Richard H. Hersh et Michael McKibbin. 1983. *The Structure of School Improvement.* New York : Longman.

Kagitcibasi, Cigdem, D. Sunar et S. Bekman. 1987. « Comprehensive Preschool Education Project: Final Report. » Centre de recherches pour le développement international, Ottawa.

Kellaghan, Thomas et Vincent Greaney. 1992. *Using Examinations to Improve Education: A Study of Fourteen African Countries.* Rapport technique de la Banque mondiale No 165. Washington.

Kelly, Michael J., Eileen B. Nkwanga, L. Henry Kaluba, Paul P. W. Achola et K. Nilsson. 1986. « The Provision of Education for All: Final Report of the Education Reform Implementation Project. » University of Zambia, School of Education, Lusaka.

Knight, John B. et Richard H. Sabot. 1990. *Education, Productivity, and Inequality: The East African Natural Experiment.* New York : Oxford University Press.

Laporte, Bruno et Julian Schweitzer. 1994. « Education and Training. » Dans Nicholas Barr, directeur de publication, *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe: The Transition and Beyond.* New York : Oxford University Press.

Larach, Linda et Marlaine E. Lockheed. 1992. « World Bank Lending for Educational Testing. » Document d'information de PHREE No 91/62R. Banque mondiale, Département de l'éducation et de la politique sociale. Washington.

Lau, Lawrence J., Dean T. Jamison et Frederic F. Louat. 1991. « Education and Productivity in Developing Countries: An Aggregate Production Function Approach. » Document de travail des services de recherche de politique générale

No 612. Banque mondiale, Département de l'économie du développement, de la population et des ressources humaines, Washington.

Lau, Lawrence J., Dean T. Jamison, S. C. Liu et S. Rivkin. 1993. « Education and Economic Growth: Some Cross-Sectional Evidence from Brazil. » *Journal of Development Economics* 41 : 45–70.

Lee, Valerie E. et Marlaine E. Lockheed. 1990. « The Effects of Single-Sex Schooling on Student Achievement in Attitudes in Nigeria. » *Comparative Education Review* 34(2) : 209–32.

Leo-Rhynie, E. 1981. *Report on The Shift System in Jamaican Schools.* University of the West Indies, School of Education, Mona, Jamaïque.

Levin, Henry M. et Marlaine E. Lockheed, directeurs de publication. *Effective Schools in Developing Countries.* Londres : Falmer Press.

Levine, Daniel U. 1990. « Update on Effective Schools: Findings and Implications from Research and Practice. » *Journal of Negro Education* 59(4) : 577–84.

Levine, Daniel U. et Lawrence W. Lezotte. 1990. « Unusually Effective Schools: A Review and Analysis of Research and Practice. » National Center for Effective Schools Research and Development, Madison, Wis.

LeVine, Robert, S. E. Levine, A. Richman, F. M. Tapia Uribe, C. S. Correa et P. M. Miller. 1991. « Women's Schooling and Child Care in the Demographic Transition: A Mexican Case Study. » *Population and Development Review* 17(3) : 459–96.

Levinger, Beryl. 1992. « Nutrition, Health and Learning: Current Trends and Issues. » School Nutrition and Health Network Monograph Series 1. Education Development Center, Newton, Mass.

Lezotte, L. W. et B. A. Bancroft. 1985. « Growing Use of the Effective School Model. » *Educational Leadership* 42(6) : 23–27.

Lezotte, L. W. et al. 1980. *School Learning Climate and Academic Achievement: A Social Systems Approach to Increase Student Learning.* Site-Specific Technical Assistance Center, Florida State University Foundation, Tallahassee, Fla.

Lindenbaum, Shirley, Manisha Chakraborty et Mohammed Elias. 1989. « The Influence of Maternal Education on Infant and Child Mortality in Bangladesh. » Dans John C. Caldwell et Gigi Santow, directeurs de publication, *Selected Readings in The Cultural, Social and Behavioral Determinants of Health.* Health Transition Series 1. Canberra : Highland Press.

Lindert, Paul H. 1976. « Child Costs and Economic Development. » Dans R. A. Easterlin, directeur de publication, *Population and Economic Change in Developing Countries.* Chicago : University of Chicago Press.

Lockheed, Marlaine E. et Eric Hanushek. 1988. « Improving Educational Efficiency in Developing Countries: What Do We Know? » *Compare* 18(1) : 21–38.

Lockheed, Marlaine E. et Emmanuel Jimenez. 1994. « Public and Private Secondary Schools in Developing Countries. » Document de travail No 43, Développement des ressources humaines et politique opérationnelle. Banque mondiale, Washington.

Lockheed, Marlaine E., Josefina Fonacier et Leonard J. Bianchi. 1989. « Effective Primary Level Science Teaching in the Philippines. » Document de travail des

services de recherche de politique générale No 208. Banque mondiale, Département de l'éducation et de la politique sociale, Washington.

Lockheed, Marlaine E., Dean T. Jamison et Lawrence Lau. 1980. « Farmer Education and Farm Efficiency: A Survey. » *Economic Development and Cultural Change* 29 (octobre) : 37–76.

Lockheed, Marlaine E., John Middleton et Greta S. Nettleton, directeurs de publication. 1991. « Education Technology: Sustainable and Effective Use ». Document d'information de PHREE No 91/32. Banque mondiale, Département de l'éducation et de la politique sociale, Washington.

Lockheed, Marlaine E., Adriaan M. Verspoor et al. 1991. *Comment améliorer l'enseignement primaire dans les pays en développement : examen des stratégies possibles.* New York : Oxford University Press.

Loh, Eng Seng. 1992. « Technological Changes, Training, and the Inter-Industry Wage Structure. » *Quarterly Review of Economics and Finance* 32(4) : 26–44.

Lombard, Avima. 1994. *Success Begins at Home: The Past, Present and Future of the Home Instruction Program for Preschool Youngsters.* Dushkin, Conn. : Guilford.

Loury, G. 1977. « A Dynamic Theory of Racial Income Differences. » Dans P. A. Wallace et A. M. LaMond, directeurs de publication, *Women, Minorities, and Employment Discrimination.* New York : Macmillan.

_____. 1987. « Why Should We Care About Group Inequality? » *Social Philosophy and Policy* 5 : 249–71.

Lucas, R. E. 1988. « On the Mechanics of Economic Development. » *Journal of Monetary Economics* 22 : 3–22.

Lundberg, Ingvar et Pirjo Linnakyla. 1992. *Teaching Reading Around the World.* La Haye, Association internationale pour l'évaluation du rendement scolaire.

Madaus, G. F. et V. Greaney. 1985. « The Irish Experience in Competency Education: Implications for American Education. » *American Journal of Education* 93 : 268–94.

Martin, C. L. et G. Levy. 1994. « Gender Roles and Preschool Education. » *International Encyclopedia of Education*, vol. 4. 2e éd. New York : Pergamon Press.

Mason, Andrew David. 1994. « Schooling Decisions, Basic Education and the Poor in Rural Java. » Thèse de doctorat. Stanford University, Food Research Institute, Stanford, Calif.

McKnight, Allan. 1971. *Scientists Abroad; A Study of the International Movement of Persons in Science and Technology.* Paris : UNESCO.

McMahon, Walter W. et Boediono. 1992. « Market Signals and Labor Market Analysis: A New View of Manpower Supplies and Demands. » Dans Walter W. McMahon et Boediono, directeurs de publication, *Education and the Economy.* Djakarta : USAID.

MacMahon, Walter W. et Jung, H. J. 1989. « Vocational and Technical Education in Indonesia: Theoretical Analysis and Evidence on Rates of Return. » Faculty Working Paper 89-1582. University of Illinois, College of Commerce and Business Administration, Urbana-Champaign, Ill.

McNamara, Robert S. 1992. « The Post-Cold War: Implications for Military Expenditure in the Developing Countries. » Dans *Compte rendu de la Confé-*

rence annuelle sur l'économie du développement 1991. Washington : Banque mondiale.

Middleton, John, Adrian Ziderman et Arvil Van Adams. 1993. *Skills for Productivity: Vocational Education and Training in Developing Countries*. New York : Oxford University Press.

Mincer, Jacob. 1989. « Human Capital and the Labor Market: A Review of Current Research. » *Educational Researcher* (mai) : 27–34.

Mingat, Alain et Jee-Peng Tan. 1985. « On Equity in Education Again: An International Comparison. » *Journal of Human Resources* 20 : 298–308.

_____. 1994. « International Perspectives on Education: Some Ideas for Data Analysis. » Banque mondiale, Département de l'éducation et de la politique sociale, Washington.

Mittler, Peter. 1992. « International Visions of Excellence for Children with Disabilities. » *International Journal of Disability, Development and Education* 39(2) : 115–26.

Mittler, Peter, R. Brouillette et D. Harris, directeurs de publication. 1993. *World Year Book of Education*. Londres : Kegan Paul.

Moock, Peter. 1994. « Education and Agricultural Productivity. » *International Encyclopedia of Education* 1 : 244–54. Oxford : Pergamon Press.

Moock, Peter, Philip Musgrove et Morton Stelcner. 1990. *Education and Earnings in Peru's Informal Nonfarm Family Enterprises*. Etude sur la mesure des niveaux de vie, Document de travail No 64. Washington : Banque mondiale.

Murnane, Richard J., John B. Willett et Frank Levy. 1993. *The Growing Importance of Cognitive Skills in Wage Determination*. Harvard University, Graduate School of Education et Massachusetts Institute of Technology, Department of Urban Studies and Planning, Cambridge, Mass.

Myers, Robert et al. 1985. « Pre-School Education as a Catalyst for Community Development: An Evaluation. » USAID, Lima.

Myers, Robert. 1992. *The Twelve Who Survive: Strengthening Programmes of Early Childhood Development in the Third World*. Londres : Routledge.

NCERT (National Council for Education Research and Training). 1994. *Minimum Learning Continuum*. New Delhi.

National Technological University. 1994. « The National Technological University: Background. » Fort Collins, Colo.

Nations Unies. 1986. « Education and Fertility: Selected Findings From the World Fertility Survey Data. » Nations Unies, Division de la population, Document de travail ESA/P/WP/96. New York.

_____. 1987. « Education and Fertility. » Dans *Fertility Behaviour in the Context of Development: Evidence from the World Fertility Survey*. New York.

Nielsen, H. Dean et M. T. Tatto. 1991. *The Cost Effectiveness of Distance Education for Teacher Training*. BRIDGES Research Report 9. Harvard Institute for International Development, Cambridge, Mass.

Nitsaisook, Malee et Lorin W. Anderson. 1989. « An Experimental Investigation of the Effectiveness of In-Service Teacher Education in Thailand. » *Teacher and Training Education* 5(4) : 287–302.

Noss, Andrew. 1991. « Education and Adjustment: A Review of the Literature. » Document de travail des services de recherche de politique générale No 701. Banque mondiale, Département de l'éducation et de la politique sociale, Washington.

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 1993. *Regards sur l'éducation : indicateurs de l'OCDE.* Paris : OCDE, Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement.

_____. 1994a. *Le marché du savoir et des prestations éducatives.* Paris : OCDE, Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement.

_____. 1994b. *L'école : une affaire de choix.* Paris : OCDE, Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement.

Orazem, Peter F. et Milan Vodopivec. 1994. « Winners and Losers in Transition: Returns to Education, Experience, and Gender in Slovenia. » Document de travail des services de recherche de politique générale No 1342. Banque mondiale, Département de la recherche, politiques de développement, Washington.

Patrinos, Harry A. 1994. « Education and Earnings Differentials During the 1980's. » Banque mondiale, Département de l'éducation et de la politique sociale. Washington.

Patrinos, Harry A. et George Psacharopoulos. 1995. « Educational Performance and Child Labor in Paraguay. » *International Journal of Educational Development* 15(1) : 47–60.

Patrinos, Harry A., Eduardo Velez et George Psacharopoulos. 1994. « Language, Education and Earnings in Asuncion, Paraguay. » *Journal of Developing Areas* 29(1) : 57–68.

PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement)/IMPACT. 1991. *Disability Prevention: A Priority for the 90s.* United Nations International Centre, Vienne.

Pollit, Ernesto. 1990. *Malnutrition and Infection in the Classroom.* Paris : UNESCO.

Postlethwaite, T. N. et Kenneth Ross. 1992. *Effective Schools in Reading: Implications for Educational Planners.* La Haye : Association internationale pour l'évaluation du rendement scolaire.

Prawda, Juan. 1993. « Educational Decentralization in Latin America: Lessons Learned. » *International Journal of Educational Development* 13 : 253–64.

Psacharopoulos, George. 1987. « To Vocationalize or Not to Vocationalize? That Is the Curriculum Question. » *International Journal of Educational Development* 33(2) : 187–211.

_____. 1989. « Time Trends of the Returns to Education: Cross-National Evidence. » *Economics of Education Review* 8(3) : 225–31.

_____. 1994. « Returns to Investment in Education: A Global Update. » *World Development* 22(9) : 1325–43.

Psacharopoulos, George et Harry A. Patrinos, directeurs de publication. 1994. *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis.* Etude sectorielle et régionale de la Banque mondiale, Washington.

Psacharopoulos, George et Zafiris Tzannatos. 1992. *Case Studies on Women's Employment and Pay in Latin America.* Etude sectorielle et régionale de la Banque mondiale. Washington.

Psacharopoulos, George et Eduardo Velez. 1993. « Educational Quality and Labor Market Outcomes: Evidence from Bogota, Colombia. » *Sociology of Education* 66 : 130–45.

Psacharopolous, George et Maureen Woodhall. 1985. *L'éducation pour le développement : une analyse des choix d'investissement.* New York : Oxford University Press.

Psacharopoulos, George, Carlos Rojas et Eduardo Velez. 1993. « Achievement Evaluation of Colombia's Escuela Nueva: Is Multigrade the Answer? » *Comparative Education Review* 37(3) : 263–76.

Psacharopoulos, George, Eduardo Velez et Harry Anthony Patrinos. 1994. « Education and Earnings in Paraguay. » *Economics of Education Review* 13(4) : 321–27.

Purkey, Stewart C. et Marshall S. Smith. 1983. « Effective Schools: A Review. » *Elementary School Journal* 83(4) : 427–52.

Puryear, Jeffrey. 1995. « International Education Statistics and Research: Status and Problems. » *International Journal of Educational Development* 15(1) : 79–91.

Raudenbush, Stephen W., C. Bhumirat et M. Kamali. 1989. *Predictors and Consequences of Teachers' Knowledge in Thailand.* BRIDGES Project. Harvard Institute for International Development, Cambridge, Mass.

Richards, M. et J. Richards. 1990. *Languages and Communities Encompassed by Guatemala's National Bilingual Education Program.* USAID, conjointement avec le Ministère de l'éducation du Guatemala.

Rodríguez, Germán et John Cleland. 1980. « Socio-Economic Determinants of Marital Fertility in Twenty Countries: A Multivariate Analysis. » *World Fertility Survey Conference 1980: Record of Proceedings.* Volume 2. Londres : World Fertility Survey.

Romer, P. M. 1986. « Increasing Returns and Long-Run Growth. » *Journal of Political Economy* 94 : 1002–37.

Rosenzweig, Mark R. 1995. « Why Are There Returns to Schooling? » *American Economic Review* 85(2) : 153–58.

Ross, Kenneth N. et Lars Mählck. 1990. *Planning the Quality of Education: The Collection and Use of Data for Informed Decision-Making.* Paris : UNESCO.

Ross, Kenneth et T. N. Postlethwaite. 1989. *Indonesia: Quality of Basic Education.* Djakarta : Ministère de l'éducation et de la culture.

Sadlak, Jan. 1993. « Legacy and Change: Higher Education and the Restoration of Academic Work in Romania. » *Technology in Society* 15(1) : 75–100.

Salmi, Jamil. 1991. « Perspectives on the Financing of Higher Education. » Document d'information de PHREE No 91/45. Banque mondiale, Département de l'éducation et de la politique sociale, Washington.

Sapsford, David et Zafiris Tzannatos. 1993. *The Economics of the Labour Market.* Basingstoke, R.-U. : Macmillan.

Sathar, Zeba A. et Cynthia B. Lloyd. 1993. *Who Gets Primary Schooling in Pakistan? Inequalities among and within Families.* Working Paper 52. New York : Population Council.

Schaeffer, E. S. 1987. « Parental Modernity and Child Academic Competence: Toward a Theory of Individual and Societal Development. » *Early Childhood Development and Care* 27 : 373–89.

Scheerens, Jaap et Bert Creemers. 1989. « Towards a More Comprehensive Conceptualization of School Effectiveness. » Dans Bert Creemers, T. Peters et D. Reynolds, directeurs de publication, *School Effectiveness and School Improvement*. Amsterdam : Swets et Zeitlinger.

Schultz, T. Paul. 1993. « Investments in Schooling and Health of Women and Men: Quantities and Return. » *Journal of Human Resources* 28(4) : 694–734.

_____. 1994. « Integrated Approaches to Human Resource Development. » Banque mondiale, Vice-Présidence Développement des ressources humaines et politique opérationnelle, Washington.

Schultz, Theodore W. 1961. « Education and Economic Growth. » Dans N. B. Henry, directeur de publication, *Social Forces Influencing American Education*. Chicago : University of Chicago Press.

_____. 1975. « The Value of the Ability to Deal with Disequilibria. » *Journal of Economic Literature* 13(3) : 827–46.

_____. 1982. *Investing in People: The Economics of Population Quality*. Berkeley : University of California Press.

Schweinhart, L. J. et J. J. Koshel. 1986. *Policy Options for Preschool Programs*. Ypsilanti, Mich. : High/Scope Education Research Foundation.

Selowsky, Marcelo. 1979. *Who Benefits from Government Expenditures? A Case Study of Colombia*. New York : Oxford University Press.

_____. 1980. « Preschool Age Investment in Human Capital. » Dans John Simmons, directeur de publication, *The Education Dilemma*. Oxford : Pergamon Press.

_____. 1983. « Nutrition, Health and Education: The Economic Significance of Complementarities at Early Ages. » Dans Paul Streeten et Harry Maier, directeurs de publication. *Concepts, Measurement, and Long-Run Perspective*. Vol. 2 de *Human Resources, Employment, and Development: Proceedings of the Sixth World Congress of the International Economic Association Held in Mexico City, 1980*. New York : St. Martin's Press.

Shaeffer, Sheldon. 1993. *The Impact of HIV/AIDS on Education Systems*. *Educational Horizons* 71(4) : 171–74.

Shavelson, Richard J. 1981. *Conclusions and Policy Implications*. Vol. 7 de *A Study of Alternatives in American Education*. Santa Monica, Calif. : Rand.

Singh, Janardan P. 1990. « Analysis of Project Costs in Sub-Saharan Africa in Selected Sectors. » Dans *Economic and Sectoral Policy Issues*. World Bank Long-Term Perspective Study of Sub-Saharan Africa Background Paper 2. Washington.

Sivin-Kachala, Jay et Ellen R. Bialo. 1994. *Report on the Effectiveness of Technology in Schools, 1990–94*. Interactive Educational Systems Design, New York.

Smith, Wilma F. et Richard L. Andrews. 1989. *Instructional Leadership: How Principals Make A Difference*. Alexandria, Va. : Association for Supervision and Curriculum Development.

Smylie, M. A. 1994. « Redesigning Teachers' Work: Connections to the Classroom. » Dans L. Darling Hammond, directeur de publication, *Review of Research in Education* 20:129–78.

Spagat, Michael. 1994. « Human Capital and Long-Run Growth in Russia. » Brown University, Department of Economics, Providence, R.I.

Steller, Arthur W. 1988. *Effective Schools Research: Practice and Promise.* Fastback 276. Bloomington, Ind. : Kappa Educational Foundation.

Stevenson, David Lee et David P. Baker. 1991. « State Control of the Curriculum and Classroom Instruction. » *Sociology of Education* 64 : 1–10.

Stromquist, N. P. 1994. « Gender and Education. » *International Encyclopedia of Education*, vol. 4. 2e éd. New York : Pergamon Press.

Summers, Anita A. et Amy W. Johnson. 1994. « A Review of the Evidence on the Effects of School-Based Management Plans. » Document préparé pour la Conférence sur « Improving the Performance of America's Schools: Economic Choices. » U.S. National Research Council, Washington.

Summers, Lawrence H. 1992. « Investing in *All* The People. » Document de travail des services de recherche de politique générale No 905. Banque mondiale, Bureau du Vice-Président et Economiste en chef, Washington.

_____. 1994. *Investing in All the People: Educating Women in Developing Countries.* Institut de développement économique. Série Documents de séminaire No 45, Washington : Banque mondiale.

Tan, Jee-Peng. 1991. « Thailand's Education Sector at a Crossroads: Selected Issues. » Dans « Decision and Change in Thailand: Three Studies in Support of the Seventh Plan ». Banque mondiale, Bureau régional Asie, Département-pays II, Washington.

Tan, Jee-Peng et Alain Mingat. 1992. *Education in Asia: A Comparative Study of Cost and Financing.* Etude sectorielle et régionale de la Banque mondiale. Washington.

Thomas, Christopher et Christopher Shaw. 1992. *Issues in the Development of Multigrade Schools.* Rapport technique de la Banque mondiale No 172. Washington.

Thompson, Ann, M. R. Simonson et C. Hargrave. 1992. *Educational Technology: A Review of the Research* 81(6) : 71–81.

Tilak, Jandhyala B. G. 1989. *Education and Its Relation to Economic Growth, Poverty, and Income Distribution: Past Evidence and Further Analysis.* Document de synthèse de la Banque mondiale No 46. Washington.

_____. 1993. « Financing Higher Education in India. » *Higher Education* 24(1) : 43–67.

_____. 1994. « On Pricing Higher Education. » National Institute of Educational Planning and Administration, New Delhi.

Tilson, Thomas. 1991. « Sustainability in Four Interactive Radio Projects: Bolivia, Honduras, Lesotho and Papua New Guinea. » Dans Marlaine E. Lockheed, John Middleton et Greta S. Nettleton, directeurs de publication. « Education Technology: Sustainable and Effective Use. » Document d'information de PHREE No 91/32. Banque mondiale, Département de l'éducation et de la politique sociale, Washington.

Tsang, Mun. 1993. « Case Studies in Financing Quality Basic Education. » Document préparé pour la deuxième réunion du « International Consultative Forum on Education for All », New Delhi. Banque mondiale, Département de l'éducation et de la politique sociale, Washington.

Tuijnman, A. C. et N. Bottani, directeurs de publication. 1994. *Evaluer l'enseignement : de l'utilité des indicateurs internationaux.* Paris : OCDE, Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement.

Tuijnman, A. C. et T. N. Postlethwaite, directeurs de publication. 1994. *Monitoring the Standards of Education.* Oxford : Pergamon Press.

UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture). 1990. *Compendium des statistiques relatives à l'analphabétisme.* Paris.

_____. 1993a. *Tendances et projections des effectifs scolaires par degré d'enseignement, par âge et par sexe, 1960–2025.* Paris.

_____. 1993b. *Rapport mondial sur l'éducation 1993.* Paris.

UNICEF (Fonds des Nations Unies pour l'enfance). 1993. *Le progrès des nations.* New York.

Velez, Eduardo, Ernesto Schiefelbein et Jorge Valenzuela. 1993. « Factors Affecting Achievement in Primary Education: A Review of the Literature for Latin America and the Caribbean. » Document de travail No 2, Développement des ressources humaines et politique opérationnelle. Banque mondiale, Washington.

Vlasceanu, Lazar. 1993. « Trends, Developments and Needs of Higher Education Systems of the Central and Eastern European Countries. » Centre européen pour l'enseignement supérieur, Bucarest.

Walberg, Herbert J. 1991. « Synthesis of Research on Teaching. » Dans Merlin C. Wittrock, directeur de publication, *Third Handbook of Research on Teaching.* New York : Macmillan.

Warwick, Donald et Fernando Reimers. 1992. « Teacher Training in Pakistan: Value Added or Money Wasted? » Document lu à la BRIDGES/IEES Conference on Schooling Effectiveness: Cross National Findings. Harvard Institute for International Development, Cambridge, Mass.

Weale, Martin. 1993. « A Critical Evaluation of Rate of Return Analysis. » *Economic Journal* 103 (418) : 729–37.

Westoff, Charles F. 1992. *Age at Marriage, Age at First Birth, and Fertility in Africa.* Rapport technique de la Banque mondiale No 169. Banque mondiale, Washington.

Wu, Kin Bing. 1993. *Mongolia: Financing Education During Economic Transition.* Document de synthèse de la Banque mondiale No 226. Washington.

Wynne, E. A. 1980. *Looking at Schools: Good, Bad and Indifferent.* Lexington, Mass. : Heath.

Young, Mary Eming. 1994. « Integrated Early Child Development: Challenges and Opportunities ». Document de travail No 40, Développement des ressources humaines et politique opérationnelle, Banque mondiale, Washington.

Ziderman, Adrian et Douglas Albrecht. 1995. *Financing Universities in Developing Countries.* Londres : Falmer Press.

202428

Série Le développement à l'oeuvre

Toward Gender Equality: The Role of Public Policy

Pour de meilleurs services urbains : trouver les bonnes incitations (également disponible en espagnol)

Strengthening the Effectiveness of Aid: Lessons for Donors

Enrichir la vie en surmontant la malnutrition liée aux carences en vitamines et en minéraux dans les pays en développement (également disponible en espagnol)

Nouveau programme d'action pour la santé et la nutrition des femmes

Population and Development: Implications for the World Bank

East Asia's Trade and Investment: Regional and Global Gains from Liberalization

Gouvernance : l'expérience de la Banque mondiale

L'enseignement supérieur : les leçons de l'expérience (également disponible en espagnol)

Pour une meilleure santé en Afrique : les leçons de l'expérience

Argentina's Privatization Program: Experience, Issues, and Lessons

Sustaining Rapid Development in East Asia and the Pacific