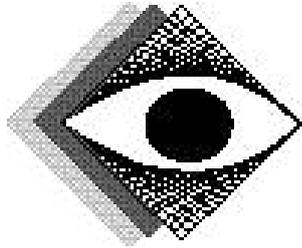


ISSN 07 96 – 692 X



CAPES

Centre d'Analyse des Politiques Économiques et Sociales

Sis, 1595 Avenue Charles de Gaule
01 BP 1919 Ouagadougou 01 - Burkina Faso
Tél. (226) 36 96 14/32 - Fax : (226) 36 96 33
E-mail : capes@fasonet.bf
Site Web : www.capes.bf

Les actes des premières journées du CAPES

Renforcement des capacités et développement

Avril 2003

Sommaire

Introduction	7
Note de présentation des communicateurs	13
La problématique du renforcement des capacités en Afrique	15
Stratégie de développement des capacités au Burkina Faso	28
Prospective de croissance économique en Afrique	39
Exportations, croissance et lutte contre la pauvreté au Burkina Faso	62
Education de base et stratégies de développement en Afrique	83
Enseignement supérieur et développement en Afrique subsaharienne	116
Education de base et développement au Burkina Faso : le PDDEB (Plan Décennal de Développement de l' Education de Base).....	126
Annexes	141

Introduction

L'organisation des journées du CAPES sur le renforcement des capacités les 28 et 29 avril 2003 dans la Salle des Banquets de Ouaga 2000, cadre avec sa mission principale d'analyse des politiques économiques et sociales et intervient un an après le lancement officiel de ses activités.

Le thème central des journées était : "**Pour une stratégie nationale de renforcement des capacités**".

Des conférences, dont principalement la restitution de deux études conduites par le CAPES, étaient au programme. Il s'agissait des études intitulées : *Le renforcement des capacités au Burkina Faso : Etat des lieux et éléments de stratégie et Exportations, croissance et lutte contre la pauvreté au Burkina Faso*.

Ces journées étaient placées sous le parrainage du Secrétaire Exécutif de la Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique (ACBF) et étaient organisées en partenariat avec l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) et Futurs Africains.

Elles avaient pour but de réunir des compétences diverses pour échanger sur la problématique du renforcement des capacités au Burkina Faso, en vue de l'élaboration d'un plan national de renforcement des capacités. Plus spécifiquement, elles visaient à expliquer la notion de renforcement des capacités, présenter les résultats des deux études ci-dessus citées, susciter l'adhésion des participants à une démarche participative pour l'élaboration d'un plan national de renforcement des capacités.

Si l'élaboration d'un plan national de renforcement des capacités était la préoccupation majeure de ces journées, leurs résultats dépendaient surtout de la qualité des échanges entre les participants. C'est pour cette raison qu'elles ont été marquées par la présentation de sept communications d'éminentes personnalités. Fruits de leurs réflexions, expériences ou études, ces communications se sont articulées autour des questions relatives à la problématique du renforcement des capacités en Afrique et au Burkina Faso (Alioune Sall et Pierre-Claver Damiba), la croissance économique et les exportations (Jean-Claude Berthélémy et Abdoulaye Zonon) et l'éducation (Jean-Claude Berthélémy, Mathieu Ouédraogo et Karamoko Kané).

Ces communications ainsi que les recommandations issues des journées font l'objet de la présente publication intitulée : *Les actes des premières journées du CAPES*.

La première communication faite par Alioune Sall a traité de La problématique du renforcement des capacités en Afrique. Alioune Sall fait d'abord un rapide survol historique de la notion de développement des capacités. Elle s'avère être une notion récente (années 80), mais également une notion biaisée par moment en ce sens qu'elle a pris pour point d'ancrage le secteur public comme institution à renforcer, prenant très peu en compte les communautés de base, la société civile ou le secteur privé. Enfin, c'est une notion sévèrement critiquée parce qu'elle se focalise uniquement sur la formation prise pour le tout des capacités, créant ainsi l'amalgame entre formation et renforcement des capacités.

Alioune Sall présente ensuite quelques questions-clés qui consacrent l'évolution de la compréhension de la problématique du développement des capacités depuis peu, dans un contexte marqué par l'émergence du concept de Développement Humain Durable (DHD). Ces questions-clés appellent pour un nouveau paradigme de développement (le DHD étant en quelque sorte une remise en question de la mondialisation néo-libérale qui génère bien la croissance mais pas le développement), un nouveau scénario où les Africains peuvent de manière participative esquisser eux-mêmes leur futur, un futur voulu. C'est ce nouveau paradigme du DHD qui a inspiré le scénario tout à fait original de l'Afrique à l'horizon 2025 qui vient d'être élaboré par Futurs Africains.

L'image que donne ce scénario est celle d'une Afrique où la productivité de l'économie populaire a augmenté, les entrepreneurs culturels jouent un rôle accru, la productivité de l'économie plus capitaliste a aussi augmenté, une plus grande attention est accordée à la conservation des ressources naturelles, les services publics se sont améliorés, la décentralisation est devenue une réalité, une citoyenneté effective, à laquelle une vision partagée de l'avenir contribue à donner un sens, s'est développée, la démocratie a trouvé ses racines.

Ce scénario ambitieux peut devenir réalité dans un processus de rupture par rapport à l'existant, un processus dans lequel un effort significatif doit être fait pour le développement des capacités. En somme, il faut établir de nouvelles priorités du développement des capacités. En effet, le développement des capacités qui doit accompagner le scénario ci-dessus évoqué doit viser trois objectifs essentiels, à savoir, définir les priorités et identifier le bon dosage entre les interventions publiques et la logique du marché, développer les institutions appropriées pour diriger et appuyer les politiques et établir un lien productif dynamique et équilibré entre les normes sociales et culturelles et le développement. Ces trois objectifs prioritaires sont indispensables pour atteindre l'équilibre que les anciens grecs matérialisaient par un triangle dont les sommets représentent l'anticipation, l'appropriation et l'action.

Enfin, Alioune Sall esquisse quelques pistes de réflexion qui suggèrent que pour une politique efficiente de développement des capacités, il y a lieu d'élaborer des indicateurs synthétiques de capacité, d'harmoniser et coordonner les types d'appui en matière de développement des capacités, de promouvoir une réflexion africaine et d'intégrer le développement des capacités dans le système de gestion de développement du pays. En fait, il revient à chaque pays d'adapter son système organisationnel de gestion du développement à ses exigences propres. Le système à mettre en place pour chaque pays devra permettre d'inscrire les initiatives dans une nouvelle vision du développement à long terme, de renforcer à la fois le secteur public, le secteur privé et la société civile, et de favoriser la concertation entre acteurs nationaux et la coopération entre bailleurs de fonds.

La deuxième communication porte sur *Le renforcement des capacités au Burkina Faso : Etat des lieux et éléments de stratégie*. Elle est l'œuvre de Pierre Claver Damiba qui restitue une étude commandée par le CAPES sur le renforcement des capacités au Burkina Faso (volume I : *Le renforcement des capacités au Burkina Faso. L'état des lieux. Constats et analyses* ; volume II : *Etude sur le renforcement des capacités au Burkina Faso. Stratégie et plan d'actions prioritaires*) et quatre analyses sectorielles sur l'éducation, la santé, le transport et la culture.

Après avoir situé le contexte, Pierre Claver Damiba justifie la pertinence de l'étude basée, entre autres, sur les enseignements tirés des ajustements structurels des années 1990 qui ont révélé que le renforcement des ressources humaines et le traitement du déficit social étaient l'enjeu le plus important pour la poursuite de la croissance, l'apparition de nouveaux acteurs aux niveaux méso et micro (villes et campagnes) qui a induit un besoin de renforcement de capacités à la base, la constatation d'une dispersion d'initiatives en matière de renforcement de capacités appelant pour une meilleure connaissance de l'état des lieux et une meilleure coordination, les processus d'intégration régionale (UEMOA, CEDEAO, NEPAD) qui ont fait apparaître aussi le besoin de renforcement des capacités en vue d'une intégration régionale réussie.

Pierre Claver Damiba souligne l'option de développement qui sous-tend l'analyse, celle du développement-transformation qui requiert des changements fondamentaux des structures économiques et des mentalités. Il ne s'agit donc pas d'un développement qui s'appuie sur des logiques de rattrapage cinématique ou sur une aide extérieure dont les limites sont connues. Cette approche appelle à la fois enracinement ou endogénéité, ouverture ou compétitivité.

Pierre Claver Damiba dresse également le constat de déficit des capacités à tous les niveaux au Burkina Faso et indique les tendances lourdes.

Les grandes faiblesses et inadéquations constatées sont l'absence, l'inadéquation ou la mauvaise qualité des outils tels que la médiocrité des programmes d'investissement public, l'absence de budgets économiques, etc., la faiblesse des ressources humaines aux plans des profils et des effectifs des cadres disponibles dans les ministères clés et les secteurs prioritaires, la faiblesse de l'organisation administrative concernant particulièrement les systèmes internes de gestion publique (mécanisme d'information, de concertation et de coordination), la faiblesse des capacités opérationnelles des ministères pour mettre en œuvre les décisions prises par le gouvernement, notamment les stratégies sectorielles, la désuétude des supports logistiques et informatiques et la faiblesse des produits statistiques disponibles.

Les tendances lourdes se résument à la faiblesse des ressources humaines en terme de quantité (masse critique) et de qualité (niveau et profil de compétence professionnalisée), à la capacité productive peu performante (coût élevé et faible productivité du travail), à la crise de gouvernance, à l'effet d'extraversion de l'aide extérieure et à la prise en compte insuffisante de la dimension genre.

Pierre Claver Damiba critique aussi l'approche tronquée du renforcement des capacités très souvent assimilé uniquement à la formation. Il en résulte ainsi un amalgame fréquent entre formation et renforcement des capacités qui sont deux choses différentes. L'accent a été longtemps mis sur les individus et pas assez sur le cadre professionnel et sur l'ensemble de l'environnement du milieu de travail et de la société. La lente maturation des institutions n'est pas assez prise en compte pour les accompagner le temps qu'il faut. L'analyse des besoins doit répondre aux demandes réelles, aux expériences locales et non s'articuler autour des desiderata vrais ou supposés de la source de financement. Il devra s'agir d'une recherche nécessairement endogène.

Pour Pierre Claver Damiba, le renforcement des capacités s'entend au sens holistique du terme. C'est un tout, un véritable compact comprenant cinq composants critiques ou éléments constitutifs qui sont interdépendants et opèrent en chaîne ou interagissent pour former un système moléculaire des capacités. Il s'agit de la formation, des systèmes, de la logistique, des motivations et des comportements. En d'autres termes, la formation reçue n'est opérante et valorisée que dans un environnement favorable alliant moyens de travail adéquats et incitations qui, en retour insufflent chez l'individu la quête de l'excellence et un comportement véritablement professionnel. En outre, le renforcement des capacités s'inscrit dans le long terme et englobe les individus, les institutions, la société et leurs réseaux.

Pierre Claver Damiba termine par la proposition d'éléments de stratégie de développement des capacités articulés autour de la promotion des gouvernances stratégiques et prospectives, du renforcement de l'existant au niveau des individus et des institutions, de la spécialisation des capacités pour être compétitif sur le marché et du développement des capacités de masse (accès à l'éducation de base, santé de la mère et de l'enfant, inculturation, promotion de l'image), pivot central dans le dispositif stratégique.

La troisième communication est de Jean-Claude Berthélémy sur *Prospective de croissance économique en Afrique*, synthèse du rapport *L'Afrique émergente* de l'OCDE qui s'appuyait sur des études de cas dont une sur le Burkina.

Jean-Claude Berthélémy souligne la difficulté de l'exercice de prospective de croissance économique en Afrique, mais également son intérêt par la démarche analytique qu'il permet d'engendrer.

Il mentionne qu'une croissance rapide est possible en Afrique. Cette conviction s'appuie sur le fait que l'Afrique a connu par le passé de nombreuses expériences de croissance rapide prolongées. Pour une vingtaine de pays africains, la croissance du PIB par habitant a été supérieure à 3,5 % par an, ce qui correspond à un doublement PIB par habitant en 20 ans. Mais très souvent, ces expériences se sont terminées par des épisodes de crise. Ce qui amène à étudier les causes de ces crises par des instruments d'analyse économique.

Jean-Claude Berthélémy aborde de ce fait les questions méthodologiques. Il existe des problèmes méthodologiques associés à l'identification des facteurs de la croissance. D'où la nécessité de regrouper les données macroéconomiques des différents pays africains. Il s'agit aussi d'élaborer un cadre analytique prenant en compte les facteurs de production et la productivité globale des facteurs. Le modèle de croissance se résume à trois équations concernant la production, l'investissement et la balance des paiements.

Jean-Claude Berthélémy présente des résultats sur la fonction de production, la fonction d'investissement, les scénarios de croissance, la décomposition de la croissance du produit par tête, la décomposition de la croissance de la productivité globale des facteurs, et les scénarios sur le capital humain. Ainsi, il ressort que l'aide étrangère contribue très peu à l'investissement. Les flux d'aide étrangère ne se transforment que pour 20 % en investissement, le reste se constitue de consommation publique. Le champ des possibles apparaît donc limité ici. Au niveau des scénarios de croissance du PIB par habitant, ils sont très favorables pour le Burkina : de 2,4 % à 3,7 % par an entre 1996 et 2020. L'analyse de la décomposition de la croissance de la productivité globale des facteurs et des scénarios sur le capital humain, montre l'importance de l'éducation comme variable déterminante.

Pour finir, Jean-Claude Berthélémy revient sur le caractère hasardeux des prévisions, l'identification des marges de manœuvre pour la politique de croissance et les tendances déjà déterminées par les politiques passées, le choix à faire entre croissance extensive ou intensive, et le rôle des politiques éducatives.

La quatrième communication est d'Abdoulaye Zonon. Elle est intitulée : *Exportations, croissance et lutte contre la pauvreté au Burkina Faso*.

Soulignant l'importance de la croissance économique dans la lutte contre la pauvreté et la forte corrélation entre la croissance des exportations et celle du PIB, Abdoulaye Zonon indique que l'étude présentée s'appuie sur cette réalité en analysant la relation qui existe entre croissance économique et exportations au Burkina, la situation des exportations, la politique des exportations, et en faisant des recommandations pour leur promotion.

Sur le premier point, Abdoulaye Zonon relève que parmi tous les pays de l'UEMOA, le Burkina est le pays qui exporte le moins par rapport à son volume de PIB (9,9 %) et est le plus fermé à l'économie mondiale (40,79 %). Il a également souligné la faiblesse des exportations du pays alors que les exportations sont importantes tant au niveau de la compétitivité, de l'endettement, du déficit du compte courant et de la lutte contre la pauvreté. Ainsi, la pauvreté a diminué de 7,7 points chez les producteurs de coton alors qu'elle a augmenté dans presque toutes les couches de la population. Elle aurait pu diminuer encore plus si une politique de prix au producteur plus favorable était appliquée.

Sur le second point, Abdoulaye Zonon montre l'impact positif de la croissance des exportations sur celle du PIB au Burkina. Il met en évidence la structure des exportations du Burkina, leur évolution, leur concentration, le lien entre coton et sécurité alimentaire, et le fait que l'élevage restait un secteur peu soutenu bien qu'il constitue la première source de revenus pour 64 % de la population active.

Sur le troisième point, les contraintes qui pèsent sur les exportations au Burkina sont soulevées par Abdoulaye Zonon. Il aborde aussi la question de la promotion des exportations. Les contraintes concernent essentiellement la compétitivité et l'organisation des filières. Quelques exemples de filières ont étayé ses propos qui ont également soulevé des problèmes liés à la qualité, aux faiblesses de capacité et au désengagement de l'Etat. Au niveau de la promotion des exportations, il est noté que la politique annoncée est clairement en faveur du développement des exportations, mais mise à part la filière coton, la politique pratiquée reste insuffisante.

En conclusion et recommandations, Abdoulaye Zonon note que de façon générale, les filières d'exportation sont mal organisées sauf celle du coton, que l'organisation de la filière coton est un exemple de succès qui devrait inspirer celles des autres, que l'un des problèmes cruciaux des filières est le manque de systèmes de financement adéquats, que les filières d'exportation fonctionnent en deçà de leur potentiel et que des gains de parts de marché sont possibles si un ensemble de réformes est mis en place pour soutenir de façon active, toutes les filières comme celle du coton. Les recommandations sont regroupées en recommandations institutionnelles, par filières et transversales.

Au niveau institutionnel, il recommande l'élaboration et la mise en œuvre d'un Plan d'Actions Prioritaires pour la relance des exportations et le renforcement des capacités des acteurs et des structures d'appui. Au niveau des filières, leur structuration efficace est recommandée à l'image de celle de la filière coton. Au niveau transversal, les recommandations portent sur la réduction des coûts des facteurs de production et sur la fiscalité.

La cinquième communication est de Jean-Claude Berthélémy sur le thème *Education de base et stratégie de développement en Afrique*.

La communication s'articule autour des politiques d'éducation en liaison avec la croissance et le développement en Afrique. Elle souligne que les différents ordres d'éducation à savoir le primaire, le secondaire et le supérieur se concurrencent sur les ressources limitées des pays africains. Dans ces conditions, les orientations en matière d'éducation doivent être guidées par la rentabilité sociale de chaque ordre d'enseignement. Or, plusieurs études montrent que pour les pays africains, la rentabilité sociale de l'enseignement primaire est plus élevée que celles des deux autres ordres supérieurs, et celle de l'éducation secondaire est plus élevée que celle du supérieur. De ce point de vue, il est tout à fait justifié que les gouvernements accordent plus d'importance et de ressources financières à l'éducation primaire. Jean-Claude Berthélémy indique également que le rendement de l'éducation est plus élevé en Afrique subsaharienne que partout ailleurs. Le défi de l'éducation est alors capital pour le développement dans cette partie du monde.

Jean-Claude Berthélémy relève l'importance de l'éducation dans la lutte contre la pauvreté comme cela est mis en exergue dans la plupart des documents stratégiques de lutte contre la pauvreté. Mais, il importe que les politiques mises en œuvre pour accroître les taux de scolarisation puissent permettre d'améliorer la répartition régionale des ressources éducatives ainsi que l'accroissement de l'efficacité de l'utilisation des fonds disponibles.

A ce propos, il estime que l'expérience des pays comme l'Ouganda pourra être partagée pour atteindre ces objectifs majeurs. Une enquête réalisée en Ouganda au début des années 1990 a permis de montrer que seulement 13 % des dépenses du gouvernement attribuées dans le budget de l'Etat aux dépenses non salariales des écoles primaires étaient effectivement allouées à ces établissements. Le reste était soit dépensé

dans d'autres services de l'Education Nationale, soit détourné. Au vu de ces observations, le gouvernement ougandais a mis en place un système de publication mensuelle des budgets alloués aux écoles dans les journaux et à la radio, de telle sorte que désormais, 95 % des dépenses budgétées pour les écoles arrivent effectivement à destination.

La sixième communication provient de Mathieu R. Ouédraogo et porte sur *Education de base et développement au Burkina Faso : le Plan Décennal de Développement de l'Education de Base (PDDEB)*.

Mathieu R. Ouédraogo montre tout d'abord l'importance du capital humain dans le processus de développement en abordant la théorie du capital humain. Il explique ensuite l'importance que le gouvernement accorde à cette question à travers la priorité qui est accordée à l'éducation de base. C'est dans ce sens qu'il a mis en place le PDDEB dont l'objectif est de porter le taux de croissance de la scolarisation à 70 % en 2010. Le PDDEB va injecter dans l'économie pour les 10 ans à venir environ 90 milliards soit en moyenne 9,7 milliards de francs CFA par an pour la construction d'écoles, ce qui est autant d'argent pour la croissance économique et la lutte contre la pauvreté.

La septième communication est l'œuvre de Karamoko Kané. Elle porte sur *Enseignement supérieur et développement en Afrique subsaharienne*.

Karamoko Kané aborde les problèmes d'efficacité externe de l'enseignement supérieur et des fondements pour une refonte du système éducatif en Afrique subsaharienne. Il pose le problème de la rentabilité de l'enseignement supérieur qui doit être l'indicateur d'affectation des ressources en sa faveur, relativement aux autres ordres d'enseignement. Une telle démarche n'a pas toujours été adoptée par les gouvernements africains et cela pose aujourd'hui des problèmes.

Karamoko Kané fournit une approche économique pour une refonte du système éducatif, surtout en ce qui concerne l'enseignement supérieur qui est au centre d'un désaccord permanent entre les différents acteurs.

Des années 60 jusqu'à la fin des années 80, les Etats ont encouragé l'accès à l'enseignement supérieur par des soutiens multiformes en raison de la pénurie de la main d'œuvre qualifiée. Une telle démarche était certainement rationnelle du point de vue de la rentabilité sociale de cet ordre d'enseignement. Mais, à partir de 1980, la rationalité économique commandait une réduction de la production de diplômés de l'enseignement supérieur devenu progressivement excédentaire. Cela n'a pas été possible du fait du poids politique et social des étudiants.

Pour Karamoko Kané, une politique éducative socialement efficace exige que les familles soient amenées à prendre en charge une plus grande partie des coûts de l'enseignement supérieur. L'Etat pourrait introduire plus d'équité dans l'accès à cet ordre d'enseignement en pratiquant des politiques de discriminations positives. Il doit en outre diversifier les formations de l'enseignement supérieur en combinant les formations longues et les formations courtes, des formations générales et des formations professionnelles.

Karamoko Kané termine en estimant que la ré-affectation des ressources publiques en faveur de l'éducation primaire va dans le sens d'une plus grande justice sociale.

Victor Sanou, Basga Emille Dialla, Seglaro Abel Somé, Abdoulaye Zonon
CAPES

Note de présentation des communicateurs

Monsieur Rakissouilgri Mathieu Ouédraogo est Docteur en Anglais, Ministre de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation. Son département est en train de mettre en œuvre le Plan Décennal de Développement de l'Enseignement de Base (PDDEB) dont l'objectif ultime est la scolarisation universelle pour tous les enfants du Burkina.

Monsieur Jean Claude Berthélemy est Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, il a été de 1998 à 2000, le Directeur du Centre d'Etudes Prospectives et d'Information Internationale (CEPII) en France. Il est auteur d'une dizaine d'ouvrages et d'une centaine de publications Scientifiques et d'articles de Presse.

Monsieur Pierre Claver Damiba est économiste financier, il est ancien ministre du Plan et du Développement Industriel du Burkina Faso, premier Président exécutif de la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD). Il a été un administrateur de la Société Financière de la Banque Mondiale à Washington et a dirigé le programme africain du PNUD à New York pendant plus de dix ans où il a développé des initiatives en matière de renforcement de capacité. Il fut également le second Secrétaire Exécutif de la fondation Africaine pour le Renforcement des Capacités ACBF à Harare.

Monsieur Alioune Sall, Docteur en sociologie, est Fonctionnaire Principale des Nations Unies. Il est actuellement Coordonnateur Régional du Programme NLTPS " Futur Africain " du PNUD, basé à Abidjan. Pour le compte des Nations Unies, il a travaillé au sein de plusieurs institutions comme le CILSS à Ouagadougou, l'IDEP et le ENDA Tiers-monde à Dakar. Il est l'auteur ou coauteur de plusieurs articles sur le développement humain, la lutte contre la pauvreté, le développement de la société civile où il défend une vision endogène africaine de la prospective. Il est éditeur du livre " compétitivité future des économies africaines ".

Monsieur Abdoulaye Zonon est Docteur en Economie, Macro-économiste au CAPES et enseignant-chercheur à l'Université de Ouagadougou (UFR de Sciences Economiques et de Gestion). Il est l'auteur de nombreuses publications sur l'inflation, l'Education, la pauvreté, et le développement rural.

Monsieur Karamoko Kané est agrégé de sciences économiques et Professeur titulaire des Universités du Conseil Africain et Malgache pour l'Enseignement Supérieur (CAMES). Il a exercé de nombreuses fonctions universitaires dont celles de Vice-Doyen de la Faculté des Sciences Economiques et de Gestion de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar, et a été Directeur du Programme de Troisième Cycle Inter-Universitaire en économie (PTCI), programme doctoral inter-africain basé à Ouagadougou, de 1998 à 2003. Il est auteur de travaux et publications sur le développement économique et social en Afrique, l'industrialisation, l'ajustement structurel, la dévaluation du franc CFA, les stratégies commerciales des pays de la zone franc et l'analyse économique de la corruption en Afrique. Il vient de publier un ouvrage intitulé Mondialisation, développement et indépendance monétaire. L'exemple du franc CFA.

La problématique du renforcement des capacités en Afrique

*Dr Alioune Sall,
Coordonnateur Régional
PNUD/Futurs Africains*

Développement des capacités: voilà une notion dont on parle beaucoup mais qui renvoie à des objets, des pratiques, des enjeux et des domaines si différenciés, si distincts que le sens s'en trouve brouillé parfois. Ce papier fait un rapide survol historique de la question ; présente quelques questions-clé dans le contexte paradigmatique actuel et formule quelques recommandations/pistes d'action.

1. Le développement des capacités : un rapide survol

... Une notion récente

La notion est récente puisque c'est à la fin des années 80 qu'elle fait son apparition dans le jargon des agences de développement. A cette époque, différentes agences bi et multilatérales commençaient à s'interroger sur les raisons pour lesquelles l'Afrique éprouvait manifestement beaucoup de difficultés à tirer des Programmes de Redressement Économiques et Financières (PREF) et des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) initiés à la fin de la décennie 70 et généralisés pendant la décennie 80 tous les bénéfices qu'en escomptaient leurs promoteurs. C'est, entre autres raisons, pour trouver les éléments de réponse à cette question qui divisait la communauté internationale qu'une conférence fut organisée à Maastricht, en Juillet 1990, à l'initiative du gouvernement néerlandais.

Lors de cette conférence d'où sortirent plusieurs initiatives majeures, en particulier le programme Futurs Africains, la Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique – plus connue sous son nom anglais d'African Capacity Building Foundation (ACBF) – et la Coalition Mondiale pour l'Afrique, certains participants évoquèrent, pour expliquer les faiblesses des performances économiques des pays sous ajustement, l'absence de vision stratégique du développement ; d'autres soulignèrent l'inadéquation des instruments de gestion du développement, y compris les PAS ; d'autres encore incriminèrent le manque de soutien de la communauté internationale ou l'afro-pessimisme qui commençait à se développer dans certains cercles liés à l'aide au développement ; d'autres encore mirent l'accent sur l'insuffisance des capacités d'analyse et de formulation des politiques de développement. La question des « capacités » n'était donc qu'une des variables parmi la myriade identifiée alors.

Sans qu'on ne puisse lui attribuer de façon certaine la paternité de la notion, E.K.Jaycox, alors Vice-Président de la Banque Mondiale pour l'Afrique, semble avoir été un des tenants les plus écoutés de cette thèse. Il a par la suite joué un rôle majeur pour accréditer l'idée selon laquelle le développement des capacités constituait « le chaînon manquant du développement africain », pour reprendre le titre d'une conférence qu'il prononça à l'African American Institute (AAI) en 1990. Sous son impulsion, la Banque Mondiale se posera donc en héraut du développement des capacités et tout logiquement deviendra le chef de file de l'initiative qui allait être portée sur les fonts baptismaux sous le nom d'ACBF, institution emblématique s'il en est du développement des capacités en Afrique.

... viciée par l'air du temps

Dans ce contexte des années 90, où l'idéologie dominante en matière de développement était incontestablement celle de la Banque Mondiale, l'amélioration du cadre macro-économique (politiques budgétaires, politiques fiscales, taux de change...) le renforcement des capacités opérationnelles des ministères clés pour mettre en œuvre les PAS et les stratégies sectorielles, les réformes de l'organisation administrative concernant particulièrement les systèmes internes de gestion publique... constituaient les préoccupations majeures. L'Etat minimaliste, la réduction des dépenses publiques étaient dans l'air du temps et il n'est donc pas étonnant que le développement des capacités ait eu comme ambitions de contribuer à ces objec-

tifs. L'examen du portefeuille de projets ACBF qu'on pourrait dire de première génération révélerait assez aisément que la réflexion sur la problématique du développement des capacités a été biaisée, sur-déterminée par la prégnance du paradigme néo-libéral d'alors.

Ce paradigme qui, rétrospectivement, était d'une très grande naïveté a donné lieu - et c'était sans doute inévitable - à des approches tronquées de la question du développement des capacités.

Par développement des capacités, on semble avoir compris simplement toute une série d'activités destinées à doter des acteurs (individus, groupes, organisations, institutions, pays) des moyens nécessaires pour réaliser des fonctions spécifiées ou des objectifs indiqués, de manière efficace, efficiente et durable. Dans cette acception, le terme « capacités » semble avoir désigné les ressources humaines, les institutions et les pratiques devant permettre à un pays de réaliser ses objectifs de réforme, de redressement économique et de développement. Les institutions à renforcer ou créer ont eu comme point d'ancrage le secteur public, rarement les communautés de base, la société civile ou le secteur privé ; pour cette raison, les experts et cadres dont les capacités ont été renforcées opéraient dans des institutions publiques ou constituaient des groupes appuyés par ces institutions. Les pratiques qui ont été renforcées recouvraient, quant à elles, aussi bien les procédures mises en place par les institutions pour structurer leur travail que les méthodes et techniques auxquelles recourent les individus pour s'acquitter de leurs tâches. On s'est situé à l'évidence dans une optique gestionnaire qui n'était pas très éloignée de ce qui se pratiquait sous l'appellation de « coopération technique » ou de « développement institutionnel ». Les similitudes étaient telles que l'on en était dans certains milieux à se demander si le développement des capacités n'était pas simplement un nouveau nom pour une vieille réalité. Old wine in a new bottle y ironisait-on parfois.

... sévèrement critiquée

Pierre Claver Damiba, fin connaisseur s'il en est de cette problématique du développement des capacités et acteur privilégié dans ce champ pour avoir fait partie des initiateurs et parrains d'ACBF (en qualité de Directeur du Bureau Régional pour l'Afrique du PNUD) et en avoir été le Secrétaire Exécutif souligne dans un texte récent que dans ces premières approches du développement des capacités :

« (1) la partie formation a été souvent prise pour le tout des capacités ; il en résulte ainsi un amalgame fréquent entre formation et renforcement des capacités ; (2) l'accent a été longtemps mis sur les individus et pas assez sur le cadre professionnel et sur l'ensemble du milieu de travail et de la société ; (3) la lente maturation des institutions n'est pas assez prise en compte pour les accompagner le temps qu'il faut ; (4) l'analyse des besoins n'a pas toujours procédé d'une recherche endogène. »¹

Ces observations recourent en grande partie les critiques que nous-mêmes avons formulées lors du Forum tenu à Bamako en octobre 2001 sur le développement des capacités en Afrique. Nous indiquions, dans notre communication² que les initiatives de développement des capacités mises en œuvre en Afrique souffrent de sérieuses limites du fait qu'elles :

¹ Pierre Claver Damiba : *Facteurs clé de changement pour l'Afrique à l'horizon 2025. communication présentée aux premières assises du Conseil National de la Prospective et de la Planification Stratégique à Ouagadougou (Burkina Faso), le 13 Mars 2003.*

² Alioune Sall : *La "nouvelle initiative africaine" et le développement des capacités : éléments de discussion, 1er forum panafricain sur le renforcement des capacités, Bamako - Mali, 22 - 24 Octobre 2001.*

- prennent forme de projets d'accompagnement des politiques financées sur ressources extérieures ;
- obéissent plus à une logique d'offre des partenaires que de demande des pays ;
- sont victimes d'une certaine insularité institutionnelle qui renforce leur extranéité ;
- ont enfin des horizons limités inadéquats.

Ces insuffisances ont amené les tenants du développement des capacités à réfléchir à de nouvelles approches en la matière. C'est ainsi que l'on assiste depuis peu à une évolution de la compréhension de la problématique du développement des capacités.

2. Problématique du développement des capacités : quelques questions-clé

Cette évolution intervient dans un contexte marqué par l'émergence du concept de Développement Humain Durable (DHD) dont le PNUD s'est fait le champion.

...un nouveau paradigme de développement

Sans entrer dans le détail, l'on peut considérer que le DHD est une remise en question des hypothèses de base de la mondialisation néo-libérale selon lesquelles le développement passe par une croissance forte de l'économie de marché et un commerce mondial plus étendu.

Avec cette mondialisation, l'on assiste certes, fait remarquer le PNUD, à un processus de croissance mais il s'agit d'un processus où la richesse globale augmente sans créer suffisamment d'emplois, où les fruits de la croissance ne profitent en réalité qu'aux nantis, laissant les pauvres s'enfoncer de plus en plus ; où la croissance n'a été accompagnée ni de plus de démocratie, ni d'habilitation des populations pauvres; où l'identité des peuples est aliénée ; où les générations présentes détruisent les ressources au détriment des générations futures. (RMDH, 1996). Cette mondialisation génère donc bien la croissance, mais pas le développement.

Pour que la croissance serve le développement durable, d'autres conditions doivent être remplies : en particulier un meilleur accès aux ressources productives, aux soins de santé, à l'éducation, moins de dépendance, moins d'exclusion, etc. De tels objectifs, qui sont de nature plus socio-politique qu'économique, devraient figurer en bonne place dans les documents de politique économique et sociale car ils sont les garants d'une plus grande liberté de choix pour les individus et les communautés ; et, de surcroît, cette plus grande liberté de choix devrait être la finalité même du développement. Amartya Sen, Prix Nobel d'Economie, a admirablement résumé cette thèse dans son ouvrage « Development as freedom » où l'on sent l'influence de la théorie du capital humain³, mais aussi, et peut être surtout, l'influence des travaux sur le « capital social » qui établiront que, sans capital social, les autres formes de capital (capital physique, capital humain, capital financier) ne peuvent être ni durables ni bien utilisées.

... un nouveau scénario

C'est ce paradigme du développement humain durable qui inspire le scénario tout à fait original de l'Afrique à l'horizon 2025 qui vient d'être élaboré par Futurs Africains.

³ Développée par Gary Becker, sur la voie ouverte par Théodore Schultz pour qui " il y a peu de doute que l'investissement qui améliore les capacités des gens crée des différences dans la croissance économique et dans la satisfaction vis-à-vis de la consommation. Nous savons maintenant que l'oubli du capital humain biaise l'analyse de la croissance économique. " (Schultz, 1972)

L'image que donne ce scénario est celle d'une Afrique où :

- **La productivité de l'économie populaire a augmenté** : L'économie populaire est en pleine transformation et les femmes jouent un rôle important dans celle-ci. Le volume et la qualité des biens et des services produits par chaque actif se sont accrus et cela a fortement contribué à l'amélioration des conditions de vie de l'ensemble de la population. Mais cela a eu une autre conséquence importante : l'accroissement de la productivité et celui de la qualité des biens produits ont permis aux petites entreprises de l'économie populaire de jouer un rôle de sous-traitant des grandes entreprises capitalistiques et cela a contribué à améliorer la compétitivité de celles-ci. L'économie populaire n'étant plus seulement un moyen qui permettait à ces acteurs de tout juste survivre, la participation de ces acteurs au financement des dépenses publiques est devenue envisageable, même si elle s'est heurtée à bien des réticences.
- **Les entrepreneurs culturels jouent un rôle accru** : Les musiciens, les peintres, les sculpteurs, les écrivains, les cinéastes, les créateurs de toutes sortes d'objets originaux qui se situent à l'interface entre le culturel et l'industriel, représentent une force de changement, jouant un rôle bien plus grand, et trouvant un vaste espace pour déployer leur créativité. Une partie de ces biens, fortement marqués par les spécificités des cultures africaines, trouvent à s'exporter sur les marchés des pays plus développés où la demande de tels biens est croissante.
- **La productivité de l'économie plus capitaliste a aussi augmenté** : Gérées plus efficacement, bénéficiant de la sous-traitance dans l'économie populaire, les entreprises deviennent plus aisément compétitives. Elles ont moins besoin d'investir dans des équipements très sophistiqués et donc très coûteux. Les capitaux disponibles étant limités, cela facilite la croissance d'une industrie moderne.
- **Une plus grande attention est apportée à la conservation des ressources naturelles** : Davantage de moyens sont accordés à la conservation des sols, à la préservation des ressources en eau et à la reforestation, tant par le gouvernement central que par les communautés locales. Elles sont aussi plus motivées pour la protection du cadre de vie, donc pour la lutte contre les pollutions. Un cadre de vie plaisant est considéré comme un élément du développement au même titre que la production de biens matériels.
- **Les services publics se sont améliorés** : le système éducatif comme le système de santé sont en pleine évolution vers une meilleure adaptation à l'état des sociétés africaines. Les langues locales sont désormais largement utilisées dans l'enseignement primaire et, de ce fait, la qualité de l'éducation a fait des progrès sensibles. La prévention du sida et d'autres endémies est de plus en plus prise en charge par les communautés elles-mêmes, avec une efficacité croissante.
- **La décentralisation est devenue une réalité** : L'évolution des sociétés africaines fait que la revendication pour un pouvoir réel donné à des structures locales est devenue très forte. Les hommes politiques ont été poussés à mettre en place une décentralisation effective. Les communautés locales sont désormais responsables de la gestion d'un certain nombre de services publics, ce qui contribue à rapprocher ceux-ci de leurs usagers.
- **Une citoyenneté effective, à laquelle une vision partagée de l'avenir contribue à donner un sens, s'est développée** : Cette nouvelle citoyenneté s'est installée avec la démocratisation du

développement. Elle ne craint pas les forces divergentes que porte le pluralisme politique et culturel. Celui-ci, nourri par le pluralisme des aspirations, est désormais bien établi.

- **La démocratie a trouvé ses racines en Afrique** : Le jeu démocratique a trouvé des formes et des règles originales ; l'alternance est devenue la règle et non plus l'exception qu'elle était au début du siècle. L'État a avancé dans la voie de l'État de droit. Une modernité politique, qui avait vu le jour dans les années 90, s'est consolidée.

Le futur ainsi esquissé est, de toute évidence, plus riche que celui des scénarios tendanciels auxquels l'on nous a habitués ; plus complexe que celui des programmes de réduction de la pauvreté et autres stratégies palliatives.

Dans ce scénario, les Africains ne sont plus en marge de l'histoire, dans certains domaines, ils jouent même désormais un rôle de pionniers. Grâce à une productivité accrue de l'économie populaire et de l'économie capitaliste, ils sont devenus des acteurs avec qui il faut compter. S'étant donnés une vision claire de l'avenir qu'ils souhaitent pour eux-mêmes, ils sont capables d'établir des priorités qu'ils formulent de façon cohérente, et dans leurs propres termes.

Ce scénario original et ambitieux ne peut devenir réalité que si se met en mouvement un processus de rupture par rapport à l'existant, un processus destiné à changer les règles, les situations et les normes de comportement des sociétés africaines pour les aligner sur la vision que les sociétés africaines ont de leur développement. Pour amorcer ou, dans certains cas, consolider ce processus, un effort significatif doit être fait de développement des capacités. Encore faut-il définir les capacités qui sont requises, et les hiérarchiser.

...nouvelles priorités du développement des capacités

Parce que le scénario esquissé plus haut est un scénario de rupture, le développement des capacités qui doit l'accompagner et le soutenir doit viser à notre sens trois objectifs inter-reliés : (1) définir les priorités et identifier le bon dosage entre les interventions publiques et la logique du marché ; (2) développer les institutions appropriées pour diriger et appuyer ces politiques ; et (3) établir un lien productif dynamique et équilibré entre les normes sociales et culturelles et le développement. Ces trois objectifs essentiels se renforcent mutuellement dans la mesure où un développement durable suppose des politiques éclairées par une vision prospective et mises en œuvre par des institutions robustes opérant dans un climat favorable à une coopération entre divers groupes sociaux.

S'agissant du premier objectif —définition des priorités— nul n'en conteste la nécessité. Pourtant force est

- a) de reconnaître que ce n'est pas un exercice facile. En raison de la diversité des intérêts et des groupes sociaux locaux et étrangers à l'œuvre dans les environnements africains, le continent est le théâtre d'expérimentation d'une multitude d'initiatives de développement dont le sens n'est pas toujours évident. Ces initiatives répondent bien souvent à des offres extérieures et donnent, par leurs orientations diverses —contradictoires parfois, incohérentes souvent—, l'impression désagréable que l'Afrique ne sait pas ce qu'elle veut, ne sait pas ou ne veut pas établir des priorités. Pour gommer cette impression, qui ne manque malheureusement pas de fondement dans plusieurs cas, le défi pour l'Afrique est de se doter de capacités qui lui permettent de formuler /définir ses priorités sur la base d'une vision de long terme et d'une vision partagée.

Une vision de long terme s'impose pour plus d'une raison :

La première est que la transformation structurelle par quoi se définit le développement n'est concevable que dans la durée, et doit donc être placée dans une trajectoire de long terme.

La seconde est que le besoin d'explorer le futur a été de tout temps, une nécessité à la fois existentielle et socio-culturelle. La nécessité existentielle s'exprime par l'angoisse traduite par les questions que l'on se pose naturellement : « d'où venons-nous ? », « où allons-nous ? » ... tandis que la nécessité socio-culturelle s'exprime dans chaque personne depuis son enfance :

« quand je serai grand ... ». Comme l'a aussi dit un penseur : "l'avenir m'intéresse parce que c'est là où je vais passer le reste de ma vie"².

En troisième lieu, il y a que le besoin d'exploration d'un futur lointain répond à une exigence stratégique. Ceci notamment du fait que, plus l'objectif est lointain, plus grande est la marge de manœuvre (plus de liberté, diversité de ressources, possibilité accrue de contourner les embûches). Mais c'est aussi du fait de la nécessité de gérer des incertitudes devenues grandissantes dans tous les champs.

Enfin, la réflexion sur le long terme, avec des outils d'analyse prospective, est une sorte de correctif à la planification à moyen terme, à laquelle elle peut apporter un souffle nouveau.

Une vision partagée parce que l'approche participative est la plus indiquée lorsque le processus de développement concerne une pluralité d'acteurs ; elle est le gage de l'appropriation de l'exercice, elle garantit une mise en œuvre effective des politiques qui en seront issues.

Le développement de méthodologies qui permettent de formuler de manière participative des visions consensuelles de long terme devrait donc être un domaine privilégié en matière de développement des capacités.

- b) Le second objectif que devrait viser une politique de développement des capacités consisterait à doter les pays d'institutions capables de traduire les visions dont l'horizon temporel est généralement celui d'une génération en actions stratégiques qui se situent généralement à l'échelle du moyen terme. C'est ce que Futurs Africains appelle l'opérationnalisation des visions nationales.

L'opérationnalisation suppose la maîtrise d'un certain nombre d'outils et de méthodes, notamment ceux de la planification stratégique dont on pense qu'elle est de nature à faciliter l'articulation entre des horizons temporels différenciés. Mais l'opérationnalisation suppose surtout des institutions dotées du pouvoir de mobiliser les capacités de réflexion prospective et d'analyses stratégiques disponibles dans le pays et ailleurs, d'impulser et de coordonner la préparation de plans stratégiques sur des thèmes et secteurs pertinents. Ces institutions sont en effet essentielles pour l'action durable. On n'imagine pas une gestion stratégique du développement sans des institutions publiques et privées capables de fonctionner de manière harmonieuse, équilibrée et cohérente ; et plus ces institutions sont solides, plus les chances de développement sont grandes. Construire de telles institutions, et en grand nombre pour répondre aux besoins dans le secteur public mais aussi le secteur privé et la société civile, n'est pas chose aisée, ainsi

² Ohlin Clark, cité par Jacques de Courson : " Prospective territoriale et décision politique ", (www.algoe.fr/dossiers/articles/do060jdc.html).

que le révèle l'évaluation de plusieurs projets de développement institutionnel. Mais c'est un impératif incontournable, et un domaine privilégié pour toute politique de développement des capacités.

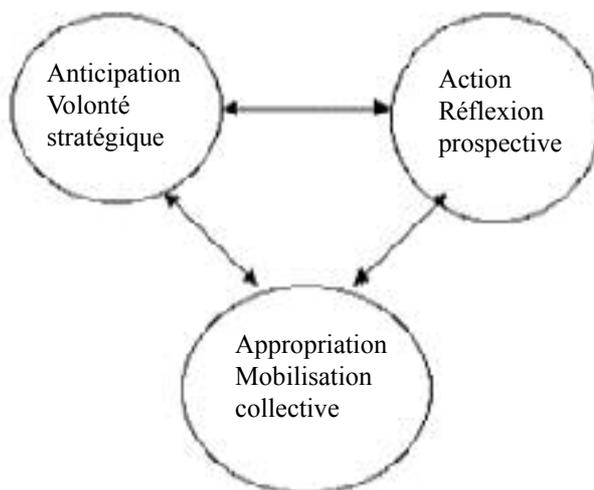
- c) Le troisième objectif - qui se ramène, en dernière analyse, à la prise en compte des variables socio-culturelles dans le développement – implique que la problématique de la constitution et de la valorisation du capital social soit pleinement intégrée dans le champ du développement des capacités. Il se trouve malheureusement que la problématique de la constitution et du développement du capital social a été largement ignorée par les experts en développement des capacités qui se sont plutôt attachés aux autres formes de capital (physique, humain, écologique, financier) oubliant que ces dernières ne peuvent être ni durables, ni bien utilisées en l'absence de capital social. Cette lacune doit être corrigée. En effet, si les pays africains veulent éviter de tomber dans les ornières d'un développement mimétique, il est impératif qu'ils se dotent de capacités à tirer le meilleur parti possible du capital social positif dont ils disposent et à ajuster leur développement aux normes sociales et culturelles de ce capital.

Ces trois objectifs, qui devraient être prioritaires selon nous, sont indispensables pour atteindre l'équilibre que les anciens Grecs traduisaient par un triangle dont :

- un des sommets est le logos, le discours, la pensée, la rationalité ;
- un autre est l'epithumia, le désir dans ses aspects nobles et moins nobles ;
- le dernier est l'ergon., l'action, les réalisations.

Michel Godet⁵ a traduit ce triangle grec dans le schéma ci-dessous :

Le triangle grec



et nommé les sommets anticipation, appropriation et action.

⁵ Michel Godet, *Manuel de prospective stratégique dans le secteur public*.

L'anticipation équivaut en fait à disposer d'une vision du futur désiré : une vision globale de l'environnement passé, présent et futur de l'Afrique, sur la base notamment d'une synthèse de chiffres-clés, des éléments de diagnostic, des tendances probables, des incertitudes majeures et des risques de ruptures possibles...

Cette vision ne peut se concrétiser qu'à travers une transformation sociétale, qui ne peut être que le fruit d'une appropriation collective de la vision globale du futur désiré par les Africains : ceci nécessite l'existence d'un capital social consistant. Car toute réflexion qui n'a pas été appropriée par ceux qui sont concernés aura du mal à se cristalliser en actions de changements.

Cette anticipation, vision du futur, éclaire l'action basée sur le capital social, l'appropriation : cela suppose l'existence d'institutions, de structures appropriées qui permettent la réalisation des objectifs poursuivis.

Ces capacités multiformes –celles qui sont requises pour définir une vision et un projet de société, faire fonctionner des institutions qui oeuvrent pour la transformation souhaitée, élargir le capital social essentiel pour valoriser les autres formes de capital- existent-elles en Afrique ? Certainement que oui. Force est cependant de reconnaître qu'elles n'existent pas en quantité suffisante, et que l'utilisation de celles qui existent laisse beaucoup à désirer.

Force est de reconnaître surtout qu'elles sont inégalement développées. En effet, les programmes de développement des capacités se sont pour l'essentiel focalisés sur un des trois objectifs évoqués ci-dessus : celui de la création ou du renforcement d'institutions, et encore quasi exclusivement dans le secteur public. Les deux autres, à savoir les capacités de se situer en amont (définition d'une vision nationale, formulation de plans stratégiques) et les capacités de négocier des objectifs prioritaires, de forger des partenariats et, ce faisant, d'accumuler du capital social, ont été peu couverts jusqu'ici par les programmes de développement des capacités.

Sur ces deux points, c'est un fait d'évidence que l'État africain n'est pas très outillé. Formé à l'origine pour gérer une mise en valeur extravertie, conçue de l'extérieur, l'État africain post-colonial n'a pas totalement rompu avec ses origines ; les structures administratives léguées par le colonialisme ont été peu transformées. En dépit du discours sur l'africanisation, un certain « mimétisme administratif » a continué de prévaloir. L'indépendance s'est traduite par la mise sur pied ou le renforcement d'appareils qui prolongeaient les logiques de l'encadrement à des fins de mise en valeur. Le « mimétisme administratif » a été mis en œuvre et rendu possible par des « cadres » du secteur public dont la formation a constitué pendant longtemps l'axe principal des programmes de coopération technique, précurseurs de ceux dits de développement des capacités. La mise en œuvre de réformes économiques, sociales et politiques, souvent imposées de l'extérieur, au cours des vingt dernières années n'a fait qu'aggraver cette situation. Les appareils d'État ont vu leur autonomie être de plus en plus limitée ; l'indépendance est bien souvent plus formelle que réelle devant des bailleurs de fonds qui non seulement décident des contenus des programmes mais même parfois, et de plus en plus des processus par lesquels ces programmes doivent être formulés, oubliant qu'il n'y a pas de bonnes conditionnalités.

Quant à dialoguer avec les partenaires nationaux, l'héritage colonial est là aussi encore dramatiquement présent. L'autoritarisme continue d'être la règle dans les relations entre l'État et le citoyen. Tout se passe comme si, plus l'État est soumis aux injonctions extérieures, plus il se montre inflexible à l'intérieur de

ses frontières. Tout se passe comme si l'État africain, dans le prolongement de son prédécesseur colonial, est plus apte à édicter et à instruire qu'à écouter les partenaires sociaux et à dialoguer avec eux. Ce réflexe est d'autant plus ancré que pendant longtemps régnait le parti unique et que le secteur privé autochtone était particulièrement indigent.

Pour pallier toutes ces lacunes, une autre politique de développement des capacités doit être conçue et mise en œuvre. Des changements radicaux doivent être opérés et ils doivent l'être en commençant par rapporter de façon explicite les politiques de développement des capacités au paradigme du développement humain durable.

3. Quelques pistes de réflexion

1. *Elaborer des indicateurs synthétiques de capacité*

En dépit des investissements énormes consacrés à l'évaluation des besoins en capacités, la mesure des capacités laisse encore beaucoup à désirer pour deux raisons. D'abord, les programmes d'évaluation des besoins en capacités se sont pendant longtemps focalisés sur les besoins du secteur public, et ont oublié ceux qui pouvaient exister dans le secteur privé ou la société civile. Si cela se comprenait dans le contexte d'antan, aujourd'hui il n'y a plus de justification à une telle focalisation exclusive. Les nouveaux programmes de développement des capacités semblent l'avoir compris puisqu'ils incluent parmi leurs bénéficiaires le secteur privé et la société civile.

Ensuite les capacités que cherchent à développer les programmes du même nom sont généralement partielles et parcellaires. L'accent est mis sur l'acquisition tantôt de dispositions cognitives, tantôt de méthodes opératoires, tantôt d'aptitudes socio-institutionnelles. Or, si chacune de ces dimensions du développement des capacités mérite une attention spécifique, c'est l'ensemble qui doit être pris en considération si l'on se place dans une perspective de transformation sociétale, et pas simplement de gestion de programmes.

Un indice synthétique de capacité intégrant ces trois dimensions, et les pondérant au besoin, constituerait un premier pas vers une approche plus holistique du développement des capacités. Il constituerait, à coup sûr, un moyen de dépasser les limites de l'indicateur de pénurie des capacités⁶.

2. *Harmoniser et coordonner les types d'appui en matière de développement des capacités*

La crise du secteur public en Afrique est patente. Alors que dans les années 60 il était un lieu de concentration des capacités et un instrument de « modernisation », le secteur public est aujourd'hui vidé d'une grande partie de ses capacités ou a vu celles-ci s'éroder de façon significative. Alors qu'il jouissait d'un certain respect auprès des agences de coopération, le secteur public se trouve aujourd'hui accusé de tous les maux, en particulier celui de nourrir le clientélisme et la « politique du ventre ». A cette situation d'entropie, qui n'est pas contradictoire avec l'existence d'enclaves bien dotées en capacités et respectées,

⁶ « Ces indicateurs de pénurie de capacités sont utilisés dans le RMDH. Ils sont construits et analysés dans quatre domaines :

Économique (niveau de vie, mesuré par le revenu monétaire minimal) ;

Social : (satisfaction des besoins de base (meilleure santé, alimentation équilibrée, accès à l'eau potable, bonnes conditions d'hygiène et d'habitat, un minimum d'alphabétisation, accès à l'éducation, meilleures conditions de procréation, accès à l'emploi et à la protection sociale) ;

Environnemental : prise en compte des effets environnementaux, soutenabilité des capacités à maintenir son niveau de vie et d'assurer la satisfaction des générations futures ;

Politique : qualité de la gouvernance et de la participation aux affaires publiques, respect de la liberté humaine et des droits civiques et politiques.

il y a plusieurs raisons. Les plus connues d'entre elles ont trait aux systèmes de motivations (morales ou matérielles) et de gouvernance, qui ont été fortement affectés par les politiques de stabilisation et d'ajustement structurel mises en œuvre dans les années 80 et l'idéologie de l'État minimaliste promue par les tenants du « consensus de Washington ».

Le résultat de cette érosion des capacités est double. C'est, d'une part, un affaiblissement de l'État qui est si prononcé que l'Afrique est aujourd'hui la région la plus sous-administrée du monde (Mkandawire, 2002). C'est d'autre part, au nom de l'omniprésent discours sur la nécessaire réorientation des politiques, une prolifération d'approches du développement des capacités dont la mise en œuvre n'est pas toujours coordonnée. C'est ainsi qu'il n'est pas rare de trouver dans un même pays plusieurs types d'appuis ; par exemple pour un seul secteur - en l'occurrence celui de la gestion du développement - J.P. Foiry⁸ en a dénombré quatre qu'il identifie à la Banque Mondiale, au PNUD, à la coopération française et à l'ACBF.

L'approche de type banque Mondiale revient le plus souvent à mettre en place un Fonds de consultations et de formations pour la réalisation de réformes et des conditionnalités qui mettent sous pression les cadres économiques et financiers et leur imposent un changement (pouvant aller jusqu'à une restructuration administrative) souvent trop rapide et trop peu internalisé pour être durable.

L'approche de type PNUD consiste à financer un programme quasiment ancré au sein de l'administration à renforcer. L'administration en question se trouve justement vidée de substance par le Projet qui attire les meilleurs de ses cadres. Le personnel de projet se transforme petit à petit en cabinet parallèle et en administration d'appoint.

Dans l'approche française : un projet d'appui aux administrations économiques et financières est mis en place, qui repose en partie sur la présence d'une assistance extérieure longue supposée transférer ses compétences sur le tas en accomplissant les tâches des Directions appuyées par des cadres nationaux.

A l'opposé de l'approche « à la française » il y a celle de l'ACBF. Elle repose sur le recrutement d'experts exclusivement nationaux de haut niveau dans des cellules autonomes et avec des salaires très élevés.

Chacune de ses stratégies a ses limites, bien évidemment. Par exemple, dans certains pays l'approche « nationale » de l'ACBF paraît sans doute excessive puisqu'elle aboutit à recruter « au mieux » ou à ne pas recruter au cas où les profils des candidats nationaux ne correspondent pas parfaitement aux besoins. Il est évident par ailleurs que l'avenir des cellules financées par l'ACBF ne peut résider dans leur intégration dans la fonction publique car il serait alors impossible de maintenir pour les cadres les salaires qui sont les leurs. A titre d'exemple encore, on peut faire remarquer que l'approche de la Banque - qui mêlait appuis institutionnels et appuis à des projets matériels avec des financements de grande ampleur regroupés dans une cellule multiforme - transformait de fait le projet soutenu par la Banque en Ministère bis du pays dans le secteur en question.

Quoi qu'il en soit, ces philosophies et pratiques différentes ont en commun de faire perdurer un face à face entre un donateur et un receveur et de laisser les deux parties insatisfaites, comme l'attestent différentes évaluations faites de la coopération technique.

⁷ Jean-Pierre Foiry : document mimeo pour Futurs Africains, 2002

3. Promouvoir une réflexion africaine

Alors que les donateurs parlent de plus en plus de « exit strategy », i.e . de trouver les moyens de sortir de cette relation qu'ils qualifient volontiers de frustrante, les voix africaines sont faibles ou ne se font guère entendre sur les questions relatives au développement des capacités, en dehors des habituelles récriminations sur l'expertise expatriée coûteuse, inadaptée, inefficace et menaçante pour la souveraineté nationale. Peut-être serait-il temps de dépasser ces expressions d'une irritation légitime – même si elle est souvent contenue - et de promouvoir une véritable réflexion africaine sur le sujet en partant du principe que « l'efficacité de la coopération technique dépend en dernier ressort des conditions internes » (Mkandawire, 2002). Ce sont ces conditions internes qui peuvent créer un environnement propice à la coopération technique, l'utiliser ou lui opposer une résistance. Toute la problématique de l'appropriation nationale des programmes de développement des capacités, et du développement tout court, se trouve posée là. Il y a urgence à l'aborder en termes pratiques. Cela signifie en particulier prendre toute la mesure du caractère éminemment politique de l'entreprise de développement des capacités : elle ne va pas sans changer les caractéristiques de la distribution de pouvoir dans une société, ni remettre en jeu les intérêts des acteurs, des institutions et de leurs réseaux. Cela est d'autant plus vrai que l'entreprise de développement des capacités, est sans vouloir se payer de mots, une véritable industrie où l'hégémonie des pays donateurs est assurée par une armada d'experts toujours prompts à trouver de nouvelles niches, à lancer de nouvelles initiatives, à tester de nouvelles méthodologies au mépris bien souvent des capacités d'absorption des pays et institutions qui leur servent de laboratoire.

4. intégrer le développement des capacités dans le système de gestion de développement du pays

On a déjà souligné que le développement des capacités appropriées pour formuler et appuyer des politiques de transformation doit se faire avec le souci de pérenniser les acquis positifs à travers des « institutions ».

Il convient cependant d'être prudent, de résister à la tentation de créer des structures et des entités supplémentaires, et de s'attacher plutôt à assurer la cohérence et la coordination de celles déjà en place et qui sont chargées de formuler et d'exécuter les programmes nationaux. Rappelons qu'il existe déjà trop souvent une multiplicité d'unités et cellules (le plus souvent à l'initiative des bailleurs de fonds) qui tendent à créer des confusions et contradictions entre les programmes et projets, et qui dispersent les capacités nationales.

Il importe de mettre fin à cette situation, préjudiciable à tous égards, en formulant une politique nationale de renforcement des capacités susceptible de garantir le bon fonctionnement et la cohérence du système institutionnel prévalent et, si nécessaire, de l'ajuster.

Pour ce faire, le renforcement des capacités ne doit pas être considéré comme une action parallèle ou indépendante du processus de développement, mais comme une partie intégrante de ce processus. Mieux, il ne devrait pas consister en des projets isolés, mais devenir une composante intrinsèque et permanente du système de gestion du développement du pays.

Il revient donc à chaque pays d'entreprendre un examen de son système organisationnel de gestion du développement, de le renforcer ou de l'adapter à la lumière de ses exigences propres, de faire le bilan des moyens nécessaires et disponibles et de voir éventuellement quels appuis spécifiques des partenaires

pourraient lui apporter. Le système à mettre en place devra à tout le moins, et pour chaque pays, permettre :

- d'inscrire les initiatives dans une nouvelle vision du développement à long terme ;
- de renforcer à la fois le secteur public, le secteur privé et la société civile ;
- de favoriser la concertation entre acteurs nationaux et la coopération entre bailleurs de fonds

ACBF devrait pouvoir jouer un rôle majeur dans l'appui aux pays désireux d'emprunter cette voie difficile, assurément, mais indispensable pour rénover et, peut être, refonder les programmes de développement des capacités.

En guise de conclusion

Il reste à conclure. On le fera en soulignant que les trois priorités identifiées en matière de développement des capacités correspondent presque point par point aux préoccupations qui ont présidé à l'élaboration de la méthodologie préconisée par Futurs Africains pour conduire les études prospectives en Afrique.

Pour Futurs Africains, le principal résultat, le produit-phare dirait-on, de la réflexion prospective est constitué par la vision nationale de long terme basée sur une exploration méthodique des futurs possibles. Ce produit renvoie à la capacité d'« anticipation » et consacre une démarche intellectuelle hors de laquelle la détermination des priorités risque d'être dictée par l'ordre des urgences, d'être réactive.

Mais le processus par lequel ce produit –la vision nationale- est générée est, a-t-on toujours soutenu à Futurs Africains, aussi important que le produit. Ce processus doit être, selon nous, aussi participatif que possible. Pour cette raison, nous avons toujours plaidé pour que, à la faveur des études nationales de perspectives à long terme, les pays africains se dotent de dispositifs institutionnels ouverts, inclusifs et susceptibles d'encourager une expression plurielle qui refléterait la diversité linguistique, socio-culturelle, politique ... caractéristique des environnements africains.

Nous avons enfin toujours soutenu l'idée que la réflexion prospective ne saurait être monopolisée par des experts étrangers et qu'elle doit être plutôt un moment privilégié, un véhicule de premier plan pour développer les capacités des institutions africaines (publiques et privées) à anticiper les changements et à mettre ces capacités d'anticipation au service de politiques pro-actives, c'est-à-dire susceptibles de provoquer les changements estimés souhaitables.

Ainsi donc la correspondance est frappante entre les priorités qui devraient être celles d'ACBF et de ses partenaires et les préoccupations de Futurs Africains. Cette correspondance n'est pas fortuite ; elle ne relève pas de la coïncidence pour qui se souvient que ACBF et Futurs Africains ont les mêmes parrains institutionnels, sont issus du même flanc et ont germé dans un terreau conceptuel commun.

STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT DES CAPACITES AU BURKINA FASO

*Pierre Claver Damiba
Consultant en renforcement
des capacités et en prospective*

1. LE CONTEXTE

Le Centre d'Analyse des Politiques Economiques et Sociales a commandité une étude majeure sur l'état des lieux des capacités au Burkina Faso et un programme d'actions prioritaire. L'étude a été confiée à une équipe de consultants nationaux. Elle s'est déroulée au cours de l'année 2002 et a abouti à la production des rapports suivants

- Volume 1 : Etat des lieux – Constats et analyse
- Volume 2 : stratégies et programme d'actions prioritaires
- Quatre documents sectoriels plus développés et portant sur l'éducation, la santé, les transports et la culture

La pérennisation des efforts de réforme et d'ajustement du Burkina nécessitait que le CAPES démarre ses activités par un diagnostic d'ensemble portant sur l'état des lieux et conduise des réflexions sur les stratégies et les plans d'actions prioritaires concernant le développement des capacités.

L'étude commanditée présente ainsi, à bien des égards, une grande pertinence :

- En effet, au cours de la décennie des années 1990, le Burkina Faso aura réussi à stabiliser l'économie, en détérioration constante durant les années 1980, et à en ajuster les structures fondamentales aux exigences de la croissance. Celle-ci a été d'un taux moyen compris entre 4 et 5% avec des pointes qui sont allés de 6 à 9% entre 1994 et 2002.
- Le renforcement des ressources humaines est apparu comme l'enjeu le plus important pour la poursuite de cette croissance qui induit l'arrivée au niveau méso de nouveaux acteurs sur la marché, en particulier dans les villes, tandis que dans le monde rural l'émergence de groupements pour saisir des opportunités induisait des besoins de renforcement de capacités à la base.
- Cette situation rendait plus que jamais prioritaire la recherche et la mise en œuvre, à tous les niveaux, d'une bonne gouvernance avec pour corollaire des besoins de développement et de renforcement des capacités des acteurs critiques du secteur public et privé ;
- En outre, il a été constaté une dispersion d'initiatives et l'existence d'une panoplie de politiques et de stratégies et un grand nombre d'acteurs qui ont besoin d'en savoir plus et de pouvoir mieux travailler ;
- Le manque d'un cadre de vision prospective, à la fois globale, sectorielle et thématique sur la question du développement et du renforcement des capacités au Burkina et surtout par rapport initiatives de coopération régionale [CEDEAO, UEMOA, NEPAD] .
- Le manque d'un mécanisme établi et des procédures appropriées de concertation et de coordination pour faciliter une meilleure synergie des actions dans le domaine du développement et du renforcement des capacités, au plan national burkinabé et dans le cadre régional;
- La nécessité d'arriver à promouvoir, tant au plan national que régional, une vision partagée sur le renforcement des capacités. Il ressort, par exemple, que la question des capacités n'apparaît pas comme une trame transversale dans les programmes du NEPAD.

Le Volume I de l'étude présente l'état des lieux sur les activités, projets et problématiques du développement des capacités au Burkina Faso. Il saisit et documente l'essentiel significatif en la matière, surtout dans le secteur public ou initié par le gouvernement. Il diagnostique les principaux pôles d'activités [économie et finances, éducation et santé, transport, commerce et secteur privé, énergie et mines, agriculture et environnement, développement local et décentralisation].

Le Volume 2 est une contribution à la formulation de stratégies et de programmes prioritaires non seulement internes au CAPES mais aussi pour l'ensemble du pays. Il y est présenté les rapports entre prospective, stratégie et développement des capacités ainsi que des matériaux permettant au Burkina de construire sa stratégie nationale et au d'en faire autant CAPES en interne.

Ces documents, les constats qui y sont faits, les analyses qui y sont conduites et les propositions qui y sont articulées offrent l'opportunité de faire le point, de conduire des analyses nouvelles, de développer des approches fondamentales, de rechercher des solutions pertinentes, d'engager des dialogues documentés entre partenaires et d'ouvrir des perspectives audacieuses. Ils contribueront à nourrir les processus déjà engagés d'appropriation, en profondeur, des problématiques et des bonnes pratiques du renforcement des capacités.

La lettre de politique de développement humain durable [1995-2005] du Burkina Faso et le document cadre de politique économique [1996-1998] définissent sept [7] principaux axes stratégiques dont l'Axe N°5 consacré au renforcement des capacités, se formule de la façon suivante :

« Le développement des capacités de gestion de l'économie visent les objectifs cibles suivants :

la rationalisation des structures administratives et des institutions de gestion et de pilotage de l'économie ;
l'amélioration de la cohérence des interventions et des relations institutionnelles dans le cadre de la politique économique;
l'assainissement de la gestion des affaires publiques en tant que fondement du succès de tout programme de réforme économique. »

Ce cinquième axe de la stratégie de développement durable qui met l'accent sur le développement des capacités de gestion de l'économie offre un fondement au cadre stratégique des interventions

2. DEVELOPPEMENT - TRANSFORMATION

Le type de développement par rapport auquel les capacités à renforcer seront les clés est avant tout le développement-transformation qui requiert des changements fondamentaux, non seulement les secteurs économiques mais de la société toute entière et des mentalités. Cette approche appelle à la fois l'enracinement [endogénéité] et l'ouverture [compétitivité].

Il ne s'agit donc pas de promouvoir des capacités pour déplacer les facteurs ou les termes des performances économiques vers des logiques d'imitation ou de rattrapage cinématique ou vers celle de l'aide financière et technique comme moteur et condition de pérennité.

La logique du développement-transformation est prônée, depuis déjà deux décennies par la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique [CEA], le PNUD et des Economiste célèbres tel le Professeur Amartya Sen, Prix Nobel d'économie.

« Le postulat selon lequel les pays en développement à faibles capacités devraient tout simplement pouvoir repartir du bon pied en appliquant un modèle venu d'ailleurs se trouve contredit par l'histoire. Pour ces pays comme pour les autres, la démarche la plus naturelle est celle du développement-transformation, qui consiste à appuyer les processus du terroir, à faire fond sur les riches connaissances et capacités locales, et à les amplifier de manière à atteindre les buts et à réaliser les aspirations définis par le pays lui-même... »

3. LE DEFICIT DES CAPACITES

L'Afrique s'est engagé, sans succès plausible, dans des réformes économiques, au début des années 1980, avec les appuis techniques et les concours financiers de la Banque Mondiale [BM], du Fonds Monétaire International [FMI], de l'Union Européenne, de la Banque Africaine de Développement [BAD] et de plusieurs Agences bilatérales d'aide et de coopération des pays européens, nord américains, arabes et asiatiques.

Ce contexte et cet environnement des Programmes d'Ajustement Structurels [PAS] auront induits la nécessité et l'urgence du renforcement et du développement des capacités. En effet, l'expérience de la mise en œuvre de ces programmes aura vite révélé la faible performance des structures aussi bien celles de gestion que celles de mission due à un déficit d'inculturation des programmes et des capacités professionnelles. Le caractère « étranger » des approches et des politiques, l'insuffisance ou l'inadéquation des capacités locales tant individuelles qu'institutionnelle se manifestait sous plusieurs aspects notamment :

- Efficacité limitée dans la gestion macro économique traduite par l'absence, l'inadéquation ou la mauvaise qualité des outils tels que la médiocrité des programmes d'investissement public, l'absence de budgets économiques, etc.
- Faiblesse des ressources humaines aux plans des profils et des effectifs des cadres disponibles dans les ministères clés et les secteurs prioritaires,
- Faiblesse de l'organisation administrative concernant particulièrement les systèmes internes de gestion publique caractérisés par :
 - l'inadéquation et les faibles performances des mécanismes d'information, de concertation et de coordination,
 - la faiblesse des capacités opérationnelles des ministères pour mettre en œuvre les décisions prises par le Gouvernement, notamment les stratégies sectorielles,
 - la désuétude des supports logistiques et informatiques, et
 - la faiblesse des produits statistiques disponibles.

¹ Selon l'UNESCO, le nombre d'élèves et d'étudiants inscrits dans les trois niveaux d'enseignement est passé en Afrique, entre 1960 et 1980, de 17 à 59 millions pour l'enseignement primaire, de 2 à 14 millions pour l'enseignement secondaire et de quelques centaines à 1 million pour l'enseignement supérieur.

4. APPROCHES TRONQUEES DES CAPACITES

Dès le constat du déficit des capacités les pays et leur partenaires au développement se sont engagés dans une approche et des programmes de renforcement et de développement des capacités tronqués :

- *La partie formation a été souvent prise pour le tout des capacités; il en résulte ainsi un amalgame fréquent entre formation et renforcement des capacités qui sont deux choses différentes*

En effet, on pense souvent qu'il suffirait de former ou de spécialiser ou de remettre à niveau de temps en temps et cela suffirait pour assurer des capacités. Au plan global, la faible capacité d'absorption et d'exécution des programmes dans les pays en développement en témoigne de cette erreur d'approche. L'expérience montre aussi quotidiennement que tel ne fut pas le cas : la continuation de la fuite des cerveaux, la détérioration des offres de produits de bon niveau dans des secteurs clés comme la santé et l'éducation, etc.

Cet amalgame explique pourquoi des pays comme le Cameroun ou le Nigeria, qui ont un nombre relativement élevé de gens formés, n'assurent pas de meilleures performances que les pays d'Afrique à plus faibles capacités.

- *L'accent a été longtemps mis sur les individus et pas assez sur le cadre professionnel et sur l'ensemble de l'environnement du milieu de travail et de la société*

Or la formation d'individus n'est pas la solution parce que ces individus opèrent souvent dans un milieu institutionnel très peu propice à l'utilisation des connaissances et du savoir acquis lors des cours de formation. On peut même dire que dans certains systèmes institutionnels disfonctionnels, plus les gens sont formés et plus ils ont tendance à utiliser leurs connaissances à des fins personnelles n'ayant rien à voir avec le bien commun en argumentant que l'environnement institutionnel dans lequel ils évoluent, en tant qu'agents de l'Etat n'est pas favorable [manque d'un minimum de moyens] Les exemples du Cameroun et du Nigeria peuvent être cités

- *La lente maturation des institutions n'est pas assez prise en compte pour les accompagner le temps qu'il faut*

Les institutions quand elles existent sont souvent le résultat de lentes évolutions historiques, culturelles, sociales et politiques que l'ont ne peut modifier facilement de l'extérieur. Quand on les crée elles suivent des modèles induits de l'extérieur souvent en référence aux pays colonisateurs sans s'inspirer des héritages culturels locaux.

- *L'analyse des besoins doit répondre aux demandes réelles, aux expériences locales et non tenter d'articuler ce que veut faire [ou ce qu'on devine que veuille faire] la source de financement. Il devra s'agir d'une recherche nécessairement endogène.*

En effet, qui pourraient identifier les véritables raisons des faibles capacités mieux que les personnes les plus directement concernées? L'analyse des besoins de renforcement des capacités doit tenir ainsi compte de l'environnement institutionnel et rechercher des ancrages institutionnels qui permettront la pérennité des actions de renforcement de capacité qu'elles financent.

Quelle que soit la compétence des experts parachutés de l'extérieur ou même qui sont dans un ministère donné, ils ne peuvent pas connaître le niveau de compétence de départ, les véritables faiblesses des agents à qui une tâche est confiée et les facteurs de motivation ainsi que les autres contraintes causées par l'environnement institutionnel ambiant.

Et plus la tâche est complexe et fait intervenir un plus grand nombre de personnes dans des localités différentes du pays, plus l'analyse des besoins par les experts sera erronée. L'évaluation de la demande devra s'opérer de manière participative et de bas en haut [bottom up].

Analyse des besoins du personnel d'appui d'un service d'Etat

Les résultats de l'analyse test qui a été conduite dans ce service montrent que les Secrétaires, par exemple, mettent beaucoup plus l'accent sur l'amélioration de leur environnement [système de distribution du courrier, répartition des tâches, faire en sorte que le standard gère mieux les appels téléphoniques venant de l'extérieur, réglementation des visites de l'extérieurs, etc.] que sur la formation. Il ressort ainsi :

- l'importance de l'environnement dans lequel les agents évoluent, et
- que si une formation d'agents est faite sans tenir compte de l'environnement, non seulement la formation n'aura servi à rien, mais on court même le risque que les agents, une fois mieux formés, soient encore plus conscients des carences de leur environnement et se retrouvent encore plus démotivés qu'avant.

Se contenter de continuer des formations et d'afficher les bonnes évaluations que les participants aux différents cours donnent aux institutions de formation est insuffisant par rapport aux exigences intégrales d'un véritable développement des capacités. Ces bonnes évaluations servent souvent d'excuses pour ne rien changer, même si ces institutions savent que la majorité des participants ne feront absolument rien de constructif [ou peu] avec les nouvelles connaissances acquises une fois retournés dans leur cadre de travail quotidien.

5. LE CHOIX DE L'APPROCHE HOLISTIQUE

L'approche holistique, véritable solution, du développement des capacités en Afrique devient un impératif urgent du point de vue de sa mise en œuvre. Nous avons développé cette approche dans une étude commanditée par le CAPES burkinabé [août –décembre 2002].

Le renforcement des capacités ne se limite pas à la seule formation ; il est considéré ici de manière holistique, comme un tout, un compact, dont les éléments se développent et se déclinent en chaîne de facteurs capacitifs qui sont reliés entre eux et qui s'appuient et se renforcent mutuellement.

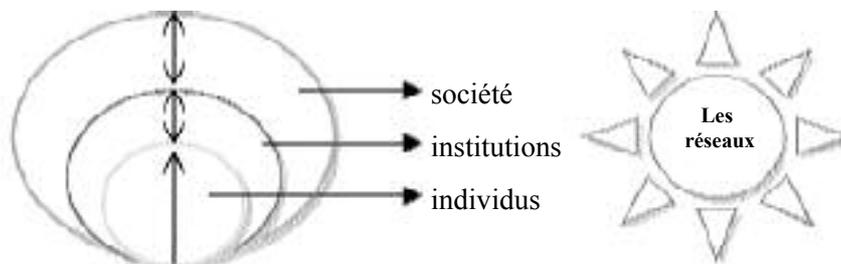
Des conceptions réductrices sur le renforcement et le développement des capacités il en est résulté des réponses inappropriées par des projets tronqués ayant des impacts limités. En effet, si le milieu professionnel ne change pas ou n'évolue pas, l'usage des capacités acquises par des formations même appropriées n'est pas efficient. Des personnes bénéficiaires de formation sont abandonnés dans un univers professionnel médiocre, à charge pour eux ou elles d'être capables de produire les services attendus.

La formation seule est verticale et correspond à l'approche projet par opposition à l'approche programme qui est transversale. Les erreurs de conception sur les capacités ont induit des préférences pour l'organisation d'ateliers de formation ou de mise à niveau souvent fréquentés moins pour acquérir des savoirs [capacitation] que pour autant qu'ils sont uniquement des sources de revenus, appoints à des salaires jugés bas.

POINTS D'ENTREE DES CAPACITES

En effet, l'expérience et les évaluations des succès et des échecs des programmes de renforcement des capacités auront montré que celles-ci ont trois points d'entrée ou niveaux d'opérations qui interagissent entre eux :

- les individus,
- les institutions,
- la société, et
- leurs réseaux .



On retrouve ces points d'entrée dans la catégorie des agents classiques de la comptabilité nationale, à savoir :

- **Etat** [Gouvernement/ administration centrale et collectivités décentralisées],
- **Entreprises** [de la micro entreprise à la multinationale, société civile et ONG],
- **Ménages** [dépositaires initiaux de traditions, de logiques, de savoir, de valeurs, etc.]
- **Extérieur** [opérateurs extérieurs, partenaires ou agences de financement].

Les performances globales de l'économie telles que repérées, documentées et retracées par la Comptabilité Nationale mesurent les niveaux de capacités de ces agents. Les évolutions de ses agrégats tracent leurs capacités de créer des valeurs ajoutées dont les statistiques balisent le progrès global.

Ainsi, la Comptabilité Nationale permet une lecture de l'état des lieux des capacités de « l'Etat », des « Entreprises », des « Ménages » et de « l'Extérieur ».

□ ELEMENTS CONSTITUANTS

Plus important, le renforcement des capacités devra être considéré et mis en œuvre comme un véritable compact où les différents composants essentiels sont interdépendants et appelés en pratique à s'appuyer mutuellement et à former la chaîne des composants des capacités.

L'expérience du développement réel et l'analyse systémique suggèrent que ce compact comprend cinq [5] composants critiques qui sont :

a) **La formation**

La formation [et tout ce qui la constitue], en ses formes variées et ses différents niveaux et bénéficiaires, en ses aspects de perfectionnement continu, est un simple composant, sans doute nécessaire mais pas suffisant du développement des capacités.

Elle est parfois considérée à tort comme synonyme de renforcement des capacités. Isolée de ce fait, à l'exclusion d'autres facteurs non moins essentiels, la formation est contre performante. A la vérité, celle-ci n'est qu'une partie et non le tout des capacités.

b) Les comportements

Les comportements professionnels constituent une composante des capacités dans la mise en œuvre du savoir; ils forment le passage du savoir au savoir-faire ou savoir-être.

Ils rencontrent dans des contextes culturels spécifiques des contraintes, par exemple la difficulté [voire l'impossibilité], pour un jeune économiste brillant [PHD d'une université américaine], d'aller à l'encontre des points de vue de son chef hiérarchique qui a déjà atteint son seuil d'incompétence, en raison du respect traditionnel que le jeune doit aux aînés.

c) Les systèmes

Les systèmes sont indispensables pour véhiculer les compétences acquises par la formation dans des conditions de performance et d'efficacité. C'est la dimension normative et régulatrice ; il s'agit des procédures et de l'organisation internes, des méthodes, des « processus » de production de biens et services, etc.

Les composants systémiques des capacités sont des modes d'opérations qui rendent aptes un individu, une organisation, une communauté ou un réseau et qui facilitent l'exercice d'une compétence : ainsi un chirurgien dans un système hospitalier qui fonctionne bien pourra bien travailler.

d) La logistique

Celle-ci concerne les moyens, les équipements, et outillages de travail [ordinateurs, fax, véhicules, scanners, supports technologiques spécialisés selon les secteurs, les professions, les spécialisations...].

Sans de tels moyens, les savoirs et savoir-faire les plus pointus ne sont pas aptes à appliquer leurs capacités, à produire les biens et services attendus d'elles et à répondre de manière satisfaisante à la demande des clients. Sans équipements appropriés, le chirurgien le plus compétent ne pourra pas travailler.

e) Les motivations

Celles-ci incitent les capacités à s'optimiser et les encouragent à demeurer fidèles au travail et à rechercher l'excellence pour un meilleur gain.

Elles peuvent être monétaires [salaires compétitifs, indemnités, commissions, etc.] ou non monétaires [avancement accéléré, nomination à des postes de responsabilité, reconnaissance publique par des décorations, etc.]

Ces composants peuvent servir d'outils de formulation et de grille d'analyse et de suivi évaluation de l'offre et de la demande des produits de développement et de renforcement des capacités.

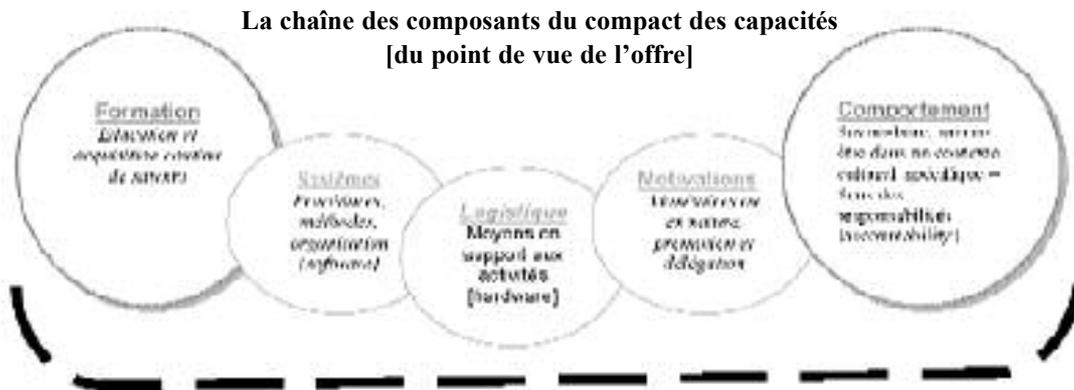
L'offre ou la demande de capacité sera modulable et ciblera des besoins plus spécifiques et reliés aux composants [en déficit ou en dysfonctionnement] les plus concernés.

Ils sont les éléments du système interne et intégré des capacités. De bonnes idées acquises par la formation sans moyens d'accompagnement demeurent des idées incapables.

On peut offrir deux schémas figuratifs pour comprendre l'approche compact des capacités : d'une coté les composants du compact opèrent en chaîne et, de l'autre, ils interagissent comme dans un système moléculaire .

Ce qui suggère que la capacité est une force [chaîne] et une source d'information et d'énergie [molécule] au service des performances.

La chaîne des composants du compact des capacités
[du point de vue de l'offre]



**La molécule des composants du compact des capacités
[du point de vue de l'acteur]**



Ces cinq composants critiques du «compact» sont constitutifs des capacités [les «molécules» des capacités]. On peut dire qu'on les retrouve chaque fois qu'il s'agit de capacité [principe de similarité].

Ils se doivent d'être pris en considération ensemble, intégrés, car ils interagissent entre eux dans la même chaîne, tout au long des processus d'habilitation des acteurs individuels, institutionnels, communautaires et de réseaux qui opèrent pour mettre en œuvre des politiques et des programmes de réduction de la pauvreté.

Pris ensemble, ils sont nécessaires et suffisants pour qu'il y ait capacité essentielle. Leur performance et leur pérennité dépendent de leur mise en action [mobilité], de leurs rapports au sein d'équipes et de réseaux [connectivité] et enfin de leur vitesse de circulation [communication d'information].

5. ELEMENTS DE STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT DES CAPACITES

□ *Hypothèses stratégiques*

L'approche ou hypothèse holistique est une des hypothèses fondatrices de la stratégie du développement des capacités. A elle s'ajoute trois autres, à savoir :

□ L'hypothèse de marché

L'offre et la demande des produits de renforcement et de développement des capacités sont stimulées sur le marché par des dispositifs d'incitations pour en faciliter les manifestations et les transactions dans le secteur public et privé et la société civile.

□ L'hypothèse d'un partenariat durable

Le gouvernement et les partenaires au développement coordonnent durablement leurs actions pour faire du renforcement des capacités un objectif fondamental de leur coopération et un réel pivot dans la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.

□ L'hypothèse institutionnelle

Il existe des cadres d'arrangement approprié, en particulier le CAPES, pour la mise en œuvre et le suivi des stratégies et programmes de développement des capacités ainsi que pour une capitalisation des expériences, des meilleures pratiques ou des initiatives innovantes de telles opérations; ces produits sont mis sur le marché à la disposition des clients individuels ou institutionnels, des entreprises ou des réseaux.

□ **Axes stratégiques**

(a) Promouvoir des gouvernances stratégiques et prospectives.

La gouvernance publique, privée et de la société civile renforce les capacités professionnelles d'anticipation et de gestion stratégique, pour promouvoir durablement une économie compétitive et de croissance aux plans national, régional et global, et pour réussir, dans ce cadre, la lutte contre la

pauvreté patrimoniale, par la production et la distribution équitable de biens sociaux, le développement et le renforcement des liens sociaux et des valeurs de civilisation burkinabé.

(b) Renforcer l'existant au niveau des individus et des institutions

Il existe, sur le marché africain du travail, des ressources humaines qualifiées [cadres, agents de maîtrise, ouvriers spécialisés, etc.] susceptibles d'être mieux utilisées à leurs postes actuels ou mobilisées pour contribuer, d'ores et déjà, à assurer de bonnes performances dans la société et l'économie africaine. De même qu'il existe des institutions dont il faut accompagner durablement la pérennité.

(c) Spécialiser les capacités pour être compétitif sur le marché

L'Afrique doit pouvoir s'engager dans des spécialisations sectorielles des capacités professionnelles de la main d'œuvre propres à chaque pays et région pour répondre avec flexibilité aux opportunités nationales, régionales africaines et globales. Les ressources naturelles de l'Afrique et celles des savoirs offrent de la matière premières et de la matière grise de base.

(d) Développer les capacités de masse

Cependant, les secteurs les plus porteurs de capacitation sociale [« social empowerment »] qui opèrent transversalement, sources de meilleure participation et d'autogestion pour le plus grand nombre d'acteurs dans la société et l'économie africaine sont : l'éducation et la santé, la culture, l'information et la communication . La définition et la mise en œuvre de stratégies spécifiques à ces secteurs [ou axes d'actions] conditionnent les niveaux de performance des capacités pour la majeure partie des population.

Le développement des capacités de masse est un pivot central dans le dispositif stratégique dont les axes sont indiqués ci dessus. Elles comprennent les secteurs critiques suivants :

- L'accès de tous les africains à *l'éducation de base* [alphabétisation de masse] est choisi pour acquérir un minimum de connaissances, d'aptitudes et d'attitudes leur permettant de comprendre leur environnement, d'interagir avec lui et de poursuivre leur éducation et leur formation.
- La santé de la mère et de l'enfant, premier foyer de développement des capacités est accompagnée par des actions de sensibilisation, de prévention et de prise en charge ; en effet, c'est là où s'articulent les premières capacités, tant en termes biologiques que de savoir de base.
- *L'inculturation* [être ou redevenir soi-même] est enracinement et ouverture ; elle permet aux Africains de déporter le combat pour leur développement sur un versant où ils se sentent plus à l'aise et où ils peuvent respirer à plein poumons.
- *La promotion de l'image* est un axe stratégique majeure, en tant que celle ci est porteuse pédagogique de capacité dans des réseaux d'information et de communication utilisant les supports NTIC pour transmettre les savoirs traditionnels et modernes au plus grand nombre.

PROSPECTIVE DE CROISSANCE ECONOMIQUE EN AFRIQUE

*Par Jean-Claude Berthélemy
Professeur d'Economie à l'Université Paris Panthéon Sorbonne
(berthele@univ-paris1.fr)*

1- Introduction

Faire de la prospective de croissance en Afrique est un exercice difficile, tant les performances économiques des pays africains apparaissent erratiques au cours du temps. Néanmoins, différents travaux récents sur la croissance ont permis d'accumuler au cours des dernières années une expérience significative au niveau international, sur laquelle il convient maintenant de capitaliser pour mener des travaux spécifiques, pays par pays.

Je m'appuierai principalement sur le rapport sur « l'Afrique émergente » de l'OCDE, dont j'ai dirigé la préparation entre 1998 et 2000, et qui a été publié par l'OCDE en 2001.¹ Ce rapport tente de déterminer si certains pays africains seront en mesure de rejoindre le peloton des pays émergents dans les premières décennies de ce siècle, et dans quelles conditions ils pourraient le faire. Bien que L'Afrique subsaharienne en tant qu'entité ne puisse encore être considérée comme un candidat sérieux au plan de l'émergence économique, l'hypothèse du projet sur l'Afrique émergente était qu'un nombre restreint de pays pourraient s'engager dans cette voie dans les vingt ans à venir, et tracer la voie pour la suite pour d'autres pays du continent. D'un point de vue méthodologique, ce rapport partait donc de l'examen de la situation de l'Afrique en général, mais avait pour objectif de se focaliser sur un exercice de prospective appliqué à quelques expériences nationales spécifiques.

L'étude Afrique émergente définissait un pays émergent comme un pays dont l'économie peut soutenir un rythme de croissance dynamique pendant une longue période de temps, de sorte que son PIB par habitant puisse au moins doubler en une vingtaine d'années, ce qui suppose un taux de croissance du PIB par habitant de l'ordre de 3.5% par an. Même si le PIB par habitant des pays subsahariens doublait, cela ne leur permettrait certes pas d'atteindre un niveau de revenu comparable à ceux des pays émergents de l'Asie de l'Est, mais les pays africains les plus dynamiques pourraient rejoindre les rangs des pays à revenu intermédiaire, dont le revenu moyen était de quelque 1 200 dollars par habitant en 1997, contre une fourchette de 200 à 700 dollars pour les pays subsahariens (sauf quelques exceptions, dont principalement l'Afrique du Sud, le Botswana et Maurice).

Atteindre le niveau des pays à revenu intermédiaire servirait deux objectifs. Premièrement cela mettrait les pays concernés dans une bien meilleure position pour commencer à éradiquer la pauvreté, ainsi que le montre l'expérience d'autres pays à revenu intermédiaire tels que le Maroc, le Sri Lanka et la Tunisie. Tant que le revenu moyen reste de l'ordre de 1 ou 2 dollars par jour, les pays ne pourront échapper à l'omniprésence de la pauvreté. Mais si le revenu moyen double, il devient possible de mettre en place des politiques réalisables pour faire reculer la pauvreté.

En outre, plusieurs études sur la convergence économique montrent l'existence de « clubs de convergence », où les pays à faible revenu se trouvent piégés dans un club à niveau d'équilibre faible alors que les pays à revenu intermédiaire peuvent avoir la possibilité d'atteindre un niveau plus élevé de développement (voir par exemple Berthélemy et Varoudakis, 1997). On voit donc que l'émergence (d'une partie) de l'Afrique signifie que les pays de ce continent peuvent échapper à la trappe de pauvreté et réunir ensuite les conditions nécessaires pour s'engager dans la voie d'un progrès économique durable. D'après les conclusions de Berthélemy et Varoudakis (1997), pour sortir de la trappe de pauvreté et parvenir à un

¹ J.C. Berthélemy et alii (2001). Voir également Berthélemy et Söderling (2002).

niveau d'équilibre plus élevé, il faut un développement à grande échelle de l'enseignement primaire et secondaire et un système financier moderne pour mobiliser le capital, deux conditions que ne remplissent pas les pays à faible revenu. A part l'Afrique du Sud, Maurice et le Botswana, on peut penser qu'aucun pays subsaharien ne peut à l'heure actuelle être considéré comme faisant partie du club des pays qui ont entamé un processus de convergence vers un niveau sensiblement plus élevé de développement. Pourtant, depuis le milieu des années 1990, on a observé des progrès économiques perceptibles dans plusieurs pays subsahariens. Il est donc utile d'évaluer la durabilité de ce processus et de déterminer si on peut le considérer comme une étape préliminaire vers la convergence économique.

Dans l'étude Afrique émergente, nous avons décidé de procéder à examen minutieux des perspectives de croissance des six pays qui, d'une façon ou d'une autre, paraissaient en bonne voie lorsque le projet a été lancé, en 1997. Ces pays sont le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Mali, la Tanzanie et l'Ouganda. On aurait pu choisir quelques autres pays (comme par exemple le Mozambique ou le Sénégal), mais compte tenu de la grande variété des expériences de ces six économies, ils sont assez représentatifs des pays subsahariens qui pourraient rejoindre le groupe des pays émergents. Parmi ces pays, la Côte d'Ivoire n'a certes pas tenu ses promesses, en raison des événements politiques qu'elle a connus, ce qui est souligné une limite importante de toute analyse de prospective économique en Afrique : Sauf à être capable de prévoir les évolutions politiques, les scénarios de croissance économique que nous pouvons imaginer sont soumis à une forte incertitude, en raison des profondes répercussions de l'instabilité politique sur la croissance économique.

Mener une prospective de croissance économique suppose tout d'abord la construction d'un modèle de croissance, dont les paramètres doivent être calibrés de la manière la plus pertinente possible. Dans ce domaine, toutes les études sur la croissance en Afrique se sont heurtées à un problème de données : les données d'observations disponibles au niveau national sont trop courtes, trop peu fiables et trop peu informatives pour permettre d'estimer correctement les paramètres d'un tel modèle. Pour cette raison, dans l'étude Afrique émergente nous avons choisi d'estimer les paramètres de notre modèle en combinant toutes les informations disponibles sur un ensemble assez vaste de pays africains. Ce faisant, nous avons tiré parti de l'expérience accumulée depuis les années 1990 sur l'analyse de la croissance sur données internationales, tout en restreignant notre champ d'observation à des pays relativement homogènes. L'hypothèse de travail retenue est donc que, dans la mesure où les pays africains font partie du même « club de convergence », ils doivent présenter dans leurs équations de croissance des paramètres de comportement structurel similaires. Bien entendu, si nous avons choisi d'examiner les perspectives de croissance sur la base d'un cadre analytique unique, l'évaluation quantitative du potentiel doit rester spécifique à chaque pays.

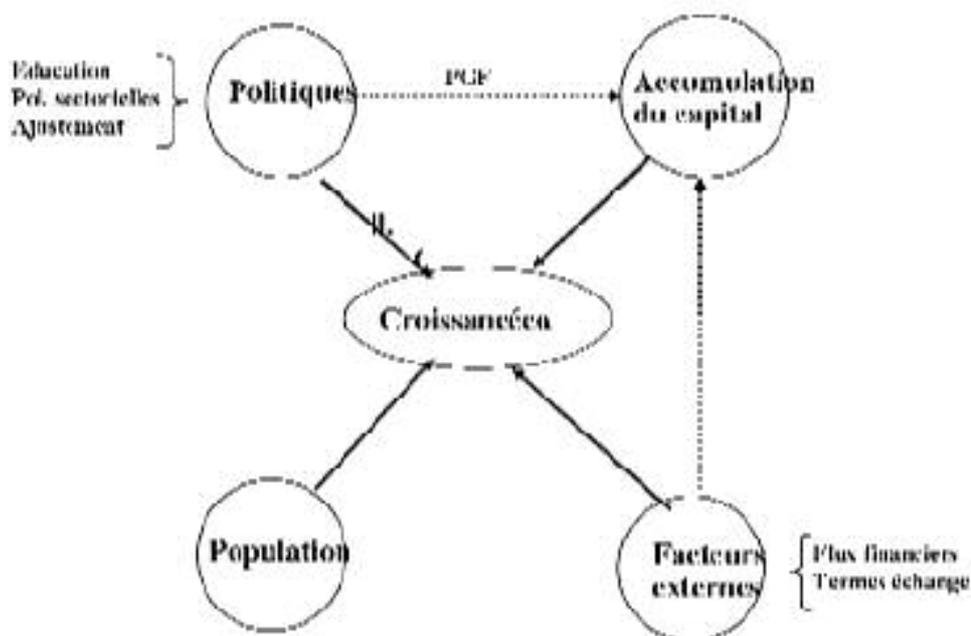
Le modèle retenu a été estimé à l'aide de données de panel de 27 pays africains pour lesquels on disposait des éléments d'information nécessaires. Avec ce modèle, nous avons ensuite établi différents scénarios de croissance pour chaque pays, en nous basant sur un certain nombre d'hypothèses concernant les variables exogènes pertinentes.

Dans la section 2, je donne une brève description du modèle utilisé. La section 3 présente les scénarios de croissance. La section 4 examine le rôle des politiques et des institutions de chaque pays et la section 5, celui des pays donateurs. La section 6 expose les conclusions de l'étude.

2- Un modèle de croissance simple pour l'Afrique

Le modèle de croissance utilisé est assez simple et centré sur les déterminants fondamentaux de la croissance. Il repose sur trois équations : une fonction de production, une fonction d'investissement et une équation d'équilibre de la balance des paiements. Si l'analyse de la fonction de production en elle-même est assez simple, l'approche retenue présente l'originalité d'examiner de façon approfondie différents déterminants du résidu de productivité globale des facteurs (PGF), c'est-à-dire de la croissance qui ne peut être expliquée ni par les évolutions démographiques, ni par l'accumulation du capital, ni par d'autres facteurs de production (ici les importations). L'analyse de la fonction d'investissement permet de construire une simulation dynamique, en introduisant les facteurs qui déterminent l'accumulation du capital. Comme on le verra, on retrouve parmi ces facteurs la PGF. Enfin l'équation d'équilibre de la balance des paiements permet de décrire l'évolution des importations, qui entrent dans la détermination de la production nationale comme un quasi-facteur de production intermédiaire.

Figure 1. Schéma d'ensemble du modèle de croissance utilisé



2.1- La fonction de production

Le PIB est une fonction (de type Cobb-Douglas à rendements d'échelle constants) du capital, du travail et des importations. Dans cette approche, les importations sont considérées comme jouant le même rôle qu'un facteur de production intermédiaire. Des tests sur les rendements d'échelle montrent que, sur la base des données utilisées, l'hypothèse de rendements d'échelle constants ne peut pas être rejetée. Cela signifie que le PIB par unité de travail (LYL, toutes les variables en logarithmes) est une fonction du ratio capital/travail (LKL) et du ratio importations/travail (LML), avec un résidu qui définit la productivité globale des facteurs (PGF).

$$LYL = a LKL + b LML + PGF \quad (1)$$

La qualité du modèle utilisé dépend dans une large mesure de l'analyse qui est faite des déterminants de la PGF. En effet, l'introduction des facteurs travail, capital et importations est assez standard, mais ne permet de rendre compte que d'une partie des déterminants de la croissance. Surtout, c'est au niveau de la PGF qu'il existe potentiellement le plus de marges de manœuvre pour les politiques de croissance. Une démarche prospective visant à éclairer les décideurs politiques sur les moyens à mettre en œuvre pour améliorer les performances de croissance doit donc faire une grande place à cette analyse des déterminants de la PGF.

Dans l'étude sur l'Afrique émergente, les facteurs suivants ont été examinés :

- la réallocation sectorielle du travail entre l'agriculture et le reste de l'économie,
- la diversification économique,
- le niveau éducatif atteint par la population,
- les effets de l'assainissement macro-économique apporté par les politiques d'ajustement,
- l'instabilité politique.

Réallocation du travail

Dans les pays considérés, où l'agriculture occupe encore la majeure partie de la population active, on peut améliorer la productivité globale simplement en retirant de la main d'œuvre de l'agriculture (où elle est sous-utilisée et a une faible productivité) pour l'affecter à des secteurs non agricoles. Pour tenir compte de cet effet de redéploiement de la main d'œuvre, nous avons évalué de manière comptable son importance à l'aide de la méthode de Syrquin (1986) et nous avons ensuite déduit cette mesure de la production. Dans notre estimation économétrique, la variable dépendante est donc le PIB par unité de travail, net de l'effet Syrquin.

La productivité globale des facteurs nette de l'effet Syrquin peut elle-même être expliquée par un certain nombre de variables économiques et politiques.

Diversification

L'introduction d'un indice de diversification appelle d'autres observations. La diversification est définie comme l'élargissement de la base de production à des catégories croissantes de produits, qui n'impliquent pas en elles-mêmes des niveaux de productivité différents. La raison qui conduit à vérifier l'impact de la diversification sur la productivité est essentiellement empirique. Elle dérive de l'observation qu'une croissance économique rapide s'accompagne a priori d'une diversification plus grande (Maurice en offre une illustration, contrairement à d'autres pays de notre échantillon tels que la Côte d'Ivoire ou le Ghana, où il n'y a pas de diversification).

Les effets de la diversification sur le revenu se transmettent essentiellement par deux mécanismes. Lucas (1993) met l'accent sur l'effet de l'apprentissage par l'expérience via l'introduction régulière de nouveaux biens de meilleure qualité dans la gamme de production d'un pays. La diversification peut aussi accroître le revenu par un second mécanisme, en fournissant de plus grandes possibilités de répartir les risques sur un portefeuille d'activités plus large. En d'autres termes, une plus grande diversification entraînera une augmentation de la productivité moyenne du capital à long terme en offrant de meilleures possibilités d'investissement à moindre risque. Acemoglu et Zilibotti (1997) ont utilisé un modèle pour

montrer que l'absence de diversification conduit les agents économiques à investir dans des projets traditionnels sans risques, à faible rentabilité, plutôt que dans des projets plus risqués offrant un meilleur potentiel de croissance.

Niveau éducatif de la population

L'introduction du capital humain national, est un facteur essentiel à prendre en compte dans toute analyse prospective sur la croissance en Afrique. Son introduction n'est pas sans poser parfois des difficultés méthodologiques et statistiques, mais ce facteur reste un élément incontournable des politiques de croissance. Dans l'analyse que nous avons menée à partir des données africaines, où nous avons retenu la définition la plus courante qui est le nombre moyen d'années d'études dont a bénéficié antérieurement la population active, ce facteur semble bien contribuer de manière significative au progrès économique.

Ajustement

Les politiques d'ajustement menées dans différents pays africains ont permis d'assainir le cadre macro-économique, et par suite d'éviter les sources d'inefficacité engendrées par les déséquilibres macro-économiques. La variable qui capte le mieux ce facteur est la prime sur le marché noir des devises. Cette variable est cependant non-pertinente dans le cas des pays de la Zone Franc, car la garantie de convertibilité accordée par le Trésor français supprime pratiquement tout marché noir sur les devises, quels que soient par ailleurs les déséquilibres macro-économiques.

Evènements politiques

Les crises politiques que connaissent les pays africains sont une source importante de perte de croissance économique, à la fois parce qu'elles freinent l'accumulation de facteurs et parce qu'elles nuisent directement à l'activité économique, par les désorganisations qu'elles entraînent. Il s'agit d'un facteur pour lequel il est difficile de mener des travaux prospectifs, en raison du caractère particulier des évènements qui conduisent dans tel ou tel pays à l'instabilité politique, et des ruptures que tout choc politique représente : s'il est parfois possible de prévoir qu'un pays s'oriente vers une crise politique, l'émergence effective de cette crise, son intensité et sa durée sont largement imprévisibles. Toutefois, même si des travaux prospectifs sur ces évènements paraissent pour l'instant hors de portée, il est nécessaire de prendre en compte ex-post leur impact sur les performances de croissance passées des différents pays africains. Pour ce faire, on introduit dans l'analyse des déterminants de la PGF un indice d'incidence de révolutions et coups d'état.

Estimation économétrique

Nous avons estimé les paramètres de la fonction de production en utilisant les données de panel de 27 pays africains pendant la période 1960-1996, à l'aide d'un modèle à effets fixes. Autrement dit, on admet par hypothèse que tous les paramètres sauf les variables accessoires sont constants dans tous les pays. Le tableau 1 donne les estimations des paramètres :

Tableau 1. Estimation sur données de panel de la fonction de production

Variable dépendante: Ln(PIB/travail)

Variable	Paramètre	Ecart-type	test Student
Ln(capital/travail)	0,397	0,012	12,60
Ln(capital humain)	0,251	0,044	5,75
Ln(effet de réallocation)	1,000
Ln (Diversification)	0,043	0,013	3,48
Ln (importations/travail)	0,121	0,015	8,19
Ln (prime marché noir devises), pays CFA	0,007	0,156	0,05
Ln (prime marché noir devises), pays non-CFA	-0,041	0,009	-4,76
nombre de révolutions et coups (retardé)	-0,014	0,007	-2,12

Méthode d'estimation : within (effets fixes)

Nombre d'observations: 760

Nombre de pays: 27

test de Hausman : $\chi^2(8)=1001$

- Notes: - les trends et les effets fixes ne sont pas indiqués
 - des test de racines unitaires en panel (Levin et Lin) ont permis de vérifier la stationnarité des résidus.

2.2- Accumulation du capital

Pour simuler le comportement de l'investissement, nous avons estimé une fonction qui détermine le taux de croissance du stock de capital. On peut considérer que cette équation est une forme réduite d'un modèle englobant le comportement de la demande d'investissement et de l'offre d'épargne. On admet que l'accumulation du capital est fonction de la productivité marginale du capital, des termes de l'échange et du volume de l'épargne étrangère à long terme (mesuré par le ratio des flux de capitaux à long terme au stock de capital). Le premier et le second termes de l'équation représentent un comportement de demande d'investissement (les entreprises investissent davantage si le capital devient plus rentable). La troisième variable représente la contrainte liée au manque d'épargne, étant entendu que, dans la majorité des pays africains, l'investissement doit être en majeure partie financé par l'épargne étrangère puisque l'épargne intérieure est insuffisante. Nous constatons aussi que l'instabilité politique telle que mesurée par l'indice de révolutions et coups d'état influe de façon négative sur l'accumulation du capital, avec un décalage d'un an.

Tableau 2. Déterminants de l'accumulation du capital

Variable dépendante : croissance du stock de capital

Variables explicatives	Paramètre	Ecart-type	Test Student
influx nets de capitaux LT(déflatés)/stock de capital	0,170	0,066	2,58
Ln(termes de l'échange)	0,034	0,006	5,70
productivité marginale du capital	0,113	0,010	11,63
Révolutions et coups (retardé)	-0,007	0,003	-2,33

Méthode d'estimation :

within (effets fixes)

Nombre d'observations

366

Nombre de pays :

26

Test de Hausman :

$\chi^2(2)=18,1$

2.3- Equilibre de la balance des paiements

La condition d'équilibre de la balance des paiements détermine le niveau des importations. Si on néglige les mouvements de capitaux à court terme et si on admet que la variation des réserves sera nulle à long terme, l'équation s'écrit :

$$M \cdot P_m - X \cdot P_x - \text{LTFLOWS} = 0 \quad (2)$$

M et X représentant respectivement les importations et les exportations exprimées en volume, et P_m et P_x représentant respectivement le prix des importations et le prix des exportations ; LTFLOWS représente les mouvements de capitaux à long terme (aide étrangère, prêts et investissement), déjà utilisés dans l'équation d'investissement. En réorganisant cette équation, on obtient :

$$M = X \cdot \text{TOT} + \text{LTFLOWS} / P_m \quad (3)$$

où nous utilisons le fait que les termes de l'échange (TOT) sont égaux à P_x / P_m .

Dans cette équation, les exportations ne sont pas véritablement une variable exogène : Elles dépendent du volume d'activité de l'économie et de son taux d'ouverture, défini comme le ratio exportations/PIB. Pour construire des scénarios de croissance, il faut s'interroger sur la capacité de l'économie considérée à améliorer son ratio d'exportation. Dans l'étude sur " l'Afrique émergente ", contrairement à ce qui est fait dans l'étude du CAPES sur " Exportations, croissance et lutte contre la pauvreté au Burkina ", nous n'avons pas mené d'investigation détaillée sur les exportations, et avons pris le parti de supposer que la progression de l'ouverture serait à l'avenir comparable à celle observée dans les années succédant à l'ajustement, avec toutefois l'introduction d'un phénomène d'asymptote. (Voir l'annexe pour les détails de la simulation du ratio d'exportation). Dans la mesure où nous postulons un phénomène d'asymptote (à très long terme, le ratio X/PIB est supposé se stabiliser), les hypothèses faites ici n'ont pas d'influence sur la croissance à long terme, même si elles en ont sur le niveau du PIB par tête.

2.4- Synthèse

Pour récapituler, la fonction de production, la fonction d'investissement et l'équation de la balance des paiements combinées avec la simulation du ratio des exportations donne l'ensemble suivant d'équations :

$$\ln(Y) = a \cdot \ln(K) + b \cdot \ln(M) + (1-a-b) \cdot \ln(L) + \text{PGF} \quad (4)$$

$$M = x \cdot Y \cdot \text{TOT} + \text{LTFLOWS} / P_m \quad (5)$$

$$d \ln(K_t) = e_1 \cdot \ln(a \cdot Y_{t-1} / K_{t-1}) + e_2 \cdot (\text{LTFLOW}_{St-1} / P_{mt-1}) / K_{t-1} + E \quad (6)$$

Y représentant le PIB, K, le stock de capital, L, le travail, M, les importations, PGF, la productivité globale des facteurs, qui est une expression (log) linéaire de l'effet de réallocation, du stock de capital humain, de l'indice de diversification, de la prime sur le marché noir des devises et du nombre de révolutions et de coups d'Etat. En outre, x représente le ratio des exportations au PIB, TOT, les termes de l'échange, LTFLOWS, les flux nets de capitaux à long terme, P_m , le prix des importations et E, un ensemble d'autres déterminants de l'investissement (TOT et REVCOU). Les indices de temps ont été omis chaque fois que cela n'entraînait aucune confusion.

3. Résultats des scénarios

Nous avons utilisé le modèle décrit ci-dessus pour élaborer les scénarios de croissance des six pays d'ici à 2020. Ces pays – le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Mali, la Tanzanie et l'Ouganda – ont obtenu des résultats positifs au plan de la croissance économique au cours de la période récente (sauf la Côte d'Ivoire depuis l'émergence des troubles politiques). Nous avons élaboré deux scénarios principaux, en partant d'une évaluation de leur situation de départ et d'hypothèses raisonnables sur les politiques qui seront probablement menées dans ces pays d'ici à 2020. Le premier scénario est essentiellement basé sur l'hypothèse que la tendance actuelle des déterminants fondamentaux de la croissance sera maintenue. Nous l'appelons scénario de base. Le second scénario, appelé scénario haut, est plus optimiste. Il est fondé sur l'hypothèse d'une amélioration de certaines variables, en particulier de celles qui concernent les changements structurels, comme le capital humain et la diversification de l'économie. Dans tous les scénarios, nous posons en principe qu'il n'y aura pas de révolutions ou de coups d'Etat, que les termes de l'échange ne varieront pas et que la prime du marché noir des devises sera nulle². Les résultats obtenus sont synthétisés ci-dessous dans les tableaux 3 à 5, tandis que les hypothèses sous-jacentes seront discutées dans les sections 4 et 5.

Tableau 3. Scénarios de croissance

Croissance PIB/ habitant	Scénario de base		Scénario haut	
	Moyenne 1996/2020	2020	Moyenne 1996/2020	2020
Burkina Faso	2.4	2.5	3.7	3.7
Côte d'Ivoire	2.5	2.1	3.5	3.1
Ghana	1.5	1.6	2.4	2.6
Mali	2.0	2.0	2.9	2.9
Ouganda	2.0	2.6	3.0	3.4
Tanzanie	2.1	1.7	2.8	2.4

Tableau 4. Examen détaillé du scénario de base : décomposition de la croissance du produit par tête

	PIB par habitant	Effet accroissement taux d'activité	PIB par travailleur	Accumulation du capital	Productivité globale des facteurs
Burkina Faso	2.5	0.7	1.8	0.7	1.1
Côte d'Ivoire	2.1	0.9	1.1	0.6	0.5
Mali	2.0	0.6	1.4	0.6	0.8
Ghana	1.6	0.5	1.1	0.5	0.7
Ouganda	2.6	1.0	1.6	0.5	1.0
Tanzanie	1.7	0.7	1.0	0.5	0.4

² Certains faits donnent à penser que le marché parallèle des devises est réapparu au début des années 2000 au Ghana à la suite des interventions massives de la Banque centrale pour freiner la dépréciation du cedi. Les données les plus récentes suggèrent toutefois que cette résurgence a été contenue.

Tableau 5. Examen détaillé du scénario de base : décomposition de la croissance de la PGF

	Productivité globale des facteurs	dont			
		Education	Réallocation	Ouverture	Diversification
Burkina Faso	1.1	0.7	0.4	0.0	0.0
Côte d'Ivoire	0.5	0.1	0.3	0.0	0.0
Mali	0.8	0.7	0.2	0.0	0.0
Ghana	0.7	0.4	0.1	0.1	0.1
Ouganda	1.0	0.6	0.3	0.0	0.1
Tanzanie	0.4	0.1	0.3	0.0	0.0

Il est utile d'examiner certaines caractéristiques communes des résultats des scénarios avant d'analyser de façon plus approfondie les sources de la croissance. Le tableau 3 récapitule les scénarios en fournissant les taux de croissance en moyenne sur la période 1996/2020 et ceux pour l'année 2020, qui devrait être assez proche de l'état d'équilibre. Les tableaux 4 et 5 permettent d'observer, dans le cas du scénario de base, les contributions des différentes variables à la croissance projetée.

Quelques points communs aux différents pays apparaissent. Tout d'abord, la croissance du PIB par tête devrait pouvoir, sauf accident de parcours, être significative. Nos calculs ne permettent cependant d'envisager un doublement du PIB par tête que dans le scénario haut, et ce uniquement pour quelques pays (Burkina Faso et Ouganda, et Côte d'Ivoire si la stabilité politique revenait). Ensuite, une partie de cette croissance est imputable à un pur effet démographique, lié à l'augmentation prévisible du taux d'activité de la population en raison des changements de structure de la population par classe d'âge. Ainsi, pour une croissance du PIB par travailleur donnée, la croissance du revenu par habitant sera, selon les pays, supérieure de 0,5 à 1 points de croissance. Enfin, même si l'accumulation du capital devrait contribuer de manière assez uniforme pour environ 0,6 points à la croissance du revenu par tête, c'est dans les progrès en matière de productivité globale des facteurs que des marges de manœuvre apparaissent, et que les écarts peuvent se creuser entre les pays. Dans nos scénarios, ce sont surtout les politiques éducatives qui peuvent faire la différence.

Dans le scénario de base, c'est l'Ouganda qui enregistre le taux le plus élevé de croissance du PIB par habitant à long terme, avec à peu près 0,5 points de pourcentage de plus que la Côte d'Ivoire et le Mali sur une base annuelle, et non moins de un point de pourcentage de plus que le Ghana. Cela peut s'expliquer notamment par les efforts que déploie l'Ouganda pour développer le système éducatif et par le fait que son économie est plus diversifiée que celle des autres pays de l'échantillon sauf le Ghana.

Le Burkina Faso enregistre aussi dans ce scénario des performances relativement bonnes, qui s'expliquent tant par une amélioration de son capital humain que par des progrès d'accumulation du capital, à partir il est vrai d'un niveau initial relativement bas. Le Burkina Faso devrait pouvoir aussi bénéficier d'un effet de réallocation de la main d'œuvre élevé, compte tenu de l'importance de sa population active agricole et du différentiel élevé de productivité entre l'agriculture et le reste de l'économie.

Dans le scénario de base, le taux de croissance du PIB par habitant du Ghana est le plus faible de tous les pays étudiés. Cela est en partie imputable aux évolutions démographiques et à la faiblesse du taux d'investissement du pays. En fait, tant au Ghana qu'en Ouganda, le stock de capital a à peine suivi la croissance de la population active depuis l'introduction des réformes dans les années 80. De plus, les effets positifs de la réallocation de la main d'œuvre de l'agriculture au profit du secteur non-agricole seront normalement moins importants au Ghana que dans les autres pays. La différence de productivité entre les deux secteurs d'activité est la plus faible de tous les pays étudiés, ce qui s'explique pour l'essentiel par les avantages comparatifs substantiels du secteur du cacao au Ghana.

Pour ce qui est des perspectives de croissance, la Tanzanie se classe en avant-dernière position dans le scénario de base et en dernière position dans le scénario haut, et ce bien qu'elle parte d'un niveau de revenu par habitant comparativement faible. Cela tient au fait qu'il y a eu fort peu de changements structurels dans le pays au cours de la période récente – en particulier dans le domaine de l'éducation – et qu'il est tenu compte de ce facteur dans les hypothèses retenues pour les années à venir. De ce fait, l'augmentation de la productivité est la plus faible de tout l'échantillon. La Tanzanie affiche le taux d'investissement le plus élevé, lequel s'établit aux alentours de 24 % dans le scénario de base. Sur la base des données dont nous disposons, le ratio du capital au PIB de la Tanzanie est relativement élevé (autour de 3), ce qui exige un taux d'investissement plus élevé que dans d'autres pays pour remplacer l'équipement amorti et soutenir un taux de croissance donné.

Lorsque l'on compare le scénario de base et le scénario haut pour tous les pays, l'importance cruciale du changement structurel apparaît de façon évidente. Ce constat est particulièrement pertinent pour tous les pays étudiés ici compte tenu de l'absence de changement structurel dans leur processus de croissance jusqu'à présent. Comme l'ont montré Berthélemy et Söderling (2001), le redressement de certaines économies africaines dans les années 1990 est essentiellement attribuable aux effets de rattrapage sous la forme des gains de productivité exceptionnels consécutifs aux mesures d'ajustement ; il n'y a pratiquement pas eu d'augmentation de l'investissement ni de véritables changements structurels. Comme on l'a déjà indiqué, le scénario haut se distingue du scénario de base par une accélération du changement structurel. Les changements structurels qui seront analysés de façon plus approfondie sont ceux qui concernent l'accumulation du capital humain, le développement des exportations et la diversification de l'économie.

4. Le rôle des politiques et des institutions nationales

4.1- L'importance de l'éducation et de la formation

Dans notre modèle, le niveau d'instruction est représenté par le stock de capital humain, mesuré par le nombre moyen d'années de scolarité de la population de la tranche d'âge 15-65 ans. Nous avons utilisé les données de Nehru, Swanson et Dubey (1993) pour la période 1960-87. Pour étendre les séries jusqu'en 1996, nous avons estimé une relation entre la croissance du stock de capital humain d'une part et les taux de scolarisation, les variables démographiques, la durée de la scolarisation et le niveau actuel du stock de capital humain d'autre part (voir Berthélemy et Söderling 2001). Nous nous sommes en outre basés sur cette relation pour simuler le stock futur de capital humain avec les hypothèses de base suivantes³: la durée de la scolarisation primaire restera constante pendant toute la période ; le taux de scolarisation primaire restera conforme à la tendance actuelle sauf si cette tendance est négative, auquel cas nous posons en

principe qu'il ne changera pas. En outre, nous avons utilisé les données de World Population Prospects de l'ONU pour établir les projections de la croissance démographique et la dynamique de la structure démographique. Le capital humain produit par l'enseignement secondaire et supérieur est déterminé par simple extrapolation. Selon les hypothèses du scénario optimiste, le taux de scolarisation de l'enseignement primaire atteint 100 % en 2010.

Le tableau 3 montre l'accroissement du stock de capital dans les deux scénarios. L'impact nettement plus important que cet élément a sur la croissance au Burkina Faso et au Mali tient en partie au fait que ces deux pays partent d'un niveau sensiblement plus faible, mais aussi à leur volonté manifeste d'améliorer les normes éducatives. Le taux brut de scolarisation primaire est passé d'environ 25 % dans les deux pays au milieu des années 80 à plus de 40 % dès 1996. D'après les estimations, l'impact cumulé sur la productivité globale des facteurs entre 1996 et 2020 s'établit à plus de 18 % dans le scénario de base et autour de 22 % dans le scénario haut.

Le Ghana a le stock de capital humain le plus important de tout l'échantillon, et ce capital devrait continuer d'augmenter de façon significative au cours des prochaines années. A l'heure actuelle, le taux de scolarisation primaire est de l'ordre de 75 %, ce qui assure au pays une croissance lente mais régulière du capital humain au-delà de 2020. Toutefois, la principale force du système éducatif du Ghana par rapport aux autres pays étudiés ici réside dans l'extension de l'enseignement secondaire. D'après les données dont nous disposons, le nombre moyen d'années d'études secondaires parmi la population active atteint non moins de 1,2 an et il devrait doubler autour de 2020. Dans le scénario à hypothèse haute, nous posons en principe que l'augmentation du capital humain produit par l'enseignement secondaire s'accélérera en 2010 – après que la scolarisation primaire sera devenue universelle – pour atteindre trois ans en 2020, sur la base d'une tendance comparable du rythme de progression observé à Maurice dans les années 80.

Tableau 3. Scénarios sur le capital humain

	1996	2020	
		Scénario de base	Scénario haut
Burkina Faso	1.0	2.2	2.5
Côte d'Ivoire	2.8	3.5	4.4
Ghana	4.2	5.9	7.0
Mali	1.0	2.1	2.5
Ouganda	3.1	5.0	5.0
Tanzanie	3.2	3.7	4.2

Pour l'Ouganda, nous avons construit les scénarios en utilisant une approche différente compte tenu des efforts déployés récemment par ce pays pour instituer la gratuité de l'enseignement primaire à concurrence de quatre enfants par famille. Bien que cette politique ait été introduite en 1997, nous admettons que le taux de scolarisation primaire augmentera progressivement pour atteindre 100 % en 2010. Nous posons ce postulat pour compenser en partie la baisse de la qualité de l'enseignement résultant de l'augmentation du ratio élèves/enseignant et pour tenir compte du temps nécessaire au recrutement de nouveaux enseignants. En outre, l'Ouganda projette de porter le cycle primaire à 8 ans (au lieu de 7) d'ici à 2010 (Bigsten et Kayizzi-Mugerwa, 1999). Nous partons de l'hypothèse que, lorsque l'enseignement

³ Sauf en ce qui concerne l'Ouganda, pour lequel nous avons utilisé une approche différente. Voir ci-après.

primaire sera universel, les efforts porteront sur l'enseignement secondaire. Nous posons donc en principe qu'à partir de 2010 le taux de croissance du capital humain produit par l'enseignement secondaire sera égal à celui observé au Ghana au cours des dix dernières années, soit 3 % par an. Dans le contexte du scénario de base, c'est donc l'Ouganda qui a le plus à gagner de tous les pays de l'échantillon qui ont un stock de capital humain comparable au sien. Toutefois, compte tenu des efforts substantiels que suppose déjà le scénario de base, nous avons jugé qu'il n'était pas raisonnable de construire un scénario plus optimiste. Parmi les pays étudiés, les deux pays à la traîne sont la Côte d'Ivoire et la Tanzanie, dont les taux de scolarisation primaire ont en fait baissé depuis le début des années 80. Dans l'hypothèse du scénario de base d'un maintien des taux de scolarisation au niveau actuel, nous observons des gains de la PGF nettement plus faibles que dans les autres pays.

4.2- Ouverture aux échanges, diversification et rôle des institutions

Les exportations ne sont pas directement entrées dans notre fonction de production. Nous admettons en fait que les échanges favorisent le progrès économique via les transferts technologiques induits par les produits importés. La principale relation directe entre les échanges et le PIB est par conséquent représentée par le volume des importations que l'économie peut acheter avec les sources de financement que sont le produit des exportations et les entrées de capitaux. Dans notre modèle, le volume des exportations en pourcentage du PIB tend vers un maximum asymptotique donné, basé sur le niveau actuel d'un pays de référence (pour de plus amples détails, se reporter à l'annexe). Cela signifie que notre modèle ne tient pas compte des effets à long terme que l'ouverture aux échanges pourrait avoir sur la croissance puisque l'on pose en principe que les exportations et le PIB augmentent au même rythme sur le long terme. Une hypothèse différente ne serait pas compatible avec un régime de croissance équilibrée, soit parce que le ratio des exportations au PIB tomberait à zéro, soit parce qu'il augmenterait indéfiniment. Mais, comme tous les pays étudiés ici sont loin de leur état d'équilibre, la croissance à moyen terme – et par conséquent le niveau du revenu par habitant dans nos scénarios – seront influencés par l'expansion des exportations. Berthélemy et Söderling (1999) ont toutefois montré qu'une augmentation du volume des exportations aurait un impact restreint sur la croissance et bien plus limité en fait que celui d'une plus grande diversification des exportations. Dans le cas de la Côte d'Ivoire par exemple, si le niveau asymptotique du ratio des exportations passait de la valeur actuelle à une valeur correspondante à la moyenne d'un certain nombre de NPI d'Asie, le revenu par habitant augmenterait de 5 % d'ici à 2020. Si la diversification augmentait aussi de façon progressive pour atteindre le niveau des mêmes NPI d'ici à 2020, le niveau du revenu progresserait encore de 11 %. Par conséquent, l'effet de la diversification dans ce cas de figure serait plus de deux fois plus important que l'effet d'une simple augmentation du volume des exportations.

Compte tenu de ces conclusions, nous concentrons notre analyse sur la diversification plutôt que sur l'expansion des exportations en tant que telle. Cependant, le fait que la diversification se traduise par des gains plus importants qu'une simple augmentation en volume ne signifie pas qu'il faille négliger le développement des exportations pour se concentrer uniquement sur la diversification. De fait, l'ouverture aux échanges conditionne la diversification étant donné l'étroitesse des marchés des pays africains de l'échantillon.

La question qui se pose alors est la suivante : que peuvent faire les gouvernants pour favoriser la diversification ? De nombreux exemples africains montrent que la diversification ne se décrète pas. On peut citer dans ce contexte l'Algérie, la Côte d'Ivoire (voir Berthélemy et Bourguignon, 1996) et le Sénégal (voir

Berthélemy et Voure'h, 1996), où les tentatives faites dans le passé pour diversifier l'économie par des investissements publics ont entraîné des distorsions et d'importantes inefficacités. En d'autres termes, le rôle de l'Etat sera d'instaurer un environnement économique porteur pour l'entreprise privée. Un des moyens auxquels on peut recourir à cette fin est la création d'une zone franche d'exportation (ZFE)⁴.

Maurice est un exemple bien connu d'une économie africaine dont le succès repose sur une ZFE. Depuis les années 70, l'économie de l'île, qui reposait sur l'exportation du sucre, s'est diversifiée grâce à la zone franche pour englober des produits manufacturés. Le succès de la ZFE tient à un certain nombre de facteurs.

Contrairement à d'autres pays moins heureux dans cette entreprise⁵, les responsables mauriciens ont compris que, si les ZFE sont des enclaves, leur efficacité n'en est pas moins liée à l'ensemble de la politique macroéconomique et à d'autres mesures intéressant le reste de l'économie. Ils ont donc adopté une politique d'ouverture et – en dehors de quelques revers – ils ont assuré la compétitivité du pays par une gestion judicieuse du taux de change, des investissements dans les secteurs de l'éducation, de la santé et des transports, et la maîtrise de l'inflation (voir Alter, 1990). La clé du succès de la ZFE mauricienne tient à la politique adoptée par les autorités pour instaurer un environnement favorable à l'investissement tout en laissant aux entreprises la liberté de fonder leurs décisions en fonction du marché et d'en recueillir les fruits. Johansson et Nilsson (1997) montrent que, sur les ZFE étudiées, les pays qui ont obtenu des résultats positifs sont en général ceux qui ont pris parallèlement des mesures de libéralisation, et que les zones franches ont souvent entraîné des déconvenues pour les autres pays.

Pour résumer, on peut considérer que la diversification résulte de la combinaison de facteurs de production de grande qualité (en particulier une main d'œuvre qualifiée et une infrastructure en bon état de fonctionnement), d'un climat macroéconomique favorable à l'investissement, de l'ouverture sur l'extérieur et de l'accès aux marchés d'exportation des produits non traditionnels, et enfin d'institutions qui favorisent la prise de risques. Si donc la diversification dépend dans une certaine mesure de l'action de l'Etat dans divers domaines, il est difficile d'isoler l'influence que cette action peut avoir de celle d'autres facteurs de la croissance.

Comme on l'a indiqué plus haut, la coopération extérieure joue aussi un rôle dans l'augmentation de la diversification. L'Ouganda par exemple est un pays enclavé, ce qui le rend tributaire de la Tanzanie et du Kenya pour l'accès à la mer. Dans ces conditions, en l'absence d'une action concertée pour les investissements dans l'infrastructure, les perspectives de développement des exportations ougandaises deviennent incertaines, et ses possibilités de diversification s'en trouvent compromises. Incontestablement, les relations avec les partenaires commerciaux potentiels influent aussi sur la diversification d'une économie. Le succès de la ZFE mauricienne tient fondamentalement au fait que ce pays a pu obtenir un accès préférentiel aux marchés d'exportation et en particulier aux marchés européens grâce à divers accords internationaux. Il est toutefois douteux que les accords commerciaux puissent avoir un impact majeur si la qualité des structures institutionnelles laisse par trop à désirer. Il faut donc qu'un pays soit au préalable doté d'institutions qui fonctionnent bien pour que les accords commerciaux et les accords régionaux de coopération aient l'effet désiré sur la diversification. Le rôle des accords commerciaux internationaux sera examiné plus loin.

⁴ Il convient de noter qu'il existe une ZFE au Ghana, mais il est trop tôt pour tirer des conclusions définitives quant au potentiel de cette zone pour accroître la diversification de l'économie ghanéenne.

⁵ La zone franche de Dakar au Sénégal est un échec notoire.

5. Que peuvent faire les pays donateurs ?

Nous avons vu que les processus de croissance des pays africains se caractérisent par une absence de changements structurels et d'investissement. Par ailleurs, nos scénarios montrent clairement l'importance des changements structurels pour le développement. L'insuffisance de l'épargne intérieure dans la grande majorité des pays africains est à cet égard un obstacle majeur. En outre, une partie substantielle des investissements nécessite des importations et donc des devises. Berthélemy et Söderling (1999) ont montré qu'il n'est pas réaliste d'attendre de l'aide étrangère qu'elle se substitue à la croissance des exportations pour assurer le financement des importations. Mais, compte tenu de l'importance de la dette accumulée par de nombreux pays africains, dette dont le service absorbe une proportion significative des recettes d'exportation et d'autres entrées de capitaux, l'aide et les remises de dettes demeurent des instruments importants d'assistance pour l'Afrique. Les données d'expérience montrent toutefois que la situation d'un pays doit être saine pour que l'aide étrangère ait l'impact désiré. Dans la section suivante, nous analyserons deux aspects des relations entre les pays bailleurs de fonds et l'Afrique : l'allègement de la dette à travers l'Initiative PPTE renforcée et l'intégration de l'Afrique à l'économie mondiale par le biais des accords commerciaux.

5.1- L'allègement de la dette

La lourde charge de la dette héritée des décennies précédentes est devenue depuis quelques années un obstacle à la croissance économique dans beaucoup de pays africains. Toutefois, l'initiative PPTE renforcée, décidée au sommet du G8 à Cologne en 1999, qui vise à assouplir les critères de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (Initiative PPTE) devrait aider ces pays à régler leur problème de surendettement.

Notre modèle n'est pas spécifiquement conçu pour analyser le surendettement, que l'on peut considérer comme le résultat d'équilibres multiples, où l'importance de la dette freine la croissance, empêchant de ce fait même les pays de résoudre leurs difficultés financières (voir par exemple Berthélemy et Vourc'h, 1994 et, pour une analyse de l'initiative de Cologne, voir Berthélemy, 1999).

L'allègement de la charge de la dette peut avoir des effets positifs directs et indirects sur une économie africaine. Parmi les effets directs, la diminution de la dette – ou plus précisément la diminution de la valeur actuelle nette de la dette – libère des ressources qui peuvent être investies dans des projets de développement. En outre, les mesures tendant à remédier au surendettement devraient avoir une incidence indirecte positive sur l'investissement dans la mesure où l'existence d'un stock de la dette a un effet dissuasif sur l'investissement privé. Cet effet indirect n'est pas incorporé dans notre modèle car il serait difficile de le quantifier. Mais on peut tenter de procéder à une évaluation quantitative de l'effet direct.

L'initiative PPTE renforcée d'allège la dette des pays pauvres très endettés de façon à ramener la valeur actuelle nette (VAN) du stock de la dette à un niveau considéré comme soutenable. Dans le cadre de l'Initiative PPTE de 1996, le principal critère d'endettement tolérable était le ratio de la VAN de la dette aux exportations, qui ne devait pas excéder 200 %. L'initiative PPTE renforcée a ramené ce seuil à 150 %. Un deuxième critère, pour les pays dont l'économie est très ouverte sur l'extérieur, concerne le ratio de la VAN de la dette aux ressources budgétaires, qui ne doit pas excéder 250 % (contre 280 % dans le cadre de l'Initiative PPTE de 1996). Dans notre échantillon, seule la Côte d'Ivoire est concernée par ce

deuxième critère, mais c'est aussi le seul pays qui a pris un retard considérable dans la mise en œuvre de l'initiative PPTE, compte tenu de sa crise politique à partir de 1999.

Dans le groupe des pays étudiés, l'Ouganda a déjà bénéficié d'un allègement de la dette au titre du programme PPTE de 1996, avant que ne soit lancée l'initiative PPTE renforcée. Pour tenir compte de l'assouplissement des conditions du programme antérieur, le plan de réduction de la dette de l'Ouganda a été modifié en fonction des nouvelles règles adoptées au sommet de Cologne. Deux autres pays – le Burkina Faso, la Tanzanie – ont déjà atteint le point d'achèvement et ont commencé à bénéficier de l'allègement de leur dette. Le Ghana et le Mali ont passé le point de décision. On trouvera ci-dessous une évaluation de la réduction de la VAN de la dette proposée dans le cadre de l'initiative PPTE renforcée. Cette évaluation est fondée sur les critères d'endettement tolérable définis au sommet de Cologne et des estimations des ratios de la VAN de la dette aux exportations et aux recettes budgétaires que l'on pouvait escompter au point d'achèvement (pour les pays qui ont atteint le point de décision) ou au point de décision (pour les autres pays), tels qu'ils figurent dans les évaluations du FMI concernant l'évaluation des plans prévisibles d'allègement de la dette.

Cette évaluation représente l'effet direct maximum de l'initiative PPTE renforcée, dans la mesure où nous comparons la VAN de la dette après le point d'achèvement au niveau précédent de la VAN de la dette, sans tenir compte de l'aide qui aurait été apportée dans le cadre des programmes précédents d'allègement de la dette, tels que l'Initiative PPTE de 1996. Le tableau 7 fait apparaître des variations importantes dans les remises de dette dont bénéficient les différents pays. Dans notre échantillon, la Tanzanie est de loin le plus grand bénéficiaire en raison de l'importance de son endettement. Le Burkina Faso et le Mali, dont l'endettement est nettement moins important (en partie du fait des réductions bilatérales de la dette accordées par la France et en partie grâce à un contrôle plus strict des finances depuis quelques années), profiteront d'une remise de dette nettement moins importante.

Comment la diminution du stock de la dette peut-elle influencer sur l'économie ? Dans notre modèle, l'allègement de la dette aura essentiellement le même effet qu'une augmentation des flux d'aide. Il devrait donc entraîner un redressement de la balance des paiements et faciliter dans une certaine mesure le financement des investissements. Il est toutefois difficile de comparer cet allègement au flux des ressources que les pays étudiés devraient recevoir dans les années à venir d'après nos scénarios. Bien que l'allègement de la dette soit basé sur une réduction de stock de la dette, son impact direct sur l'économie ne se fera pas sentir d'entrée de jeu parce que le flux du service de la dette éliminé sera étalé sur une longue période de temps. Dans le cadre de notre modèle, le montant de la remise de dette consentie au titre de l'initiative de Cologne doit être comparé au flux d'aide que l'économie recevra. Nous proposons donc d'estimer le flux de l'aide fournie à titre de don qui aurait la même valeur actuelle nette que la remise accordée par le programme de Cologne. Nous calculons cet équivalent du flux de l'aide sous forme de don en posant en principe qu'il augmentera au même rythme (2,5 % par an) que les autres flux nets de ressources. Le tableau 6 fournit ces éléments de comparaison sur la base d'un taux d'actualisation égal à 6 % par an. Les résultats de la comparaison sont clairs : l'impact direct de l'initiative de Cologne est relativement faible considéré sous l'angle des flux de ressources supplémentaires équivalentes. Pour la Tanzanie, qui bénéficiera de la remise de dette la plus importante au titre du programme de Cologne, cet équivalent est de 13 % du flux des ressources retenu par hypothèse dans notre scénario de base. Pour le Burkina Faso, le Ghana, le Mali et l'Ouganda, il ne représente pas plus que 3 à 4 % des flux correspondants

Tableau 6. Effet direct de l'initiative PPTE renforcée (en millions de dollars)

	VAN avant allègement	VAN après allègement	Réduction VAN	Equivalent-flux d'aide
	[1]	[2]	[3]=[1]-[2]	[4]=[3]*(r-g)/(1+r)
Burkina Faso	830	520	310	10
Côte d'Ivoire	7840	6690	1150	38
Ghana	5980	5130	850	28
Mali	1400	960	440	15
Tanzanie	1800	1080	720	24
Ouganda	7180	4240	2940	97

Note : Evaluation sur la base des données disponibles en 2000.

r = taux d'escompte (6 %), g = taux de croissance des transferts de ressources extérieurs (2,5 %)

Autrement dit, l'impact budgétaire de l'initiative PPTE renforcée sera relativement faible pour les pays étudiés dans la perspective de scénarios de croissance à long terme, et il ne justifie pas la construction d'un scénario spécifique tenant compte de ce programme d'allègement de la dette. Il convient toutefois de ne pas négliger l'éventualité d'un impact indirect plus important qui favoriserait la croissance future via une incitation plus grande à l'investissement. Il y a aussi potentiellement des impacts plus importants à court terme, dans les premières années d'allègement.

5.2- Intégration de l'Afrique à l'économie mondiale

Par rapport aux autres pays en développement, les pays d'Afrique ont bénéficié jusqu'à maintenant d'un accès relativement facile aux marchés mondiaux, en grande partie grâce au traitement commercial préférentiel que leur accorde l'Union européenne au titre des conventions UE-ACP. Plus récemment, l'initiative AGOA des Etats-Unis a permis aussi une ouverture du marché nord-américain aux produits africains. Jusqu'à présent, pratiquement seule Maurice a effectivement tiré parti de ces possibilités en développant ses exportations de biens manufacturés tels que les produits de l'habillement. Globalement, la part de l'Afrique dans les échanges mondiaux a diminué au cours des dernières décennies. Il faut en rechercher la cause dans son manque de performance macroéconomique.

Cela ne signifie pas pour autant que la question de l'accès aux marchés mondiaux ne se posera pas aux pays africains à l'avenir. Une question importante aujourd'hui concerne la mise en oeuvre des nouveaux accords UE-ACP, qui doit être compatible avec les règles de l'OMC, et donc éliminer toute discrimination à l'encontre d'autres pays en développement, qui bénéficient d'un traitement douanier moins généreux dans le cadre du SPG. Pour les économies qui font partie des pays dits les moins avancés (PMA), l'initiative récente « tout sauf les armes » de la Communauté européenne accorde une libre entrée aux marchandises exportées à destination du territoire communautaire, mais cette mesure est appliquée également aux autres PMA, non-africains, qui peuvent devenir des concurrents sérieux sur ce marché. Par ailleurs, l'entrée de la Chine à l'OMC en 2001 et le démantèlement des accords multifibres vont dans les années à venir bouleverser les conditions de la concurrence internationale et rendre cette concurrence plus sévère pour les pays africains qui voudraient suivre l'exemple de Maurice et se lancer dans l'exportation de produits de l'industrie du textile-habillement. Ainsi, dans l'habillement, il est prévu que la part de marché de la Chine sur le marché mondial passe de 20 à 40% en quelques années.

6. Conclusions

Nos scénarios de croissance permettent un relatif optimisme sur l'avenir à l'horizon 2020 des économies étudiées : la croissance du PIB par tête devrait pouvoir être significativement positive, sauf accident de parcours. On ne peut envisager un doublement du PIB par tête que dans le scénario haut, qui suppose la mise en œuvre de politiques de croissance ambitieuses, orientées vers l'amélioration de la productivité globale des facteurs. Cette possibilité existe notamment pour le Burkina Faso et l'Ouganda. Parmi les politiques considérées, la politique éducative peut jouer un rôle particulièrement important. Il y a dans ce domaine des marges de manœuvre significatives pour les gouvernements, et leur mobilisation permet d'améliorer durablement la croissance économique, comme le montre l'exemple récent de l'Ouganda. De telles politiques ont non seulement pour mérite de promouvoir directement la croissance, mais peuvent aussi stimuler l'investissement, pour peu que le cadre institutionnel soit suffisamment favorable à l'initiative privée.

Nous avons souligné le rôle crucial des changements structurels pour soutenir la croissance économique dans les pays étudiés. L'argument selon lequel le capital humain est de la plus haute importance pour les économies africaines n'est pas nouveau, mais il reste totalement pertinent, comme le montrent les simulations de l'étude. Nous avons également montré que les pays doivent s'attacher à promouvoir la diversification pour pouvoir soutenir leur croissance à long terme. Il est important de souligner que l'effet de la diversification sur la croissance n'est pas neutre au regard de sa source. Pour avoir un impact positif sur la croissance, la diversification doit être induite par les incitations du marché. C'est pour cela que la qualité des institutions est d'une importance capitale.

Les relations extérieures considérées sous l'angle des accords commerciaux préférentiels peuvent également influencer la capacité des économies africaines à se diversifier, ainsi que le montre l'exemple de Maurice. Cependant, l'évolution récente des négociations internationales suggère que les conditions de concurrence seront à l'avenir contraignantes pour les pays africains qui aspirent à rejoindre le peloton des pays émergents, dans la mesure où le traitement discriminatoire dont ils ont bénéficié jusqu'à présent de la part de la CE est appelé à disparaître.

Une leçon importante qui se dégage de nos scénarios est que, si l'aide étrangère continuera de jouer un rôle décisif dans un avenir proche, ce sont en fin de compte les pays africains eux-mêmes qui détermineront le sort de leur économie. L'initiative PPTTE renforcée n'aura qu'un effet direct restreint sur l'investissement et la croissance.

Cet exercice de prospective présente bien entendu des risques élevés d'erreur, inhérents à toute démarche prospective. Pour les pays africains, comme l'a montré l'expérience récente de la Côte d'Ivoire, les évolutions du système politique, parfois difficiles à prévoir, peuvent radicalement modifier les perspectives de croissance. Toutefois, au-delà des marges d'erreur de prévision qu'il présente, cet exercice a une grande utilité : celle de proposer un cadre de discussion cohérent pour les politiques menées par les autorités nationales et les agences d'aide.

Annexe : Hypothèses retenues pour les scénarios de base

Equation de la fonction de production

Diversification

Les indices de diversification de l'Ouganda et du Ghana se sont améliorés de façon assez significative depuis le début des réformes engagées dans ces pays. Leur niveau reste toutefois très faible, ce qui signifie qu'il existe une très large marge pour les progrès. Dans nos scénarios de base, nous posons donc en principe que la tendance observée depuis le début des réformes va se maintenir, ce qui implique un taux de croissance annuelle de 2,8 % pour le Ghana et de 3,1 % pour l'Ouganda. Mais au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire, au Mali et en Tanzanie, rien n'indique que la diversification de l'économie tend à augmenter ; nous présumons donc que l'indice de ces pays restera constant. Dans le scénario haut, nous posons en principe qu'en 2020 le Ghana sera parvenu à un niveau de diversification comparable à celui observé à l'heure actuelle dans un certain nombre de nouveaux pays industriels d'Asie (NPI). L'Ouganda atteindra le niveau de diversification actuel de Maurice en 2020 et, dans les autres pays, l'indice de diversification progresse de 3 %, ce qui correspond à l'évolution récente de l'Ouganda et Ghana. Ces hypothèses sont résumées dans le tableau ci-après.

Tableau 7. Hypothèses relatives à l'indice de diversification

	Croissance annuelle de l'indice		Gains de PGF cumulés 1996-2020	
	Scénario de base	Scénario haut	Scénario de base	Scénario haut
Burkina Faso	0.0	3.0	0.0	3.1
Côte d'Ivoire	0.0	3.0	0.0	3.1
Ghana	2.8	5.2	2.9	5.4
Mali	0.0	3.0	0.0	3.1
Ouganda	3.1	6.0	3.2	6.2
Tanzanie	0.0	3.0	0.0	3.1

Réallocation de la main d'œuvre

Pour mesurer les effets sur la croissance d'une réallocation de la main d'œuvre du secteur agricole au profit d'activités plus productives du secteur moderne, nous avons appliqué l'équation suivante, adaptée de la méthode de Syrquin (1986):

$$P_t = (1-a) \sum_{i=Ag, non-Ag} v_{i,t-1} \frac{I_{i,t} - I_{i,t-1}}{I_{1,t-1}}$$

P_t étant les gains de PGF liés au redéploiement de la main d'œuvre du secteur agricole vers d'autres activités au temps t , $v_{i,t-1}$ la part du secteur i dans la main d'œuvre totale et $I_{i,t}$ la contribution du secteur i au PIB. On détermine alors l'indice de niveau de l'effet de réallocation sectorielle de la main d'œuvre en calculant les gains annuels cumulés. Cet indice est une variable explicative de la PGF, avec un paramètre théorique égal à 1. Pour les projections des années futures, nous extrapolons la tendance de la part de l'agriculture dans la main d'œuvre totale observée depuis 1990 pour le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali et la Tanzanie, depuis 1983 pour le Ghana et depuis 1987 pour l'Ouganda. Nous admettons en outre que la productivité relative des deux secteurs reste inchangée.

Tableau 8. Effet de réallocation de la main d'œuvre

	Part de l'agriculture dans population active			Productivité relative	Gains de PGF cumulés	
	1996	2020 scénario de base	2020 scénario haut		Scénario de base	Scénario haut
Burkina Faso	91.3	87.1	80.9	2.6	12.2	24.5
Côte d'Ivoire	54.4	36.9	23.1	2.0	8.8	14.3
Ghana	58.2	53.6	24.7	1.3	1.6	7.7
Mali	83.7	75.8	65.8	1.7	7.3	14.2
Ouganda	83.5	78.8	65.6	1.8	7.9	18.6
Tanzanie	81.3	70.1	63.9	1.7	10.0	14.1

Capital humain

Les hypothèses qui sous-tendent les projections du stock de capital humain sont décrites dans le corps du texte.

Equation de la balance des paiements

Plutôt que de simuler la valeur absolue des exportations, il vaut mieux estimer le ratio des exportations au PIB, qui est une mesure plus pertinente. Il convient de noter que les tentatives faites pour estimer une fonction d'exportation n'ont pas abouti. Des études précédentes (voir par exemple Rodrik, 1998) montrent qu'il est difficile d'expliquer les exportations par des variables représentatives de la politique commerciale, en particulier sur le long terme. Pour simuler l'évolution du ratio des exportations au PIB, nous admettons que, dans le cas des pays qui se sont engagés dans un processus d'amélioration de leur performance économique, le ratio des exportations tendra vers un maximum asymptotique. Ce maximum sera choisi de façon subjective ; ce sera soit le niveau maximum enregistré dans la période étudiée, soit le niveau courant d'un pays donné, que l'on peut raisonnablement considérer comme un "objectif de rattrapage" à long terme. La vitesse de convergence vers ce vers ce maximum sera déterminée sur la base des données chronologiques pendant une période pertinente. De façon plus précise :

$$l_{xyt} = x \frac{a}{t + b} \quad (A1)$$

t étant le temps, x , la valeur maximum asymptotique, et a et b , des paramètres. En outre, la vitesse de convergence au temps t est égale à :

$$v_1 = \frac{dl_{xy}}{dt} = \frac{a}{(t+b)^2} \quad (A2)$$

⁶ De même, Coe and Hoffmaister (1998) constatent que les flux commerciaux bilatéraux des pays africains peuvent simplement s'expliquer par un modèle de gravité.

De l'équation (A1), on déduit :

$$lxy_o = x - \frac{a}{t} \quad (A3)$$

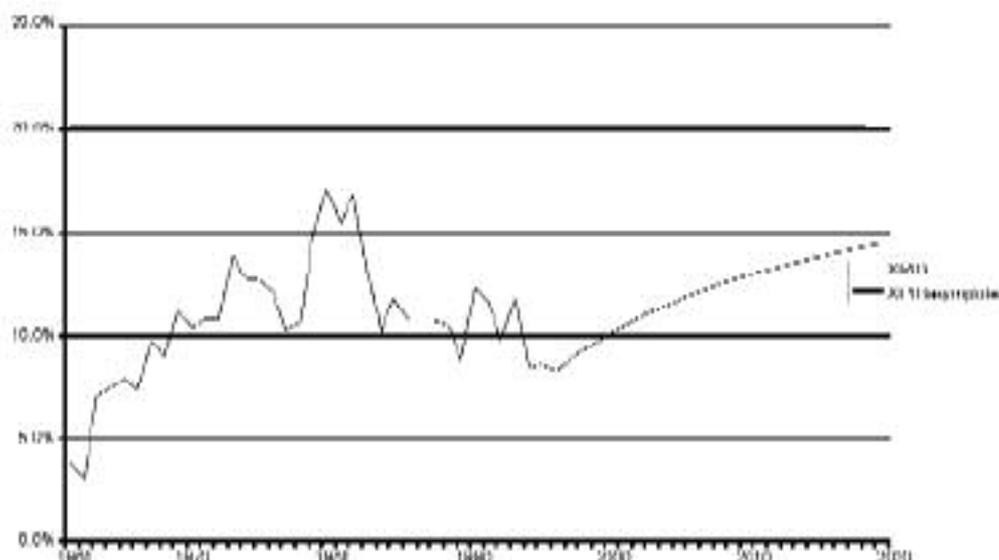
et de l'équation (A2) :

$$v_o = \frac{a}{b^2} \quad (A4)$$

On peut alors facilement calculer x et à partir des équations (A3) et (A4).

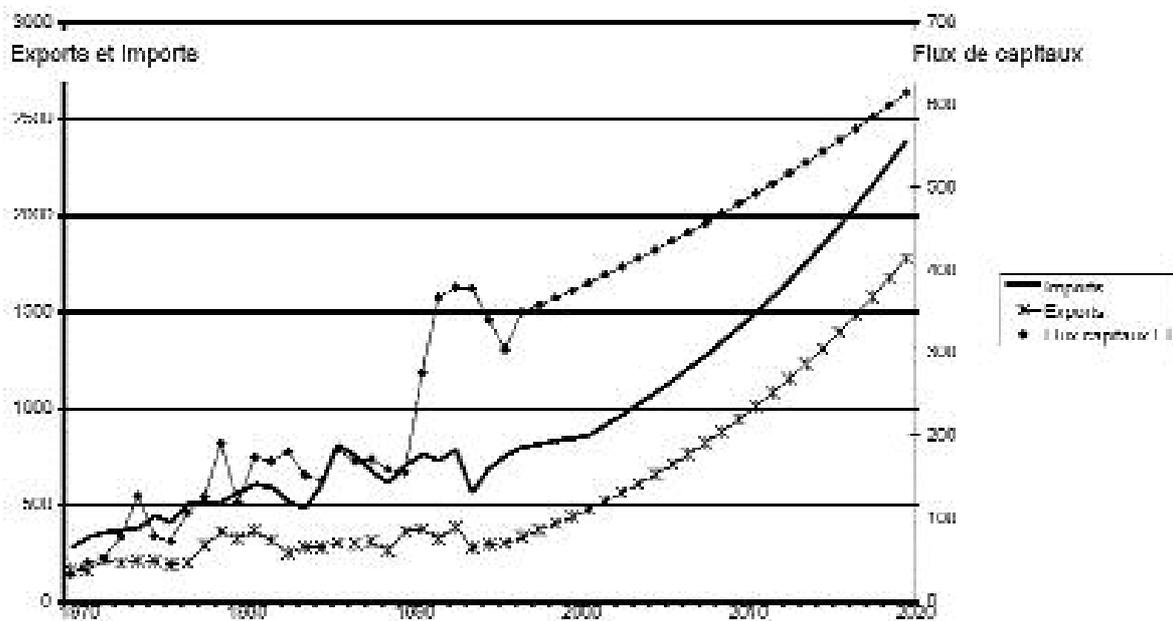
Les hypothèses utilisées dans les scénarios sont illustrées par la figure 6 après dans le cas du Burkina Faso.

Figure 2. Hypothèse d'évolution du ratio d'exportation (Burkina Faso)



Pour établir les prévisions concernant les importations, nous avons utilisé le niveau simulé des exportations et nous avons fait un certain nombre d'hypothèses concernant les termes de l'échange et les flux de capitaux à long terme. Compte tenu des incertitudes fondamentales qui entourent l'évolution des prix des produits de base, nous admettons que les termes de l'échange resteront stables. Nous admettons en outre que les flux de capitaux vers l'Afrique resteront plus ou moins constants en pourcentage du PIB global des pays de l'OCDE. Il est également raisonnable de présumer que le prix des importations progressera au même rythme que les prix dans la zone de l'OCDE. Ensemble, ces hypothèses impliquent une prévision du taux de croissance de LTFLOWS/Pm égale au taux global de croissance réel du PIB des pays de l'OCDE. On peut raisonnablement tabler sur un taux de croissance à long terme de l'ordre de 2,5 % par an pour l'OCDE. Comme point de départ, nous nous basons sur les flux moyens de capitaux pendant la période 1994-96. Les simulations que l'on obtient sont indiquées ci-dessous, dans le cas du Burkina Faso.

Figure 3. Hypothèses sur les importations, exportations et flux de capitaux, Burkina Faso (en millions de dollars de 1997)



Références des sources documentaires

Acemoglu, D. et Zilibotti, F. (1997), "Was Prometheus Unbound by Chance? Risk, Diversification and Growth", *Journal of Political Economy*, Vol. 105, No 4, 709-751.

Alter, R. (1990), "Export Processing Zones for Growth and Development : The Mauritian Example", IMF Working Paper WP/90/122.

Berthélemy, J.C. (1999), "Comments on Gunning and Mash", à paraître dans le compte-rendu de la conférence ABCDE en Europe, Banque mondiale, Paris.

Berthélemy, J.C. et F. Bourguignon (1996), "Growth and Crisis in Côte d'Ivoire", Banque mondiale, Washington D.C.

Berthélemy, J.C. et L. Söderling (1999), "Trade and Development: An European View on African Issues", rapport élaboré pour l'atelier "Regionalism and a Post-Lomé Trade Regime: Implications for Southern Africa", Institute for Global Dialogue, Johannesburg.

Berthélemy, J.C. et L. Söderling (2001), "The role of Capital Accumulation, Adjustment and Structural Change for Economic Take-off: Empirical Evidence from African Growth Episodes", *World Development*, Vol.29, No 2, 323-343.

Berthélemy, J.C. et L. Söderling (2002), "Will There Be New Emerging-Market Economies in Africa by the Year 2020", IMF Working Paper, WP/02/131.

Berthélemy, J.C. et L. Söderling, avec J.M. Salmon et H. Solognac Lecomte (2001), "L'Afrique émergente", OCDE, Etudes du Centre de Développement, Paris.

Berthélemy, J.C. et Varoudakis, A. (1996), *Politiques de développement financier et croissance*, OCDE, Etudes du Centre de Développement, Paris.

Berthélemy, J.C. et A. Vourc'h (1994), *Allègement de la dette et croissance*, OCDE, Etudes du Centre de Développement, Paris.

Berthélemy, J.C. et A. Vourc'h (1996), *La croissance au Sénégal : un pari perdu ?*, OCDE, Etudes du Centre de Développement, Paris.

Bigsten, A. et Kayizzi-Mugerwa, S. (1999), "Is Uganda an Emerging Economy?", mimeo, Centre de Développement de l'OCDE, Paris.

Coe, D.T. et A.W. Hoffmaister, "North-South Trade: Is Africa Unusual?", IMF Working Paper WP/98/94.

Johansson, H. et L. Nilsson (1997), "Export Processing Zones as Catalysts", *World Development*, Vol. 25, No 12, 2115-2128.

Lucas, R E (1993), "Making a Miracle", *Econometrica*, Vol. 61, No. 2, 251-272.

Nehru, V., Swanson E. et Dubey, A. (1993) "A New Database on Human Capital Stock: Sources, Methodology and Results", PR Working Papers, International Economics Department, Banque mondiale, Washington D.C.

Rodrik, D.(1998), "Trade Policy and Economic Performance in Sub-Saharan Africa", NBER Working Paper No.6562.

Exportations, croissance et lutte contre la pauvreté au Burkina Faso

*Dr. Abdoulaye ZONON , économiste
Centre d'Analyse des Politiques Economiques et Sociales (CAPES)
E-mail : abdoulaye.zonon@univ-ouaga.bf*

Ces dernières années, le Burkina connaît une amélioration de sa performance macroéconomique. Ainsi de 1994 à 1999, le taux de croissance réel du PIB a été de l'ordre de 5% en moyenne contre environ 3% sur la période 1980-93. En 2000, le pays a de nouveau connu un taux de croissance faible de 2,2% , ce qui s'est traduit cette année-là , par une croissance par tête négative (-0,2%). Mais au cours des deux années suivantes, le pays a renoué avec des taux de croissance plus importants se situant au-delà du taux de croissance démographique : on a enregistré alors des taux de croissance par tête positifs du même niveau que ceux des années comprises entre 1994 et 1999.

Malgré cette relative performance, on constate une persistance de la pauvreté: entre 1994 et 1998, la proportion de pauvres dans la population a connu une légère hausse (44,3% contre 45,3%).

La lutte contre la pauvreté est alors devenue un des objectifs primordiaux de la politique du gouvernement du Burkina Faso. Cette politique s'est traduite par la mise en place d'un Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) à travers un processus participatif qui a réuni des acteurs issus de toutes les couches de la population. Ce document-cadre est maintenant la référence qui a balisé le terrain pour toutes les politiques économiques et sociales du pays.

Un consensus se dégage aujourd'hui sur les politiques de réduction de la pauvreté aussi bien au niveau des autorités burkinabè, des bailleurs de fonds que des analystes : sans croissance économique, il ne peut y avoir de politiques efficaces d'éradication de la pauvreté. C'est pourquoi le premier axe de la stratégie de lutte contre la pauvreté au Burkina est : « accélérer la croissance et la fonder sur l'équité ».

Il faut alors explorer toute les sources de la croissance pour leur permettre de jouer pleinement leur rôle dans le développement socio-économique du pays.

La présente étude pose le problème des exportation comme étant un des maillons faibles de la croissance au Burkina.

Elle est divisée en trois parties : la première section caractérise la situation des exportations au Burkina, la second analyse l'importance des exportations dans la croissance et la troisième les contraintes liées à la promotion des exportations au Burkina.

1. La faiblesse des exportation du Burkina

Parmi les pays de l'UEMOA, le Burkina est celui qui exporte le moins par rapport à son volume de richesses (tableau 1).

Tableau 1 : Ratio Exportations (FOB)/PIB (de 1998 à 2002) pour les pays de l'UEMOA

	1998	1999	2000	2001	2002	Moyenne
Bénin	17,7	17,7	10,6	10,0	9,1	13,02
Burkina	12,8	10,0	8,9	9,0	8,8	9,9
Côte d'Ivoire	25,1	24,9	25,7	25,4		25,27
Guinée-Bissau	13,0	22,8	28,8	31,7	23,4	23,94
Mali	19,0	19,6	20,5	24,2	26,5	21,96
Niger	17,5	15,8	17,1	14,9	15,1	16,08
Sénégal	20,8	21,6	21,0	21,0	20,2	20,92
Togo	29,7	27,4	30,0	31,6	31,2	29,98
UEMOA	27,9	28,2	27,1	27,2		27,6

Source : UEMOA (2002), rapport sur la surveillance multilatérale

Le tableau 1 indique que le ratio exportations sur PIB du pays durant ces cinq dernières années est faible et ne cesse de décliner : de 12,8% d'exportations par rapport au volume des richesses en 1998, on est passé à 8,8% en 2002, soit une baisse de 4 points. Cela veut dire que la capacité d'exportation du pays s'est amoindrie alors qu'elle était déjà faible. Dans la même période, c'est-à-dire entre 1998 et 2002, la moyenne des pays de l'UEMOA se situait autour de 29%, soit plus du double de la performance du Burkina. Des pays sahéliens comme le Mali et le Niger qui ont à peu près la même envergure que le Burkina sont nettement dans une meilleure posture. Le Mali avait un taux d'exportation de 19% en 1998 et ce taux a évolué à plus de 26% en 2002 ; le Niger quant à lui, est passé de 17,5% à 15,1%, soit une baisse de 2 points. Malgré cela, sa performance est meilleure à celle du Burkina.

La capacité d'un pays à exporter est un indicateur de son dynamisme interne et de son insertion dans le marché international. Autrement dit, les exportations permettent à un pays de dépasser le cadre étroit de son marché pour évoluer vers des marchés plus porteurs et pourvoyeurs de devises. La contre-performance du Burkina indique-t-elle que le pays manque de dynamisme?

L'analyse de la structure des exportations au Burkina (figure 2.1) indique une prédominance des produits de base. En effet de 1992 à 2001, l'agriculture et l'élevage ont constitué en moyenne plus de 77% des exportations du pays. Cette structure du commerce extérieur correspond à celle de l'économie du pays basée sur l'agriculture et l'élevage. Pour le Burkina, ce type d'intégration dans le commerce international correspond à un rôle de pourvoyeur de matières premières dans la division internationale du travail. Ce type de spécialisation comporte des risques pour une économie. Elle est plus vulnérable aux chocs extérieurs à cause d'une part, de l'instabilité des prix des matières, et d'autre part, de leur tendance à la baisse due à la surproduction résultant de la volonté de la plupart des pays du Sud à améliorer leur part de marché à travers des produits bon marché. Il faut toutefois reconnaître que le Burkina n'a pas su développer un avantage compétitif dans la production manufacturière à cause des problèmes de productivité et de coûts élevés des facteurs de production. Par contre, le pays a un avantage comparatif dans les produits primaires comme le coton et les produits animaux et pour peu qu'il développe des politiques dynamiques en la matière, il peut gagner des parts de marché dans ce secteur.

Le coton représente le premier produit d'exportation du pays: il a constitué en moyenne 48% des exportations ces dix dernières années. Il a connu une hausse continue depuis les indépendances jusqu'à nos jours. Par exemple entre 1985 à 1993, les exportations de coton sont passées de près de 11 milliards à 22 milliards de francs CFA en 1993, soit le double. Entre 1994 et 2001, la hausse a été plus forte : les exportations sont passées de 33 milliards à 94 milliards de francs CFA, soit presque le triple. Par rapport à la structure des exportations le coton a également connu une hausse de part dans les exportations globales du pays. Dans les années 80, sa part dans les exportations atteignait 20% et celle-ci n'a cessé de croître pour atteindre 40% en 1992. En 1998, elle a atteint le pic de 63% des exportations pour ensuite fluctuer autour de 55% en 2001.

Ces dix dernières années, les produits de l'élevage ont constitué en moyenne, 21% des exportations du Burkina. Jusque dans les années 1993, leur part dans les exportations ne dépassait guère 16%. C'est à partir de 1994 qu'elle a atteint un maximum correspondant au quart des exportations, mais à partir de 1997, on a de nouveau assisté à une baisse de sa part qui fluctue maintenant autour de 19%. Les exportations des produits d'élevage sont surtout constituées d'animaux sur pied (12%), ce qui ne permet pas de réaliser une meilleure valeur ajoutée sur ce produit puisque toute la chaîne de transforma-

surtout

tion est faite dans les pays importateurs. Les cuirs et peaux représentent 7% des exportations et la viande et les abats, 1%.

En terme d'évolution, les exportations des produits de l'élevage ont connu une évolution contrastée. Des années 1980 jusqu'avant la dévaluation les exportations ont stagnées progressé, mais à partir de la dévaluation de 1994 elles sont passées de 10 milliards de francs à plus de 33 milliards de francs CFA. Mais après cette période, contrairement au coton qui a connu une hausse, les exportations des produits de l'élevage connaissent beaucoup plus de difficultés et stagnent autour de 32 milliards de francs CFA.

En dehors du coton, les autres produits agricoles qui sont exportés sont surtout les oléagineux. Cependant, leur part dans le commerce extérieur est faible : seulement 8% sur la moyenne des dix dernières années. Dans les années 85, leur part était de 8%, mais à partir de 86, elle a brutalement chuté pour tourner autour de 3% jusqu'en 1994 où elle a connu une hausse qui a atteint 10% ces dernières années.

Les exportations qui atteignaient 5 milliards de francs CFA en 1985, ont connu une baisse progressive pour atteindre 2 milliards de francs CFA en 1993. Ces produits ont particulièrement souffert de la surévaluation du franc CFA. Le réaménagement du taux de change a permis une reprise rapide des exportations qui n'ont cessé de croître depuis 1994. Leurs exportations sont passées de 10 milliards en 1994 à près de 17 milliards de francs CFA en 2001, soit une hausse de 70%.

Mais globalement, le Burkina connaît des contres performances par rapport à un certains nombre de produits pour lesquels il était très compétitif il y a seulement une dizaine d'années. Le haricot vert burkinabè qui était parmi les meilleurs d'Afrique dans les années 1980 et le Burkina était parmi les premiers producteurs occupe désormais entre la 7ème et la 9ème place à cause surtout de la baisse de la qualité du haricot vert burkinabè.

Dans la même période le Burkina exportait 2000 tonnes de mangues par an contre maintenant moins de 200 pour un potentiel exportable estimé à plus de 85 000 tonnes.

Toute ce situation fait que le pays manque de profiter des retombées des exportations dans son processus de développement.

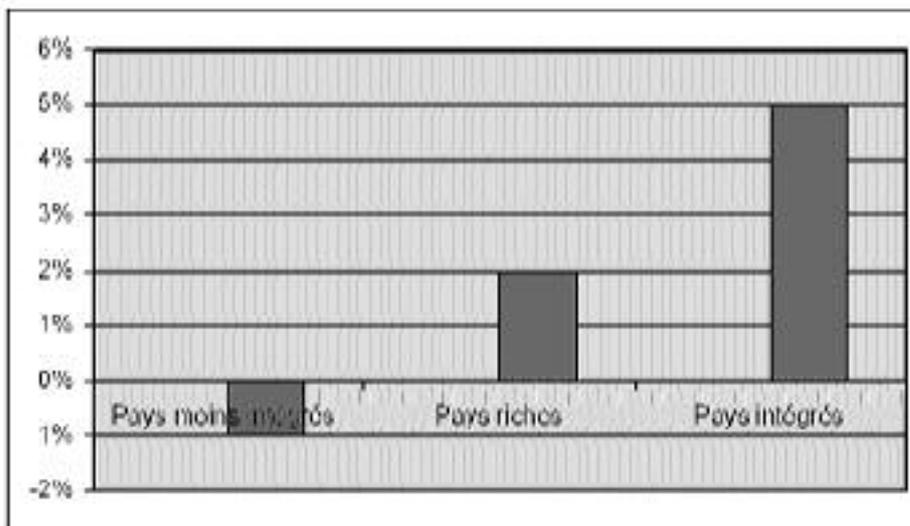
2. L'importance des exportation dans la croissance et le développement

De nos jours, plusieurs études mettent l'accent sur le rôle moteur que joue le commerce extérieur sur la croissance.

Une étude de la Banque Mondiale de 2001 a analysé l'impact de la mondialisation sur les économies du monde. Elle révèle que 24 pays en développement ayant renforcé leur intégration à l'économie mondiale sur une période de 20 ans et ce, jusqu'à la fin des années 90, ont bénéficié d'une plus forte croissance de revenus, d'une augmentation de l'espérance de vie et d'une amélioration du niveau de scolarité. Pour ces pays, qui comptent près de 3 milliards d'habitants, le taux de croissance du revenu par habitant a été en moyenne de 5 % dans les années 90, contre 2 % dans les pays riches.

Mais tous les pays ne se sont pas bien intégrés. Selon le même rapport, environ 2 milliards de personnes (surtout en Afrique subsaharienne, au Moyen-Orient et dans l'ex-Union Soviétique) vivent dans des pays qui restent en marge, n'ayant pas réussi à renforcer leur intégration à l'économie mondiale. Ces pays ont vu leur économie se détériorer et la pauvreté augmenter.

Figure 1 : Croissance du PIB par habitant, années 1990 à 2000 en PPA(1985)



Source : Dollar et Kraay (2001)

2.1 Les canaux de transmission des avantages des exportations

Théoriquement, la croissance des exportations peut avoir un impact positif sur l'économie ; celui-ci se manifeste par un certain nombre de mécanismes.

-Organisation des filières

Un pays peut avoir des avantages comparatifs dans la production d'un bien, mais à moins d'organiser les filières concernées, ces avantages ne seront que potentiels et non réels. L'orientation de l'économie vers les exportations incite donc les autorités du pays à mettre une organisation solide, capable de permettre au pays de s'approprier tout le bénéfice qu'il est en droit d'attendre de certaines filières. Cet effort d'organisation prend en compte la filière dans son ensemble en la considérant comme une chaîne dont chaque maillon est important et, en cas de défaillance, jouera les effets domino vers le bas. L'impact de l'organisation des filières se traduira généralement par une augmentation de l'efficacité de l'ensemble des acteurs ou des structures impliquées dans le processus. Cette amélioration ne pourra pas se faire si les autorités ne mettent pas en place des incitations particulières pour faire profiter le pays des avantages financiers des exportations.

-Modernisation

Les entreprises ou les exploitations agricoles qui exportent sont en concurrence avec leurs homologues d'autres pays. Elles ne peuvent produire des biens de qualité que lorsque leurs structures productives sont aptes à faire face à cette concurrence. Cette situation pousse les exploitations à plus de modernisme, par l'acquisition de technologies plus productives. D'importants investissements sont faits dans ces cas à cause des bénéfices substantiels attendus. Cela explique pourquoi les secteurs d'exportation sont généralement mieux équipés et plus modernes que les autres secteurs de l'économie. Dans le cas du Burkina, on remarque par exemple que les producteurs de coton sont mieux équipés que les acteurs des autres secteurs de la production agricole.

-Productivité

La concurrence internationale sur les marchés des produits d'exportation nécessite également une productivité plus accrue des producteurs ou des structures productives impliquées. Sans cela, il sera difficile de fournir des produits de qualité à coût réduit. Les incitations en termes de revenu que les producteurs espèrent, sont le catalyseur de leur implication dans un processus de gain de productivité. Cela se traduit par d'énormes sacrifices consentis en nombre d'heures de travail et d'intensité du travail dans les sites de production.

-Revenu

Les fruits des exportations en termes financiers se traduisent par des revenus versés aux personnes impliquées dans la filière ainsi qu'à l'Etat. Le niveau de revenu de ces personnes est généralement plus élevé que ceux des autres secteurs de l'économie. Cette situation fait que le bien-être de cette population est également plus élevé à cause de leur pouvoir d'achat plus élevé qui peut également doper l'économie par effet d'entraînement. Dans tous les cas, les populations concernées peuvent acquérir plus de biens et services, mais aussi des biens particuliers comme l'éducation et la santé qui font qu'ils sont mieux dotés que les autres en capital humain.

-Externalités positives pour toute l'économie

Les termes de l'échange entre les secteurs exportateurs performants et les autres secteurs de l'économie se font en général en faveur du secteur exportateur. Cela est d'autant plus marqué que les autres secteurs ont des contraintes financières pour leur développement. Dans ces conditions, le secteur exportateur peut se retrouver de ce fait la locomotive qui tire toute l'économie ou un grand pan de celle-ci. Le développement des « dragons » de l'Asie du Sud-Est s'est fait selon ce schéma. C'est également le cas de l'Ile Maurice qui est souvent citée comme un exemple de réussite économique. Au Burkina, le secteur du coton est un moteur énorme de l'économie à cause du nombre de personnes impliquées dans les gains de revenus liés à ce produit.

On peut bien se demander de ce qu'il en ait de la situation du Burkina.

2.2 Culture d'exportation et pauvreté

En 1994, 44,5% de la population burkinabè vivait en-dessous du seuil de pauvreté estimé à 41099 francs CFA. En 1998, ce seuil était évalué à 72 690 francs CFA, et la population vivant en-deçà était estimée à 45,3%, soit une légère hausse. La plupart des couches socioéconomiques de la population connaissent une progression de la pauvreté.

La pauvreté au Burkina sévit surtout en milieu rural. En effet, les ruraux contribuent pour 93% à 96% à l'incidence de la pauvreté au Burkina. La clé de la réduction de la pauvreté au Burkina passe nécessairement par le développement des campagnes à travers des politiques cohérentes ayant pour but, l'accroissement des revenus des paysans. Depuis les indépendances, plusieurs politiques de ce type ont été mises en place. L'une des plus probantes est l'introduction de certaines cultures de rente comme le coton destinées presque entièrement à l'exportation.

³ Le stock de capital a été constitué par la méthode de l'inventaire permanent qui consiste à prendre le stock de capital d'une année de base ici 1965, Ko et d'y ajouter le flux d'investissement en considérant leur taux de dépréciation de 4%. Le stock initial Ko a été choisi de la manière suivante : $Ko = 2,5PIBo$. Ce ratio quelque peu arbitraire a été choisi sur la base de la moyenne de quelques pays sahéliens pour lesquels, une série de stock de capital est disponible dans une base de données de la Banque Mondiale.

Les résultats des enquêtes prioritaires réalisées en 1994 et en 1998 indiquent qu'en dépit de la pauvreté de la majorité des agriculteurs, la compétitivité du coton burkinabè sur le marché international à la faveur de la dévaluation du franc CFA, a contribué à une amélioration substantielle de la situation des producteurs de coton par rapport aux autres agriculteurs. Le tableau 1.1 montre que la pauvreté s'est accentuée chez les agriculteurs vivriers, passant de 51,5% à 53,4% entre 1994 et 1998, soit une hausse de 2 points. Par contre, la situation des agriculteurs du coton s'est améliorée : le taux de personnes pauvres a connu une diminution, passant de 50,1% à 42,4% dans la même période, soit une baisse de près de 8 points.

Ces différentes analyses permettent de dire que le coton joue un rôle important dans la réduction de la pauvreté au Burkina. Ce rôle pourrait être plus accru si :

- d'une part, les perspectives d'expansion de la culture cotonnière se confirmeraient non seulement dans les zones dites cotonnières (couvrant une partie de l'Ouest et du Sud du pays) mais aussi dans les nouvelles zones de production dans l'Est du pays , et,
- d'autre part, la SOFITEX pratique une politique de prix plus favorable aux producteurs de coton.

Tableau 2 : Indices de la pauvreté selon le groupe socioéconomique du chef de ménage (1994 et1998).

	Incidence 1994	Incidence 1998
Salariés du public	2,3	5,9
Salariés du privé structuré	0,7	1,1
Salariés du privé non structuré	10,1	16,2
Indépendants ou employés non agricoles	9,5	12,7
Agriculteurs de coton	50,1	42,4
Agriculteurs vivriers	51,5	53,4
Aides familiales, bénévoles et apprentis	25,4	29,3
Chômeurs	13,3	30,1
Chefs de ménage inactifs	43,6	41,3
Total	44,5	45,3

Source : INSD

2.3 Exportation et croissance

Le lien entre les exportations et la croissance peuvent être abordé de plusieurs manières. Nous avons choisi de faire une analyse économétrique qui nous permettra d'avoir l'impact des exportations sur la croissance.

Pour ce faire, nous partons d'un modèle simple de type Solow auquel nous ajoutons les exportations. On considère plusieurs facteurs susceptibles d'expliquer la croissance des richesses du pays, c'est-à-dire du PIB par tête. Il s'agit du stock de capital par tête, de l'efficacité du travail et des exportations par tête.

⁴ Dans le modèle de façon stricte, le PIB est une variable de flux et K et L sont des variables de stocks, c'est-à-dire que ce sont les taux des flux de services de ces facteurs qui devraient être inclus dans la fonction de production. Par simplicité, les taux d'utilisation sont fixés à un.

Le modèle se présente comme suit : $PIB = AKaEg$, où PIB représente le produit intérieur brut par tête, K, le capital par tête, E, les exportations par tête et A, l'efficacité du travail .

L'analyse de la stationnarité des séries chronologiques (PIB, K, et E) montre qu'elles sont toutes intégrées d'ordre 2 sauf la série exportation par tête qui est intégrée d'ordre 1 (voir annexe).

Les résultats de l'analyse de la cointégration indiquent qu'il existe au moins trois relations de cointégration entre les quatre variables. Cela veut dire qu'il y a des relations de long terme entre les différentes variables du modèle soit au niveau de la différence première ou de la différence seconde (voir annexe 1). Ce qui permet d'utiliser un modèle à correction d'erreur (voir annexe 1) qui se présente comme suit : $D(\text{LogPIB}_t) = b_0 + b_1 D(\text{LogPIB}_{t-1}) + b_2 \text{LogPIB}_{t-1} + b_3 D(\text{LogSTOCK}_t) + b_4 D(\text{LogSTOCK}_{t-1}) + b_5 \text{LogSTOCK}_{t-1} + b_6 D(\text{LogEXPORT}_t) + b_6 \text{LogEXPORT}_{t-1}$, où D est l'opérateur de retard.

Une telle modélisation permet de distinguer les élasticités de court terme et les élasticités de long terme.

L'estimation de ce modèle à partir des données de la Banque Mondiale de 1967 à 1999 par les moindres carrés ordinaires, donne les résultats suivants :

Tableau 3 : Résultats condensés de la régression

Effet de 1% d'augmentation	Court terme	Long terme
du stock de capital par tête sur le PIB	1,05%	Impact non significatif
des exportations par tête sur le PIB	0,27%	0,64%

Source : Résultat de la régression (annexe).

Le modèle indique qu'à court terme, le stock de capital par tête a un impact positif et significatif sur la croissance : quand le stock de capital par tête croît de 1%, le PIB croît de 1,05%. Ce résultat s'explique par le fait que les investissements qui alimentent en fait le stock de capital ont toujours été un moteur de la croissance. Cependant, le modèle indique qu'à long terme, le stock de capital par tête n'a pas un impact significatif pour la croissance au Burkina : cela peut dénoter un problème de qualité des investissements et celui de leur renouvellement. Une grande partie des investissements du Burkina sont des investissements publics qui se situent dans les domaines sociaux et qui ne sont pas directement productifs.

En ce qui concerne les exportations, les résultats du modèle indiquent qu'aussi bien à long terme qu'à court terme, ils ont un impact positif et significatif sur la croissance du PIB.

A court terme, une croissance des exportations de 1% entraîne une croissance du PIB de 0.27%. L'impact des exportations est donc plus important que celui des investissements à court terme.

A long terme, l'impact des exportations est encore plus important que ses effets de court terme. En effet, 1% d'augmentation des exportations entraîne une croissance du PIB de 0.64%. Ce résultat va dans le même sens que ce que plusieurs analyses théoriques ont prédit comme effet de la libéralisation des échanges sur une économie.

Cependant, des contraintes empêchent les exportations du Burkina de connaître une promotion soutenue.

3. Les contraintes des exportations au Burkina

Les exportations du Burkina sont faible à cause de facteurs multiformes dont les principales sont: la faible diversification des produits, l'absence d'une véritable politique de promotion des exportations et la faible organisation des acteurs.

3.1 La faible diversification des produits

La concentration des exportations autour de quelques produits rend une économie virtuellement vulnérable puisque le moindre choc sur les marchés de ces produits peut avoir des conséquences nuisibles sur cette économie. L'analyse des structures des exportations a permis de constater que près de 69% des exportations du Burkina se concentrent autour de deux groupes de produits (coton et produits de l'élevage).

Dans la littérature, il existe des indices plus élaborés pour analyser ce problème de concentration des exportations. L'indice de concentration des exportations de marchandises de la CNUCED est, à nos jours, largement utilisé par les analystes. Son calcul⁵ tient compte du nombre de produits exportés mondialement par les différents pays, la part et le nombre de produits exportés par chaque pays. L'indicateur ainsi obtenu est compris entre 0 et 1. Quand il est proche de 1, cela veut dire que les exportations du pays sont concentrées autour de quelques produits dans une panoplie de produits exportables mondialement. Par contre, quand il est proche de 0, cela veut dire que le pays en question a des exportations très diversifiées.

Le tableau suivant donne quelques valeurs de l'indice de concentration calculé sur le Burkina. Il indique que les exportations du Burkina se sont concentrées à travers le temps. L'indice de concentration était de 0,441 dans les années 1970 et il a augmenté jusqu'à atteindre 0,623 en 1992. Cela indique qu'un effort de diversification n'a pas été fait dans le pays.

Tableau 4 : Evolution de l'indice de concentration des exportations du Burkina

Période	Indice de concentration
1970	0,441
1985	0,541
1986	0,439
1992	0,623

Source : CNUCED

⁵
$$Hi = \frac{\sum_{j=1}^{239} (Eij/Ei)^2}{1 - (1/239)}$$

Hi = Indice de concentration du pays *i*
Eij = Valeur des exportations du produit *j* par le pays *i*
$$Ei = \sum_{j=1}^{239} Eij$$

239 nombre de produits (il varie chaque année)

En comparaison avec les indices de concentration d'autres pays sur la base des calculs de 1992, on peut dire que le Burkina est parmi les pays de la sous-région qui ont les structures d'exportation les plus concentrées. Le Burkina avait à cette période, un indice de 0,62 contre 0,258 pour le Sénégal et 0,368 pour la Côte d'Ivoire.

Tableau 5 : Comparaison des indices de concentration des exportations du Burkina avec d'autres pays pour 1992

Pays	Indice de concentration
Burkina	0,623
Sénégal	0,258
Togo	0,491
Côte d'Ivoire	0,368
Ghana	0,468
Canada	0,125
Belgique	0,106

Source : CNUCED

3.2 L'absence de véritable politique d'exportation

Les différents documents de politiques économiques et sociales du Burkina font un large cas des exportations, mais dans la pratique, il existe des nuances avec les déclarations d'intention.

a) Les politiques énoncées

Par rapport aux politiques annoncées, la promotion des exportations est souhaitée par le gouvernement et cela est signalé dans plusieurs documents dont le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP). L'axe stratégique 1, à savoir «accélérer la croissance et la fonder sur l'équité» comprend entre autres, «Accroître la compétitivité de l'économie et réduire les coûts des facteurs». L'accroissement de la compétitivité de l'économie suppose la compétitivité externe et la compétitivité interne : les produits burkinabè doivent pouvoir concurrencer efficacement les produits étrangers aussi bien au Burkina que sur les marchés étrangers concernés par les exportations du pays. Cependant, la problématique des exportations n'est pas présentée de façon explicite. C'est au niveau des stratégies de l'agriculture et de l'élevage que la promotion des exportations apparaît clairement. Le document souligne que les exportables de l'agriculture et de l'élevage seront les principaux générateurs de croissance pour l'économie burkinabè dans le moyen terme. Il souligne également de façon explicite qu'il faut augmenter la compétitivité des cultures de rente dans le contexte de la mondialisation parce que ces cultures présentent des marges bénéficiaires intéressantes pour le producteur. Elles ont un effet structurant sur l'ensemble du secteur agricole (nécessité d'organiser les services en amont et en aval). Cependant, dans la promotion des activités génératrices de revenus, on ne fait plus cas de façon explicite des cultures d'exportation. Pourtant, les possibilités d'accroissement des revenus sont plus grandes au niveau de ces cultures qu'à celui des cultures vivrières classiques.

b) Les politiques pratiquées

Dans la pratique, la promotion des exportations n'est pas une réalité lorsqu'on examine les différentes filières en dehors de la filière coton qui bénéficie d'une attention particulière de l'Etat. Tout se passe comme si l'Etat se contentait des exportations de coton et se soucie peu des autres secteurs d'exportation. Il n'y a pas une cohérence d'ensemble des différentes politiques d'exportation.

L'analyse de la situation des différentes filières va nous permettre de mieux étayer ce point de vue.

Au niveau de la filière fruits et légumes, avec la mise en œuvre du Programme d'Ajustement du Secteur Agricole (PASA), l'Etat s'est désengagé de la filière et l'Association Professionnelle des Exportateurs des Fruits et Légumes du Burkina (APEFEL-B) a pris le relais dans la perspective de la relance de la filière par le secteur privé. Cette association devait donc faire face à des coûts de fonctionnement. L'Agence Française de Développement (AFD), à travers une convention signée en 1995, a décidé d'appuyer la structure pour quatre ans. Mais la mise en place de la convention a connu des difficultés qui ont abouti actuellement à la liquidation possible de la structure sans que les autorités publiques n'apportent leur contribution de manière énergique pour équilibrer la situation, malgré les propositions qui ont été faites par les structures appropriées comme le Comité National pour la Promotion des Exportations des Fruits et Légumes (CNPEF). En effet, le CNPEF a proposé un Plan d'Action Prioritaire pour toute la filière ainsi que pour le financement de l'APEFEL-B à travers le recours aux fonds STABEX. Le comité pense en outre, qu'il faut une clarification des orientations politiques en matière d'exportation des fruits et légumes. Selon le diagnostic du CNPEF, le Plan Stratégique d'Orientations a été adopté par le gouvernement comme cadre d'orientation de référence des acteurs de la filière et des partenaires au développement intéressés par la filière. Ce plan consacre l'option du gouvernement de soutenir les organisations professionnelles par filière dans leur configuration actuelle, articulée autour des groupements et coopératives de producteurs d'une part et des entreprises d'exportation, d'autre part. Pour le comité, l'option récente du soutien à l'émergence de l'agro-business, survenant au moment même où des problèmes pressants de la filière restent sans solutions malgré les propositions faites, nécessite une clarification des orientations politiques actuelles. Le gouvernement devrait réaffirmer par un message fort que l'option pour une politique d'émergence de l'agro-industrie ne remet pas en cause l'engagement politique du soutien aux acteurs actuels de la sous-filière d'exportation de fruits et légumes.

Ce manque de volonté suffisante de l'Etat est confirmé par d'autres rapports comme l'étude de mise en œuvre des mesures sur la facilitation du commerce dans la filière fruits et légumes de DANIDA⁶

• Dans ce rapport, les auteurs font la hiérarchie des problèmes qui minent le développement des exportations des fruits et légumes. Ils soutiennent que ces problèmes ne sont pas liés forcément à des investissements nécessaires mais concernent plutôt

la volonté d'agir pour résoudre les problèmes, la capacité en management pour les résoudre et la coordination générale des étapes de la production, de contrôle de qualité du produit et d'exportation.

Au niveau de la filière bétail et viande, la création d'un ministère plein des Ressources animales a été ressentie comme un espoir pour les acteurs de la filière, mais force est de constater que les ressources financières n'ont pas suivi. Les investissements nécessaires notamment en ce qui concerne les exportations n'ont pas été réalisés. Le projet de construction d'un abattoir moderne a été mis en veilleuse au profit d'un projet de réhabilitation de l'abattoir frigorifique de Ouagadougou qui est devenu obsolète. Les investissements dans des camions frigorifiques pour mettre l'accent sur les exportations de viande, ne sont plus à l'ordre du jour.

⁶ Danish International Development Agency (DANIDA) (1999) : *Facilitation du commerce des produits agricoles du Burkina Faso. Logistics Consulting Group, Copenhagen, Janvier 1999.*

La gomme arabique est l'exemple de la volonté de l'Etat de mettre en place une filière et de la rendre compétitive. En quelques années, les autorités en charge de l'Environnement ont réussi une adhésion massive des populations dans l'exploitation de la gomme arabique. Le pays a eu le concours des partenaires au développement et a pu obtenir des installations très modernes de transformation de la gomme, chose que la plupart des Etats qui ont commencé l'exploitation de ce produit depuis des années n'avaient pas réussi à faire.

Cependant, l'engagement de l'Etat n'a pas été soutenu et est resté parcellaire. Le soutien étatique n'est pas allé jusqu'à la création de structures intégrées capables de gérer toute la filière. Les quelques privés qui s'y sont impliqués doivent tout faire, de la production à l'exportation, sans avoir les moyens ni les compétences. L'Association Professionnelle des Exportateurs de la Gomme Arabique (APEGA) se bat sans véritable soutien de l'Etat. Après un premier soutien de l'Union Européenne à travers le fonds STABEX, l'Association se retrouve aujourd'hui sans financements et sans soutien notable de l'Etat, alors que son existence peut permettre de canaliser les efforts dans la structuration de la filière.

Le désengagement de certaines filières d'exportation n'a pas permis le développement d'un secteur privé capable comme théoriquement attendu.

c) Le désengagement de l'Etat et la stratégie de promotion des exportations

Avec les Programmes d'Ajustement Structurel (PAS), l'Etat s'est progressivement désengagé de certaines structures par la privatisation. De façon générale, la privatisation visait deux objectifs essentiels :

- rééquilibrer les dépenses de l'Etat qui comprenaient beaucoup de subventions accordées à des entreprises étatiques sans que cela ne soit justifié par leur productivité et par leur rentabilité ;
- rendre les entreprises plus compétitives par le respect des règles classiques de gestion.

Pour les entreprises ou les structures d'exportation travaillant avec le monde rural, un autre objectif était poursuivi à travers le désengagement de l'Etat et les privatisations : il s'agit de mettre en place une politique de prix favorable aux producteurs de sorte à leur permettre d'engranger le maximum possible sur le prix international.

Cependant, dans la pratique, avec le faible développement du secteur privé, certaines structures jouaient des rôles qui dépassaient le cadre des attributions d'une société privée. Il s'agit entre autres, de l'encadrement des producteurs, du développement de certains produits ou de certaines cultures et l'organisation de certains acteurs.

Dans le diagnostic fait par les acteurs de certaines filières d'exportation, la privatisation complète de certaines structures, leur liquidation ou leur restructuration ont été dommageables à certains produits d'exportation. Il s'agit par exemple de Flex Faso pour les mangues, de la Caisse de Stabilisation des Prix des Produits Agricoles (CSPPA) pour le karité et le sésame, de la Société de Financement et de Vulgarisation de l'Arachide (SOFIVAR) pour l'arachide et l'Office National du Commerce Extérieur (ONAC) pour l'ensemble de la promotion des exportations hormis le coton.

La société Flex Faso avant sa privatisation, a été le pionnier du développement des vergers (mangueraies, plantations d'anacardiers...). Elle a vulgarisé les plantations en apportant son expertise aux producteurs à travers des formations et le suivi, tout en s'occupant de l'exportation des produits comme les mangues. Avec la privatisation, le repreneur de Flex Faso n'a pas pu continuer le développement des arbres fruitiers, chose qu'avait réussi à faire le projet fruitier devenu par la suite Flex Faso. En réalité, un privé ne peut s'adonner à cette activité dont il ne peut être sûr de bénéficier totalement des externalités positives alors qu'il en supporte les coûts. Il en a résulté une stagnation du développement des vergers. Le cahier de charges de Flex-Faso aurait dû inclure des investissements dans un terminal fruitier comme les autorités tentent de le faire actuellement et une chaîne de conditionnement. Ce privé n'a pas pu le faire et cela a été réellement dommageable à la filière. Toutes ces insuffisances ont entraîné la chute vertigineuse des exportations de mangues qui sont passées de plus de 2000 tonnes dans les années 1980 à moins de 200 tonnes actuellement, alors que le potentiel exportable est estimé à plus de 85 000 tonnes. Cela constitue un vrai manque à gagner pour les producteurs burkinabè et autant d'opportunités ratées de réduction de la pauvreté.

En plus de son rôle de péréquation, la CSPPA encadrait également certains exportateurs de cru comme le karité et le sésame. La liquidation de la CSPPA n'a pas été accompagnée de la création d'une structure capable de suppléer l'Etat dans ce domaine. Il s'en est suivi une désorganisation de la filière qui met à rude épreuve la compétitivité qualité de ces produits.

L'ONAC qui a été créé en 1974 a longtemps cherché ses marques jusqu'en 1982, date à laquelle le problème de son financement a été réglé par un décret qui octroyait à l'Office un prélèvement de 0,25% sur la valeur des importations (CAF) et des exportations (FOB). Les attributions qui lui étaient alors confiées étaient entre autres :

- l'étude des problèmes et des marchés intéressant les exportateurs et les importateurs du Burkina et;
- l'organisation, la stimulation et la réalisation de la promotion des ventes des produits burkinabè à l'étranger en accord avec les exportateurs et les administrations intéressées ;

A partir de 1992, avec la vague des restructurations, l'ONAC a connu une réduction drastique des ressources financières opérée par la loi de finances de 1995 qui a supprimé la parafiscalité au profit de l'ONAC, et institué en lieu et place, une subvention compensatrice annuelle inscrite au budget de l'Etat. Le budget de l'ONAC est ainsi passé de 442 millions de FCFA en 1991 (avant dévaluation) à environ 200 millions de FCFA de nos jours. Ce budget ne lui permettait plus d'assurer efficacement sa mission. L'intention de certains partenaires au développement était de supprimer carrément l'ONAC.

Cependant, dans la plupart des pays de l'OCDE, l'appui aux entreprises exportatrices a rarement fait défaut, chacun des gouvernements s'évertuant à alléger les charges des frais d'exportations de ses entreprises. Le problème qui se pose plutôt est le degré d'aide aux exportateurs puisque les instances régulatrices fixent des normes au-delà desquelles elles considèrent comme concurrence déloyale l'aide apportée aux entreprises exportatrices. En France, à travers le Centre National de Commerce Extérieur (CNCE) et les Chambres de commerce, des appuis sont apportés aux exportateurs à chaque étape des opérations d'exportations (prospection, assurance, financement, promotion...).

En Afrique également, certains pays comme ceux du Maghreb tels que la Tunisie et le Maroc ont une politique très active de promotion des exportations.

En Tunisie par exemple, il existe un Conseil Supérieur de l'Exportation et de l'Investissement (CSEI) qui a été créé en 1997 et qui est présidé par le Président de la République. Ce Conseil est chargé de la fixation des objectifs et de l'élaboration de la stratégie du pays dans le domaine des exportations, de l'adoption de mesures nécessaires à la réalisation de ces objectifs, de l'évaluation et du suivi des résultats des exportations et de l'adoption de solutions appropriées aux difficultés éventuelles. La création du CSEI a donné plus de poids au Centre de Promotion des Exportations (CEPEX) qui est déjà assez dynamique dans la promotion des exportations avec une multitude de produits qu'il propose aux exportateurs. Une politique vraiment active promotion des exportations est indispensables pour augmenter les parts de marché du Burkina qui détient encore de nombreux potentiels non exploités.

3.3 La faible organisation des exportateurs ou des associations d'exportateurs

En dehors de la filière coton qui a une structuration solide, la plupart des autres filières connaissent des difficultés organisationnelles tant au niveau des individus, des structures que des associations.

Par exemple, le secteur des oléagineux à l'instar de plusieurs autres se caractérise par sa grande désorganisation. Au niveau des exportateurs, il y a plusieurs organisations faïtières qui se concurrencent sans que l'on ne sache qui doit être le répondant de la filière en matière d'organisation. Les plus importantes sont :

l'Association des Importateurs et Exportateurs des Produits du Cru (ASIE) créée en 1987 et qui compte 60 membres ;

le Conseil des Oléagineux du Burkina (COB), conçu à l'origine comme une organisation interprofessionnelle, dans le cadre de l'accord STABEX conclu entre l'Etat et l'Union Européenne en 1994, constitué en 2000 ;

l'Association des Importateurs et Exportateurs de Produits Oléagineux (AIEPO) créée en 1997 et comptant 60 membres.

Cette multiplicité de structures ne facilite pas la tâche dans le sens d'une politique commune à laquelle tous les acteurs adhéreront. Cela pose en même temps le problème de financement : les risques encourus par les banques sont plus élevés dans un contexte de risque accru par l'absence de synergie dans la filière.

Dans certains cas, l'inorganisation peut être préjudiciable aux initiatives prises en aval pour le développement de la filière. C'est l'expérience amère qu'a vécue la SOCOPA qui n'a pas pu faire fonctionner son usine de dépelliculage à cause des problèmes de spéculation et d'approvisionnement .

Au niveau de la filière fruits et légumes, l'APEFEL-B qui était une structure prometteuse se débat dans des difficultés aujourd'hui à cause de multiples problèmes dont les dissensions internes entre ses membres et le manque de financement.

Au niveau de la filière bétail-viande et de la gomme arabique, les associations des exportateurs connaissent toutes des problèmes du fait du manque de moyens pour leur fonctionnements adéquat.

Le problème de la formation est un problème transversal pour la quasi totalité des filières d'exportation. A chaque maillon des filières (production, transformation, conditionnement, commercialisation), la formation des acteurs est un handicap et ce problème se pose avec beaucoup plus d'acuité au niveau des exportations.

La population burkinabè est très peu instruite, ce qui en fait un faible capital humain. En effet, les données de l'INSD de 1998 indiquent que seulement 20,5% des Burkinabè sont alphabétisés. Par rapport au niveau d'instruction, 14% seulement ont au moins le niveau primaire, 3,5% le niveau secondaire et moins de 2% , le niveau supérieur.

Dans ces conditions, le problème de formation devient crucial surtout dans un domaine comme celui des exportations où les normes de qualité sont très strictes et leur non respect entraîne une perte de compétitivité ou un déclassement des produits. Ces normes ne peuvent être comprises que lorsque les acteurs concernés sont formés et cela n'est souvent pas le cas à l'exception de ceux de la filière coton qui bénéficient d'une attention particulière. Cependant, même dans ce cas, les rendements sont faibles comparativement à la moyenne mondiale et cela indique que des efforts doivent être encore faits.

Certains produits se caractérisent par la complexité de leur qualité comme la gomme, arabique. Il y a plusieurs types de gomme qui existent au Burkina et pour avoir une valeur marchande, le moindre mélange doit être évité. En outre, pour le même type de gomme un triage doit être fait pour présenter des gommes de taille homogène. Ce travail ne peut être fait que par des acteurs bien formés. Il n'est donc pas étonnant que jusque-là, le Burkina n'ait pas réussi à devenir un exportateur reconnu de ce produit.

Le même raisonnement peut être fait pour plusieurs produits comme ceux de la filière oléagineux.

Les exportateurs qui se positionnent souvent comme principaux exportateurs sont dans une large mesure, des illettrés et cette situation joue sur leur capacité à opérer efficacement sur le marché international qui se caractérise par la complexité des procédures.

Cet handicap aurait pu être minimisé si les associations d'exportateurs avaient plus de dynamisme et de capacité. A ce niveau également, il y a des problèmes de formation : les membres n'ont souvent pas la capacité d'influer sur les synergies internes pour placer leur association dans une meilleure posture. Le déficit de formation porte sur le domaine de la vie associative et des procédures d'obtention de financement et de lobbying.

L'ONAC qui a inscrit la formation des exportateurs dans ses missions manque de moyens humains et matériels pour cette activité.

Conclusion et recommandations

Le Burkina est un pays qui exporte peu par rapport à son potentiel exportable. Il exporte autour de 8 à 10% de son PIB contre une moyenne de 27% pour l'ensemble des pays de l'UEMOA.

L'étude montre que les exportations contribuent fortement à la croissance du PIB aussi bien à court terme qu'à long terme. A court terme, une croissance des exportations de 1% entraîne une croissance du PIB de 0.27%. A long terme, l'impact des exportations est plus important que ses effets de court terme. En effet, 1% d'augmentation des exportations entraîne une croissance du PIB de 0.78%. L'étude montre également qu'à court terme, l'impact des exportations est plus important que celui des investissements dans la croissance du PIB.

En dehors du coton qui connaît une forte hausse depuis plusieurs décennies toutes les autres filières d'exportations connaissent des difficultés. Le diagnostic des causes de cette situation montre que de façon générale, les filières d'exportation sont mal organisées. Ce diagnostic montre qu'il existe de

graves problèmes institutionnels et organisationnels pour toutes les filières (des associations sans moyens de leurs ambitions ou peu crédibles, des structures d'encadrement inexistantes ou faibles, des problèmes de financement..).

L'étude montre que le désengagement de l'Etat sans mesures d'accompagnement a été dommageable à beaucoup de filières.

Pour ce faire l'étude propose un certains nombres de recommandations :

1. Elaboration d'un Plan d'Actions Prioritaires pour la relance des exportations. Son élaboration pourra impliquer le ministère en charge des Finances, le ministère en charge de l'Economie et du Développement, le ministère en charge du Commerce, les ministères spécifiques concernés (Agriculture, Elevage, Mines, Industrie, etc.) et les institutions spécialisées comme l'Office National du Commerce Extérieur (ONAC), la Chambre de Commerce, d'Industrie et d'Artisanat de même que les associations d'exportateurs au niveau des filières.

L'ONAC pourrait être le point focal et le pivot des démarches et des négociations. Ce plan doit proposer des actions transversales de toutes les filières qui peuvent doper les exportations du pays. C'est ce qui est appelé la construction d'une capacité d'exportation (export capacity building)

2. Inscription du Plan d'Actions Prioritaires dans le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté.

3. Création d'un Comité de suivi du Plan d'Actions pour la Relance des Exportations. Ce comité pourrait également être piloté par l'ONAC avec la même composition que celle de l'élaboration. Le rôle du comité de suivi est d'autant plus important qu'au Burkina, l'expérience montre que les plans existent mais leur mise en œuvre fait défaut.

4. Elaboration d'un plan d'actions prioritaires par filière à l'image du plan qu'avait proposé le Comité National pour la Promotion des Exportations de Fruits et Légumes (CNPEFL). Le plan d'actions prioritaires par filière devrait proposer des actions concrètes à mener dans la filière pour la promotion des exportations.

5. Mise en place également d'un Comité de suivi des plans d'actions prioritaires par filière qui aurait le même mandat que celui du plan d'actions prioritaires global.

6. Responsabilisation d'une seule association faîtière capable de représenter les intérêts des exportateurs de la filière.

Agenor, Pierre Richard (2000) *L'économie de l'ajustement et de la croissance*, Academic Press

APEFEL B (2001): *Communication adressée à Monsieur le directeur Général de la Coopération sur la Nécessité d'un engagement politique majeur de l'Etat pour la relance de la sous-filière d'exportation des fruits et légumes*. Association Professionnelle des Exportateurs des Fruits et Légumes, Mars 2001.

Ba Sékou (2000) : *Note sur la stratégie de redéploiement de l'ONAC*. Ministère du Commerce, de l'Industrie et de l'Artisanat. ", mars 2000.

Danish International Development Agency (DANIDA) (1999) : *Facilitation du commerce des produits agricoles du Burkina Faso*. Logistics Consulting Group, Copenhague, Janvier 1999.

Edwards S. (1989): *Openness, outward orientation, trade liberalization economic performance in developing countries*. PPR Working paper N°199, World Bank, June 1989.

Fosu A. K. (1990): *Export and economic growth: the African case*. World Development; Juin 1990.

Ministère de l'Economie et du Développement (2001) : " *Rapport sur l'économie du Burkina Faso : Budget de l'Etat et lutte contre la pauvreté*. Ministère de l'Economie et du Développement, 2001.

Ministère des Ressources Animales (2000) : *Plans d'actions et programme d'investissement du secteur de l'élevage au Burkina Faso : Diagnostics, axes d'intervention et programmes prioritaires*. Version finale ; Ministère des Ressources Animales, Octobre 2000.

Projet JITAP (2002): *Demande internationale pour quatre produits oléagineux du Burkina Faso: Sésame, Karité, Arachide et Noix de cajou*. ONAC, projet JITAP, 22 Novembre 2002.

Rodrik et Dani (1999): *Making openness work: the new global economy and developing countries*. Overseas Development Council, 1999.

Serges Calabre (1999) : *Compétitivité présente et future des principaux produits d'exportation du Burkina Faso : coton, or, produits animaux, fruits et légumes*. Symposium sur " comment diversifier les sources de croissance au Burkina Faso dans le contexte de la mondialisation et de la régionalisation de l'économie." Ministère de l'Economie et des Finances, Décembre 1999.

Sirima B.; D. Bambara ; N. Paré; K. Savadogo (1999) : *Burkina Faso : Compétitivité et croissance économique ; orientations, stratégies et actions*. Banque Mondiale et Ministère de l'Economie et des Finances, Ouagadougou, Mai 1999.

Teby B. (1999) : *Comment tirer parti des accords internationaux*, Symposium sur "comment diversifier les sources de croissance au Burkina Faso dans le contexte de la mondialisation et de la régionalisation de l'économie."Ministère de l'Economie et des Finances, Décembre 1999.

Tiendrébégo C. et J. Bayoulou, SOFITEX (1999) : *Compétitivité présente et future de la filière coton*. Symposium sur "comment diversifier les sources de croissance au Burkina Faso dans le contexte de mondialisation et de régionalisation de l'économie », Ministère de l'Economie et des Finances, Décembre 1999.

**EDUCATION DE BASE
ET
STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT EN AFRIQUE**

par Jean-Claude Berthélemy
Professeur d'Economie à l'Université Paris Panthéon Sorbonne

TABLE DES MATIERES

Introduction

I. Education et croissance en Afrique : comment orienter les politiques ?

1. L'effet attendu de l'éducation sur la croissance
2. Le rôle de la distribution de l'éducation dans la croissance
3. La relation entre le niveau moyen d'éducation et sa concentration
4. L'arbitrage entre les ordres d'enseignement constaté en Afrique sub-saharienne
5. L'arbitrage optimal entre les ordres d'enseignement
6. Autres considérations distributives
7. Conclusion

II. L'éducation dans les politiques de développement en Afrique

1. Le cadre macroéconomique des DSRP
2. Les stratégies éducatives dans les DSRP
3. Le rôle de la société civile
4. L'exemple de l'Ouganda
5. Conclusion

Conclusion d'ensemble

Bibliographie

INTRODUCTION

L'éducation est, en Afrique sub-Saharienne comme ailleurs, l'un des principaux secteurs d'intervention de la puissance publique, qui y consacre une partie considérable de ses ressources budgétaires. Le retard de l'Afrique en matière éducative est cependant très grand, et constitue un obstacle majeur à la croissance et à la réduction de la pauvreté. Parallèlement, la faible croissance limite les marges de manœuvre disponibles pour financer une extension de la scolarisation, tout comme d'ailleurs le faible niveau d'instruction de la population limite la capacité des écoles à délivrer une instruction de bonne qualité aux enfants scolarisés.

L'éducation est donc au cœur des phénomènes de pièges de pauvreté dans lesquels se trouvent les pays d'Afrique sub-saharienne, en raison des processus cumulatifs qui existent entre stagnation économique, faiblesse des politiques publiques et insuffisance des capacités productives de la population.

Pour tenter de sortir de cette situation, les agences d'aide, les gouvernements et la société civile des pays africains doivent tout mettre en œuvre pour améliorer le dispositif des politiques publiques éducatives. Du reste, des efforts considérables sont déjà consentis par plusieurs gouvernements africains en faveur de l'éducation, si on les mesure par la part du PIB consacrée à l'éducation, dont la médiane est dans l'ensemble de l'Afrique sub-saharienne de l'ordre de 4 pour cent ; ces efforts sont particulièrement élevés en Afrique australe et orientale, où 7 pays (Afrique du Sud, Kenya, Lesotho, Namibie, Seychelles, Swaziland et Zimbabwe) consacrent plus de 6 pour cent du PIB à l'Éducation Nationale. Toutefois, comme nous le montrerons, il n'est pas certain que ces efforts produisent les résultats escomptés. Afin de renforcer la place de l'éducation dans les stratégies de développement en Afrique, il importe donc au préalable de trouver les voies et moyens qui permettraient d'augmenter l'impact de cet effort éducatif sur le développement. Ceci suppose de faire des progrès dans deux directions complémentaires : mieux identifier les domaines dans lesquels cet effort a un impact maximal, et améliorer la capacité des gouvernements et des autres acteurs économiques et sociaux à mettre en œuvre des politiques effectives, aptes à offrir à la population des services éducatifs adéquats.

Ces deux aspects vont être abordés successivement dans la suite. Dans une première partie, nous allons examiner l'impact économique que l'on peut attendre des investissements éducatifs. Il apparaîtra que, dans de nombreux pays en développement, et notamment en Afrique sub-saharienne, l'impact des efforts éducatifs sur le développement économique est paradoxalement faible ; un certain nombre d'explications ont déjà été données à ce phénomène, que nous rappellerons pour en tirer des conclusions pour l'Afrique, mais nous insisterons sur un aspect particulier qui n'a été jusqu'à présent l'objet que de peu de recherches, celui de la distribution de l'éducation au sein de la population. Nous montrerons que dans ce domaine les politiques mises en œuvre par les gouvernements africains sont plus inégalitaires que celles pratiquées par les pays en développement qui ont émergé, et ce au détriment de l'efficacité économique comme de l'équité.

Dans une seconde partie, nous examinerons les politiques mises en œuvre dans les dernières années par les gouvernements africains pour accroître et améliorer les services éducatifs offerts à la population, dans le cadre des stratégies de réduction de la pauvreté mises en œuvre avec l'appui de la communauté inter-

¹ Source UNESCO, *rapport régional Afrique subsaharienne, 2002.*

nationale. Nous verrons alors que les problèmes rencontrés concernent aussi l'efficacité institutionnelle du dispositif éducatif, dans la mesure où les ressources investies dans l'éducation ne le sont pas toujours efficacement. Faire des progrès en la matière devrait conduire dans l'avenir à une meilleure gestion des ressources budgétaires disponibles et devrait aussi laisser une plus grande initiative et des responsabilités accrues à la société civile.

I. EDUCATION ET CROISSANCE EN AFRIQUE : COMMENT ORIENTER LES POLITIQUES ?

1. L'effet attendu de l'éducation sur la croissance

Depuis les travaux de Mincer (1974) et Psacharopoulos (1973), un certain nombre d'observations dans différentes régions du monde ont permis de montrer que le rendement des investissements éducatifs était élevé, aussi bien au niveau social qu'au niveau privé.

Ces travaux mettent en relation, à partir de données d'observations micro-économiques, les revenus du travail et le nombre d'années d'études dont ont bénéficié les individus, lequel mesure leur « capital humain ». L'apport de Mincer a été de montrer qu'une bonne spécification approchée consistait à mettre en relation le logarithme du revenu et le nombre d'années d'études

$$\log(w) = a + B$$

et que le coefficient b de cette relation pouvait s'interpréter comme le rendement privé de l'éducation.

L'approximation ainsi proposée repose sur l'hypothèse que le coût d'opportunité de l'investissement éducatif peut se mesurer par le revenu du travail qu'auraient eu les individus scolarisés en l'absence de scolarisation. D'après Psacharopoulos, cette approximation conduit à sous-estimer les rendements de l'éducation primaire compte tenu du fait que les enfants en âge d'aller à l'école primaire ne sont pas, ou en tout cas pas tous, en âge de travailler. Pour cette raison, il vaut mieux en théorie se référer, s'agissant des pays africains où la question de l'éducation primaire reste primordiale, à un concept plus précis, qui consiste à mesurer directement le rendement privé et le rendement social de l'éducation, à partir d'observations sur les revenus des individus ayant bénéficié de la scolarisation et sur les coûts de cette scolarisation. Cette approche souffre cependant d'une insuffisance des données disponibles et de leur représentativité de l'ensemble de la population. Ces différentes mesures ont été développées notamment par Psacharopoulos (1994).

Bien que reposant sur un échantillon réduit de pays, notamment en Afrique où la contrainte de disponibilité des données est la plus forte, les résultats obtenus par Psacharopoulos sont dénués de toute ambiguïté :

- le rendement de l'éducation est toujours élevé, comparé aux taux d'intérêt réels sur le marché du capital ;
- le rendement de l'éducation primaire est plus élevé que celui de l'éducation secondaire, qui est lui-même plus élevé que celui de l'éducation supérieure ;
- le rendement de l'éducation est plus élevé en Afrique sub-saharienne que partout ailleurs.

Ces observations, qui sont synthétisées dans le Tableau 1 repris de Psacharopoulos (1994), suggèrent clairement que l'éducation, et notamment l'éducation primaire, doit représenter une priorité élevée dans les politiques de développement.

Tableau 1 Estimations micro-économiques du rendement de l'éducation par région

Région	Rendement estimé par équation de Mincer	Rendement social éducation primaire	Rendement social éducation secondaire	Rendement social éducation supérieure
Afrique sub-saharienne	13.4	24.3	18.2	11.2
Asie	9.6	19.9	13.3	11.7
Afrique du Nord & Moyen Orient	8.2	15.5	11.2	10.6
Amérique latine	12.4	17.9	12.8	12.3
OCDE	6.8	14.4	10.2	8.7

Source : Psacharopoulos (1994)

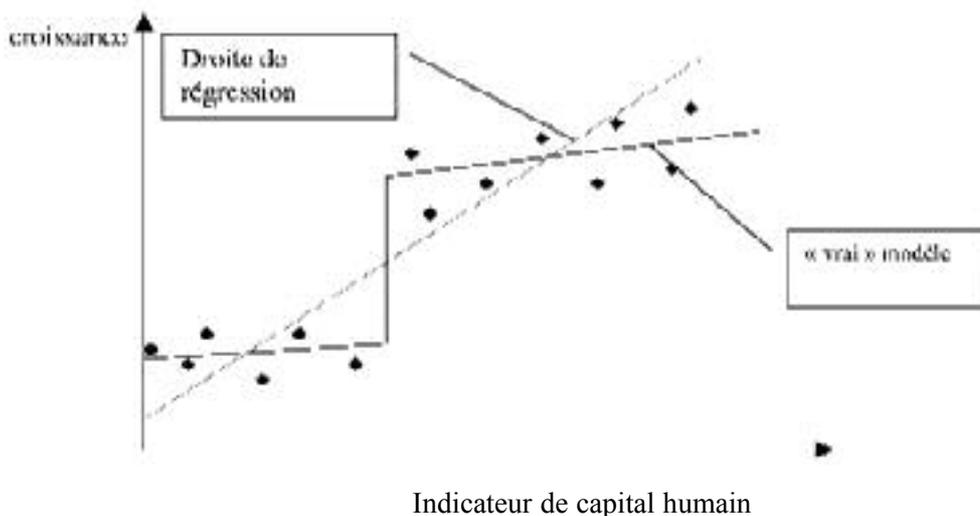
Le passage du niveau micro-économique au niveau macro-économique n'est cependant pas évident ici. De nombreuses études menées au cours des années 1990 ont en effet mis en cause l'existence d'une relation entre la croissance, ou même le niveau des revenus, et le capital humain disponible dans l'économie, mesuré par le nombre moyen d'années d'études dans la population. Cette relation est parfois négative plutôt que positive, et le plus souvent elle n'est pas significative.² Il y a donc discordance entre les observations micro- et macro-économiques.

Les débats sur ce paradoxe ont donné naissance à plusieurs analyses complémentaires, qui visent à mieux rendre compte du rôle que le capital humain peut jouer dans la croissance économique.

Certaines explications mettent en cause la qualité des données, et la spécification utilisée. Le travail de Cohen et Soto (2001) constitue un bon exemple récent de ce courant d'analyse. Ils montrent que, quand on utilise des données de bonne qualité dans une spécification semi-logarithmique à la Mincer, on obtient plus facilement un effet positif du capital humain sur les revenus. Cependant, pour notre objet, ce type d'explication est de peu d'utilité, car les données de bonne qualité sont rares en ce qui concerne l'Afrique sub-saharienne, ce qui par conséquent élimine une grande partie des pays de la région de l'analyse. On peut aussi noter que, d'après certains travaux théoriques (Berthélemy, 2002), il pourrait exister des équilibres multiples liés au niveau de développement éducatif : en l'absence de travail qualifié, la productivité du secteur éducatif est nécessairement faible, ce qui enferme l'économie dans un équilibre bas stable, où le niveau éducatif de la population reste durablement bas. Il en découle que la relation qui lie capital humain et production (ou croissance) est fortement non-linéaire, ce qui pourrait expliquer que l'on ne puisse pas l'estimer correctement. Le « bon » modèle est en effet un modèle dans lequel le groupe des pays pauvres, démunis de capital humain, a une croissance faible et indépendante à la marge de leurs efforts de scolarisation, tandis que les pays développés ont une croissance plus forte. Une telle analyse est d'application directe en Afrique, où la plupart des pays sont classés dans le premier groupe de pays, caractérisé par des taux de scolarisation secondaire assez bas (inférieurs à 7 pour cent dans les résultats trouvés par Berthélemy et Varoudakis, 1996). Cette analyse est synthétisée par la Figure 1

² On pourra se référer à Berthélemy, Pissarides et Varoudakis (2000) et Pritchett (2001).

Figure 1 Illustration de l'impact du capital humain sur la croissance en présence de clubs de convergence



Indicateur de capital humain

Une conséquence importante de cette analyse est que seule une politique éducative ambitieuse pourra porter ses fruits ; à l'inverse une politique incrémentale butera toujours sur une faible productivité endogène du secteur éducatif. Cette analyse milite donc pour que l'éducation soit placée au cœur des stratégies de développement en Afrique.

Un deuxième ensemble d'explications montre que le capital humain peut être mal utilisé. Ces analyses se réfèrent à la théorie des comportements de recherche de rente, qui indique que des ressources productives sont utilisées par certains individus pour obtenir une modification de la répartition des revenus à leur profit plutôt qu'une production de richesses. De telles modifications de la répartition des revenus peuvent s'appuyer notamment sur l'exploitation des distorsions créées par les réglementations étatiques. Il y a alors un gaspillage de ressources pour la collectivité, et ce gaspillage est d'autant plus grand que les distorsions sont nombreuses. Dans l'hypothèse, vraisemblable, où l'obtention de telles situations de rente réclame du travail qualifié (de juristes, d'administrateurs, etc.) il découle de ces analyses que, en présence de distorsions nombreuses, une partie significative du capital humain disponible aura d'un point de vue social une productivité nulle. Un prolongement de ces analyses a permis ainsi de mettre en évidence que l'effet du capital humain sur la croissance est d'autant plus faible que l'économie est fermée sur le plan commercial. Les économies fermées sur le plan commercial sont en effet aussi celles où il y a le plus d'occasions de capter des rentes ; il est donc naturel d'envisager que l'effet du capital humain sur la croissance soit d'autant plus faible que l'économie est fermée. Berthélemy, Pissarides et Varouidakis (2000) suggèrent aussi, sur la base de l'observation d'une part élevée de fonctionnaires dans la population active qualifiée en Afrique sub-saharienne, que le gaspillage de capital humain pourrait être deux fois plus élevé en Afrique que dans les autres régions du monde, à l'exception de l'Afrique du Nord – Moyen Orient, qui présente de ce point de vue des caractéristiques similaires. Ainsi, les fonctionnaires civils

³ Voir également Arcand et alii (2002).

représentaient en moyenne, au début des années 1990, 37% de la population active non-agricole en Afrique sub-saharienne, et 33% en Afrique du Nord et Moyen-Orient, contre 15% en Asie de l'Est, 19% en Amérique latine et 20% dans les pays de l'OCDE. L'observation de la part prédominante des sciences humaines et sociales dans l'enseignement supérieur en Afrique milite aussi dans le sens de cette analyse. Cette part est en moyenne, dans les pays pour lesquels des données sont disponibles, de 50 pour cent, et dans deux cas sur cinq elle dépasse 60 pour cent. Par comparaison, la part de ces disciplines dans l'enseignement supérieur est en moyenne de 43 pour cent dans les pays européens. Il paraît difficile d'admettre qu'il y a un plus grand besoin de telles formations en Afrique que dans les pays développés, et cette distorsion dénote probablement l'importance attachée aux compétences (juridiques, administratives) qui favorisent la recherche de rente.

On peut déduire de cette analyse que l'amélioration des politiques éducatives ne peut à elle seule affermir la croissance en Afrique. Il est impératif, simultanément, d'améliorer le cadre institutionnel de l'économie, de sorte que le capital humain disponible ne soit pas gaspillé dans des activités de recherche de rente, faute de quoi les investissements consentis risquent de l'être en pure perte du point de vue de la collectivité.

2. Le rôle de la distribution de l'éducation dans la croissance

Un troisième ensemble d'explications se réfère à la nécessité d'introduire dans les analyses macro-économiques, au-delà du capital humain agrégé disponible, les caractéristiques de sa distribution entre les individus. En effet, il n'est en toute généralité pas possible d'obtenir une agrégation parfaite, permettant de généraliser la relation micro-économique entre revenu du travail et capital humain à une relation macro-économique, et ce même en première approximation. Le problème d'agrégation se pose ici de manière particulièrement aiguë parce que l'on ne peut pas faire l'hypothèse que le capital humain peut se transférer entre les individus (alors que le capital physique est transférable entre les individus). Par suite, la répartition du capital humain dans la population active peut tout autant que son niveau moyen, influencer la croissance.

Deux arguments complémentaires vont dans ce sens. Le premier consiste à remarquer que les relations qui relient les niveaux d'éducation individuels aux salaires ou à la productivité des individus ne sont pas linéaires, comme par exemple dans les relations de Mincer. Ceci pose immédiatement un problème d'agrégation. Le second repose sur l'idée que les différentes qualifications de main d'œuvre peuvent être relativement complémentaires entre elles, notamment parce que des individus bien formés ne sont pleinement efficaces que s'ils collaborent avec d'autres individus de compétence comparable. Par conséquent le problème d'agrégation usuel peut se conjuguer à la présence d'externalités entre les individus, qui non seulement ne peuvent pas simplement s'additionner, mais aussi interagissent les uns avec les autres.

Thomas et alii (2000), qui ont développé l'analyse associée au problème d'agrégation, arrivent à la conclusion que la concentration du capital humain a un effet négatif sur la croissance quand cette concen-

⁴ Voir Berthélemy, Dessus et Varoudakis (1997).

⁵ Berthélemy (2002)

⁶ Source : UNESCO, rapport régional Afrique Subsaharienne, 2002.

tration, définie comme la variabilité inter-personnelle du capital humain, est forte, et positif quand elle est faible.⁷

Les résultats théoriques de Thomas et alii reposent toutefois sur une spécification particulière qui suppose que la relation entre la productivité d'un individu et son capital humain est concave. Or cette spécification n'est pas celle retenue depuis les travaux de Mincer. La fonction de Mincer, qui postule que le revenu du travail d'un individu est une fonction exponentielle de son nombre d'années d'études, est en effet convexe et non pas concave. Si l'on suppose que l'équation de Mincer est une bonne représentation, alors il est clair qu'une grande concentration du capital humain risque d'exercer un effet positif, et non pas négatif, sur le revenu agrégé de la nation.

Pour illustrer cet argument, nous proposons d'utiliser un exemple reposant sur une représentation simplifiée de la distribution de l'éducation.

Nous considérons qu'il y a 4 classes d'individus : ceux qui n'ont pas d'éducation, ceux qui ont suivi le cursus scolaire primaire, ceux qui ont suivi le cursus secondaire et enfin ceux qui ont suivi un cursus universitaire. Nous négligeons donc dans cet exemple la prise en compte de la distribution de la population par niveau de scolarité atteint à l'intérieur de chacune des classes. Ceci revient à supposer que l'inégalité essentielle qui existe dans la distribution de l'éducation est associée à l'accès aux cycles successifs, plutôt qu'aux abandons de scolarité et aux redoublements en cours de cycle. C'est du reste à partir de cette hypothèse que travaillent les chercheurs qui ont calculé des indicateurs de concentration de l'éducation (Thomas et alii, 2000, et Castello et Domenech, 2002), faute de données de répartition du capital humain intra-classes.

Une deuxième hypothèse simplificatrice – dont le rôle n'est encore que de simplifier les calculs – consiste à supposer que la durée moyenne du nombre d'années d'étude des individus qui ont poursuivi le cycle secondaire est le double de celle des individus qui n'ont poursuivi que le cycle primaire. Compte tenu du fait que la durée de ces cycles est relativement comparable – si l'on tient compte du fait que peu d'élèves vont jusqu'au bout du cycle secondaire dans les pays en développement – cette hypothèse n'aura pas beaucoup d'influence sur nos résultats. De même nous supposons que le cycle supérieur représente le triple du cycle primaire.

Soit alors s_1 la probabilité qu'un individu accède à l'enseignement primaire, s_2 la probabilité qu'il accède à l'enseignement secondaire, et s_3 celle qu'il accède à l'enseignement supérieur. La distribution du capital humain dans la population sera alors la suivante :

Un autre résultat de Thomas et alii est que la répartition du capital humain qui maximise le produit national doit être corrélée à la répartition des talents propres des individus, c'est-à-dire que ce sont les individus les plus talentueux qui doivent recevoir le plus d'éducation. Nous ne reviendrons pas sur cette conclusion, qui n'est pas remise en cause dans ce qui suit.

- une proportion $1 - s_1$ a un capital humain = 0
- une proportion $s_1 - s_2$ a un capital humain = 1
- une proportion $s_2 - s_3$ a un capital humain = 2
- une proportion s_3 a un capital humain = 3

Si nous appelons f la fonction qui relie la productivité des individus à leur capital humain, leur productivité agrégée F s'écrit :

⁷ Un autre résultat de Thomas et alii est que la répartition du capital humain qui maximise le produit national doit être corrélée à la répartition des talents propres des individus, c'est-à-dire que ce sont les individus les plus talentueux qui doivent recevoir le plus d'éducation. Nous ne reviendrons pas sur cette conclusion, qui n'est pas remise en cause dans ce qui suit.

$$F = (1-s_1)f(0) + (s_1-s_2)f(1) + (s_2-s_3)f(2) + s_3f(3) = f(0) + s_1(f(1)-f(0)) + s_2(f(2)-f(1)) + s_3(f(3)-f(2))$$

Et le capital humain agrégé H s'écrit :

$$H = s_1 + s_2 + 2(s_2 - s_3) + 3s_3 = s_1 + s_2 + s_3$$

On peut noter que, comme s_1 , s_2 et s_3 sont tous les trois compris entre 0 et 1, H sera compris entre 0 et 3.

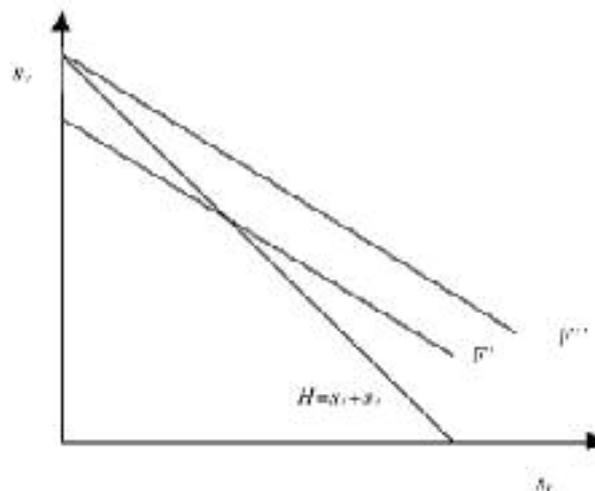
Négligeons dans un premier temps s_3 . Pour un niveau agrégé H donné, la productivité agrégée augmente donc avec s_2 (et diminue avec s_1) si et seulement si :

$$f(2) - f(1) \geq f(1) - f(0)$$

ce qui veut dire si et seulement si la fonction f est convexe.

On peut représenter H en fonction de s_1 et s_2 dans la Figure 2. Cette figure représente les différentes valeurs que prendra F (illustrées dans le graphique par F' et F''), pour un capital humain agrégé donné, en fonction de sa distribution entre les différents degrés d'éducation. F augmente donc avec l'inégalité de la distribution du capital humain quand la fonction f est convexe. F est maximal quand s_1 est égal à zéro, ce qui revient à dire quand tout le capital humain est concentré dans des individus qui ont le niveau secondaire, qui représentent alors une proportion $s_2 = H/2$ de la population, l'autre partie de la population, en proportion $1 - H/2$ (> 0) n'ayant aucune éducation.

Figure 2 Capital humain et productivité agrégée



Symétriquement, si la fonction f est concave les droites représentant F ont alors une pente supérieure à la droite représentant H. Par conséquent F est maximal quand s_2 est égal à 0, ce qui revient à dire que la distribution du capital humain qui maximise sa productivité agrégée est caractérisée par une partie $s_1 = H$ de la population dotée d'une instruction primaire et une partie $1 - H$ dotée d'aucune éducation. Si H est supérieur à 1, sachant que s_1 ne peut pas dépasser 1, la distribution optimale sera caractérisée par $s_1 = 1$ (sa valeur maximale) et $s_2 = H - 1$, c'est à dire que la population sera répartie de nouveau en deux groupes : un groupe de taille $s_1 - s_2 = 2 - H$ disposant d'éducation primaire et un groupe de taille $H - 1$ doté d'éducation secondaire.

On retrouve bien là l'idée que, quand la fonction f est concave, il existe un degré d'inégalité qui maximise la productivité agrégée du capital humain, intermédiaire entre l'égalité parfaite (qui voudrait que tous les individus aient la même éducation) et la concentration maximale. A l'inverse, si f est convexe, la productivité agrégée est maximale quand tout le capital humain est concentré dans la catégorie la plus élevée (ici le secondaire).

Ce raisonnement se généralise aisément quand on réintroduit s_3 dans l'analyse. Quand la fonction f est concave, la répartition du capital humain par classe qui maximise la productivité agrégée est caractérisée par une concentration partielle du capital humain. La distribution pour laquelle F est maximal dépendra bien entendu, comme précédemment, du niveau moyen d'éducation H atteint par la population (avec ici trois cas selon que H est inférieur à 1, inférieur à 2 (et supérieur à 1) et supérieur à 2. A l'inverse, quand f est convexe, le capital humain assurera un niveau maximum de F quand il sera totalement concentré. Ces résultats sont synthétisés dans le Tableau 2.

Tableau 2 Répartition de H pour laquelle F est maximal

		f concave			f convexe
Niveau scolaire	Proportion	$0 < H < 1$	$1 < H < 2$	$2 < H < 3$	
Aucun	$1-s_1$	$1-H$	0	0	0
Primaire	s_1-s_2	H	$2-H$	0	0
Secondaire	s_2-s_3	0	$H-1$	$2-H$	0
Supérieur	s_3	0	0	$H-2$	$H/3$

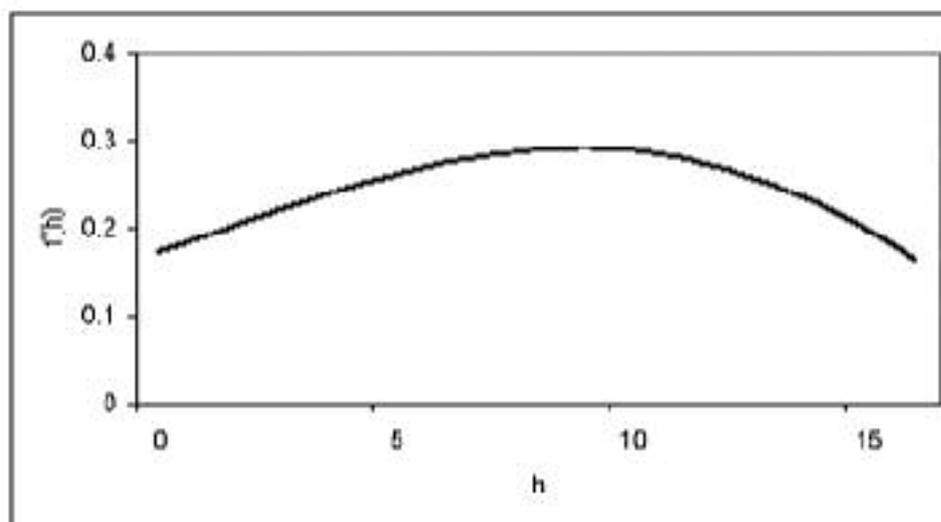
Pour juger de l'effet de la distribution du capital humain sur sa productivité agrégée, il faut donc avoir des informations sur la concavité de la fonction qui détermine, au niveau micro-économique, le rendement de l'éducation. Pour cela, l'approche la plus naturelle est d'utiliser les équations de Mincer. Si l'équation de Mincer était caractérisée par un niveau constant du rendement de l'éducation, alors la fonction f serait partout convexe, puisque le salaire (ou la productivité du travail) d'un individu serait alors une fonction exponentielle de son nombre d'années d'études.

$$w = \exp(\alpha + \beta h)$$

Cependant, les estimations des équations de Mincer suggèrent en général que le taux de rendement de l'éducation b diminue quand son niveau augmente. Il y a alors dans la fonction f deux caractéristiques qui influencent en sens contraire sa concavité : la forme exponentielle introduit un élément de convexité, mais la diminution du taux de rendement des années d'études introduit un élément de concavité. Seules des données empiriques permettent alors de trancher.

Pour obtenir de telles données, nous avons utilisé toutes les estimations d'équations de Mincer recensées par Psacharopoulos (1994, Tableau A2), et nous avons calculé par régression linéaire l'influence marginale du nombre d'années d'études h sur son rendement b . Ceci permet de définir une équation de Mincer corrigée, dans laquelle le paramètre b de rendement de l'éducation devient une fonction décroissante du nombre d'années d'études. Une simulation numérique de cette équation donne l'évolution suivante (Figure 3) de la pente de la fonction f , qui montre que jusqu'à environ la fin du premier cycle de l'enseignement secondaire cette fonction est convexe (sa pente est croissante) puis qu'elle devient concave.

Figure 3 Etude de la concavité de la relation productivité du travail - capital humain à partir des estimations des équations de Mincer



Ces observations suggèrent que, pour des niveaux de capital humain faibles, comme ceux observés en Afrique sub-saharienne, la fonction f est convexe au point moyen de la distribution du capital humain, et que par conséquent une augmentation de la concentration du capital humain aura un effet positif sur sa productivité agrégée, contrairement à la thèse de Thomas et alii (2000). En revanche, pour des pays plus développés, le point moyen de la distribution du capital humain pourra être caractérisé par une concavité de la courbe f et dans ce cas les prédictions théoriques de Thomas et alii, disant qu'il existe un niveau de concentration optimal du capital humain, seront vérifiées.

Parallèlement, l'introduction de l'effet des externalités entre les individus peut être faite en appliquant les résultats de la théorie développée par Kremer (1993). Dans cette théorie, on fait l'hypothèse que les compétences des individus sont complémentaires les unes des autres, ce qui introduit des externalités positives symétriques entre les degrés d'éducation des individus. En pratique, l'application des résultats de Kremer nous conduit à introduire un élément supplémentaire de convexité dans notre modèle.

Kremer suppose que la productivité d'une entreprise dépend du produit – plutôt que de l'addition – des compétences des individus qui y travaillent. Il en déduit que les entreprises ont intérêt à employer des travailleurs qui ont tous la même compétence, ce qui veut dire, si la compétence est définie par le niveau d'éducation, que chaque entreprise emploiera à l'équilibre des travailleurs de niveau d'éducation homogène. Dans ces conditions, tout se passe comme si, dans notre modèle, nous n'avions pas à agréger des individus, mais des entreprises, chacune étant caractérisée par le niveau (homogène) de formation h de ses employés. Leur productivité est alors fonction de hn , où n est le nombre d'employés de l'entreprise. Il y a donc clairement un élément de convexité supplémentaire dans le modèle, qui suggère que la situation dans laquelle une plus grande concentration du capital humain H augmente la productivité agrégée de l'économie peut être relativement courante.

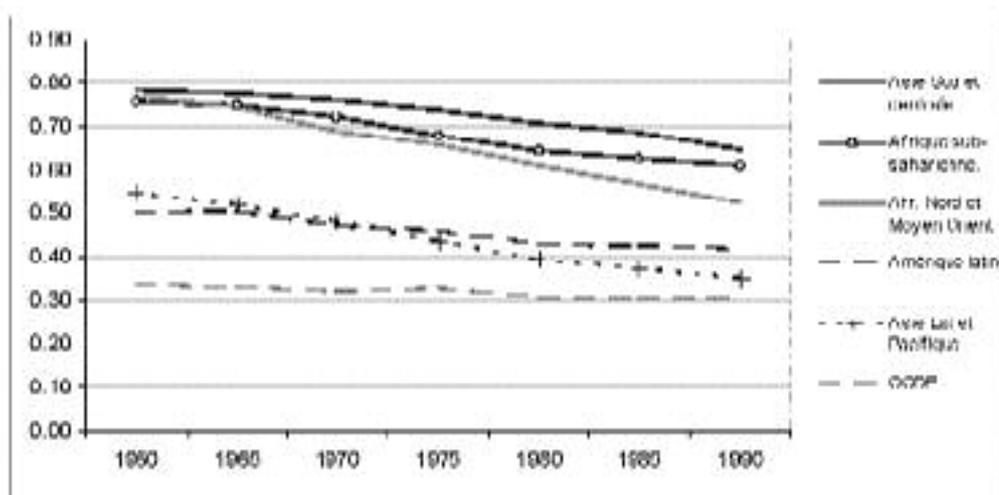
Empiriquement, la relation entre concentration du capital humain et productivité est par nature difficile à estimer, car elle ne peut pas être stable d'un pays à l'autre ni dans le temps. De fait, Lopez et alii (1998), utilisant les données de Thomas et alii (2000), ne trouvent pas de résultats très significatifs. Un travail

récent de Castello et Domenech (2002), mené sur la base de données de comparaison internationale analogues à celles de Thomas et alii, présente des résultats significatifs, qui suggèrent un effet négatif de la concentration du capital humain. Cependant, leurs résultats reposent sur une équation de croissance, alors que le modèle considéré permet d'envisager un effet sur le niveau du revenu par habitant et non pas sur son taux de croissance. Par ailleurs, comme nous le montrerons dans la section suivante, ces différentes estimations sont entachées d'un problème de très forte colinéarité entre le capital humain et sa concentration, qui empêche toute interprétation définitive des résultats trouvés, car un plus grand niveau de capital humain moyen va de pair avec une plus faible concentration de celui-ci.

3. La relation entre le niveau moyen d'éducation et sa concentration

L'observation des données de concentration de la distribution du capital humain entre les individus montre que le capital humain est en général plus concentré que les revenus en Afrique sub-saharienne. L'indice de Gini de distribution du nombre moyen d'années d'étude calculé par Thomas et alii (2000) est ainsi de 0.61 en 1990 pour les pays africains et varie selon les pays entre 0.44 (pour Maurice) et 0.91 (pour le Mali). La répartition du capital humain en Afrique sub-saharienne est donc très inégalitaire. Comme le montre la Figure 4, son degré de concentration n'est (légèrement) dépassée que par celui observé en Asie du Sud et centrale.

Figure 4 Evolutions des indices de Gini du capital humain par région



Pour partie, ce constat provient du fait que le niveau de développement éducatif de l'Afrique sub-saharienne est extrêmement faible. En effet, il y a une corrélation positive très significative, dans les données de Thomas et alii, entre le nombre moyen d'années d'études dans la population d'un pays et l'indicateur de Gini correspondant.

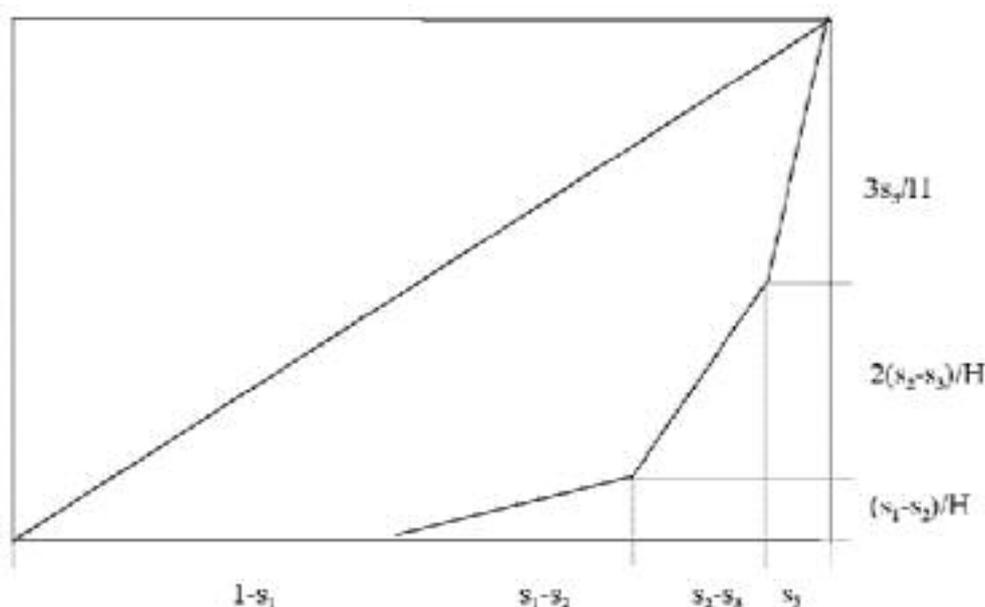
Cette corrélation s'explique assez simplement : quand le niveau moyen d'éducation est faible, il y a de nombreux individus qui ne disposent d'aucune éducation, de telle sorte que le mode de la distribution du capital humain dans la population est proche de zéro, conduisant à une valeur élevée du Gini. A l'inverse, quand l'éducation est élevée, elle est aussi généralisée à l'ensemble de la population, de telle sorte que pratiquement tous les individus, même les plus démunis, disposent d'un capital humain non négligeable.

De plus, à l'autre bout de la distribution, le nombre d'année d'études des individus les mieux dotés en capital humain est plafonné par la durée usuelle des cursus scolaires et universitaires, ce qui fait qu'une augmentation du capital humain agrégé profite nécessairement, à partir d'un certain point, à l'ensemble de la population.

Nous pouvons cependant donner à cette relation observée entre le niveau moyen et la concentration du capital humain une illustration plus précise, à partir de l'exemple simplifié utilisé dans la section précédente.

Dans cet exemple, la courbe de Lorenz de l'éducation peut être décrite par la Figure 5, où les notations utilisées sont les mêmes qu'à la section précédente :

Figure 5 Courbe de Lorenz simplifiée



Dans ces conditions l'indice de Gini de concentration de l'éducation qui est défini comme le double de surface comprise entre la diagonale et la courbe de Lorenz, s'écrit :

$$G = 1 - \frac{2}{H} \left[0 + \frac{1}{2}(s_1 - s_2)^2 + \frac{2}{2}(s_2 - s_3)^2 + \frac{3}{2}(s_3)^2 + s_3(s_1 - s_2) + 2s_3(s_2 - s_3) \right]$$

soit encore, après regroupement des termes :

$$G = 1 - \frac{1}{H} \left[(s_1)^2 + (s_2)^2 + (s_3)^2 \right]$$

Cette expression peut encore s'écrire :

$$G = 1 - H \left[1 - 2 \frac{s_1 s_2 + s_2 s_3 + s_1 s_3}{H^2} \right]$$

Si l'on appelle s le rapport entre les taux de scolarisation secondaire et primaire ($s=s_2/s_1$) et t le rapport entre les taux de scolarisation supérieure et primaire ($t=s_3/s_1$), on obtient alors :

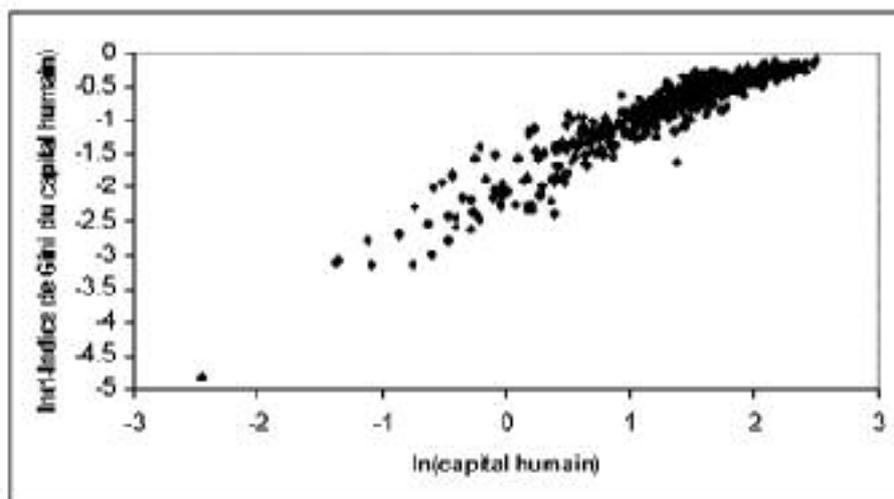
Cette expression permet de montrer que, pour une structure des taux de scolarisation donnée, $1-G$ est proportionnel au capital humain H . Bien entendu, la structure des taux de scolarisation n'est pas figée, et elle peut en pratique augmenter avec H (voir section suivante). Toutefois, l'expression entre crochets n'est pas une fonction monotone de s et de t . Autrement dit, on peut prévoir que la concentration du capital humain dans un pays i sera liée à son niveau d'éducation et aux caractéristiques de sa politique scolaire par la relation suivante :

$$\ln(1-G_i) = \ln(H_i) + \Gamma(s_i, t_i)$$

où la fonction G intègre à la fois les conséquences de la politique scolaire propre à chaque pays et l'influence prévisible du capital humain sur la structure des taux de scolarisation.

Cette conclusion peut être testée avec succès sur les données de Thomas et alii, comme l'illustre la Figure 6, qui révèle un lien étroit entre le niveau d'éducation et son indice de concentration.

Figure 6 Relation entre le niveau et la concentration du capital humain



A partir de ces données, il est possible d'estimer une relation entre concentration et niveau du capital humain, qui prend la forme de l'équation précédente. Les tests usuels montrent que cette relation présente des effets fixes par pays significatifs, qui correspondent aux α_i de l'équation précédente. Pour tenir compte de l'influence probable du capital humain sur la structure des taux de scolarisation, nous avons introduit également l'hypothèse que la fonction G dépend de H , selon une relation qui n'est pas nécessairement monotone.

Les résultats de ces estimations montrent que, effectivement, l'élasticité de $1-G$ à H est proche de 1, même si elle est significativement supérieure à cette valeur dans nos estimations. Une équation contrainte, en supposant cette élasticité exactement égale à 1, donne des résultats similaires (Tableau 3).

Tableau 3 Estimation de la relation entre niveau et concentration du capital humain

Variable expliquée : ln(1-G)				
	élasticité de 1-G par rapport à H Non-contrainte		élasticité de 1-G par rapport à H contrainte à 1	
	équation 1	équation 2	équation 3	équation 4
Ln(H)	1.064 (0.026)	1.193 (0.040)	1	1
H	-0.124 (0.008)	-0.230 (0.025)	-0.109 (0.005)	-0.120 (0.012)
H2		0.007 (0.002)		0.001 (0.001)
Test Fisher	F(84,496)=17.3	F(84,495)=18.2	F(84,497)=17.3	F(84,496)=17.1
Test Hausman	c2(2)=36.0	c 2(3)=39.6	c 2(1)=36.3	c 2(2)=39.3
Ecart des effets fixes moyens par région par rapport à l'ensemble				
Amérique latine	0.019 (0.008)	0.031 (0.008)	0.028 (0.007)	0.033 (0.008)
Asie du Sud	-0.281 (0.020)	-0.297 (0.020)	-0.288 (0.020)	-0.293 (0.020)
Asie de l'Est	-0.008 (0.010)	0.006 (0.010)	0.000 (0.012)	0.005 (0.010)
Af. Nord & M.O.	-0.282 (0.013)	-0.284 (0.014)	-0.287 (0.014)	-0.289 (0.014)
Afrique sub-sah.	-0.021 (0.016)	-0.032 (0.016)	-0.030 (0.015)	-0.034 (0.016)
PECOs	0.153 (0.019)	0.160 (0.019)	0.152 (0.019)	0.153 (0.019)
OCDE	0.156 (0.014)	0.144 (0.014)	0.152 (0.014)	0.150 (0.014)

Note : écart-types entre parenthèses

Les estimations des effets fixes nous renseignent par ailleurs sur les conséquences des politiques scolaires nationales sur l'inégalité de la distribution du capital humain. Pour synthétiser ces observations, nous avons calculé la moyenne de ces effets fixes par région et testé s'ils étaient différents ou non de la moyenne calculée sur l'ensemble des pays. Ces différents résultats apparaissent dans le Tableau 3.

Dans ce tableau, un signe positif pour les effets fixes indique que le pays concerné a, toutes choses égales par ailleurs, une politique scolaire qui favorise une distribution égalitaire de l'éducation dans la population. Toutes les équations estimées montrent que les pays développés (OCDE), les Pays d'Europe centrale et orientale (PECOs) et ceux d'Amérique latine ont des politiques scolaires plus égalitaires que la moyenne. Les pays d'Asie de l'Est ont des politiques comparables à la moyenne. A l'inverse, l'Asie du Sud, les pays d'Afrique du Nord et Moyen-Orient et ceux d'Afrique sub-saharienne ont des politiques relativement inégalitaires. S'agissant de l'Afrique sub-saharienne, le biais inégalitaire (significatif au seuil de 5 pour cent dans trois régressions sur quatre et au seuil de 20% dans la quatrième) est toutefois relativement modéré.

Au total, il apparaît que la très forte concentration du capital humain observée en Afrique sub-saharienne est en grande partie le résultat de la faiblesse de son niveau moyen d'éducation, mais qu'il résulte aussi de politiques scolaires peu favorables à l'équité.

4. L'arbitrage entre les ordres d'enseignement constaté en Afrique sub-saharienne

Le faible niveau, et la forte concentration, du capital humain en Afrique sub-saharienne résultent avant tout du fait que les efforts de scolarisation primaire y sont faibles, de telle sorte qu'une proportion significative de la population n'a accès à aucun enseignement. Il est intéressant de comparer à cet égard les politiques menées en Afrique sub-saharienne avec celles menées dans d'autres continents du monde en développement.

La comparaison ne peut pas être faite directement car la structure de scolarisation évolue à mesure que l'éducation se développe, avec tout d'abord une croissance des taux de scolarisation dans le primaire, puis dans le secondaire, et finalement dans le supérieur. On ne peut par conséquent comparer les structures de taux de scolarisation qu'entre des pays de même niveau de développement éducatif.

Sachant que l'Afrique sub-saharienne est très en retard dans ce domaine par rapport à la grande majorité des pays en développement, nous proposons de mener cette comparaison avec des pays en développement qui, au début de la décennie 1960, disposaient d'un niveau de capital humain comparable à celui atteint actuellement par les pays africains. Ces pays pouvant servir de comparateurs sont la plupart des pays d'Amérique latine et d'Asie de l'Est, à l'exception de quelques pays latino-américains (Argentine, Chili, Trinidad et Tobago) qui avaient dès 1960 des niveaux de capital humain proches de ceux des pays développés, avec en moyenne un nombre d'années d'études dans la population active supérieur à 6 années.

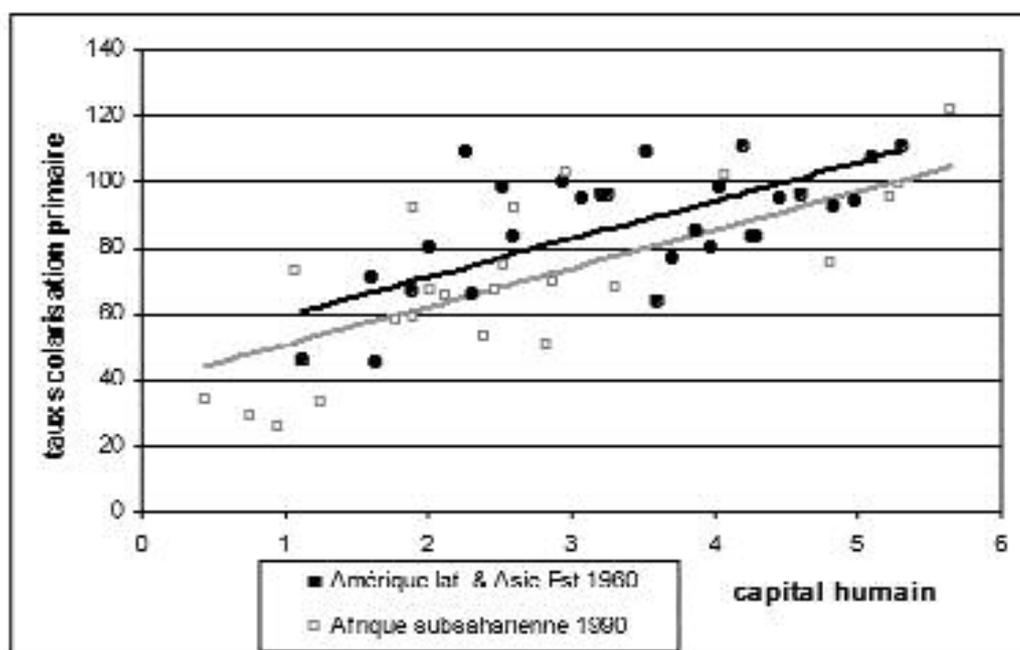
Pour mener cette comparaison, nous avons utilisé les données de Cohen et Soto qui ont le mérite de fournir des estimations complètes sur le niveau de capital humain, et en principe de meilleure qualité que les données de Barro et Lee utilisées par Thomas et alii, pour un assez grand nombre de pays entre 1960 et 2000. Nous bénéficions ainsi d'un échantillon d'observations relativement large, comprenant, après croisement avec les données de scolarisation, 23 pays africains, 20 pays latino-américains et 8 pays d'Asie de l'Est.

Ces données révèlent tout d'abord que, à niveau de capital humain identique, les pays d'Afrique sub-saharienne ont en 1990 un taux de scolarisation primaire inférieur de 9 points à celui observé en Asie de l'Est

⁸ Symétriquement, nous n'avons pas pris en compte, en Afrique sub-saharienne, Maurice et le Zimbabwe, qui ont dès 1990 un capital humain moyen supérieur à 6 années d'éducation par actif.

et en Amérique latine en 1960. Ils ont donc une politique scolaire nettement moins favorable à l’instruction primaire que les pays qui les ont précédés sur la voie du développement. Ceci est illustré par la Figure 7. Encore cette comparaison masque-t-elle probablement des écarts encore plus importants en matière d’accès des enfants à l’école, dans la mesure où elle est faite à partir de taux bruts de scolarisation. Des observations factuelles dans différents pays africains suggèrent en effet que l’échec scolaire y est particulièrement élevé, ce qui fait que les taux bruts de scolarisation (qui reposent sur un décompte des individus inscrits à l’école primaire quel que soit leur âge) donnent une mesure exagérément optimiste du développement de l’enseignement primaire.

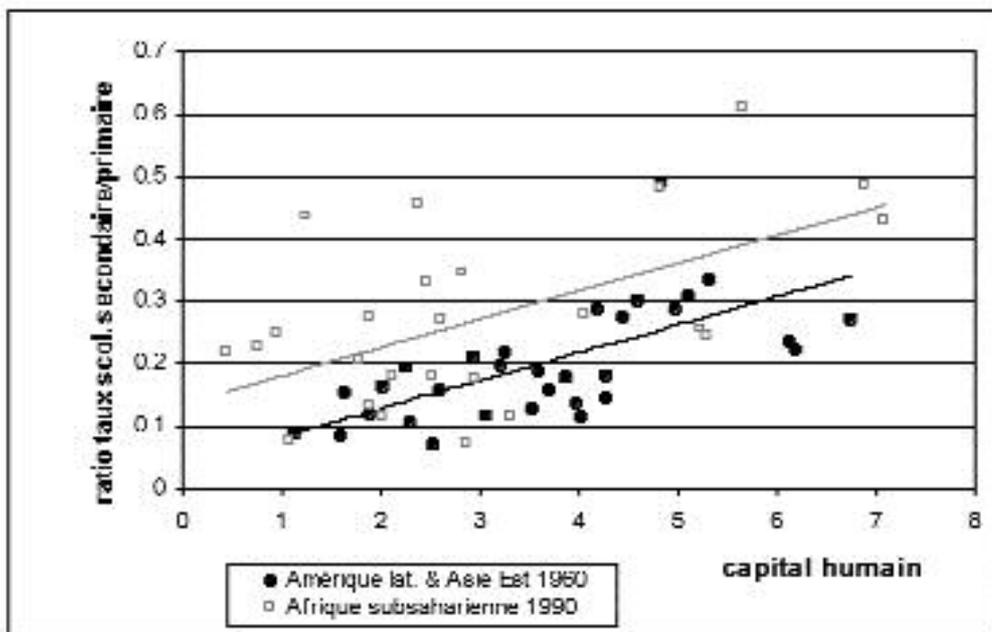
Figure 7 Comparaison des taux de scolarisation primaire en Afrique sub-saharienne et en Amérique latine – Asie de l’Est



Parallèlement à une politique défavorable à l’enseignement primaire, les pays africains privilégient relativement l’enseignement secondaire. Ceci est montré par la Figure 8 qui compare les taux de scolarisation relatifs primaire/secondaire en Afrique en 1990 et en Amérique latine et Asie de l’Est en 1960. Cet indicateur, défini par la variable s à la section précédente, est de nature à influencer les inégalités de distribution du capital humain, dans le sens d’une aggravation des inégalités quand s augmente, du moins pour les valeurs des taux de scolarisation relatifs secondaire/primaire et supérieur/primaire observées en Afrique. Cet écart est d’assez grande ampleur puisque, à capital humain identique, les pays d’Afrique sub-saharienne ont en 1990 un taux s supérieur de 10 pour cent aux pays d’Amérique latine et d’Asie de l’Est en 1960.

⁹ Cet écart est statistiquement significatif au seuil de 6 pour cent.

Figure 8 Comparaison des taux de scolarisation relatifs primaire/secondaire en Afrique sub-saharienne et en Amérique latine – Asie de l’Est



Enfin, nous avons comparé les taux de scolarisation relatifs supérieur/primaire sur le même échantillon d’observations. Cette comparaison (Figure 9) révèle une absence totale de différence entre l’Afrique de 1990 d’une part et l’Amérique latine et l’Asie de l’Est de 1960 d’autre part au regard de cet indicateur.

Il apparaît en conclusion que l’Afrique sub-saharienne a en moyenne, toutes choses égales par ailleurs, une politique scolaire défavorable à l’enseignement primaire, et relativement favorable à l’enseignement secondaire. Ces observations corroborent celles de la section précédente, dans la mesure où elles permettent d’interpréter le biais inégalitaire des politiques scolaires des pays africains, par comparaison à celles des pays d’Amérique latine et d’Asie de l’Est. Il n’y a en revanche pas de biais systématique en faveur de l’enseignement supérieur, du moins en ce qui concerne les taux de scolarisation.

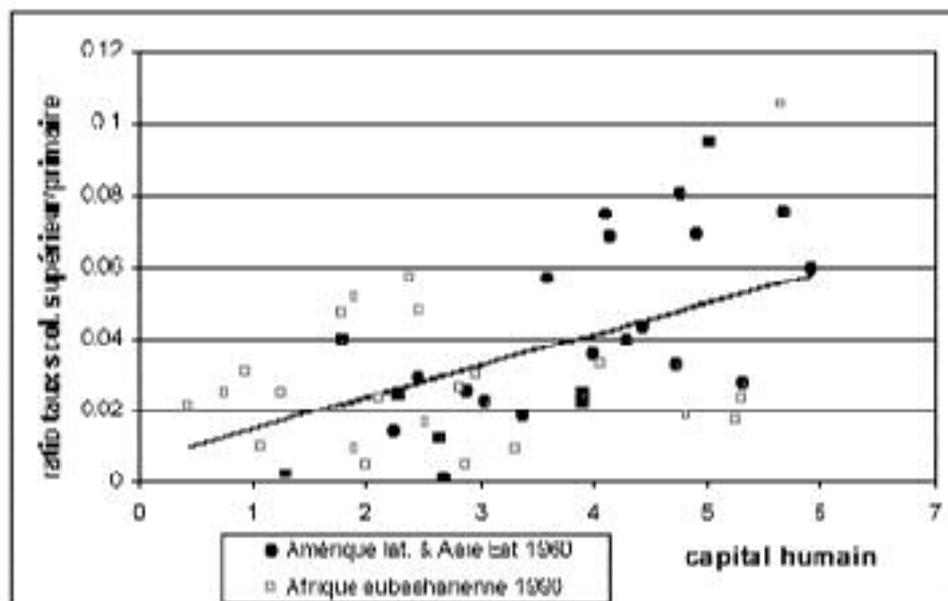
¹⁰ La formule développée à la section précédente suggère que l’indice de Gini de l’éducation n’est pas une fonction monotone croissante de s , mais elle l’est pour les valeurs de s et t observées dans l’échantillon considéré.

¹¹ Cet écart est statistiquement significatif au seuil de 1 pour mille.

¹² Faute de données pour 1960, les données pour l’Amérique latine et l’Asie de l’Est sont ici celles de 1965.

¹³ Cette figure exclut les Philippines, qui présentent ici une observation aberrante par rapport aux autres pays de l’échantillon.

Figure 9 Comparaison des taux de scolarisation relatifs supérieur/primaire en Afrique sub-saharienne et en Amérique latine – Asie de l’Est



5. L’arbitrage optimal entre les ordres d’enseignement

Compte tenu de ce qui précède, il est légitime de se demander si une politique relativement inégalitaire de distribution de l’éducation, telle que celle qui est pratiquée en moyenne par les pays africains, peut avoir des effets positifs ou au contraire négatifs.

C’est du reste la politique qui était aussi pratiquée en Afrique pendant la période coloniale, période pendant laquelle l’administration coloniale favorisait la formation d’une élite destinée à servir d’auxiliaires dans l’administration et les maisons de commerce colonial. Cette politique a été poursuivie après les indépendances, mais avec des objectifs différents, l’idée étant alors de former des cadres nationaux.

Cette politique ne peut cependant pas être poursuivie sans poser des problèmes d’efficacité économique tout comme de justice sociale.

En effet, même si une plus grande concentration de l’éducation peut avoir un effet positif sur la productivité agrégée de l’économie, sous des hypothèses de convexité de la fonction f , il nous faut remarquer que le coût de l’enseignement est très fortement croissant en fonction du cycle d’enseignement. En Afrique, le coût unitaire de scolarisation dans le supérieur est 34,1 fois supérieur à celui du primaire, et celui du secondaire est 2,5 fois celui du primaire¹⁴. En Afrique francophone en particulier, le coût apparemment exorbitant de l’enseignement supérieur résulte non pas des dépenses pédagogiques mais des coûts « sociaux », liés au fait qu’un grand nombre d’étudiants de l’Université bénéficie de bourses et d’autres avantages sociaux.

¹⁴ Calcul d’après l’UNESCO (2002).

Le problème de maximisation à résoudre peut s'écrire

$$\text{Max } F = f(0) + s_1(f(1) - f(0)) + s_2(f(2) - f(1)) + s_3(f(3) - f(2))$$

$$\text{s.c.} \quad c_1 s_1 + c_2 s_2 + c_3 s_3 = C$$

où C est le coût total (le budget) de l'éducation et c1, c2 et c3 sont les coûts unitaires respectifs dans les différents cycles.

Clairement, il ne suffit pas que f soit convexe pour qu'il soit optimal de concentrer les ressources éducatives. Il faut en effet que :

$$\frac{f(1) - f(0)}{c_1} \leq \frac{f(2) - f(1)}{c_2} \leq \frac{f(3) - f(2)}{c_3}$$

Cette condition est équivalente à dire que le rendement de l'éducation primaire est inférieur à celui de l'éducation secondaire, lui-même inférieur à celui de l'éducation supérieure. Si l'on se réfère aux observations menées sur les fonctions de Mincer, cette condition n'est pas respectée dans la réalité.

Les fonctions de Mincer, mesurées à partir de données individuelles, ne prennent certes pas en compte les externalités. Par conséquent, s'il y a des externalités à la Kremer, cela peut modifier les résultats puisque, comme indiqué précédemment, tenir compte de ces externalités est équivalent à augmenter le degré de convexité de la fonction f dans le calcul de la productivité agrégée.

Par suite, seuls des arguments d'externalité peuvent justifier qu'il soit optimal, du point de vue de la formation du revenu agrégé, de concentrer l'éducation dans la population. Cependant, il semble probable que la portée de ces arguments sera de plus en plus limitée à mesure que H augmentera. En effet, le coût de la scolarisation universitaire est si largement supérieur à celui de la scolarisation secondaire (dans un rapport de 1 à plus de 10) qu'il serait étonnant que cette progression des coûts soit compensée par les effets d'externalité.

Autrement dit, même si le modèle « colonial » élitiste peut initialement se justifier, une politique de progression du capital humain devrait probablement tôt ou tard s'accompagner du passage à un modèle plus égalitaire, ce qui implique notamment la généralisation de l'enseignement primaire obligatoire, comme cela est pratiqué dans les pays développés.

Une politique qui négligerait la généralisation de l'instruction primaire est donc, d'un simple point de vue d'efficacité économique, une politique à courte vue.

Par ailleurs, il est clair que les arbitrages éducatifs réalisés ont une influence sur la distribution des revenus, et que des politiques éducatives élitistes ne sont pas favorables à la réduction de la pauvreté. A ce titre, l'observation des données de concentration de l'éducation dans la population analysées à la section 3 montre clairement que celle-ci est en général, dans les pays africains, nettement supérieure au degré de concentration des revenus. Dans ces circonstances, la politique éducative détériore la distribution des revenus en augmentant son caractère inégalitaire. Ceci est en partie inéluctable pour de faibles niveaux de capital humain disponible. Cependant, les politiques menées dans les pays africains ne font en général que renforcer ce biais.

Ce constat peut par ailleurs être renforcé par des observations complémentaires, fournies par les études qui évaluent l'incidence des dépenses budgétaires d'éducation sur la répartition des revenus. En assimilant ces dépenses budgétaires à un transfert de revenu au profit des ménages dont les enfants fréquentent le système scolaire, ces travaux permettent de montrer que les ménages les plus pauvres ne reçoivent que peu de transferts publics par le biais de la politique éducative¹⁵. Ainsi, d'après Devarajan et Reinikka (2002), les deux derniers déciles de la population reçoivent toujours systématiquement moins que 20 pour cent des dépenses éducatives en Afrique. La politique éducative menée par les gouvernements africains a donc, aussi de ce point de vue, un effet inégalitaire. A ce niveau, le caractère inégalitaire des politiques publiques pratiquées en Afrique est sans doute sensiblement influencé par le coût très élevé des dépenses consenties en faveur des étudiants du supérieur. Comme les individus qui accèdent à l'Université sont généralement issus des classes moyennes et aisées, il en résulte un effet distributif inégalitaire marqué.

Dans la perspective de l'accent mis aujourd'hui sur la lutte contre la pauvreté, il paraît donc assez clair que les politiques éducatives devraient avoir, en Afrique, une orientation moins inégalitaire, avec un effort plus marqué consenti en faveur de l'éducation de base, et moins de dépenses dans le second cycle du secondaire et dans le supérieur. L'exemple de l'Ouganda, qui a généralisé à partir de 1996 la scolarité primaire quasiment gratuite pour tous, montre que la mise en oeuvre de politiques allant dans ce sens est possible. Le cas du Burkina Faso, où les bourses des étudiants de l'Université ont été diminuées drastiquement, permettant une progression de la part de l'éducation de base dans le budget de l'Education Nationale de 45 à 58 pour cent, montre aussi que des ré-allocations entre les différents niveaux d'enseignement sont réalisables.

6. Autres considérations distributives

Nous avons dans ce qui précède mis l'accent sur la distribution de l'éducation entre les individus en considérant que tous les individus étaient égaux. Dans la pratique, il se pose par ailleurs d'autres problèmes, tels que l'accès des filles à l'école, ou la distribution des efforts éducatifs entre les villes et les campagnes. Ces différents niveaux doivent bien entendu être pris également en compte dans les politiques d'éducation mises en oeuvre par les gouvernements.

Le constat d'une forte inégalité d'accès au système scolaire entre les filles et les garçons, au détriment des premières, est bien connu. Sur l'ensemble de l'Afrique sub-saharienne, le taux brut de scolarisation des filles est de 12 points inférieur à celui des garçons (75 pour cent contre 87 pour cent) et cet écart est encore plus marqué en Afrique centrale et de l'Ouest (64 pour cent contre 79 pour cent).¹⁶ Ce constat fournit une indication supplémentaire de la nécessité de réintroduire des considérations distributives dans les politiques d'éducation en Afrique. Comme pour les arbitrages entre les ordres d'éducation, il s'agit d'ailleurs non seulement d'une question d'équité, mais aussi d'efficacité, dans la mesure où l'expérience montre que l'éducation des jeunes filles joue un rôle essentiel dans la maîtrise ultérieure de la natalité, l'amélioration des conditions de santé des enfants et, en fin de compte, la réduction de la pauvreté.

De même l'arbitrage fait en général en faveur des citadins est inéquitable puisque l'incidence de la pauvreté est plus forte chez les ruraux, et potentiellement inefficace car l'éducation des ruraux permet de libérer de la main d'œuvre au profit d'activités économiques plus rémunératrices que l'agriculture.

¹⁵ Voir *Morrison (2002) sur Madagascar et la Tanzanie.*

¹⁶ *Source UNESCO (2002).*

De même l'arbitrage fait en général en faveur des citadins est inéquitable puisque l'incidence de la pauvreté est plus forte chez les ruraux, et potentiellement inefficace car l'éducation des ruraux permet de libérer de la main d'œuvre au profit d'activités économiques plus rémunératrices que l'agriculture.

7. Conclusion

Nous avons, dans cette première partie, montré que si, d'un point de vue micro-économique, l'éducation, et notamment l'éducation primaire, accroît sans ambiguïté la capacité des individus à produire des richesses et sortir de la pauvreté, les effets des politiques éducatives menées jusqu'à présent en Afrique sub-saharienne n'ont que partiellement atteint ce résultat. Plusieurs raisons expliquent cela.

Premièrement, un certain nombre de processus cumulatifs conduisent à réduire la capacité des Etats africains à offrir des services éducatifs en quantité et qualité suffisantes ; seule une politique volontariste en la matière, donnant la première priorité à l'éducation, peut briser ces cercles vicieux.

Deuxièmement, il existe un gaspillage important des ressources en main d'œuvre qualifiée, dans toutes les économies où les personnes qualifiées peuvent gagner à s'engager dans des activités de recherche de rente plutôt que de production de richesses.

Troisièmement, la distribution des efforts éducatifs est très inégalitaire, beaucoup plus inégalitaire que celle des revenus ; cette inclination de la grande majorité des gouvernements à former des cadres relativement nombreux alors que les objectifs d'une éducation de base pour tous sont très loin d'être atteints est très probablement inefficace sur le plan économique, et elle est inéquitable. Ce biais en faveur de l'éducation secondaire et supérieure est du reste cohérent avec l'existence de comportements de recherche de rente, car l'on constate une propension anormalement élevée des étudiants africains à s'inscrire en sciences humaines et sociales plutôt que dans des disciplines scientifiques et techniques.

Pour progresser, il paraît donc essentiel d'inscrire dans les politiques publiques des projets plus ambitieux en matière de renforcement et de généralisation de l'éducation de base. Nous allons étudier dans la seconde partie de cette étude le cadre institutionnel dans lequel ces politiques sont mises en œuvre. En effet, même si une réorientation des ressources publiques en faveur de l'école primaire est nécessaire, il importe aussi de faire en sorte que ces ressources soient bien utilisées et que leur impact soit maximal. Ceci suppose, dans la plupart des cas, des réformes institutionnelles. L'accent mis depuis quelques années par les gouvernements et les bailleurs de fonds sur les stratégies de réduction de la pauvreté offre un cadre naturel pour mettre en œuvre ces réformes.

¹⁷ Voir à titre d'exemple l'étude de Dessus, Shea et Shi (1996) sur le cas exemplaire de Taïwan.

II. L'EDUCATION DANS LES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT EN AFRIQUE

Après plusieurs décennies d'indépendance et malgré de nombreux plans et programmes de développement, nombreux sont les pays africains subsahariens qui n'ont pu combattre efficacement la pauvreté. C'est pourquoi la lutte contre la pauvreté est aujourd'hui devenue un des axes principaux de leurs programmes de développement économique et social.

Cette nouvelle orientation a été soutenue par les institutions internationales puisque dès 1995, au Sommet mondial sur le développement social de Copenhague, puis en septembre 1999, le FMI, la Banque Mondiale et la communauté internationale (les Nations Unies ainsi que d'autres acteurs bilatéraux et multilatéraux) ont décidé d'adopter un nouveau cadre de formulation des programmes de développement mettant l'accent sur la réduction de la pauvreté. Ce cadre dit Cadre Stratégique de Réduction de la Pauvreté (CSLP) est présenté dans un document de politique économique appelé DSRP (Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté). C'est dans ce cadre des DSRP que doit donc être examinée la politique d'éducation en Afrique sub-saharienne.

1. Le cadre macroéconomique des DSRP

Les DSRP décrivent les politiques et les programmes macroéconomiques, structurels et sociaux qu'un pays adopte pour une période de trois ans ou plus afin de réduire la pauvreté. Ce document est en principe formulé par le gouvernement bénéficiaire, en concertation avec tous les partenaires locaux impliqués (société civile, etc.) puis validé par les conseils d'administration des institutions de Bretton Woods (FMI et Banque Mondiale). De par ces caractéristiques, les DSRP sont donc porteurs d'un changement institutionnel profond même si, en pratique, les progrès sont lents.

Les DSRP sont destinés à être le cadre de référence des programmes d'aide du FMI et de la Banque Mondiale mais aussi, implicitement, des autres donateurs. Ainsi, ils sont utilisés comme un instrument central de contrôle a priori de la bonne utilisation des ressources dégagées par l'initiative PPTE (Pays Pauvres Très Endettés) lancée par la Banque Mondiale et le FMI en 1996 puis renforcée en 1999.

L'initiative PPTE a pour objectif de ramener la charge de la dette des pays pauvres à des niveaux soutenables de façon à ce qu'ils puissent dégager suffisamment de ressources pour développer les secteurs porteurs de croissance et réduire la pauvreté. Cette initiative devrait ainsi permettre de libérer une somme de quelques 20,3 milliards de dollars, soit environ 50% des dépenses publiques affectées aux secteurs de l'éducation et de la santé. Toutefois, l'impact financier de l'initiative PPTE peut varier très fortement d'un pays à l'autre. Ainsi, au Burkina-Faso, l'allègement de la dette ne représente que 20% du volume des ressources publiques affectées aux secteurs sociaux, contre 48% à Madagascar, 90% en Guinée ou au Mozambique et près de 200% en Zambie (ADEA, 2002).

C'est pourquoi, dans tous les pays, cet impact demeure conditionné à la mise en place de politiques appropriées, aptes à promouvoir la croissance économique, mais aussi à améliorer la gouvernance, à diversifier les sources de financement, à mobiliser l'épargne locale et à faire en sorte d'attirer les capitaux nationaux et étrangers. Tel est l'objet de la stratégie de lutte contre la pauvreté établie dans les DSRP.

¹⁸ Parmi les 41 pays en développement considérés par le FMI comme pays pauvres très endettés, 33 sont des pays africains.

Le contenu précis des réformes proposées dans les DSRP est formulé à partir d'une analyse des déterminants de la pauvreté au sein de chacun des pays concernés. Bien que la stratégie de réduction de la pauvreté d'un pays ne réponde à aucun schéma préétabli, deux types de déterminants de la pauvreté sont identifiés : d'une part, les déterminants humains, qui comprennent l'accès à l'éducation, à la santé, aux technologies et aux infrastructures ; et d'autre part, les déterminants économiques tels que l'accès aux facteurs de production (dont la terre), l'accès aux marchés, la sortie de l'économie informelle, et la réduction du coût de la vie. Quatre objectifs doivent ensuite guider la définition des politiques :

- Assurer l'accroissement des revenus des couches les plus défavorisées, par une politique d'emploi et de promotion des micro-entreprises ;
- Faciliter l'accès des pauvres aux ressources publiques par la hausse des dépenses sociales. D'après les évaluations du FMI, les pays africains qui sont déjà intégrés dans le processus PPTE verront leurs dépenses sociales passer de 6 pour cent du PIB (33 pour cent des revenus de l'Etat) en 1999 à 9 pour cent (58 pour cent des revenus de l'Etat) à partir de 2003.¹⁹ Parmi ces dépenses, celles relatives à l'éducation occupent une grande place, même si celle-ci est variable d'un pays à l'autre. A titre illustratif, le Tableau 4 fournit pour quelques pays africains une idée de l'évolution (observée puis estimée) des dépenses publiques sociales et d'éducation en pourcentage du PIB, avant et après mise en œuvre de l'initiative PPTE. Ces données montrent que, pour les pays considérés, les dépenses d'éducation représentent une part relativement stable des dépenses sociales, de l'ordre de 50 à 60 pour cent.

Tableau 4 Dépenses publiques sociales et d'éducation (en % du PIB)

pays	dépenses avant PPTE		dépenses après PPTE	
	sociales	éducation	sociales	Education
Burkina Faso	4.2	2.2	4.9	2.6
Mali	5.1	2.9	6.9	4.3
Ouganda	5.1	3.0	7.3	4.0
Tanzanie	3.3	2.3	3.8	2.5

Source : documents DSRP et DSRP intérimaires, disponibles sur le site web du FMI²⁰

- Favoriser l'insertion des pauvres dans la société par la mise en place d'un processus participatif des acteurs sociaux.
- Réduire la vulnérabilité des pauvres par la mise en place de systèmes d'assurance, par l'amélioration de leur accès au crédit, par des aides ciblées, etc.

Il s'agit donc de réorienter les arbitrages budgétaires des gouvernements. Toutefois, comme le montrent Cling et alii (2002), compte tenu de la complexité du phénomène, de l'enchevêtrement des causes et de la multiplicité des handicaps dont souffrent les pauvres, la lutte contre la pauvreté ne peut se résumer à des projets ponctuels. Un programme global, cohérent, privilégiant les politiques qui favorisent l'amélioration des conditions de vie des pauvres et prévoyant l'impact négatif éventuel de certaines mesures, est nécessaire. Dans ce programme, l'éducation doit alors occuper une place de choix.

¹⁹ Source IMF et IDA (2002).

²⁰ Les dates avant et après PPTE sont : 1997 et 2001 pour le Mali, 1998 et 2003 pour le Burkina Faso, 1997-98 et 2001-02 pour l'Ouganda, 1997-98 et 2002-03 pour la Tanzanie, et 2000 et 2003 pour le Tchad. Pour le Burkina Faso, seules les dépenses d'éducation primaire sont prises en compte.

2. Les stratégies éducatives dans les DSRP

Au sein des DSRP, le secteur de l'éducation fait face à un double enjeu. D'une part, il doit récupérer des ressources budgétaires après avoir fait valoir qu'il pouvait au moins autant qu'un autre secteur contribuer à l'objectif de réduction de la pauvreté. Mais d'autre part et surtout, il doit les utiliser de manière efficiente et équitable. En effet, il ne s'agit pas d'utiliser les ressources additionnelles pour simplement augmenter la taille des systèmes existants, dont on a vu dans la première partie qu'ils étaient le plus souvent inéquitables en Afrique. Ils s'agirait plutôt de transformer les ressources mobilisées en résultats se traduisant par une amélioration tangible pour la population et notamment pour les pauvres. Pour y parvenir, les objectifs éducatifs des DSRP s'organisent autour de quatre axes principaux.

L'universalité de l'éducation de base

Les DSRP ont pour ambition d'atteindre l'objectif que se sont fixés 180 pays au Forum mondial sur l'éducation à Dakar, en 2000 : parvenir à une éducation primaire généralisée à l'horizon 2015, mais aussi contribuer à en améliorer l'efficacité.

En effet, l'éducation de base devrait idéalement correspondre à 9 années d'études soit un enseignement primaire complet et quelques années d'enseignement secondaire, ce que la plupart des pays à faible revenu ne peuvent proposer à leurs populations. Il est donc plus réaliste d'œuvrer pour une éducation primaire universelle comprenant de 6 à 7 ans d'études, sachant que la moyenne dans les pays au PNB par habitant inférieur à 1.200 dollars est d'environ quatre ans de scolarité (Mingat et Winter, 2002).

L'accès à l'éducation primaire et la réussite au cours de ces années d'études sont essentiels aux enfants des familles pauvres en particulier. Les travaux micro-économiques théoriques et empiriques mettant en jeu l'éducation montrent que celle-ci mène non seulement à une augmentation du revenu, mais aussi à une amélioration de la mobilité de la main d'œuvre, et à une meilleure santé tant pour les adultes que pour leurs enfants. De plus, au-delà des bénéfices personnels pour les individus éduqués et leur famille, les pays dans lesquels la majorité de la population termine au moins le cycle d'enseignement primaire pourraient bénéficier de meilleures perspectives de croissance économique et de cohésion sociale.

Dans le cadre d'une stratégie de réduction de la pauvreté, l'allocation des dépenses totales d'éducation doit donc privilégier l'enseignement primaire, considéré comme enseignement de base. Toutefois, dans le cas des enfants pauvres, habituellement exclus de l'enseignement secondaire et supérieur en raison de son coût unitaire élevé, les DSRP doivent aussi s'assurer qu'il existe des moyens de financement leur permettant d'accéder à ces cycles d'études. Ceux-ci peuvent prendre différentes formes : bourses, prêts, travaux rémunérés pour l'établissement scolaire, exemption des frais de scolarité.

La première étape dans la formulation d'une stratégie éducative efficace consiste alors à analyser la situation de façon détaillée afin d'améliorer les résultats du système éducatif. Cela implique d'étudier un ensemble d'indicateurs éducatifs et d'en déduire une évaluation de la performance du pays.

Dans la deuxième étape, les résultats obtenus doivent être comparés avec les objectifs poursuivis par le pays et/ou avec les résultats obtenus par d'autres pays, géographiquement proches et similaires en termes de niveau de développement.

Tableau 5 Taux net de scolarisation primaire et coût d'un élève de primaire²¹ en 1997-99

	TNS primaire (en %)	Coût unitaire (en \$)
Bénin	43	42
Burkina Faso	33	50
Cameroun	71	81
Gambie	47	41
Guinée	33	56
Guinée-Bissau	45	22
Madagascar	59	15
Malawi	83	17
Mali	41	41
Mauritanie	54	46
Mozambique	50	51
Niger	26	55
Ouganda	64	13
Rwanda	61	40
Sénégal	45	92
Tanzanie	65	26
Zambie	74	13
Bolivie	95	101
Honduras	86	76
Nicaragua	72	39

Source : Browne (2001).

Comme l'indique le Tableau 5, les résultats sont en effet très contrastés selon les pays. A niveau de développement comparable, les taux nets de scolarisation varient du simple au triple en Afrique Sub-saharienne, pour des incidences budgétaires elles-mêmes très variables, puisque le coût unitaire de cette scolarisation varie dans des proportions de 1 à 7.

Dans certains pays d'Afrique francophone tels que le Sénégal et le Cameroun, le coût unitaire d'éducation primaire est particulièrement élevé (supérieur à 80\$) ce qui s'explique probablement par une politique de rémunération des enseignants trop large mais peut-être aussi par des taux de redoublement importants et des fuites budgétaires. Parallèlement, le Burkina-Faso, la Guinée, le Mali, le Niger et le Sénégal font partie des pays les plus faiblement scolarisés d'Afrique. Leurs taux nets de scolarisation primaire sont compris entre 26% et 45%, tandis que les taux de scolarisation des pays d'Afrique anglophone (Malawi, Ouganda, Tanzanie et Zambie notamment) s'avèrent, au contraire relativement élevés. Les comparaisons doivent cependant être menées avec prudence car les pays anglophones pratiquent une politique de promotion automatique sans redoublements qui peut aussi expliquer en partie cette différence de taux nets de scolarisation.

Une fois identifiés précisément les facteurs associés à la faiblesse des performances, la troisième étape vise enfin à établir une liste de politiques éducatives permettant de remédier aux faiblesses mises en évidence (Marope et alii, 2000). La solution traditionnellement privilégiée pour augmenter l'accès à l'éducation est la construction de nouvelles écoles, l'ouverture de nouvelles classes et le recrutement

²¹ Le taux net de scolarisation primaire correspond au rapport du nombre d'individus en âge d'aller à l'école primaire (donc ayant de 6 à 10-11 ans dans la plupart des pays) sur la population appartenant à cette tranche d'âge.

d'instituteurs. Les enfants ne peuvent en effet être scolarisés que s'il existe une école raisonnablement proche de chez eux. Toutefois, les coûts de l'éducation restant hors de portée des familles pauvres, l'accès universel à l'éducation de base implique aussi une réduction des coûts à la charge des familles. En Ouganda, par exemple, les taux de scolarisation primaire ont fait un bond depuis 1996, lorsque l'éducation primaire est devenue gratuite (Mingat et Winter, 2002). Enfin, pour augmenter l'accessibilité de l'éducation, les DSRP doivent développer une certaine flexibilité du temps d'enseignement. Un aménagement des horaires d'études quotidiens pourrait permettre aux enfants d'effectuer leurs tâches domestiques avant ou après l'école ; et un aménagement du calendrier scolaire annuel dans certaines régions leur permettrait d'exercer les travaux saisonniers pour lesquels leur présence est nécessaire.

Améliorer l'adéquation entre formation et besoins du marché du travail

La capacité d'absorption du marché du travail est une contrainte majeure qui oblige les DSRP à prendre en compte les attentes des entreprises en termes de travailleurs éduqués.

Dans le secteur moderne, les entreprises doivent pouvoir trouver le personnel qualifié dont elles ont besoin, formé notamment par des établissements d'enseignement technique et professionnel et des établissements d'enseignement supérieur. Or, tous les pays considèrent que cet objectif de pilotage par rapport à la demande, bien que nécessaire, est difficile à atteindre.

Dans le secteur traditionnel, la littérature empirique fait apparaître qu'une instruction primaire de bonne qualité correspond au minimum indispensable pour que le secteur réalise des gains de productivité et que le pays connaisse le développement social attendu. Or, ce seuil minimum d'éducation est loin d'être atteint dans nombre de pays tels que les pays sahéliens mais aussi dans tous ceux qui font état de taux de scolarisation relativement élevés sans pour autant qu'un fort pourcentage de la population atteigne la fin du cycle primaire. Ainsi, au Mozambique, au Bénin ou au Malawi, le taux brut de scolarisation primaire dépasse 80% mais ce taux demeure nettement inférieur pour les filles relativement aux garçons et pour les ruraux relativement aux urbains. Dans ces trois pays, on estime à peine à 20% la part de filles résidant en milieu rural qui bénéficient d'une scolarité primaire complète (ADEA, 2002). La question de l'universalité de l'éducation de base rejoint donc ici celle de l'adéquation entre formation et marché du travail.

Améliorer la répartition régionale des ressources éducatives

Une distribution inégalitaire des ressources gouvernementales entre les régions et les écoles peut engendrer de grandes divergences régionales dans les caractéristiques de l'offre scolaire. Par conséquent, les DSRP doivent souvent faire un arbitrage entre les milieux urbain et rural, la priorité étant alors accordée à ce dernier dans lequel se concentre la majorité des pauvres²².

Dans un objectif d'équité géographique, les DSRP ont pour objectif de remplacer des critères historiques d'allocation des fonds publics à l'éducation par d'autres critères, basés sur les besoins par habitant. Les régions éloignées et dépossédées faisant état de besoins spéciaux se verraient alors favorisées, de même que celles qui ne disposent que d'une infrastructure scolaire relativement pauvre nécessitant de ce fait un investissement massif de capitaux.

²² *Le fait qu'aucune mesure spécifique ne soit prise concernant les pauvres des villes peut toutefois poser un problème. En effet, l'incidence de la pauvreté urbaine dans les pays africains est en hausse et risque de s'accroître fortement au cours des prochaines années. De plus, les politiques de réduction de la pauvreté se sont révélées relativement plus efficaces en milieu urbain, compte tenu notamment des possibles effets de synergie et de l'existence d'infrastructures (Cling et alii, 2002)*

Ainsi, il apparaît souvent un déficit d'enseignants dans les régions rurales. Pour y remédier, la solution peut consister à offrir un bonus ou une possibilité d'avancement plus rapide aux enseignants acceptant d'exercer leurs fonctions en zones rurales. Toutefois, une telle mesure ne peut être généralisée d'emblée à tous les pays car dans nombre d'entre eux, c'est au contraire en milieu urbain que sont constatés les plus forts sureffectifs dans les classes donc le plus grand besoin d'enseignants.

Parallèlement, l'enseignement multi-niveaux, c'est-à-dire un enseignant pour plusieurs niveaux, pourrait être encouragé car il permet d'offrir un enseignement complet dans les zones où la population est dispersée tout en utilisant les salles de classes de manière plus efficace. Inversement, le roulement au sein d'une même salle de classe, bien que réduisant la durée d'une année scolaire, est une solution au problème du manque de salles dans les régions très peuplées.

Accroître l'efficacité de l'utilisation des fonds disponibles

Dans pratiquement tous les pays du monde, plus de 90% des dépenses d'éducation couvrent les salaires des enseignants et employés administratifs. Ils constituent des coûts fixes auxquels les gouvernements des pays en développement ne peuvent pas se soustraire malgré la faible taille de leurs budgets éducatifs. Toutefois, dans les pays de la zone franc, les salaires des enseignants, déterminés par la politique salariale dans la fonction publique, sont plus élevés qu'ailleurs.

La question se pose alors de savoir si ces salaires sont inadéquats ou s'ils correspondent au prix du travail déterminé par les lois du marché. S'ils sont trop élevés, une réforme de la politique salariale devrait permettre, à budget constant, de recruter plus d'enseignants pour répondre aux besoins éducatifs du pays.

Des données comparatives suggèrent que la rémunération relative des enseignants serait globalement excessive en Afrique, notamment dans les pays sahéliens, où le traitement moyen d'un instituteur est équivalent à plus de 6 fois le revenu par habitant, contre deux fois et demi en Amérique latine et en Asie. Parmi les pays dont les dépenses publiques d'éducation sont inférieures à 6% du PNB, les seuls ayant pu assurer l'accès de tous à l'éducation primaire sont ceux qui ont maintenu le traitement des enseignants au-dessous de 3,8 fois le PNB par habitant (Mingat et Winter, 2002). De plus, Hanushek (1995) a montré que l'augmentation du salaire des enseignants ne conduisait pas à une amélioration significative de la réussite scolaire dans les pays en développement. Ceux qui accordent un salaire plus élevé à leurs enseignants ne bénéficieraient donc pas, en contrepartie, de meilleurs résultats scolaires²³.

Tel n'est pas le cas de la disponibilité de manuels et de petit équipement scolaire qui semblent influencer positivement et significativement sur la réussite scolaire. Or, dans les pays d'Afrique sub-saharienne, il revient généralement au financement extérieur et aux parents de fournir le matériel didactique et d'entretenir les bâtiments et l'équipement. Souvent, les parents versent mensuellement un écolage (nous reviendrons plus tard sur cette forme de participation parentale au financement de l'éducation), ce qui peut s'avérer relativement inéquitable car le coût marginal de ces dépenses est largement moindre pour les familles riches que pour les pauvres.

Un meilleur contrôle de l'utilisation des fonds disponibles peut aussi amener de grands progrès. Une enquête réalisée en Ouganda au début des années 1990 a permis à deux chercheurs de la Banque mondiale de montrer que seulement 13 pour cent des dépenses du gouvernement attribuées dans le budget de l'Etat aux dépenses non-salariales des écoles primaires étaient effectivement allouées à ces établisse-

²³ Cette absence de corrélation est aussi vérifiée pour la taille de la classe et l'expérience des enseignants.

ments. Le reste était soit dépensé dans d'autres services de l'Education Nationale, soit détourné. Au vu de ces observations, le gouvernement ougandais a mis en place un système de publication mensuelle des budgets alloués aux écoles dans les journaux et à la radio, de telle sorte que désormais, 95 pour cent des dépenses budgétées pour les écoles arrivent effectivement à destination.²⁴ Cet exemple montre à la fois l'ampleur des écarts qui peuvent exister entre les décisions budgétaires du gouvernement en faveur des écoles primaires et la réalité, mais aussi l'existence de solutions pour résoudre le problème de l'utilisation des fonds.

3. Le rôle de la société civile

L'une des caractéristiques notables des DSRP tient à leur tentative d'impliquer les bailleurs de fonds et l'ensemble des acteurs sociaux dans la conception, la mise en œuvre et le suivi des programmes de lutte contre la pauvreté. Cette imbrication entre les différents agents économiques répond à deux objectifs.

Premièrement, il s'agit d'enrichir les débats et de permettre la définition d'une stratégie plus adéquate, répondant aux véritables besoins sociaux. Cette démarche devrait donner aux pauvres l'opportunité d'influer sur les politiques qui affectent leurs conditions de vie, en leur offrant la possibilité de mieux identifier et prendre en compte leurs problèmes et leurs attentes.

Deuxièmement, dans les pays qui accèdent à un programme de réduction de la dette, les fonds sont versés directement aux gouvernements. L'implication de la population et des ONG dans les DSRP permet alors d'assurer une redistribution optimale de ces fonds.

Troisièmement, cette nouvelle approche est un moyen de répondre aux critiques adressées aux institutions de Bretton Woods leur reprochant leur manque de considération des opinions et des spécificités des pays dans lesquels elles interviennent. Tel est, en effet, l'argument souvent avancé pour justifier le quasi-échec des programmes d'ajustement structurel dans les pays africains où les informations accessibles au public étaient limitées et où la majorité des documents utilisés lors des négociations demeuraient confidentiels.

Les acteurs à même de contribuer à la stratégie de lutte contre la pauvreté établie dans les DSRP sont nombreux. Ils comprennent, outre le gouvernement :

- Les administrations centrales et locales ;
- La population et particulièrement les pauvres ;
- Le Parlement et les Assemblées représentatives ;
- Les organisations non gouvernementales et communautaires ;
- Les syndicats et associations professionnelles ;
- Le secteur privé.

Les sources privées de financement de l'éducation

Dans la plupart des pays en développement, l'éducation est principalement assurée par l'Etat. Plusieurs raisons justifient cet état de fait. L'instruction primaire peut être considérée comme un bien public, et l'Etat doit alors suppléer le marché pour sa production. Il peut aussi intervenir dans un souci de justice sociale, notamment dans le cas de marchés du crédit imparfaits dont les pauvres seraient exclus. En subventionnant l'éducation, l'Etat peut alors parvenir à modifier les choix individuels.

²⁴ Reinikka et Svensson (2001).

Cependant, une éducation publique ne sous-entend pas une éducation totalement gratuite pour les élèves et leurs familles. Ceux-ci font toujours face à des frais importants qui correspondent au coût d'opportunité de l'éducation c'est-à-dire à la contribution à la production familiale à laquelle le ménage renonce en scolarisant son enfant. L'ampleur de ce coût est très difficile à mesurer. Il dépend du sexe de l'enfant, de son âge, des conditions du marché du travail mais aussi des possibilités de combiner l'école et le travail, que ce soit au sein ou à l'extérieur du cercle familial. Les familles ayant opté pour une éducation privée doivent évidemment couvrir des dépenses plus élevées.

Depuis une vingtaine d'années, la demande d'éducation ayant augmenté et la qualité de l'éducation publique s'étant fortement dégradée en raison des difficultés économiques et budgétaires rencontrées par la majorité des pays africains, les écoles privées, essentiellement laïques, se sont multipliées. Elles attirent alors les populations qui sont prêtes à payer davantage pour que leurs enfants bénéficient d'un enseignement de qualité, dans des classes non pléthoriques, plus proches de leur domicile. Ainsi, à Madagascar en 1997, les élèves de primaire et du premier et second cycle du secondaire étaient respectivement 53,8%, 51,3% et 55,3% à avoir choisi un établissement privé²⁵, au contraire de leurs aînés scolarisés dans les années 70 et 80, qui privilégiaient largement l'enseignement public (Projet MADIO, 1997).

Bien que l'Etat accorde généralement une subvention aux écoles privées, le coût financier ou coût direct des études à la charge des familles ayant opté pour ce type d'éducation vient s'ajouter au coût d'opportunité. Les enquêtes LSMS (Living Standards Measurement Study) de la Banque Mondiale indiquent que 25% des dépenses d'éducation étaient privées au Mali en 1995 et au Ghana en 1992, ce poids atteignant 57% en Ouganda en 1990. A Madagascar, en 1997, l'enseignement privé en primaire coûte annuellement au moins 10 fois plus cher aux familles que l'enseignement public (Projet MADIO, 1997)²⁶.

De plus, le problème du contrôle de l'éducation privée se pose. C'est particulièrement le cas dans les écoles privées laïques qui, contrairement aux écoles confessionnelles, ne disposent pas de leur propre système d'inspection et dans lesquelles les inspecteurs publics ne se rendent pas ou peu.

De façon intermédiaire, des initiatives de financement à partir de fonds privés se sont instaurées au sein des écoles publiques de pays tels que le Ghana et le Togo qui ont connu une augmentation du nombre de leurs écoles publiques sans accroissement du budget de l'Education Nationale. Les responsables du système éducatif ont ainsi été amenés à mettre en place un système d'écolage payé par les familles afin d'assurer le fonctionnement des écoles. Le montant de l'écolage varie selon le niveau de l'école, sa situation géographique (l'écolage est plus élevé dans les capitales) mais aussi dans certains cas selon le sexe de l'enfant, l'objectif étant d'inciter les parents à scolariser leurs filles. Toutefois, les sommes à déboursar par les familles demeurent sans commune mesure avec celles du système d'enseignement privé. Ainsi, au Togo, alors que les écoles publiques réclament 2500 Francs CFA pour les garçons et 1800 Francs CFA pour les filles, les écoles privées demandent respectivement 50.000 et 40.000 Francs CFA. L'écolage ne peut donc pas être considéré comme une forme de privatisation de l'école publique, mais plutôt comme l'introduction d'un début de partenariat public-privé, entre les parents d'élèves et le gouvernement, l'école étant véritablement perçue comme un besoin par la société civile.

²⁵ A titre de comparaison, en France, en 1995, tous cursus confondus à l'exception du cycle supérieur, 18% des familles font le choix de l'éducation privée (Héran, 1996) et aux Etats Unis, en 1994, 12% des élèves de primaire et 9% des élèves de secondaire sont inscrits dans un établissement scolaire privé (Sander, 1995).

²⁶ Le coût privé recensé est sous-évalué car il ne comprend que les frais d'inscription, l'écolage et les dépenses en livres et uniformes.

Le rôle de la société civile ne doit cependant pas se limiter au financement des dépenses. Dans de nombreux pays, les instances publiques de décisions sont éloignées des réalités quotidiennes de l'éducation et notamment de celles qui concernent les populations pauvres. La décentralisation des organes décisionnels prévue par les DSRP permet alors une meilleure adaptation du programme scolaire aux besoins de la région, cette adaptation pouvant simplement consister à modifier le calendrier scolaire de manière à mieux refléter les caractéristiques locales en termes de travail des enfants.

La responsabilisation des collectivités au niveau local suppose une participation formalisée des parents et de la communauté au développement scolaire. Or, cette participation ne peut s'avérer efficace que si les personnes en charge des différents niveaux du processus d'éducation disposent d'un savoir-faire dans la gestion locale et sont capables de prendre en considération les requêtes et suggestions des parents d'élèves. L'enjeu est de taille car une participation plus importante des parents dans l'éducation de leurs enfants peut à la fois encourager ceux-ci à aller à l'école et inciter à l'amélioration des services éducatifs proposés. De fait, dans plusieurs pays, les parents et la communauté s'investissent de plus en plus dans la gestion des écoles, l'embauche et le licenciement des enseignants, ainsi que dans l'entretien des écoles. C'est le cas, par exemple, au Sri Lanka, au Bangladesh, au Salvador, mais aussi à Maurice où se sont créées nombre d'associations de parents d'élèves (Marope et alii, 2000).

Selon la Banque Mondiale, une participation effective de la société civile à la formulation et au suivi des DSRP n'est toutefois envisageable que si celle-ci possède à la fois la légitimité c'est-à-dire une certaine reconnaissance publique, la capacité d'organisation et d'analyse nécessaire pour participer au dialogue national, et enfin la représentativité des intérêts et des besoins d'un groupe de population. Ces conditions sont rarement réunies, ce qui empêche les efforts d'implication de la société civile dans les DSRP d'aboutir aux résultats souhaités et ce, malgré les bonnes intentions formulées.

La première question est évidemment celle de la représentativité. Dans la pratique, les ONG sont généralement considérées comme les seules à être représentatives de la société civile. Pourtant, nombreuses sont celles qui n'ont d'autre légitimité que d'être des interfaces entre la population et les bailleurs de fonds. Il arrive même qu'elles soient créées dans le seul but de capter une partie de l'aide des bailleurs de fonds (il semble que ce soit le cas par exemple au Cameroun). Quant au secteur privé, il ne participe souvent que passivement aux groupes de travail. Etant donné qu'il reste profondément dépendant de l'Administration, il ne souhaite pas s'opposer publiquement à elle.

La société civile se retrouve donc prisonnière d'une culture soit clientéliste, soit au contraire, d'opposition systématique à l'égard des autorités. Son manque de coordination et d'organisation dans les pays pauvres constitue, par conséquent, un lourd handicap pour la réussite du processus.

Parallèlement, les implications de la société civile supposent que le système de responsabilité démocratique fonctionne, c'est-à-dire que les gouvernants remplissent leur devoir d'information et d'explication de leurs actions auprès des citoyens tandis que ceux-ci ont la possibilité de les sanctionner s'ils prennent des décisions contraires aux intérêts de la population. C'est évidemment rarement le cas dans les pays les plus pauvres où l'absence de circulation de l'information empêche à elle seule la mise en œuvre d'un véritable processus participatif.

Globalement, bien que d'un pays à l'autre, la société civile soit plus ou moins active et présente dans le débat public, sa participation au processus de décision et d'exécution des programmes de développement demeure donc insuffisante. C'est le cas en Côte d'Ivoire par exemple où la société civile est très peu

consultée ce qui conduit à un Etat trop centralisé et à des populations passives (République de Côte d'Ivoire, 2002). C'est aussi le cas au Mali où la société civile se compose d'un très grand nombre d'entités parfois très petites. Conjointement aux organisations syndicales, patronales, aux églises et aux sectes, on y dénombre plus d'un millier d'ONG et d'associations. Si les représentants de la société civile malienne ont formellement participé aux groupes de travail du DSRP, il semblerait, selon Dante et alii (2002) qu'ils ne s'y soient pas sentis à l'aise, le processus étant jugé trop technique, essentiellement dirigé vers l'Administration.

4. L'exemple de l'Ouganda

L'Ouganda, qui bénéficie de l'Initiative PPTE depuis 1996, a été le premier pays à participer à ce programme. Alors que le remboursement de la dette externe du gouvernement ougandais équivalait à un tiers de ses dépenses courantes au début des années 90, soit beaucoup plus que le montant des dépenses allouées à la santé et à l'éducation, dans la seconde moitié des années 90, la tendance s'est inversée. Le pourcentage des dépenses d'éducation atteint alors plus de 20% des dépenses courantes du gouvernement contre moins de 17% pour le remboursement de la dette.

Bien qu'il soit encore trop tôt pour fournir des conclusions tranchées, le DSRP que l'Ouganda a parallèlement établi à partir de juin 1997 semble lui avoir permis d'améliorer ses indicateurs sociaux et de réduire la part de la population vivant en-dessous du seuil de pauvreté. Celle-ci est passée de 44% en 1996-97 à 35% en 2000 (Nannyonjo, 2001).

Pour assurer la participation des pauvres au processus de réduction de la pauvreté et leur permettre de bénéficier des fruits de la croissance, le gouvernement d'Ouganda a notamment mis en place une politique visant à améliorer la qualité de vie de ces populations en leur fournissant un meilleur accès aux services sociaux et notamment, à l'éducation primaire.

Au cours des années 1970 et 1980, la politique éducative ougandaise avait consisté à développer l'éducation secondaire et supérieure. Le pays visait alors à fournir un niveau de qualification suffisant à sa main-d'œuvre destinée à travailler dans le secteur moderne. Une telle politique impliquant un moindre soutien à l'éducation primaire, l'accès à ce niveau d'éducation était demeuré marginal en Ouganda. En 1980, le taux net de scolarisation primaire ne dépassait pas 56%. Bien que ce taux soit passé à 76% en 1988, le taux d'analphabétisme des adultes demeurerait particulièrement élevé.

En termes de qualité de l'éducation, les performances ougandaises étaient médiocres à tous les niveaux, caractérisées par des classes surpeuplées, des pénuries de matériel pédagogique, et une gestion inefficace des ressources disponibles. Le contenu des formations n'étant pas adapté aux besoins de la société, des tentatives d'introduction de réformes du programme scolaire ont été programmées mais elles ont échoué en l'absence d'un effectif suffisant d'enseignants qualifiés pour les appliquer.

Enfin, en termes d'équité, tous les groupes de population ne bénéficiaient pas d'un accès comparable à l'éducation. Les filles et les populations rurales en étaient ainsi généralement exclues.

Au début des années 1990, le gouvernement a décidé de réformer le système éducatif du pays en privilégiant un meilleur accès à l'éducation primaire, notamment des pauvres et des groupes de population défavorisés afin de réduire le taux d'analphabétisme.

Dans cette phase initiale des réformes, un schéma de recouvrement des coûts a été mis en place. Il visait à la fois à diversifier les sources de financement de l'éducation, le coût de l'éducation ayant augmenté dans cette phase initiale de l'ajustement structurel en Ouganda, et à accroître l'intégration de la communauté à la vie scolaire. Or, il est apparu que cette stratégie de financement mi-public, mi-privé était source d'accroissement des inégalités puisque seuls les parents d'élèves les plus aisés étaient en mesure d'attirer les meilleurs enseignants et d'offrir aux élèves un cadre pédagogique adéquat.

Face à ce constat, les ressources dégagées par le programme PPTTE d'allègement de la dette sont alors venues à point nommé pour accroître de façon massive la part des ressources publiques allouées à l'éducation. Cette part est passée de 12% en 1995/96 à 19% en 1998/99.

Afin de répondre à l'objectif d'éducation primaire pour tous, environ 70% du budget public consacré à l'éducation a été dirigé vers le cycle primaire. Le gouvernement ougandais s'est alors engagé à offrir une éducation primaire gratuite à 4 enfants par famille tout en garantissant une équité entre filles et garçons. Enfin, dans le cadre de la décentralisation, un contrôle au niveau local a été instauré pour tous les services d'éducation primaire et notamment le recrutement et le paiement des enseignants, et pour la construction des classes.

Les réformes éducatives menées en Ouganda suite au programme d'allègement de la dette ont permis d'augmenter considérablement l'offre scolaire. Alors que ce pays comptait 7667 écoles primaires en 1990, 10597 étaient recensées en 1999, dont 85% recevaient une aide du gouvernement.

La politique d'éducation pour tous a alors engendré un accroissement notable des inscriptions à l'école primaire puisque les 2,7 millions d'élèves recensés en 1996 sont passés à 6,6 millions en 1999, dont 47% de filles (Nannyonjo, 2001). D'une manière générale, nombreux sont les indicateurs éducatifs qui se sont sensiblement améliorés, comme l'atteste le Tableau 6.

Tableau 6 Indicateurs d'éducation (1995-1999)

En %	1993-95	1999
Taux net de scolarisation primaire	55	94
Part de filles dans le total des inscrits en primaire	45	47,4
Taux d'achèvement des études primaires	30	45
Taux d'alphabétisation des adultes (15 ans et plus)	61,8	66,1

Source : Nannyonjo (2001)

Toutefois, en termes de réussite scolaire, les résultats ont été moins probants. Les taux d'abandon en cours de cycle sont restés élevés, ce que l'on explique à la fois par le manque de matériel, la mauvaise santé des enfants, mais sûrement aussi par une qualité scolaire que les autorités n'ont pas jugé bon de mettre au cœur de leurs préoccupations. Ainsi, malgré un accroissement de 78% du nombre de classes primaires entre 1990 et 1999, le ratio du nombre d'élèves par classes est resté très élevé, compris entre 80 et 100 en 2000. Etant donné l'augmentation du nombre d'élèves, les enseignants sont demeurés en sous-effectifs. De même, si des efforts ont été faits dans la fourniture de matériel pédagogique, on ne compte toujours pas plus d'un livre pour trois élèves en ce qui concerne les principales matières enseignées.

Cette expérience montre clairement que des progrès considérables peuvent être réalisés dans le domaine éducatif, mais aussi que cette stratégie ne peut se développer qu'à un rythme relativement lent au regard des besoins, limité par la faiblesse des ressources budgétaires et humaines disponibles.

5. Conclusion

Les DSRP visent à construire des systèmes capables de produire les résultats sociaux souhaitables et de le faire dans un cadre financier supportable à long terme. Ils se différencient des programmes d'ajustement structurel de par leur inclination à associer la société civile à la définition et au suivi des politiques. Reposant à la fois sur l'effort national et sur l'appui de la communauté internationale, le dispositif des DSRP est donc prometteur pour l'efficacité de l'aide au développement.

Cependant, et même s'il demeure prématuré de tirer des conclusions car peu de pays ont déjà établi un DSRP définitif²⁷, l'analyse des DSRP conduit différents auteurs à émettre des réserves sur ce nouveau cadre. Selon Cling et alii (2002), il s'agit dans la majorité des cas d'une simple reprise des politiques antérieures ne comprenant que des ajustements à la marge pour établir le lien avec la pauvreté. Implicitement il est donc toujours supposé que l'élimination des distorsions de marché grâce à la libéralisation et à la stabilisation financière doit bénéficier aux pauvres. De ce fait, les stratégies proposées sont relativement uniformes, avec une faible considération des caractéristiques propres à chaque pays.

Malgré ces critiques, cette initiative d'implication de la société civile doit être encouragée. En effet, beaucoup de pays engagés dans un DSRP sont des pays peu démocratiques qui laissent peu d'autres occasions à leurs populations de s'exprimer. L'exemple du Bénin, que reprennent Cling et alii (2002) est éloquent à cet égard puisque c'est grâce au processus participatif mené dans les provinces que les représentants du gouvernement ont découvert que le principal problème des écoles en milieu rural était l'absentéisme des enseignants.

Enfin, quel que soit leur impact véritable, le fait que la préparation des DSRP oblige à présenter un état des lieux de la pauvreté constitue en soi un effet positif. Ainsi, sur le plan éducatif, les DSRP impliquent des efforts importants dans l'analyse du fonctionnement des systèmes scolaires et des raisons pour les pays africains, en particulier francophones, réussissent moins bien que ceux d'Asie ou d'Amérique Latine à transformer les ressources mobilisées en résultats concrets pour leur population et leur économie. Ces efforts sont essentiels, tant pour identifier les politiques à mettre en place dans le secteur de l'éducation au cours des années à venir, que pour définir les modalités de gestion les plus adaptées.

²⁷ En raison du temps nécessaire pour mener à bien l'élaboration d'un DSRP définitif, les pays qui sollicitent un allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative PPTE ou des prêts à faible taux d'intérêt auprès du FMI ou de la Banque Mondiale, peuvent préparer un DSRP intérimaire. Ce document décrit brièvement la stratégie en place pour réduire la pauvreté et définit les grandes lignes du DSRP définitif qui prendra corps par la suite en temps opportun.

CONCLUSION D'ENSEMBLE

L'éducation de base devrait être l'une des toutes premières priorités des stratégies de développement en Afrique au Sud du Sahara, comme elle l'a été en Asie du Sud Est dans les années 1950. L'Afrique sub-saharienne enregistre en effet un retard important dans ce domaine par rapport à toutes les autres régions du monde. En première analyse, on peut considérer que ce retard s'explique par des efforts budgétaires insuffisants, ou insuffisamment soutenus, en faveur de l'Education Nationale. Toutefois, pour analyser et évaluer les stratégies éducatives des pays africains, il faut aller au delà de la simple mesure des budgets éducatifs. Cet approfondissement de l'analyse est d'autant plus souhaitable que, suite à l'initiative de réduction de la dette en faveur des PPTE, plusieurs gouvernement africains retrouvent des marges de manœuvre budgétaires et que, pour que cette initiative soit couronnée de succès, il est essentiel que ces moyens soient utilisés à bon escient.

Si l'on considère tout d'abord les outputs de la politique éducative, à savoir les flux de scolarisation et leur corollaire en dynamique, l'accumulation de capital humain, force est de constater que les pays africains ont mené jusqu'à présent, en général, des politiques partiellement inadaptées, en ce sens qu'ils ont misé relativement plus sur l'éducation secondaire et supérieure que sur l'éducation de base. Par suite, l'accumulation de capital humain en Afrique a été menée sur un mode très inégalitaire ; la distribution du capital humain dans la population y est, toutes proportions gardées, plus inégalitaire que dans les pays qui ont émergé. Il est probable que cette concentration des efforts éducatifs en faveur d'une élite restreinte, qui prolonge la politique menée auparavant en Afrique par les puissances coloniales, soit inefficace du point de vue de la croissance économique : le coût relatif extrêmement élevé de l'éducation secondaire et supérieure ne peut que limiter son rendement social. De plus, l'impact attendu des efforts de scolarisation sur la réduction de la pauvreté en a été d'autant réduit, alors que les politiques éducatives sont généralement considérées comme l'un des meilleurs instruments de lutte contre la pauvreté.

L'inadéquation de la distribution des outputs de la politique éducative va généralement de pair avec une mauvaise distribution de ses inputs. Les dépenses éducatives en faveur de l'éducation de base sont réduites dans de nombreux cas, du fait du coût de l'éducation secondaire et supérieure, fortement gonflé par des politiques sociales très généreuses en faveur des étudiants des lycées et des universités, sous forme de bourses d'études et autres dépenses sociales. De plus, particulièrement en Afrique francophone, les salaires relativement élevés des instituteurs limitent leur nombre. Par ailleurs, les moyens des écoles primaires sont souvent répartis de façon inégalitaire sur le territoire, et ne sont pas toujours utilisés en concertation avec les collectivités locales et les acteurs de la société civile. Enfin, les moyens budgétaires attribués à l'enseignement de base ne parviennent pas toujours à destination, ce qui traduit une assez grande opacité et inefficacité dans les procédures budgétaires.

Ce constat d'ensemble ne doit toutefois pas masquer que quelques pays africains ont été capables de mener des stratégies éducatives plus efficaces en faveur de l'éducation de base. C'est le cas notamment de l'Ouganda dans les années 1990 qui, en partie grâce à l'initiative PPTE, est parvenu à quasiment généraliser l'enseignement primaire. Une telle politique a nécessité une réorientation des ressources budgétaires en faveur des écoles primaires, une amélioration des procédures budgétaires correspondantes, et une association étroite des acteurs de la société civile à la politique éducative menée par le gouvernement.

BIBLIOGRAPHIE

ADEA, Association pour le Développement de l'Éducation en Afrique (2002), Lettre d'information, Vol.13, n°2 (disponible sur le site web de l'ADEA).

Arcand, J.L., J.L. Combes, P. Combes Motel, P. Guillaumont et S. Guillaumont Jeanneney (2002), « Is Human Capital Useless for African Growth », mimeo, Université d'Auvergne.

Berthélemy, J.C. (2002), « Convergence Clubs and Under-Development Traps », dans J. Braga de Macedo, C. Foy et C. Oman (sous la direction de), Retour sur le Développement, OCDE, Centre de Développement.

Berthélemy, J.C., S. Dessus et A. Varoudakis (1997), Capital humain et croissance : le rôle du régime commercial, Revue Economique, mai 1997, vol. 48, n°3, mai.

Berthélemy, J.C., C. Pissarides et A. Varoudakis (2000), « Human Capital and Growth: The Cost of Rent Seeking Activities », in : The Determinants of Economic Growth, M. Oosterbaan, T. de Ruyter van Steveninck et N. van der Windt (sous la direction de), Kluwer Academic Publisher.

Berthélemy, J.C. et A. Varoudakis (1996), « Economic Growth, Convergence Clubs, and the Role of Financial Development », Oxford Economic Papers, vol. 48.

Browne, S. (2001), « Waiving and Drowning? Debt and the Millennium Declaration Development Goals », UNU WIDER Discussion Paper n° 2001/111.

Castello, A. et R. Domenech (2002), « Human Capital Inequality and Economic Growth : Some New Evidence », The Economic Journal, vol.112, mars.

Cling, J-P., M. Razafindrakoto et F. Roubaud (2002) : « Elaboration, mise en œuvre et contenu des DSRP : portée et limites », in : Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté, J-P. Cling, M. Razafindrakoto et F. Roubaud (sous la direction de), Dial et Economica, Paris, Chapitre VI.

Cohen, D. et M. Soto (2001), « Growth and Human Capital : Good Data, Good Results », OCDE , Centre de Développement, Document Technique n°179.

Dante, I., J-F. Gautier, M-A. Marouani et M. Raffinot (2002), « Le DSRP au Mali : gagner de l'argent ou formuler une politique de développement ? » in : Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté, J-P. Cling, M. Razafindrakoto et F. Roubaud (sous la direction de), Dial et Economica, Paris, Chapitre X.

Dessus, S. J.D. Shea et M.S. Shi (1995), « Le Taipei chinois : les origines du « miracle » économique », OCDE, Centre de Développement.

Devarajan, S. et R. Reinikka (2002), « Making Services Work for the Poors », mimeo, Banque mondiale.

Hanushek, E.A. (1995), « Interpreting Recent Research on Schooling in Developing Countries », The World Bank Research Observer, Vol.10, n°2, août.

Héran, F. (1996), « Ecole publique, école privée : qui peut choisir ? », Economie et statistique, n°293.

IMF et IDA (2002), « Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative : Status of Implementation », Washington D.C., avril.

Kremer, M. (1993), « The O-Ring Theory of Economic Development », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 108, n°3.

Lopez, R., V. Thomas et Y. Wang (1998), « Addressing the Education Puzzle : The Distribution of Education and Economic Reforms », mimeo, Banque Mondiale.

Marope, M., A. Mingat, P. Moock, P. Murphy, P. Paci, H. Patrinos, J-P. Tan, et C. Thomas (2000), « Education », Version pour commentaires (disponible sur le site web de la Banque Mondiale).

Mincer, J. (1974), « Schooling Experience and Learning », Columbia University Press, New-York.

Mingat, A. et C. Winter (2002), « L'éducation pour tous en 2015 », *Finances et Développement*, Vol.39, n°1, mars.

Morrisson, C. (2002), (sous la direction de) : « Dépenses d'éducation, de santé et réduction de la pauvreté en Afrique de l'Est (à Madagascar et en Tanzanie) », OCDE, Centre de Développement.

Nannyonjo, J. (2001), « The HIPC Debt Relief Initiative, Uganda's Social Sector Reforms and Outcomes », Paper prepared for Wider Development Conference on Debt Relief and Poverty Reduction, 17-18 August 2001, Helsinki, Finland.

Pritchett, L. (2001), « Where Has All the Education Gone? », *The World Bank Economic Review*, vol.15, n°3.

Projet MADIO (1997), « Le système scolaire et la demande d'éducation dans l'agglomération d'Antananarivo en 1997. Premiers résultats de l'enquête SET97 », Publication MADIO, décembre.

Psacharopoulos, G. (1973), « Returns to Education : An International Comparison », Elsevier, San Francisco.

Psacharopoulos, G. (1994), «Returns to Investment in Education : A Global Update», *World Development*, vol.22, n°9, septembre.

République de Côte d'Ivoire (2002), « DSRP-I, Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté - Intérimaire », Cabinet du Premier Ministre, Ministère de la Planification et du Développement, janvier (disponible sur le site web de la Banque Mondiale).

Reinikka, R. et J. Svensson (2001), « Explaining Leakage of Public Funds », WIDER Discussion paper n°2001/147.

Sander, W. (1995), « Catholic Grade Schools and Academic Achievement », *The Journal of Human Resources*, Vol. XXXI, n°3.

Thomas, V., Y. Wang et X. Fan (2000), « Measuring Education Inequality : Gini Coefficients of Education », mimeo, Banque Mondiale.

UNESCO (2002), "Afrique subsaharienne, - rapport régional", Institut de statistique de l'UNESCO.

**ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET
DEVELOPPEMENT EN AFRIQUE
SUBSAHARIENNE**

*par Karamoko KANÉ,
Directeur du Programme de Troisième Cycle Interuniversitaire en économie (PTCI)*

1. Introduction

De nombreux travaux empiriques sur la croissance et le développement économiques font apparaître que la force motrice principale de la croissance économique moderne est l'existence et la diffusion d'un corps de connaissances scientifiques et technologiques sans cesse plus étendu. Les avancées en terme de productivité ne sont possibles, en effet, qu'avec la satisfaction progressive d'exigences nouvelles en terme de capital humain et de formation des travailleurs si bien que les institutions d'éducation, sans être les seules institutions indispensables au développement, jouent un rôle fondamental dans ce qui est avant tout une suite de changements structurels.

Le développement, en Afrique ou ailleurs, ne peut être conduit, en effet que par ce que le sociologue Alex INKELES (1969) appelle «l'homme moderne» et dont les attributs peuvent se résumer en sa capacité au changement : son ouverture aux nouvelles expériences notamment aux nouvelles façons de faire, son indépendance croissante par rapport aux autorités et aux institutions sociales traditionnelles, sa croyance dans l'efficacité de la science, son ambition pour lui-même et pour ses descendants d'atteindre des objectifs scolaires et professionnels élevés.

D'un point de vue macroéconomique les problèmes d'éducation se présentent, de prime abord, comme des questions culturelles et pédagogiques. Ils ne peuvent cependant échapper à un traitement économique parce qu'il s'agit d'activités qui mobilisent des ressources, ce seul fait justifiant amplement l'intérêt pour un système éducatif efficace à la fois d'un point de vue interne et d'un point de vue externe.

L'efficacité interne du système éducatif, ou d'un ordre d'enseignement, se réfère au déroulement du processus éducatif et au fonctionnement de l'administration scolaire et universitaire et des établissements d'enseignement. Il s'agit, de ce point de vue, de rechercher les modes d'organisation les plus efficaces de l'école, de manière à ce que les résultats obtenus par les élèves et étudiants, à l'intérieur du système éducatif, le soient à qualité constante avec les coûts les plus bas possibles. En d'autres termes, l'analyse de l'efficacité interne du système éducatif, ou d'un niveau de ce système, porte sur le rapport entre le volume des ressources mobilisées et le taux de réussite, en termes qualitatif et quantitatif, des éléments formés.

L'efficacité externe concerne l'apport des individus formés à eux-mêmes en terme de revenus supplémentaires ainsi qu'à leurs familles et à la collectivité. Le monde du travail constitue dans cette perspective le principal référentiel analytique, les systèmes éducatifs devant, par leurs résultats, refléter la structure des demandes sur le marché du travail ainsi que leurs évolutions. Un système éducatif fonctionnant pour lui-même, sans référence à la société et à ses besoins de formation, ne produirait que des diplômés destinés au chômage gaspillant ainsi les ressources publiques et privées et conduisant, à terme, les populations à se détourner de l'éducation. Aussi le calcul des taux d'efficacité externe des différentes composantes du système éducatif permet de déterminer et d'organiser les arbitrages entre les différents niveaux et types d'enseignement.

2. Efficacité externe de l'enseignement supérieur en Afrique Subsaharienne

Du point de vue de la théorie économique contemporaine, la croissance économique résulte des investissements réalisés par les agents économiques privés et publics. Les dépenses d'éducation réalisées par l'Etat et par les individus constituent des dépenses d'investissement destinées à produire des flux de connais-

sances qui s'incorporent dans les individus. Le stock de connaissances ainsi accumulé, le capital humain, est valorisé par chaque individu sur le marché du travail, les revenus supplémentaires réalisés, comparativement à celui qui n'a pas bénéficié de tels investissements, représentant les gains de l'investissement en éducation.

Puisque l'éducation est un investissement, les économistes estiment qu'il est indispensable de débattre de la rentabilité sociale des dépenses qui lui sont affectées. Les sociétés africaines, à l'instar de toutes les autres et le plus souvent beaucoup plus que les autres, sont effet des sociétés de rareté où des ressources limitées doivent être réparties entre des aspirations tout autant légitimes les unes que les autres. Les ressources budgétaires affectées à l'éducation impliquent, en effet, des sacrifices dans d'autres domaines. Aussi l'Etat lorsqu'il affecte des ressources à un ordre d'enseignement doit d'interroger sur l'apport net, en terme absolu et en terme relatif, de ces fonds à la collectivité, c'est-à-dire à leur rentabilité sociale parce que les dépenses publiques affectées à l'éducation sont en compétition avec les autres formes d'investissements publics.

Dans la pratique, la rentabilité de l'enseignement supérieur peut se calculer autant du point de vue de l'individu et de sa famille (rentabilité privée) que de celui de la collectivité nationale.

L'élève titulaire d'un diplôme d'entrée dans l'enseignement supérieur s'inscrira à l'université, ou dans une grande école, en prévision du différentiel positif de revenus que lui procureront les études supérieures sur l'ensemble de sa vie active. En fonction de ce critère il ne s'inscrira dans le cycle supérieur que si le différentiel anticipé de revenus nets l'emporte sur les coûts privés des études supérieures: coûts directs constitués par les frais d'inscription, les dépenses en manuels, en transports, etc liés à ses études et coûts indirects mesurés par les coûts d'opportunité de sa décision dans la mesure où il aurait pu obtenir des revenus au sortir de l'enseignement secondaire en exerçant un emploi salarié ou en travaillant dans l'entreprise familiale.

Une famille comparera, implicitement ou explicitement, le rendement des sommes investies dans l'éducation de ses enfants aux rendements, par exemple, de l'acquisition de bétail ou de surfaces de terres qu'elle pourra mettre en valeur.

L'investissement en éducation est une décision à risque comme toute décision d'investissement. En conséquence, les calculs intégreront-ils ce facteur en prenant en compte les probabilités de redoublement, de réussite finale et de trouver un emploi à l'issue des études supérieures.

Pour le calcul de rentabilité sociale les avantages et les coûts doivent être redéfinis du point de vue de la collectivité, les coûts sociaux s'obtenant en adjoignant aux coûts privés l'ensemble des dépenses publiques qui ne sont pas remboursées par les frais d'inscription acquittés par les enfants et les avantages sociaux se mesurant par la chronique des revenus différentiels bruts.

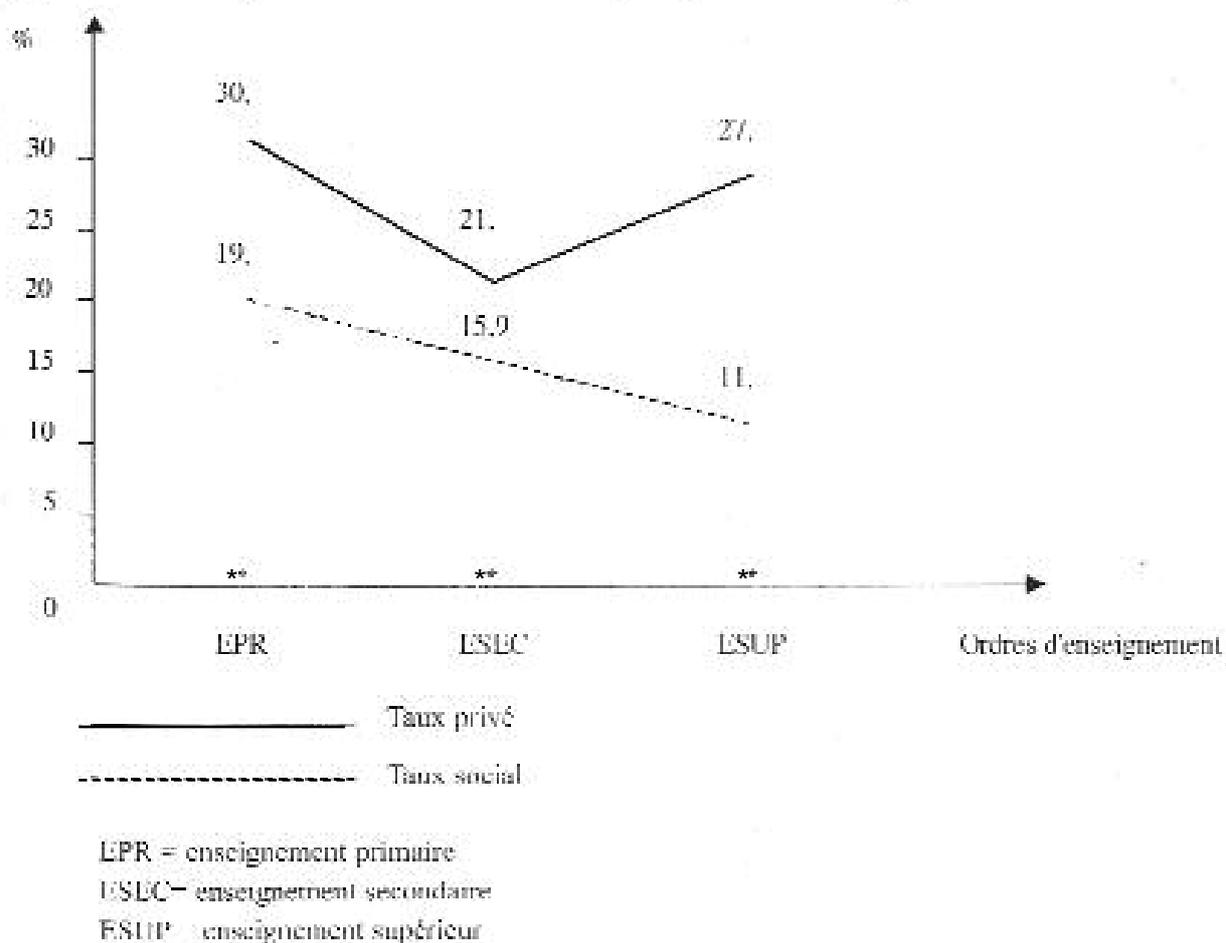
De nombreuses études empiriques ont porté sur le calcul des taux de rentabilité des différents ordres d'enseignement. Selon les résultats (voir annexe 2) obtenus par G. PSACHAROPOULOS (1994), le taux de rendement privé et le taux de rendement social les plus élevés se rencontrent en Afrique subsaharienne dans l'éducation primaire. Les taux privés sont supérieurs aux taux sociaux pour les trois niveaux

d'éducation, l'écart le plus important en faveur du taux de rendement privé étant celui constaté pour l'enseignement supérieur.

Du point de vue de l'efficacité des politiques de croissance et de développement, l'existence d'un tel écart rend indispensable l'intervention de l'Etat, son action devant consister à amener le taux de rendement privé vers le taux de rendement social. L'écart entre les deux taux de rendement signifie, en effet, qu'il existe du point de vue de l'optimum social une production excédentaire d'enseignement supérieur.

Le taux de rendement privé est le principal indicateur de la demande individuelle d'éducation, un taux élevé dans un niveau ou un type d'éducation constituant une incitation pour les individus à rechercher ce niveau ou type d'enseignement. Mais c'est le taux de rendement social qui doit servir de guide pour les investissements éducatifs de l'économie nationale et, notamment, pour l'affectation des ressources au système éducatif dans son ensemble ainsi que pour leur répartition entre les différents niveaux d'éducation par l'établissement de priorités.

Taux de rendement privés et sociaux de l'éducation (Afrique subsaharienne)



Pour les pays d'Afrique subsaharienne le taux de rendement privé de l'enseignement supérieur calculé par G. PSACHAROPOULOS est de 27,9 % alors que le taux social est très sensiblement inférieur, étant de

11,9%. Cette situation s'explique essentiellement par les subventions publiques octroyées à l'enseignement supérieur, et qui incitent les individus et les familles à exprimer une demande pour ce niveau d'éducation ayant conduit à un développement au-delà de ce qui est souhaitable du point de vue de l'efficacité externe des ressources publiques allouées à l'éducation.

En d'autres termes, les gouvernements en Afrique subsaharienne prennent en charge une proportion socialement trop élevée des coûts de l'enseignement supérieur ce qui fait que le rendement privé est largement supérieur au rendement social. En dépit des difficultés d'insertion des diplômés sur le marché du travail, l'investissement dans les études supérieures demeure un bon placement pour les individus. D'un point de vue analytique l'économiste déduit de ce résultat que pour concilier la politique éducative avec une politique efficace de croissance et de développement en Afrique subsaharienne, il faut amener les individus et les familles à supporter une fraction plus importante du coût de l'enseignement supérieur.

3. Fondements d'une refonte du système éducatif en Afrique subsaharienne

Deux périodes peuvent être délimitées, en Afrique subsaharienne, dans l'affectation des ressources publiques à l'éducation :

- la première période va des années d'accession à l'indépendance politique (début des années 1960) à la fin des années 1970, s'achevant avec la mise en place des programmes d'ajustement structurel, au cours de laquelle les Etats n'étaient soumis à aucune contrainte financière immédiate si bien que les montants des fonds publics alloués au système éducatif découlèrent de décisions purement politiques destinées à lancer de vastes programmes de constructions de classes et d'inscriptions scolaires et universitaires¹;

Selon l'UNESCO, le nombre d'élèves et d'étudiants inscrits dans les trois niveaux d'enseignement est passé en Afrique, entre 1960 et 1980, de 17 à 59 millions pour l'enseignement primaire, de 2 à 14 millions pour l'enseignement secondaire et de quelques centaines à 1 million pour l'enseignement supérieur.

- la deuxième période a commencé au début des années 1980 avec la stagnation des sommes affectées à l'éducation en pourcentages à la fois des dépenses publiques totales et des produits nationaux bruts.

Pour ce qui concerne l'enseignement supérieur, son développement accéléré à partir des indépendances se justifiait par le besoin de faire face au manque de cadres qualifiés pour l'administration des nouveaux Etats, ce souci poussant les gouvernements à faciliter, et à soutenir financièrement, l'accès à l'enseignement supérieur de tous les élèves diplômés du cycle secondaire. L'expansion de l'enseignement supérieur s'est ainsi faite, au départ, dans un contexte de pénurie de l'offre sur le marché du travail. Mais, progressivement, la situation sur ce marché s'est inversée, l'offre de diplômés du supérieur devenant excédentaire parce que les fonctions publiques se sont trouvées d'année en année saturées et que les difficultés budgétaires, à partir des années 1980, ont mis fin aux recrutements laxistes, sans réels besoins, dans les secteurs public et parapublic.

¹ Selon l'UNESCO, le nombre d'élèves et d'étudiants inscrits dans les trois niveaux d'enseignement est passé en Afrique, entre 1960 et 1980, de 17 à 59 millions pour l'enseignement primaire, de 2 à 14 millions pour l'enseignement secondaire et de quelques centaines à 1 million pour l'enseignement supérieur.

En raison de la distorsion entre rendement privé et rendement social, la contraction de la demande de diplômés n'a entraîné aucune réduction dans la demande des individus pour l'enseignement supérieur. En toute rationalité, il aurait fallu du point de vue de l'optimum social, limiter, au regard des besoins, la production de diplômés de l'enseignement supérieur devenue progressivement excédentaire soit en réduisant le rendement privé (action par les prix), soit en limitant les flux d'entrée (action par les quantités). Mais ces mesures, analytiquement justifiées, étaient inapplicables pour les pouvoirs publics africains en raison du poids politique et social des étudiants et les gouvernements se sont contentés d'entreprendre d'agir sur les effets, le chômage des diplômés, en mettant en place des opérations spécifiques d'insertion des diplômés de l'enseignement supérieur (exemple : opération "maîtrisards au Sénégal).

Dans les économies africaines, l'enseignement supérieur est au centre d'un désaccord permanent entre les différents acteurs. Les gouvernants estiment, après avoir dit très souvent l'inverse quand ils étaient dans l'opposition, que les revendications des étudiants, des enseignants et du personnel administratif des universités sont démesurées par rapport aux ressources déjà affectées à l'éducation et par rapport aux moyens dont disposent les Etats et les économies nationales. Leurs référentiels sont les produits nationaux bruts et les revenus per capita qui, indubitablement, fixent des limites aux montants des bourses, au nombre de boursiers et aux salaires versés aux enseignants et aux chercheurs. En face, les étudiants et les enseignants relèvent les gaspillages multiples dans la gestion des finances publiques et exigent la satisfaction de besoins qu'ils considèrent comme incompressibles en matière de documentation, d'équipements, et de logements pour préparer, dispenser et suivre les cours, passer les examens et se consacrer à la recherche.

Mais, les travaux empiriques sur les systèmes éducatifs africains concluent à la nécessité d'une refonte du système éducatif, par la redéfinition des priorités, et d'une ré-allocation des crédits publics alloués à l'éducation par application des principes d'allocation optimale des ressources dans une perspective de croissance.

Les universités, en Afrique subsaharienne, continuent à fonctionner de manière chaotique, des enseignements tronqués étant dispensés entre de longues périodes de grève. Les amphithéâtres sont encombrés entraînant des conditions de travail inconciliables avec un enseignement de qualité. Et ces conditions de travail, dans le contexte budgétaire que vivent ces pays, ne peuvent s'améliorer que si les effectifs sont réduits. La rationalisation de la production d'enseignement supérieur se présente ainsi comme une nécessité, la manière dont les crédits alloués sont actuellement utilisés correspondant à un pur gaspillage de ressources. Les indicateurs que constituent les taux de rendement sociaux des trois niveaux d'éducation appellent à une redistribution des crédits publics au détriment de l'enseignement supérieur et en faveur de l'enseignement secondaire et de l'enseignement primaire. La structure de ces taux de rendement indique, simultanément, qu'une utilisation socialement efficace des ressources implique que la fraction du financement de l'éducation incombant aux individus et aux familles (financement privé) devrait s'accroître avec le niveau d'éducation. Plus précisément, l'efficacité et l'équité plaident en faveur d'une éducation primaire gratuite et universelle tandis que les individus devront contribuer de plus en plus fortement au financement de l'éducation, au fur et à mesure qu'ils accèdent, au sortir de l'enseignement primaire, à un niveau d'enseignement plus élevé (secondaire et supérieur), ces contributions pouvant cependant être différées par la mise en place d'un système de prêts remboursables après l'insertion sur le marché du travail de l'individu diplômé.

Concrètement, une politique éducative socialement efficace exige que les individus et les familles soient amenés à prendre en charge une plus grande part des coûts de l'enseignement supérieur. Ce principe devra cependant être accompagné de correctifs de manière à ce qu'il ne constitue pas une entrave à l'accès à l'enseignement supérieur des enfants méritants des familles défavorisées. Aussi, une politique de discrimination positive permettrait de fixer des frais d'inscription et de scolarité progressifs indexés sur les revenus des familles exprimant une demande d'enseignement supérieur pour leurs enfants. Mais la régulation rationnelle de la production de diplômés rend, en même temps, indispensable la restructuration de l'offre d'éducation. Pour que le calcul économique individuel conduise à la fin de l'université- parking, il doit exister progressivement une offre d'éducation suffisamment diversifiée combinant des formations longues et des formations courtes, des formations générales et des formations professionnelles selon des proportions que la demande fixera et fera évoluer en rapport avec les perspectives du marché du travail.

La ré-affectation des ressources publiques en faveur de l'enseignement primaire irait dans le sens d'une plus grande justice sociale en permettant d'organiser un meilleur accès des catégories les plus défavorisées et des filles à la scolarisation dans l'enseignement de base.

4. Conclusion

La mise en place de politiques éducatives favorables à la croissance et au développement, en Afrique subsaharienne passe par la modification de la structure de financement du système éducatif. Au niveau de l'enseignement primaire, le principe de gratuité sous la contrainte de la recherche permanente de l'efficacité interne peut être la règle, permettant de concilier les principes d'efficacité et d'équité. Au-delà de cette éducation de base, il est indispensable de renforcer la part du financement par les individus pour aboutir à une meilleure régulation de la production de diplômés.

La question est alors de savoir si le caractère radical de ces réformes est compatible avec leur faisabilité politique. Le dénouement de ce problème de faisabilité est du ressort du pouvoir politique et, en attendant, tout se passe comme si le système éducatif en général et l'enseignement supérieur en particulier étaient enfermés, pris en otage, dans un jeu dont les tenants et les aboutissants n'ont rien à voir avec les préoccupations d'efficacité et d'équité dans la gestion de l'éducation et de l'économie nationale.

Références des sources documentaires

- C. ALLEGRE(2000), *Toute vérité est bonne à dire*, Editions Robert Laffont/Librairie Fayard, Paris.
- R. BARRO and J.-W. LEE (1993), «International Comparisons of Educational Attainment», *Journal of Monetary Economics*, 32, 3 (December), p.363-394.
- A. INKELES(1969), «Making Men Modern : On the Causes and Consequences of Individual Change in Six Developing Countries», *American Journal of Sociology* 75, n°2 (September), p.208-225.
- K. KANE (2000), «Allocation des ressources et dépenses éducatives : les universités africaines sont-elles rentables?», Conférence publique sur le Campus Commun des Cours à Option, PTCI (Septembre).
- A. MINGAT et B. SUCHAUT (2000), *Les systèmes éducatifs africains- Une analyse économique comparative*, Editions De Boeck Université, Bruxelles.
- D.C. NORTH (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, New-York.
- F. ORIVEL (1995), «Education primaire et croissance en Afrique subsaharienne les conditions d'une relation efficace», *Revue d'Economie du Développement*, n°1, (Mars).
- G. PSACHAROPOULOS (1994), «Returns to Investment in Education : Aglobal Update», *World Development*, vol.22, n° 9, (September).
- A. RENAUT(1995), *Les Révolutions de l'Université-Essai sur la modernisation de la culture*, Editions Calman-Lévy, Paris.

Annexe 1

Nombre d'étudiants pour 100 000 habitants

1980 - 1995

Régions	1980	1958	1990	1995	% de variation 1980 - 1995
Monde	1151	1245	1302	1434	24,6
Amérique du Nord	5301	5186	5544	5544	4,6
Europe	1884	2228	2632	3285	74,4
Afrique subsaharienne	146	204	267	328	124,7
Etats Arabes	884	1032	1086	1227	38,8
Amérique Latine	1375	1601	1683	1714	24,7
Asie de l'Est / Océanie	369	593	637	800	116,8
Asie du Sud	428	519	542	610	42,5

Source: UNESCO

Annexe 2

Taux de rendement privés et sociaux par niveau éducatif selon le PIB par tête

PIB par tête (US \$)	Taux privé (%)	Taux social (%)
Enseignement primaire	25,4	17,8
PIB / Tête < 1000	26,4	20,6
PIB / Tête [1000 – 10 000]	25,3	16,0
PIB / Tête > 10 000	13,4	9,6
Afrique subsaharienne	30,1	19,3
Enseignement secondaire	15,9	12,3
PIB / Tête < 1000	18,5	14,1
PIB / Tête [1000 – 10 000]	15,5	11,4
PIB / Tête > 10 000	12,4	10,1
Afrique subsaharienne	21,3	15,9
Enseignement supérieur	18,5	10,7
PIB / Tête < 1000	22,4	11,3
PIB / Tête [1000 – 10 000]	18,2	10,8
PIB / Tête > 10 000	13,1	9,1
Afrique subsaharienne	27,9	11,9

Source : G. PSACHAROPOULOS(1994)

EDUCATION DE BASE ET DEVELOPPEMENT
AU BURKINA FASO : *Le PDDEB*
(Plan Décennal de Développement de l'Education de Base)

Dr Rakissouilgri Mathieu OUEDRAOGO
Ministre de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation

SOMMAIRE

INTRODUCTION

I. RAPPEL DES ASPECTS FONDAMENTAUX DE LA THEORIE DU CAPITAL HUMAIN

II. LES FONDEMENTS DU PLAN DECENNAL DE DEVELOPPEMENT DE L'EDUCATION DE BASE

II. DANS QUELLE MESURE LA MISE EN ŒUVRE DU PDDEB CONTRIBUE –T – ELLE A LA RELANCE DE LA CROISSANCE ECONOMIQUE ET A LA REDUCTION DE LA PAUVRETE ?

CONCLUSION

INTRODUCTION

L'histoire de l'humanité nous apprend que les changements tant au niveau sociétal, économique et culturel ont été faits à partir d'un certain niveau d'éducation de la grande majorité des populations. L'homme dans sa quête quotidienne de dominer son environnement en vue de mieux le transformer, tente d'assimiler le maximum de savoir et de savoir – faire. Ce qui le conduit à s'éduquer, à s'instruire et à se former de façon permanente, voire tout au long de sa vie. L'acquisition graduelle de la science et de la technologie se fonde indiscutablement sur des connaissances de base, notamment la **lecture, l'écriture et le calcul**.

L'école en tant qu'institution dont la vocation première est de permettre aux uns et aux autres de savoir lire et écrire, va s'efforcer d'apporter une valeur ajoutée à l'existence des individus et à l'évolution de la société.

L'éducation va être considérée progressivement comme un agent économique qui exige des investissements en vue de produire à terme des biens marchands et non marchands. A ce propos, nous convenons avec les promoteurs de la théorie du « capital humain » qui disent que le niveau d'instruction est étroitement lié aux compétences et aux qualifications de la population active. Cela a incontestablement d'importantes incidences sur l'emploi et le développement économique d'un pays.

La présente communication, sollicitée dans le cadre de l'organisation des journées de réflexion du CAPES (Centre d'Analyse des Politiques Economiques et Sociales), sur le renforcement des capacités, et dont le thème porte sur « Education de Base et Développement au Burkina Faso : le Plan Décennal de Développement de l'Education de Base », sera structurée autour des points essentiels ci-après :

- **Rappels des aspects fondamentaux de la théorie du capital humain ;**
- **Les fondements et les enjeux du PDDEB ;**
- **Dans quelle mesure la mise en œuvre du PDDEB contribue – t – elle à la relance de la croissance économique et à la réduction de la pauvreté ?**

I. RAPPEL DES ASPECTS FONDAMENTAUX DE LA THEORIE DU CAPITAL HUMAIN

1.1 Définition du concept « Capital Humain »

Pour le commun des mortels, l'éducation est un ensemble de comportements dont on cherche à comprendre la finalité, les orientations et les conséquences. En revanche, pour les Economistes de l'éducation, l'éducation est un processus productif, au sens d'un processus de transformation, qui joue un rôle essentiel dans la société dans la mesure où l'homme est à la fois sa matière première et son produit final. L'éducation est un capital, qu'il convient d'évaluer et auquel on peut associer des coûts, des gains et donc une rentabilité. Elle devient alors un élément de la comptabilité dont on pourrait évaluer les coûts et les bénéfices pour les individus et la collectivité.

Ainsi, l'éducation et la formation sont considérées comme des investissements que l'individu effectue rationnellement en vue de la constitution d'un capital productif inséparable de sa personne.

C'est de cette analyse qu'est né le concept du « capital humain ».

« *Le capital humain*, selon Pierre GRAVOT, est un stock particulier de capacités productives que détient un individu ».

L'éducation est demandée parce qu'elle est un capital humain et à ce titre, elle est rentable.

Aussi, Denis CLERC écrit ceci : « La croissance provient de facteurs de production (du travail, du capital, de l'énergie)... La formation est analogue à un équivalent dans lequel on incorpore du progrès technique. Elle contribue à constituer du capital humain tout comme le progrès technique contribue à constituer le capital technique ».

Fort de cette définition du capital humain, l'enseignement devient alors un levier de la croissance économique et du progrès social. L'éducation stimule le développement économique.

1.2 Les origines de la pensée sur le Capital humain

Selon la littérature, A. Smith est considéré comme l'un des pères fondateurs de l'économie de l'éducation, tout comme dans d'autres domaines traditionnels de la science économique. Il sera le premier à s'interroger sur la notion du capital humain. Smith, dans « La Richesse des Nations », considère les qualifications possédées par les individus comme un élément déterminant du progrès économique. Il suggère que cela soit introduit dans la définition du capital fixe de l'économie.

L'éducation familiale, les études et l'apprentissage procurent aux individus des aptitudes et des compétences qui visent à améliorer la dextérité du travailleur et à faciliter le travail de la même manière qu'une machine.

Smith, en son temps déjà, disait : « On peut s'attendre à ce que le métier que l'homme qualifié apprend, lui rapporte un salaire supérieur à celui du travail non qualifié et rembourse sa dépense totale d'éducation ».

Aussi, Marx, dans son livre le « Capital », dit : « ...le travail qualifié a une plus grande valeur que le travail non qualifié, et que la production de ce travail qualifié exige du travail sous forme d'éducation ».

D'autres analystes du 19^{ème} siècle traiteront du Capital humain dans leurs travaux, tels que : Engel, Witt Stein, Farr.

Par ailleurs, les économistes contemporains de la première moitié du 20^{ème} siècle, notamment Alfred Marshall, économiste britannique, vont jouer un rôle déterminant dans l'évolution de la théorie de l'économie de l'éducation. En effet, Marshall admet plus tard qu'il existe des bénéfices directs et indirects liés à l'éducation, tout comme A. Smith. Il va reconnaître que : « l'éducation stimule l'activité mentale ; elle rend l'homme plus intelligent, plus adaptable, plus loyal dans son travail ; elle améliore la qualité de sa vie au travail et en dehors du travail ; elle agit comme un tampon entre les classes sociales dans la mesure où elle permet *la mobilité sociale*.

Dans les années 60, des tentatives d'études sur l'évaluation de la valeur monétaire des différents niveaux de scolarité en comparant les revenus de différents groupes de salariés dans plusieurs entreprises, seront menées par Dodge & Gorseline. D'autres travaux seront réalisés plus tard (Walsh) portant sur l'évaluation des bénéfices et des coûts liés à l'investissement éducatif en tenant compte d'une part des probabilités de survie et d'autre part des frais d'inscription, de logement, de livres et fournitures scolaires, des dépenses d'habillement, de loisir et du coût d'opportunité, estimé sur la base des revenus perdus en raison de la poursuite des études.

Nous avons là les bases de la théorie du capital humain qui sera plus tard renforcée par les travaux de Schultz et surtout de Becker en 1964.

Ainsi donc, l'économie de l'éducation sera analysée désormais sous plusieurs angles, notamment le capital humain, thème principal, la demande sociale en éducation, l'offre éducative, les effets de l'éducation sur la croissance économique, les coûts d'opportunité et les politiques éducatives.

1.3 Les caractéristiques capitalistiques de l'éducation

_ L'éducation engendre des bénéfices au profit de la collectivité et/ou de la société toute entière, appelés « des externalités positives ». L'externalité est par définition l'influence de l'éducation d'un individu sur le comportement d'autres individus ou sur l'environnement de l'individu. C'est l'impact non monétaire du comportement d'un agent économique sur un autre agent économique. A titre d'exemple, nous pouvons citer l'influence des savants, des philosophes, des politologues, des leaders d'opinion sur l'évolution de nos sociétés.

_ L'éducation a un impact direct ou indirect sur le marché du travail (administration publique, professions libérales, professions spécialisées, petits métiers, cadres supérieurs...). Ce qui amène souvent à s'interroger sur la relation effective entre les formations et le système d'emploi.

_ L'éducation visant l'acquisition de connaissances et de compétences est comparable à investissement. Elle engendre des coûts directs (frais de scolarité, manuels et fournitures scolaires), des coûts indirects imputables à la poursuite des études et du coût d'opportunité qui est l'estimation des revenus perdus à cause de la poursuite des études et cela en comparaison avec les salariés d'un diplôme de niveau inférieur.

_ L'éducation est un processus de production de diplômés ou de ressources humaines compétentes. Elle est en mesure d'accroître la productivité du travail de l'individu avec la possibilité d'engendrer un flux de revenus supplémentaires (les salaires et autres avantages matériels).

_ Les connaissances et les compétences acquises par le biais de l'éducation sont soumises à l'usure comme tout bien capital. L'expérience et le recyclage (formation continue) permette alors de réparer cette usure et de faire une remise à niveau en vue d'accroître le capital humain initial. Cela nous amène à affirmer que le capital humain est reproductible.

_ L'éducation est un bien de consommation durable avec une spécificité que ce bien est, par nature, indisponible de l'individu qui l'a accumulé.

1.4 Quelques éléments de réflexion sur l'analyse des effets de l'éducation sur la croissance économique

L'émergence de l'économie de l'éducation a permis progressivement à la communauté scientifique d'analyser l'impact de l'éducation sur la croissance économique, de même que sur les grands équilibres macro-économiques (l'emploi, les prix, les finances publiques et la balance de paiement) et sur la répartition du revenu dans la vision de l'équité. Notre propos va se focaliser sur le lien entre l'éducation et la croissance économique.

A ce titre, la réflexion a connu un début avec les travaux d'un économiste Américain (Denison) qui a tenté en 1962 de mesurer la contribution de l'éducation à la croissance des USA sur la période allant de 1910 à 1960. Ces travaux ont permis de démontrer que la part des salaires dans le revenu national (PIB) était de l'ordre de 0,73 exprimé sous forme de coefficient. Les salaires sont fixés sur la base d'un barème qui est lui – même indexé aux niveaux d'études, sanctionnés par un diplôme.

Denison conclut que 23% du taux de croissance qui était de l'ordre de 2,93% à l'époque, est imputable à l'éducation.

D'autres études similaires menées en France notamment par Carré, Dubois, et Malinvaud (1972) ont fini par convaincre l'opinion scientifique que l'éducation est un facteur déterminant de la croissance économique.

L'éducation crée un ensemble de facteurs favorables au processus de croissance. Il s'agit entre autres de :

- l'amélioration de la productivité des individus ;
- la disponibilité d'une main d'œuvre qualifiée (domaine scientifique, et technique) pour l'économie. La croissance économique repose sur un renouvellement permanent des techniques de production. La mise en œuvre de ces techniques nécessite la disponibilité des hommes non seulement suffisamment qualifiés, mais aussi adaptables, mobiles et capables d'assimiler rapidement ces évolutions, surtout s'ils sont d'un niveau d'éducation élevé ;
- la mise en place d'un système d'information efficace (statistiques, nouvelles techniques, nouveaux marchés...) et le développement des activités de recherche qui sont à la base du progrès technique et donc de la croissance ;
- le changement dans les comportements favorables à l'émergence de la démocratie, de la stabilité politique et institutionnelle qui sont de toute évidence des conditions déterminantes à la croissance économique ;
- l'éducation joue sur la demande (la consommation) grâce aux revenus liés aux niveaux d'études des salariés.

De nos jours, il devient de plus en plus facile de démontrer que le taux de croissance général de l'économie est lié au niveau d'éducation. Cependant, dans ce genre d'analyse, se pose toujours le problème de la causalité qui nous amène à poser la question suivante : « est – ce le haut niveau d'éducation qui engendre la croissance, ou la croissance qui permet un haut niveau d'éducation ? ».

Dans le contexte du Burkina Faso, le PDDEB (Plan Décennal de Développement de l'Education de Base) est notre unique référence en matière de politique éducative de base pour les dix (10) prochaines années (2001 - 2010).

II. LES FONDEMENTS ET LES ENJEUX DU PDDEB

2.1 Historique du PDDEB

Le PDDEB est né de la volonté politique des plus autorités du Burkina faso. Le processus d'élaboration a démarré au cours de l'année scolaire 1996 – 1997. Il a été adopté par Décret présidentiel N° 99-254/PRES/ PM/MEBA du 20 juillet 1999.

Ce vaste et ambitieux programme fait suite à de grands débats, de profondes réflexions et de larges concertations sur la problématique du développement et de l'amélioration des systèmes éducatifs tant au niveau international qu'au niveau national.

Au titre de ces rencontres, il faut citer :

- La Conférence de Jomthien en Thaïlande en 1990 sur l'EPT (Education Pour Tous en 2000). La communauté internationale s'était fixé en son temps le défi de procurer à tous les enfants du monde une éducation primaire en l'an 2000 ;
- Le Forum de Dakar au Sénégal en avril 2000, faisant le bilan de Jomthien dix ans après et reconduisant l'objectif de scolarisation primaire universelle 2015 ;
- Les Etats Généraux de l'Education au Burkina faso, tenus du 5 au 9 septembre 1994 à Ouagadougou et dont l'objectif fondamental est de « procéder à la détermination de solutions possibles propres à résoudre d'une manière structurelle et durable la crise actuelle du système éducatif burkinabé ». Ces Etats Généraux ont permis de diagnostiquer les maux dont souffre notre système éducatif et l'une des recommandations faites portait sur l'élaboration de plans d'action au niveau des ministères en charge de l'éducation, d'où le PDDEB au niveau primaire.

2.2 Le processus d'élaboration et d'adoption du PDDEB

Le PDDEB a été élaboré sur la base d'une approche participative. Un diagnostic du système a été fait sans complaisance faisant ressortir les contraintes majeures auxquelles l'éducation de base au Burkina Faso, est confrontée. A titre d'exemple, l'on peut noter :

- Le faible taux de scolarisation ; 4 enfants sur 10 environ d'âge scolarisable, ont la possibilité d'avoir accès à l'école primaire. Cela s'explique d'une part par l'insuffisance de l'offre éducative et d'autre part par une faible demande sociale dans certaines zones rurales ;
- Des disparités assez fortes selon les cas, entre zones urbaines et zones rurales, entre garçons et filles et entre régions et ou provinces, tant au niveau de l'accès qu'au niveau de la qualité ;
- La faible efficacité interne du système avec des taux de redoublement d'environ 18% en moyenne, des taux d'abandons assez élevés et un taux de réussite au CEP (certificat d'études primaires) relativement faible ;
- Un environnement scolaire peu attrayant où la plus part des écoles n'ont pas de latrines, de cantines et/ou de logements de maître. Les activités culturelles et sportives sont très peu développées ; La sous qualification professionnelle d'un nombre important d'enseignants (Instituteurs adjoints, enseignants des écoles satellites) ; La faible motivation et le manque de vocation des enseignants ;
- L'insuffisance du matériel didactique et des manuels scolaires ;
- Un coût moyen de scolarisation d'un enfant à la charge des ménages élevé ;
- Le manque de rénovation des curricula dont la pertinence est moins évidente par rapport aux réalités socio – économiques du pays ;

- La faible capacité institutionnelle et humaine de gestion du système éducatif de base tant au niveau central qu'au niveau déconcentré ;
- Les méthodes d'enseignement assez classiques et ne permettent pas l'émergence de la curiosité scientifique au niveau des apprenants ;
- Un taux d'analphabétisme de plus de 70%.

Pour illustrer ce constat des faits, nous proposons le tableau ci-après faisant la synthèse des principaux chiffres (agrégés) ou indicateurs de l'éducation de base sur une période de 5 ans allant de l'année scolaire 1997 / 1998 à l'année scolaire 2001/ 2002.

Tableau sur les principales données de l'éducation de base

Nature de l'indicateur	Années					Taux Acc. global	Taux Acc. annuel
	1997/98	1998/99	1999/2000	2000/01	2001/02		
TBA	31%	34%	36,8%	38,6%	40,3%		
TBS			41,3%	42,7%	43,4%		
TM.Redoub.			19%	18%			
TM.Aband.							
Pop.7-12ans			2 061 542	2 110 395	2 160 410		
Effect. élèves			852 160	901 291	938 238		
Nbre écoles (pub+priv)			4 860	5 131	5 389		
Nbre Classes			17 037	17 456	19 252		
Nbre Enseig			17 435	19 007	20 676		
Taux Réussite CEP			48,24%	49,09	62,9%		
Part du budget de l'Etat en milliards de FCFA consacré au MEBA	22,273	25,242	28,594				
%MEBA sur budget de l'Etat	10,32%	12,48%	13,8%				

Source : annuaires statistiques de la DEP / MEBA

- Bien que la finalisation du document a été l'œuvre de spécialistes, l'élaboration du PDDB a été un processus long et participatif :
 - La société civile, notamment les ONG, les Associations de parents d'élèves, les responsables syndicaux, a été associée d'une manière ou d'une autre.
 - Cette phase a nécessité l'intervention de plusieurs consultants et experts tant au niveau national qu'au niveau international.
- Beaucoup d'études ont été réalisées pour apprécier mieux la faisabilité technique et financière du Plan.

- Les objectifs et l'échéance ont été ajustés plusieurs fois compte tenu des réalités socio-économiques du pays.
- Le ministère de l'enseignement de base et de l'alphabétisation qui a la tutelle technique et administrative du programme a fait l'objet d'un audit organisationnel, fait par un cabinet international.
- Le cadrage macro – économique a fait l'objet d'une analyse exhaustive et pertinente.
- L'évolution du système éducatif de base sur les dix dernières années a été regardée de près pour observer les tendances passées en vue de tirer les leçons qui s'imposent.
- A partir d'un certain nombre de variables de décision (objectifs quantitatifs et qualitatifs) fixés pour l'année horizon et des choix stratégiques susmentionnés, des projections ont été faites en vue d'estimer les besoins à couvrir.

Le Burkina Faso a abouti à un document crédible et réaliste comportant trois parties essentielles :

- la première partie qui fait l'analyse de la situation actuelle de l'éducation de base (diagnostic) et définit le cadre d'orientation politique ;
- la deuxième partie qui décrit le cadre de référence du PDDEB en précisant les objectifs, les stratégies de mise en œuvre, les coûts et le mécanisme de financement ;
- la troisième partie, focalisée sur la planification détaillée de la première phase du PDDEB.

NB : Pour des raisons de financements non disponibles et d'insuffisance de capacités institutionnelles et humaines du MEBA, la période concernée va désormais de 2001 – 2010 au lieu de 2000 – 2009.

2.3 Rappel des objectifs et de la stratégie de mise en œuvre

Les objectifs du PDDEB pour les 10 ans à venir sont :

- porter le taux de scolarisation à 70% en 2010, avec un effort particulier en faveur des filles et des zones rurales les plus défavorisées ;
- diversifier les formules d'éducation de base telles que les Ecoles Satellites, les Centres d'Education de Base Non Formelles (CEBNF), les écoles franco-arabes, les centres « d'alphabétisation des petits » ;
- amener le taux d'alphabétisation à 40% en 2010 par le développement et la diversification des actions d'alphabétisation ;
- améliorer la qualité, la pertinence et l'efficacité de l'éducation de base par la formation des personnels d'enseignement et d'encadrement, l'amélioration des conditions d'enseignement/apprentissage, la mise en place de projets d'écoles et un contrôle permanent de la qualité ;
- diversifier les actions de post-alphabétisation en langues nationales et en français pour mieux assurer la formation – information des alphabétisés et créer un environnement libre, propice au développement de l'éducation de base ;
- renforcer les capacités de pilotage et de gestion du MEBA par la formation des personnels, le développement de l'information et de la recherche appliquée, la mise en place d'un dispositif opérationnel de suivi/évaluation des projets et programmes.

- Les 9 choix stratégiques

- 1°) Augmenter les ressources publiques allouées à l'éducation de base pour atteindre 20% en 2010 afin de concrétiser la priorité accordée à ce sous- secteur.
- 2°) Rechercher une meilleure pertinence dans les orientations et les modalités d'intervention de l'aide extérieure, ainsi que sa coordination par le ministère.
- 3°) Améliorer la prise de décision par la mise en place d'un dispositif opérationnel d'information, d'évaluation et par le développement de la recherche en éducation surtout la recherche.

- 4°) Poursuivre l'effort d'amélioration de la qualité et de l'efficacité du système éducatif de base , la réduction des redoublements, l'augmentation du temps d'apprentissage et sa généralisation, la dotation d'un manuel de lecture par élève et d'un livret d'alphabétisation par apprenant, la révision des programmes, l'amélioration du dispositif de formation des animateurs et superviseurs etc.
 - 5°) Poursuivre la rentabilisation des infrastructures existantes : extension des classes à double flux (CDF), et surtout des classes multigrades (CMG) à pratiquement toutes les écoles à trois classes, utilisation des infrastructures scolaires pour la mise en œuvre des campagnes d'alphabétisation adaptées.
 - 6°) Améliorer la gestion des personnels enseignants : gestion des carrières, conditions d'exercice du métier, redéfinition des différentes fonctions de gestion au niveau du ministère dans le cadre de la décentralisation.
 - 7°) Poursuivre l'effort de réduction des coûts des constructions et équipement scolaires avec une participation plus importante des communautés.
 - 8°) Mettre en place de vraies possibilités d'auto- éducation avec l'introduction de changements significatifs au niveau des écoles : introduction des langues nationales, élaboration d'un programme noyau commun, diversification des formules d'éducation (écoles franco –arabes, écoles satellites, centre d'éducation de base non formelle (CEBNF), centres permanents d'alphabétisation et de formation (CPAF), centres d'alphabétisation des petits).
 - 9°) Renforcer la prise en charge de l'éducation de base par les collectivités locales. Les mesures de décentralisation et de déconcentration se poursuivront avec de nouvelles responsabilités aux directions régionales.
- Le Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation (MEBA) assure un rôle de concepteur, de régulateur, de catalyseur, des initiatives locales, de garant de la qualité, d'élaboration et de diffusion des grandes orientations, des principes d'actions et des stratégies à privilégier en matière de développement de l'enseignement de base.

Le PDDEB se déroulera en trois phases successives :

- phase 1 (4 ans) de 2001 à 2005, phase de l'expansion et de l'amélioration de l'éducation de base (porter le TBS à 56%) ;
- phase 2 (3 ans) de 2005 à 2008, phase de la poursuite de l'expansion et de l'amélioration de l'éducation de base ;
- phase 3 (3ans) de 2008 à 2010, phase de la consolidation des actions d'expansion et d'amélioration du système éducatif de base.

L'évaluation technique et financière de la phase 1 a eu lieu en novembre 2001, suivie des négociations du crédit de financement avec les PTF (Banque Mondiale, Canada et Pays Bas).

La stratégie globale de mise en œuvre du PDDEB est essentiellement basée sur les services déconcentrés. Ce qui cadre avec le neuvième choix stratégique du PDDEB qui dit :

« Renforcer la prise en charge de l'éducation de base par les collectivités locales. Les mesures de décentralisation et déconcentration se poursuivront avec de nouvelles responsabilités aux directions régionales... ».

Dans le contexte de la décentralisation, il est prévu de céder progressivement la gestion des infrastructures éducatives de base (écoles, Centres Permanents d'Alphabétisation et de Formation et Centres d'Education de Base Non Formelle) aux collectivités locales, notamment les provinces et les communes urbaines.

Quelles seraient les implications de ce transfert de compétences et de responsabilités de l'Etat vers ses démembrements ?

- le recrutement et la gestion des nouveaux enseignants seront de la responsabilité de ces collectivités locales dans le cadre d'une nouvelle politique de recrutement de nouveaux enseignants ;
- l'Etat a l'obligation de donner des subventions assez conséquentes pour assurer les salaires du personnel enseignant recruté au niveau des collectivités locales ;
- les collectivités (provinces et communes) bénéficieront de financements du PDDEB à travers des projets communautaires pour la réhabilitation, la réfection, l'entretien des infrastructures éducatives de base existantes et pour la construction de nouveaux établissements d'éducation de base ;
- la mise en place des comités provinciaux et régionaux de pilotage des activités du PDDEB ;
- les commissions provinciales d'attribution des marchés sont impliquées dans les activités des DPEBA.

2.4 Les principaux indicateurs de suivi de la première phase du PDDEB

- le TBS passe de 42,7% en 2000 à 56% en 2005 ;
- le Taux d'alphabétisation accroît de 22% en 2000 à 32% en 2005 ;
- les proportions de réussite au CEP et en alphabétisation atteignent 70% ;
- les capacités d'absorption des crédits du MEBA sont accrues ;
- les taux bruts d'admission en première année du primaire devrait atteindre de 39% en 2000 à 54% en 2005 ;
- le pourcentage des filles inscrites au primaire serait de l'ordre de 46% en 2005 ;
- les provinces à faibles taux de scolarisation atteignent au moins 40% de TBS en 2005 ;
- le taux d'alphabétisation croîtra de 22% en 2000 à 32% en 2005 ;
- le pourcentage de réussite au CEP passera de 50% environ à 75% en 2005 ;
- le ratio livre / élève sera de 1 livre par discipline et par élève ;
- la part du budget de l'Etat consacrée au MEBA atteindra 20% à terme en 2005 ;
- 130 programmes alpha sont exécutés par des ONG, dans le cadre de la stratégie du faire – faire ;
- 70% au moins des élèves de chaque classe lisent aisément et 80% des adultes alphabétisés savent lire et écrire convenablement.

2.5 Les mécanismes de financements du PDDEB (phase 1)

- a) accès : 59 millions de dollars US
- b) Amélioration de la qualité : 21,5 millions de dollars US ;
- c) Amélioration de la gestion et renforcement des capacités : 7,4 millions de dollars US
- d) Imprévus : 8,3 millions de dollars US

COÛT TOTAL ESTIMÉ : 96,2 millions de dollars US pour la phase 1 (2001 –2005), soit environ 67 milliards 340 millions de FCFA pour les 4 années, sans les dépenses en personnel (salaires).

- Sources et plan de financement de la Phase 1 du PDDEB

- | | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|--|------|------|------|------|
| ▫ Budget national (17%) ; | | | | |
| ▫ Ressources PPTTE (9%) ; | | | | |
| ▫ Projets en cours d'exécution (France, Union Européenne...) ; | | | | |
| ▫ Contribution des Privés nationaux et ONG (0,5%) ; | | | | |

Banque Mondiale (34%) ;
Canada (12%) ;
Pays Bas (11,4)% ;
Belgique, Suède, Suisse (7,8%) ;
Autres PTF (Unicef, BID..) (7,8%)

2.6 Autres perspectives en appoint au PDDEB

En appoint au PDDEB, d'autres actions sont en voie d'être réalisées. Il s'agit de :

les engagés volontaires de l'éducation ;
l'initiative accélérée du G8 (EPT/PA) pour la réalisation de l'objectif de l'EPT au Burkina Faso qui consiste à mobiliser de ressources additionnelles pour la scolarisation universelle au primaire d'ici 2015 en mettant l'accent sur le taux d'achèvement au primaire ;
la stratégie de mobilisation sociale autour des objectifs du PDDEB ;
la mise en œuvre du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP) dont l'un des objectifs fondamentaux est de faciliter l'accès des pauvres aux services sociaux de base.

III. DANS QUELLE MESURE LA MISE EN ŒUVRE DU PDDEB CONTRIBUE – T – ELLE A LA RELANCE DE LA CROISSANCE ECONOMIQUE ET A LA REDUCTION DE LA PAUVRETE

La mise en œuvre du PDDEB contribuera sous divers aspects à la relance de la croissance économique et à la réduction de la pauvreté au Burkina Faso si l'on se réfère à l'argumentation développée plus haut relative à la théorie du « Capital Humain ». La réflexion pourrait porter entre autres sur les points ci-après : le PDDEB envisage construire en moyenne entre 1500 et 2000 nouvelles salles de classes par an. Au terme des 10 ans, il est prévu la réalisation de plus de 20000 (vingt mille) nouvelles salles de classes. Le coût moyen d'une salle de classe (construite et équipée) est estimé à 4,850 millions de F CFA. Cela équivaut à plus de 97 milliards de FCFA pour les 10 ans, soit en moyenne environ 9,7 milliards par an qui seront investis dans le secteur du bâtiment. L'économie nationale connaîtra sans doute un essor à partir de ces financements des salles de classes. Il y aura des effets directs (la filière matériaux de construction va se développer, les professionnels du bâtiments verront leurs revenus s'accroître, des emplois qualifiés ou non seront créés), et des effets indirects (accroissement des recettes fiscales à partir de la TVA et autres impôts sur les revenus et bénéfices) ;

dans le domaine du livre, il y a des opportunités sur le plan économique. A propos, le Burkina envisage la commande des quantités de manuels scolaires ci-après pour la première phase du PDDEB (2001 – 2005) :

l'édition et la réimpression de 4,5 millions de livres (toutes disciplines confondues) ;

88 000 guides pédagogiques pour les enseignants ;

4 500 livres de référence pour les bibliothèques scolaires à l'utilisation du personnel enseignant et des élèves.

Il faudra ajouter à cela les besoins des ménages et des établissements privés dont l'estimation pourrait faire l'objet d'une étude de marché.

Par rapport à la durée de vie d'un manuel scolaire qui est de 3 ans, ces quantités seront renouvelées chaque année à hauteur d'1/3 et devraient connaître un accroissement annuel compte tenu de l'augmentation accélérée des effectifs scolaires.

En conclusion, nous convenons que le secteur du livre au Burkina est porteur d'espoir tant sur le plan de l'amélioration de la qualité et de l'accès à l'éducation de base que sur le plan économique avec des possibilités de création d'emplois.

- La prise en charge des populations vulnérables (orphelins du SIDA) est l'une des préoccupations des autorités politiques de notre pays. Le PDDEB prévoit, à travers la stratégie du faire – faire (gestion déléguée aux ONG et associations) d'apporter un appui conséquent à ce niveau. Cette action contribue d'une manière ou d'une autre à la réduction des effets de la pauvreté.
- En vue de réaliser effectivement les objectifs du PDDEB, le Burkina Faso aura besoin chaque année de plus de 2000 nouveaux enseignants, soit plus de 2000 diplômés sans emploi et/ou chômeurs auront la chance de trouver un emploi rémunérateur. Les salaires payés à ces nouveaux enseignants auront une incidence sur la consommation au niveau national et cela est un facteur favorable pour la relance de l'économie et la réduction de la pauvreté.
- Les millions d'enfants et d'apprenants vont accroître leur capital éducatif ou humain. L'économie burkinabé disposera progressivement de mains d'œuvre qualifiée.
- La première phase du PDDEB (4 ans) où les financements sont acquis permettra de mobiliser et d'injecter dans l'économie burkinabé plus de 67milliards de F CFA. Plus de 80% de ces financements sont des ressources extérieures sous forme de dons ou de prêts. Cela nous amène à dire que l'éducation de base attire des devises pour notre pays.

CONCLUSION

Depuis un peu plus de dix ans, toutes les réformes de l'enseignement obéissent au même impératif : survivre à la mondialisation de l'économie. On exige des systèmes éducatifs qu'ils procurent aux apprenants des connaissances indispensables pour faire face aux exigences de l'économie mondialisée.

Le PDDEB doit s'exécuter à un moment où tous les systèmes éducatifs se trouvent comme piégés (Ricardo Petrella 2001 :6-7) par l'économie et le marché du travail, qui réduisent de plus en plus l'éducation à la seule fonction de formation de la « ressource humaine ». Et comme toute autre ressource matérielle, la ressource humaine est de plus en plus considérée comme une marchandise économique qui doit être disponible, et dont le droit à l'existence et au revenu dépend de sa performance et de sa rentabilité. En outre elle doit démontrer qu'elle est employable, d'où la naissance du nouveau concept d'employabilité qui prend le pas sur celui du « droit au travail. »

Les systèmes éducatifs sont dorénavant appréciés et évalués par rapport à cette obligation d'employabilité, et ce tout au long de la vie, grâce à la formation continue dont la fonction est de maintenir utilisables et rentables les ressources humaines de chaque pays.

Nous assistons à l'utilisation des systèmes éducatifs comme moyen de légitimation de nouvelles formes de division sociale, dans ce qu'il est convenu d'appeler la « société de la connaissance ». Ainsi, à l'ère de la connaissance, les pays développés sont ceux qui sont en train de passer de l'ère industrielle dont les économies étaient basées sur les ressources matérielles et des capitaux physiques (la terre, l'énergie, l'acier, le béton, les rails, etc.) à l'ère de la connaissance, fondée principalement sur des ressources et des capitaux immatériels (les savoirs, savoir faire, l'information, la communication, la logistique, etc.)

Ainsi, progressivement, la connaissance devient la ressource fondamentale de la nouvelle économie née de la révolution du multimédia, des réseaux numériques et de leurs dérivés : le « e-commerce », le e-transport », la « e-éducation », la « e-entreprise », le « e-travailleur ».

La nouvelle ambition de l'école est de former les jeunes à la construction de la « société de la connaissance », et à l'acquisition de « la connaissance qui compte », c'est-à-dire, celle qui « qualifie ». La nouvelle division sociale suit la ligne de démarcation entre les « qualifiés », ceux qui ont accès à la connaissance qui compte et les « non-qualifiés », ceux qui n'ont pas accès à la connaissance qui compte. Au plan international, l'on constate que les pays qui disposent d'une force de travail hautement qualifiée jouissent d'un avantage comparatif considérable.

Manifestement, le PDDEB ne pourra pas transformer radicalement notre système éducatif pour le hisser au niveau de performance des systèmes en vigueur dans les pays développés, mais il va permettre au Burkina Faso de faire un bond en avant.

Malgré les contraintes liées aux impératifs économiques, l'école demeure le lieu d'apprentissage du civisme, des droits et des devoirs.

L'éducation favorise la convivialité, l'esprit d'équipe, la démocratie, la stabilité politique et institutionnelle et le développement des activités culturelles (livre, cinéma...). L'éducation joue un rôle de premier ordre dans la mobilité sociale et dans l'intégration. En effet, c'est à l'école, plus qu'ailleurs, que les enfants apprennent à développer un réseau de relations et à vivre ensemble. C'est surtout à l'école que les enfants prennent conscience de leur appartenance à un groupe.

L'école remplit, par ailleurs, une fonction politique fondamentale : En effet, elle est le lieu, par excellence, de l'apprentissage du civisme, des droits et des devoirs.

Outre que l'école favorise la transmission des connaissances d'une génération à l'autre, elle contribue également à la stabilité et à la prospérité des sociétés, puisqu'elle participe à la lutte pour l'élimination des discriminations sexuelles et sociales, pour la paix, le bien être commun et pour une meilleure compréhension entre les peuples.

Enfin l'éducation est un objectif en soi, car c'est bien à l'école que l'enfant apprend à apprendre.

Elle est un facteur déterminant pour l'essor économique dans tout pays. Des études révèlent que c'est l'expansion du cycle primaire qui favorise le plus le développement des pays à bas revenu. C'est pourquoi, la généralisation de la scolarisation primaire constitue aujourd'hui la priorité du gouvernement du Burkina faso et ses partenaires au développement.

Cette vision du lien entre développement économique et éducation ne peut se traduire en acte concret que si le pays dispose d'une bonne politique éducative cohérente intégrant tous les ordres d'enseignement.

LISTE DES ACRONYMES

PDDEB :	Plan décennal de développement de l'éducation de base
CSLP :	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
ES :	Ecole Satellite
EPT :	Education pour tous
TVA:	Taxe sur la valeur ajoutée
PPTE:	Pays Pauvres très endettés
PTF:	Partenaires techniques et financiers
MINEDAF :	conférence des Ministres de l'Education des pays membres d'Afrique
CEBNF :	Centre d'éducation de base non formelle
CDF :	Classe double flux
MEBA :	Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation
DEP:	Direction des Etudes et de la Planification
TBA:	Taux brut d'admission
TBS:	Taux brut de scolarisation
TM.Redoubl. :	Taux moyen de redoublement
TM.Aband. :	Taux moyen d'abandons

Références bibliographiques

- Pierre GRAVOT, Economie de l'éducation, ECONOMICA 1993, Paris 49 rue Héricart, 75015 ;
- Plan Décennal de Développement de l'Education de Base (PDDEB), 1999 ;
- Document statistique MINEDAF VIII : « scolarisation primaire universelle : un objectif pour tous » ;
- KI B. Jacques, Implications financières du PDDEB, mémoire pour l'obtention du diplôme international en planification et gestion de l'éducation, IIPE, Paris 2001.
- Ricardo Petrella in Le Monde Diplomatique (Octobre 2001 P.6-7),
- L'enseignement pris en otage.

Annexes

Recommandation pour la poursuite de l'élaboration de plans consensuels de renforcement des capacités.

- Considérant l'importance et la pertinence des communications développées au cours des premières journées de renforcement des capacités du CAPES sur le thème « pour une stratégie de renforcement des capacités » ;
- Considérant que quelle que soit l'importance et la pertinence du thème de renforcement des capacités, la mise en œuvre de politiques de renforcement des capacités, suppose l'existence de plans sectoriels, consensuels, cohérents et opérationnels ;
- Considérant que la décision d'élaborer un plan de renforcement des capacités consensuel qui date de 1996 et qui n'est toujours pas réalisée traduit les difficultés objectives de la problématique ;

Nous participant aux premières journées du CAPES sur le renforcement des capacités tenues les 28 et 29 Avril 2003 à Ouagadougou recommandons que des plans d'actions sectoriels pertinents et consensuels soient élaborés et mis en œuvre :

- 1°) Encourageons le CAPES à appuyer l'élaboration desdits plans et de la mobilisation des fonds requis ;
- 2°) demandons le soutien des partenaires au développement pour l'élaboration et la mise en œuvre desdits plans.

*Fait à Ouagadougou le 29 avril 2003
Les participants*

Recommandation sur l'institutionnalisation des journées du CAPES

- Considérant que le renforcement des capacités est de plus en plus reconnu comme le chaînon manquant pour assurer un véritable développement économique et assurer une réduction effective de la pauvreté ;
- Considérant que les premières journées du CAPES sur le renforcement des capacités tenues les 28 et 29 avril sur le thème « pour une stratégie de renforcement des capacités » ont créé une occasion d'échanges riches et fructueux pour l'ensemble des participants ;
- Considérant les énormes efforts consentis par le Gouvernement du Burkina Faso, la Fondation Africaine pour le Renforcement des Capacités (ACBF) et le Centre d'Analyse des politiques Economiques et Sociales (CAPES) pour la tenue effective de ces journées ;

Nous, participants aux premières journées du CAPES sur le renforcement des capacités :

- 1°) adressons nos sincères remerciements au Gouvernement du Burkina Faso, à l'ACBF et au CAPES pour l'initiative combien heureuse de la tenue de présentes journées.
- 2°) demandons au Gouvernement, à l'ACBF et au CAPES d'examiner la possibilité d'institutionnaliser la tenue desdites journées ;

*Fait à Ouagadougou le 29 avril 2003
Les participants*

Recommandation sur la prise en compte de l'étude sur les exportations dans le cadre stratégique de la lutte contre la pauvreté (CSLP)

Considérant que les premières journées du CAPES sur le renforcement des capacités ont permis à travers l'étude sur « exportations, croissance et lutte contre la pauvreté » de mettre en exergue l'importance des exportations dans la lutte contre la pauvreté ;

Considérant la nécessité d'opérationnaliser les travaux scientifiques du CAPES ;

Nous participants aux premières journées du CAPES sur le renforcement des capacités recommandons :

- Premièrement : qu'un atelier spécifique soit organisé avec le CAPES, le Ministère du Commerce, l'ONAC et les exportateurs pour discuter des recommandations de l'étude « Exportations, croissance et lutte contre la pauvreté » et les moyens de les mettre en œuvre.
- Deuxièmement : Que l'étude « Exportations, croissance et lutte contre la pauvreté » soit versée aux documents servant à alimenter le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté.

*Fait à Ouagadougou le 29 avril 2003
Les participants*

Recommandations sur la prise en compte de la dimension culturelle et environnementale dans le renforcement des capacités

Considérant la mondialisation et ses effets néfastes sur nos valeurs culturelles ;

Considérant la richesse de nos terroirs en savoir-faire locaux ;

Considérant le caractère endogène de tout processus de développement participatif ;

Les premières journées du CAPES sur le renforcement des capacités tenues les 28 et 29 Avril 2003 à Ouagadougou, recommandent que dans le cadre de l'élaboration de la stratégie nationale de renforcement des capacités il soit pris en compte :

- 1) L'enracinement du renforcement des capacités dans les valeurs morales, civiques et culturelles de ces populations ;
- 2) La valorisation des savoirs-faires traditionnel ;
- 3) La recherche d'une assimilation harmonieuse par ces populations de techniques nouvelles ;
- 4) La prise en charge par ces populations elles-mêmes de la gestion des ressources naturelles qui leur incombent.

*Fait à Ouagadougou, le 29 Avril 2003
Les participants*

DPS Communication
04 BP 8605 Ouagadougou 04
Tél/Fax : (226) 33 57 31

Avril 2003

