

L'éducation dans le monde

État des lieux et perspectives

Education throughout the world. The present situation and perspectives

La educación en el mundo. Situación actual y perspectivas

François Orivel



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ries/2976>

DOI : 10.4000/ries.2976

ISSN : 2261-4265

Éditeur

Centre international d'études pédagogiques

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 1999

Pagination : 23-38

ISSN : 1254-4590

Référence électronique

François Orivel, « L'éducation dans le monde », *Revue internationale d'éducation de Sèvres* [En ligne], 22 | 1999, mis en ligne le 13 mai 2013, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ries/2976> ; DOI : 10.4000/ries.2976

Ce document a été généré automatiquement le 30 avril 2019.

© Tous droits réservés

L'éducation dans le monde

État des lieux et perspectives

Education throughout the world. The present situation and perspectives

La educación en el mundo. Situación actual y perspectivas

François Orivel

- 1 On parle plus souvent, dans les médias ou dans les milieux concernés, des problèmes et des échecs des systèmes d'éducation plutôt que de leurs performances et de leur réussite. C'est un fait, qui résulte probablement de ce que les attentes sont très fortes et, quels que soient les événements, on est plus porté à en faire une lecture négative que positive. Pourtant, si l'on regarde l'évolution de systèmes éducatifs au cours de la deuxième moitié du XX^e siècle, on est d'abord frappé par les progrès. On est passé d'un total de 257 millions d'élèves, tous niveaux confondus, en 1950, à 1,199 milliard en 1995, alors que dans le même temps, la population de 5 à 19 ans est passée de 800 millions à 1,680 milliard.
- 2 Le nombre d'élèves a été multiplié par un facteur de 4,7 lorsque celui de la population scolarisable ne faisait que doubler. L'espérance de scolarisation a donc, quant à elle, plus que doublé. En second lieu, les budgets ont véritablement explosé. Bien que les données disponibles ne remontent pas aussi loin que pour les effectifs, on peut néanmoins observer qu'entre 1965 et 1995, soit trente ans, les dépenses mondiales d'éducation sont passées de 95 milliards de dollars à 1 403 milliards, soit une multiplication par 15 (en dollars courants). Le nombre d'enseignants, qui était de 12,8 millions en 1960, est aujourd'hui de l'ordre de 57 millions et le pourcentage de filles, qui était de 43 % en 1960, atteint maintenant 46 %.
- 3 On peut observer aussi que les pays qui accusaient un fort retard de scolarisation en 1950, les pays en voie de développement, et, au sein de ce groupe, les pays dominés par le colonialisme, ont connu pendant la période post-coloniale un fort mouvement de rattrapage sur l'ensemble des indicateurs précédents. Certains d'entre eux, qui ont rejoint les pays développés en termes de développement économique, n'ont rien à leur envier en termes d'éducation. On peut citer ici la Corée, Singapour, Taiwan, Hongkong. On peut mentionner aussi les efforts remarquables, dans ce domaine, des pays qui ont expérimenté un régime de type communiste, dont les indicateurs éducatifs ont progressé

de façon spectaculaire dans la période qui a suivi l'instauration de ces régimes. En 1985, l'espérance de scolarisation¹ dans les pays appartenant à la sphère d'influence soviétique était en moyenne de treize années, exactement le même chiffre que celui de la moyenne des pays membres de l'OCDE. Les dépenses d'éducation y ont même été supérieures à celles des pays de l'OCDE en 1990 (7,5 % du PIB contre 5,1 %) et la discrimination à l'égard des filles y a, non seulement à peu près disparu, mais les taux d'accès des filles aux niveaux post-obligatoires sont supérieurs à ceux des garçons. Il est en tout cas incontestable que ce demi-siècle a connu un développement sans précédent des systèmes éducatifs nationaux et qu'il a offert aux enfants du monde un nombre cumulé d'années d'école plus élevé que durant tous les siècles qui ont précédé.

- 4 Certains auteurs, comme Meyer et Ramirez² attribuent ce phénomène à l'influence de la mondialisation, qui impose un modèle d'éducation standard indépendamment du niveau de développement économique des pays considérés. Ils émettent l'hypothèse d'une relative autonomie des systèmes éducatifs par rapport à la sphère économique, qui conduit à une convergence mondiale des systèmes éducatifs plus rapide que celle des économies. Cette thèse semble toutefois moins convaincante aujourd'hui, si l'on observe avec attention l'évolution récente des systèmes éducatifs. Le poids des déterminismes économiques semble s'être renforcé et dicte, de façon plus forte, sa loi au développement des systèmes éducatifs.
- 5 Nous voudrions montrer en effet que l'histoire des systèmes éducatifs a connu des inflexions qui perturbent une description trop optimiste. Ceux qui pensent que les moyens attribués à ce secteur sont un révélateur pertinent de l'importance que les responsables politiques lui donnent s'inquiètent de voir que depuis 1975, les dépenses publiques d'éducation stagnent à 5 % des PIB, après avoir connu une hausse ininterrompue de cet indicateur depuis 1950. Est-ce le signe d'un désintérêt croissant vis-à-vis du secteur ? Une seconde inflexion est visible depuis 1985 : le mouvement de rattrapage qui caractérisait les pays les moins développés a cessé. On observe au contraire, et on peut le regretter, que les écarts s'accroissent à nouveau entre les pays riches et les pays qui sont les moins avancés.
- 6 On observe aussi que dans beaucoup de pays, les autorités nationales ne se satisfont plus des indicateurs quantitatifs utilisés jusqu'à présent pour caractériser les progrès des systèmes éducatifs. La question du niveau des résultats obtenus est devenue essentielle et l'on demande aux écoles d'être plus performantes. Il est en effet apparu dans des milliers d'études consacrées à cette question, qu'à niveau de ressources égal, les écoles obtenaient de leurs élèves des résultats scolaires très contrastés et l'on demande, aujourd'hui, à celles qui obtiennent de faibles résultats qu'elles fassent aussi bien que les bonnes écoles. Ces préoccupations nouvelles conduisent les dites autorités à enclencher des réformes destinées à améliorer le fonctionnement des systèmes éducatifs. Dans ce document, nous examinerons d'abord les tendances récentes de l'évolution des systèmes éducatifs dans le monde, en particulier le problème du creusement des écarts entre pays riches et pays pauvres, puis nous chercherons à explorer les voies de réforme et d'amélioration possibles dans un certain nombre de pays aujourd'hui confrontés à de gros problèmes de gestion de leur système éducatif.

Le constat

- 7 Au début des années soixante, une conférence internationale qui s'est tenue à Addis-Abeba a invité tous les pays à faire tout ce qui était possible pour assurer, dans les délais les plus brefs, un accès de tous les enfants d'âge scolaire à l'école primaire. C'était l'objectif de scolarisation universelle tel qu'il était exprimé dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Une date fut fixée pour la réalisation de cet ambitieux objectif, l'année quatre-vingt. L'objectif ne fut pas atteint et, en 1990, une autre conférence, celle de Jomtien, a repris l'exhortation d'Addis-Abeba. À cette occasion, non seulement les pays concernés, mais aussi l'ensemble des bailleurs de fonds, bilatéraux et multilatéraux, se sont engagés à aider les pays où la scolarisation universelle n'est pas encore réalisée à atteindre cet objectif. La date butoir, aujourd'hui la plus communément citée, est l'année 2015³. Cette nouvelle échéance sera-t-elle la bonne ? On peut l'espérer, mais le défi n'est pas gagné d'avance. Son succès dépend des politiques qui seront mises en œuvre et il n'existe pas une recette miracle sur laquelle il y aurait accord des experts et des responsables politiques.
- 8 Regardons le premier des indicateurs qui mesure la capacité des pays à scolariser sa jeunesse, le taux de scolarisation. On dispose de taux bruts⁴ pour les trois principaux niveaux de la pyramide scolaire, à savoir les enseignements primaire, secondaire et supérieur. Il serait plus pertinent d'utiliser ici les taux nets⁵, qui éliminent les perturbations dues aux redoublements, mais les données disponibles au niveau régional ne le permettent pas. Malgré leurs limitations, les taux bruts qui figurent au tableau 1 ci-après indiquent que sur la période récente, l'Afrique sub-saharienne a vu ce taux reculer de 2,2 points, alors que parmi les régions en développement elle avait déjà les taux les plus bas. On note aussi que les pays en transition ont vu leurs taux de scolarisation secondaire et supérieur baisser respectivement de 7,7 et 2,3 points. En revanche, les pays économiquement avancés ont augmenté leur participation à ces deux niveaux de façon sensible, soit 13,5 et 20,3 points. Il y a bien un accroissement des écarts entre les groupes extrêmes sur l'échelle du développement, et la naissance d'un écart nouveau aux dépens des pays en transition.
- 9 En ce qui concerne les autres régions, on note d'abord les progrès rapides de la Chine qui a non seulement un taux brut au niveau primaire qui se rapproche vraisemblablement de la scolarisation universelle, mais a beaucoup progressé aux niveaux secondaire et supérieur, respectivement de 26,9 et 2,4 points. Les autres régions, Asie du Sud (dont l'Inde), Amérique latine et pays arabes, ont elles aussi amélioré leurs taux, mais à un rythme nettement plus modéré. Il est difficile de dire si cette progression a été plus rapide ou moins rapide que celles des pays riches, car ces trois taux ne peuvent légitimement s'additionner pour établir une moyenne. L'indicateur le plus approprié pour une telle comparaison est l'espérance d'années d'études, déjà mentionnée plus haut, qui a été calculée au tableau 2.

Tableau 1 : Taux bruts de scolarisation dans les principales régions du monde, 1985 et 1995

	Primaire		Secondaire		Supérieur	
	1985	1995	1985	1995	1985	1995
Taux brut de scolarisation						
Pays développés	99,1	99,6	92,3	105,8	39,3	59,6
Pays en transition	98,7	98,1	94,6	86,9	36,5	34,2
Pays les moins avancés	65,9	69,5	16,3	18,9	2,5	3,2
Afrique sub-saharienne	76,1	73,9	21,7	24,3	2,2	3,5
États Arabes	80,4	83,8	44,8	53,7	10,7	12,5
Amérique Latine/Caraïbes	105,1	110,4	50,2	56,6	15,8	17,3
Asie de l'Est/Océanie	117,8	114,5	41,5	61,5	5,4	8,9
dont Chine	123,2	118,3	39,7	66,6	2,9	5,3
Asie du Sud	85,4	94,2	33,8	44,5	5,3	6,5
dont Inde	96,0	100,3	37,7	48,7	6,0	6,4

Source : Unesco, Rapport mondial sur l'éducation, 1998.

Tableau 2 : Espérance d'années d'études dans les principales régions du monde

	1985	1995	Différence
Pays en transition	13,02	12,36	-0,66
Pays développés	12,99	14,77	1,78
Pays les moins avancés	4,54	4,93	0,39
Afrique sub-saharienne	5,41	5,54	0,12
États Arabes	7,58	8,45	0,87
Amérique Latine/Caraïbes	9,40	10,17	0,77
Asie de l'Est/Océanie	9,01	10,39	1,38
dont Chine	9,06	10,79	1,73
Asie du Sud	6,85	8,09	1,24
dont Inde	7,68	8,68	1,00

Source : calculs de l'auteur, à partir de données Unesco.

- 10 La progression la plus forte s'observe dans les pays développés, suivis de près par la Chine, avec 1,78 et 1,73 années de plus pour tous les individus âgés de 5 à 19 ans. Les pays en transition constituent l'unique exemple de recul absolu (deux tiers d'année en moins). Alors qu'il n'y avait pas de différence avec les pays occidentaux jusqu'en 1985, l'écart est désormais de 2,3 années. L'Afrique sub-saharienne est plus ou moins stagnante, le recul au primaire étant compensé par quelques gains aux niveaux secondaire et supérieur. Globalement, l'ensemble des pays dits les moins avancés, qui regroupent tous ceux qui ont un PIB par tête inférieur à 765 dollars, (la plupart des pays d'Afrique sub-saharienne, à l'exception notable de l'Afrique du Sud, plus quelques autres en Asie), n'a gagné que 4/10 d'année. L'écart entre ce groupe et celui des pays développés, qui était de 8,5 années en 1985, est passé à 9,8 années : on a trois fois plus d'années d'études en moyenne dans les pays développés que dans les pays les moins avancés. Les régions intermédiaires, comme l'Asie du Sud, les pays arabes et l'Amérique latine, connaissent des progressions

modérées, comme l'indiquaient les taux bruts de scolarisation, ce qui ne les empêche pas, comme on pouvait le craindre, de voir les écarts se creuser avec les pays développés.

Les ressources pour l'éducation

- 11 Bien qu'il y ait eu dans le passé des progrès dans la collecte des données sur les ressources allouées à l'éducation, il existe encore des lacunes et des déficiences sur un certain nombre de points. La lacune la plus importante concerne les dépenses privées, notamment les dépenses des familles et des entreprises. L'Unesco, qui collecte des données statistiques sur les dépenses d'éducation depuis plus de quarante ans, ne publie que des informations relatives aux dépenses publiques. Depuis 1987, l'OCDE a engagé un programme d'élaboration d'indicateurs internationaux de l'éducation visant à combler un certain nombre de lacunes, dont celle-ci. Cet effort permet aujourd'hui de disposer d'informations sur les dépenses privées couvrant une majorité des pays membres de l'OCDE. Petit à petit, d'autres pays qui ne sont pas membres de l'OCDE s'engagent, partiellement ou totalement, dans l'élaboration de ces nouveaux indicateurs, mais il est encore trop tôt pour établir des moyennes régionales sur ce point, en dehors bien évidemment du groupe des pays développés. La seconde lacune concerne les dépenses de formation des adultes, domaine qui recoupe en grande partie le financement par les entreprises. L'effort de l'OCDE ne couvre pas encore ce champ et, *a fortiori*, celui des autres producteurs de données ne le recouvre pas non plus.
- 12 Si l'on veut réfléchir sur des données chronologiques à peu près comparables à l'échelle du monde, on doit donc se limiter aux dépenses publiques telles que publiées par l'Unesco, dont on trouvera les résultats dans le tableau 3. Comme on l'a dit en introduction, les dépenses publiques ont fortement augmenté entre 1950 et 1975, puis elles ont stagné. À l'échelle mondiale, cette stabilité s'exprime dans un pourcentage de 4,9 % du PIB, dont 5,1 % pour les pays développés et 4,1 % pour les pays en développement. Il est surprenant de constater que l'Afrique sub-saharienne, qui figure au dernier rang des régions pour l'espérance d'années d'études, se situe au premier pour l'importance de l'effort public pour l'éducation lorsqu'on l'exprime en pourcentage du PIB. Il est non moins paradoxal d'observer que la Chine, qui fait partie des pays ayant le plus progressé pour l'indicateur d'espérance d'années d'études, appartient non seulement au groupe qui consacre le plus faible pourcentage de son PIB à l'éducation, mais s'est offert le luxe de réduire cette part durant la période considérée (de 2,5 % à 2,3 %). Cela s'explique par le fait que durant cette période, le nombre d'enseignants a baissé au sein de la population adulte, phénomène atypique dans le monde, en raison de la baisse de la population scolarisable.

Tableau 3 : Dépenses publiques d'éducation en pourcentage du PIB

	1980	1985	1990	1995
Pays en transition	6,4	6,3	7,5	5,2
Afrique sub saharienne	5,1	4,8	5,1	5,6
États arabes	4,1	5,8	5,2	5,2
Amérique latine et Caraïbes	3,8	3,9	4,1	4,5
Asie de l'Est/Océanie	2,8	3,1	3,0	3,0
dont : Chine	2,5	2,5	2,3	2,3
Asie du sud	4,1	3,3	3,9	4,3
dont : Inde	2,8	3,4	3,9	3,5
Pays les moins avancés	2,9	3,0	2,7	2,5
Ensemble des pays en développement	3,8	3,9	3,9	4,1
Ensemble des pays développés	5,2	5,0	5,0	5,1
Monde	4,9	4,9	4,9	4,9

Source : Unesco, Rapport mondial sur l'éducation, 1998.

- 13 La Chine est un cas à part. Certaines régions en développement ont augmenté la part du PIB consacrée au financement public de l'éducation : c'est le cas de l'Amérique latine, passée de 3,9 à 4,5 %, de l'Afrique sub-saharienne (de 4,8 à 5,6 %), de l'Asie du Sud (de 3,3 à 4,3 %). Mais deux régions qui dépensaient beaucoup accusent, quant à elles, une baisse de ce pourcentage, à savoir les pays en transition (de 6,3 à 5,2 %) et les pays arabes (de 5,8 à 5,2 %). Il apparaît ainsi qu'à l'exception de la Chine, les régions en dessous de la moyenne en 1985 ont comblé en partie leur retard, alors que celles qui se situaient au dessus de la moyenne ont opéré le chemin inverse, c'est-à-dire se sont rapprochées de la moyenne mondiale. On peut donc légitimement parler d'une tendance à la convergence des parts de PIB qui sont allouées aux dépenses publiques d'éducation. Il est difficile de dire s'il s'agit d'un mouvement concerté et conscient de la part des responsables publics. Aux États-Unis, par exemple, le discours officiel pendant la décennie quatre-vingt et le début des années quatre-vingt-dix portait d'abord sur la nécessité de mieux utiliser les ressources plutôt que sur le caractère souhaitable de leur augmentation. Il s'agit certes d'un discours émanant d'une administration républicaine, qui n'est plus l'objet de la même actualité sous la présente administration démocrate, mais ce discours n'est pas sans lien avec des résultats convergents de la recherche, qui mettent en évidence le faible lien existant entre le niveau des ressources allouées et les performances globales des systèmes⁶.
- 14 On peut penser aussi que le niveau souhaitable des dépenses publiques d'éducation est difficile à déterminer avec des arguments rationnels. La recherche économique n'a pas produit de résultats convaincants sur ce point. Beaucoup de responsables peuvent penser que le risque d'erreur est réduit si la politique nationale dont ils ont la charge ne s'éloigne pas dangereusement des modèles dominants. De plus, le raz de marée de la pensée libérale n'a pas épargné le monde de l'éducation et beaucoup d'auteurs ont préconisé une répartition différente de la charge du financement de l'éducation, c'est-à-dire une proportion plus faible de financement public, compensée par une proportion plus forte de financement privé. Cette thèse s'est-elle traduite par des mouvements de fond significatifs dans cette direction ? Cela semble *a priori* douteux. La production d'un indicateur de dépenses privées dans le cadre du projet de l'OCDE mentionné plus haut

apporte sur ce point quelques éclairages utiles. Il montre qu'à l'exception de quatre pays, les États-Unis, le Japon, la Corée et l'Allemagne, les dépenses privées d'éducation dans les pays développés à économie de marché sont d'un faible niveau, inférieur à 10 % du montant des dépenses publiques. Dans les quatre pays où le financement privé dépasse ce seuil, il s'agit principalement du financement de l'enseignement post-obligatoire, la formation professionnelle prise en charge par les entreprises en Allemagne et l'enseignement universitaire dans les trois autres pays. Aucun pays développé ne fait appel au financement privé de l'enseignement de base de façon importante et la probabilité qu'une telle approche se matérialise dans le futur est faible.

- 15 Parmi les pays en développement, c'est un peu la même chose, à quelques exceptions près. C'est notamment le cas des pays où l'État s'est effondré : le Zaïre, la Somalie, la Sierra Leone, Haïti. Dans ce type de contexte, les financements publics de l'éducation se sont évanouis et la majeure partie des fonds alloués à l'éducation provient des ménages. Mais cela ne fait pas un système éducatif qui marche ! Les taux de scolarisation sont faibles, il y a beaucoup d'exclus, la qualité des écoles est extrêmement variable mais le plus souvent médiocre et la majorité des individus des nouvelles générations entrent dans la vie adulte comme analphabètes. Ce n'est à l'évidence pas la bonne solution. Différent est le cas du Liban, lui aussi confronté pendant un temps au problème de la défaillance de l'État. Dans ce pays en effet, les familles se sont mobilisées avec un certain succès. La grande majorité des enfants reçoit une éducation dont la qualité peut être considérée comme étant en phase avec le niveau de développement économique du pays. Mais les familles sont ici rattachées à des communautés qui ont une identité autonome très forte et qui jouent *de facto* un rôle de substitution à l'État. Ce type d'arrangement a toutefois des inconvénients que n'ont pas habituellement les systèmes éducatifs financés publiquement : le coût y est plus élevé toutes choses égales d'ailleurs (près de 10 % du PIB y est alloué à l'éducation), les inégalités de qualité entre écoles sont très sensibles et le maintien des oppositions communautaires y est artificiellement entretenu par le système éducatif, alors que son rôle devrait être précisément l'opposé.
- 16 La situation de certains pays qui sont devenus indépendants après l'éclatement de l'Union soviétique est lui aussi un cas à part. À l'époque de l'URSS, les différentes républiques qui constituaient l'Union étaient logées à la même enseigne et appliquaient des normes scolaires édictées par Moscou, mais aussi financées par Moscou. L'indépendance a amené deux choses : les républiques économiquement en retard ont cessé de recevoir les transferts en provenance du Centre et les inégalités de développement économique se sont immédiatement reconstituées. En second lieu, l'instauration d'une économie de marché a mis fin au système de répartition des richesses par l'État central et ce dernier doit seulement compter pour financer les dépenses publiques sur les rentrées fiscales. L'absence d'administration fiscale forte, l'absence de traditions de paiement des impôts par les agents économiques, le développement d'une économie souterraine, peu monétarisée, rend très aléatoire la perception des revenus publics nécessaires au fonctionnement des grandes fonctions collectives comme l'éducation. Les données de l'Unesco rapportées plus haut ne donnent qu'une image tronquée de la réalité du financement public de l'éducation dans ces pays. Dans plusieurs républiques du sud, l'effondrement des recettes fiscales a réduit les dépenses publiques d'éducation à un niveau de l'ordre de 2 % du PIB seulement⁷ et ce niveau est notoirement insuffisant pour assurer le fonctionnement du système éducatif dans des conditions décentes. Il ne permet pas, en particulier, de verser des salaires acceptables aux enseignants qui sont réduits à

exercer d'autres professions en parallèle ou à taxer les élèves dont les familles sont les plus aisées en échange de faveurs déontologiquement douteuses (meilleures notes, privilège de passage aux filières et écoles les plus prisées).

- 17 Ces constats amènent à penser que la règle du financement public prédominant des systèmes éducatifs reste bien établie et que, si changement il y a, il s'agira de changements à la marge, de changements cosmétiques. Ceci est particulièrement vrai pour les scolarisations obligatoires et l'est évidemment moins pour les niveaux suivants, encore que, là aussi, les possibilités de bouleversement de l'existant sont limitées. Cette règle est assortie d'une autre, à savoir que pour des raisons qui restent partiellement obscures, le niveau observé de financement public de l'éducation converge vers 5 % du PIB, à l'exception notoire de la Chine. Lorsque pour des raisons de pauvreté ou d'effondrement de l'économie, ce pourcentage est significativement plus bas que ce seuil de 5 %, on met en péril le développement et/ou les acquis du système éducatif national. L'une des explications possibles de l'apparition de ce seuil est à rechercher dans l'attitude générale des gouvernements dans le domaine des prélèvements obligatoires. Au cours de la période 1950-1975, lorsque le pourcentage du PIB alloué à l'éducation augmentait de façon continue, les budgets publics augmentaient eux aussi à l'intérieur du PIB. Aujourd'hui, la volonté de ne plus augmenter la part des prélèvements obligatoires est très répandue, aussi bien dans les pays développés qui cherchent à réduire cette part que dans nombre de pays en développement qui ont été confrontés dans les années quatre-vingt à des déficits massifs dans leurs budgets publics. On a connu alors une vague douloureuse de plans d'ajustement structurel, qui ont eu les conséquences que l'on sait sur les budgets d'éducation.
- 18 Ces différentes évolutions conduisent à réaffirmer l'hypothèse que l'on a déjà évoquée en introduction, à savoir que les contraintes économiques et budgétaires ont amené les pays à accepter moins de variabilité dans le niveau de financement public de leurs systèmes éducatifs et à admettre, au contraire, plus de variabilité dans les « résultats » ou les « produits », c'est-à-dire le nombre d'enfants accueillis, le temps de leur accueil et la qualité des services qui leur sont offerts pendant leur scolarité. La plus grande harmonisation des moyens mis en œuvre a entraîné, *de facto*, un creusement des écarts dans les indicateurs de résultats. C'est l'économie qui domine à nouveau le destin des systèmes éducatifs.

Quelles stratégies pour améliorer les performances des systèmes éducatifs ?

- 19 Si la contrainte économique n'est pas malléable, les politiques éducatives peuvent principalement jouer sur trois variables : la variable démographique, la variable taux d'encadrement ou rapport élèves/enseignants et la variable rémunération des enseignants. Les raisons de ce choix sont simples : les dépenses de personnel constituent la majeure partie des dépenses d'enseignement (jusqu'à 90 % dans certains pays, rarement moins de 70 %) et on peut scolariser d'autant plus d'élèves (ou offrir d'autant plus d'années d'études) qu'il y a beaucoup d'élèves par enseignant. Par ailleurs, le nombre d'enseignants susceptibles d'être recrutés avec un budget donné (5 % du PIB) dépend, à l'évidence, de leur niveau de rémunération. Nous conviendrons qu'il s'agit d'une façon quelque peu brutale de présenter les arbitrages, mais ce n'est pas une brutalité qui est dirigée *ad hominem* vers les enseignants. Cela est vrai de la plupart des activités humaines,

des musiciens aux coiffeurs, des médecins aux agriculteurs. Une politique éducative rationnelle visant à maximiser le nombre d'années d'études offertes devrait donc préférer les grandes classes aux petites et les rémunérations modérées aux rémunérations généreuses. Il existe toutefois une barrière à cette politique : si les rémunérations sont trop faibles, le niveau de compétence des enseignants acceptant ces rémunérations diminue, toutes choses égales d'ailleurs, et, s'il y a trop d'élèves dans les classes, les apprentissages sont supposés se dégrader. On est donc bien renvoyé à un problème d'arbitrage entre des effets contradictoires.

- 20 En ce qui concerne la variable démographique, la question se pose de savoir s'il s'agit effectivement d'une variable manipulable, c'est-à-dire susceptible d'être affectée par des politiques appropriées. C'est une question délicate à laquelle les Chinois ont donné une réponse éminemment controversée, en imposant la politique d'un enfant par couple, sous peine de s'exposer à certaines sanctions. Il faut reconnaître que cette politique a eu les effets escomptés et elle explique pour une bonne part la situation atypique de la Chine au sein des pays les moins avancés (c'est-à-dire des indicateurs de résultats encourageants en dépit d'un niveau de dépense faible). La variable démographique est certainement celle qui a eu le plus d'influence sur le fait que l'Afrique sub-saharienne a connu une situation délicate au cours de la dernière décennie (baisse inattendue du taux brut de scolarisation primaire) et sur le risque que cette impasse perdure. L'indicateur qui permet de caractériser le mieux cette variable est le taux de dépendance qui se mesure en pourcentage de la population scolarisable par rapport à la population adulte⁸.
- 21 Cet indicateur a tendance à baisser dans le monde au fur et à mesure que la transition démographique progresse. Les taux de mortalité juvénile baissent, ce qui entraîne ultérieurement une baisse des taux de fécondité. La valeur de ce taux était de 31,9 en 1985, de 29,6 en 1995 et les projections actuelles lui donnent une valeur de 25,8 en 2005. La baisse aura été de 2,3 points entre 1985 et 1995 et de 3,8 points entre 1995 et 2005, ce qui signifie qu'il y a une accélération du processus. On observe toutefois que l'Afrique sub-saharienne, où ce taux était de 46 en 1985, ne bénéficie pas de cette baisse. Il a au contraire augmenté entre 1985 et 1995 (parce que la baisse de la mortalité juvénile a précédé la baisse de la fécondité) et il baisse de façon homéopathique entre 1995 et 2005. Ce qui fait que la population scolarisable, qui dans la plupart des pays tend à se stabiliser ou même à diminuer, continue d'exploser en Afrique sub-saharienne. Si l'on exprime les taux de dépendance en indices, avec pour base 100 celui des pays développés, on s'aperçoit que dans toutes les régions, la valeur de l'indice baisse entre 1995 et 2005, mais qu'elle augmente en Afrique sub-saharienne, de 241 en 1985 à 269 en 1995 et à 281 en 2005. Cela veut dire que si l'Afrique voulait donner à sa population la même éducation que celle qui est donnée au sein des pays développés, à coûts unitaires comparables en pourcentage du PIB par habitant, il lui faudrait consacrer 14 % de son PIB à l'éducation au lieu de 5 %. C'est un handicap énorme. Certes, on observe depuis peu un amorçage du déclin du taux de fécondité en Afrique mais, même si ce déclin s'accélérait en se généralisant dans les années à venir, ses effets sur la valeur du taux de dépendance ne commenceront pas à se produire avant l'année 2010.

Tableau 4 : Taux de dépendance : population 6 - 14 ans/population 15 - 64 ans

	Taux de dépendance			Indice 100 = pays développés		
	1985	1995	2005	1985	1995	2005
Pays en transition	22,2	23,0	16,7	116	133	104
Afrique sub-saharienne	46,0	46,5	44,9	241	269	281
États Arabes	43,3	41,2	35,0	227	238	219
Amérique latine et Caraïbes	37,8	32,5	26,8	198	188	168
Asie de l'Est/Océanie	31,9	25,8	21,6	167	149	135
dont Chine	29,6	23,5	19,3	155	136	121
Asie du Sud	38,0	36,9	30,2	199	213	189
dont Inde	35,8	34,0	28,0	187	197	175
Pays les moins avancés	45,6	46,1	40,8	239	266	255
Ensemble des pays en développement.	36,2	32,8	28,3	190	190	177
Ensemble des pays développés	19,1	17,3	16,0	100	100	100
Monde	31,9	29,6	25,8	167	171	161

Source : Unesco, *Rapport mondial sur l'éducation*, 1998 et calculs de l'auteur.

Les salaires des enseignants et des autres personnels

- 22 Dans les pays de l'OCDE, il y a 5,4 % de personnes employées dans les systèmes éducatifs au sein de la population active globale⁹. Ce pourcentage est généralement plus élevé dans les pays de l'Europe de l'Est et de la Communauté des États Indépendants, soit entre 8 et 9 %¹⁰. À taux de scolarisation égal, ce pourcentage devrait être plus fort dans les pays où la population scolarisable est proportionnellement plus importante en raison de taux de fécondité élevés, c'est-à-dire la plupart des pays pauvres. Ce facteur aggravant est partiellement compensé par le fait que le ratio élèves/enseignants tend à être beaucoup plus grand dans ces pays. Faisons provisoirement l'hypothèse qu'il faut aussi 5 % de la population active employée dans l'enseignement dans les pays en voie de développement, c'est-à-dire un actif sur vingt. Quels niveaux de salaires y sont compatibles avec les contraintes économiques et budgétaires ? Si les salaires des enseignants sont égaux à la moyenne des revenus observés dans le pays, cela veut dire que chaque actif non enseignant doit payer 5 % d'impôts sur son revenu pour payer le salaire de l'enseignant. Si les salaires des enseignants sont deux fois plus élevés que la moyenne des revenus dans le pays, chaque actif non enseignant doit payer 10 % de son revenu pour assurer la rémunération des enseignants. Enfin, si les enseignants reçoivent un salaire égal à quatre fois le revenu moyen dans le pays, il faut que les actifs en dehors de l'éducation acceptent de consacrer 20 % de leurs revenus aux traitements des enseignants.
- 23 Il faut comprendre que de tels prélèvements sont exorbitants, d'autant plus que les impôts ne sont pas uniquement consacrés à financer les rémunérations des personnels de l'éducation. Ils servent aussi au financement d'autres fonctions collectives et, en réalité, si l'on rapporte le coût des personnels de l'éducation à l'ensemble des dépenses publiques, il ne représente guère, à l'échelle mondiale, que 10 % de ces dernières. Un pays qui voudrait payer ses enseignants quatre fois plus que le revenu moyen, tout en ne consacrant à l'éducation que 10 % de ses dépenses publiques, ne le pourrait simplement pas, parce que son budget public serait alors deux fois plus grand que son PIB, ce qui est

absurde. Autrement dit, si le niveau des rémunérations des enseignants s'écarte significativement du niveau des revenus moyens dans le pays, on est contraint de rationner l'éducation de façon brutale. Il y a bien un arbitrage à faire entre scolariser plus et offrir des salaires comparativement élevés aux enseignants. Il est sans doute inacceptable de fixer les salaires (annuels) des enseignants en dessous du PIB par habitant. Mais il est tout aussi imprudent de dépasser significativement les possibilités budgétaires. Au-delà de trois fois le PIB par tête, on expose *de facto* le pays concerné à un rationnement de l'offre d'éducation et par conséquent à un risque important de ne pas pouvoir atteindre une scolarisation universelle.

- 24 Les pays qui parviennent à traiter leurs enseignants de façon plus attractive que la moyenne sont soit des pays qui s'accommodent de ratios élèves/maîtres élevés, soit des pays qui ont réduit fortement leur fécondité. Pour ceux qui combinent ces deux caractéristiques, l'arbitrage est évidemment encore plus facile. C'est notamment le cas de la Chine, mais la Chine n'a pas choisi d'en tirer parti pour augmenter les salaires des enseignants. Elle a préféré réduire le pourcentage des dépenses publiques d'éducation au sein du PIB et favoriser ainsi l'investissement dit productif.
- 25 À l'inverse, les pays qui ont des ratios élèves/enseignants généreux et des indicateurs d'espérance d'années d'études élevés, comme les pays en transition, doivent, dans une conjoncture de récession économique prolongée, trouver une autre forme d'ajustement. Celle qui a prédominé au cours des années quatre-vingt-dix dans cette région s'est avérée particulièrement sévère pour les enseignants, puisque les rémunérations y ont connu une chute spectaculaire, ainsi qu'il a été indiqué plus haut¹¹. Dans les cas les plus dramatiques, les salaires mensuels sont tombés en dessous de dix dollars par mois et, aujourd'hui encore, dans de très nombreux cas, les salaires des enseignants dans cette région sont compris entre vingt et trente dollars par mois, ce qui est notoirement insuffisant. Cette somme ne respecte pas le critère suggéré plus haut de fixer les salaires annuels au moins au niveau du PIB par habitant et il faudrait multiplier ces salaires par un facteur de deux à cinq selon les cas pour être en conformité avec ce critère.

Dépenses par élève

- 26 Ramener les rémunérations des enseignants à des niveaux compris entre une et trois fois le PIB par habitant a pour conséquence d'établir une certaine corrélation entre les dépenses par élève et le niveau des ressources réelles dont dispose le pays, synthétisé par la mesure du PIB. Aussi, plutôt que de comparer les dépenses unitaires en valeur absolue, il est de plus en plus courant de faire les comparaisons de dépenses unitaires à partir d'un indicateur qui exprime ces dépenses en pourcentage du PIB par tête¹².
- 27 Tous niveaux d'éducation confondus, cet indicateur a une valeur de 22 %. Autrement dit, pour éduquer un individu pendant un an, quel que soit le niveau d'études, on consacre en moyenne dans le monde un cinquième de PIB par habitant. La valeur de l'indicateur tend à augmenter lorsque l'on passe à un niveau d'éducation supérieur, parce que l'enseignement supérieur est plus cher que l'enseignement secondaire, lui-même plus cher que l'enseignement primaire. On note toutefois que lorsque les pays se développent, l'écart entre les dépenses par étudiant du supérieur et les dépenses par élève du primaire se réduit. Ainsi, dans les pays développés, cet écart est devenu très faible (25,5 % contre 21,4 %) et il s'est réduit de façon significative entre 1985 et 1995 (de dix points à moins de quatre points). En revanche, il est très important dans les régions les plus pauvres et l'on

voit, par exemple, qu'en Afrique sub-saharienne, un étudiant du supérieur coûte plus de quatre PIB par tête et un élève du primaire seulement un sixième (écart de 1 à 25). Cela veut dire que chaque étudiant du supérieur entraîne à lui seul des dépenses publiques égales au coût d'une classe primaire tout entière. Il s'agit là d'un coût d'opportunité énorme et il faut sans doute y regarder à deux fois avant de financer de façon publique une expansion de l'enseignement supérieur dans un tel contexte.

- 28 On comprend mieux pourquoi l'Amérique latine a pu progresser sur les indicateurs de scolarisation sans accroître de façon sensible ses financements publics : on y trouve des coûts unitaires très faibles, souvent les plus faibles du monde. À cet égard, l'Asie, tant de l'Est que du Sud, se caractérise aussi par des dépenses unitaires modérées, mais seulement aux niveaux primaire et secondaire. En revanche, les dépenses au niveau supérieur sont comparativement élevées et il serait intéressant de savoir si ce surcoût se traduit par une efficacité ou une qualité plus grande.

Tableau 5 : Dépenses par élèves en pourcentage du PIB par habitant

	Primaire		Secondaire		Supérieur	
	1985	1995	1985	1995	1985	1995
Total mondial	17,5	18,2	*	*	66,1	58,2
Pays développés	17,3	19,9	*	*	30,5	25,5
Pays en transition	18,8	17,9	*	*	26,5	21,7
Pays les moins avancés	9,7	9,2	26,0	29,2	153,9	125,6
Afrique sub-saharienne	16,4	17,0	57,5	57,6	481,5	433,9
États Arabes	24,9	20,5	*	*	115,6	73,5
Amérique Latine/Caraïbes	5,9	9,1	14,8	13,1	30,4	27,2
Asie de l'Est/Océanie	7,2	8,8	18,1	18,1	93,1	70,3
Asie du Sud	10,7	10,2	17,7	21,3	77,6	89,1

*Pour ces régions, la séparation primaire/secondaire n'a pas été possible. Les données indiquées pour le primaire représentent en fait la moyenne pour les deux niveaux primaire et secondaire.

Source : Unesco, Rapport mondial sur l'éducation, 1998.

- 29 Au cours de la dernière décennie, les politiques éducatives dans le monde ont subi, davantage que par le passé, le poids des contraintes économiques. La plupart des pays ne sont pas enclins à franchir un seuil tacite de niveau de dépenses publiques que l'on peut situer autour de 5 % du PIB. En conséquence, le nombre d'années d'études que chaque pays peut offrir à sa jeunesse est en quelque sorte mécaniquement déterminé par ce seuil, qui fixe le budget global et par les coûts unitaires : le nombre d'années d'études est alors égal au quotient entre le budget et le coût unitaire. Le coût unitaire est lui-même la résultante des choix des pays en matière de taux d'encadrement et de rémunération des enseignants, ce qui conduit à un arbitrage que les enseignants contestent : si l'on veut étendre les possibilités d'accès à l'éducation, il faut soit réduire leurs salaires, soit augmenter les effectifs d'élèves dans les classes. En réalité, peu de pays ont conduit cette politique et c'est l'accès au système éducatif qui a constitué la principale variable d'ajustement. Il en a résulté un accroissement des écarts de scolarisation entre pays, principalement aux dépens des pays en voie de développement, à l'exception de la Chine qui, à la suite de sa politique démographique, fait face à une population scolarisable réduite et donc, *ceteris paribus*, facile à satisfaire.

NOTES

1. Il s'agit d'un indicateur qui synthétise les taux de scolarisation traditionnels que l'on calcule par niveau d'études (primaire, secondaire et supérieur). Il indique le nombre d'années d'école, de collège et d'université qu'en moyenne un enfant âgé aujourd'hui de cinq ans recevra si, à chaque âge, il a une probabilité de scolarisation égale à celle que la moyenne des enfants de l'âge correspondant reçoit actuellement.
 2. Voir notamment Meyer, Ramirez *et al.*, « The World Educational Révolution, 1950-1970 », *Sociology of Education*, 50, October 1977, p. 242-258 ; Meyer, Ramirez *et al.*, « World Expansion of Mass Education 1870-1980 », *Sociology of Education*, 65, February 1992, p. 128-149.
 3. *World Bank Assessing Aid*, Washington, World Bank publications, 1998.
 4. Un taux brut de scolarisation se calcule en plaçant au numérateur l'ensemble des effectifs d'élèves inscrits dans un niveau donné (primaire, secondaire ou supérieur), quel que soit l'âge des inscrits, et au dénominateur, le nombre d'individus appartenant aux classes d'âge qui devraient théoriquement fréquenter le niveau considéré.
 5. Un taux net se calcule en gardant le même dénominateur, mais en limitant le numérateur aux seuls inscrits ayant l'âge des cohortes figurant au dénominateur. Les individus trop âgés (parce qu'ayant redoublé, par exemple) sont donc exclus, de même que les trop jeunes qui s'inscrivent avant l'âge théorique.
 6. E. A. Hanusek, « The Economics of Schooling : Production and Efficiency in Public Schools », *Journal of Economic Literature*, 24(3), 1986, p. 1141-1177.
 7. F. Orivel et E. Orivel, « Réforme de l'éducation et contrainte budgétaire durant la transition dans la Communauté des États indépendants », *Revue française de pédagogie*, n° 121, octobre-novembre-décembre 1997, p. 49-56.
 8. Voir tableau 4.
 9. OCDE, Regards sur l'éducation, *les indicateurs de l'OCDE*, Paris, 1997.
 10. *Ibid.* note 6.
 11. *Ibid.* note 6.
 12. Voir tableau 5.
-

RÉSUMÉS

À partir de constats établis au cours de grandes conférences sur l'éducation, comme celles d'Addis-Abeba et de Jomtien, des indicateurs tels que le montant de la dépense publique ou le taux brut de scolarisation permettent de suivre les tendances de l'éducation dans le monde (écarts entre pays riches et pays pauvres, apparition de nouvelles préoccupations comme la performance des systèmes éducatifs, etc.)- Ces indicateurs permettent également de mieux comprendre la difficulté des arbitrages entre rémunération des enseignants et taux d'encadrement des élèves, sous la contrainte économique et budgétaire.

From facts established during important conferences on education, like the one at Addis-Abeba or Jomtien, indicators such as the public spending budget or the number of pupils in education make it possible to follow tendencies in education throughout the world (the gap between rich and poor countries, the appearance of new preoccupations such as the performance of educational systems, etc.). These indicators also make it possible to better understand the difficulty of arbitrating between teacher's pay and the pupil-teacher ratio, according to economic and budgetary constraints.

A partir de comprobaciones establecidas durante grandes conferencias acerca de la educación, como la de Addis-Abeba y la de Jomtien, indicadores tal como el importe del gasto público o la tasa bruta de escolarización permiten seguir las tendencias de la educación a través el mundo (discrepancias entre países ricos y países pobres, aparición de nuevas preocupaciones tal como los buenos resultados de los sistemas educativos, etc.). Dichos indicadores permiten además comprender mejor, bajo el apremio económico y presupuestario, la dificultad de los arbitrajes entre remuneración de los docentes y tasa de encuadramiento de los alumnos.

INDEX

Mots-clés : économie de l'éducation, financement, politique de développement, politique éducative, OMD : objectifs du millénaire pour le développement

AUTEUR

FRANÇOIS ORIVEL

Chercheur au CNRS, Institut de recherche en éducation (IREDU/CNRS), Dijon, France