

Choix de politique de financement public de l'éducation et environnement économique

Communication présentée au colloque « *Institutions et choix publics à Djibouti* ». Faculté de Droit, Economie et Gestion. Université de Djibouti. 16 et 17 mars 2009.

Moustapha Amoud Oglé

Enseignant-chercheur à l'Université de Djibouti

ECONOMIX, Université Paris Ouest –Nanterre la Défense

Correspondance électronique : moustapha_amoud@univ.edu.dj

INTRODUCTION

- ❖ Nouvelle réforme du système éducatif djiboutien en 2000.
- ❖ L'objet de cette communication est de caractériser les choix de politique éducative, notamment en matière de financement, initiés dans le cadre de cette réforme et plus particulièrement depuis la souscription à l'Initiative EFA-FTI en décembre 2005.

LE PLAN

- Description des cadrages et contraintes recommandés dans le cadre de cette initiative.
- Décryptage du rôle des institutions internationales. Sous l'égide de la Banque mondiale, nous verrons pourquoi et comment les Organisations internationales parviennent-elles à influencer sur les Etats à adopter cette initiative ? Quelles sont leurs motivations ? Comment s'y prennent-ils ? De quels moyens disposent-ils ? ? .
- Interrogations sur la pertinence et le réalisme de la politique éducative actuelle au regard de son environnement économique.

La nouvelle stratégie de financement public de l'éducation

- ❖ Cette réforme, dont les principes sous-jacents sont les notions d'efficacité économique et d'équité, recommande l'atteinte de l'objectif de scolarité primaire universelle (SPU) définie comme étant la priorité des priorités.
- ↓
- ❖ Cet objectif suppose des coûts et dépenses exorbitants.
- ↓
- ❖ Par conséquent, des repères normatifs concernant d'une part, la mobilisation et l'allocation des ressources publiques et d'autre part, la rationalisation des coûts de production des services éducatifs, sont introduites.

Des repères normatifs sur la mobilisation et l'allocation des ressources nationales

- ❖ Les revenus du gouvernement en % du PIB, doivent se situer autour de 20% du PIB. Les dépenses récurrentes de l'éducation devront quant à elles représentées 20% du budget ordinaire de l'état.
- ❖ Il est, en effet, recommandé aux pays de choisir come priorité des priorités, la scolarisation primaire en y consacrant la majeure partie de leurs ressources, soit 50% de la part du budget national destiné à l'éducation en plus des aides internationales destinées au secteur, et d'aller vers une diminution du financement à l'enseignement supérieur et secondaire.

Des normes contraignantes de rationalisation des coûts de production des services éducatifs.

- ❖ Plafonner à 10% le taux de redoublement permettrait de faire les économies nécessaires pour l'atteinte de la SPU sans nuire à la qualité (PASEC 2004, Mingat & Sosale, 2000).
- ❖ La baisse de la rémunération annuelle des maitres à 3.5 unités de PIB/tête.

La réduction du niveau moyen des salaires par la contractualisation notamment, permettrait de recruter plus d'enseignants et par conséquent, de pouvoir enrôler plus d'effectifs d'élèves sans pour autant accroître les budgets de l'éducation

Des nouvelles mesures institutionnelles de gestion du secteur éducatif

- La décentralisation est introduite dans l'objectif d'un part, de rationaliser les dépenses publiques en général et, éducatives en particulier et d'autre part de mobiliser plus de ressources pour l'éducation. Elle est également présentée comme un outil qui contribuerait de manière déterminante à la réalisation des objectifs d'équité en rapprochant les services éducatifs des zones et groupes les plus marginalisés.
- Le processus participatif: il consiste à faire intervenir le secteur privé marchand et non marchand dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques en générale (Empowerment). La contrepartie demandée au secteur privé, consiste en une plus grande participation financière dans le financement nécessaire à la mise en œuvre de ces politiques.
- La privatisation ou développement du secteur privé : l'efficacité du secteur privé serait plus forte que celle du secteur public.

La nouvelle stratégie de financement public de l'éducation

- En définitive, ces actions portent « *désormais sur les modes de pilotage et les principes de gestion des secteurs éducatifs, c'est à dire sur les structures et les critères de décision plutôt que sur les décisions elles-mêmes (Vinokur, 2007).* Elles suivent à la lettre le "consensus de Monterrey" qui rappelons-le expliquait que tout pays qui présenterait un plan crédible en matière de politique éducative ne verrait pas les portes du financement international fermées.
- Ces normes, préalablement validées par la conférence d'Amsterdam d'avril 2002 qui a permis de dégager un consensus sur les valeurs cibles des variables de ressources et de production des services éducatifs, seraient communes aux pays pauvres performants. Elles sont considérées comme les « ingrédients » d'une politique éducative soutenable. Et donc, le plan crédible de financement selon Mingat et al (2003) repose sur les paramètres cibles indicatifs concernant tant la production des services éducatifs que leur financement.

L'influence des institutions internationales

Pourquoi et comment les institutions internationales influencent-t-elles les Etats et l'opinion publique dans l'élaboration et la mise en œuvre des nouvelles reformes éducatives :

- Quelles sont leurs motivations et les soubassements théoriques ?
- De quels moyens usent-elles pour parvenir à leurs fins ?

Le rôle des organisations internationales

- Depuis le milieu du XXe siècle, les institutions internationales jouent un rôle d'« émissaire » pour le compte de l'accumulation capitaliste (Employeurs et firmes multinationales) auprès des Etats et de l'opinion publique.
- Comme les organisations internationales ne sont pas autoriser à s'immiscer directement dans les politiques éducatives, leur méthode est indirecte. Elles cherchent à persuader, légitimer, inciter les Etats et l'opinion publique à procéder à des réformes qui se seraient représentées comme efficaces de point de vue économiquement et socialement équitable.
- Elles ont recours aux théories économiques : c'est une manière de dépolitiser les perceptions et les interprétations (Hibou 2000). « *L'apport propre de ces organisations est dans l'élaboration progressive de méthodes de dépolitisation de l'une des plus politiques des questions de société* » (Vinokur, 2003).

Les références théoriques de légitimation

- La théorie de l'investissement en capital humain : une conception utilitariste. Les calculs de taux de rendement permettraient de conclure à un investissement massif vers le primaire et donc une réallocation intra sectorielle qui serait, sur la base de ces calculs, plus efficace et plus équitable puisque le niveau supérieur de l'enseignement profiterait plus aux aisés.
- La théorie de la justice : une conception égalitariste. Dans le domaine de l'éducation, la notion d'équité est utilisée pour justifier une réallocation des ressources publiques du supérieur vers le primaire.
- La Théorie néo institutionnelle des organisations et des contrats. A travers le concept de bonne gouvernance, cette théorie a donc pour objet de disqualifier l'intervention exclusive de l'Etat dans la gestion de la chose publique. Les organisations ou les institutions privées, marchandes et non marchandes, gèrent les ressources de manière optimale. La bonne gouvernance est un concept au moyen duquel les institutions internationales ont recours pour justifier la recherche des ressources extrabudgétaires et faire adopter un mode plus efficace de gestion des ressources publiques limitées.

Les nouvelles conditionnalités de l'aide

- Pour pousser les Etats à s'acquitter de leurs obligations de résultats, un système d'incitation a été mis en place par les partenaires techniques et financiers. la conditionnalité d'instruments une conditionnalité de résultats ou de performances dans la mesure où les choix des instruments en incomberaient totalement au pays. Un certains nombre d'indicateurs de résultats susceptibles de refléter la politique suivie sont définis. Ils serviront de critères de décaissement de l'aide budgétaire.
- Par conséquent, l'aide publique au développement (APD) est devenue l'outil d'incitation par excellence des Etats à adopter des « bonnes pratiques ».
- L'exemple du Fast Track Initiative : la FTI, crée en 2002, est conçu sur le concept de l'engagement mutuel. Les pays en voie de développement donne la priorité à l'éducation primaire, produisent des plans d'éducation nationaux et s'engagent d'accroître les ressources nationales pour l'éducation en contrepartie les pays donateurs assureront une coordination et une augmentation de l'aide ainsi qu'une assistance technique.

La pertinence des normes de politique éducative?

- Djibouti est une économie tertiaire. La structure du PIB reflète une forte dépendance vis-à-vis des services, unique véritable richesse du pays, qui représentent près de 80% du PIB.
- L'analyse des systèmes productifs à Djibouti, met en évidence une structure dualiste de l'économie: un secteur moderne urbain dominé par les emplois publics et, un secteur informel urbain dominé par des activités commerciales.
- Une segmentation du marché du travail. Elle concerne d'une part, entre les secteurs du salariat et des micro-entreprises et d'autre part, entre les salariés du public et du privé. Donc, il y aurait une influence de facteurs hors marché dans la distorsion de la structure des rémunérations salariales du secteur moderne.

Un système éducatif donnant la priorité à l'enseignement primaire est-il pertinent face à une économie basée sur les services ?

Les différents niveaux d'éducation n'influent pas de la même manière sur les différents secteurs d'activités. Pritchett (1996) affirme que le rendement de l'éducation diffère nettement suivant les activités économiques. Ainsi, les ressources humaines n'ayant qu'un niveau d'enseignement primaire ne peuvent, conformément à certaines études empiriques, contribuer à l'amélioration significative de la productivité que dans le secteur primaire. Les ressources humaines ayant un niveau secondaire contribuent essentiellement à l'amélioration de la productivité dans les secteurs primaire et secondaire, et dans une moindre mesure dans le secteur tertiaire. Quant à celles ayant un niveau d'enseignement supérieur, elles apportent l'amélioration de la productivité dans tous les secteurs de l'économie.

*Une méthode qui ne tient pas compte de la segmentation
du marché et de la dualité de l'économie.*

L'application de la méthode du taux de rendement repose sur deux hypothèses implicites :

- H1: la dotation d'un travailleur en ressources humaines détermine sa contribution à la production totale, i.e., la productivité est déterminée par le niveau d'instruction.
- H2: une contribution se mesure par les revenus que le travailleur en retire, i.e., le revenu est expliqué par la productivité. Cette dernière suppose un marché de travail concurrentiel.

*Une méthode qui ne tient pas compte de la segmentation
du marché et de la dualité de l'économie.*

Or à Djibouti, ces deux hypothèses sont loin d'être satisfaites :

- A Djibouti le marché du travail est segmenté. Les travailleurs ayant les mêmes caractéristiques reçoivent des salaires qui ne sont pas indépendants de leur localisation sectorielle.
- Dans le secteur urbain non structuré (informel) la productivité dépend de facteurs structureaux plutôt que seulement des niveaux de qualification. En effet, les tâches et les compétences sont de nature polyvalente et donc les niveaux de productivité sont limités par des facteurs indépendants des qualifications de la main- d'œuvre.

Conclusion

- Les choix de politique de financement public du système éducatif, conformes aux recommandations de l'Initiative accélérée d'éducation primaire pour tous, pourront peut-être permettre, à court terme, de lever un certain nombre d'obstacles empêchant la réalisation de la scolarisation universelle. Néanmoins, dans une perspective de moyen et long termes, cette solution risque d'entraîner des effets pervers qu'il conviendra d'analyser avec rigueur.
- Dans la suite de mes travaux., nous étudierons la mise en œuvre de la nouvelle stratégie de financement, à court et moyen termes. Puis, nous analyserons les effets dynamiques, de long terme, de cette nouvelle stratégie d'allocation des ressources sur la capacité de financement de l'éducation de long terme à travers ses effets sur le système éducatif lui-même (demande d'instruction, qualité et quantité du capital humain produit) et sur l'économie (impact sur les finances publiques et sur l'épargne).

Références bibliographiques

- Hibou, B., 2000, the Political Economy of the World Bank's Discourse, Etudes du CERI, 39, janvier.
- Mingat A., Sosale S. PROBLÈMES DE POLITIQUE ÉDUCATIVE RELATIFS AU REDOUBLEMENT À L'ÉCOLE PRIMAIRE DANS LES PAYS D'AFRIQUE SUB-SAHARIENNE, World Bank, July 2000.
- Mingat Alain ; Tan Jee-Peng., 2003 : "On the mechanics of progress in primary education" , p. 455-467. Economics of Education Review, 22 (5), October.
- PASEC. 2004a. Le redoublement : pratiques et conséquences dans l'enseignement primaire au Sénégal. Dakar, PASEC.
- Pritchett, L. 2001 : « Where Has all the Education Gone ? » World Bank Economic Review 15:3,367-391.
- Vinokur, Annie (2003-a), "Les politiques nationales d'éducation entre le global et le local", Education, famille et dynamiques démographiques, sous la direction de M. Cosio, R. Marcoux, M. Pilon et A. Quesnel, pp. 31-54, CICRED, Paris.
- Vinokur, Annie (2003-b), "De la scolarisation de masse à la formation tout au long de la vie: essai sur les enjeux économiques des doctrines éducatives des organisations internationales", Education et Sociétés, n°12, 2003/2.

Merci
de votre attention