

L'éducation des enfants dans les pays pauvres

Arye L. Hillman
Eva Jenkner



Eva Jenkner a travaillé sur les questions de politique de dépense publique et de réforme du secteur budgétaire au FMI, où elle est économiste au Département Hémisphère occidental. Elle a contribué aux chapitres sur la politique budgétaire de rapports du FMI sur la Hongrie, le Mexique et le Moyen-Orient. Elle a passé sa licence à l'université de Cambridge et obtenu une maîtrise en affaires publiques à la Woodrow Wilson School of Public and International Affairs de Princeton.



Arye L. Hillman est titulaire de la chaire William Gittes à l'université Bar-Ilan d'Israël, où il est professeur d'économie. En 1995, il a partagé le prix Max Planck d'économie pour ses contributions à l'économie politique. Ses recherches sont centrées sur les décisions de politique économique et le rôle des gouvernements et des marchés dans le progrès économique et social. Il a publié récemment un livre sur ce thème intitulé *Public Finance and Public Policy: Responsibilities and Limitations of Government* [Finances et politiques publiques : responsabilités et limites de l'État] (Cambridge University Press, 2003). Il est l'un des rédacteurs du *European Journal of Political Economy*. Il est docteur en économie, diplômé de l'université de Pennsylvanie.



L'éducation des enfants dans les pays pauvres

Arye L. Hillman
Eva Jenkner



©2004 Fonds monétaire international

Directrice de la collection
Asimina Caminis
Département des relations extérieures du FMI

Couverture et composition
Massoud Etemadi, Julio R. Prego
et Division des services multimédia du FMI

Édition française

Traduction : Michel Valois, Hervé Bloch
Correction & PAO : Van Tran

ISBN 1-58906-342-2
ISSN 1020-7724

Publié en mars 2004

Pour obtenir les publications du FMI, adressez votre commande à :

International Monetary Fund, Publication Services
700 19th Street, N.W., Washington, DC 20431 (U.S.A.)
Téléphone : (202) 623-7430 Télécopie : (202) 623-7201
Messagerie électronique : publications@imf.org
Internet : <http://www.imf.org/pubs>

Préface

Les enfants ont droit à bénéficier gratuitement d'un enseignement primaire de qualité. Soucieux d'affirmer ce droit, les responsables mondiaux ont fait de l'enseignement primaire pour tous, à l'horizon 2015, l'un des objectifs de développement pour le Millénaire. Aujourd'hui, en 2004, cet objectif paraît hors d'atteinte dans de nombreux pays pauvres. La scolarisation, notamment celle des filles, est loin d'être universelle et beaucoup d'enfants quittent l'école avant d'avoir achevé le cursus primaire. Souvent, les enfants scolarisés ne bénéficient pas d'un enseignement adéquat parce que les enseignants sont mal formés et mal payés, que les classes sont surchargées et que les écoles ne disposent pas du matériel pédagogique élémentaire : manuels, tableaux, papier et stylos.

Le problème auquel se heurtent bien des pays en développement est le suivant : l'État n'a pas la volonté politique ou les ressources financières voulues pour répondre aux besoins d'éducation de la population. Pour y pallier, les parents pauvres de certains pays à faible revenu se sont organisés et paient pour l'éducation de leurs enfants. Assurément les frais de scolarité et autres supportés par les parents représentent un lourd fardeau pour certains. Mais comme, autrement, les enfants ne recevraient aucune éducation, ces contributions peuvent représenter une solution temporaire au problème, même si elle n'est pas idéale.

Le numéro 33 des Dossiers économiques examine cette question cruciale. Michael Treadway en a rédigé le texte à partir du document de travail du FMI (02/182, novembre 2002) de Arye L. Hillman et Eva Jenkner «User payments for Basic Education in Low-Income Countries», que l'on peut consulter gratuitement sur le site Web du FMI : www.imf.org/pubs. Ce document de travail présente des statistiques sur l'évolution de la scolarisation, la théorie économique relative à l'arbitrage équité–efficacité, ainsi que des études de cas, et il contient une bibliographie très complète. Le manuel du professeur Hillman *Public Finance and Public Policy: Responsibilities and Limitations of Government* (Cambridge, Royaume-Uni, et New York, Cambridge University Press, septembre 2003) propose un examen plus large des choix en matière de politique éducative et d'autres politiques publiques.

L'éducation des enfants dans les pays pauvres

Dans un monde idéal, l'enseignement primaire serait universel et financé sur les deniers publics et les enfants seraient scolarisés, que leurs parents en aient ou non les moyens ou la volonté. La raison en est simple : lorsqu'un enfant n'acquiert pas les compétences élémentaires permettant d'agir comme un membre responsable et productif de la société, ce n'est pas seulement l'enfant qui est perdant, mais le corps social tout entier. En fait, le coût résultant du défaut d'éducation des enfants est beaucoup plus important que le coût de leur éducation. Un adulte qui n'a pas les compétences de base a beaucoup plus de mal à trouver un emploi bien rémunéré et donc à échapper à la pauvreté. La scolarisation des filles a des avantages sociaux particulièrement notables : les femmes éduquées ont un niveau de revenu plus élevé et des taux de mortalité maternelle et infantile inférieurs. Elles jouissent en outre d'une plus grande liberté de choix.

Malgré les progrès considérables accomplis au cours des deux dernières décennies, la scolarisation dans les pays les plus pauvres est loin d'être universelle. Selon le Programme des Nations Unies pour le développement, environ 113 millions d'enfants n'étaient pas scolarisés à la fin de 2003.

Parce que l'éducation de base est un droit reconnu et que l'éducation des enfants est bénéfique pour la société tout entière, c'est l'État qui doit la prendre en charge, et notamment supporter le coût de l'éducation des enfants pauvres. Pourtant, dans de nombreux pays pauvres, l'État n'assume pas cette obligation. L'État peut ne pas avoir les ressources voulues pour assurer la gratuité de l'éducation pour tous, soit parce qu'une partie importante de son économie est informelle et donc non soumise à l'impôt et que, de ce fait, l'assiette fiscale est réduite, soit parce que l'administration fiscale et la per-

ception des impôts sont déficientes. Dans de nombreux pays (souvent les mêmes), l'État utilise mal ses ressources. Les fonds sont mal gérés et l'inefficacité, voire la corruption, peut empêcher les écoles de recevoir les ressources qui leur sont destinées. Par ailleurs, la volonté politique d'assurer l'éducation universelle peut faire défaut dans des sociétés non démocratiques, lorsque les élites craignent que leur population, une fois éduquée, soit mieux armée pour remettre en cause leur suprématie. Il est certes prioritaire de d'attacher à corriger ces déficiences, mais cela prendra du temps. Que peut-on faire en attendant pour assurer l'éducation des enfants pauvres des pays pauvres?

Une étude récente de la Banque mondiale montre que le financement au moins partiel de l'éducation de base par les parents est une pratique largement répandue dans 77 des 79 pays étudiés. Ces contributions peuvent prendre différentes formes. Les frais de scolarité peuvent couvrir les salaires des enseignants et des administrateurs, le coût du matériel pédagogique — crayons et livres de classe, par exemple — ainsi que de l'entretien des écoles. Les parents peuvent également être appelés à faire des contributions en nature : nourriture des enseignants, assistance dans les classes, ou travail physique pour la construction ou l'entretien des écoles. Il est important d'étudier l'effet de ces contributions des parents sur l'éducation dans les pays pauvres avant de décider s'il faut les poursuivre, les réformer ou les interdire.



Assurer l'enseignement dans les pays pauvres

La plus grande partie des populations pauvres du monde vit dans les régions de l'Asie de l'Est et du Pacifique, de l'Asie du Sud et de l'Afrique subsaharienne. Les niveaux de scolarisation constatés dans ces régions correspondent à leurs performances économiques.

Selon les données de la Banque mondiale, dans les pays en forte croissance de l'Asie de l'Est, le taux de scolarisation primaire, qui était de 86 % en 1980, avait atteint 99 % en 1997 — autant dire que la scola-

risation était presque universelle (il s'agit ici des chiffres de scolarisation nette, c'est-à-dire du pourcentage des enfants d'une classe d'âge qui fréquentent une école; les taux bruts, eux, englobent les enfants plus âgés que la normale par rapport à leur niveau scolaire et peuvent donc dépasser 100 %). L'Asie du Sud se situe loin derrière avec seulement 77 % des enfants scolarisés en 1997, mais cela représente un progrès important par rapport à 1980, où le taux n'était que de 64 %. La situation est très différente en Afrique subsaharienne. Bien que les chiffres de 1997 ne soient pas disponibles, on sait que le taux brut de scolarisation a légèrement régressé entre 1980, où il était estimé à 54 %, et 1996. Il est probablement d'environ 50 % aujourd'hui.

De nombreux enfants des pays pauvres abandonnent l'école avant d'avoir achevé leurs études et obtenu le diplôme correspondant. En 1999, le taux d'achèvement du cursus primaire — le pourcentage d'enfants de la classe d'âge ayant effectivement achevé leurs études primaires cette année-là — était de 73 % dans l'ensemble des pays en développement — 81 % en Asie de l'Est, contre 50 % en Asie du Sud et en Afrique subsaharienne. Si décourageants que semblent ces chiffres, ils représentent une amélioration : les taux étaient inférieurs en 1990.

Mais l'achèvement du cursus primaire ne garantit pas que les enfants ont acquis les connaissances scolaires de base. Des enquêtes réalisées dans un certain nombre de pays à faible revenu montrent que de nombreux adultes qui ont fréquenté l'école pendant quelque temps (cinq à six ans ou moins) ne savent pas vraiment lire ni compter.

Autre élément décourageant : les disparités des niveaux d'éducation entre différents groupes sociaux *au sein même* des pays ou des régions. Hélas, comme on peut s'y attendre, dans la plupart des pays à faible revenu, les enfants des familles pauvres ont beaucoup moins de chances de fréquenter l'école que ceux des familles plus aisées, sauf dans des pays comme l'Ouzbékistan qui ont une forte tradition d'enseignement universel. Au Pakistan, au début des années 90, 86 % des enfants riches de 6 à 14 ans étaient scolarisés, contre 37 % des enfants pauvres, soit un écart de 49 points; cet écart était de 52 % au Sénégal et de 63 % au Maroc; il est un peu plus faible, mais néanmoins important, dans des pays comme le Bangladesh, le Ghana et l'Indonésie.

La disparité entre les sexes est encore plus flagrante. La scolarisation des filles est incomparablement plus faible que celle des garçons dans les pays à faible revenu. Elles sont particulièrement désavantagées en Asie du Sud et en Afrique; dans de nombreux autres pays, les garçons et les filles sont scolarisés de façon à peu près égale, les filles ayant même parfois un léger avantage.

Les enfants handicapés sont particulièrement défavorisés. On estime que 5 % seulement des enfants africains ayant des difficultés à apprendre sont scolarisés, alors que 70 % d'entre eux pourraient l'être si les écoles disposaient des équipements voulus. Mais, même lorsqu'il y a les installations voulues, il arrive que les parents envoient leurs enfants handicapés mendier dans les rues au lieu de les inscrire à l'école.



Défaillances de l'offre et de la demande

Étant donné les avantages évidents de l'éducation de base, pourquoi tant d'enfants de tant de pays n'en bénéficient-ils pas? Selon la théorie économique, l'absence ou l'insuffisance d'un bien ou d'un service manifestement souhaitable est due à la défaillance soit de la demande, soit de l'offre. Autrement dit, il y a des obstacles soit du côté de la demande, soit du côté de l'offre.

Le coût est évidemment une raison pouvant expliquer la faiblesse de la *demande* d'éducation, étant donné que les familles pauvres doivent satisfaire d'abord leurs besoins essentiels — nourriture et logement. Outre les frais de scolarité et le coût des livres et des fournitures scolaires, les parents peuvent avoir à supporter des frais de transport et d'habillement. Par ailleurs, certains parents auraient les moyens de payer pour l'éducation de leurs enfants s'ils pouvaient étaler la dépense sur plusieurs années, mais les populations pauvres des pays à faible revenu n'ont pas accès au crédit.

La demande d'éducation peut également être déficiente en raison des coûts d'opportunité de l'éducation des enfants : les parents peuvent préférer que leurs enfants travaillent pour compléter le re-

venu familial, ou qu'ils s'occupent des tâches ménagères ou de personnes malades de la famille. Dans les pays africains où le sida fait des ravages, il arrive que les enfants ne puissent pas aller à l'école parce qu'ils doivent s'occuper de leurs parents malades ou de leurs frères ou sœurs orphelins. Les coûts d'opportunité peuvent être tels que l'école, même gratuite, est inabordable pour certaines familles.

La demande d'éducation peut aussi être affectée par une mauvaise perception de sa valeur. Les parents n'ont parfois pas assez d'information pour évaluer exactement ce que peut rapporter l'investissement qu'est l'éducation de leurs enfants, ou bien ils peuvent considérer — parfois à juste titre — que les avantages qui peuvent en découler sont trop faibles pour justifier le coût, éventuellement en raison de la mauvaise qualité de l'éducation offerte. Ils peuvent penser que les emplois offerts par l'économie locale ne nécessitent pas les connaissances acquises à l'école; ou bien que l'obtention d'un emploi dépend davantage des relations personnelles que des compétences. Ils peuvent avoir le sentiment que les marchés d'emploi urbains, plus concurrentiels, sont trop éloignés de leur communauté et de leur famille pour être envisagés. Ou bien encore ils peuvent tout simplement ne pas savoir que ces possibilités existent, surtout si eux-mêmes n'ont pas été à l'école. S'ils vivent dans une communauté qui ne valorise pas l'éducation ou qui désapprouve l'éducation des filles, ils peuvent hésiter à enfreindre les normes sociales.

Le programme Progresá du Mexique, par exemple, a réduit de plus de moitié le coût de la scolarisation et pourtant le taux de scolarisation n'a augmenté que de 10 %. Dans le cadre de ce programme, l'État central verse de l'argent directement aux responsables des villages, qui le distribuent aux femmes chefs de famille à condition qu'elles envoient leurs enfants à l'école et qu'elles les amènent aux centres de soins de prévention. Ces transferts de revenu constituent des subventions aux usagers (ou «contributions négatives»). Dans des pays comme le Mexique, où la faiblesse de la demande n'est pas attribuable au coût, la scolarisation ne s'améliorera que lorsque les obstacles culturels et les préjugés seront surmontés et que l'on aura réglé le problème lié au fait que le coût d'opportunité est plus élevé pour les filles que pour les garçons.

Il peut y avoir aussi une défaillance de l'*offre* pour des raisons déjà évoquées : insuffisance des ressources de l'État pour assurer l'enseignement public ou incapacité administrative à faire parvenir les ressources aux écoles qui en ont besoin. Il peut y avoir des écoles publiques dans les zones urbaines, mais pas dans les zones rurales; il peut aussi y avoir une importante différence de qualité entre les écoles des campagnes et des villes. Le financement des écoles publiques peut ne pas être considéré comme prioritaire, lorsque les élites économiques et politiques du pays envoient leurs propres enfants dans des écoles privées. L'argent public peut être détourné de l'enseignement primaire au bénéfice des établissements d'enseignement supérieur, qui sont fréquentés par les enfants de l'élite au pouvoir, ou totalement retiré à l'enseignement pour servir à d'autres projets — militaires, par exemple — privilégiés par les élites qui cherchent à protéger leurs intérêts.

La corruption est une autre raison pouvant expliquer que les enfants pauvres des pays pauvres n'ont pas accès à des écoles publiques de qualité : les responsables publics peuvent réduire les dépenses en faveur des écoles au profit des grosses dépenses du secteur de la défense ou de celui des infrastructures lourdes, comme la construction de routes, du fait qu'il est plus facile de détourner des fonds sur ces gros projets, qui peuvent plus facilement donner lieu à des pots-de-vin.

Les donateurs étrangers — l'aide tend à représenter une part importante des budgets des pays pauvres — semblent aussi favoriser les dépenses d'équipement par rapport aux dépenses courantes des écoles telles que les salaires des maîtres et les manuels scolaires.



Avantages et inconvénients des contributions des parents

Il est important de distinguer les facteurs qui influent sur la demande d'éducation de ceux qui influent sur l'offre. La contribution des parents a moins de chances d'accroître le taux de scolarisation

lorsque sa faiblesse est due à une défaillance de la demande que quand elle est due à une défaillance de l'offre. Évidemment, lorsque le problème est une défaillance de l'offre, parce que les ressources publiques ou la volonté politique font défaut pour construire des écoles pour les enfants des familles pauvres ou payer les enseignants, les parents n'ont pas d'autre moyen d'assurer l'éducation de leurs enfants que de la financer eux-mêmes. Bien sûr, des facteurs qui affectent la demande peuvent ôter toute efficacité à ces contributions des parents. Si les parents ne veulent pas ou ne peuvent pas envoyer leurs enfants à l'école lorsque celle-ci est gratuite, ils ne vont pas les y inscrire lorsqu'ils doivent mettre la main à la poche.

Il faut cependant nuancer ce constat : les contributions des parents peuvent rehausser la qualité de l'éducation, ce qui peut motiver des parents qui auparavant ne voulaient pas envoyer leurs enfants à l'école. Des études ont confirmé que les contributions des parents accroissent la demande de scolarisation lorsqu'elles permettent, entre autres, une amélioration du niveau scolaire. Au Mali, par exemple, la fréquentation des écoles a diminué dans un premier temps après le relèvement des frais de scolarité, mais la diminution a été plus que compensée par la hausse qui a suivi la construction de nouvelles écoles plus proches des communautés rurales et la prise de conscience par les parents de l'amélioration de la qualité de l'enseignement.

Si la demande est insuffisante parce que les parents apprécient mal la véritable valeur de l'éducation pour leurs enfants, les contributions des parents peuvent avoir un «effet d'exemple» : lorsque ces contributions permettent à davantage d'enfants d'aller à l'école, d'acquérir des compétences et finalement de trouver des emplois, les parents des autres enfants peuvent être persuadés de l'intérêt de l'enseignement scolaire.

En outre, lorsque les parents doivent payer pour l'éducation de leurs enfants, ils sont davantage portés à suivre le travail des enseignants afin d'être sûrs d'en avoir pour leur argent, ce qui crée un cercle vertueux. Une étude réalisée aux Philippines a montré que les écoles primaires qui dépendent plutôt du financement local (fonds versés par les collectivités locales ou contributions des pa-

rents aux associations parents–enseignants) tendent à avoir un meilleur rapport coût–efficacité. En déplaçant le financement vers le niveau local, les contributions des parents peuvent améliorer la gestion des écoles. Les écoles qui ont des comptes à rendre à la communauté locale — et notamment aux parents — sont davantage incitées à fournir un enseignement de qualité, même si la corruption peut exister au niveau local comme au niveau national. Pour dire les choses plus simplement, il est plus facile pour les parents de contrôler des responsables locaux et de prendre des mesures collectives contre eux si nécessaire. Enfin, si l'école n'est pas obligatoire et qu'elle ne donne pas satisfaction, les parents peuvent en retirer

Le Tchad

Les contributions des parents dans la réalité

Le Tchad, pays d'Afrique centrale, dont le produit national brut par habitant est estimé à seulement 215 dollars, est un exemple classique de pays à faible revenu dont la capacité à mobiliser des recettes publiques est faible (l'ensemble des recettes ne représente que 8 % du produit intérieur brut). Ce pays souffre d'un très bas niveau de scolarisation (environ 50 %), d'un faible taux d'achèvement des études primaires (20 %) et d'un fort taux d'analphabétisme (plus de 60 %). Si faibles que soient ces taux, les disparités selon les régions et les sexes sont telles que la situation est encore pire pour les enfants des campagnes et pour les filles.

Cependant, le Tchad a une longue tradition d'implication des parents dans le financement et la gestion de l'enseignement élémentaire. Il existait déjà des écoles gérées par les collectivités pendant la période coloniale. Après l'indépendance, les associations de parents ont réagi à l'instabilité économique et politique du pays et à l'incapacité de l'État à assurer même l'enseignement le plus élémentaire à la plupart des enfants des campagnes, en prenant totalement en charge les écoles rurales. Ces associations ont non seulement pris en charge les écoles que l'État avait abandonnées, mais en ont aussi construit de nouvelles et les font fonctionner. Vingt pour cent des élèves de l'enseignement primaire du Tchad fréquentent des écoles gérées par les collectivités locales.

Les parents contribuent également aux écoles publiques. Leur contribution annuelle n'est en moyenne que de 2 dollars, mais les parents sup-

leurs enfants et les administrateurs voient alors diminuer le fonds de ressources sur lequel leurs salaires sont payés.

La contribution des parents est un moyen de corriger le biais politique en faveur des élites urbaines et au détriment des populations rurales pauvres. Elle permet aux parents pauvres de payer directement pour l'enseignement de leurs enfants au lieu de subventionner par leurs impôts l'éducation des enfants riches. Alors que l'idéal serait que les riches subventionnent l'éducation des pauvres grâce à la progressivité de l'impôt, en réalité c'est souvent le contraire qui se produit. La contribution des parents peut empêcher ce résultat injuste.

portent aussi le coût des livres et des fournitures et offrent du temps de travail à titre bénévole. La fréquentation des écoles n'est pas obligatoire, mais des mécanismes informels d'assurance mutuelle empêchent les enfants d'être exclus même si les parents ne peuvent pas payer la modeste contribution demandée.

Les associations parents-enseignants engagent et supervisent plus de la moitié des enseignants des écoles primaires du Tchad. Ceux-ci enseignent dans leur propre village (les enseignants qui ont été formés au niveau central acceptent rarement d'être nommés dans des écoles situées dans des régions éloignées) après avoir reçu un minimum de formation. L'État, avec l'aide de la Banque mondiale, paie 80 % de leur salaire (qui ne représente qu'un tiers de ce que reçoivent les enseignants fonctionnaires de l'État) et la collectivité couvre le reste.

Le cas du Tchad montre la valeur que des parents, même désespérément pauvres, peuvent attacher à l'éducation de leurs enfants. Pourtant, malgré leurs sacrifices et leur coopération, la situation scolaire du Tchad est peu brillante : moins de la moitié des adultes ayant été à l'école pendant six ans au plus lisent couramment. On ne peut pas faire de miracles avec de maigres ressources et des enseignants mal formés. Le gouvernement a promis d'accroître ses dépenses d'éducation grâce à des ressources libérées par l'initiative de la Banque mondiale et du FMI en faveur des pays pauvres très endettés et aux recettes pétrolières prévues. En attendant, les contributions des parents restent le seul moyen réaliste de boucler le budget de l'éducation. Sans elles, la situation des enfants tchadiens serait bien pire.

Une réforme de l'enseignement basée sur les contributions des parents peut même créer un cercle vertueux politique. Si davantage de gens reçoivent un plus haut niveau d'éducation, ils exigeront plus de démocratie et demanderont davantage de comptes à leurs gouvernants. Il n'est pas inconcevable que, dans certains pays, ce soit précisément la raison pour laquelle le régime en place s'oppose à une réforme qui permettrait à tous les enfants d'accéder à un enseignement de qualité, ou même à quelque forme d'enseignement.

Dans les pays où l'État n'a pas les moyens de financer les écoles publiques en raison de la fraude fiscale, la contribution des parents peut recréer le lien entre l'argent payé et les services reçus. C'est pourquoi, les gens peuvent être prêts à payer pour les écoles parce

Le Malawi et l'Ouganda

Au-delà du système de contributions des parents

Au milieu des années 90, le Malawi a supprimé son système de contributions des parents et instauré la gratuité de l'enseignement primaire. Bien que les dépenses de l'État dans ce secteur aient fortement augmenté, la qualité a baissé du fait d'une augmentation de 60 % de la scolarisation (1 million de nouveaux élèves), ce qui a provoqué une surcharge des classes et une pénurie d'enseignants. Le décaissement tardif des financements des donateurs a empêché le gouvernement de préparer comme il convenait l'arrivée des nouveaux élèves. La performance des enseignants semble par ailleurs s'être détériorée, parce que les parents, libérés de leur contribution financière, se sont sentis moins obligés de surveiller le travail des enseignants. Par ailleurs, les parents doivent continuer à fournir leur contribution, d'une part, sous forme d'offre d'heures de travail et d'apport de matériaux pour la construction des écoles et, d'autre part, en achetant les fournitures scolaires et les vêtements des enfants; tout cela, ajouté au coût d'opportunité du renoncement au travail des enfants, représente un coût total élevé pour certains parents. Il en est résulté une hausse du taux d'abandon des études. En 1999, le taux d'achèvement des études primaires n'était que de 50 %. L'écart entre les sexes s'est maintenu.

L'Ouganda a fait presque tout le chemin vers l'enseignement primaire universel en 1997, lorsqu'il a renoncé aux frais de scolarité à concurrence de quatre enfants par famille. L'achat des fournitures scolaires est resté à la

qu'ils voient à quoi sert leur argent, alors qu'ils peuvent être tentés de se soustraire à l'impôt parce qu'ils ont, à juste titre, l'impression que l'argent de leurs impôts est subtilisé par des fonctionnaires corrompus et ne parvient pas jusqu'aux écoles.

Cela dit, la contribution des parents n'est pas une panacée. L'enseignement public gratuit est à la fois plus équitable et plus inclusif que s'il est payé par les parents. Si la scolarisation est obligatoire, la contribution des parents est un impôt régressif — c'est-à-dire que la charge fiscale est plus importante pour les familles ayant les plus faibles revenus. Dans le système le plus simple, la contribution des parents est un montant fixe par enfant. Ce paiement représente une plus grosse part du revenu pour une

charge des familles, qui doivent par ailleurs contribuer à la construction des écoles, comme au Malawi. De plus, les parents doivent acheter les uniformes et payer des frais pour l'examen final. Ceci étant, l'Ouganda a mieux préparé l'arrivée des nouveaux élèves. Le gouvernement a doublé la part des dépenses courantes de l'État destinées à l'enseignement primaire et utilisé une aide extérieure pour former de nouveaux enseignants, construire de nouvelles classes et acheter du matériel pédagogique. Pourtant, la qualité de l'enseignement a baissé en raison de ratios élèves par maître et élèves par classe élevés et d'une insuffisance de matériel pédagogique : le taux net de scolarisation est redescendu de 85 % en 1997 à 77 % en 2000. On signale encore une inégalité des sexes, comme au Malawi.

L'expérience de ces deux pays montre que l'enseignement public universel ne peut pas être réalisé simplement en supprimant les frais de scolarité et en ouvrant les portes des écoles. Il y a des problèmes du côté de la demande comme de l'offre. L'éducation peut encore être trop chère pour les pauvres, ce qui les dissuade de scolariser leurs enfants, surtout si l'on a du mal à préserver la qualité de l'enseignement. Pour maintenir la qualité de l'enseignement, il ne suffit pas d'augmenter les dépenses : une bonne planification, une bonne exécution et un contrôle sont également nécessaires. La scolarisation primaire universelle dans ces deux pays nécessitera en plus des mesures pour soulager les parents pauvres de tous les frais entraînés par la scolarisation de leurs enfants, éventuellement au moyen de transferts de revenus.

famille pauvre; en proportion du revenu disponible, la charge est plus lourde pour les familles pauvres.

Bien que les contributions des parents permettent aux parents de financer l'éducation de leurs enfants lorsqu'il n'y a pas d'école publique de qualité, la scolarisation volontaire payante (c'est-à-dire un accès à l'école conditionné par le paiement d'une contribution) peut dissuader certains parents d'envoyer leurs enfants à l'école. En général, plus les frais de scolarité sont élevés, plus il y a de risques pour que les parents soient dissuadés d'envoyer leurs enfants à l'école ou contraints de choisir lequel ou lesquels de leurs enfants iront à l'école. Certains enfants peuvent donc ne pas aller à l'école du tout. Cette exclusion est injuste. Mais l'autre solution peut être pire; en l'absence de contributions des parents dans les pays où les pouvoirs publics ne veulent pas ou ne peuvent pas assurer la gratuité de l'enseignement, tous les enfants pauvres risquent de ne pas pouvoir faire les moindres études.

Lorsque les enfants ne peuvent pas aller à l'école parce que les parents n'ont pas les moyens de payer les frais de scolarité, non seulement la situation est inéquitable et socialement injuste, mais encore elle peut être économiquement inefficace. Une part importante des charges du système scolaire, telles que le coût des bâtiments et les salaires des enseignants, est fixe et il est donc possible de scolariser un enfant supplémentaire sans les augmenter. C'est particulièrement vrai dans les zones rurales des pays à faible revenu, où les écoles à une seule classe, à un seul maître, avec un seul tableau sont courantes. Il ne coûte rien ou pas grand-chose d'y admettre un enfant de plus. Bien sûr, la qualité diminuera à partir d'un certain point, car l'attention du maître est divisée entre ses élèves.

En principe, l'État pourrait surveiller le financement des écoles au moyen des contributions des parents et rendre les contributions progressives en exemptant les familles pauvres ou en basant le montant de la contribution sur le revenu. Mais il faudrait impliquer l'administration publique dans le système scolaire; or c'est l'incapacité même de cette administration qui a contraint de nombreux parents à assumer la responsabilité de la scolarisation de leurs enfants. Une petite communauté est habituellement mieux à même d'effectuer les contrôles voulus. Ses membres connaissent généralement la

situation économique de leurs voisins. Les informations que les gens ont les uns sur les autres permettent de maintenir l'intégrité du système de contribution personnalisée des parents, en refrénant ceux qui pourraient, sans raison, chercher un traitement de faveur. Les liens de la collectivité peuvent donc soutenir un système rudimentaire d'assurance mutuelle permettant à une famille se trouvant dans une situation économique difficile, par exemple parce qu'un des adultes ne peut pas gagner sa vie, de continuer, avec l'aide de ses voisins, à envoyer les enfants à l'école, évitant leur exclusion de l'école qui pourrait résulter du système des contributions volontaires des parents.

Parce que les enfants ont droit à un enseignement de base gratuit de qualité, que leurs parents aient ou non les moyens ou la volonté de payer leur éducation, le financement des écoles par les contributions des parents est une solution temporaire à laquelle on ne devrait recourir que tant que l'État n'est pas en mesure d'assumer ses responsabilités. La réussite de la contribution des parents au financement des écoles ne doit pas être interprétée par les gouvernants comme signifiant qu'ils sont dégagés de cette responsabilité.



Conclusions

La contribution des parents au financement de l'enseignement de base ne doit jamais être autre chose qu'un palliatif temporaire : le système idéal et le but de la politique éducative restent l'enseignement universel, financé par l'État au moyen des recettes publiques. La contribution des parents n'est pas souhaitable, car elle constitue un impôt régressif lorsque la scolarisation est obligatoire. La contribution volontaire des parents n'est pas souhaitable, car les enfants sont exclus de l'école si leurs parents ne peuvent pas ou ne veulent pas payer les frais de scolarité.

Les statistiques montrent que les taux de scolarisation primaire et d'achèvement des études sont bas dans de nombreux pays à faible revenu, où l'insuffisance des budgets, la faiblesse des capacités ad-

ministratives de l'État et l'absence de volonté politique — voire l'opposition politique à l'élargissement de l'accès à l'enseignement — peuvent interdire aux enfants de parents pauvres tout accès à l'enseignement. Cette situation peut perdurer si les parents attendent que le gouvernement amorce un changement. Dans ces cas-là, la contribution des parents peut jouer un rôle.

L'efficacité de la contribution des parents dépend de la nature des raisons pour lesquelles les enfants ne vont pas à l'école : viennent-elles de l'offre ou de la demande? Si les enfants ne sont pas scolarisés en raison d'une défaillance de la demande résultant de la pauvreté des parents ou d'un manque d'information ou d'un préjugé social à l'encontre de l'éducation des filles, il n'y a guère de chance d'accroître le taux de scolarisation en obligeant les parents à contribuer au financement des écoles — à moins que les recettes venant des contributions des parents n'améliorent suffisamment la qualité de l'école pour surmonter les obstacles qui répriment la demande.

Si, par contre, le problème se situe du côté de l'offre — c'est-à-dire si le problème est que l'État ne peut ou ne veut pas assurer le financement public des écoles —, la contribution des parents est un moyen de permettre de répondre à une demande d'enseignement insatisfaite. En pareil cas, dans les pays à faible revenu, la contribution des parents peut être le seul moyen pour eux d'assurer l'éducation de leurs enfants jusqu'à ce que l'État veuille et puisse assumer sa responsabilité d'offrir à tous les enfants l'éducation de qualité, gratuite, financée par le budget public, à laquelle ils ont droit.

La collection des Dossiers économiques

1. *Growth in East Asia: What We Can and What We Cannot Infer.* Michael Sarel. 1996.
2. *Does the Exchange Rate Regime Matter for Inflation and Growth?* Atish R. Ghosh, Anne-Marie Gulde, Jonathan D. Ostry, and Holger Wolf. 1996.
3. *Confronting Budget Deficits.* 1996.
4. *Fiscal Reforms That Work.* C. John McDermott and Robert F. Wescott. 1996.
5. *Transformations to Open Market Operations: Developing Economies and Emerging Markets.* Stephen H. Axilrod. 1996.
6. *Why Worry About Corruption?* Paolo Mauro. 1997.
7. *Sterilizing Capital Inflows.* Jang-Yung Lee. 1997.
8. *Why Is China Growing So Fast?* Zulu Hu and Mohsin S. Khan. 1997.
9. *Protecting Bank Deposits.* Gillian G. Garcia. 1997.
10. *Deindustrialization—Its Causes and Implications.* Robert Rowthorn and Ramana Ramaswamy. 1997.
11. *Does Globalization Lower Wages and Export Jobs?* Matthew J. Slaughter and Phillip Swagel. 1997.
12. *Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth.* Vito Tanzi and Hamid Davoodi. 1998.
13. *Fixed or Flexible? Getting the Exchange Rate Right in the 1990s.* Francesco Caramazza and Jahangir Aziz. 1998.
14. *Lessons from Systemic Bank Restructuring.* Claudia Dziobek and Ceyla Pazarbaşıoğlu. 1998.
15. *Inflation Targeting as a Framework for Monetary Policy.* Guy Debelle, Paul Masson, Miguel Savastano, and Sunil Sharma. 1998.
16. *Should Equity Be a Goal of Economic Policy?* IMF Fiscal Affairs Department. 1998.
17. *La libéralisation des mouvements de capitaux : aspects analytiques.* Barry Eichengreen, Michael Mussa, Giovanni Dell’Ariccia, Enrica Detragiache, Gian Maria Milesi-Ferreti et Andrew Tweedie. 1999.
18. *La privatisation dans les pays en transition : leçons de la première décennie.* Oleh Havrylyshyn et Donal McGettigan. 1999.
19. *Fonds de couverture : que savons-nous vraiment d’eux?* Barry Eichengreen et Donald Mathieson. 1999.

20. *La création d'emplois : pourquoi certains pays font-ils mieux que d'autres?* Pietro Garibaldi et Paolo Mauro. 2000.
21. *Gestion des affaires publiques et lutte contre la corruption dans les États baltes et les pays de la CEI : le rôle du FMI.* Thomas Wolf et Emine Gürgen. 2000.
22. *L'art difficile de prévoir les crises économiques.* Andrew Berg et Catherine Pattillo. 2000.
23. *Promotion de la croissance en Afrique subsaharienne : les leçons de l'expérience.* Anupam Basu, Evangelos A. Calamitsis et Dhaneshwar Ghura. 2000.
24. *Dollarisation intégrale : avantages et inconvénients.* Andrew Berg et Eduardo Borensztein. 2000.
25. *Lutter contre la pollution : écotaxes et permis négociables.* John Norregaard et Valérie Reppelin-Hill. 2000.
26. *La pauvreté rurale dans les pays en développement : orientation pour l'action publique.* Mahmood Hasan Khan. 2001.
27. *Une politique fiscale pour les pays en développement.* Vito Tanzi et Howell Zee. 2001.
28. *Aléa moral : les financements du FMI poussent-ils emprunteurs et prêteurs à l'imprudence?* Timothy Lane et Steven Phillips. 2002.
29. *Le casse-tête des retraites : impératifs et choix des régimes de retraites.* Nicholas Barr. 2002.
30. *Sous la protection de l'ombre : la croissance de l'économie souterraine.* Friedrich Schneider avec la collaboration de Dominik Enste. 2002.
31. *La restructuration du secteur des entreprises : le rôle des pouvoirs publics en temps de crise.* Mark R. Stone. 2002.
32. *Les régulateurs financiers devraient-ils être indépendants?* Marc Quintyn et Michael W. Taylor. 2004.
33. *L'éducation des enfants dans les pays pauvres.* Arye L. Hillman et Eva Jenkner. 2004.