

La Banque Mondiale et l'Éducation en Afrique Subsaharienne. Analyse normative du meilleur système éducatif.

Nadir ALTINOK¹
IREDU-CNRS, Université de Bourgogne

**Papier présenté au séminaire « Institutions et Développement »
MATISSE PARIS – Vendredi 13 mai 2005.**

Résumé :

Etant donné que la Banque mondiale dispose d'un pouvoir considérable dans la définition des politiques éducatives des pays en développement, il nous semble opportun de souligner le regard qu'elle porte sur l'efficacité éducative. En cela, il nous a paru essentiel de réfléchir sur les recommandations de la Banque mondiale sur le meilleur système éducatif. L'analyse incrémentale utilisée nous a permis de séparer les recommandations d'ordre micro-économique et celles de niveau macro-économique. Dans le domaine micro-économique, la Banque mondiale a procédé à une technique de benchmarking, très utilisée dans le monde de la gestion. Ceci débouche très souvent sur une baisse de la rémunération des enseignants, une diminution des taux de redoublement. La vision macro-économique a dégagé l'émergence, de plus en plus nette, d'une volonté de ciblage envers les populations les plus vulnérables, notamment à travers un processus participatif et une décentralisation du système éducatif. Pour autant, ce type d'approche, aussi séduisant soit-il, présente certaines faiblesses, tant méthodologiques (utilisation risquée du benchmarking) qu'en terme de politique économique (baisse probable de la qualité des systèmes éducatifs).

Mots-clés : éducation, Banque mondiale, Afrique subsaharienne

Classement JEL : I2, O15.

¹ Correspondance électronique : nadir.altinok@u-bourgogne.fr

La Banque Mondiale et l'Éducation en Afrique Subsaharienne. Analyse normative du meilleur système éducatif.

1. Introduction

A de nombreuses reprises et dernièrement à Dakar en 2000, les pays de la Communauté internationale se sont engagés pour que l'objectif d'Éducation pour Tous devienne une réalité ; ceci justifie aussi la mise en place d'un processus de suivi . Même s'ils sont de moins en moins à penser que cet objectif est atteignable en 2015, les économistes de la Banque mondiale s'attachent toutefois à dessiner le meilleur système éducatif. Pourquoi entreprendre une telle étude ? Etant donné que la Banque mondiale dispose d'une importance double dans les politiques éducatives des pays en développement – de part son importance institutionnelle et sa capacité d'expertise –, il nous semble opportun de souligner le regard qu'elle porte sur l'efficacité éducative. Effectivement, tout d'abord du fait de son importance en terme d'aides et de prêts à l'éducation, mais aussi, par le biais de sa capacité unique en matière d'expertise et de recherche sur l'éducation, la Banque mondiale constitue à notre sens un pôle central à ne pas négliger dans l'éducation de demain. Les théories de la croissance endogène ont démontré – avec des contradictions manifestes toutefois, voir Pritchett [2001] – qu'investir en éducation pouvait permettre d'aboutir à une croissance durable et donc à sortir de la trappe à pauvreté, dans laquelle sont enfermés la plupart des pays d'Afrique subsaharienne.

Trop souvent, les études concernant la Banque mondiale se concentrent sur trois axes :

- Le premier axe qui est le plus courant est celui de l'analyse quantitative de l'action de la Banque mondiale sur l'éducation (analyse strictement chiffrée);
- Le deuxième axe, qui est de plus en plus fécond, mais aussi de plus en plus marginalisé par le *mainstream*, cherche à construire un jugement critique de la vision de la Banque, en optant souvent pour une vision anti-libérale ;
- Enfin, le troisième axe, qui est assez constant dans le temps, s'appuie sur une vision historique et quantitative pour souligner le pragmatisme de la Banque mondiale, sans entrer précisément sur les mécanismes théoriques guidant son adaptation.

Nous pensons que ces trois axes permettent d'entrevoir diverses perceptions de l'évolution des systèmes éducatifs africains, mais qu'ils sont incomplets, ou plutôt qu'ils constituent des points de recherche particuliers ne permettant pas de dresser un panorama complet de la vision que possède la Banque mondiale du meilleur système éducatif. Pour ce faire, nous proposons une analyse qui se veut « complète » du schéma d'action recommandé par la Banque afin de dégager un canevas permettant aux chercheurs d'appuyer leurs futures réflexions sur les formes nouvelles d'organisation des systèmes éducatifs qui peuvent émerger de cette « main visible ».

Notre étude va se dérouler en quatre étapes. Notre analyse va consister à scinder la vision de la Banque du meilleur système éducatif en deux parties, selon une conception qui se veut « incrémentale » de l'éducation, à savoir allant du local à l'international. Avant l'analyse incrémentale, nous soulignerons la diversité des situations concernant les systèmes éducatifs africains (section 1). Puis, nous procéderons à une analyse de type « microéconomique », c'est-à-dire qui considérera l'éducation comme une fonction de production et qui tentera de dessiner l'école idéale selon la Banque (section 2). A partir de là, l'analyse « macroéconomique » sera nécessaire. Celle-ci consistera à mettre en lumière les rôles

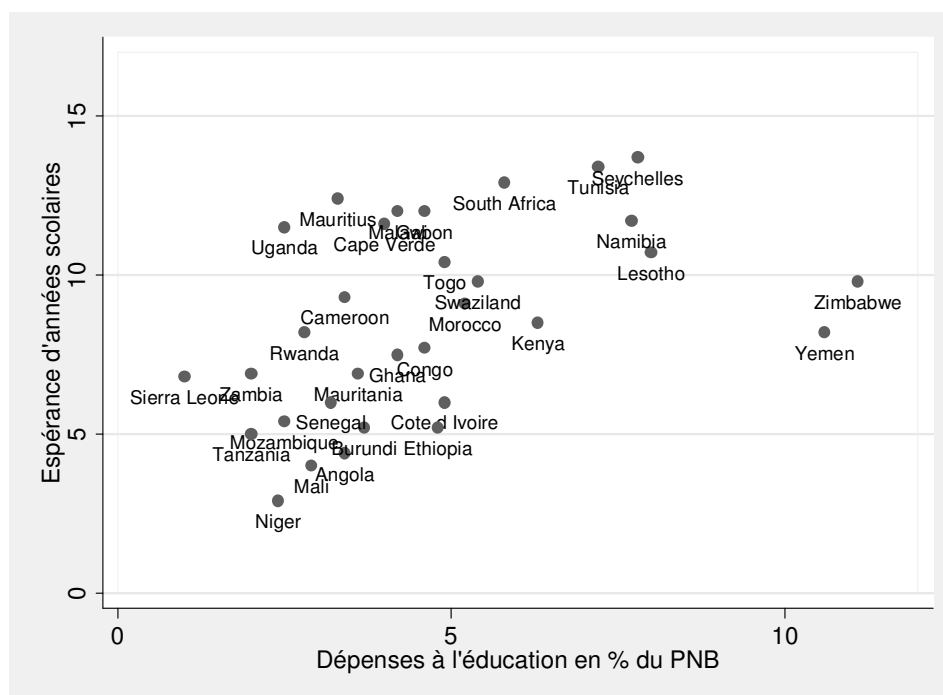
respectifs des différentes organisations dans la politique éducative. Seront notamment soulignés les poids respectifs de l'Etat, de la « société civile » et des acteurs marchands dans la définition des politiques éducatives et la nécessaire décentralisation des systèmes éducatifs (section 3). Dans la dernière section, nous discuterons de la pertinence de la méthodologie utilisée par la Banque mondiale pour dresser le « meilleur système éducatif », en apportant quelques critiques. Nous mettrons également en lumière les conséquences néfastes quant à certains changements de politique éducative, telle que la remise en cause du statut et de la rémunération des enseignants (section 4).

2. Les systèmes éducatifs africains : hétérogénéités dans la nature et l'efficacité économique

2.1. L'inefficacité africaine

L'observation du lien entre dépenses et résultats quantitatifs souligne le fait qu'il n'y a pas de relation mécanique entre une scolarisation forte et une dépense accrue : ainsi, les inégalités en matière d'éducation ne découlent pas totalement des inégalités en matière de financement. Le graphique 1 souligne le manque de corrélation entre la dépense publique et la scolarisation accrue. En effet, en Afrique, si l'on compare le Cameroun et le Burundi, on constate que ces pays consacrent la même portion de leur Produit National Brut (PNB) à l'éducation (environ 3,5 % du PNB), tandis que le nombre d'années scolaires effectuées est de 5,2 années au Mozambique contre 9,3 en Tunisie. Pareillement pour le Kenya et l'Afrique du Sud : le nombre d'années scolaires effectuées est de 8,5 pour le Kenya contre 12,9 pour l'Afrique du Sud. Bien évidemment, les spécificités nationales expliquent en grande partie ces différences, mais il n'empêche que celles-ci n'expliquent pas toutes ces divergences.

Graphique 1. Comparaison entre la dépense éducative et l'espérance d'éducation



Source : Unesco [2004].

Avec des moyens identiques, des pays peuvent avoir des résultats très différents, selon l'efficacité avec laquelle ces moyens sont utilisés.

Dans une vision plus globale, il ressort que l'Afrique subsaharienne (ASS) est moins efficace que les autres Pays les Moins Avancés (PMA), en ce qui concerne la scolarisation dans le primaire, pour un niveau de richesse donné. Le tableau 1 semble indiquer que, à dépense éducative moyenne en rapport au PIB égale, les PMA d'Afrique scolariseraient jusqu'au terme du primaire 15 % de la génération de moins que les autres PMA. En effet, les PMA consacrent en moyenne 1,4 % de leur PIB à l'éducation primaire, et pourtant, le taux d'achèvement du primaire pour une génération n'est que de 45 % pour les PMA d'ASS contre 60,1 % pour les autres PMA.

Tableau 1. Indicateurs sur le système éducatif des PMA africains, 2000

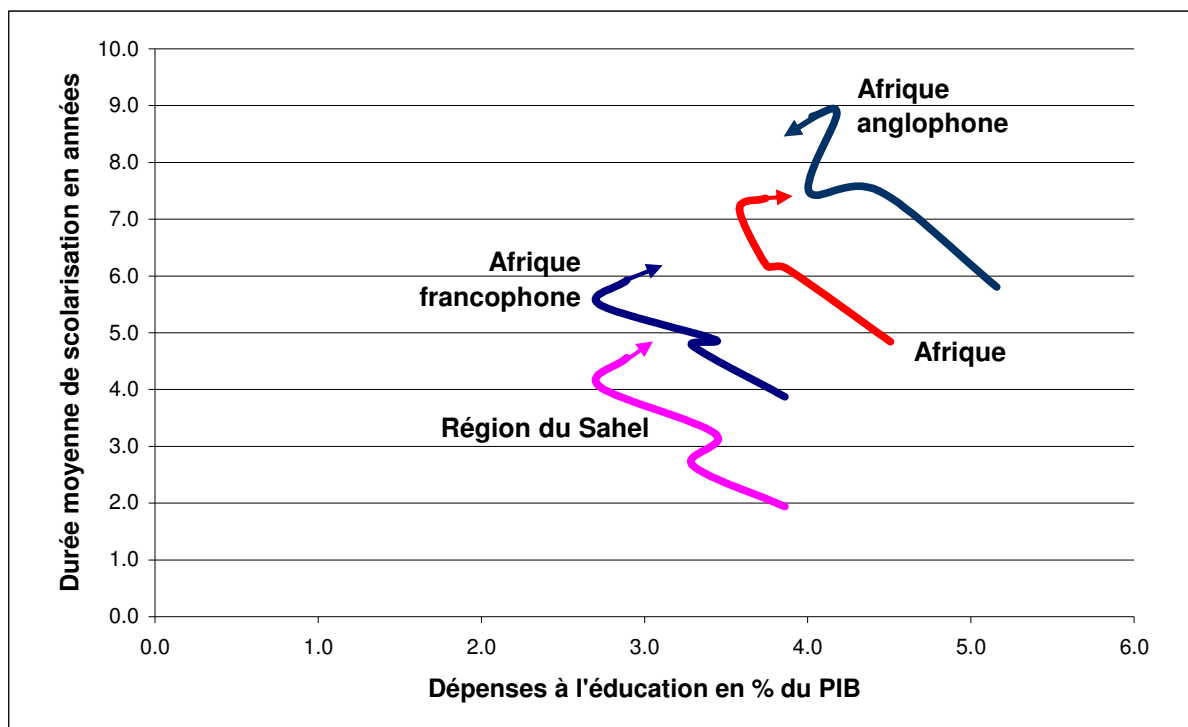
Indicateurs	PMA Afrique	Autres PMA
Accès d'une génération à l'école	77%	88%
Achèvement du primaire pour une génération	45%	60,1%
Dépense pub. %PIB	19%	19,9%
Part des dépenses éducatives	17,8%	16,12%
Dépense publique éducative en part du PIB	3,04%	3,11%
Part du primaire dans la dépense	49,2%	46,56%
Part dépense du primaire dans PIB	1,44%	1,39%
Coût unitaire au primaire en % du PIB par tête	12,9%	11,7%

Source : données de l'Unesco reprises dans Bourdon [2003].

Si l'on compare l'évolution concomitante de la couverture du système éducatif et des ressources publiques mobilisées entre 1975 et 2001, il en ressort des différences entre les grandes régions d'Afrique subsaharienne. Le graphique 2 souligne que toutes les régions africaines ont fait des progrès dans les scolarisations entre ces deux dates : la majorité d'entre elles l'a fait en suivant un « chemin efficient » : c'est-à-dire qu'elles ont en moyenne développé la couverture globale de leurs systèmes éducatifs, sans consommer un volume relatif de ressources budgétaires plus élevé en rapport avec leur richesse nationale. Pour autant, toutes les régions n'ont pas connu les mêmes évolutions. A l'intérieur de l'Afrique subsaharienne, les pays anglophones, en tant que groupe, ont réalisé une performance particulière en ce sens qu'ils ont réussi à la fois à augmenter le volume de leurs scolarisation (la durée moyenne de scolarisation est passée de 5,8 années à 8,8 années, soit une augmentation d'environ 34 %) tout en réduisant la consommation relative du secteur en ressources publiques (elle est passée de 4,4 à 4 % du PIB, soit une diminution d'environ 0,5 point de PIB). Dans le même temps, l'amélioration de la situation de l'Afrique francophone, s'avère globalement positive, mais il subsiste un écart relativement important entre ces deux groupes de pays : les pays anglophones dépensent nettement plus pour l'éducation (4 % du PIB en 2001 contre seulement 2,9 % du PIB pour les pays francophones) et disposent d'une durée moyenne de scolarisation plus importante (en 2001, 8,8 années pour les pays anglophones contre 5,1 seulement pour les pays francophones). Parmi les pays francophones, ceux du Sahel ont réalisé de façon globale des progrès qu'il convient sans doute de souligner (la durée moyenne de scolarisation a été plus que doublée entre 1975 et 2001, passant de 1,9 à 4,6 années). Pour autant, ces pays sont nettement en retard par rapport aux autres pays d'Afrique subsaharienne, étant donné que la durée moyenne de scolarisation n'est qu'en

moyenne de 4,6 années, contre 5,9 en moyenne pour l’Afrique francophone (voir annexe 1 pour la présentation des valeurs).

Graphique 2. Evolution concomitante de la couverture du système éducatif et des ressources publiques mobilisées pour 3 régions d’Afrique subsaharienne (1975-2001)



Source : Annexe 1. Pour les données entre 1975 et 1993, voir Mingat et Suchaut [2000], pour les données entre 1993 et 2001, voir Unesco [2004].

2.2. Disparités dans l’efficience entre pays Africains

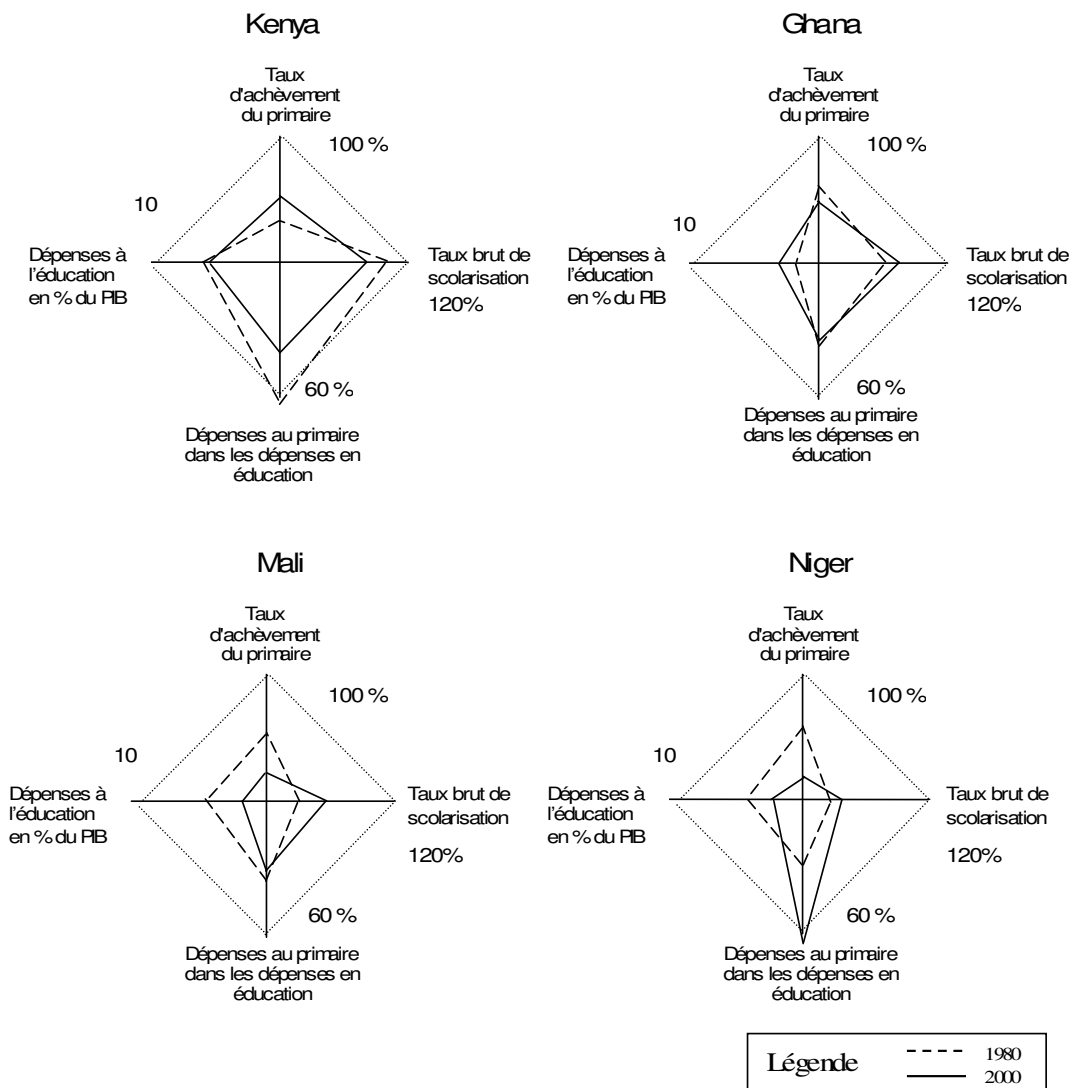
L’analyse de l’efficience en matière éducative peut être effectuée par l’étude de l’évolution de quatre critères, sous forme de diamants. Nous avons tenté de comparer les évolutions réciproques du taux brut de scolarisation (TBS), du taux d’achèvement du primaire (TAP), de la part des dépenses éducatives dans le PIB et de la part des dépenses affectée au primaire dans les dépenses éducatives, le tout pour un échantillon de pays, entre 1980 et 2000². Nous avons sélectionné quatre pays spécifiques afin de souligner la diversité des situations initiales et même des évolutions depuis 1980. L’examen de l’évolution des quatre critères pour le Kenya, le Ghana, le Mali et le Niger souligne des différences importantes (voir figure 1). Tout d’abord, on constate que l’évolution est différente pour chacun des pays. Cette observation est fondamentale pour la suite, car elle nous permettra de tempérer l’action de la Banque mondiale sur les systèmes éducatifs africains. Tandis que les pays anglophones considérés (Kenya, Ghana) voient leur taux brut de scolarisation baisser au cours des vingt dernières années, les pays francophones (Niger, Mali) le voient augmenter. Il faut souligner que les

² Il faut noter qu’en raison des problèmes récurrents de données concernant les systèmes éducatifs africains, les années 1980 et 2000 sont très arbitraires : parfois nous n’avons pu recueillir des données que pour des années antérieures ou postérieures.

pays anglophones étaient déjà en avance en 1980, en ce qui concerne le TBS et le TAP, alors que les dépenses en éducation n'étaient pas fortement différentes entre les régions d'Afrique. De façon quasi-générale, on observe une baisse du TAP entre 1980 et 2000 : cette baisse est plutôt faible pour le Ghana (le TAP passe de 73 à 64 %), tandis qu'elle est très forte pour le Niger et le Mali (respectivement de 67 à 20 % pour le Niger, et de 58 à 23 % pour le Mali). On peut constater que le système éducatif du Kenya paraît plutôt efficace car on observe une concomitance entre la baisse des dépenses éducatives et l'augmentation du TAP. Pour autant, le TBS du Kenya a connu une inflexion depuis 1980, en passant de 109 à 90 % pour l'année la plus récente. Ceci pourrait s'expliquer de plusieurs façons. Tout d'abord il serait possible qu'un « réajustement » de l'âge des écoliers ait conduit à une baisse du TBS, c'est-à-dire une volonté de promotion dans le grade supérieur plus importante. D'un autre côté, l'accès direct à l'éducation a sans doute été moins aisé, ce qui a poussé à une baisse directe du TBS.

On constate également des divergences entre les pays d'une même sous-région d'Afrique : tandis que le Kenya a vu son TBS baisser au cours du temps, celui du Ghana a plutôt augmenté. Il existe une évolution inverse concernant le taux d'achèvement : il a plutôt augmenté pour le Kenya, alors qu'il a baissé pour le Ghana. Pour les pays francophones considérés, on constate que malgré le fait que le Niger dépense une grande partie de son budget éducatif au niveau primaire par rapport au Mali (62 % contre 42,1 % pour le Mali), il ne parvient pas à obtenir un TBS plus élevé que le Mali (TBS de 32,43 % pour le Niger contre 55,15 % pour le Mali). Il ne faut donc pas considérer les systèmes éducatifs africains comme étant homogènes, mais plutôt remarquer qu'il y a des systèmes dont la structure de coût en rendrait certains plus efficaces que d'autres.

Figure 1 : Comparaison de quatre critères sur les systèmes éducatifs pour 4 pays d'Afrique subsaharienne, Kenya, Ghana, Mali, Niger (1980-2000)



Sources : voir Annexe 2.

3. Vision microéconomique du meilleur système éducatif

3.1. La prise en compte du taux d'achèvement du primaire

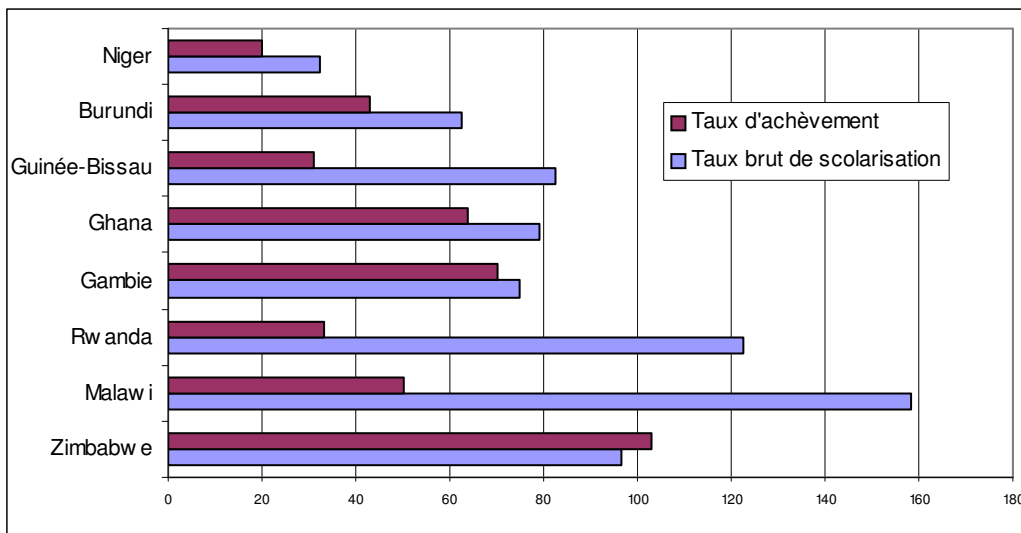
Il existe plusieurs méthodes d'analyse des systèmes éducatifs. Au cours de ce paragraphe, nous reprenons la démarche utilisée par la Banque mondiale. Celle-ci sera appréciée dans une dimension critique dans la section 4. D'après cette démarche, il nous faut comparer le taux brut de scolarisation (TBS) et le taux d'achèvement du primaire (TAP) pour chacun des pays. Le taux brut de scolarisation représente le rapport entre les individus effectivement présents dans un niveau scolaire et ceux qui devraient être présents en théorie. Cet indicateur peut donc surestimer la scolarisation puisqu'il ne prend pas en compte l'effet du redoublement. Par ailleurs, il ignore les enfants qui n'entrent jamais à l'école. Le taux d'achèvement du primaire correspond quant à lui au nombre total d'écoliers ayant terminé la dernière année du niveau primaire considérée, divisé par le nombre total d'écoliers qui devraient être présents à la date donnée en dernière année du primaire. Cet indicateur est repris par la méthodologie utilisée

par l'OCDE, dans ses indicateurs de l'éducation, adaptée au niveau primaire par la Banque mondiale. Ainsi, le TAP permet de prendre en considération les enfants qui n'entrent pas dans le système éducatif, contrairement aux indicateurs tels que le TBS.

Dans le graphique 2 sont repris ces indicateurs pour quelques pays. On constate une extrême diversité : tandis que pour certains pays, les deux indicateurs sont élevés (Ouganda), pour d'autres, les deux sont faibles (Niger) ou d'autres encore qui sont dans des situations intermédiaires (Rwanda, Tanzanie).

Dans ce sens, on peut constater que certains pays sont plus efficaces que d'autres : l'Ouganda, pour qui, à la fois le TBS et le TAP sont élevés (respectivement 102 et 82 %), peut être perçu comme un pays où le système éducatif est performant. Par contre, un pays comme le Tchad peut être perçu comme peu performant, car son TBS est élevé, tandis que son TAP est faible (respectivement, 71 et 19 %).

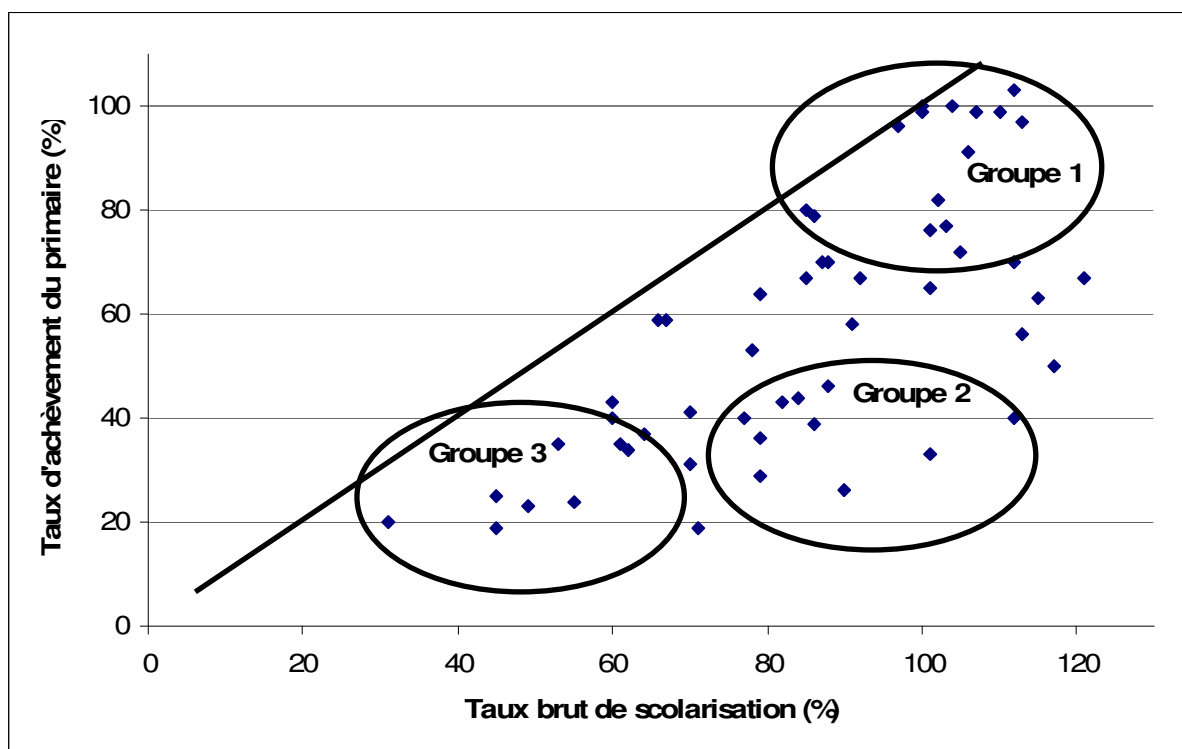
Graphique 3. Taux brut de scolarisation et taux d'achèvement du primaire pour un échantillon de 8 pays (1999)



Voir World Bank [2002a] pour les données concernant l'échantillon complet.

Un graphique permettant de comparer le taux brut de scolarisation et le taux d'achèvement du primaire permet de voir quels sont les pays qui sont les plus performants en matière de politique éducative. Le graphique 3 permet de dégager 4 groupes de pays. La droite bissectrice correspond à l'axe d'efficacité : égalité entre le taux brut de scolarisation et le taux d'achèvement. On constate que peu de pays sont autour de cette droite : les pays du groupe 1 peuvent être considérés comme performants. Ils ont les deux indicateurs élevés, tandis que ceux du groupe 3 ont les deux faibles. En conséquence, les pays du groupe 3 ont une performance moyenne, du fait que leurs systèmes éducatifs sont peu développés. Par contre, les pays du groupe 2 peuvent être considérés comme très inefficients, puisque leur TBS est élevé tandis que leur TAP est faible (voir tableau 2). Nous présentons en annexe 3 la liste des pays selon le groupe considéré.

Graphique 4. Relation entre le taux brut de scolarisation et le taux d'achèvement du primaire pour 56 pays en développement



Source : World Bank [2002a].

Tableau 2. Classification des pays selon leur performance éducative

Groupes	Taux brut de scolarisation du primaire	Taux d'achèvement du primaire	Performance globale	Exemples de pays
Groupe 1	> 90 %	> 70 %	Bonne	Ouganda, Gambie, Zambie
Groupe 2	> 70 %	< 50 %	Mauvaise	Bénin, Cameroun, Kenya
Groupe 3	< 60 %	< 60 %	Moyenne	Burkina Faso, Mali, Niger
Groupe 4	Autres cas	Autres cas	Moyenne	Tchad, Ghana, Guinée

Source : World Bank [2002a].

3.2. Les valeurs-cibles (benchmarks) de la Banque mondiale en matière éducative

A partir de ce constat, la Banque mondiale montre que les pays du groupe 1 peuvent servir de modèle pour les autres pays. Dans ce sens, on constate que les systèmes éducatifs de ces pays ont les caractéristiques suivantes :

- Ils donnent une grande part du budget national à l'éducation primaire (environ 20 %) ;
- Ils ont des coûts unitaires dans la moyenne des pays étudiés – ni trop élevés, ni trop bas ;
- Ils rémunèrent chaque enseignant autour de 3,6 fois le PIB par tête ;
- Ils ont une grande part des dépenses consacrées aux achats non récurrents (dépenses non salariales en général, environ 33 % des dépenses au primaire) ;
- Ils ont un taux d'encadrement autour de 40 élèves pour un enseignant ;
- Ils ont un taux moyen de redoublement en dessous de 10 %.

Plus généralement, l'approche normative de la Banque mondiale dégage des valeurs plus précises, appelées valeurs-cibles (*benchmarks*), censées permettre de mettre en exergue les pays performants (voir tableau 3).

Tableau 3. Les valeurs-cibles de la Banque mondiale dans le secteur éducatif

	Fourchette des pays étudiés	Moyenne de tous les pays	Moyenne des pays ayant les plus grands taux d'achèvement	Valeurs-cibles pour 2015
Dépenses pour l'éducation				
Salaire moyen de l'enseignant ^(a)	0,6 – 9,6	4,4	3,6	3,5
Taux d'encadrement	13 – 78,9	46	39,6	40
Dépenses en dehors des salaires	0,1 – 45,0	23,8	25,2	33
Taux de redoublement moyen	0,0 – 36,1	16,6	8,2	10 ou moins
Taux de scolarisation privée	0,0 – 76,6	9,9	11,5	10
Mobilisation des ressources nationales				
Revenus du gouvernement en % du PIB	8 – 55,7	19,6	20,7	14/16/18 ^(b)
Dépenses d'éducation en % du budget national	3,2 – 32,6	16,9	18,5	20
Dépenses au primaire en % des dépenses d'éducation	26 – 66,3	49,3	47,2	50

Source : World Bank [2002a].

(a) exprimé comme un multiple du PIB par tête

(b) valeurs-cibles (*benchmarks*) dépendantes des niveaux de PIB par tête.

Nous plaçant dans l'approche normative de la Banque mondiale, il semble nécessaire aux pays ne faisant pas partie du groupe 1 d'effectuer les recadrages nécessaires afin de répondre aux critères d'excellence. Même s'il apparaît parfois des politiques inverses, les deux principaux changements qui sont demandés par la Banque mondiale aux pays dont les systèmes éducatifs sont inefficients sont la baisse de la rémunération des enseignants et l'abaissement des taux de redoublements³. En effet, comme on peut le constater dans le tableau 5, la rémunération moyenne des enseignants varie beaucoup de groupes en groupes : tandis qu'un enseignant ne gagne que 3,6 fois le PIB par tête dans les pays du groupe 1, il gagne 6,9 fois le PIB par tête dans le groupe 3. Dans ce sens, le principal obstacle pour les pays du groupe 3 est le salaire des enseignants. Ces pays sont pour la plupart des pays d'Afrique francophone. Notons qu'en ce qui concerne le groupe 2, considéré comme inefficace, le salaire des enseignants représente en moyenne 3,7 fois le PIB par tête, soit sensiblement le même niveau que les pays du groupe de référence. Pour autant, le principal obstacle à l'obtention de la scolarisation primaire universelle pour les pays du groupe 2 s'avère être le problème du redoublement : il représente en moyenne 25,1 % pour le groupe 2 contre 8,2 % en moyenne pour les pays du groupe 1. Le raisonnement est simple : le redoublement excessif des élèves bloque l'entrée de

³ Pour un certain nombre de pays, il semblerait qu'augmenter le salaire des enseignants soit préconisée (par exemple le Laos, la Géorgie, l'Arménie), mais le nombre de pays concernés par ce type de politique est très inférieur au cas des pays contraints de baisser la rémunération des enseignants. Il semble même que principalement les pays d'Afrique francophone soient exclusivement concernés par une baisse de la rémunération, tandis que les pays asiatiques ou du Caucase sont plutôt dans une situation opposée.

nouvelles cohortes, surcharge les classes et donc met à mal la qualité du système éducatif. Chaque élève qui redouble prend la place d'un potentiel nouvel élève en âge d'entrer dans le système éducatif. Cette critique de la Banque mondiale sur le redoublement excessif peut être contre-balançée par le poids écrasant des inégalités d'accès à l'école. Ainsi, la politique scolaire peut être dans la bonne voie, mais la pauvreté des familles peut empêcher le maintien à l'école. En explorant les données DHS, nous avons comparé les taux de redoublement selon le niveau économique des ménages pour trois pays du groupe 2. Il en ressort nettement que pour le Bénin et le Kenya, les plus pauvres ont tendance à redoubler davantage, tandis que les plus riches ont un taux de redoublement assez proche du groupe de référence. Pour autant, concernant le Malawi et le Népal, le taux de redoublement semble très élevé même pour les ménages les plus riches, ce qui témoigne d'une véritable politique du redoublement. Concernant le cas spécifique du Népal, les ménages les plus riches auraient tendance à redoubler davantage que les plus pauvres. Cela peut s'expliquer notamment par le fait que les enfants des ménages pauvres font partie de la quasi-totalité de ceux qui abandonnent le cycle scolaire⁴.

Tableau 4. Comparaison du taux de redoublement selon le niveau économique des ménages pour 4 pays du groupe 2

Pays	Ménages les plus pauvres	Quintile 2	Quintile 3	Quintile 4	Ménages les plus riches
Bénin	19.2	20.0	19.8	17.6	13.3
Kenya	26.5	22.6	23.5	18.8	12.6
Malawi	31.3	30.4	31.0	25.8	21.9
Népal	17.2	16.7	18.1	18.3	20.0

Note : les taux de redoublement concernent la moyenne pour toute l'école primaire, avec prise en compte du nombre spécifique d'années au primaire selon les pays. Les données sont de 2001 pour le Bénin, 2003 pour le Kenya, 2000 pour le Malawi,

Source : Données DHS (demographic and health surveys) de la Banque mondiale, disponibles sur le site : <http://devdata.worldbank.org/edstats/td16-1.asp> (02/05/2005).

Tableau 5. Comparaison entre les taux de redoublements et la rémunération des enseignants pour chacun des groupes de pays

Groupes	Taux brut de scolarisation	Taux d'achèvement	Salaire des enseignants*	Taux de redoublements (%)
Groupe 1	103,1	84,5	3,6	8,2
Groupe 2	93,2	42,4	3,7	25,1
Groupe 3	48,3	27,0	6,9	19,5
Groupe 4	84,2	51,4	3,5	13,7

Source : World Bank [2002a]. * Multiple du PIB par tête.

⁴ Les chiffres issus de la même base de données confirment cette hypothèse, puisque en 2001, le taux d'abandon scolaire des enfants ayant effectué la première année du primaire était de 3 % pour les ménages les plus pauvres, contre seulement 0.7 % pour les ménages les plus riches.

Concernant le recadrage nécessaire des dépenses éducatives, étant donné que les niveaux d'enseignement supérieur africains profitent davantage aux étudiants issus de familles riches, il semble important de rediriger les dépenses d'éducation vers des niveaux plus faibles, notamment dans le niveau primaire. La Banque mondiale le souligne dans son document stratégique sur le secteur éducatif de 1999 : l'attachement trop fort au niveau supérieur est propice à des inégalités dans l'obtention des bourses d'enseignement supérieur, puisque ce sont les plus riches qui accèdent à ces niveaux d'excellence. Par exemple, au Ghana, le quintile le plus riche des ménages absorbe 45 % des bourses d'enseignement supérieur alors que le quintile le plus pauvre n'en reçoit que 6 %. Au Malawi, la répartition est encore plus inégale puisque les chiffres correspondants sont de 59 % et de 1 % respectivement (World Bank [1999]).

Concernant les dépenses hors salaires des fonctionnaires, elles sont appuyées par une multitude d'études économétriques qui traitent l'éducation comme une "fonction de production". Il a été mis en évidence la plus grande influence des manuels scolaires et du matériel d'instruction par rapport aux salaires des enseignants ou à la taille des classes (Mingat et Suchaut [2000]). En analysant le système éducatif de 5 pays francophones⁵ faisant partie de la Confémen⁶, Michaelowa [2000] a confirmé l'idée de l'importance de la disponibilité de livres ou de l'accès aux médias et de la nécessaire relativité avec laquelle il faut traiter le "mythe" de la classe idéale de 20 élèves⁷.

Nous avons présenté ci-dessus les changements micro-économiques à effectuer. Toujours dans notre logique « incrémentale », il convient désormais d'analyser l'optique macro-économique. Celle-ci peut se résumer par une politique de ciblage envers les plus pauvres, par le biais d'un partenariat entre Etat, société civile et Institutions de Bretton Woods (IBW), et notamment par une décentralisation des systèmes éducatifs.

4. Vision macroéconomique du meilleur système éducatif

4.1. La nécessité de cibler les politiques éducatives envers les plus pauvres

En désirant lutter contre la pauvreté, la Banque mondiale utilise les termes d'équité et de ciblage pour prouver qu'une action coordonnée en faveur des plus pauvres est légitime dans la mesure où ceux-ci n'ont pas accès aux marchés financiers de façon égale par rapport aux autres parties de la population. En cela, le principe de ciblage est équitable puisqu'il redonne une égalité dans l'accès aux marchés pour financer notamment l'éducation. Nous allons tout d'abord souligner les principes guidant l'action en faveur des plus pauvres, puis il nous faudra différencier les égalités légitimes et illégitimes et enfin discuter des politiques de ciblage.

Dans la vision de la Banque mondiale, la nécessité de création d'une société équitable revient à la redistribution des actifs. Il s'agit dans ce cas d'une redistribution ciblée des moyens d'accès – en grande partie de financement – aux dits actifs. Par exemple, la Banque préconise

⁵ Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Madagascar, Sénégal.

⁶ La Confémen (Conférence des Ministres de l'Éducation des Pays ayant le Français en Partage) est une organisation qui dirige notamment le PASEC (Programme d'Analyse des Systèmes Éducatifs des pays de la Confémen), ce programme comprenant une très riche base de données sur l'éducation de nombreux pays francophones.

⁷ Ainsi, avoir des classes de plus de quarante élèves ne diminuerait pas en soit la qualité du système éducatif.

que l'Etat redistribue en priorité "les services qui créent des actifs, comme l'éducation, la santé et les infrastructures" (World Bank [2001], p.79). Dans ce sens, l'éducation est comprise à la fois comme composante du capital humain (elle fait partie des actifs humains définis par la Banque), en tant que moyen d'augmenter la productivité et vecteur d'accumulation du capital humain (les services éducatifs permettent l'accumulation d'actifs) (Mulot [2002], p.313).

Outre l'accroissement des revenus des couches les plus défavorisées (par une politique d'emploi, de promotion des micro entreprises, etc.), trois objectifs spécifiques doivent guider la définition précise des politiques. Ceux-ci conformément à la distinction établie par le Rapport sur le développement de la Banque mondiale seraient consacrés à la lutte contre la pauvreté (Cling, Razafindrakoto & Roubaud [2002]) :

- Faciliter l'accès des pauvres aux *opportunités* et aux ressources (hausse des dépenses d'éducation, de santé, d'infrastructures de base, etc.) ;
- Favoriser leur *insertion (empowerment)* et leur participation à la vie de la société (décentralisation, information, processus participatif, etc.), donc favoriser le champ de la responsabilité individuelle ;
- Réduire leur *vulnérabilité* (mise en place d'assurance, dispositifs facilitant leur accès au crédit, aides ciblées, sécurité alimentaire, etc.).

L'optique de lutte contre la pauvreté est basée sur le principe d'*équité*. Ce principe renvoie au fait qu'il n'y a pas d'égalité des chances d'investir en capital humain. La solution est alors d'égaliser les conditions d'offre par des politiques de subventions versées par des institutions publiques ou privées. Remarquons que les politiques prônées aujourd'hui par les IBW sont largement inspirées de celles effectuées aux Etats-Unis dans les années 60. La lutte contre la pauvreté ne doit pas revêtir une approche universelle, elle doit être ciblée vers les populations les plus pauvres. Il y a donc inégalité de traitement pour aboutir à une égalité dans l'accès au marché. D'après Mulot [2002], cette politique de ciblage serait similaire à la politique de lutte contre la pauvreté aux Etats-Unis dans les années 1960.

Les actions qui cherchent à renforcer le principe d'équité ont ainsi pour but principal d'égaliser les chances d'accès et d'utilisation rationnelle par les pauvres des marchés associés à chaque "chance matérielle", ou facilitant leur utilisation, comme le marché financier. Cet objectif correspond alors à corriger les imperfections du marché, notamment en ce qui concerne les pauvres et donc à "*mieux faire fonctionner les marchés pour les pauvres*", comme il est souligné dans le chapitre 4 du rapport 2000/2001 de la Banque mondiale (World Bank [2001], pp.61-76). Ainsi, l'idée de ciblage revient à éviter que le processus de redistribution en œuvre ne profite qu'aux couches les plus aisées, au détriment des plus pauvres.

4.2. La promotion d'un système éducatif décentralisé à l'écoute de la société civile

Face aux critiques du tout Etat et du tout marché, la Banque mondiale préconise la mise en œuvre de stratégies d'alliances ou partenariats (*partnering*) (World Bank [1999], p.17) entre les gouvernements, le secteur privé marchand et le secteur privé non marchand ou société civile, qui regroupe les parents, les "communautés", les ONG ainsi que les fondations. La présence du secteur privé dans l'éducation présenterait l'avantage de respecter la liberté de choix, contrairement à une politique publique universaliste qui conduit à imposer aux individus une seule qualité d'éducation. Par ailleurs, il "améliore la qualité [de l'éducation] en

stimulant la concurrence pour le financement public entre les fournisseurs publics et privés" contraignant ainsi le secteur public à renoncer à son objectif traditionnel de solidarité (Mulot [2002]).

On peut dégager deux principes généraux d'organisation de l'éducation :

- La décentralisation : qui doit répondre aux principes de subsidiarité, de sous-traitance et de ciblage. La subsidiarité consiste à limiter l'action de l'Etat là où le secteur privé, marchand et non marchand peut agir. La sous-traitance renvoie à l'idée de formaliser les relations entre l'Etat et ses fournisseurs privés de services éducatifs afin de s'assurer que l'objectif d'équité soit bien respecté. Le ciblage sous-tend l'idée selon laquelle ce sont bien les groupes les plus exclus qui bénéficient des politiques éducatives, puisqu'ils sont les seuls à y avoir légitimement droit.
- Le principe d'autonomie : seule une action locale, au niveau des villages et des communautés, peut créer une dynamique participative, une implication des bénéficiaires des politiques éducatives dans leur réalisation (intérêt des ONG et parents), ce qui peut aussi cacher de forts écarts de revenus suivant les zones..

Les arguments employés en faveur de la décentralisation soulignent le fait qu'elle contribuerait de manière déterminante à la réalisation des objectifs d'équité, en rapprochant les services éducatifs des zones et groupes les plus marginalisés ; de participation, en diminuant le contrôle des autorités administratives ; d'accroissement de la qualité, en minimisant les décisions et comportements bureaucratiques ou corporatistes inefficaces. Les principaux moyens de mener une telle décentralisation sont la diminution du nombre de fonctionnaires, ce qui rejoint d'ailleurs l'objectif de rationalisation des dépenses publiques, la réorganisation administrative, les stratégies d'alliances et de ciblage et la participation des bénéficiaires⁸.

Le processus participatif (*empowerment*) est censé donner aux pauvres l'opportunité d'influer sur les politiques qui affectent leurs conditions de vie, en permettant de mieux identifier et prendre en compte leurs problèmes et leurs attentes. A travers la participation, on introduit l'ensemble des acteurs sociaux dans le domaine réservé de l'Etat avec pour objectif le respect du principe de responsabilité démocratique (*accountability*), qui était souvent négligé jusqu'alors dans la plupart des pays pauvres (Cling, Razafindrakoto & Roubaud [2002]).

La Banque mondiale fournit la définition suivante de la participation : "*la participation est le processus à travers lequel les agents influencent et partagent le contrôle sur la fixation des priorités, la définition des politiques, l'allocation des ressources et l'accès aux biens et services publics. Il n'existe pas de guide de la participation parce qu'elle s'inscrit dans différents contextes, différents projets et différents objectifs*" (Tikare et al. [2001]).

Cette participation doit se refléter à travers les Documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP), qui servent de base pour la lutte contre la pauvreté. Celui-ci est organisé selon un plan général dont les grandes lignes ont été définies par la Banque mondiale dans son document de référence (Tikare et al. [2001]).

Comparativement aux documents des politiques d'ajustement, les DSRP apportent de nombreux changements (voir tableau 5). Tout d'abord, la rédaction d'un seul rapport (le DSRP) et non un rapport pour chaque institution internationale permet de faciliter la tâche des administrations publiques nationales. Par ailleurs, l'idée d'« appropriation nationale » soulignerait l'idée que les décisions politiques sont prises par les Etats eux-mêmes (ou encore

⁸ On peut noter par exemple la politique de contractualisation de la condition enseignante en vigueur aujourd'hui en Afrique subsaharienne. Voir section 4.

la société civile) et non la Banque mondiale. Notons également l'annonce de la prise en compte des spécificités nationales, contrairement aux politiques d'ajustement structurel qui s'imposaient de façon identique à tous les pays endettés. Ainsi, désormais il n'est plus sous-entendu que les experts internationaux sont les mieux à même de définir les politiques adéquates pour le pays, en se fondant sur la notion de *best practice*.

Reconnaissant les limites de ses anciennes approches, la Banque mondiale a tenté de montrer l'intérêt d'un nécessaire coordination entre les trois acteurs dans la lutte contre la pauvreté, dont les DSRP sont censés être la pierre angulaire (World Bank [2002b]).

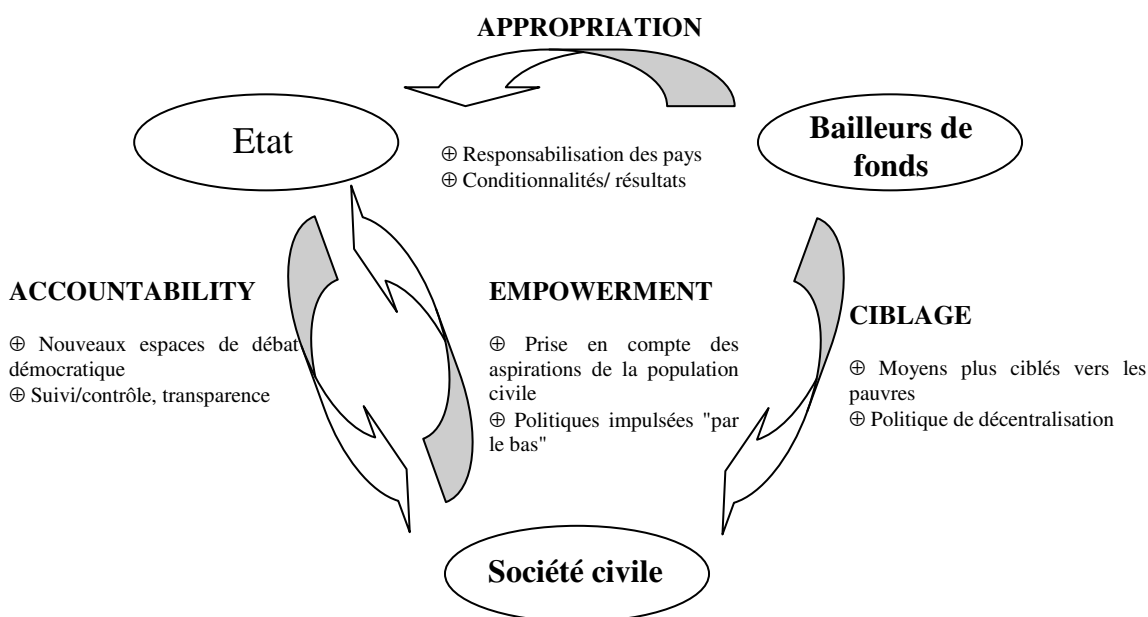
Les trois parties sont censées coordonner leurs actions :

- L'Etat, dans son sens administratif, comprend le Ministère des Finances et les autres institutions publiques (notamment les ministères techniques et les administrations locales) ;
- La société civile, qui comprend les groupes intermédiaires entre l'Etat et l'individu (corporations d'entreprise, organisations non gouvernementales...) et les citoyens, dont les pauvres ;
- Les bailleurs de fonds, en distinguant les IBW des autres bailleurs (multilatéraux et bilatéraux).

Comme on le voit dans la figure 2, les trois logiques émises par la Banque mondiale (*ownership, empowerment et accountability*⁹) sont censées permettre une meilleure organisation des systèmes éducatifs. La grande originalité des nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté est d'avoir reconnu le rôle central et élargit le champ des acteurs à impliquer dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, rompant ainsi avec l'approche technocratique qui prévalait jusqu'alors. L'*empowerment* est censé permettre la prise en compte de l'aspiration de la population, notamment à travers l'idée que les politiques sont impulsées « par le bas », c'est-à-dire par la société civile. Ceci devrait générer de nouveaux espaces de débat démocratique (*accountability*) et accroître la participation de la « société civile ». A travers cette participation, on introduit l'ensemble des acteurs sociaux dans le domaine réservé de l'Etat avec pour objectif le respect du principe de responsabilité démocratique, qui était souvent négligé jusqu'alors dans la plupart des pays pauvres. Par ailleurs, en laissant les Etats construire eux-mêmes leur stratégie de lutte contre la pauvreté (*ownership*), la notion d'appropriation devrait permettre d'augmenter l'efficacité dans les politiques et de limiter les cas de corruption et de non application des conditionnalités.

⁹ Nous préférons garder les concepts en anglais afin de permettre une lecture plus cohérente de l'approche de la Banque mondiale. Les traductions en français pouvant être remises en question. Nous pourrions toutefois donner les traductions suivantes : *ownership* (appropriation nationale), *empowerment* (processus participatif, écoute de la société civile), *accountability* (responsabilité démocratique).

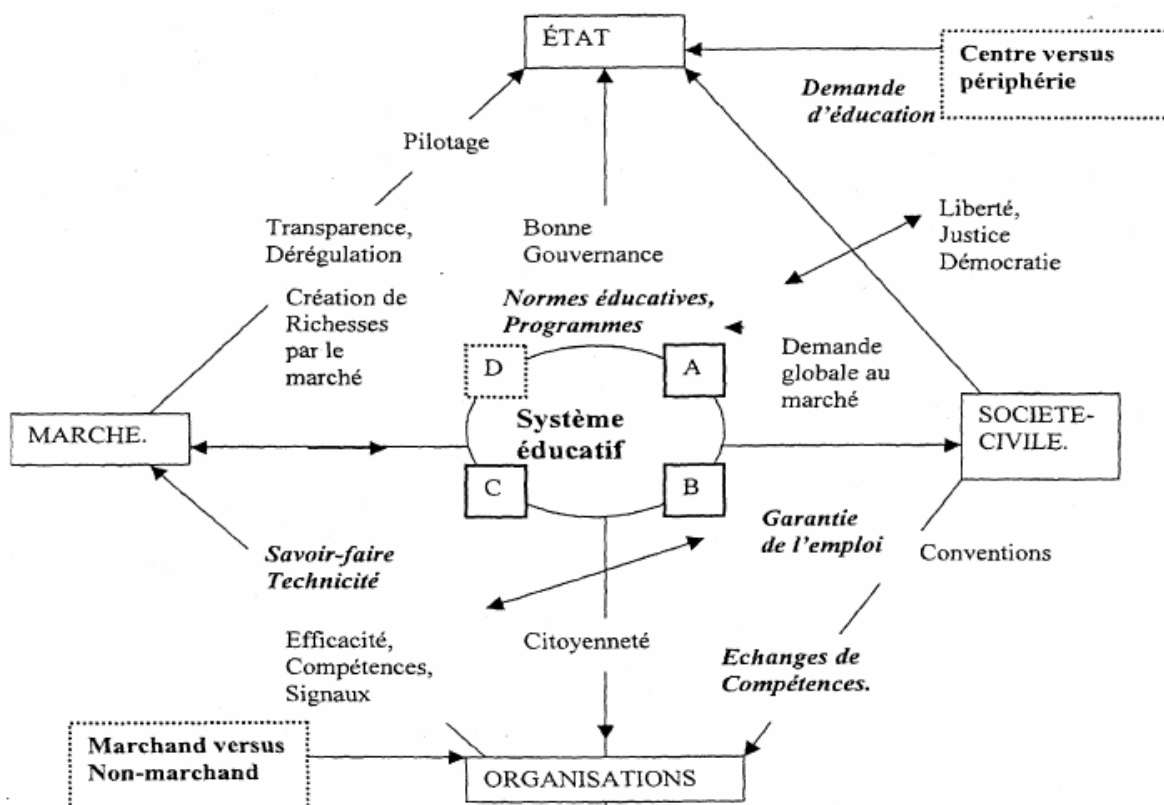
Figure 2. Partenariat entre Etat, société civile et IBW



Source : Cling, Razafindrakoto & Roubaud [2002], remanié par l'auteur.

En reprenant l'idée d'une récente contribution de Boyer [2001], Bourdon [2002] a cherché à comprendre les différentes modalités de partenariat entre quatre parties pour la gestion des systèmes éducatifs. La remise en cause du consensus de Washington a permis de s'éloigner des deux situations extrêmes qui étaient l'Etat et le marché. En cela, il semble important de ne plus opposer ces deux entités comme si la présence de l'une empêchait celle de l'autre. En introduisant, au-delà de cette opposition, les dimensions de la société civile et des organisations, la politique de l'ajustement devait se réconcilier, suivant Boyer, avec l'histoire économique et la diversité des configurations nationales. De ceci, on peut décliner un équilibre à quatre composantes où s'insérerait la société civile et les organisations marchandes. Une lecture focalisée sur la question de l'éducation et du développement peut se représenter par la figure 3.

Figure 3. Equilibre institutionnel et attentes socio-économiques



Légende : ce graphique reprend les intitulés habituels des approches régulationnistes, les domaines d'attentes et actions propres à l'éducation ont été placés par des caractères gras.

Source : Bourdon [2002]

Selon Bourdon [2002], il existe plusieurs combinaisons de partenariat entre les acteurs :

- Système A : L'organisation centralisée où l'Etat est le seul opérateur d'éducation.
- Système B : Initiative décentralisée avec implication des ONG. L'Etat devient seulement un émetteur de règles et de normes (programmes scolaires, diplômes).
- Système C : Organisation partagée où le marché émet des signaux de savoir-faire que les organisations éducatives doivent décliner en compétences. L'Etat, souvent représenté par l'administration locale, n'a pour fonction que de réduire les inégalités et les effets d'aubaine.
- Système D : Organisation marchande où le marché a la tâche de définir les politiques éducatives. La société civile est vue comme un client, un demandeur d'éducation.

La forme que préconiserait la Banque serait en soi une organisation éducative centrée sur la « société civile » où le rôle de l'Etat serait d'émettre des normes et programmes sur le système éducatif, plus que de produire un service d'éducation. En définitive, l'éducation serait vue comme décentralisée, pilotée localement par la « société civile », dans un souci d'*empowerment* (modèle B selon la typologie de Bourdon [2002]).

5. Approche critique de la méthode normative et des politiques prônées.

5.1. Méthodologie employée par la Banque mondiale : le benchmarking et ses faiblesses

Il importe ici de réfléchir sur la méthodologie employée par la Banque mondiale pour fournir cette vision du meilleur système éducatif. En premier lieu, nous tenterons de voir comment la Banque mondiale observe la "réalité" en ce qui concerne sa vision des systèmes éducatifs. Puis, après avoir montré que l'objectivité n'existe pas, il nous faudra analyser et critiquer les théories sur lesquelles se base la Banque mondiale pour recommander les bonnes politiques¹⁰.

Dans l'analyse de Kant, on constate que l'observation effectuée par la Banque mondiale de la « réalité » ne peut pas être indépendante des appuis théoriques de cette institution : le phénomène observé est empreint des catégories et structures logiques, qui s'appuient sur les théories utilisées, indépendamment du réel, qui ne peut pas être observé.

Le point focal sur lequel s'appuie la Banque mondiale s'avère être la définition de l'école efficace. En effet, il est nécessaire d'utiliser des outils théoriques pour construire une définition de l'efficacité. Toute définition de l'efficacité rend compte donc d'une structuration originale des pays. Si l'on prend en compte le taux brut de scolarisation, on aura un classement des pays selon ce critère. Mais si l'on prend en compte les réels acquis des élèves (à travers des enquêtes internationales sur les compétences des élèves), le classement des pays sera probablement différent. Afin de définir l'efficacité éducative, la Banque utilise les relations entre le taux brut de scolarisation dans le primaire (TBS, proportion d'enfants inscrits à l'école primaire) et le taux d'achèvement du primaire (TAP, proportion d'enfants qui achèvent toutes les années de l'école primaire). Comme nous l'avons vu, un pays est jugé efficace en terme éducatif s'il possède à la fois un TBS et un TAP élevés. Cette observation de la « réalité » est bien empreinte d'une théorie, elle n'est pas « objective », puisque la Banque privilégie le fait que les enfants aillent à l'école durant toute la scolarisation primaire, au détriment des abandons scolaires, des redoublements et donc de la qualité de l'éducation. Il s'agit à proprement parler d'une vision quantitativiste de la scolarisation au détriment d'une prise en compte des éléments qualitatifs¹¹. La prise en compte d'enquêtes qualitatives telles que celle du « Programme d'Analyse des Systèmes EduCatifs » (PASEC) de la Conférence des ministres de l'éducation ayant le français en partage (CONFEMEN), ou encore les enquêtes issues du Consortium de l'Afrique australe et orientale pour le pilotage de la qualité de l'éducation (SACMEQ) pourraient tout aussi bien servir d'analyse de la mesure de l'efficacité éducative. Ces enquêtes, quoique différentes dans leur mode de fonctionnement¹², ont pour nature de mesurer les acquis des élèves en Afrique subsaharienne.

¹⁰ L'analyse qui suit s'est beaucoup enrichie des travaux en méthodologie économique effectués par Blaug [1994] et Mouchot [1996].

¹¹ D'où un probable effet pervers dans l'avenir : les pays seront tentés de « remodeler » leurs statistiques afin de donner la sombre apparence qu'ils remplissent les critères d'efficacité. Dans le même ordre d'idées, en poussant les Etats africains à rédiger des rapports DSRP d'une trop grande ambition, la Banque mondiale ne prépare-t-elle pas sa future légitimation d'une moindre efficacité de l'intervention publique en matière de gestion de la dette et de politique éducative ? Les fonds débloqués par les institutions internationales seront très certainement très en-deçà de la somme nécessaire afin d'aboutir à l'objectif d'Education pour Tous. On peut ainsi se demander si les objectifs fixés pour les États d'Afrique ne sont pas volontairement inatteignables, ce qui permettrait de justifier *ex-post* une évolution de l'aide inadéquate, en en faisant porter aux États la responsabilité (Hénaff [2003]).

¹² La base de données du PASEC comprend les performances scolaires au primaire en mathématique et en français, ainsi que des informations détaillées sur le contexte familial, social et scolaire de chaque élève. Au niveau du CM1 (cinquième classe du primaire), entre 2000 et 2500 élèves dans une centaine d'écoles, ainsi que leurs professeurs et les directeurs, ont été questionnés dans chacun des huit pays (par ordre chronologique : Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Madagascar, Sénégal, Mali, Niger, Togo).

Au niveau microéconomique de l'école, la Banque utilise l'analyse en terme de benchmarking : cette analyse consiste à observer la situation dans les pays jugés efficaces pour en tirer des aspects normatifs . En ce sens, elle fait ressortir un modèle normatif de système éducatif idéal que les pays doivent adopter pour espérer obtenir une réduction de dette. A ce stade, l'idée sous-jacente d'appuis théoriques resurgit. Mais plus encore, car outre l'idée de s'appuyer sur des analyses théoriques, afin de guider les pays dans leur politique éducative, la Banque mondiale s'imprègne d'un discours idéologique, basé sur les principes libéraux (renvoyant notamment aux écrits fondateurs de H. Becker et de M. Friedman).

Dès lors, on peut supposer que cette technique de benchmarking peut conduire à déstructurer les systèmes éducatifs africains, déjà lapidés par des décennies de contraintes budgétaires. D'après cette méthode normative, pour la Banque mondiale, tous les systèmes éducatifs africains seraient plutôt identiques dans leurs sources, la différence réside uniquement dans leur position d'évolution : certains seraient « en avance », alors que d'autres auraient encore des changements d'orientation à faire afin de combler leur « retard ». Cette vision évolutionniste de la part de la Banque mondiale témoigne d'une conception plutôt rigide des systèmes éducatifs, ne permettant pas l'hypothèse de plusieurs sortes de systèmes éducatifs conduisant à une efficacité identique. La Banque mondiale, voyant l'école comme une fonction de production, plonge dans le jeu dangereux de la normativité scientifique, à savoir observer les meilleurs résultats et les recommander à des systèmes éducatifs pourtant très différents. L'analyse en terme de fonction de production prend comme hypothèse qu'un enseignant ou qu'un élève sont identiques pour tous les pays, les assimilant à des facteurs de production. Pour autant, il est évident que des facteurs subjectifs, non médiatisés par le marché, peuvent intervenir et remettre en cause le bien fondé de l'approche normative. Par exemple, nous avons tenté de comparer le niveau de « performance » des systèmes éducatifs avec le niveau de « démocratie » pour l'ensemble des pays (l'ensemble des données sont disponibles dans l'annexe 3, colonnes 4 et 5). Dans notre cas, les critères de performance éducative sont basés sur l'approche de la Banque mondiale et les indicateurs démocratiques sont issus de la base Freedom House (droits politiques pour 2005). Il en ressort que des pays jugés « efficaces » paraissent toutefois très peu démocratiques (par exemple, Vietnam et Zimbabwe). Tandis que d'autres pays sont jugés « inefficaces » mais sont pour le moins plutôt démocratiques (par exemple Bénin et Mali). Ainsi, on peut constater que la simple prise en compte des aspects démocratiques aurait sûrement modifié la priorité d'aide aux pays pauvres. L'aspect normatif d'une telle étude rencontre donc bel et bien des limites fortes.

En ce qui concerne l'aspect macroéconomique de la gestion éducative, les recommandations de la Banque mondiale découlent d'une analyse théorique spécifique, privilégiant l'approche libérale aux autres visions théoriques de la réalité économique. La théorie libérale, celle du capital humain de Becker en économie de l'éducation, repose sur des aspects de « marché de l'éducation », de « prix de l'éducation », ou plus récemment, en s'inspirant de l'analyse rawlsienne, « d'équité ». Tous ces principes reposent eux-mêmes sur une vision normative de la réalité, elles ne peuvent être considérées comme des visions objectives : dire que la privatisation de l'éducation est plus efficace que l'intervention publique relève plus d'une

Le SACMEQ comprend 15 pays d'Afrique (Afrique du Sud, Botswana, Kenya, Lesotho, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, Ouganda, Seychelles, Swaziland, Tanzanie [continentale], Tanzanie [Zanzibar], Zambie et Zimbabwe). Jusqu'à aujourd'hui, cette enquête s'est déroulée sur deux périodes : en 1999, l'étude SACMEQ I a concerné 7 pays et il a été testé les compétences en lecture et écriture des élèves de sixième année du niveau primaire. Chaque pays a publié une monographie sur les résultats trouvés. Puis, SACMEQ II a été lancé dans la période 1999-2002, où le projet a été élargi aux mathématiques, les techniques d'échantillonnage ont été nettement améliorées et au total 14 pays y ont participé. Voir Bourdon [2005] pour une synthèse des enquêtes internationales d'acquis des élèves.

vision idéologique que d'une démonstration scientifique. La Banque mondiale se sert notamment de la théorie de la « société civile », fruit du travail de H. de Soto, pour qui l'informel et l'organisation "spontanée" de la société civile sont des formes de résistance à l'Etat et des réponses créatives à son incapacité. La Banque mondiale cherche continuellement à trouver des acteurs "en dehors" de l'Etat (Hibou [1998]). Par exemple, l'apparition du concept de "société civile" ne vient-il pas suppléer la place de représentant démocratique du peuple conférée à l'Etat ? Comme le souligne Akkari [2002], lorsque l'éducation primaire est largement dominée par le secteur privé, elle conduit le plus souvent à une vision duale de l'éducation, avec d'un côté les écoles pour « pauvres » et de l'autre les écoles pour « riches ». Par conséquent, le discours de la Banque mondiale dans la gestion éducative n'est pas neutre, scientifique, elle s'appuie sur des constructions théoriques et idéologiques.

5.2. Les risques inhérents à cette politique : le cas de la réforme des enseignants

Il nous est impossible de discuter de la totalité des risques inhérents aux changements dans les stratégies éducatives prônées. Notre analyse ne discutera par conséquent que des risques inhérents à la remise en cause du statut et du salaire des enseignants, renvoyant le lecteur à l'analyse plus approfondie dans une autre contribution.

Nombreux sont aujourd'hui les enseignants hostiles aux politiques des organisations internationales. Beaucoup d'enseignants se sentent contraints de rechercher des activités rémunératrices annexes à leur fonction initiale, rabaissant par là même la qualité de leur enseignement¹³. Les rapports de la Banque mondiale insistent sur une réalité indéniable : les enseignants perçoivent souvent près de 80 % des dépenses d'éducation dans le primaire. Mais sa recommandation de politique est radicale : la contractualisation de leur fonction serait alors souhaitable.

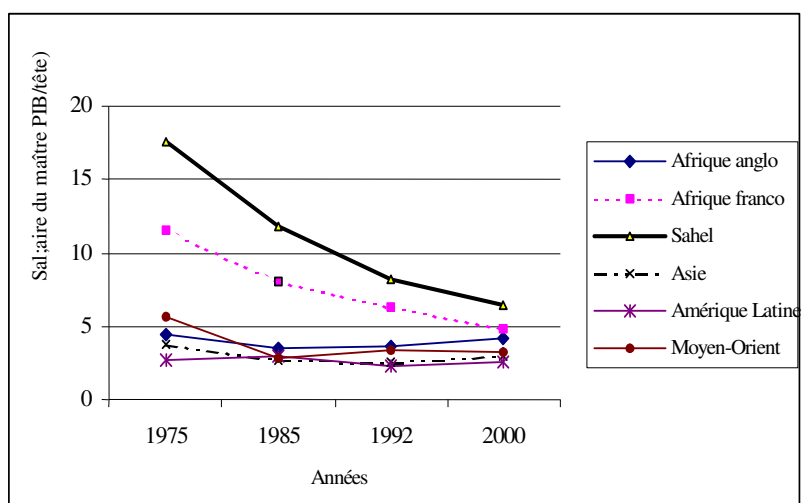
Comme nous l'avons vu dans la section 2, les enseignants dans les pays d'Afrique subsaharienne touchent parfois plus de dix fois le PIB/tête du pays dans lequel ils travaillent. Pour autant, on observe depuis plus de vingt ans une érosion constante du salaire des enseignants, que ce soit en raison de l'inflation ou de l'absence de revalorisation de leurs salaires (Bourdon [2003], Zymelman & DeStefano [1989]). A travers le graphique 2, il ressort que si les salaires tendent à converger à travers les régions en développement, il faut souligner l'extrême divergence de ceux-ci dans le milieu des années 1970. Si les salaires en Amérique Latine représentaient environ 5 fois le PIB par tête dans cette période, ils étaient plus de trois fois supérieurs dans les pays du Sahel, représentant environ 17 fois le PIB par tête. La moindre qualité des services éducatifs africains par rapport à ceux des autres régions pourrait trouver une explication logique : elle serait sûrement due principalement à la baisse continue de la rémunération des enseignants¹⁴. Il est également nécessaire de souligner le fait

¹³ Toutefois des pays comme le Burkina-Faso ont toujours payé régulièrement leurs enseignants, alors que d'autres avec les mêmes contraintes globales, et même peut-être moins, n'ont pas hésité à faire porter ces lacunes de gestion, auprès de leurs opinions, au débit des IBW.

¹⁴ En effet, même si ceux-ci étaient relativement plus payés par rapport à leurs homologues des autres régions, ils ne le ressentaient pas ainsi. Les analyses économétriques ne permettent pas de saisir l'enjeu de la "perception sensorielle", pourtant indispensable pour mesurer la qualité d'un système éducatif. Il est indispensable de se situer dans le contexte national africain pour saisir l'impact d'un changement de salaire des enseignants sur la qualité des systèmes éducatifs. L'enseignant nigérien ne savait pas (et ne sait sûrement toujours pas) qu'il est plus payé que son homologue burkinabé ! La seule chose qu'il constate, c'est que l'on cherche à réduire son salaire. Et comme nous l'indique la théorie libérale classique, la productivité est liée au salaire : donc si l'on baisse le salaire, l'individu est moins sollicité à travailler, en soi, il baisse sa productivité ! Remarquons ici la singulière inversion dans l'idée de salaire d'efficience chère à Liebenstein.

que la mesure du niveau relatif du salaire des enseignants peut prêter à des critiques. La mesure du PIB dans les pays du Sud reste un exercice délicat, assurément imprécis, en raison de l'insuffisance de données statistiques fiables (avec notamment le problème de la contribution du secteur non moderne de l'économie) ; par conséquent, il faudrait s'interroger aussi sur le degré réel de comparabilité des niveaux de salaire des enseignants.

Graphique 5. Evolution du salaire des enseignants par rapport au PIB/tête



Source : Mingat [2002]

En analysant le cas du Guatemala, Mulot [2002] a souligné les conséquences négatives inhérentes à une contractualisation de la condition enseignante (voir encadré 2). L'étude des résultats de ces changements dans ce pays d'Amérique Latine peut nous aider à anticiper les risques inhérents à ce genre de politique éducative en Afrique subsaharienne. On constate de nombreuses incohérences dans l'impact de ces changements, ce qui peut remettre en question le bien fondé de la contractualisation : de nombreux licenciements sont survenus, la qualité a tendance à être de plus en plus remise en cause, la motivation des enseignants décroît avec le temps.

Encadré 1 : Les conséquences d'une contractualisation de la condition enseignante, le cas du Guatemala

Le Guatemala a suivi avec fidélité les prescriptions des bailleurs de fonds. Le gouvernement a ainsi appliqué les grands traits de l'Initiative PPTE :

- Renforcer l'équité, notamment dans l'accès au niveau primaire ;
- Renforcer la participation : plus précisément, on a observé une autogestion par les « communautés » et les « familles ».

Le programme national d'autogestion pour le développement de l'éducation (PRONADE) représente un projet typique de ce genre. Centré sur les trois premières années de primaire et géré par des acteurs privés sans but lucratif, il implique la participation des parents et concerne exclusivement les zones rurales les plus pauvres. L'Etat se contente de fixer quelques normes, et de laisser la gestion de l'école à une association, laquelle s'engage à créer une Institution de Services Educatifs (ISE). Cette dernière prend en charge la formation d'enseignants et le contrôle

du service éducatif. Des parents regroupés en Comité d'éducation (COEDUCAS) gèrent l'aspect administratif, allant de la construction des écoles au recrutement des enseignants et à la gestion de l'argent versé par le ministère. Démarrant en 1993, c'est en 1996 qu'il est placé au cœur de la politique éducative du Guatemala. Ce système éducatif correspond assez bien à l'organisation décentralisée, selon l'approche régulationniste de Bourdon [2002].

En vue d'une plus grande équité et une meilleure participation, on cherche à atteindre une plus grande couverture en minimisant les coûts : le recrutement des enseignants sous l'initiative PRONADE montre l'ampleur des changements (les salaires sont légèrement supérieurs par rapport au salaire des enseignants du même niveau, la formation est moins importante, mais en contrepartie, les acquis sociaux sont remis en cause : ils n'ont pas le droit au système public de retraites et sont censés épargner afin de pouvoir cotiser à un fonds de pension). Par ailleurs, le contrat de travail n'est pas à durée indéterminée, il s'agit en effet d'un contrat annuel renouvelable tous les ans par décision des comités de parents. A priori, la contractualisation permet une plus grande flexibilité de l'emploi, censée répondre aux désajustements entre l'offre et la demande sur le marché du travail : ainsi, si la demande de force de travail est excédentaire, de nouveaux enseignants seront recrutés. Inversement si c'est l'offre de travail qui est excédentaire. On l'aura compris, ce type de contrat introduit une instabilité importante de l'emploi. Pour autant, il n'est pas inutile de souligner que le « marché » du travail d'enseignant n'a pas les caractéristiques nécessaires pour connaître les vertus de la flexibilité tout en évitant les contraintes morales que cela suppose. De nombreux cas de renvois abusifs ont été constatés. Les causes évoquées sont, par exemple, des conflits personnels avec des parents membres du comité, des maladies, le non-respect des orientations du comité parental, etc. Des femmes ont été licenciées parce qu'elles étaient enceintes. Les enseignants se plaignent également des conditions de rémunération. En effet, ils ne sont payés que tous les trimestres, et non tous les mois comme dans l'éducation publique traditionnelle, et le versement de la rémunération accuse souvent des retards, parfois volontaires. Les comités de parents semblent en effet différer le paiement afin de pousser les enseignants qui ne leur conviennent pas à partir. Cette instabilité rend difficile l'organisation de syndicats, d'autant plus que les enseignants du PRONADE n'entrent pas en contact avec ceux du secteur public traditionnel, mieux organisé. S'ensuit une certaine démotivation des enseignants, qui recherchent une place dans le secteur public traditionnel, considéré comme plus stable.

Source : Mulot [2002]

Les premiers résultats d'évaluation de la qualité de l'enseignement par les nouveaux enseignants recrutés sur des bases contractuelles sont plutôt mitigées, sinon déconcertantes. En analysant les cas du Sénégal, du Niger et de la Guinée, Solaux [2003] montre que la contractualisation de la condition enseignante peut conduire à un nivellement vers le bas de la qualité de l'éducation. Par exemple, en Guinée, les contractuels n'ont pas de véritable statut, "ce qui constitue une forme de vide juridique dans la législation guinéenne" (Solaux [2003]). N'ayant pas accès au système de protection sociale classique des fonctionnaires (retraite, congés de maternité...), les enseignants de "seconde zone" ne bénéficient pas non plus de plan de carrière. Ces inégalités dans la même profession ne peuvent, en toute logique, que pousser à des revendications syndicales.

Une équipe guinéenne a réalisé une étude auprès des contractuels et elle observe "des signes de démotivation et de frustration" qui se développent chez des maîtres contractuels tels qu'une baisse de la motivation, une insuffisance dans les connaissances académiques et les pratiques professionnelles, une émergence de revendications, etc. (Solaux [2003]).

Alors que cette politique avait initialement pour objectif de prendre en compte l'aspiration de la société civile à s'éduquer, elle peut conduire à un effet inverse en poussant à l'émergence d'une forte mobilisation syndicale contre ce type d'action qui tend à installer l'instabilité dans l'école de façon durable. Elle peut également déstructurer davantage les systèmes éducatifs, les rendant encore plus hétérogène, et laissant apparaître une revendication des contractuels et des candidats à la fonctionnarisation.

6. Conclusion

L'objectif de cet article a été d'analyser le discours de la Banque mondiale en terme d'éducation. A un moment où l'écart entre les pays riches et les pays les plus pauvres tend à s'agrandir, il va s'en dire que le problème du développement constitue une priorité pour une institution comme la Banque mondiale, qui dit vouloir un "monde sans pauvreté". En cela, il nous a paru essentiel de réfléchir sur les recommandations de la Banque mondiale sur le meilleur système éducatif. L'analyse incrémentale utilisée nous a permis de séparer les recommandations d'ordre micro-économique et celles de niveau macro-économique. Dans le domaine micro-économique, en considérant l'école comme une fonction de production, la Banque mondiale a procédé à une technique de benchmarking, très utilisée dans le monde de la gestion. Elle débouche très souvent sur une baisse de la rémunération des enseignants, une diminution des taux de redoublement, là où ces variables sont plus élevées que dans les pays se rapprochant du système éducatif le plus efficient. La vision macro-économique a dégagé l'émergence de plus en plus nette d'une volonté de ciblage envers les populations les plus vulnérables, notamment à travers un processus participatif et une décentralisation du système éducatif.

Pour autant, ce type d'approche, aussi séduisant soit-il, présente de nombreuses critiques, tant méthodologiques qu'en terme de politique économique. Le benchmarking considère que la situation éducative est identique dans tous les pays, et ignore de fait les trajectoires nationales spécifiques, mais surtout aussi qu'il peut exister des situations différentes apportant la même efficacité économique. D'un autre côté, les politiques éducatives prônées peuvent aussi entraîner des conséquences néfastes à la qualité des systèmes éducatifs. Prenant le cas de la remise en cause du statut des enseignants et à la diminution de leur rémunération dans les pays qui payaient plus que les pays appartenant à l'efficacité définie par la Banque mondiale, on peut d'ores et déjà constater des conséquences négatives sur l'offre d'éducation en Afrique subsaharienne, notamment dans les pays francophones.

Tandis qu'elle soulignait depuis 1999 une volonté de laisser aux Etats le soin d'effectuer leurs propres politiques éducatives (notamment à travers le concept d'*ownership*), il semble que la Banque mondiale ne soit pas encline à accepter l'idée de trajectoires éducatives différentes selon les pays d'Afrique subsaharienne.

Bibliographie :

Akkari A. [2002], "Banque mondiale et éducation : une pensée unique ?", in Politiques et stratégies éducatives. Termes de l'échange et nouveaux enjeux Nord-Sud, ouvrage dirigé par Abdeljalil Akkari, Ronald Sultana & Jean-Luc Gurtner, Editions Transversales, Paris, pp.11-43.

Blaug M. [1994], La méthodologie économique, Economica, Paris.

Bourdon [2005], « Les apports des études internationales pour évaluer l'efficacité de l'école dans les pays en développement », chapitre 4 in Baye A., Demeuse M., L'évaluation des systèmes éducatifs, De Boeck, Bruxelles.

Bourdon J. [2003], "Coût et financement de l'école dans une logique de développement", document préparé pour la contribution français à la Commission de la population et du développement des Nations Unies (CPD), mars, New York.

Bourdon J. [2002], "La Banque Mondiale et l'Education ou est-il plus simple de construire de grands barrages que de petites écoles ?", *Economies et Sociétés*, n°3-4/2002, Cahiers de l'ISMEA, France, pp. 501-532.

Boyer R. [2001], "L'après-consensus de Washington", *L'année de la Régulation* n°5, Paris, Presses de Sciences Po, pp.13-94.

Cling, J.-P., Razafindrakoto M. et Roubaud F. (dir.) [2002], Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté, Paris, Economica

Hénaff N. [2003], « Quel financement pour l'école en Afrique », *Cahiers d'études africaines*, n°169-170.

Hibou B. [1998], "Economie politique du discours de la Banque mondiale en Afrique subsaharienne. Du catéchisme économique au fait (et méfait) missionnaire", *Les Etudes du CERI*, n°39, mars, Fondation nationale des sciences politiques, Paris.

Michaelowa K. [2000], "Dépenses d'Education, Qualité de l'Education et Pauvreté : L'Exemple de Cinq Pays d'Afrique Francophone", *OECD Discussion Papers*, n°157, OECD Development Centre, Paris.

Mingat A. & Suchaut B. [2000], Les systèmes éducatifs africains. Une analyse économique comparative, De Boeck Université, Bruxelles.

Mingat A. [2002], "La question de la rémunération des enseignants dans les pays africains", Equipe Analyse et Politiques pour le Développement Humain, Banque Mondiale, Région Afrique, mai.

Mouchot C. [1996], Méthodologie économique, Hachette Supérieur, Paris.

Mulot E. [2002], "Education et gestion des inégalités. Cas du Costa Rica, du Guatemala et de Cuba", Thèse de doctorat soutenue à l'Université de Paris-Sorbonne.

Pritchett L. [2001], "Where Has All The Education Gone ?", *World Bank Economic Review*, vol. 15, n°3, World Bank, Washington, pp. 367-391.

Solau G. [2003], "La privatisation des systèmes éducatifs d'Afrique sub-saharienne par la gestion des personnels", document interne à l'Irédu (Institut de Recherche sur l'Economie de l'Education), Dijon, Bourgogne.

Tikare S., Youssef D., Donnelly-Roark P., Shah P. [2001], "Organizing Participatory Processes in the PRSP", version pour commentaires, avril

Unesco [2004], Education for All Global Monitoring Report 2005 – The Quality Imperative, Paris.

World Bank [2002a], "Achieving Education For All By 2015, Simulations Results For 47 Low- Income Countries", World Bank, Washington.

World Bank [2002b]. "The Role and Effectiveness of Development Assistance; Lessons from World Bank experience", a Research Paper from the Development Economics Vice Presidency of the World Bank, Washington.

World Bank [2001], World Bank Development Report 2000/2001. Attacking Poverty, Oxford, Oxford University Press, 336 pages.

World Bank [1999], "Education sector strategy", Washington D.C., World Bank, 80 pages.

Zymelman M. & DeStefano J. [1989], "Primary School Teachers' Salaries in Sub-Saharan Africa", World Bank Discussion Papers, n°45, World Bank, Washington.

Annexe 1. Evolution concomitante de la couverture du système éducatif et des ressources publiques mobilisées pour 3 régions d'Afrique subsaharienne (1975-2001)

	Durée moyenne de scolarisation				
	1975	1985	1993	1998	2001
Afrique	4.8	6.1	6.2	7.2	7.4
Afrique francophone	3.9	4.7	4.9	5.6	6.0
AF Sahel	1.9	2.7	3.2	4.1	4.6
AF Côte	4.7	5.4	5.6	6.9	7.0
AF Centre-Est	5.0	6.1	5.8	5.8	6.4
Afrique anglophone	4.8	6.0	5.7	6.8	6.9
AA Côte	4.7	6.6	6.4	7.0	7.3
AA Centre/est	6.3	7.9	8.0	9.7	9.5

	Dépenses à l'éducation en % du PIB				
	1975	1985	1993	1998	2001
Afrique	4.5	3.9	3.7	3.6	3.7
Afrique francophone	3.9	3.3	3.4	2.7	2.9
AF Sahel	3.7	3.0	3.0	2.8	2.7
AF Côte	4.3	4.7	4.8	3.2	3.8
AF Centre-Est	3.7	2.5	2.9	2.4	2.5
Afrique anglophone	5.2	4.4	4.0	4.2	4.0
AA Côte	4.9	2.1	1.9	2.0	2.1
AA Centre/est	5.3	5.5	4.9	5.1	4.9

Sources : entre 1975 et 1993, voir Mingat et Suchaut, et entre 1998 et 2001, voir Unesco [2004]. Nous tenons à rappeler que les moyennes par région sont approximatives car la totalité des pays n'ont pu être pris en compte, du fait d'une carence de données statistiques fiables.

Annexe 2. Comparaison de l'évolution de 4 indicateurs pour un échantillon de 20 pays

Pays	Taux brut de scolarisation		Taux d'achèvement du primaire		Dépenses à l'éducation en % du PIB		Dépenses au primaire dans les dépenses en éducation	
	1980	2000	1980	2000	1980	2000	1980	2000
Burkina faso	19	42,91	53	25	n.d.	2,5	n.d.	64
Cameroun	107	91,1	67	43	3,4	1,7	n.d.	66,3
Tchad	35 ⁽¹⁾	70,26	15	19	n.d.	1,7	n.d.	65,5
Ghana	71	78,18 ⁽⁶⁾	73	64	1,9	3,8	38,7	37,2
Gambie	48	75,12	n.d.	70	3,3	3,1	49,2	51,7
Côte d'Ivoire	76 ⁽⁴⁾	75,9	85	40	7,6 ⁽⁴⁾	3,5	39 ⁽⁴⁾	49
Kenya	109	90,73 ⁽⁶⁾	34	58	6,5	6,3	64,7	44,2
Madagascar	100 ⁽³⁾	101,82	69	26	3,7	2	58,9	54,7
Malawi	59	158,11	66	50	2,6 ⁽⁴⁾	3,6	42,6 ⁽⁴⁾	49,2
Mali	27 ⁽³⁾	55,15 ⁽⁶⁾	58	23	4,6 ⁽³⁾	2,3	43,4 ⁽³⁾	42,1
Mauritanie	33	84,34	n.d.	46	4,6 ^{(3)*}	3,6	36,5 ⁽²⁾	49
Mozambique	88	85,38	n.d.	36	n.d.	2	n.d.	46,4
Niger	26	32,43	67	20	4,3	2,9	36,8 ⁽⁵⁾	62
Nigeria	98 ⁽⁴⁾	n.d.	67	67	3,9 ⁽⁴⁾	4,6	42,6 ⁽³⁾	41
Sénégal	46	73,2	73	41	4,4*	3,4	43,8	43,9
Togo	116	123,75	81	63	6,2	3,8	29,5	48,3
Ouganda	51	140,87	53	82	0,6	3,2	n.d.	53,2
Tanzanie	101	63,04	86	59	5,9 ⁽⁴⁾	1,8	45 ⁽⁴⁾	63
Zambie	96	78,73	77	80	4,6	2,3	45,3	43,2
Zimbabwe	88	96,55	42	103	6,4	7,1	66,5	46,1

(1) Pour l'année 1976, (2) Pour l'année 1977, (3) Pour l'année 1978, (4) Pour l'année 1979, (5) Pour l'année 1981, (6) Pour l'année 1999. * Ce chiffre concerne les dépenses ordinaires d'éducation, au sens de l'Unesco. N.d. signifie "non disponible".

Source : pour les taux brut de scolarisation, les dépenses à l'éducation en % du PIB en 1980 et les dépenses au primaire dans les dépenses en éducation pour 1980, *Données statistiques de l'Unesco (année 1984)* ; pour les taux d'achèvement du primaire, Mingat et Suchaut [2000] pour l'année 1980 (nous avons utilisé le taux de rétention, indicateur assez similaire), pour l'année 2000, World Bank [2002b], pour les dépenses à l'éducation en % du PIB en 2000 et les dépenses au primaire dans les dépenses en éducation pour 2000, World Bank [2002a].

Remarque globale : les données concernant l'an 2000 sont fluctuantes : en fonction des pays, ces données peuvent concerner 1999 ou 2000.

Annexe 3. Classification des pays selon l'appréciation de leur politique éducative par la Banque mondiale

<i>Groupes</i>	<i>Pays</i>	<i>TBS (%)</i>	<i>Taux d'achèvement (%)</i>	<i>Redoublements (%)</i>	<i>Indicateur de performance</i>	<i>Indicateur de démocratie</i>
Groupe 1	Bangladesh	112	70	15.0	52	3
	Bolivie	113	97	3.7	91	4
	Gambie	88	70	10.6	69	3
	Inde	101	76	6.7	71	5
	Indonésie	106	91	5.9	87	4
	Lesotho	103	77	18.3	64	5
	Ouganda	102	82	9.8	76	2
	Vietnam	110	99	3.5	95	0
	Zambie	85	80	6.2	86	3
	Zimbabwe	112	103	2	100	0
	Moyenne	103	85	8,2	80	3
Groupe 2	Angola	79	29	25	15	1
	Bénin	86	39	25	23	5
	Cameroun	82	43	25.9	30	1
	Congo (Rép du)	84	44	31.1	27	2
	Kenya	91	58	14.2	50	4
	Madagascar	90	26	33	0	4
	Malawi	117	50	14.7	24	3
	Mauritanie	88	46	16	36	1
	Népal	113	56	29.9	25	2
	Rwanda	101	33	36.1	0	1
	Moyenne	93	42	25,1	23	2
Groupe 3	Burkina Faso	45	25	17.7	36	2
	Burundi	60	43	27.5	43	2
	RCA	45	19	32.8	19	1
	Erythrée	53	35	19.4	42	0
	Ethiopie	55	24	8	34	2
	Mali	49	23	17.9	31	5
	Niger	31	20	13	41	4
	Moyenne	48	27	19,5	35	2
Groupe 4	Arménie	87	70	0.1	76	2
	Cambodge	134	61	16.6	26	1
	Tchad	71	19	24.6	8	1
	Dém. Du Congo	60	40	15	47	1
	Côte d'Ivoire	77	40	24.7	30	1
	Georgie	86	79	0.5	87	4
	Ghana	79	64	5	71	5
	Guinée	62	34	23.3	33	1
	Guinée-Bissau	70	31	27.1	22	3
	Haïti	112	40	17.0	14	0
	Honduras	105	72	8.0	63	4
	R.D. du Lao	121	67	22.6	38	0
	Moldavie	81	81	0.9	93	4
	Mongolie	92	67	0.9	69	5
	Mozambique	79	36	23.7	25	4
	Nicaragua	101	65	12.0	54	4
	Nigéria	85	67	1	73	3
	Pakistan	67	59	3.9	72	1
	Sénégal	70	41	13.6	43	5
	Sierra Leone	64	37	9.3	44	3
Soudan	61	35	1.2	48	0	
Tanzanie	66	59	3.2	74	3	
Togo	115	63	27	34	1	
Yemen	78	53	7.0	56	2	
	Moyenne	84	55	12	52	2

Note : Concernant l'indicateur de performance, nous avons utilisé les critères principaux de la Banque mondiale en matière d'efficacité éducative :

Performance éducative = 2 * Taux d'achèvement – Taux brut de scolarisation – Taux de redoublement.

Afin de rendre les résultats plus lisibles nous avons mis à l'échelle 0-100 les résultats issus du calcul précédent. Concernant les données de "démocratie" ils sont issus de la base de données Freedom House, remarquons que nous avons volontairement inversé le niveau de démocratie, 0 reflétant l'absence de démocratie et 7 une forte démocratie. Les données éducatives proviennent de World Bank [2002a].