

WILLIAM EASTERLY

**Les pays pauvres
sont-ils condamnés
à le rester ?**

Traduit de l'américain par Aymeric Piquet-Gauthier

Éditions

d'Organisation

Éditions d'Organisation
Groupe Eyrolles
61, bd St Germain
75240 Paris cedex 05

Consultez notre site :
www.editions-organisation.com
www.editions.eyrolles.com

L'édition originale de ce livre a été publiée aux États-Unis sous le titre *The Elusive Quest For Growth* par The MIT Press.
© Massachusetts Institute of Technology, 2001



Le code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est généralisée notamment dans l'enseignement provoquant une baisse brutale des achats de livres, au point que la possibilité même pour les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée.

En application de la loi du 11 mars 1957, il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement le présent ouvrage, sur quelque support que ce soit, sans autorisation de l'Éditeur ou du Centre Français d'Exploitation du Droit de copie, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris.

© Groupe Eyrolles, 2006
ISBN : 2-7081-3150-8

Instruit, mais pour quoi ?

Afin d'être sûr d'atteindre la cible, commencez par tirer puis donnez à ce que vous aurez atteint le nom de cible.

ASLEIGH BRILLIANT

Ayant consacré vingt-deux des vingt-huit premières années de ma vie à acquérir une formation, j'ai un préjugé favorable envers l'éducation. Il en va de même pour de nombreux experts bardés de diplômes.

En 1996, la commission internationale de l'Unesco sur l'éducation pour le 21^e siècle publia le rapport *L'Éducation : Un trésor est caché dedans*. Elle était dirigée par Jacques Delors, ancien président de la Commission européenne. En introduction de son rapport final, celui-ci écrit que l'instruction n'est pas élevée par la commission au rang de « remède miracle » mais que ses membres la considèrent plutôt comme « l'un des principaux moyens disponibles pour promouvoir un développement humain complet et harmonieux et réduire ainsi la misère, l'exclusion, l'ignorance, l'oppression et la guerre ».

Cette commission était constituée d'un mélange d'éminents hommes et femmes d'État sans emploi, dont Michael Manley, ancien premier ministre jamaïcain, visiblement pas discrédité en tant

qu'expert du développement malgré l'économie en ruines qu'il avait laissée à son pays.

Delors, dans l'introduction du rapport *Un trésor est caché dedans*, citait la fable de La Fontaine :

Gardez-vous, leur dit-il [le laboureur], de vendre l'héritage
Que nous ont laissé nos parents :
Un trésor est caché dedans.

Il faisait ensuite place à sa propre inspiration pour ajouter cette variante :

... Mais le père fut sage
De leur montrer, avant sa mort,
Que l'éducation est un trésor.

D'autres que lui ont fait écho à l'opinion selon laquelle l'instruction est « l'un des principaux moyens » d'atteindre « le développement humain ». Du 5 au 9 mars 1990, l'Unesco, l'Unicef, la Banque mondiale et le Programme des Nations unies pour le développement (Pnud) avaient ainsi réuni la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous à Jomtien, près de Bangkok en Thaïlande. Cette conférence prit bonne note de ce que l'instruction assure « un monde plus sûr, en meilleure santé, plus prospère et respectueux de l'environnement tout en contribuant simultanément au progrès social, économique et culturel, à la tolérance et à la coopération internationale »¹. Que tout enfant de la planète puisse accéder à l'enseignement primaire à l'horizon 2000 était l'objectif retenu par les congressistes. (Ils ne l'ont apparemment pas atteint, se révélant aussi inefficaces que pleins de bonnes intentions.)

Federico Mayor, le secrétaire général de l'Unesco, s'accordait avec cette vue, quoique dans un langage nettement moins poétique : « Le niveau d'instruction de l'ensemble de la population d'un pays... détermine la capacité de ce pays à prendre part au développement du monde... à bénéficier des avancées de la connaissance et à les faire progresser lui-même en contribuant ainsi à l'instruction des autres. Cette vérité coule de source et n'est plus controversée. »²

D'autres déclarations de cette vérité qui coule de source ne vont pas si loin mais insistent quand même sur l'instruction comme l'un des secrets du succès sur la route de la croissance. La Banque interaméricaine de développement soulignait ainsi qu'« il existe un consensus autour du fait que l'investissement en capital humain, l'instruction, promeut la croissance ». Le *Rapport sur le développement du monde* de 1997 de la Banque mondiale note que « nombreux sont ceux qui attribuent une bonne part du succès des pays d'Asie à leur inébranlable attachement au financement public de l'éducation de base, considérée comme la pierre d'angle du développement »³. Un économiste de la Banque mondiale résume ainsi cette croyance largement partagée : « L'instruction et la formation, bien qu'elles soient souvent négligées, contribuent de manière directe à la croissance économique à travers leurs effets sur la productivité, les profits, la mobilité du travail, l'apprentissage du sens des affaires et l'innovation technologique. »⁴

À la lumière de ces professions de foi, vous risquez d'être surpris, comme je l'ai été, de découvrir les effets modestes sur la croissance de la spectaculaire expansion de l'instruction des quatre dernières décennies. Cette incapacité à transformer l'instruction soutenue par les gouvernements en croissance n'est pas sans lien avec notre fil conducteur (les gens réagissent aux incitations). Si les incitations à investir dans l'avenir n'existent pas, faire un effort sur l'instruction ne vaut pas grand-chose. Que le gouvernement vous force à aller à l'école ne modifie pas vos incitations à investir en vue de l'avenir. Former des personnes très compétentes dans des pays où la seule activité rentable consiste à faire pression sur le gouvernement pour obtenir des passe-droits n'est pas très fécond. Acquérir les compétences correspondant à des technologies qui ne sont pas disponibles ne promeut certainement pas la croissance économique.

L'EXPLOSION DE L'INSTRUCTION

En écho aux hymnes célébrant l'instruction, les années 1960 à 1990 ont vu une véritable explosion des taux de scolarisation. En 1990, notamment sous l'impulsion de la Banque mondiale et d'autres donateurs, le taux d'accès à l'école primaire de la moitié des pays du monde

s'élevait à cent pour cent alors que seulement vingt-huit pour cent des pays étaient dans ce cas en 1960. La médiane du taux de scolarisation primaire est passée de quatre-vingts pour cent en 1960 à quatre-vingt-dix-neuf pour cent en 1990. On trouve derrière ces chiffres de véritables miracles, comme le Népal dont le taux d'accès à l'éducation élémentaire est passé de dix pour cent en 1960 à quatre-vingts pour cent en 1990.

En 1960, la situation de l'école secondaire dans certains pays était catastrophique. C'était le cas du Niger où seulement un enfant sur deux cents y avait accès. Mais depuis 1960, le taux médian d'accès à l'enseignement secondaire a plus que quadruplé dans le monde, passant de treize pour cent des enfants en âge d'y assister en 1960 à quarante-cinq pour cent en 1990.

Il en va de même de l'enseignement universitaire puisque vingt-neuf pays n'avaient aucun établissement d'enseignement supérieur en 1960 et que seuls trois pays étaient encore dans ce cas en 1990 : les Comores, la Gambie et la Guinée-Bissau. De 1960 à 1990, le taux médian d'accès à l'enseignement supérieur de l'ensemble de la planète a été multiplié par plus de sept, passant d'un à sept et demi pour cent.

OUÛ EST PASSÉE L'INSTRUCTION ?

Quelle a été l'influence de cette explosion de l'instruction sur la croissance économique ? Hélas, faible voire inexistante, ce que n'ont pas manqué de souligner de nombreuses études. L'absence de croissance en Afrique malgré ce boom a ainsi conduit l'une d'entre elles à se demander : « Où est passée l'instruction ? »⁵ Cette étude fondée sur des séries de données sur la croissance du capital humain n'a pu mettre en évidence une association positive entre la croissance de l'éducation et celle de la production par habitant. (Tout en conservant son caractère statistiquement significatif, cette relation est même parfois négative.)⁶ La figure 4.1 compare l'Asie de l'Est et l'Afrique à partir des chiffres utilisés par cette étude.

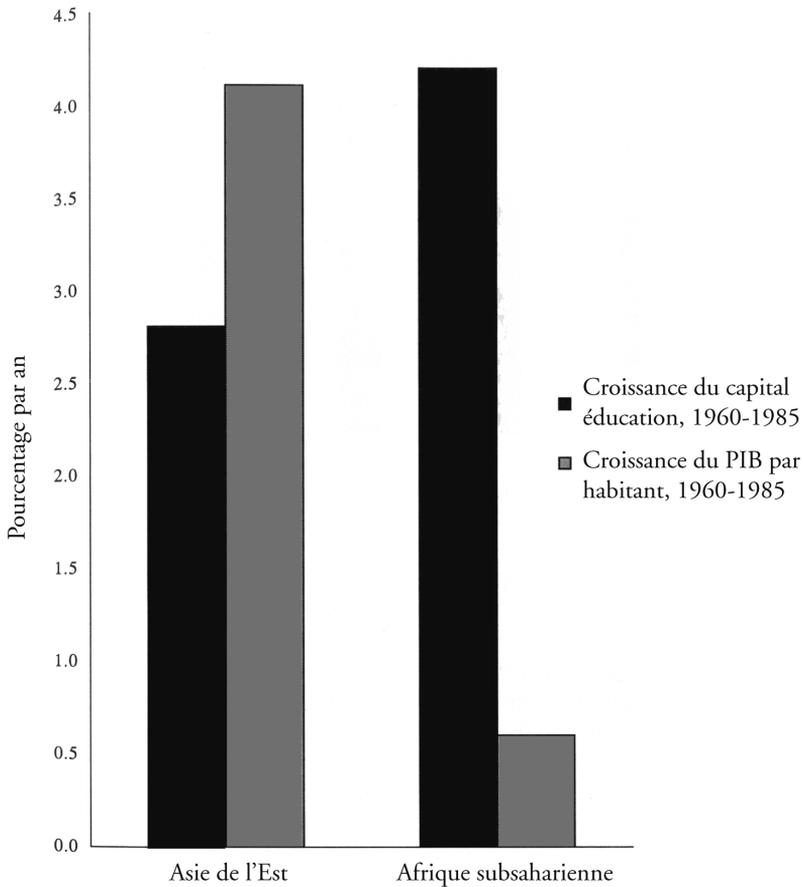


Figure 4.1 Où l'instruction est-elle passée ?⁷

Sur la période 1960-1987, des pays africains comme l'Angola, le Mozambique, le Ghana, la Zambie, Madagascar, le Soudan ou le Sénégal se démarquent en étant à la fois des désastres sur le plan de la croissance et des réussites pour l'essor du capital humain. Des pays, tels le Japon, ont connu une explosion de la croissance malgré une progression modeste de leur capital humain. D'autres pays faisant figure de miracles tels que Singapour, la Corée, la Chine ou l'Indonésie ont connu une croissance soutenue de leur capital humain, mais à un

rythme égal ou inférieur à celui des pays les moins avancés d'Afrique. C'est ainsi que le capital humain de la Zambie a davantage augmenté que celui de la Corée alors que son taux de croissance a été inférieur de sept points de pourcentage à celui de cette dernière.

Cette étude fait aussi remarquer que l'Europe de l'Est et la défunte Union soviétique soutiennent largement la comparaison avec l'Europe de l'Ouest et l'Amérique du Nord quant au nombre d'années de scolarité. Pourtant, nous savons maintenant que leur PIB par habitant se situait bien loin des niveaux de l'Europe de l'Ouest et de l'Amérique du Nord. Par exemple, quatre-vingt-dix-sept pour cent des jeunes Américains fréquentent le secondaire et quatre-vingt-douze pour cent des Ukrainiens en font autant, mais le revenu par habitant de l'Ukraine est neuf fois plus faible que celui des États-Unis.

Un autre fait observable met également en doute la contribution de l'éducation à la croissance. Le taux de croissance par habitant médian du groupe des pays les plus pauvres a chuté au cours du temps : 3 % dans les années 1960, 2,5 % durant la décennie 1970, -0,5 % pour la décennie 1980 et 0 % lors des années 1990. Or cet effondrement correspond au boom de l'éducation.

Parce que les conclusions de cette étude ne laissent pas de surprendre, il vaut la peine de vérifier qu'elles sont corroborées par d'autres études⁸. Deux autres économistes menèrent une étude similaire sur la période 1965-1985 pour analyser la relation entre la croissance et la variation du nombre moyen d'années de scolarité de la main-d'œuvre⁹. Ils en concluent à l'absence de corrélation entre l'augmentation du nombre d'années de scolarité et la croissance du PIB par habitant, absence qui demeure vraie même en contrôlant les autres déterminants de la croissance. (Par contre, ils mettent en évidence une relation positive entre le niveau initial d'éducation et la croissance ultérieure de la productivité.)

Vous pourriez rétorquer que l'Afrique biaise ces études, peut-être en raison de la situation initiale déplorable de son instruction, qui pourrait avoir artificiellement gonflé l'évolution de son capital humain, raisonnement d'autant plus valable que nous savons la faiblesse de sa croissance. Mais cette seconde étude met en lumière l'absence de corrélation entre la croissance de la scolarisation et la croissance du PIB, même lorsque l'on exclut les pays africains de l'échantillon. Il n'y a pas

davantage de corrélation lorsqu'on utilise le changement absolu dans le nombre d'années de scolarité au lieu du changement relatif. Par ailleurs, soulignons que l'expansion de l'éducation a eu des effets très différents au sein même du continent africain (figure 4.2).

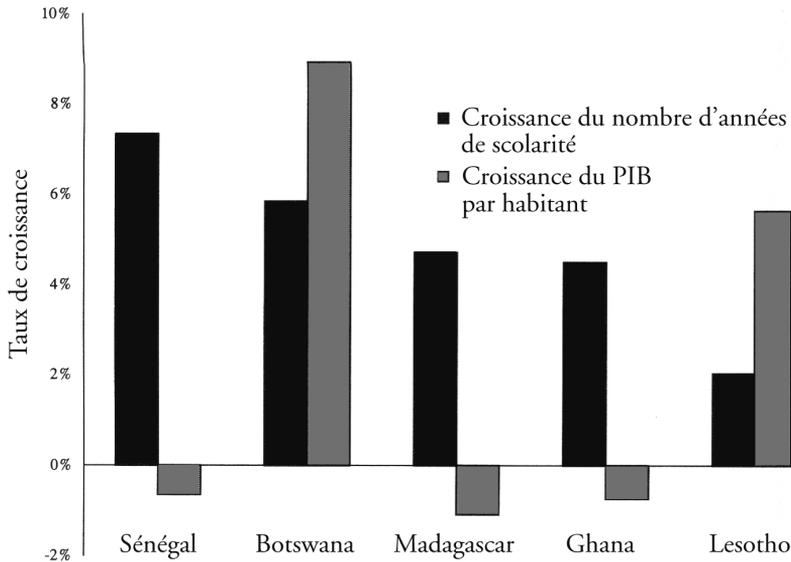


Figure 4.2 Diversité des effets de l'expansion de l'éducation sur la croissance en Afrique, 1965-1985¹⁰

Cette étude a bien mis au jour une corrélation entre le niveau initial de l'éducation et la croissance ultérieure de la productivité : un pays initialement mieux doté en capital humain croît plus vite grâce à ses effets sur la productivité. Dans la même veine, d'autres économistes ont trouvé que la croissance de la production dépend positivement du niveau initial de scolarisation¹¹. Cette relation est le plus souvent considérée comme transitoire. Lorsque le capital humain est abondant relativement au capital physique, le rendement d'un investissement d'équipement est élevé, ce qui génère de la croissance jusqu'à ce que leurs niveaux s'ajustent de nouveau¹².

Cette relation est nécessairement provisoire puisqu'une croissance qui dépendrait de la scolarisation initiale n'aurait pas grand sens sur le

long terme. Comme le souligne la première étude sur laquelle nous nous sommes appuyés, la croissance tend à fluctuer autour d'une moyenne alors que la scolarisation montre une tendance marquée à la hausse. Les faits sont têtus : la croissance mondiale moyenne ne fit que décroître de 1960 à 1990 en dépit de la progression de l'instruction. Autant le niveau initial de scolarisation peut contribuer à enclencher la croissance sur des périodes courtes de dix ou vingt ans, autant le considérer comme un déterminant de la croissance de long terme n'a pas grand sens.

Une troisième équipe d'économistes constata que les différences de croissance entre nations ont peu à voir avec les écarts de croissance du capital humain. Ils notent que lorsque la croissance d'un pays dépasse la moyenne d'un point de pourcentage, seulement 0,06 point y est dû à la croissance plus rapide du capital humain contre 0,91 point découlant de la croissance de la productivité. (La contribution du capital physique, autre facteur également supposé être une clé du développement, ne s'élève qu'à 0,03 point de pourcentage.)¹³

Une quatrième étude soulève un problème plus subtil en posant la croissance du capital humain comme une force majeure en arrière-plan de la croissance. Si la croissance du capital humain est le moteur de la croissance du PIB, on devrait constater un essor du capital humain dans les économies en plein boom. Cela implique que les travailleurs jeunes aient considérablement plus de capital humain que ceux dont l'instruction remonte à des temps plus anciens. On devrait donc observer des salaires plus élevés chez les jeunes. Or, partout, les salaires augmentent avec les années d'expérience ; les travailleurs les plus âgés sont significativement mieux rémunérés que les jeunes, même dans les économies en forte croissance. Sans nier la valeur de l'expérience, nous pourrions néanmoins nous attendre à ce que la hausse des salaires avec l'expérience soit plus modérée dans les pays en forte croissance du fait de la meilleure dotation des jeunes en capital humain. Cette théorie ne s'accommodant pas du réel, nous en concluons que, dans une économie en pleine expansion, la croissance du capital humain n'est pas assez rapide pour avoir provoqué cet essor¹⁴.

Cette étude pointe une faille encore plus sérieuse. La relation de causalité entre le niveau initial de scolarisation et la croissance pourrait bien être inverse. S'il est possible d'anticiper la croissance dans une cer-

taine mesure, alors le taux de rendement de l'éducation présente s'en trouve augmenté. L'éducation a plus de valeur là où le salaire des personnes qualifiées s'améliore rapidement que là où il stagne. L'ampleur de la relation entre le degré initial de scolarisation et la croissance ultérieure s'accorde mieux avec l'idée que la croissance est la cause de la scolarisation que l'inverse¹⁵.

Si l'on fait la somme de toutes ces considérations, l'éducation apparaît comme une autre formule magique qui a déçu les espoirs qui étaient placés en elle.

L'ÉDUCATION ET LE REVENU

Cette conclusion demeure extrêmement controversée. En dépit de l'incapacité du capital physique comme du capital humain à expliquer la croissance, nombre d'économistes affirment qu'ils rendent bien compte des grandes différences de revenu entre les pays. Ces économistes, parmi lesquels figure Gregory Mankiw, professeur à Harvard, font remarquer que, dans le modèle de Solow, le revenu est déterminé sur le long terme par l'épargne sous forme de capital physique et de capital humain. Dans ses travaux, Mankiw a recours au pourcentage des enfants inscrits à l'école secondaire comme mesure de l'épargne en capital humain. Il y a en effet une forte corrélation entre le ratio d'inscription dans le secondaire et le niveau de revenu, et Mankiw montre que ses mesures de l'épargne sous forme de capital humain et physique peuvent expliquer jusqu'à soixante-dix-huit pour cent des différences de revenu par habitant entre les nations¹⁶. Comment réconcilier cette conclusion avec l'inexistence d'une relation entre croissance de la production et croissance du capital humain que nous avons avancée ?

Avant de revenir à cette question, notons l'habileté dont Mankiw fait preuve en adjoignant le capital humain au modèle de Solow. Chez Solow, l'accumulation du capital physique ne peut être à l'origine de la croissance en raison des rendements décroissants, d'autant plus pesants que la part du capital physique dans la production est réduite (en général entre un quart et un tiers). Une fois que vous ajoutez le capital humain, la part totale du capital s'élève jusqu'à quatre-vingts pour cent, ce qui tend à réduire la pression des rendements décroissants.

C'est comme si nous augmentions en même temps la quantité de farine et de lait dans notre exemple des pancakes ; ces deux ingrédients étant la base de notre recette, nous pouvons ainsi augmenter notre production de beaucoup, même sans modifier la quantité des autres ingrédients. De la même manière, Mankiw avance qu'il est possible d'augmenter la production par l'ajout conjoint de capital physique et de capital humain. Cela revient à dire qu'avec la même technologie, des pays peuvent avoir des revenus très différents simplement en raison de niveaux d'accumulation du capital différents. Comme Mankiw, nombre d'auteurs rattachent la forte croissance de l'Asie orientale à sa forte accumulation de capital physique et humain¹⁷.

Mankiw s'attaque également à la question de la croissance lente des pays pauvres. Souvenons-nous que les pays pauvres étaient censés croître plus vite qu'ils ne l'ont fait. Mankiw montre qu'à niveau égal d'accumulation du capital et d'éducation, la croissance des pays pauvres tend à s'accélérer. Cela revient à dire que l'idée de convergence contenue dans le modèle de Solow étendu aux tropiques n'a pas besoin d'être vraie. Les pays dont les niveaux d'accumulation du capital et d'éducation diffèrent suivraient simplement des trajectoires de croissance différentes. Ceux qui épargnent en masse (à la fois sous la forme de capital humain et de capital physique) chemîneraient vers la richesse tandis que les autres avanceraient vers la misère. Plus un pays promis à une destinée d'opulence serait pauvre, et plus son cheminement vers cet état serait rapide. Une autre étude, tout aussi célèbre mais reposant sur des variables de contrôle différentes de celles de Mankiw, mit également en lumière le rythme accéléré de la croissance des pays pauvres¹⁸.

En troisième lieu, Mankiw s'attaque à l'objection tenant aux flux de capitaux. Il suppose que le capital humain (les personnes compétentes) n'est pas mobile entre les pays, contrairement au capital physique. Si la pauvreté s'explique par le manque de capital humain, les investisseurs internationaux n'investissent pas dans les pays pauvres parce que du travail qualifié est nécessaire à l'obtention de rendements satisfaisants des machines. Cela pourrait expliquer pourquoi le capital afflue davantage vers les pays riches que vers les pays pauvres.

Hélas, les séduisantes constructions intellectuelles ne résistent pas toujours à un examen serré. Trois difficultés nous font rejeter la rela-

tion que voit Mankiw entre le taux d'accès à l'enseignement secondaire et le revenu.

Première difficulté, l'accès à l'enseignement secondaire est une mesure très étroite de l'accumulation de capital humain. Quels sont les résultats en recourant à l'enseignement primaire ? Avec l'enseignement primaire, la relation est beaucoup moins satisfaisante. Il paraît n'y avoir aucune relation forte tant que le taux d'inscription en primaire passe de 0,2 à 0,9. (Tous les pays ayant évolué ainsi sont des pays pauvres.) Les nombreux pays où la scolarisation primaire est généralisée semblent obtenir un revenu moyen supérieur à ce groupe mais ils se caractérisent aussi par un incroyable éventail de revenus, certains étant très pauvres et d'autres très riches. En résumé, l'instruction primaire varie beaucoup moins d'un pays à l'autre que l'éducation secondaire et explique une part bien moins grande des différences de revenu entre pays. Focalisant exclusivement son attention sur l'enseignement secondaire, les travaux de Mankiw exagèrent l'hétérogénéité des situations quant à l'éducation¹⁹.

Le second problème réside dans les rendements du capital humain dans les conditions que stipule Mankiw. Il suppose que les flux de capitaux tendent à égaliser les taux de rendement du capital physique. Donc seul le capital humain peut avoir des rendements dissemblables selon les pays. Expliquer les différences de revenu au moyen du seul capital humain revient au même que le faire avec le capital physique : c'est expliquer ces écarts considérables au moyen d'un ingrédient relativement mineur du revenu. Comme Paul Romer, professeur à Stanford, l'a fait remarquer, si des pays sont pauvres parce qu'ils manquent de main-d'œuvre qualifiée, ceux qui y sont bien formés devraient toucher des salaires très élevés.

Revenons à notre comparaison des États-Unis avec l'Inde. En 1992, le revenu par habitant américain était quatorze fois supérieur à celui de l'Inde. Le salaire du personnel américain non qualifié est également quatorze fois supérieur. Le travail non qualifié étant abondant en Inde relativement au travail qualifié, le salaire d'un emploi qualifié indien devrait être trois fois supérieur au niveau américain si les hypothèses de Mankiw s'avéraient justes²⁰. On devrait donc assister à des migrations de travailleurs qualifiés des États-Unis vers l'Inde. Au lieu de quoi c'est l'inverse qui se produit. Qui plus est, si les prédictions de Mankiw

étaient vraies, nous devrions nous attendre à ce que les Indiens non qualifiés, plutôt que les travailleurs indiens qualifiés, soient ceux qui désirent s'installer aux États-Unis. Or la probabilité qu'un Indien instruit émigre vers les États-Unis est 14,4 fois plus élevée que pour un Indien sans qualification.

Cette propension des Indiens instruits à émigrer vers les États-Unis est une illustration du phénomène universel de la fuite des cerveaux. Une étude récente de soixante et un pays pauvres montre que, dans tous ces pays, les personnes ayant au moins achevé leur secondaire ont plus de probabilité de s'expatrier aux États-Unis que ceux qui ont tout au plus suivi l'école primaire. Dans cinquante et un de ces pays, la probabilité de départ des diplômés de l'Université surpasse celle de ceux qui se sont arrêtés au secondaire. Certains pays perdent ainsi la majeure partie de leur main-d'œuvre qualifiée au profit des États-Unis. Au Guyana, d'après une estimation prudente, soixante-dix-sept pour cent des diplômés de l'Université vivent aux États-Unis²¹.

Nous observons donc l'inverse de la prédiction de Mankiw, parce que l'écart des salaires est en fait à l'avantage des pays riches. À Bombay, un ingénieur gagne deux mille trois cents dollars par an alors que la même personne en toucherait cinquante-cinq mille à New York²². Les salaires des emplois qualifiés indiens ne sont pas trois fois supérieurs à ceux des États-Unis mais vingt-quatre fois inférieurs.

Le modèle de Mankiw implique également pour l'Inde un ratio salaire qualifié sur salaire non qualifié très élevé. Selon Mankiw, aux États-Unis, le salaire d'un emploi non qualifié est quatorze fois supérieur à son équivalent indien. Par ailleurs, le salaire d'un emploi qualifié indien devrait être trois fois supérieur à celui d'un emploi américain équivalent. Aux États-Unis, comme la main-d'œuvre qualifiée est deux fois mieux payée que la main-d'œuvre non qualifiée, le salaire d'un emploi qualifié indien devrait être quatre-vingt-quatre fois celui d'un emploi non qualifié. Si les gens réagissent aux incitations, on devrait assister à une course à la formation en Inde. Le taux de rendement de l'éducation devrait être quarante-deux fois plus élevé en Inde qu'aux États-Unis. Mais une telle différence abyssale n'existe pas plus en Inde que dans n'importe quel autre pays. En Inde, le salaire des ingénieurs est seulement trois fois supérieur à celui des ouvriers du BTP. Les études concluent que dans les pays pauvres, les rendements

de l'éducation sont au mieux deux fois supérieurs à ceux des pays riches (et non quarante-deux fois plus), et encore cette différence est-elle due au coût d'opportunité de la formation (les salaires auxquels on renonce) inférieur dans les pays pauvres²³.

Le troisième problème tient au sens de la causalité. Que se passerait-il si l'éducation n'était en fait qu'un luxe auquel on s'adonne à mesure qu'on s'enrichit ? Dans ce cas, naturellement, la demande en établissements secondaires s'accroîtrait à mesure que le revenu par habitant augmenterait, mais cela ne prouverait en rien que les lycées rendent les gens plus productifs.

Cela nous amène à un problème plus fondamental. Même si nous acceptons l'argument de Mankiw selon lequel les différences de revenu s'expliquent par les écarts des niveaux d'épargne, comment expliquer les disparités des taux d'épargne ? L'approche de Mankiw ne fait que transférer le problème de l'explication des différences de croissance à celui de l'explication des disparités des taux d'épargne entre nations. Je n'aime pas l'idée consistant à dire des nations pauvres qu'elles se trouvent dans cette situation parce qu'elles ne sont pas naturellement économes. Avec de tels raisonnements, on n'est pas loin de les blâmer pour leur propre pauvreté.

INSTRUCTION ET INCITATIONS

Ce que les gens font de leurs compétences indique pourquoi elles ne sont pas forcément d'une grande utilité pour une société qui désire croître. Il se pourrait bien en effet que l'activité la plus rentable dans une société fortement étatisée consiste à obtenir des passe-droits. Un gouvernement qui fixe le taux de change, contrôle les transactions sur les devises étrangères et laisse s'installer une inflation élevée, crée des opportunités de profit. Cela incite les personnes qualifiées au lobbying pour obtenir le droit d'acheter des devises au taux de change officiel, faible, afin de les revendre sur le marché noir, non sans avoir amassé un joli bénéfice. Ce type d'activité ne contribue pas à la croissance du PIB ; il ne fait que redistribuer le revenu des exportateurs obligés d'échanger leurs dollars au cours officiel au profit des intermédiaires opérant sur le marché noir. Un gouvernement interventionniste peut

pousser les personnes qualifiées à opter pour des activités qui redistribuent le revenu plutôt que des travaux qui génèrent de la richesse. (Fait saugrenu qui vient à l'appui de cette affirmation : les économies riches en juristes croissent moins vite que celles où abondent les ingénieurs.)²⁴ Par conséquent, les économies où il existe un marché noir des changes ont une croissance plus faible, indépendamment de leur niveau de scolarisation. À l'opposé, les économies dont la prime de change du marché noir est faible prospèrent davantage avec un niveau élevé de formation qu'avec un niveau faible. L'éducation n'est payante que lorsque le gouvernement incite à la création de richesse plutôt qu'à la redistribution.

Autre indice de la faible valeur de l'explosion de l'instruction, c'est souvent l'État qui l'a conduite en la rendant obligatoire et en assurant la gratuité. Or les objectifs administratifs en faveur de l'enseignement primaire généralisé ne créent pas en eux-mêmes les incitations à investir dans le futur, facteur fondamental pour la croissance. La qualité de l'instruction n'est pas la même dans une économie confrontée à des incitations à investir dans l'avenir que dans une économie qui en est dépourvue. Dans le premier cas, les élèves sont motivés, les parents s'impliquent dans le suivi de la qualité de l'enseignement et les professeurs sont encouragés à enseigner. Dans la seconde situation, les étudiants font les pitres quand ce n'est pas l'école buissonnière, les parents préfèrent que leurs enfants travaillent à la ferme, et les professeurs tuent le temps en ayant l'impression d'être des baby-sitters surqualifiés.

La corruption, les salaires misérables des enseignants et les dépenses insuffisantes en manuels, papier et crayons sont des problèmes qui ruinent les incitations à une instruction de qualité.

Voici un témoignage des habitants de la ville de Vila Junqueira, située au Brésil : « L'école publique tombe en ruines. Ses professeurs, quand ils sont présents, sont mauvais. Ni la sécurité ni un minimum d'hygiène ne sont respectés. » Les habitants du Malawi interrogés expliquent quant à eux que :

Le gouvernement a introduit l'école primaire gratuite et promet de procurer toutes les fournitures de base telles que cahiers, stylos et crayons. Or, elles se font toujours attendre et nous devons toujours les acheter nous-mêmes. Le gouvernement

n'est pas en cause : c'est l'encadrement des écoles qui est coupable de malversations ; nous avons ainsi observé plusieurs professeurs en train de vendre cahiers et stylos. Il n'est par ailleurs pas rare que les enfants rentrent à la maison sans avoir assisté au moindre cours parce que les professeurs ne sont pas motivés et se plaignent de conditions de travail déplorables. C'est vrai que leurs salaires sont particulièrement faibles. Dans ce contexte, il n'est pas étonnant qu'ils mettent la main sur les ressources du programme d'enseignement primaire gratuit. Le niveau de l'instruction s'en ressent puisque seuls dix élèves de notre école ont pu accéder au secondaire au cours des six dernières années.²⁵

Au Pakistan, les hommes politiques attribuent les postes d'enseignant sur la base du copinage et les trois quarts des professeurs ne pourraient pas réussir les examens qu'ils font passer à leurs élèves. Lors des examens justement, la tricherie est pratiquée à grande échelle, les professeurs chargés de la surveillance se montrant apeurés ou dénués de tout scrupule. À l'école publique, la langue d'enseignement est l'Urdu bien que la langue de travail de cette société plurilingue soit l'anglais. Certaines des écoles islamiques sont subventionnées alors que les élèves y apprennent principalement le Coran. Les autres écoles publiques offrent un enseignement de si piètre qualité que tous ceux qui peuvent se le permettre envoient leurs enfants dans de coûteuses écoles privées. Il est arrivé que des élèves de factions religieuses rivales s'affrontent à la kalachnikov dans des écoles publiques²⁶. Que peut-on attendre de bon lorsqu'on dénombre davantage d'armes que de manuels dans les écoles²⁷ ?

Bien que les enseignants soient souvent mal rémunérés, il arrive aussi qu'ils soient en trop grand nombre. Il est également fréquent que les dépenses consacrées aux salaires des professeurs (un moyen pratique d'entretenir le clientélisme politique) soient beaucoup plus importantes que celles destinées aux manuels, au papier et aux crayons. Filmer et Pritchett décèlent des rendements dix à cent fois supérieurs pour la dépense affectée au matériel scolaire par rapport aux décaissements destinés aux professeurs, ce qui signifie que le matériel scolaire est très rare relativement aux enseignants²⁸.

Troisième indice de cet échec de l'éducation, les compétences de haut niveau ne sont productives que si elles s'appuient sur des équipe-

ments évolués, l'adoption de technologies avancées et autres investissements qu'on ne trouve que dans une économie dont les incitations sont favorables à la croissance. Sans incitation à croître, il n'y a rien pour compléter les compétences, qui ne servent donc à rien. On rencontre ainsi des chauffeurs de taxi surdiplômés ou bien l'on assiste à l'émigration des personnes qualifiées vers les pays riches, où elles peuvent travailler sur des équipements et avec des techniques de leur niveau.

Il est vrai que le développement de compétences pointues pourrait conduire par lui-même à investir dans des équipements évolués et à adopter les technologies les plus avancées. Mais si les politiques publiques ont détruit les incitations favorables à la croissance, il n'en ira pas ainsi.

CONCLUSION

En dépit de tous les nobles sentiments qu'inspire l'éducation, le rendement de l'explosion de l'instruction des quatre dernières décennies s'est révélé décevant. Apprendre est une bonne chose, mais les objectifs administratifs de taux d'inscription et la rhétorique pesante des commissions internationales ne créent pas en elles-mêmes l'incitation à croître. Dans notre quête de la croissance, l'éducation est une autre formule magique en échec.

La création de compétences répond aux incitations à investir dans le futur. Certes, aucun pays n'est devenu riche avec une population complètement illettrée, mais le fait d'aller à l'école est peut-être une piètre mesure de la création de compétences.

Réalisant tardivement que le manque d'incitations en faveur de la croissance pourrait être tenu responsable des résultats décevants de l'accumulation des machines et des écoles, la communauté internationale épousa ensuite une autre idée : contrôler la croissance de la population afin de faire des économies sur les machines et les écoles.

Intermède

SANS DOMICILE FIXE

Depuis dix-sept ans, le Soudan est le théâtre d'une guerre civile entre le Nord et le Sud. C'est la seconde depuis l'indépendance, la première ayant duré dix-sept ans. Ce conflit n'est que le prolongement de tensions ethniques qui existent depuis des siècles. (Pour simplifier à l'excès, l'affrontement oppose le Nord arabe et musulman au Sud africain et chrétien.) C'est la promulgation par le président Numayri de la charia, la loi islamique, en septembre 1983, qui déclencha cette nouvelle guerre civile²⁹.

Au début de la guerre, environ vingt mille garçons de sept à dix-sept ans du sud du Soudan durent fuir leurs villages, effrayés à l'idée que le gouvernement les incorpore dans l'armée du nord. Certains marchèrent six à dix semaines pour se réfugier dans des camps en Éthiopie. Ils durent traverser de grandes étendues sauvages et certains perdirent leurs couvertures, leurs chaussures, leurs vêtements et leurs marmites. Certains moururent de maladie ou de famine. Les survivants trouvèrent provisoirement refuge en Éthiopie.

Mais en mai 1991, un nouveau gouvernement éthiopien leur intima l'ordre de partir et ils durent rentrer au Soudan. C'était pendant la saison des pluies et certains des garçons se noyèrent en essayant de traverser les rivières. Les autres parvinrent à un camp de réfugiés tenu par la Croix-Rouge au Soudan. Mais les combats éclatèrent à nouveau autour d'eux à la fin de l'année 1991 et ils durent se mettre à l'abri dans des camps kenyans. Depuis 1992, l'Unicef a réuni environ mille deux cents enfants avec leurs familles. Les autres sont toujours dans les camps du Kenya. Comme le déclarait Simon Majok, un garçon de quatorze ans, « nous, enfants du Soudan, n'avons pas eu beaucoup de chance »³⁰.

En 1999, des reportages faisaient état d'enfants soudanais en fuite vers le Kenya, cette fois en raison de conflits interethniques dans le sud³¹. En mars 2000, l'organisation Christian Solidarity International (CSI) dénonça l'asservissement par les forces pro-gouvernementales de cent quatre-vingt-huit femmes et enfants du Sud du Soudan à la suite de raids contre trois villages du nord de la région de Bahr al Ghazal³².