



Alex Kent/Global Campaign for Education

L'éducation au bord du précipice

Le nouvel élan du FMI va-t-il faciliter ou bloquer les avancées vers les objectifs éducatifs ?

Campagne mondiale pour l'éducation, avril 2009

SOMMAIRE

Acronymes	3
Introduction	4
1. Le plaidoyer en faveur de l'éducation	6
2. Qu'est-ce qui a entravé le recrutement des enseignants ?	9
2.1 Les plafonnements de la facture salariale du secteur public	9
2.2 L'arsenal stratégique du FMI : inflation faible à un chiffre, déficit fiscal modéré ou nul et constitution de réserves	12
Étude de cas : Éducation et stabilité macroéconomique : le cas du Malawi	15
3. Le nouveau FMI : une véritable nouveauté ?	16
3.1 Existe-t-il de nouvelles tendances dans les accords conclus entre le FMI et les PFR depuis septembre 2008 ?	16
3.2 Procédures dites de 'Stand-by Arrangement' – Quoi de neuf de ce côté ?	21
3.3 Les nouveaux instruments du FMI – Feront-ils la différence ?	22
3.4 De l'argent frais à partir des ventes d'or – Une aide pour l'éducation ?	23
3.5 La nouvelle gouvernance du FMI – Des changements à l'horizon ?	23
4. Le rôle de l'aide et l'impact du pessimisme du FMI	25
5. Conclusions	27
6. Recommandations	29

ACRONYMES

BIE – Bureau indépendant d'évaluation

CME – Campagne mondiale pour l'éducation

DFID – Département britannique pour le développement international

DTS – Droits de tirage spéciaux

EPT – Éducation pour tous

FASR - Facilité d'ajustement structurel renforcée

FAS – Facilité d'ajustement structurel

FMI – Fonds monétaire international

FRPC – Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance

FTI – Initiative Fast Track

G8 – Groupe des huit

G20 – Groupe des vingt

ISP – Instrument de support politique

LCF – Ligne de crédit flexible

OIT – Organisation internationale du travail

OMD – Objectifs du Millénaire pour le développement

PAS – Programme d'ajustement structurel

PCE – Facilité de protection contre les chocs exogènes

PFR – Pays à faible revenu

PIB – Produit intérieur brut

PNB – Produit national brut

PNUD – Programme de développement des Nations Unies

PTR – Ratio élèves/enseignant

PTTR – Ratio élèves/enseignant formé

SBA – Procédure dite de Stand-By Arrangement

UK – Royaume-Uni

UNESCO – Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

USA – États-Unis d'Amérique

REMERCIEMENTS

La Campagne mondiale pour l'éducation remercie ses collègues d'ActionAid International, du Center for Global Development, d'EURODAD, du groupe de travail du FMI, d'Oxfam International, du Third World Network et de WEMOS pour leurs précieuses contributions et leurs recommandations dans cette analyse des politiques et des impacts du FMI. Nous avons puisé dans leur science collective pour réaliser ce rapport, mais toute omission, erreur ou lacune constatée appartient à notre seule responsabilité.

Ce rapport a été rédigé par le Secrétariat de la CME et ne reflète pas nécessairement les opinions de tous les membres.

www.campaignforeducation.org

INTRODUCTION

Lorsqu'en 2000, les dirigeants mondiaux se sont unis pour promettre l'éducation pour tous avant 2015, 100 millions d'enfants étaient exclus de toute scolarité. Depuis, des progrès considérables ont été réalisés, et il y a 25 millions d'enfants en moins qui ne sont pas scolarisés. En tenant compte de l'augmentation de la population mondiale, cela veut dire que 40 millions d'enfants supplémentaires vont à l'école. À l'évidence, il faut accélérer les progrès au cours des prochaines années pour atteindre les objectifs d'éducation, mais la récession financière mondiale de 2008 fait craindre un blocage des avancées. Tout dépend de la manière dont les gouvernements vont répondre à la crise financière et si l'investissement dans l'éducation sera considéré comme une part de la solution à la crise.

Aujourd'hui, la réponse mondiale la plus significative face à la récession globale a été exprimée lors de la réunion du G20 à Londres en mars 2009. Les dirigeants du sommet du G20 ont promis de mettre en place des mesures fiscales stimulantes au niveau national pour maintenir un niveau élevé de consommation et soutenir le commerce mondial. De telles mesures fiscales nationales peuvent contribuer à protéger et développer les dépenses en faveur de l'éducation – comme cela s'est passé aux USA et au Royaume-Uni. Effectivement, les investissements pour l'éducation et la formation figurent dans le communiqué du G20 comme un facteur prioritaire de stimulation de l'économie, et comme une stratégie centrale pour sortir de la récession mondiale. Toutefois, ces bonnes paroles sur l'éducation concernaient les pays du G20 eux-mêmes – alors que la plupart des enfants non scolarisés dans le monde vivent dans des pays à faible revenu (PFR).

S'agissant des PFR, la principale réponse du G20 a consisté à promettre que des fonds leur seraient fournis par le biais du Fonds monétaire international (FMI). Plus précisément, les engagements suivants ont été pris :

- 250 milliards USD doivent être fournis dans le cadre des Droits de tirage spéciaux (DTS), une allocation sans condition de la réserve monétaire du FMI. Malheureusement, seuls 7,5 % de ce montant (19 milliards USD) semblent réservés aux PFR.
- 500 milliards USD sont prévus sous forme de promesses de financement (pour le FMI), avec 250 milliards USD disponibles immédiatement et le restant approuvé ultérieurement. On ignore quel pourcentage de ces sommes sera attribué aux PFR et dans ce cas, quelles conditions seront posées.
- 6 milliards USD ont aussi été promis sous forme de « financements concessionnels » pour les pays les plus pauvres, et proviendront de la vente des réserves d'or du FMI. Mais il n'a pas encore été décidé comment l'or serait vendu ni à quelles conditions les PFR auront accès à ces fonds.

Il est très probable que les montants fournis aux PFR seront bien moins importants que les énormes sommes consacrées par les pays riches au sauvetage des banques et à la protection de leurs économies. Néanmoins, grâce aux efforts de quelques-uns, il y a certainement une possibilité de mobiliser des fonds pour les PFR qui, dans le contexte de crise, risquent de ne pas pouvoir accéder à d'autres lignes de crédit.

La question est de savoir quelles seront les conditions attachées à ce financement. L'histoire montre que lorsque le FMI a prêté des sommes importantes suite aux récessions précédentes, il les a accompagnées de politiques économiques défavorables pour les PFR, qui ont freiné leur croissance et mis à mal leurs secteurs de l'éducation et de la santé. Aujourd'hui, les pays riches ont rejeté en grande partie cette orthodoxie économique (par exemple, en suspendant les objectifs de prêts liés au secteur public et en se concentrant sur des mesures de stimulation de l'économie) et il faut que toutes les nations aient la possibilité de faire des choix similaires. Les défenseurs de l'éducation et de la santé ont exprimé de sérieuses préoccupations depuis de nombreuses années au sujet des conditions macroéconomiques traditionnellement imposées par le FMI, qui ont plus affaibli qu'encouragé l'investissement dans l'éducation. Si ces conditions persistent, les gouvernements des PFR auront peu de possibilités de concevoir leurs propres mesures de stimulation fiscale pour maintenir le niveau de leurs dépenses éducatives, à l'instar des pays du G20. Malheureusement, le dernier sommet du G20 n'a pas conditionné son soutien au FMI à la réforme de ces conditionnalités.

En réalité, il semble que quelques-uns des nouveaux pays du G20 cherchaient avant tout à renforcer leur position au sein de la gouvernance du FMI (pour briser la domination du G8) – et il n'a pas été suffisamment question de la nécessité de réformer plus largement le FMI.

Ce nouvel investissement semble avoir donné au FMI un nouveau rôle plus étendu. Avant la crise financière mondiale, l'organisation peinait à définir son rôle dans le monde et sa légitimité était sérieusement mise en doute¹. Dorénavant, le FMI dispose de suffisamment de ressources pour réaffirmer son autorité sur les politiques macroéconomiques dans les PFR, et possède en outre un réel monopole sur le contrôle et la gestion des ressources financières destinées à éviter le pire aux pays dans la crise mondiale actuelle.

En théorie, on distingue des signes prometteurs. Dominique Strauss Kahn, le directeur général du FMI, a insisté sur la nécessité de réformer le Fonds et a promis de sérieusement revoir les conditionnalités attachées aux prêts consentis aux PFR. Ce rapport s'efforce de déterminer si ces signaux et ces accords conclus entre le FMI et les PFR depuis la crise financière de septembre 2008 suffisent à donner une vision optimiste de l'avenir aux défenseurs de l'éducation.

Le premier chapitre défend l'idée que l'investissement dans l'éducation, et en particulier dans les enseignants, constitue une part cruciale de la réponse à la récession dans les PFR. Le chapitre 2 met en évidence les obstacles qui freinent l'augmentation des investissements dans l'éducation – et étudie comment les conditions stratégiques traditionnelles et les récentes évolutions politiques du FMI affectent l'éducation. Le chapitre 3 s'intéresse ensuite aux promesses de changement et aux nouveaux instruments qui ont été élaborés. Y'a-t-il eu un quelconque changement concret dans la démarche du FMI depuis l'apparition de la récession mondiale en septembre 2008 ? Dans le chapitre 4, nous nous demandons si l'aide peut contribuer à la solution et nous analysons la manière dont les politiques du FMI se répercutent sur l'aide à l'éducation. Pour terminer, nous présentons nos conclusions et proposons quelques recommandations pour l'avenir.



Alex Kent/Global Campaign for Education

1. LE PLAIDOYER EN FAVEUR DE L'ÉDUCATION

« La dernière chose à faire pour un gouvernement, au milieu d'une période de récession, est de réduire les dépenses. » Barack Obama, Président des États-Unis²

Stipulé depuis la rédaction de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, le droit à l'éducation a depuis été réaffirmé dans d'innombrables conventions et traités internationaux ainsi que par la plupart des Constitutions nationales. Les objectifs de l'Éducation pour tous et les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) ont été établis en 2000 pour fixer des repères et permettre au monde d'assumer cette responsabilité. Dans la conjoncture actuelle de crise financière mondiale, plus que jamais auparavant, il existe une possibilité d'accélérer les progrès en vue de délivrer ce droit fondamental.

Une stratégie clé évidente pour aider les pays à traverser la crise financière internationale consiste à augmenter l'investissement public dans l'éducation. Des populations éduquées et en bonne santé sont davantage en mesure de participer à la vie sociale et d'y apporter des contributions durables ; elles constituent également la meilleure ligne de défense pour la survie et le redressement économique d'un pays. Les avantages de l'éducation – première ligne de défense, mais aussi solution face à la crise économique, et investissement extrêmement rentable à long terme – sont défendus par les gouvernements des pays riches dans leurs propres politiques nationales et leurs lignes budgétaires. Malheureusement, on ne voit surgir nulle part dans les actions et les plans de renflouement à travers le monde, un appel ou un engagement à réformer le financement de l'éducation³ de manière à se rapprocher, sans aller jusqu'à imaginer les atteindre, des buts de l'EPT en 2015.

L'éducation fournit l'une des stratégies les plus intelligentes, les plus rentables et les plus équitables pour soutenir un développement durable à long terme. Les liens entre l'éducation et les autres bénéfices en termes de développement sont connus des experts du développement depuis longtemps. C'est peut-être pour cette raison que non seulement un, mais deux objectifs de l'EPT – l'éducation primaire universelle d'ici à 2015 et la parité des genres dans l'éducation en 2005 – ont été adoptés dans les OMD.

- Des personnes éduquées sont des personnes en meilleure santé. Les taux de contamination par le VIH/SIDA sont réduits de moitié chez les jeunes qui terminent un cycle complet d'éducation primaire. Si chaque fille et chaque garçon bénéficiaient d'une scolarité primaire complète, au moins 7 millions de nouveaux cas de VIH pourraient être évités au cours des dix prochaines années.⁴
- L'éducation est une arme contre la faim. Il a été prouvé que l'éducation des femmes constituait le facteur le plus significatif de réduction de la malnutrition entre 1970 et 1995, davantage que la disponibilité accrue de nourriture.⁵
- L'éducation sauve des vies. Un enfant dont la mère est éduquée a deux fois plus de chances de survivre après l'âge de cinq ans.⁶

Le plus frappant peut-être dans le contexte actuel est l'aspect économique de l'éducation. Une éducation de bonne qualité apporte aux individus les savoirs et les compétences dont ils ont besoin pour trouver un emploi et améliorer leurs revenus, ce qui, sous de bonnes conditions, peut avoir un réel impact sur la pauvreté dans son ensemble et la croissance nationale. Les études ont démontré invariablement l'existence d'un lien entre la scolarisation et l'amélioration des performances économiques, tant au plan individu qu'au niveau sociétal. Les revenus d'une personne augmentent de 10 % par année de scolarité suivie, ce qui se traduit par une croissance annuelle de 1 % du PIB lorsqu'une éducation de bonne qualité est offerte à toute la population.⁷ De plus, si l'éducation est délivrée de manière judicieuse, elle peut mener à un développement plus équitable pour les sociétés qui s'efforcent de faire profiter toute leur population des bénéfices acquis.⁸ Malheureusement, les prévisions actuelles de croissance du FMI se concentrent sur une période de 3 à 5 ans seulement et négligent les profits à plus long terme, ce qui conduit à une sous-représentation systémique des avantages économiques de l'investissement dans l'éducation (qui apparaissent après 8 à 15 ans, lorsque les enfants quittent l'école pour rejoindre le monde du travail).

Ceci a empêché de nombreux pays d'Afrique subsaharienne de suivre la voie de développement de l'éducation adoptée avec succès par les économies des pays d'Asie du Sud-Est au cours des dernières dix années.

Il est certes profitable d'investir dans l'éducation sur le long terme, mais c'est vrai également pour le court terme étant donné le besoin de stimuler la croissance économique. Les pays en développement commencent seulement maintenant à ressentir l'impact de la crise financière alors que les recettes d'exportation amorcent une baisse et que des sociétés ferment définitivement. Les dernières estimations de l'Organisation internationale du travail (OIT) estiment que 30 à 50 millions de travailleurs seront amenés à perdre leur travail dans les pays en développement, au cas où la crise persiste. 200 millions de personnes se trouveraient ainsi réduites à une situation d'extrême pauvreté.⁹ Pour beaucoup de femmes ne bénéficiant que d'un niveau d'éducation modeste, on s'attend à un taux de chômage supérieur à celui des hommes.¹⁰ Afin de protéger les personnes les plus vulnérables face à la montée du chômage, les gouvernements doivent pouvoir garantir qu'ils continueront d'investir dans les secteurs sociaux clés comme l'éducation et la santé.

Sur fond de crise financière et de budgets limités, les budgets pour l'éducation et la santé risquent d'être revus à la baisse plutôt que maintenus ou augmentés. La cible des réductions sera à l'évidence ce qui compose la part principale du budget dans l'éducation – le personnel enseignant. C'est de la folie. Faire des économies dans l'éducation en gelant le recrutement des enseignants aura pour résultat d'augmenter le nombre d'élèves par enseignant (PTR) et de faire baisser la qualité de l'enseignement, en poussant plus d'enfants à abandonner leurs études. Des réductions budgétaires dans la santé vont forcer des femmes et des jeunes filles à prendre en charge des membres de leurs familles malades. La conséquence pour beaucoup de filles d'assumer plus de responsabilités à la maison sera qu'elles ne pourront plus aller à l'école. On n'est pas parvenu à la parité filles-garçons dans l'enseignement primaire (objectif fixé pour 2005 et que plus de 70 pays n'ont pas atteint)¹¹ mais réduire les dépenses au niveau des enseignants et des travailleurs sociaux rend cet objectif plus inaccessible que jamais.

Engager **plus** d'enseignants constitue en fait une stratégie économique efficace pour aider les pays à inverser les impacts négatifs de la crise financière. Augmenter le nombre de fonctionnaires, qu'il s'agisse d'enseignants ou de travailleurs sociaux, remplit les poches des gens et donne du travail aux chômeurs, tant dans les zones rurales qu'urbaines. Logiquement, avec plus d'argent en poche, les gens achèteront plus de biens de consommation et de services, et contribueront ainsi à maintenir les affaires et le commerce à flot. Ceci permettrait de stimuler l'activité économique, tant dans les zones urbaines que rurales des pays plus pauvres, où les activités qui génèrent des revenus, comme la production pour l'exportation, sont en baisse. Les écoles sont souvent le dernier bastion de l'État dans les communautés rurales et augmenter l'investissement dans l'éducation va stimuler l'activité de ces systèmes microéconomiques difficiles à atteindre. Pour des femmes qui vont certainement être confrontées à des taux de chômage plus élevés, augmenter les emplois dans le secteur public est un moyen de mettre de l'argent dans un domaine où la main d'œuvre est essentiellement féminine, tout en fournissant des services sociaux très nécessaires comme l'Éducation pour tous.¹²

La pression sur les enseignants

L'éducation est l'un des investissements les plus sûrs dont un pays peut se doter. Pourtant la politique et les pratiques de ces dix dernières d'années se sont hasardées hors de la voie du financement et de la formation d'une main d'œuvre qualifiée, ce qui à son tour a ouvert la porte aux attaques actuelles contre le corps enseignant. On demande aux enseignants de traiter des matières en dehors de leurs champs de compétences, leur donnant la responsabilité des performances des élèves et de l'amélioration des résultats de l'apprentissage alors qu'ils n'ont pas ou peu de formation pour travailler avec des classes d'un PTR allant jusqu'à 78:1 – et même souvent au-dessus de 100 dans les zones rurales¹³. De plus en plus souvent, on exige aussi qu'ils remplissent ces fonctions sous un statut non officiel, avec des salaires et une sécurité de l'emploi moindres que les enseignants du service public.

L'Unesco prévoit qu'il faut former et engager 18 millions de nouveaux enseignants entre aujourd'hui et 2015 pour que les 75 millions d'enfants non scolarisés accèdent à l'école et puissent apprendre dans des classes de taille raisonnable (de 40), afin de favoriser un enseignement de qualité et de bons résultats scolaires. Les enseignants sont le pilier de tout système d'éducation.

Le financement d'un système national d'éducation comprend le financement des *dépenses courantes* liées à la formation, à l'embauche et au maintien de personnes qualifiées pour

enseigner aux générations futures. Comblent intégralement le déficit du financement mondial de l'éducation – estimé actuellement à 16 millions USD¹⁴ - est l'une des meilleures formes d'aide que les puissants gouvernements donateurs puissent apporter aux PFR en réponse à la crise, et devrait figurer en tête du programme des décideurs politiques. C'est considérablement moins que les sommes investies ces derniers mois par un certain nombre de pays du G8 dans des banques – et pourtant, combler le déficit de financement de l'éducation amènerait d'énormes résultats au niveau mondial. Malgré cela, dans le monde entier, les enseignants, qui ont pour rôle d'établir les fondations du bien-être de la population – sans même parler de reprise économique – sont manifestement tenus à l'écart du discours que tiennent les leaders mondiaux en réponse à la crise et de la politique à l'égard des pays les plus pauvres. Même avant la crise, les donateurs de fonds étrangers n'avaient pas réussi à tenir leurs engagements de financement à court terme.¹⁵ Dans l'ambiance actuelle de crise où les donateurs réduisent leurs budgets d'aide à l'étranger, la volonté politique et les ressources financières requises pour tenir les engagements à long terme, recruter des enseignants et développer le secteur éducatif, ont fléchi – juste au moment où ces questions se posent d'une façon aiguë.

Dans les pays qui tentent d'augmenter massivement l'éducation pour intégrer les enfants non scolarisés, il est essentiel d'investir dans l'embauche et la formation des enseignants, de protéger le niveau de qualité (et le rétablir lorsqu'il a baissé) et de rémunérer correctement les enseignants. Tant que les budgets nationaux ne peuvent pas prendre en charge les dépenses courantes que représentent les salaires des enseignants ainsi que les investissements nécessaires à la formation appropriée des enseignants, il faudra que les donateurs interviennent et fournissent de manière certaine une aide suffisante. Dans le cadre actuel où les gouvernements du Nord conçoivent et financent d'énormes programmes de relance, une part de ces dépenses supplémentaires devrait être allouée spécifiquement aux PFR pour leur permettre à eux aussi de stimuler la consommation pour contrebalancer les effets de la contraction de l'économie mondiale et se maintenir à flot.

Comme il est mentionné dans l'introduction, de 2000 jusqu'à aujourd'hui, les taux d'inscriptions scolaires ont bondi brusquement dans différents pays (surtout à la suite de la suppression des frais de scolarité). Pour répondre à la hausse des PTR qui a suivi, les donateurs, ainsi que les gouvernements, ont élaboré en toute hâte des stratégies pour accroître le nombre d'enseignants. Face aux restrictions budgétaires, certains gouvernements se sont vus contraints d'appliquer diverses formes de stratégies de réduction des frais, de soutenir le recrutement de para-enseignants, de financer des initiatives de formation courte des enseignants, de tolérer des PTR bien supérieurs à 40:1¹⁶, et d'accepter que des communautés passent des contrats avec certains de leurs membres, parfois sans formation reconnue, pour exercer les fonctions d'enseignant dans des zones rurales et difficiles à atteindre. La Banque mondiale et les donateurs ont souvent approuvé et vivement encouragé cette politique et ces pratiques ; cela a eu pour effet d'appauvrir à la fois la profession d'enseignant dans son ensemble et la qualité de l'enseignement. Pourtant le droit à l'éducation va bien au-delà que de simplement parquer, année après année, des enfants dans des salles surchargées avec un enseignant insuffisamment formé¹⁷. Par conséquent, une part fondamentale de la réponse mondiale face à la crise financière est d'aller à l'encontre de cette violation des droits et d'augmenter les investissements en faveur d'une éducation de qualité.



Jenny Matthews/ ActionAid

2. QU'EST-CE QUI A ENTRAVÉ LE RECRUTEMENT DES ENSEIGNANTS ?

2.1 Les plafonnements de la facture salariale du secteur public

Comme pour toutes les autres dépenses publiques, le montant qu'on peut allouer aux salaires des enseignants est déterminé par un certain nombre d'objectifs macroéconomiques et budgétaires établis par le ministre des Finances. Dans beaucoup de pays à faible revenu, ces objectifs subissent l'influence d'objectifs quantitatifs inclus dans les programmes de prêts du FMI. En plus de toutes ces limites budgétaires, le gouvernement fixe souvent un plafond à la facture salariale du secteur public, dont dépendent les médecins, les infirmières, les policiers, les membres du gouvernement et aussi, les enseignants. Parfois aussi un plafonnement spécifiquement ciblé sur un groupe précis (les enseignants) est appliqué pour maîtriser les dépenses.

Imposer des limites sous forme de plafonnement de la facture salariale du secteur public atteste d'une gestion judicieuse des ressources. Il est important de contrôler les dépenses et de s'assurer que le gouvernement ne dépense pas trop en salaires, ce qui pourrait réduire les ressources destinées à d'autres secteurs prioritaires. La question est de savoir qui fixe le plafond et sur quelle base de réflexion il repose ?

Le niveau du plafond des dépenses de n'importe quel secteur public a un impact direct sur les enseignants, puisque ceux-ci constituent le plus grand groupe dans la masse salariale du service public. Par exemple, des études de 2007 montrent qu'au Malawi les salaires des enseignants atteignent 37 % de la facture salariale totale, et 35 % en Sierra Leone et au Mozambique.¹⁸ Dans la pratique, ces plafonds sont généralement fixés sans s'enquérir auprès du ministre de l'Éducation du nombre d'enseignants nécessaires – même là où le système d'éducation est en plein essor, avec des millions d'enfants supplémentaires qui s'inscrivent à l'école. Au contraire, ce sont les ministres des Finances qui font part aux ministres de l'Éducation du montant plafonné qui leur est affecté pour engager de nouveaux enseignants. Cette pratique politique entrave leur capacité à recruter et former le nombre d'enseignants nécessaires pour fournir une éducation de qualité pour tous. Dans leurs prévisions, beaucoup de ministres des Finances ne mesurent pas l'intérêt capital pour la croissance économique à long terme et les profits économiques à court terme d'investir dans les enseignants. Réduire le nombre d'enseignants maintenant risque d'entraver la croissance économique et de prolonger la récession – pourtant, peu de gouvernements sont encouragés à prendre ceci en compte.

Jusqu'en 2007, beaucoup de prêts du FMI pour les pays en voie de développement dans le cadre des programmes de Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) étaient conditionnés à un plafonnement de la facture salariale. Le FMI a fixé au départ ces plafonds pour imposer des objectifs stricts de réduction de déficit, en particulier dans les pays qui, à plusieurs reprises, avaient échoué à atteindre de tels objectifs. Ces plafonnements de la facture salariale ne tenaient pas compte des prévisions nationales quant au nombre d'enseignants et de travailleurs sociaux nécessaires pour améliorer l'éducation et les soins médicaux. Les conditions du FMI ont contraint les gouvernements à faire des choix difficiles sur la façon de distribuer et de justifier leurs dépenses. Dans la plupart des cas, ce plafonnement a eu pour conséquence pour les gouvernements de ne pas pouvoir engager suffisamment d'enseignants qualifiés et, bien au contraire, de devoir recruter des enseignants sans diplôme ou sans formation (qui peuvent être embauchés pour un tiers de la paye d'un enseignant professionnel) de façon à ce que les dépenses ne dépassent pas les plafonds fixés par le FMI sur la facture salariale.



Tom Pietrasik/ ActionAid

Brève présentation des principaux instruments d'assistance du FMI¹⁹

Facilité d'ajustement structurel (FAS) et Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) – 1987-1999

- Appelée aussi Programme d'ajustement structurel (PAS).
- Le principal instrument du FMI dans les pays en développement au cours des années 1980 et 1990.
- Conditionnalités macroéconomiques strictes très critiquées pour avoir réduit les budgets de l'éducation et la santé.
- N'est plus utilisée, remplacée par d'autres facilités de prêts.

Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) – à partir de 1990

- Succède à la FAS/FASR, destinée aux PFR, conçue pour être plus flexible et davantage axée sur la réduction de la pauvreté.
- Contient un prêt concessionnel de trois ans, parfois assorti de conditions stratégiques portant sur des objectifs de déficit fiscal réduit, de plafonnement des salaires et d'inflation à un chiffre.
- Cadre macroéconomique élaboré par le FMI, le ministère des Finances et la Banque centrale.

Instrument de soutien politique (ISP) – à partir de 2005

- Destiné aux pays à faible revenu considérés comme 'matures' après avoir appliqué avec succès des programmes FRPC et avoir démontré qu'ils contrôlaient les politiques monétaires et fiscales, y compris les dépenses salariales.
- Aucun prêt, le FMI ne dispense que des conseils stratégiques mais l'analyse montre que les politiques macroéconomiques mises en œuvre dans ce cadre sont les mêmes.

Facilité de protection contre les chocs exogènes (PCE) – à partir de 2005

- Inclut un prêt (concessionnel).
- Accès plus rapide que pour la FRPC.
- Conçue spécifiquement pour les pays confrontés à un 'choc' économique.

Procédure dite de Stand-By Arrangement (SBA) – s'inscrit dans le cadre des Accords généraux d'emprunt et des Nouveaux accords d'emprunt, mis en place pour la première fois en 1962

- Inclut un prêt, mais non concessionnel, c.-à-d. avec des conditions de prêts plus 'dures'.
- Assistance rapide, à court terme, en cas de déséquilibres macroéconomiques temporaires.
- Habituellement destinée aux pays à moyen revenu.
- Connaît un succès croissant depuis le début de la crise financière.

Droits de tirage spéciaux (DTS)

- Devise artificielle pouvant être utilisée pour soutenir les réserves ou augmenter les liquidités.
- Attribués proportionnellement à la quote-part d'un pays au FMI (ce qui signifie que les PFR ne disposent que de montants extrêmement limités).
- Sans conditionnalités, taux d'intérêts concessionnels.
- Rarement utilisés depuis la création du FMI, mais leur remise en vigueur a fait l'objet de discussions lors de la dernière rencontre du G20.

Ligne de crédit flexible (LCF)

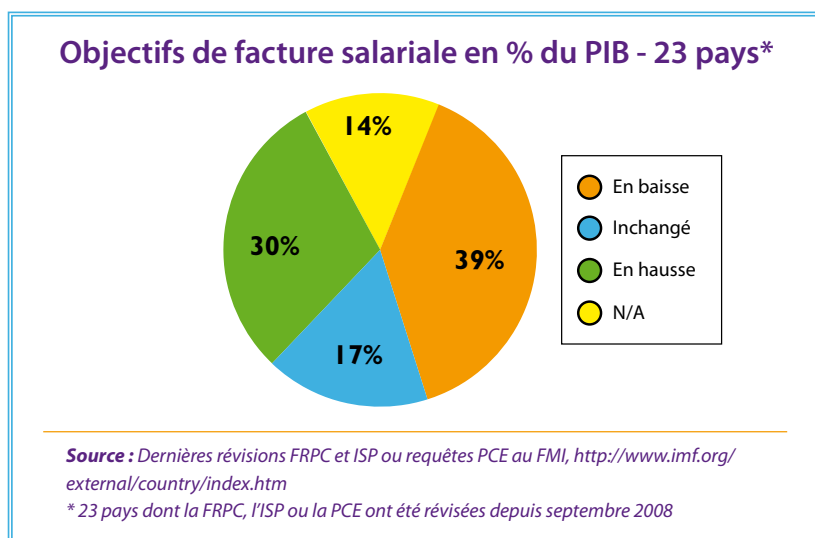
- Réservée aux pays considérés comme 'performants'.
- Disposition très récente : à ce jour seuls le Mexique et la Pologne en ont bénéficié.
- Inclut un prêt.
- Sans conditionnalités, mais conditions d'accès strictes.
- Ne s'accompagne pas de conditions concessionnelles, ce qui empêche la plupart des PFR d'y avoir accès pour des raisons de soutenabilité de la dette.

Les plafonnements de la facture salariale : l'historique

Pendant de nombreuses années, le FMI a refusé d'admettre que le plafonnement de la facture salariale compromettrait le financement d'une éducation de qualité, et a fini par publier un article à propos de cette politique en 2006.²⁰ Le Fonds a soutenu que le recrutement des enseignants était gelé à cause de la fragilité de la gestion des gouvernements et de la médiocrité des programmes de formation des enseignants. Cependant, trois rapports réalisés par des groupes de la société civile en 2007 ont indiqué que le plafonnement de la facture salariale gelait le recrutement de la main d'œuvre dans le secteur public : (a) le rapport d'ActionAid *Affronter les contradictions*, qui montre comment les plafonds ont entravé le recrutement des enseignants au Malawi, au Mozambique et en Sierra Leone ; (b) le rapport du Centre pour le développement mondial *Does the IMF Constrain Health Spending in Poor Countries*²¹ qui se demande si le FMI limite les dépenses de santé dans les pays pauvres, et (c) le rapport de WEMOS *IMF and macroeconomic policies and health sector budget*²² sur le FMI et les politiques macroéconomiques et les budgets du secteur de la santé. Des rapports ultérieurs d'autres groupes²³, des lobbyings efficaces par tel ou tel groupe de la société civile et une critique du Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du Fonds ont poussé le FMI à réévaluer sa politique.

En septembre 2007, le FMI a reconnu que les plafonnements de la facture salariale ont et continuent d'avoir un impact sur le recrutement des enseignants et il s'est engagé à les faire disparaître des accords sur les prêts.²⁴ « Les directeurs ont demandé à leurs personnels de produire des rapports pour justifier de manière transparente l'usage des plafonnements de la facture salariale, et de réexaminer leur nécessité et leur logique au moment des révisions des programmes. »²⁵

En 2009, l'analyse par la CME des accords FRPC actuellement en vigueur montre que les plafonnements de la facture salariale ont effectivement été rayés des conditions liées officiellement aux prêts, sauf au Burundi où le plafonnement reste encore un objectif indicatif de performance. Bien qu'il s'agisse d'une étape importante dans la bonne direction, **supprimer les plafonds imposés par le FMI ne veut pas dire que la facture salariale va augmenter ou que les dommages des dernières années vont être réparés.** En fait, notre analyse minutieuse de 23 pays à faible revenu dont les accords actuels avec le FMI (FRPC, ISP ou ESF) ont été réexaminés depuis septembre 2008, montre que seulement sept de ces pays (30 %) prévoient une augmentation de leur facture salariale, tandis que 39 % (9 pays) prévoient une baisse de la facture salariale en pourcentage du PIB dans les 3 prochaines années.



Ce graphique circulaire montre que la suppression de la conditionnalité officielle sur les plafonnements de la facture salariale n'a eu que peu ou pas d'effet du tout sur leurs niveaux respectifs. Pourquoi ? Tout simplement parce que les autres objectifs macroéconomiques et budgétaires du FMI empêchent les gouvernements d'augmenter la facture salariale, même si aucun plafond n'est imposé de l'extérieur. Bien loin de réparer les dommages causés dans les dernières années – ces autres conditions vont faire en sorte que les plafonds de la facture salariale restent bas.

Pourquoi la masse salariale n'augmente-t-elle pas ?

En signant des accords de prêts avec le FMI, les gouvernements des PFR acceptent de respecter un certain nombre d'objectifs quantitatifs, y compris des objectifs de réduction de déficit, qui limitent directement les dépenses totales de l'État, et par conséquent le montant qui peut être dépensé pour les salaires du secteur public. En règle générale, c'est dans le cadre macroéconomique du Fonds que l'on juge si un pays est 'stable', si « *la balance des paiements et l'équilibre budgétaire [sont] cohérents avec des niveaux d'endettement bas et en baisse, une inflation réduite à un chiffre et une augmentation du PIB par habitant.* »²⁶ Au cours de la période où leurs accords avec le FMI sont en vigueur, il est demandé aux pays de s'efforcer d'atteindre ces différents objectifs quantitatifs stricts, qui limitent directement les dépenses totales de l'État. En augmentant les investissements dans l'éducation, par un accroissement des dépenses ou des emprunts, les gouvernements risquent de ne pas parvenir à respecter les objectifs du FMI. En 2009, un document de stratégie du Centre de politique internationale du PNUD constate que le Kenya, le Malawi et la Zambie sont toujours confrontés aux mêmes obstacles de plafonnement des salaires et d'absorption de l'aide en dépit des promesses de changement du Fonds.²⁷ Ceci contraste de manière saisissante avec la liberté dont ont usé les pays riches (qui contrôlent le conseil d'administration du FMI) à l'égard de leurs propres économies. Il est primordial de mettre fin à cette contradiction aussi vite que possible, avant le prochain G20 – et de soutenir une hausse des investissements en faveur de l'éducation et des salaires des enseignants dans le cadre des mesures de stimulation au niveau mondial.

2.2 L'arsenal stratégique du FMI : inflation faible à un chiffre, déficit fiscal modéré ou nul et constitution de réserves

Dans cette section, nous passons en revue les mérites de trois des principales conditionnalités politiques du FMI, qui ont toutes le potentiel d'influencer significativement les dépenses de l'éducation, en particulier les salaires des enseignants. Ces politiques sont présentées par le FMI comme des « vérités économiques » en dépit des critiques croissantes d'économistes du monde entier sur leur impact dans les PFR. Selon la révision 2009 des instruments de prêt du Fonds aux PFR, les conditions stratégiques du FMI ont permis d'atteindre, en moyenne, « *des hausses significative à long terme du PIB réel, des exportations, des réserves et des investissements directs étrangers (IDE), tout en réduisant notablement l'inflation, la dette extérieure et les déficits fiscaux.* »²⁸ En conclusion, le comité du FMI estime qu'il n'est pas nécessaire de modifier ses stratégies. Cependant, fait intéressant, 22 des 41 chefs de mission interrogés pensent que les conditionnalités devraient être plus flexibles.²⁹

À la poursuite d'une 'inflation à un seul chiffre'

Le FMI a constamment poussé les pays à faire baisser leurs niveaux d'inflation pour atteindre une 'inflation à un seul chiffre' (en pratique, en dessous de 7 % et idéalement sous les 5 %). Le Fonds soutient qu'une inflation supérieure à 10 % peut être dommageable pour les populations défavorisées car elle entraîne une hausse des prix des biens de consommation de base, et qu'elle risque d'éloigner les investisseurs et d'amoindrir les perspectives de croissance économique future.³⁰ Des preuves contraires fournies par des économistes s'opposent à la validité de cette politique, en particulier à propos du niveau d'inflation susceptible d'influencer négativement à la fois la pauvreté et la croissance.³¹ Ceux-ci soutiennent que la croissance à long terme n'est pas affectée par une inflation modérée à deux chiffres.³² Plusieurs études économiques majeures se sont efforcées d'identifier précisément le point à partir duquel l'inflation commence à affaiblir les taux de croissance future du PIB et ont abouti à un large éventail d'estimations partant de 7 %. Ces résultats montrent qu'aucun consensus n'a été trouvé pour apporter une réponse précise à cette question et qu'il faut poursuivre les travaux de recherche.³³ Les conséquences pour la stratégie du FMI sont importantes, dans la mesure où le principal moyen de baisser l'inflation consiste à augmenter les taux d'intérêts. La hausse des taux d'intérêts entraîne un risque de ralentissement de la croissance, de l'emploi et des revenus fiscaux, ce qui provoquerait aussi une baisse du niveau des dépenses publiques, ce que les économistes appellent le « ratio de sacrifice »³⁴. Mais pour le FMI, une inflation réduite importe plus que tout autre objectif d'investissement dans le secteur social ou le service public.

Afin de maintenir une inflation très faible, le FMI s'efforce en priorité de réduire le taux de croissance de la masse monétaire. Mais lorsque les gouvernements augmentent les dépenses

de la masse salariale, que ce soit par le recrutement de nouveaux employés ou la hausse des salaires, il met effectivement davantage d'argent en circulation dans l'économie monétaire et dans les poches des gens, ce qui risque de mettre en péril les objectifs stricts de politique monétaire du FMI. Pourtant, l'investissement dans l'éducation aura pour effet à long terme d'augmenter la productivité et n'engendre l'impact inflationniste à long terme qui lui est imputé. Cette voie utilisée par de nombreux pays d'Asie du Sud Est au cours des décennies précédentes n'est pas ouverte aux PFR aujourd'hui.

Si des taux très élevés d'inflation peuvent effectivement représenter un risque, il faut reconnaître aussi que, comme toute stratégie, celle consistant à toujours viser des objectifs plus faibles comporte de sérieuses contreparties. La hausse des taux d'intérêts requise pour satisfaire les exigences du FMI de réduction des taux d'inflation à 5 % ou moins, risque de faire baisser la demande des consommateurs et d'entraîner un ralentissement économique qui se traduira par une croissance plus faible du PIB, moins d'emplois, moins de revenus fiscaux collectés et en conséquence, des dépenses publiques plus limitées que ce qui aurait été possible autrement.³⁵ Pourtant, le FMI ne tient pas compte de ces contreparties lorsqu'il cherche à tout prix à faire baisser l'inflation. Il faut qu'un groupe beaucoup plus large d'acteurs publics évalue de manière plus mesurée les coûts et les bénéfices à court et long terme de toute une série de politiques monétaires alternatives, incluant des stratégies plus expansionnistes capables de combiner une inflation modérée et une augmentation de la croissance, de l'emploi et des dépenses publiques. De telles approches alternatives ont été totalement ignorées par les objectifs du FMI depuis 25 ans, mais elles seront cruciales pour permettre une hausse échelonnée des dépenses en vue de réaliser les OMD et de combattre la récession économique mondiale actuelle.

Réduire les déficits fiscaux

Dès qu'un gouvernement dépense plus que ses revenus propres, il se trouve en situation de 'déficit fiscal'. Lorsqu'il conclut un accord avec le FMI, il doit généralement limiter son déficit fiscal et ses emprunts nationaux, ce qui a également des conséquences sur les investissements et la planification à long terme. Il existe bien entendu des raisons légitimes derrière les craintes du FMI, qui le conduisent à décourager les gouvernements d'emprunter. Le fait de contracter des dettes aujourd'hui risque d'affaiblir les investissements à long terme d'un gouvernement en raison du poids trop élevé des remboursements futurs. Cependant, le fait de ne pas envisager du tout qu'un gouvernement puisse emprunter des fonds restreint la variété des stratégies macroéconomiques envisageables pour cet État.³⁶ C'est particulièrement le cas pour des investissements dans des secteurs délivrant un profit économique pendant la même période, par ex. l'élargissement de l'accès à l'éducation de qualité. Les systèmes éducatifs des PFR ont désespérément besoin d'investissements qui, dans la conjoncture de crise financière actuelle, engendreront des bénéfices à court terme à travers l'emploi, et à long terme par l'édification d'un corps professionnel éduqué et compétent qui contribuera à la croissance économique. Investir davantage dans l'éducation maintenant en vue de gains futurs paraît une démarche plausible – mais la rigueur des objectifs de déficit imposés rend cette approche impossible. Les mêmes objectifs qui, comme mentionné précédemment, ont été mis en suspens pendant cette période de crise par beaucoup de pays riches.

Nous verrons dans le prochain chapitre que les pays ayant des accords en vigueur avec le FMI sont toujours soumis à de très stricts objectifs de déficit et d'inflation. Ainsi, même si les plafonnements de la masse salariale imposés par le FMI ont été levés actuellement, ces autres objectifs macroéconomiques empêchent souvent les pays d'augmenter leur masse salariale. Ces pays se trouvent donc dans l'incapacité de recruter le nombre d'enseignants bien formés et bien rémunérés requis pour atteindre les objectifs de l'EPT. Il faut que le FMI et le G20 déclarent fermement qu'il est nécessaire d'aider les PFR en accroissant les investissements dédiés aux enseignants et en élargissant l'accès à l'éducation de qualité, et qu'à l'avenir, les instruments et les politiques du FMI prennent ces aspects en compte.

Il est important aussi que les défenseurs de l'éducation surveillent attentivement les accords à venir avec le FMI, car la crise financière internationale actuelle pourrait servir d'excuse pour revenir à des conditionnalités de prêts plafonnant la facture salariale. Effectivement, un rapport du FMI en 2009 sur les implications de la crise financière pour les PFR conseillait : « Des augmentations de la facture salariale du secteur public constitueraient également une

forme de support peu souhaitable et pas nécessairement pérenne. »³⁷ Par exemple, le ‘Stand-By Arrangement’ récemment conclu par la Lettonie avec le FMI inclut un programme d’ajustement fiscal qui prévoit de diminuer drastiquement la facture salariale de 1,3 % du PIB en 2009 à 0,4 % en 2010.³⁸

Cette vision à court terme est peu judicieuse, dans la mesure où des mesures incitatives offertes à une portion significative de la population d’un pays procurent un effet multiplicateur plus important – lequel est souvent beaucoup plus bénéfique que des projets de stimulation à grande échelle qui voient l’argent échapper aux PFR à cause de la fuite des capitaux, de la corruption ou de l’intervention d’entrepreneurs internationaux. C’est encore plus grave lorsqu’il s’agit d’éducation, où l’investissement dans les enseignants pourrait constituer une source de croissance économique et d’augmentation du PIB dans le futur.

Constituer des réserves de devises

Une autre recommandation politique du FMI concerne la constitution de réserves étrangères par les pays – ce qui entraîne une demande significative de sources de devises. Pour beaucoup de pays pauvres, la principale source de devises est l’aide, une situation qui peut avoir des conséquences importantes sur la manière dont l’aide est utilisée et absorbée. Lorsque la Banque centrale est pressée de relever le niveau de ses réserves, elle est parfois tentée de ne pas transformer les devises perçues à travers l’aide en monnaie nationale. Résultat : les transferts nets de ressources depuis les pays développés vers les nations en développement sont bloqués, et aucun argent frais n’est plus mis en circulation.

Le rapport 2007 du Bureau indépendant d’évaluation (BIE) du FMI a montré que lorsque les réserves se situaient en dessous d’un seuil de 2,5 mois d’importations, une grande partie de l’aide étrangère était utilisée pour constituer des réserves au lieu d’être absorbée. En réponse, les directeurs ont ordonné au Fonds d’encourager la dépense et l’absorption complète de l’aide, à condition de maintenir la stabilité macroéconomique et d’éviter tout risque de vulnérabilité (la vulnérabilité se rapporte aux problèmes d’inflation, de réserves faibles et/ou de dette élevée).³⁹ Les prêts du FMI sont encore souvent conditionnés par un niveau plancher de réserves internationales, mais on constate que de nombreux pays ont tendance à dépasser ces planchers.⁴⁰ Quoi qu’il en soit, dans l’optique de la crise financière actuelle, le maintien de niveaux élevés de réserves apparaît comme une préoccupation majeure du FMI pour les PFR, et ceci pourrait affecter la manière dont les Banques centrales administrent l’aide étrangère. Puisque les budgets de l’éducation dépendent fortement de l’aide dans beaucoup de PFR, ce type de pressions risque d’affecter négativement le secteur éducatif. Dans le cas où les réserves ont besoin d’être renforcées de façon importante, le FMI devrait se tourner vers le G20 pour lui demander de réallouer une portion de ses DTS à cette fin, au lieu d’attendre que les PFR trouvent l’argent nécessaire aux dépens de leurs budgets d’éducation et de santé. Toute autre attitude serait en contradiction avec leurs propres engagements à l’égard des Objectifs du Millénaire pour le développement.

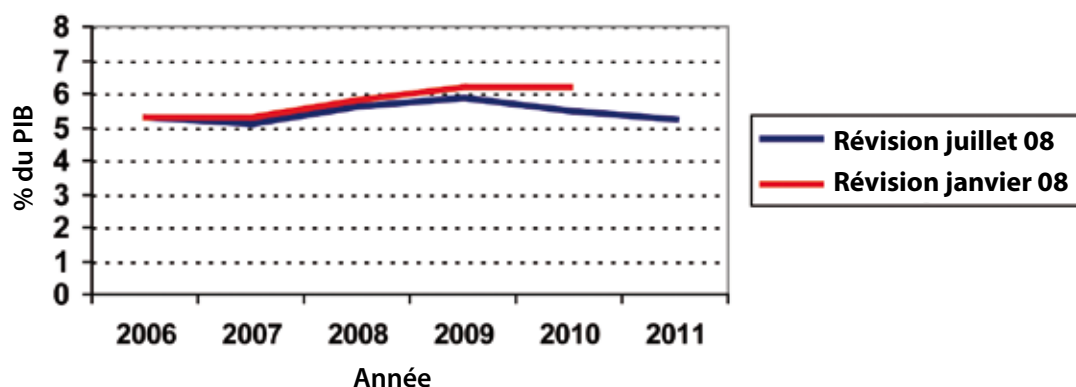
Au vu de l’impact négatif des anciennes stratégies macroéconomiques du FMI sur les PFR, notamment sur leur capacité à augmenter les investissements en faveur de l’éducation, et du nouvel élan que le G20 vient d’accorder au FMI, il serait intéressant de réfléchir à un rôle approprié pour le Fonds. Le FMI a-t-il compris, devant l’évidence, que ses conditions traditionnelles affaiblissent l’éducation et les autres objectifs de développement des PFR, et va-t-il évoluer face à la crise financière mondiale ? La prochaine rencontre du G20 devra s’attaquer à cette question.

Éducation et stabilité macroéconomique : le cas du Malawi⁴¹

Le Malawi présente actuellement un PTR élevé inacceptable de 78:1, avec des pointes au dessus de 100:1 dans de nombreuses régions rurales. À la pénurie d'enseignants, s'ajoute le problème de l'insuffisance de la formation de beaucoup d'enseignants qui ont été intégrés en urgence par milliers dans le système pour faire face aux taux exponentiels d'inscriptions qui ont suivi l'introduction de la gratuité dans l'éducation primaire en 1994. Aujourd'hui, 12 % des instituteurs de primaire ne sont pas formés, et 14 % sont des volontaires ou des employés sous contrat. Cette situation désastreuse se traduit par des résultats d'apprentissage très insatisfaisants et des taux préoccupants d'abandon, puisque seuls 32 % des garçons et 27 % des filles achèvent le cycle primaire.

En même temps que la hausse soudaine des inscriptions plaçait le gouvernement devant un défi sérieux, s'agissant de fournir suffisamment d'enseignants (surtout de professionnels qualifiés), le Malawi était confronté à des contraintes macroéconomiques et budgétaires particulièrement strictes dans le cadre de plusieurs programmes d'austérité du FMI. En dépit d'une situation financière parfois difficile avec un taux très élevé d'inflation à la fin des années 1990, un taux de prévalence du VIH/SIDA en continuelle progression et une crise alimentaire en 2002, le gouvernement a dû se conformer à des objectifs extrêmement restrictifs : taux d'inflation à 5 % et déficit fiscal inférieur à 1 %. La facture salariale a été limitée à 7 % du PIB dans le cadre de la FRPC mais les pressions des défenseurs de l'éducation dans la société civile ont contraint le FMI à retirer cette condition de prêt début 2008. Mais cela ne s'est pas traduit par une augmentation des projections relatives à la facture salariale. Le schéma ci-dessous montre que, si en janvier 2008, la révision FRPC projetait d'augmenter à 6,2 % du PIB la facture salariale, en juillet 2008 il était prévu qu'elle redescende à 5,2 % en 2011. Si la récession entraîne une chute du PIB, le gouvernement disposera d'encore moins de ressources pour embaucher des enseignants supplémentaires.

Malawi : facture salariale en % du PIB, 2006-2011



Le Malawi a récemment demandé à bénéficier d'un nouveau prêt dans le cadre de la Facilité de protection contre les chocs exogènes (PCE), un nouveau type d'accord destiné à aider les pays à faire face à des chocs ou des crises économiques. La restauration de la stabilité macroéconomique est un but central de cet accord, et le faible niveau de réserves étrangères a soulevé quelques préoccupations. M. Takatoshi Kato, directeur général adjoint du FMI a déclaré en décembre 2008 : « La réduction des emprunts nationaux planifiée par le gouvernement pour 2008/09 est un facteur clé de l'ajustement fiscal. Dans cette optique, il importera d'améliorer la discipline fiscale, y compris en perfectionnant la gestion des finances publiques. Il faudra résister à la pression des dépenses, en particulier pendant la préparation des élections générales de mai 2009, afin de protéger les réserves de devises et les investissements prioritaires. » Ces récentes évolutions amènent des interrogations sur les possibilités pour le ministère de l'Éducation du Malawi d'augmenter de façon soutenue le nombre d'enseignants en vue d'atteindre le critère de référence du PTTR (ratio élèves-enseignant qualifié) de l'EPT fixé à 40:1. On estime qu'il faudrait 90 477 enseignants pour atteindre cet objectif, mais seuls 45 697 sont employés aujourd'hui.

3. LE NOUVEAU FMI : UNE VÉRITABLE NOUVEAUTÉ ?

Au cours des mois qui ont suivi la survenue de la crise financière, le FMI n'a cessé de faire des déclarations pointant un changement substantiel :

« Le FMI est en train de préparer une réponse exceptionnelle à ce qui constitue une crise exceptionnelle pour les économies les plus pauvres du monde » – Dominique Strauss-Kahn, directeur général du FMI⁴²

« Si nous voulons contenir cette crise, nous devons agir de toute urgence partout dans le monde. Nous avons besoin de mesures pour les marchés financiers afin de rouvrir les flux de crédit. Nous avons besoin de mesures monétaires et fiscales pour contrer la chute brutale de la demande privée. » – Dominique Strauss-Kahn, directeur général du FMI⁴³

« La priorité pour l'Afrique et la communauté internationale doit être de veiller à protéger le continent de la tempête financière mondiale, à préserver les acquis significatifs de la décennie précédente et de continuer à accomplir des progrès décisifs dans la lutte contre la pauvreté. Ce n'est pas le moment de relâcher les efforts visant à atteindre les 'Objectifs du Millénaire pour le développement' des Nations Unies. » – Dominique Strauss-Kahn, directeur général du FMI⁴⁴

Devant de telles déclarations, on pourrait s'attendre à ce que le FMI plaide en faveur d'un accroissement des dépenses pour les PFR, qu'il dévoile de nouvelles facilités financières innovantes très différentes de celles existant avant la crise, qu'il élabore des alternatives à ses politiques monétaires et fiscales réductionnistes habituelles. Le directeur du FMI donne l'impression que le FMI va appliquer des stratégies macroéconomiques visant à atteindre les OMD et à fournir des financements aux pays qui ne peuvent pas se permettre les dépenses de déficit à court terme nécessaires pour traverser la crise. Par ailleurs, les difficultés liées à la gouvernance précédente du FMI pourraient également laisser espérer une réforme de gouvernance dans le cadre de la nouvelle ère du FMI. Assurément, les accords passés entre le FMI et les pays cherchant à se protéger de la crise financière montreraient à l'évidence comment ces déclarations se traduisent en pratique ; ainsi, une rapide étude de la gouvernance, ainsi que des anciens et nouveaux instruments, devrait être révélatrice de la situation.

3.1 Existe-t-il de nouvelles tendances dans les accords conclus entre le FMI et les PFR depuis septembre 2008 ?

Une étude détaillée de tous les accords actuellement en vigueur entre le FMI et les PFR ayant été révisés depuis septembre 2008, au moment de la survenue de la crise financière, montrent que les objectifs d'austérité restent au cœur des dispositions du FMI. Ces dernières incluent la FRPC, l'ISP et la PCE pour un total de 23 pays. Les projections relatives à la facture salariale, au taux d'inflation et au déficit fiscal donnent une indication des objectifs visés par ces dispositions, même s'il ne s'agit pas nécessairement de conditionnalités directement associées aux prêts (lesquelles varient selon les pays). Hormis les tendances des projections en matière de facture salariale évoquées plus haut, les objectifs à long terme montrent que l'inflation 'à un chiffre' reste toujours un but du FMI, puisque **87 % des pays sont invités à diminuer l'inflation à moins de 7 % d'ici à 2011, et 61 % à moins de 5 %.**

La faiblesse des déficits fiscaux est également un souci central, puisque **43 % des pays devraient ramener leur déficit en deçà de 3 %**, la norme commune de déficit fiscal dans l'Union européenne. Dans le contexte économique actuel, la plupart des pays européens seront eux-mêmes forcés à transgresser cette règle.

Le Royaume-Uni s'attend aujourd'hui à un déficit dépassant les 10 % du PIB en 2009⁴⁵, et les États-Unis projettent un déficit de 13 % du PIB pour la même période.⁴⁶ Alors que la plupart des pays riches poursuivent des politiques expansionnistes, 48 % des PFR liés par des accords avec le FMI sont supposés *réduire* leur déficit face à une crise économique mondiale, qualifiée par de nombreux observateurs comme la plus sévère depuis 1929.



Georgie Scott/ActionAid

Vue d'ensemble des principales tendances des objectifs relatifs à la facture salariale, l'inflation, le déficit fiscal et les recettes dans les dispositions du FMI à l'égard des pays à faible revenu - 23 pays dont la FRPC, l'ISP ou la PCE ont été révisées depuis septembre 2008

Pays	Accord avec le FMI	Facture salariale (% du PIB)					Taux d'inflation rate (CPI fin de période)				≤ 5% en 2011	≤ 7% en 2011		
		2008	2009	2010	2011		2008	2009	2010	2011				
Pays avec accord FRPC (dernières révisions)														
Albanie	févr.-09													
Bénin	déc.-08	5,7	5,7	5,7	5,7	s	13,1	3,7	3,3	2,8	X	X		
Burkina Faso	févr.-09	5,6	5,5	5,4	5,2	↓	5,5	3,5	2	2	X	X		
Burundi	mars-09	11	10,7	10,5	9,9		22	9	7,5	6		X		
Cameroun	févr.-09	5,5	5,9			↑	4,5	2,6	2	2	X	X		
Cent. Afr. Rép.	févr.-09	-4,3	-4,3	-4,3	-4,3		4,6	5	2,5	2,5	X	X		
Gambie	mars-09	5,3	5,2	5,5	5,5	↑	6,8	6	5	4,5	X	X		
Grenade	mars-09	11,3	10			↓	6,1	3,2			X	X		
Haïti	mars-09	4,3	4,9			↑	19,8	9,5						
Libéria	janv.-09	8,5	10,2	9,7	9,4	↑	14	5	5	5	X	X		
Mali	déc.-08	5,1	5,3	5,1		s	9,2	2,5	1,9		X	X		
Moldavie	oct.-08	8,8	8,7	8,6		↓	11,5	9,5	7			X		
Niger	févr.-09	3,7	3,7	3,7	3,7	s	8,5	2	2	2	X	X		
Rwanda	févr.-09	3,6					22	6				X		
Sao Tomé & Príncipe	mars-09	8,6	8,6	8,4	8,2	↓	24,8	16	10	7		X		
Sierra Leone	janv.-09	5,8	6	6,1	6,1		15,6	12,7	9,4	8,9				
Togo	oct.-08	5,8	5,9	6		↑	9,1	1,9	2,5		X	X		
Pays avec accord ISP (dernières révisions)														
Cap Vert	janv.-09	10,2	10,9	10,5	9,8	↓	6,5	4,1	2,5	2	X	X		
Mozambique	févr.-09	8	8,4	8	7,8		9,2	7,6	4,8	5,2		X		
Tanzanie	janv.-09	5	6	6	6	↑	9,3	6,8	5	5	X	X		
Ouganda	mars-09	4,5	3,9	4,1	4,3	↓	12,1	7	5	5	X	X		
Pays avec accord CPE (dernières révisions)														
Malawi	janv.-09	5,5	5,8	5,5	5,2		8,4	6,7	6,6			X		
Sénégal	janv.-09	6	6	6	6	s	6	2,2	2,2	2,2	X	X		
		Fact. sal. en baisse : 39% ↓					Total				14	20		
		Fact. sal. en hausse : 30% ↑					% de tous les pays				61%	87%		
		Inchangée : 17%												

Sources : Tables statistiques des révisions FRPC et ISP et des requêtes PCE au FMI pour chaque pays, <http://www.imf.org/external/country/index.htm>

Excédent net (incluant subventions, % du PIB, moins = déficit)					≤ 3% en 2011	Réserves en devises (mois d'importations)			>2,5 mois	Pays
2008	2009	2010	2011			2009	2010	2011		
-5,2	-3,9	-3,3	-2,8	↓	X	3,7	3,4	3,4	X	Albanie
-3,5	-3,6	-3,8	-3,8	↑		7,2	6,8	6,4	X	Bénin
-5,3	-4,8	-4,4	-3,9	↓		4,9	4,7	4,5	X	Burkina Faso
-3,2	-3	-2,6	-2,5		X	3,4	3	3	X	Burundi
2,6	0,2	-0,2	0	↑		6,6	6,6	6,5	X	Cameroun
-0,1	-0,1	0,1	-0,8	↓	X	3,2	3,2	3,2	X	Cent. Afr. Rép.
-1,5	-3,2	-3	-2,6	↓	X	3,6	3,7	4	X	Gambie
-4,2	-1,1			↓	X					Grenade
-2,8	-3,9			↑						Haïti
1,2	-12,1	367,4	0		X	0,7	0,8	0,8		Libéria
						4,9	5		X	Mali
0	-0,5	-0,5		↑	X	3,3	3,4		X	Moldavie
-0,47	-4,5	-3,7	-2,7	↓	X	3,2	2,6	3	X	Niger
0,1	0,9			↑	X	4,6			X	Rwanda
16,6	7,9	-2,9	-12,6	↑		5	4	4	X	Sao Tomé & Príncipe
-3,2	-3,5	-3,8	-3,8			4,2	4,3	4,4	X	Sierra Leone
-2,9	-2,6	-1,9		↓	X	2,6	2,9		X	Togo
-1,2	-5,4	-4,7	-4,2	↑		3,8	3,9	4	X	Cap Vert
-4,5	-5,4	-4,6	-4,2			4,5	4,5	4,6	X	Mozambique
-1,6	-3,7	-3,2	-3,1	↓		3,7	3,7	3,7	X	Tanzanie
-2,1	-3,5	-4	-3,9	↑		5,7	5,6	5	X	Ouganda
-5,1	-2,4	-3,3				2	2,3			Malawi
-3,3	-2,7	-4	-3,9			3,7	3,4	3,4	X	Sénégal
Déficit en baisse : 48% ↓					10	Total			19	
Déficit en hausse : 43% ↑					43%	% de tous les pays			83%	

En analysant de façon plus approfondie quatre pays confrontés à une crise dans l'éducation, on voit clairement que les conseils du FMI en matière d'objectifs macroéconomiques restent draconiens.

Sierra Leone

En Sierra Leone, après des dizaines d'années de guerre civile, il est nécessaire de reconstruire l'infrastructure d'une grande part des établissements primaires, et le pays est confronté à une sévère pénurie d'enseignants qualifiés avec actuellement 51 % de personnels non formés dans le corps enseignant.⁴⁷

Il existe actuellement un accord entre la Sierra Leone et le FMI qui insiste sur la réduction de l'inflation (de 15,6 % à 8,9 % en 2011) et la constitution de réserves de devises. Jusqu'à fin 2008, l'accord contenait une condition de plafonnement de la facture salariale, mais elle a été levée lorsqu'il est apparu que la demande domestique était suffisante : « *La réforme de la fonction publique reste encore à mener, mais devant les avancées réalisées en matière de contrôle de la facture salariale, la conditionnalité y afférant a été supprimée.* »⁴⁸ On prévoit actuellement une légère augmentation de la facture salariale (qui devrait s'élever à 6,1 % du PIB en 2011), mais cette hausse survient après une baisse au cours des dernières années, baisse dont l'impact continue à se faire sentir des années plus tard. Lorsque le pays a émergé de la guerre civile en 2002, la FRPC exigeait que la facture salariale passe d'un peu plus de 7 % à environ 6 % du PIB.

Mozambique

Au Mozambique, après la levée en juin 2006 de la conditionnalité relative au plafonnement de la facture salariale dans la FRPC, une augmentation de 6,5 à 7,5 % en 2007 a permis au gouvernement de recruter 9 000 enseignants supplémentaires. Le ministère de l'Éducation souhaitait embaucher 12 000 enseignants pour favoriser de modestes progrès vers son objectif d'Éducation primaire universelle de qualité en 2015.

Après la FRPC, le Mozambique est passé à un accord PCE. Comme illustré dans le tableau, la révision de février 2009 projette une augmentation de la facture salariale à 8,4 % en 2009, mais qui sera suivie d'une baisse à 7,8 % en 2011. On peut lire en page 26 de l'étude : « *La facture salariale va augmenter de 0,4 point en pourcentage pour atteindre 8,4 % du PIB, en incluant le recrutement de 12 000 enseignants et 1 500 professionnels de santé supplémentaires. Conformément à la politique des salaires à moyen terme approuvée en septembre 2008, le gouvernement s'engage à réduire la facture salariale pour revenir à 8 % du PIB et moins.* »⁴⁹ Dans le même temps, l'inflation devrait diminuer jusqu'à environ 5 % au cours des 3 prochaines années.

En 2006, le PTR était très élevé avec un ratio de 74:1 et en 2008, il n'était descendu qu'à 73:1. Le ministère de l'Éducation a donc échoué à atteindre son propre objectif de 71:1 cette année. Au rythme actuel, le Mozambique est dans l'impossibilité d'atteindre le PTR de 40:1 fixé comme critère de référence de bonne pratique par l'Initiative Fast Track de l'EPT – et il est peu probable que tous les enfants soient scolarisés en 2015.

Sénégal

Tous les enseignants du Sénégal sont supposés avoir été formés, mais la durée de la formation a diminué, passant de 4 ans à seulement 6 mois. Dans les années 1990, suite à la chute des taux d'inscription engendrée par la pénurie d'enseignants, un système de 'volontaires' a été mis en place selon les recommandations de la Banque mondiale – c'est-à-dire que des enseignants dépourvus de tout diplôme professionnel ont été embauchés pour combler les manques. Aujourd'hui, ce système est institutionnalisé et constitue la seule voie d'accès à l'enseignement, avec des 'volontaires' qui sont payés près de la moitié du salaire des enseignants fonctionnaires et représentent maintenant 53 % de tout le personnel enseignant des écoles primaires.⁵⁰ Cette tendance à la déprofessionnalisation des enseignants a fait naître des troubles et des grèves d'enseignants qui ont paralysé le système d'éducation primaire pendant des années, ce qui a eu de graves incidences sur les résultats d'apprentissage des enfants.

Un accord ISP est en vigueur entre le Sénégal et le FMI, qui n'implique le versement d'aucun prêt, mais le pays a obtenu en décembre 2008 un prêt PCE de 75,6 millions USD pour faire face à la crise pétrolière et alimentaire.⁵¹

La principale préoccupation du FMI au Sénégal est de maintenir des 'politiques fiscales prudentes', et bien qu'une hausse temporaire du déficit fiscal ait été autorisée pour 2008, M. Johannes Mueller, chef de mission au Sénégal, a déclaré le 2 avril que : « *Néanmoins, des réductions dans les dépenses non prioritaires, notamment les dépenses de fonctionnement, sont inévitables.* »⁵² L'éducation est considérée comme un secteur prioritaire et devrait à ce titre être protégée des coupes budgétaires, mais la « protection » n'est pas suffisante pour un système éducatif en expansion nécessitant de toute urgence un grand nombre d'enseignants qualifiés. De plus, comme les salaires des enseignants constituent la principale ligne de 'dépenses courantes' d'un gouvernement, ils peuvent représenter des cibles faciles pour les restrictions budgétaires. Les défenseurs de l'éducation devront également rester sur leurs gardes et surveiller si les préoccupations de réduction du déficit ne mènent pas à un nouvel affaiblissement de la profession enseignante.

Burundi

Comme la Sierra Leone, le Burundi a été confronté à une guerre civile qui a affecté son système éducatif, ce qui entraîne d'importantes répercussions sur les dépenses du gouvernement. En 2007, le gouvernement dépensait 18 % de son budget pour la défense, et 16 % pour l'éducation. En 2005, il a supprimé les frais de scolarité dans le primaire, une étape bienvenue sur le chemin de l'accès, mais qui a engendré de fortes pressions sur le système et les enseignants. Le PTR est passé de 49:1 en 2005 à 59:1 en 2008, et les taux d'achèvement de primaire sont restés faibles à 38 %.⁵⁸

Si dans tous les autres pays ayant conclu un accord FRPC, les plafonnements de la facture salariale ont été supprimés en tant que conditionnalités directes des prêts, ils restent en vigueur au Burundi sous forme d'objectif indicatif de performance. La facture salariale du Burundi est relativement élevée par rapport au PIB, en partie parce que c'est un petit pays, mais aussi à cause de l'importance des forces armées encore présentes. Si en 2008 la facture salariale a atteint 11 % du PIB, l'objectif de la dernière révision FRPC était de la ramener sous les 10 % à moyen terme.⁵⁴

Le langage utilisé pour parler de la facture salariale dans les révisions FRPC a notablement changé au cours des deux dernières années, et l'idée de laisser davantage de place aux 'dépenses en faveur des pauvres' et de 'protéger les dépenses prioritaires non salariales' a été mentionnée dans des déclarations récentes.⁵⁵ Cependant, les relations entre ce discours et l'objectif de réduction de la facture salariale montrent quelques contradictions potentielles, dans la mesure où les dépenses en faveur de l'éducation peuvent être considérées à la fois comme favorables aux pauvres et prioritaires, tout en étant largement constituées par les salaires des enseignants (lesquels forment 95 % des dépenses de fonctionnement de l'éducation primaire au Burundi). En réalité, les rémunérations des fonctionnaires ont baissé en valeur réelle et ils gagnent maintenant en moyenne moins de 75 USD par mois, un fait reconnu par le personnel du FMI.⁵⁶

3.2 Procédures dites de 'Stand-By Arrangement' – Quoi de neuf de ce côté ?

Entre septembre 2008 et avril 2009, en riposte à la crise financière, le FMI a négocié des prêts selon la procédure SBA (Stand-By Arrangement) avec seize pays : l'Arménie, la Biélorussie, le Costa Rica, le Salvador, le Gabon, la Georgie, le Honduras, la Hongrie, l'Islande, l'Irak, la Lettonie, le Pakistan, la Pologne, la Serbie, les Seychelles et l'Ukraine. Une analyse de 9 de ces prêts du FMI par Third World Network⁵⁷ démontre clairement que le FMI continue à baser ses programmes de prêt sur un cadre de politiques fiscales et monétaires strictes et d'objectifs rigoureux d'inflation dans tous ces neuf pays.

Le directeur général du FMI Dominique Strauss-Kahn a récemment déclaré que « le Fonds soutient les incitations fiscales visant à restaurer la croissance mondiale. » Mais des détails de ces prêts indiquent que le Fonds n'a pas encore évolué dans cette direction.⁵⁸

- Au Pakistan, le Fonds recommande de réduire le déficit fiscal de 7,4 % du PIB à 4,2 % et de diminuer drastiquement l'inflation pour passer de 20 % en 2009 à 6 % en 2010 en réduisant les dépenses publiques et par d'autres mesures complémentaires.
- En Hongrie, le FMI a fixé des objectifs de réduction du déficit fiscal de 3,4 % du PIB à 2,5 % par le biais de la consolidation fiscale qui implique un gel des salaires du service public.

- Le déficit fiscal de l'Ukraine est fixé à zéro excédent net, une condition contraignante de son accord de prêt. Les économies devront être réalisées en gelant les salaires du service public.
- En Lettonie, le plafonnement de la facture salariale du service public devrait la faire baisser de 1,3 % du PIB en 2009 à 0,4 % en 2010. En réalité, le jour même où le sommet du G20 promettait de tripler la base de ressources financières du FMI, en principe pour aider les pays à entreprendre des stratégies anticycliques, le FMI suspendait le prêt à la Lettonie « jusqu'à ce qu'il voit davantage de progrès en matière de réduction des dépenses publiques », selon un rapport d'information.⁵⁹

3.3 Les nouveaux instruments du FMI – Feront-ils la différence ?

Le FMI utilise deux autres instruments qui laissent espérer davantage de soutien pour les PFR et l'éducation.

Ligne de crédit flexible (LCF)

La ligne de crédit flexible est un nouvel instrument élaborée par le FMI afin d'offrir aux pays un outil pour surmonter la crise financière. Cet instrument, qui ne s'accompagne d'aucune conditionnalité, a été conçu pour les pays qui disposent de fondamentaux solides, de politiques définies et d'un historique de mise en œuvre de ces politiques. La LCF vise à prévenir les situations de crise, et les pays répondant aux critères de qualification pré-établis devront être approuvés pour y accéder⁶⁰.

En réalité, cela signifie qu'au lieu d'imposer des conditions associées au prêt, le FMI accordera le prêt uniquement si les pays respectent déjà des stratégies macroéconomiques considérées comme saines par le FMI. En termes techniques, on appelle cela une conditionnalité *ex ante*, par opposition à la conditionnalité *ex post*.⁶¹ Il est probable que l'impact sera le même, voire plus marqué, puisque les pays sont obligés de modifier leurs politiques très rapidement pour se qualifier. Avant de présenter leur candidature, les pays doivent avoir maintenu une inflation basse à un chiffre, un déficit faible à nul et un niveau élevé de réserves en devises ; en conséquence, il paraît très improbable que de nombreux PFR répondent à ces conditions *ex ante*.

Droits de tirage spéciaux (DTS)

Le DTS est une devise artificielle dont la valeur est basée sur un panier des principales monnaies mondiales et qui peut, après accord des membres du FMI, être attribué à un pays en tant qu'avoir de réserve. Un PFR qui reçoit une allocation DTS peut la conserver sous forme d'avoir de réserve avec d'autres devises ou de l'or, selon les cas. L'utilisation du DTS correspond à « un prêt sans condition » qui s'accompagne actuellement d'un taux d'intérêt de 0,45 %.⁶² Selon le FMI, le DTS constitue un moyen d'augmenter le volume mondial de liquidités ; le montant qui pourra être attribué aux PFR, équivalent à 17,5 milliards USD, contribuera à augmenter les réserves des pays et les aidera à obtenir les autres devises dont elles ont besoin pour leurs transactions internationales.

En théorie, ceci devrait aider les pays qui le souhaitent à maintenir leurs investissements dans l'éducation – ou à libérer des aides à l'éducation qui ont été versées mais qui restent bloquées par la Banque centrale pour renforcer ses réserves en devises. Toutefois, les 19 milliards USD représentent seulement 7,5 % de l'ensemble des fonds du DTS, et les PFR en bénéficieront donc beaucoup moins que les pays à revenu moyen ou élevé. En vérité, la situation aurait dû être inverse, comme l'ont demandé beaucoup de commentateurs, dont George Soros. Si les dirigeants mondiaux sont sérieusement déterminés à réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement, il faudrait que les pays les plus riches redonnent une partie ou la totalité de leurs DTS aux PFR. Il existe un argument moral qui joue en faveur d'une allocation des DTS proportionnelle à la population mondiale – si le monde a besoin d'augmenter les liquidités globales, les ressources devraient être réparties de manière égalitaire au lieu d'être principalement versées à ceux qui en ont le moins besoin. Le dernier accord du G20 prévoit une option par laquelle les pays riches peuvent transférer leurs DTS à des pays à revenu faible, et nous espérons que la prochaine réunion du G20 précisera quels pays sont prêts à le faire.

3.4 De l'argent frais à partir des ventes d'or – Une aide pour l'éducation ?

Le FMI songe à vendre son or depuis au moins avril 2008, où un accord était intervenu pour la vente de 403 tonnes d'or détenu dans ses coffres. A cette époque, le FMI se trouvait à court de ressources, en partie parce que de nombreux pays à revenu moyen avaient payé leurs dettes et ne renouvelaient pas leurs prêts – pour échapper aux politiques d'austérité du FMI. Alors qu'un seul pays, la Turquie, représentait près de 75 %⁶³ du portefeuille du FMI, l'institution recherchait de nouvelles sources de revenus et décidait de puiser dans ses réserves d'or, principalement pour couvrir ses dépenses administratives (par ex. les salaires des employés du siège). Les militants de la société civile ont fait pression sur leurs gouvernements nationaux – dont certains doivent ratifier les ventes d'or – en rappelant les graves conséquences des politiques du FMI sur les secteurs sociaux des pays en développement, afin de les exhorter à la fois à accompagner toute ratification des ventes d'or de réformes politiques significatives, et à réserver une part importante du produit de ces ventes au financement de l'annulation de la dette.

Le FMI a toutefois adopté maintenant une position différente. Très occupé avec des 'clients' cherchant à se protéger de la crise financière, enhardi par les engagements du G20 et en veine de fonds, le FMI a fait des déclarations publiques semblant indiquer que le produit des ventes d'or serait utilisé pour des prêts et non pour des subventions ou l'annulation de la dette. Si les organes législatifs des pays ayant le pouvoir de ratifier les ventes d'or n'accompagnent pas leur approbation de conditions fixant des réformes politiques ou l'annulation de la dette, ces ventes d'or ne serviront pas à aider véritablement les PFR et ne feront qu'alourdir encore le poids de la dette sur ces pays. Une vente d'or exceptionnelle doit être organisée pour contribuer à la réalisation des OMD et aider les pays les plus pauvres à affronter la tourmente économique créée par les pays riches.

3.5 La nouvelle gouvernance du FMI – Des changements à l'horizon ?

Les droits de vote du comité directeur du FMI ont fait l'objet de constants efforts pour amener une réforme démocratique de cette organisation publique, connue pour son absence de transparence et de démocratie. Les droits de vote sont proportionnels au montant de la cotisation payée par les pays au FMI et à ce jeu-là, l'argent est roi. Cela signifie que les USA se retrouvent avec 16,77 % des droits de vote, ce qui leur confère un véritable droit de veto sur certaines décisions clés du comité du FMI qui requièrent 85 % de voix. Les autres membres puissants du comité sont le Japon avec 6,02 %, l'Allemagne avec 5,88 %, la France avec 4,86 % et le Royaume-Uni avec 4,86 %. Les défenseurs de la réforme rappellent fréquemment que si l'Afrique subsaharienne est la plus fortement soumise aux politiques mises en œuvre par le FMI, le droit de vote total de tout le continent atteint à peine 4,36 %.⁶⁴

En dépit du second souffle que lui a conféré le G20, le FMI n'a toujours pas réformé le déséquilibre structurel de sa gouvernance. Il le fera peut-être, mais il est très probable que seuls les pays du G20 verront leur influence s'accroître, et non les pays qui sont les plus sévèrement affectés par le FMI.

Dans le contexte de crise financière actuel, les préoccupations se concentrent notamment sur les « **doubles normes** » édictées par les ministres des Finances des pays riches qui dominent les prises de décision au FMI. Pendant que beaucoup défendent actuellement des stratégies expansionnistes devant leur population intérieure, ils continuent à imposer des politiques d'austérité aux pays pauvres. En outre, ces ministres des Finances appartiennent à des pays qui, par le biais de leurs ministres du Développement, appliquent des programmes d'aide visant à progresser en direction des OMD – ces mêmes progrès qui sont directement freinés par les politiques macroéconomiques d'austérité promues par le FMI. Il est décidément temps pour davantage de cohérence !

A l'approche du sommet du G20, le FMI a utilisé à la fois un communiqué de presse et une conférence téléphonique avec des activistes de la société civile pour annoncer que la modification de ses prêts concessionnels est en cours et que les conditionnalités pour les PFR ont été changées.⁶⁵ **Mais une analyse plus poussée des changements proposés montre clairement que seules les conditions structurelles seront modifiées, et non les conditions macroéconomiques.** Le déplacement de l'accent sur les objectifs plutôt que sur des actions spécifiques⁶⁶ ne signifie pas davantage de flexibilité dans la définition de la stabilité macroéconomique, mais se rapporte uniquement aux étapes précises par lesquelles doivent passer les pays pour arriver au même résultat.

Cet examen suggère que la refonte porte davantage sur l'apparence que sur la substance. Les conditions macroéconomiques qui ont entravé les dépenses éducatives depuis de longues années restent en vigueur pour les PFR. Seuls les pays conformes aux conditions ex ante ou acceptant de continuer à respecter les conditions ex post bénéficieront d'un soutien. Se conformer à ces conditions signifie maintenir un faible niveau de dépenses publiques – et puisque l'éducation constitue souvent le principal domaine de ce budget, elle ne pourra qu'en souffrir. Le problème est d'autant plus crucial que les systèmes éducatifs de la plupart des PFR sont en pleine expansion avec toujours davantage d'enfants scolarisés chaque année, et que cette croissance doit encore s'accélérer pour atteindre les objectifs d'éducation convenus au plan international. Faute de ressources supplémentaires, le développement des prestations d'éducation s'accompagnera d'une baisse de la qualité de l'éducation – au moment même où les inquiétudes se font de plus en plus vives au sujet de la faiblesse choquante des résultats de l'apprentissage dans la majorité des PFR.

Si l'on veut utiliser efficacement les milliards de dollars versés au FMI, il faut de toute urgence remanier en profondeur les stratégies macroéconomiques défendues par le FMI. Ces stratégies, ne l'oublions pas, font partie d'un programme global intitulé « Consensus de Washington » – qui promet aussi la déréglementation financière, aujourd'hui reconnue comme un élément catalyseur majeur de la crise financière actuelle. Ce programme discrédité doit faire l'objet d'une remise en question globale. Le ton et l'humeur exprimés pendant le sommet du G20 ont paru marquer la fin du consensus de Washington, mais ses décisions actuelles risquent fort d'alimenter l'expansion de ce dernier, avec des conséquences dévastatrices pour les nations en développement. Il faut que le FMI et le G20 soient en mesure d'expliquer précisément comment ils comptent éviter cela d'ici au prochain sommet du G20.

Les PFR doivent être en mesure de donner la priorité aux investissements dans l'éducation et la santé – et de façonner leurs politiques macroéconomiques de manière à faciliter la réalisation de ces objectifs de développement. À présent, les politiques fonctionnent à l'inverse de ce qu'il faudrait : les politiques macroéconomiques sont définies en premier sans prendre en considération ces objectifs, et les ministères de l'Éducation et la Santé doivent se débrouiller avec les fonds limités disponibles. À la base, ce sont les gouvernements nationaux qui devraient déterminer leurs politiques économiques – mais les conditions du FMI leur laissent généralement peu d'espace de manœuvre.

Il n'est donc pas étonnant que beaucoup de gouvernements nationaux confrontés à des budgets restreints, se tournent vers les pays riches pour obtenir de l'aide, leur seul espoir de pouvoir avancer en direction des objectifs nationaux de développement. Mais l'aide actuelle à l'éducation est-elle suffisante pour résoudre l'ampleur du problème ?

4. LE RÔLE DE L'AIDE ET L'IMPACT DU PESSIMISME DU FMI

Aujourd'hui plus que jamais, il faut absolument apporter une aide plus importante, prévisible et à long terme pour soutenir l'éducation de base, en s'assurant qu'elle peut être utilisée pour couvrir les dépenses courantes de l'éducation, y compris celles relatives aux enseignants. Le FMI et la Banque mondiale estiment que près de 87 % des PFR sont 'très exposés' à la crise financière et manquent de l'espace fiscal nécessaire pour lancer leurs propres mesures de stimulation. Selon l'UNESCO⁶⁷, près de la moitié de ces pays rencontrent déjà actuellement des difficultés pour réaliser les avancées requises en direction des objectifs de l'EPT, et sont mal classés dans l'Index de développement de l'éducation de l'ONU. Dans le même temps, les budgets de l'éducation vont sans doute être soumis à de fortes pressions du fait de la diminution des revenus engendrée par la baisse de la croissance économique. Ainsi, même lorsqu'un pays décide d'accroître la part du budget national consacré à l'éducation, en réalité, si la croissance de son PIB est plus faible, le budget national sera plus réduit et les montants disponibles pour l'éducation seront en réalité moins importants. Il faut rapidement débloquer une aide de bonne qualité pour combler ces insuffisances et s'assurer que les fragiles progrès en direction de l'EPT sont protégés et pourront se poursuivre.

Les perspectives d'augmentation de l'aide à l'éducation de base sont mitigées. Les niveaux d'aide à l'éducation de base, qui ont augmenté au début de cette décennie, semblent avoir stagné entre 4 et 5 milliards USD.⁶⁸ Et aujourd'hui, les analystes prévoient une chute de l'aide totale en raison de la crise. Par exemple, même si l'UE atteignait son objectif d'aide de 0,56 % du PNB en 2015, le montant total mobilisé serait inférieur de 4,6 milliards USD en termes réels par rapport au moment où l'accord a été conclu. Dans cette optique, la perspective d'atteindre les 16 milliards USD par an de financement externe total requis paraît de plus en plus lointaine.

De plus, l'aide disponible n'a pas été historiquement orientée de manière à aider les pays à augmenter les dépenses courantes, dont font partie le recrutement et le maintien des enseignants. Les salaires des enseignants représentent en général entre 70 et 90 % des dépenses de l'éducation, et doivent être intégralement budgétés dans un cadre de dépenses à moyen terme au minimum. Pourtant, l'aide à l'éducation de base s'appuie sur un pourcentage bien inférieur. Pour que l'aide puisse être incluse dans ce montant, il faut qu'elle soit prévisible, à long terme, et disponible pour les coûts de fonctionnement de l'éducation, habituellement par le biais d'un support budgétaire général ou d'un soutien budgétaire sectoriel. De telles modalités d'aide offriraient aux gouvernements la flexibilité requise pour utiliser l'aide en vue de couvrir les principales dépenses de fonctionnement du budget de l'éducation, mais la plupart des pays ne semblent pas prêts à adopter cette approche.

Une analyse de la CME⁶⁹ suggère que seulement 17 % de l'aide totale à l'éducation de base sont disponibles pour payer les enseignants, une bien maigre contribution pour ce poste majeur de dépenses pour les gouvernements (qui constitue 70 à 90 % des coûts comme indiqué plus haut). À ce jour, un très faible nombre de donateurs ont effectivement contribué aux salaires des enseignants et, en dépit des belles paroles autour de la pénurie de 18 millions d'enseignants estimée par l'UNESCO, pratiquement aucun donateur n'a fixé d'objectif de contribution visant à combler cette carence. Si, comme prévu, le financement intérieur de l'éducation diminue avec le ralentissement de la croissance économique, il deviendra encore plus urgent d'autoriser les fonds extérieurs à participer à la couverture des dépenses courantes.

Dans le même temps, quelques lueurs d'espoir s'allument. Le nouveau président américain s'est engagé à créer un Fonds mondial pour l'Éducation avec une contribution initiale des États-Unis de 2 milliards USD. Les activistes doivent saisir cette opportunité et vérifier qu'elle se concrétise dans le cadre d'une initiative multilatérale de qualité soutenant les plans des gouvernements. Cette proposition ouvre également une occasion unique de réaliser le changement indispensable de l'architecture internationale de financement de l'éducation. Le nouveau Fonds mondial pour l'Éducation doit garantir qu'une aide prévisible et à long terme sera mise à disposition des pays pour couvrir les dépenses courantes de l'éducation, y compris celles relatives aux enseignants. Un fonds de ce type doit s'appuyer sur l'Initiative Fast Track de l'EPT, et non travailler en parallèle ou en concurrence avec cette dernière. Tous les principaux donateurs, et en particulier le G8, doivent se rassembler autour du nouveau Fonds mondial pour l'Éducation et s'acquitter de leur quote-part équitable du déficit de financement dans les deux ans à venir.

Quel est le rôle du FMI dans les flux d'aide ?

Dans le cadre de sa stratégie à moyen terme, le FMI joue un rôle actif auprès des PFR en leur conseillant des stratégies macroéconomiques appropriées face à des flux d'aide importants et volatiles. Mais le rapport du BIE critique le FMI pour son pessimisme exagéré dans les projections de flux d'aide.⁷⁰ Le rapport a découvert que le Fonds, en adoptant des projections basses, a influencé les flux d'aide anticipés. Des projections trop conservatrices incitent les pays à proposer des plans de dépenses moins ambitieux car ils s'attendent à recevoir moins d'argent. Lorsque les donateurs prennent connaissance de ces plans de dépenses, ils peuvent à leur tour supposer qu'il n'est pas réellement indispensable d'augmenter les montants d'aide. Ce manque global de flexibilité a entravé l'augmentation de l'aide.

En réponse à cette remarque, le Fonds a publié deux articles sur son influence sur les flux de l'aide et sa réponse à l'augmentation de l'aide.⁷¹ Même s'il admet qu'il convient de faire reposer les projections sur une vision à long terme des plans de dépenses et sur le potentiel complet des ressources disponibles (en incluant les informations confirmées et informelles au sujet de l'aide), en pratique, la politique du Fonds n'a pas changé.⁷² Il continue à affirmer que des projections d'aide trop optimistes sont plus coûteuses que des prévisions pessimistes, principalement parce que toute éventuelle réduction de l'aide anticipée engendrerait un ajustement fiscal. Les directeurs ont conseillé au Fonds de justifier les projections sur- ou sous-estimées de l'aide et les scénarios alternatifs, mais insistent toujours sur le fait que ces projections doivent être cohérentes avec le maintien de la stabilité macroéconomique et garantir la soutenabilité de la dette. Il n'est pas question de baser les projections sur la réalisation des objectifs OMD ou EPT fixés au plan international, ce qui permettrait de mettre nettement en évidence les déficits de financement et inciterait les bailleurs de fonds à fournir une aide plus soutenue.⁷³

Heureusement, les principaux donateurs d'aide bilatérale possèdent également un contrôle majoritaire sur les décisions politiques du FMI. Si leurs représentants décidaient d'aligner les politiques macroéconomiques du FMI sur la réalisation des objectifs de l'EPT, l'incohérence politique qui se traduit par un financement plus bas que nécessaire de l'éducation serait résolue. Les pays devraient avoir la possibilité d'expérimenter différents indicateurs économiques en vue de créer et de dépenser davantage de ressources pour des services humains vitaux comme l'éducation – qui constitue une base solide de croissance, de stabilité et de bien-être pour le futur. Lors de la réunion du G20 à Londres, les dirigeants ont promis de maintenir les engagements de Gleneagles et les autres augmentations de l'aide prévues. Il faut absolument qu'à l'occasion de la prochaine rencontre, le G20 collabore avec le FMI pour que ces engagements se concrétisent dans les projections d'aide du FMI. Dans le cas contraire, lorsque l'argent sera distribué, les pays en développement auront déjà effectué des coupes budgétaires significatives, avec des conséquences dommageables pour les progrès vers les OMD et la croissance économique des PFR.



Jenny Matthews/ ActionAid

5. CONCLUSIONS

Il semble que le FMI soit le grand gagnant de la réunion du G20 à Londres en mars 2009. Il s'est positionné comme l'agence la plus apte à aider les pays à surmonter l'impact de la crise financière mondiale. Il s'est présenté comme souple et ouvert, désireux de changer certaines conditions controversées qu'il a imposées dans le passé.

Les PFR et la lutte contre la pauvreté dans le monde pourraient également être les grands vainqueurs – à condition que le G20 et le FMI apportent des modifications majeure aux plans de mise en œuvre prévus.

L'examen par la CME des mesures prises par le FMI depuis la survenue de la crise financière mondiale montre qu'en réalité, peu de choses ont changé. Les PFR bénéficieront bien peu des centaines de milliards de dollars annoncés par le G20. Ils auront peut-être accès à quelques fonds supplémentaires, mais si la tendance actuelle persiste, cet argent sera doublé de conditions qui affaiblissent sérieusement les investissements dans l'éducation. Il faut de toute urgence demander à Dominique Strauss-Kahn de tenir sa parole et de réviser en profondeur les conditions macroéconomiques associées aux prêts consentis aux PFR pour amener un véritable changement. Les pays pauvres doivent disposer de l'espace fiscal nécessaire pour soutenir et étendre leurs investissements dans l'éducation. Il faudrait que ces investissements soient considérés comme partie intégrante de la réponse à la crise actuelle, et comme capables de produire des bénéfices immédiats autant qu'une croissance économique à long terme. Alors que beaucoup de pays riches tentent de sortir de la récession en investissant dans l'éducation, il convient d'encourager les pays pauvres, qui en ont le plus besoin, à suivre la même voie.

L'immobilité n'est pas une réponse suffisante face aux millions d'enfants supplémentaires inscrits dans les écoles chaque année et à l'approche de l'objectif de 2015 visant à scolariser tous les enfants de la planète.

La crise actuelle constitue certes une menace potentielle pour les investissements dans l'éducation, mais elle offre également des perspectives d'ouverture. La remise en route du système financier mondial exigera une révision des stratégies macroéconomiques en vigueur depuis des décennies. Les progrès en matière d'éducation devraient être considéré comme un indicateur de stabilité et un signe de santé économique, car ils constituent un investissement d'avenir et une possibilité de progresser vers les autres objectifs et de protéger les plus vulnérables. À présent, les dépenses d'éducation sont encore trop souvent perçues par le FMI et les ministères de l'Éducation comme des dépenses de consommation, notamment en raison de leur nature même puisqu'elles sont principalement constituées de dépenses de fonctionnement, par exemple pour les salaires des enseignants. Cette vision doit évoluer, et le FMI doit envisager l'éducation comme un investissement et un facteur de croissance. Il doit activement plaider en faveur d'une augmentation stratégique des dépenses éducatives pour répondre à la crise financière, notamment pour former les enseignants, piliers de l'efficacité de tout système éducatif.

La crise financière doit ouvrir la voie à un nouveau dialogue dans les pays riches, entre les ministres des Finances qui pilotent les politiques du FMI et les ministres du Développement qui s'efforcent d'avancer vers les OMD. Une meilleure cohésion politique est possible afin que les stratégies macroéconomiques facilitent les progrès en matière d'éducation et des autres objectifs de développement. Les ministres des Finances du G8, en particulier, doivent reconnaître ces contradictions et utiliser leur influence sur le conseil d'administration du FMI pour exiger des stratégies plus cohérentes qui aident les PFR à atteindre les OMD et les objectifs de l'EPT.

Si le FMI se montre réticent aux réformes, il faudra que les ministres des Finances des PFR prennent eux-mêmes l'initiative en s'intéressant à des cadres macroéconomiques alternatifs allant à l'encontre des idées reçues des décennies précédentes, et qui leur permettront d'investir dans l'éducation et le développement. Le point de vue dominant du FMI peut être remis en question, comme l'ont fait de nombreux pays à revenu moyen et élevé qui optent souvent pour des orientations économiques différentes de celles recommandées par le FMI.

Les acteurs de la société civile de tous les PFR ont un rôle central à jouer dans l'établissement

d'un dialogue avec leur ministère des Finances autour des politiques macroéconomiques alternatives. Les discussions sur le modèle économique d'une nation ne doivent pas se dérouler à huis clos entre le FMI et le ministère des Finances – ils doivent être transparents et ouverts au débat et à l'examen minutieux de l'opinion publique. Les coalitions nationales de l'éducation doivent se rapprocher des autres acteurs de la société civile afin de développer ce type de débats, en renforçant la formation économique de base et la compréhension collective. Nous devons non seulement défendre l'allocation d'une plus grande part du budget national à l'éducation mais aussi poser des questions fondamentales sur la taille du budget national global.



Prashant Panjiar/OnAsia/ActionAid

6. RECOMMANDATIONS

Suite à l'analyse ci-dessus, voici quelques recommandations à suivre :

Le FMI doit :

- Honorer les engagements de réforme promis par son directeur général et supprimer les conditions macroéconomiques traditionnellement imposées aux PFR.
- Veiller à réserver aux PFR, où les besoins sont les plus criants, une part substantielle des ressources promises par le G20, et s'assurer que ces ressources pourront être employées sans conditions pour financer des investissements stratégiques, notamment pour former les enseignants.

Le G20 doit :

- Lors de sa prochaine rencontre, conditionner la distribution d'une partie des sommes promises à la réforme des conditions macroéconomiques imposées par le FMI aux PFR. Le G20 a redonné un nouvel élan au FMI et il doit s'assurer que les restrictions les plus néfastes pour les PFR soient supprimées.
- Confirmer les niveaux de l'aide future avec suffisamment de précision et de fermeté pour permettre au FMI de les prendre en compte dans ses prévisions économiques.
- Redistribuer un pourcentage des droits de tirage spéciaux (DTS) aux PFR pour une meilleure équité et afin que les PFR ne soient pas forcés de réduire leurs budgets de santé et d'éducation pour surmonter la crise économique.

Les ministères des Finances des PFR doivent :

- Revoir leurs cadres macroéconomiques, en se focalisant en priorité sur les investissements nécessaires pour progresser vers les objectifs de l'éducation et du développement en général, puis déterminer une politique macroéconomique facilitant l'investissement dans ces secteurs avec un cadre financier sain.
- Garantir qu'au moins 20 % des budgets nationaux (et 6 % du PIB) sont consacrés à l'éducation. Les ministères doivent être conscients que, dans le contexte actuel de crise, ces montants vont diminuer si aucun effort n'est fait pour maintenir les niveaux globaux de dépenses.
- S'assurer que toutes les mesures de stimulation incluent le secteur éducatif pour que des ressources soient effectivement attribuées à la protection des groupes les plus pauvres et à la stimulation de la croissance future.

Les ministères du Développement / de la Coopération dans les pays riches doivent :

- Dialoguer avec leurs collègues du ministère des Finances afin d'assurer la cohérence et la cohésion de leurs politiques et de délier leur aide des indicateurs macroéconomiques du FMI.
- Tenir leurs promesses de fournir davantage de moyens et une aide plus prévisible pour l'éducation. Ils devront notamment déterminer des objectifs précis pour que leur APD contribue à résoudre la crise des enseignants et permette aux gouvernements bénéficiaires de recruter des enseignants mieux formés.
- Soutenir les efforts multilatéraux coordonnés sous forme d'un FTI réformé ou d'un nouveau Fonds mondial pour l'Éducation pour tous capable de délivrer une aide substantielle et prévisible à long terme, jusqu'en 2015 au moins.

Les ministères des Finances des pays riches doivent :

- Donner instruction à leurs représentants au conseil d'administration du FMI de réviser les conditions macroéconomiques de manière à permettre aux pays pauvres de poursuivre des stratégies économiques expansionnistes pour surmonter la crise financière.

- Se mettre d'accord avec leurs collègues afin de fournir les augmentations promises de l'APD pour réaliser les OMD et l'EPT.
- Collaborer avec leurs collègues pour réallouer une partie des DTS afin de permettre aux PFR de financer leurs propres mesures de stimulation.

Les organes juridiques nationaux qui ont le pouvoir de ratifier les ventes d'or doivent :

- Associer des réformes politiques à l'annulation de la dette comme conditions à l'approbation de la vente.

Les acteurs de la société civile (au Nord comme au Sud) doivent :

- Renforcer leurs capacités pour pouvoir dialoguer avec les ministres – en particulier les ministres des Finances – sur toutes ces questions et demander à leurs dirigeants de rendre compte des avancées du droit à l'éducation.



Georgie Scott/ActionAid

Notes

- 1 Voir par exemple : <http://www.brettonwoodsproject.org/>
- 2 "Obama hints at hopes for recovery", *Financial Times*, 15 avril 2009
- 3 Ces réformes concernent notamment la distribution par les donateurs de fonds d'aide prévisibles et suffisants ainsi que des politiques macroéconomiques favorisant l'investissement dans l'éducation (notamment pour les salaires et les programmes de formation des enseignants).
- 4 Campagne mondiale pour l'éducation "Apprendre à survivre : Comment l'Éducation pour tous pourrait sauver la vie de millions de jeunes menacés par le VIH/SIDA" (Londres, CME 2004)
- 5 L. Smith et L. Haddad, "Explaining Child Malnutrition in Developing Countries" Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, rapport N° 111 (Washington D.C. : Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, 2000).
- 6 D. Abu-Ghaida et S. Klasen, "The Economic and Human Development Costs of Missing the Millennium Development Goal on Gender Equity", Document de travail 29710 de la Banque mondiale (Washington D.C. : Banque mondiale, 2004)
- 7 Hanushek, E.A. et Wößmann, L., "The Role of Education Quality for Economic Growth", (Washington D.C : Banque mondiale, 2007)
- 8 UNESCO, "Rapport mondial de suivi sur l'Éducation pour tous 2009 : Vaincre l'inégalité : l'importance de la gouvernance", (Paris : UNESCO, 2009)
- 9 Organisation internationale du travail, "Unemployment, working poor and vulnerable employment to increase dramatically due to global economic crisis", Communiqué de presse ILO/09/2, 28 janvier 2009, <http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Press_releases/lang--en/WCMS_101462/index.htm>
- 10 Organisation internationale du travail, "Global Employment Trends for Women", (Genève : ILO, 2009), <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_103456.pdf>
- 11 UNESCO, " Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2007: Will we make it?", (Paris: UNESCO, 2007)
- 12 OIT, "Global Employment Trends", 2009
- 13 Gouvernement du Malawi, Système d'information pour la gestion de l'éducation, 2007
- 14 Département du développement international/ministère des Finances GB, "From Commitment to Action: Education", (Londres : DFID, 2006)
- 15 Voir par exemple : Campagne mondiale pour l'éducation, "Bulletin scolaire mondial 2008", (Londres : CME, 2008); UNESCO, "Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2009"
- 16 Campagne mondiale pour l'éducation, "At the crossroads: Which way forward for a global compact on education?" Exposé de la CME pour le Groupe de haut niveau de l'Éducation pour tous 2008
- 17 Voir <www.right-to-education.org> et le cadre des 4A élaboré par Katarina Tomasevski
- 18 ActionAid, "Affronter les contradictions : FMI, plafonnements de la masse salariale et défense des enseignants" (Londres : ActionAid, 2004), <<http://www.actionaid.org/main.aspx?PageID=581>>

- 19 Fonds monétaire international, Fiches techniques du FMI sur <www.imf.org>; Fonds monétaire international, "IMF Chronology", <<http://www.imf.org/external/np/exr/chron/chron.asp>>; <http://www.imf.org/external/np/exr/chron/chron.asp>, "The Fund's Facilities and Financing Framework for Low-Income Countries—Supplementary Information", (Washington, D.C. : FMI, 2009), <<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/031309.pdf>>
- 20 A. Fedelino, et al, 2006, "Aid scaling up: do wage bill ceilings stand in the way?" document de travail du FMI, (Washington, D.C. : FMI, 2006)
- 21 Center for Global Development, "Does the IMF Constrain Health Spending in Poor Countries? Evidence and an Agenda for Action", Rapport du groupe de travail sur les programmes du FMI et les dépenses de santé, (Washington, D.C. : CGD, 2007) <http://www.cgdev.org/doc/IMF/IMF_Report.pdf>
- 22 Wemos, "IMF macroeconomic policies and health sector budgets", (Amsterdam : Wemos, 2006)
- 23 Médecins Sans Frontières (MSF), "Help Wanted: Confronting the health care worker crisis to expand access to HIV treatment"(MSF, 2007); Action for Global Health (AfGH), "AIDS 2008: AfGH contributes to debate on IMF conditionalities at the XVIIth International AIDS Conference" (AfGH, 2008); "Africa: World Bank, IMF Blocking Better Antiretroviral Rollout – Say Campaigners", Rwanda News Agency/Agence Rwandaise d'Information, (Kigali, 2008)
- 24 Fonds monétaire international, "IMF Executive Board Discusses Operational Implications of Aid Inflows for IMF Advice and Program Design in Low-Income Countries", Note publique d'information (PIN) N° 07/83 19 juillet 2007 <<http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2007/pn0783.htm>> ; Fonds monétaire international "Aid Inflows—The Role of the Fund and Operational Issues for Program Design," (Washington D.C.: FMI, 2007), <<http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/061407.pdf>>
- 25 M. Verhoeven et A. Segura, "IMF Trims Use of Wage Bill Ceilings", IMF Survey Magazine: Policy, 5 sept. 2007, (Washington D.C. : FMI, 2007), <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2007/pol095a.htm>>
- 26 Fonds monétaire international 2001. "Macroeconomic policy and poverty reduction." Dans le Guide sur les DSRP.
- 27 D. Hailu et S. Singh. "The Macro-Micro Nexus in Scaling Up Aid: The Case of HIV and AIDS Control in Kenya, Malawi and Zambia" Exposé de recherche, International Policy Centre for Inclusive Growth, 2009 <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCPolicyResearchBrief11.pdf>>
- 28 FMI, "The Fund's Facilities and Financing Framework for Low-Income Countries" (FFF, 2009)
- 29 Fonds monétaire international, 2009, "Informations complémentaires" (SI) à l'article FFF : "IMF Executive Board Discusses Reforms of Lending Instruments for Low-Income Countries", PIN 20 mars 2009; "IMF Overhauls Nonconcessional Lending Facilities and Conditionality", PIN 3 avril 2009
- 30 FMI, "The IMF and the poor" (1997) <www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam52/preface.htm>
- 31 R. Pollin et Zhu, "Inflation and economic growth: cross-country non-linear analysis", Political Economy Research Institute (PERI) Documents de travail série 109, 2005, (Amherst : University of Massachusetts, 2005)

- 32 H-J. Chang et I Grabel, "Reclaiming development: an alternative economic policy manual", (New York: Zed Books, 2004); T. McKinley, "The Globalisation of Inflation and Misguided Monetary Policies", 14 septembre 2008 <<http://www.soas.ac.uk/cdpr/publications/dv/46326.pdf>>; R. Pollin, G. Epstein et J. Heintz, "Pro-Growth Alternatives for Monetary and Financial Policies in Sub-Saharan Africa", PNUD Centre international de pauvreté, Document de recherche No. 6, janvier 2008 <<http://www.undp-vertycentre.org/pub/IPCPolicyResearchBrief6.pdf>>
- 33 M. Bruno and W. Easterly, "Inflation Crises and Long-Run Growth", *Journal of Monetary Economics*, Vol. 41, pp. 3-26, 1998; S. Fischer, "The Role of Macroeconomic Factors in Growth", *Journal of Monetary Economics*, Vol. 32, pp. 45-66, 1993; T. Gylfason, and T. Herbertsson, "Does Inflation Matter for Growth?", *Japan and the World Economy*, Vol. 13, pp. 405-428, 2001; M. Khan, and A. Senhadji, "Threshold effects in the Relation Between Inflation and Growth", *FMI Documents à l'intention des employés*, Vol. 48, pp. 1-21, 2001
- 34 L. Ball, "What Determines the Sacrifice Ratio? Comment" in Gregory N. Mankiw, ed., *Monetary Policy*, (Chicago: University of Chicago Press, 1994); S. Cecchetti, "What Determines the Sacrifice Ratio? Comment" in Gregory N. Mankiw, ed., *Monetary Policy*, (Chicago: University of Chicago Press, 1994); D. Thornton, "The Costs and Benefits of Price Stability: An Assessment of Howitt's Rule", *Federal Reserve of St. Louis Review*, mars/avril 1996
- 35 J. Stiglitz et al., "Stability with Growth: Macroeconomics, Liberalization and Development", *The Initiative for Policy Dialogue Book Series*, Oxford: Oxford University Press, 2006; Spiegel, S. *Macroeconomic and growth policies*. United Nations DESA/UNDP, 2006; Weisbrot, M et al. *The scorecard on development: 25 years of diminished progress*. Center for Economic and Policy Research, Washington, DC, 2005; GAO. *Few changes evident in design of new lending program for poor countries*. Report to the Chairman of the Committee on Foreign Relations, US Senate. United States General Accounting Office, May 2001. IMF GAO-01-581; Barro, R. 'Inflation and economic growth', 1996. In *Federal Reserve Bank of St Louis Review* vol 78, 2004 (pp 153-169).
- 36 ActionAid Mozambique, "Confronting the Contradictions: The Case of Mozambique" (2007)
- 37 Fonds monétaire international, "The Implications of the Global Financial Crisis for Low Income Countries" (mars 2009, p.30)
- 38 Fonds monétaire international, "Request for a Stand-By Arrangement by the Government of Latvia" (décembre 2008, p.16) <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2009/cr0903.pdf>>
- 39 Fonds monétaire international, "IMF Executive Board Discusses Operational Implications of Aid Inflows for IMF Advice and Program Design in Low-Income Countries" PIN No. 07/83, 19 juillet 2007.
- 40 Le FMI et l'aide à l'Afrique subsaharienne, Bureau indépendant d'évaluation, 2007 <<http://www.ieso-imf.org/eval/complete/pdf/03122007/report.pdf>>
- 41 Toutes les statistiques sur l'éducation proviennent du gouvernement du Malawi, *Système d'information pour la gestion de l'éducation*, 2007; *Etude du FMI sur la crise financière*, décembre 2008 <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/2008/123108.pdf>>; FMI, *révisions FRPC Malawi*, janvier et juillet 2008 <<http://www.imf.org/external/country/MWI/index.htm>>
- 42 Fonds monétaire international, "IMF Calls for Urgent Action as Third Wave of Global Crisis Hits Poorest Countries", *Communiqué de presse N° 09/53*, 3 mars 2009 <<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pr0953.htm>>

- 43 Fonds monétaire international, "Déclaration du directeur général du FMI Dominique Strauss-Kahn en conclusion de sa visite en Malaisie, communiqué de presse n° 09/29, 7 février 2009 <<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pr0929.htm>>
- 44 Op-Ed, Wall Street Journal, 10 février 2009
- 45 "Calls to nationalise RBS and Lloyds as markets lose faith in bail-outs", The Guardian, 20 janvier 2009 <<http://www.guardian.co.uk/business/2009/jan/20/banks-nationalisationcrisis>> Voir aussi <http://www.oecd.org/document/59/0,3343,en_2649_34487_42234619_1_1_1_1,00.html>
- 46 "Obama budget could bring \$9.3 trillion in deficits", Associated Press, 20 janvier 2009 <http://news.yahoo.com/s/ap/20090320/ap_on_go_pr_wh/obama_budget>
- 47 UNESCO, Rapport mondial de suivi sur l'Éducation pour tous 2009.
- 48 Fonds monétaire international, "Sierra Leone: 2008 Article IV Consultation, Third Review Under the Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility, Financing Assurances Review, and Requests for Waivers of Nonobservance of Performance Criteria, Augmentation of Access, and Modification of Performance Criterion", Rapport à l'intention des employés, 2009 <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2009/cr0902.pdf>>
- 49 Fonds monétaire international, "Republic of Mozambique: Third Review Under the Policy Support Instrument", Rapport national N° 09/49, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2009/cr0949.pdf>>
- 50 ActionAid Senegal, "Projet : Améliorer la qualité des résultats d'apprentissage dans les écoles primaires au Sénégal, au Malawi, au Burundi et en Ouganda". À publier
- 51 Fonds monétaire international, "IMF Approves US\$75.6 Million Exogenous Shocks Facility Arrangement for Senegal and Completes Second Review under the Policy Support Instrument", Communiqué de presse N° 08/334, 19 décembre 2008 <<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2008/pr08334.htm>>
- 52 Fonds monétaire international, "Statement at the Conclusion of an IMF Staff Mission to Senegal", Communiqué de presse N° 09/113, 2 avril 2009 <<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pr09113.htm>>
- 53 Toutes les données sur l'éducation proviennent du gouvernement du Burundi, ministère de l'Éducation, Annuaire 2005-2006 : Bureau de la Planification de l'Éducation ; données budgétaires dans les Lois Budgétaires 2000-2007
- 54 Fonds monétaire international, "Burundi: First Review Under the Three-Year Arrangement Under the Poverty Reduction and Growth Facility March 2009", Rapport à l'intention des employés <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2009/cr0993.pdf>>
- 55 Ibid., p.11
- 56 Ibid., p.26
- 57 B. Muchala, Chart, Third World Network, Crisis Loans, mars 2009
- 58 B. Muchala, Overview, Third World Network, Crisis Loans, mars 2009
- 59 "IMF delays loan to Latvia", Financial Times, 2 avril 2009 <<http://www.ft.com/cms/s/0/7ef9efd4-1fb9-11de-a1df-00144feabdc0.html>>
- 60 Voir <<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/031309A.pdf>, <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2009/pn0940.htm>>

- 61 "le cas échéant, le FMI se basera davantage sur des critères de qualification prédéterminés (conditionnalité ex ante) plutôt que sur la conditionnalité traditionnelle (ex post) pour définir l'accès des pays aux ressources du Fonds. Ce principe fait partie intégrante de la nouvelle Ligne de crédit flexible" <<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pr0985.htm>>
- 62 FMI, Conférence de presse sur Internet par Caroline Atkinson, 9 avril 2009 <<http://www.imf.org/external/mmedia/view.asp?eventID=1433>>
- 63 "Chavez exploits oil to lend in Latin America, pushing IMF aside", Bloomberg, Christopher Swan, 28 février 2007 <<http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=atN8OPWGA4nE>>
- 64 Voir site Web du FMI : <<http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.htm>>
- 65 Fonds monétaire international, "IMF Overhauls Lending Framework", Communiqué de presse N° 09/85, 24 mars 2009
- 66 Fonds monétaire international, "New Rules of Engagement for IMF Loans", Étude en ligne du FMI, 13 avril 2009 <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2009/POL041309A.htm>>
- 67 Présentation au Futures Forum de l'UNESCO, Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2009
- 68 Campagne mondiale pour l'éducation, "The Next Generation: GCE Call for a Global Fund for Education", CME 2008
- 69 Campagne mondiale pour l'éducation, "L'Éducation pour tous à la croisée des chemins : Exposé de la CME pour le Groupe de haut niveau de l'EPT", CME 2008
- 70 Voir aussi le §2.2 sur la constitution de réserves de devises, qui s'appuie sur le même rapport pour démontrer que le FMI crée parfois des conditions sous lesquelles l'aide est détournée vers la constitution de réserves de devises.
- 71 Fonds monétaire international, "Aid Inflows—The Role of the Fund and Operational Issues for Program Design", FMI Département de l'élaboration et de l'examen des politiques, 14 juin 2007 <<http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/061407.pdf>>; Fonds monétaire international, "Fiscal Policy Response to Scaled-Up Aid", Département des affaires fiscales, 5 juin 2007 <<http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/060507.pdf>>
- 72 Bretton Woods Project, "Fund loosens the aid noose...but just a little" Update 57, 2007
- 73 Fonds monétaire international, "IMF Executive Board Discusses Operational Implications of Aid Inflows for IMF Advice and Program Design in Low-Income Countries", PIN N° 07/83, 19 juillet 2007

Campagne Mondiale pour
I'EDUCATION
www.campaignforeducation.org