



Cultiver les esprits

Joel E. Cohen et David E. Bloom

DURANT le siècle écoulé, trois démarches ont été préconisées pour échapper aux conséquences de la pauvreté généralisée, de la croissance démographique rapide, des problèmes d'environnement et des inégalités sociales. La première consiste à *augmenter la taille du gâteau*, c'est-à-dire à s'appuyer sur la technologie pour produire plus et atténuer les pénuries. La deuxième propose de *diminuer le nombre des convives* par la contraception et la santé génésique afin de prévenir les grossesses non désirées et de ralentir la croissance démographique. La troisième démarche, celle des *bonnes manières*, vise à éliminer la violence et la corruption; améliorer les échanges, le fonctionnement des marchés et la fourniture des biens publics; réduire les effets pervers de la consommation (dont les retombées environnementales) et assurer plus d'équité sociale et politique entre les générations, entre les sexes et entre les classes (Cohen, 1995).

En offrant à tous les enfants du monde un enseignement primaire et secondaire de qualité, que ce soit dans le cadre traditionnel de l'école ou autrement, nous devrions en principe agir sur ces trois fronts. L'éducation procure des avantages économiques (voir article page 15), permet de bâtir des sociétés solides et bien gérées et d'améliorer la santé. Elle est aussi largement reconnue comme un devoir humanitaire et un droit de la personne sanctionné au plan international.

Ce dernier siècle a heureusement vu d'immenses progrès dans l'accès à l'éducation, un recul spectaculaire de l'analphabétisme et une augmentation du nombre d'élèves terminant leurs études primaires, secondaires ou supérieures. Néanmoins, des problèmes considérables subsistent. Environ 115 millions d'enfants en âge d'aller dans le primaire ne sont

pas scolarisés. Pour la plupart analphabètes et vivant dans un dénuement absolu, ce sont essentiellement des filles. Quelque 264 millions d'enfants d'âge scolaire secondaire ne fréquentent aucun établissement. De fortes disparités existent à l'échelle internationale et au sein d'un même pays. Bien souvent, la qualité de l'enseignement est très médiocre. Selon des prévisions démographiques, les pays en développement compteront 80 millions d'enfants d'âge scolaire (6-17 ans) de plus en 2025, soit une progression de 6 %, pour atteindre 1,35 milliard.

En 1990, lors de la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous organisée à Jomtien (Thaïlande), la communauté internationale s'est engagée à atteindre un objectif d'éducation primaire universelle (EPU) et à réduire considérablement l'analphabétisme à l'horizon 2000. L'objectif n'ayant pas été atteint, l'engagement a été réitéré en 2000 lors du Forum mondial sur l'éducation à Dakar dans la perspective de 2015. En 2000, le Sommet du Millénaire de l'ONU faisait de l'EPU l'un des objectifs de développement pour 2015, au même titre que l'élimination des disparités entre les sexes dans le primaire et le secondaire. Cependant, aussi modeste soit-il, l'EPU semble hors de portée pour 2015 vu les progrès accomplis à ce jour. On estime que 335 millions d'enfants n'iront toujours pas à l'école, dont 118 millions à l'école primaire. Environ un sur cinq d'entre eux ne sera jamais inscrit ni effectivement scolarisé.

Que peut-on faire face à ces échecs? D'après les estimations, l'EPU est réalisable d'ici à 2015 si la communauté internationale investit de 6 à 35 milliards de dollars de plus par an pour compléter les quelque 82 milliards que les pays en développement consacrent déjà à l'enseignement primaire. Le présent article défend l'idée que cet effort est non seulement possible mais

Il est urgent d'offrir à tous les enfants un enseignement de qualité, et c'est réalisable en quelques décennies

crucial, et même que l'EPU est un objectif qui n'est pas assez ambitieux : le monde devrait et pourrait viser l'accès de tous à un enseignement secondaire de qualité, peut-être à l'horizon 2015 et sans aucun doute d'ici le milieu du siècle. Pour cela, il faudrait rajouter de 27 à 34 milliards de dollars par an aux quelque 93 milliards approximativement dépensés chaque année par les pays en développement pour l'enseignement secondaire. Toutefois, les obstacles ne sont pas tous financiers. Il faut définir et conduire des politiques qui feront de l'éducation des enfants une cause incontestablement digne d'intérêt, pour les parents comme pour tous les citoyens.

L'éducation aujourd'hui

Que fait la communauté internationale pour augmenter les taux de scolarisation? Les statistiques sont-elles fiables et autorisent-elles des comparaisons internationales?

Les réussites. Des progrès remarquables ont été accomplis au XX^e siècle sur le plan de l'enseignement traditionnel, notamment du taux brut de scolarisation (TBS) primaire (nombre total d'enfants scolarisés dans le primaire, quel que soit leur âge, rapporté au nombre d'enfants ayant l'âge légal pour aller en primaire).

- En 1900, les TBS primaires étaient estimés inférieurs à 40 % partout, sauf dans le Nord-Ouest de l'Europe, en Amérique du Nord et dans les régions anglophones du Pacifique, où la proportion était de 72 % (Williams, 1997). En 2000, en revanche, le taux net de scolarisation (TNS) primaire — nombre d'enfants d'âge primaire effectivement scolarisés rapporté au nombre total d'enfants d'âge primaire — atteignait globalement 85 %. Le TNS étant un critère plus strict que le TBS, le succès est d'autant plus remarquable.

- Dans les pays en développement, le taux d'alphabetisation a triplé au XX^e siècle, passant de 25 à 75 %; la durée moyenne de la scolarité a plus que doublé entre 1960 et 1990, de 2,1 à 4,4 années (Bloom and Cohen, 2002), puis a continué d'augmenter.

- Le nombre d'enfants scolarisés dans le secondaire a été multiplié par 10 durant les 50 dernières années, passant d'environ 50 à 500 millions d'élèves.

S'agissant de la qualité des données, les pays en développement participent de plus en plus aux campagnes internationales de statistiques de l'éducation. Cependant, on définit plus d'indicateurs (taux bruts et nets de scolarisation, taux de fréquentation, taux de réussite, niveau moyen d'instruction et espérance de vie scolaire) qu'on ne dispose de données fiables, exhaustives et comparables au plan international. L'Institut de statistique de l'UNESCO (Montréal) fournit les données les plus fiables (voir, par exemple, UNESCO 2000 et 2004).

Les échecs. Malgré les progrès, les carences demeurent considérables.

- Environ 380 millions d'enfants se sont pas scolarisés (28 % de la classe d'âge 6–16 ans).

- Plus d'un quart d'entre eux ne vont pas à l'école primaire (et les autres sont absents du secondaire).

- Sur l'ensemble des enfants d'âge scolaire qui entrent en primaire dans les pays en développement, plus d'un sur quatre abandonne le cursus sans savoir ni lire ni écrire (Banque mondiale, 2002).

De plus, scolarisation ne signifie pas fréquentation, et fréquentation n'est pas nécessairement synonyme d'instruction et moins encore de qualité de l'enseignement. Des taux de scolarisation élevés peuvent ainsi donner l'illusion que de nombreux enfants d'âge scolaire reçoivent un bon enseignement. Environ 75–95 % des enfants du monde vivent dans des pays où la qualité de l'éducation est inférieure, voire souvent très inférieure, au niveau moyen observé dans les pays industrialisés, d'après les scores obtenus aux tests normalisés. Bien que la norme ne soit pas forcément applicable partout, il est indéniable que la qualité de l'enseignement est trop souvent médiocre.

Les indicateurs de la qualité de l'éducation sont rares. Bien que la participation aux évaluations internationales et régionales de la qualité de l'enseignement ait augmenté, les pays où les progrès sont les plus nécessaires sont aussi les moins susceptibles de se joindre aux travaux.

Les catastrophes. Il existe de fortes disparités en fonction de la région, du niveau de revenu et du sexe.

- Les pays les plus éloignés de l'EPU sont généralement les plus pauvres. En Afrique subsaharienne, le TNS primaire n'est que de 63 %, très inférieur aux 96 % de l'Amérique latine et des Caraïbes (tableau 1).

- Dans beaucoup de pays, l'éducation des filles est très en retard sur celle des garçons. Si les taux de scolarisation sont parfois assez proches, les garçons sont bien plus nombreux à achever leur scolarité, surtout dans le primaire.

Même si nous savons que le genre, le milieu (urbain ou rural) et le niveau de revenu influent sur les perspectives et les résultats scolaires, il reste à effectuer une analyse systématique à l'échelle mondiale, région par région. En Inde, par exemple, en 1992–93 le taux de scolarisation des garçons de 6 à 14 ans était supérieur de 2,5 points de pourcentage à celui des filles dans les familles les plus riches; l'écart atteignait 24 points parmi les enfants de familles pauvres (Filmer, 2000). Dans les milieux moins aisés, les filles sont plus désavantagées que les garçons. Le taux de scolarisation des garçons de familles riches dépassait de 34 points celui des garçons de familles pauvres; chez les filles, l'écart était de 55,4 points. Les taux de scolarisation varient beaucoup plus en fonction du revenu que du sexe.

Les dépenses consacrées à l'éducation primaire diffèrent sensiblement selon les pays, de 46 dollars par élève et par an en Asie du Sud et 68 dollars en Afrique subsaharienne à 878 dol-

Tableau 1

Progrès de la scolarisation

Les taux nets de scolarisation primaire ont progressé dans la plupart des pays en développement, mais ils restent faibles en Afrique subsaharienne.

	1990	1998	2002
Monde	82	84	85
Pays en transition	89	85	89
Pays développés	96	97	96
Pays en développement	80	82	83
États arabes	75	78	83
Europe centrale et orientale	90	87	89
Asie centrale	85	89	90
Asie de l'Est et Pacifique	96	96	92
Amérique latine et Caraïbes	86	94	96
Amérique du Nord et Europe occidentale	97	96	95
Asie du Sud et de l'Ouest	73	79	83
Afrique subsaharienne	55	56	63

Source : Institut de statistique de l'UNESCO.

Note : Le taux net de scolarisation primaire est défini comme le nombre d'enfants d'âge primaire effectivement scolarisés en primaire rapporté au nombre total d'enfants d'âge primaire.

lars en Europe orientale et en Asie centrale (tableau 2). Pour le secondaire, les disparités sont comparables : de 117 dollars par élève et par an en Asie du Sud et 257 dollars en Afrique subsaharienne à 577 dollars en Amérique latine et dans les Caraïbes.

En général, plus un pays investit dans l'éducation et plus les prestations s'améliorent. Néanmoins, les exceptions à la règle sont édifiantes. Une étude de 2001 sur l'enseignement primaire en Amérique latine a montré que Cuba avait les meilleurs scores aux tests et les meilleurs taux de réussite et d'alphabétisation. Le quartile inférieur des élèves cubains se situait au-dessus de la moyenne régionale dans les épreuves de mathématiques et de langue de troisième et quatrième année, alors que la plupart des pays du continent consacraient davantage de fonds publics par élève que les presque 1.000 dollars investis par Cuba (Marquis, 2001). Cet exemple montre que les décideurs, parfaitement conscients de la concurrence qui s'exerce pour les ressources, devraient plutôt chercher à savoir comment certains pays progressent autant avec des moyens modestes.

Obstacles financiers

Combien coûterait l'universalisation de l'enseignement primaire et secondaire? Les estimations sont au mieux approximatives, mais le total est compris entre 34 et 69 milliards de dollars par an (encadré 1). Certes considérables, ces montants ne sont pourtant pas hors de portée pour la communauté internationale. Si, comme on l'escempte, les investissements dans l'éducation favorisent la croissance économique dans les pays pauvres, la part de revenu consacrée à l'enseignement primaire et secondaire devrait progressivement diminuer.

Quel effort financier pourraient se permettre les pays concernés? D'après les estimations de la Banque mondiale, les pays à faible revenu, avec une population totale d'environ 2,4 milliards d'habitants, disposaient d'un revenu national brut (RNB) de presque 1 billion de dollars en 2000 (pour un revenu moyen par habitant de 410 dollars par an). Un effort supplémentaire de 34–69 milliards de dollars par an représenterait entre 3 et 7 % de leur RNB, à supposer qu'ils l'assument entièrement sans aide extérieure. Les pays à revenu faible et intermédiaire, avec une population de près de 5,1 milliards, disposaient d'un RNB proche de 6 billions de dollars (pour un revenu moyen par habitant de 1.160 dollars par an). L'effort supplémentaire leur coûterait entre 0,6 et 1,2 % environ de leur RNB.

Il va de soi qu'en endossant une partie de cette charge financière les pays plus riches soulageraient les pays pauvres. Le RNB des pays à revenu élevé se montait à 25,5 billions de dollars, sur un total de 31,5 billions de dollars pour toute la planète, de sorte qu'un effort supplémentaire de 70 milliards par an équivaldrait à moins de 0,3 % de leur revenu. En 2003, l'aide publique au développement (APD) s'élevait à 69 milliards de dollars, un record tant en valeur nominale qu'en valeur réelle. Néanmoins, la somme ne représentait que 0,25 % du RNB total des donateurs, soit beaucoup moins que la moyenne de 0,33 % observée entre 1980 et 1992 et que l'objectif de 0,7 % fixé par les Nations Unies pour l'APD. En conséquence, le surcoût de 34 à 69 milliards de dollars par an pourrait consommer l'intégralité de l'APD récemment octroyée.

Encadré 1

Le prix de l'éducation pour tous

À supposer que l'enseignement sera principalement dispensé en milieu scolaire, son universalisation impliquera de consacrer des moyens supplémentaires aux écoles, aux enseignants et à leur formation, aux supports didactiques et équipements, à l'administration et aux évaluations et aux études aléatoires, et de lever les obstacles économiques qui dissuadent les familles de scolariser leurs enfants.

Pour que l'éducation *primaire* universelle (EPU) soit une réalité en 2015, la Banque mondiale, l'UNICEF et l'UNESCO ont estimé qu'il faudrait de 9,1 à 35 milliards de dollars par an, encore que, selon de récents travaux de la Banque, il semblerait que la facture annuelle puisse descendre à 6,5 milliards. Ces chiffres se rapportent surtout au coût de l'augmentation des places disponibles, mais bien souvent le nombre de places n'est pas la principale contrainte. Il faudrait estimer le coût d'autres améliorations qui favoriseraient la fréquentation : repas scolaires, bourses d'études, meilleure qualité et fiabilité de l'enseignement, et diminution des taux de redoublement et d'échec. Autrement dit, le véritable coût de l'EPU inclura le coût des mesures à prendre pour stimuler la demande d'éducation primaire, ce que négligent les estimations actuelles.

L'objectif d'enseignement *secondaire* universel sera plus coûteux à réaliser, car les enfants de la classe d'âge concernée sont plus nombreux à ne pas être scolarisés et le coût par élève est plus élevé. En procédant de manière graduelle jusqu'en 2015, le surcoût annuel serait probablement compris entre 27 et 34 milliards de dollars. Si l'on vise un développement immédiat de l'enseignement secondaire, une étude pilote récente montre que le coût serait de 28 à 62 milliards de dollars par an, au moins avec les politiques actuelles (Binder, 2005). Le chiffre tomberait à 47 milliards si les pratiques se calquaient sur celles des pays qui savent le mieux ouvrir l'école à tous, convaincre les élèves d'être assidus et les aider à apprendre. Le scénario idéal (bien qu'improbable), qui mise notamment sur une forte diminution des taux de redoublement, ramènerait l'effort additionnel à fournir à 28 milliards de dollars. C'est dans les pays les plus pauvres, où le coût annuel moyen d'un élève est de 126 dollars (contre 244 dans les pays à faible revenu et 884 dans les pays à revenu intermédiaire, tranche supérieure), qu'il faut le plus développer l'enseignement secondaire.

Tableau 2

D'énormes disparités

Les dépenses courantes consacrées à l'enseignement primaire varient considérablement.

Région	Dépenses publiques par élève (dollars)	Dépenses publiques totales (millions de dollars)	Pourcentage de la population couvert par les données ¹
Asie du Sud	46	6.900	98
Afrique subsaharienne	68	6.100	98
Asie de l'Est et Pacifique	103	21.200	96
Amérique latine et Caraïbes	440	28.200	90
Moyen-Orient et Afrique du Nord	519	14.200	60
Europe orientale et Asie centrale	878	5.200	22
Monde en développement	151²	81.800	88²

Source : Glewwe and Zhao, 2005.

¹Les statistiques de dépenses publiques sont plus fiables dans les régions où les données disponibles couvrent une plus grande part de la population.

²Moyennes pondérées par le nombre d'élèves.

Les fonds publics étant limités, il est naturel de s'interroger : dans un pays en développement, l'éducation constitue-t-elle le meilleur emploi des dépenses marginales? Ces dépenses publiques ne devraient-elles pas plutôt financer la santé, l'infrastructure matérielle ou la recherche appliquée? Nous n'avons malheureusement aucune réponse convaincante à apporter, même si nous donnons à l'expression « meilleur emploi » un sens d'efficience strictement économique. Il n'existe apparemment aucun modèle crédible pour évaluer les choix, au nom du bien-être d'une population, entre l'éducation et d'autres secteurs d'investissement public. S'agissant de l'arbitrage entre enseignement primaire et secondaire ou supérieur, là encore, certaines données fondamentales font défaut. Toutefois, l'objectif d'éducation universelle nécessite de surmonter bien d'autres difficultés que les obstacles financiers.

Obstacles non financiers

Diverses études montrent que les obstacles non financiers à l'universalisation de l'enseignement primaire et secondaire ont trait à l'économie, la concurrence, l'information, la politique, la culture et l'histoire.

Désincitations économiques. Des millions d'enfants ont accès à l'éducation, mais ne vont pas à l'école. Dans bien des cas, leurs parents préfèrent qu'ils se consacrent à des travaux rémunérés, ou bien alors à des tâches domestiques pour permettre à d'autres membres de la famille d'exercer un emploi. C'est plus souvent la situation économique des ménages que la difficulté d'accéder à l'éducation qui empêche la scolarisation des enfants. Ainsi, dans le cadre d'une étude de la Banque mondiale réalisée au Ghana, près de la moitié des parents interrogés ont déclaré que leurs enfants n'étaient pas scolarisés parce que l'école coûtait trop cher ou qu'ils devaient travailler à la maison, et environ 22 % considéraient que la scolarisation présentait peu d'intérêt. En raison des écarts de salaires défavorables aux femmes, une famille peut trouver économiquement plus rationnel d'investir dans l'éducation des garçons que dans celle des filles.

Impératifs concurrents. L'éducation et d'autres activités louables, telles que la construction de routes, la fourniture de soins médicaux ou le renforcement de la défense nationale, se disputent des ressources nationales limitées. Le manque de ressources peut entraver de diverses manières le développement de l'éducation. Des intérêts particuliers bien organisés peuvent faire pencher la balance de leur côté au détriment de l'éducation. Quand des crises sociales liées à la criminalité, au chômage ou à la guerre civile réclament l'attention et l'appui des pouvoirs publics, les citoyens peuvent préférer que les fonds disponibles servent à remédier à ces crises, et non à financer l'éducation. La capacité limitée de superviser les programmes d'éducation et le rôle secondaire du ministère de l'éducation dans de nombreux gouvernements représentent d'autres contraintes. Enfin, la demande de main-d'œuvre des entreprises et autres employeurs peut réduire l'offre de personnes qualifiées pour enseigner dans le primaire et le secondaire.

Manque d'information. Sur de nombreux aspects de l'éducation primaire et secondaire, nous manquons de données fiables, pertinentes et comparables au plan international. Par exemple, même détaillées, les données quantitatives (et non qualitatives) ne permettent pas d'expliquer correctement les mécanismes qui empêchent la scolarisation. La plupart des

données recueillies habituellement se concentrent sur le comptage des « fonds de culotte » (formule imagée empruntée à Lant Pritchett, économiste à la Banque mondiale) : taux de scolarisation, de fréquentation, de réussite, etc. Or, il arrive que les statistiques soient faussées par le jeu de certaines incitations politiques : en Ouganda, les taux d'inscription étaient traditionnellement sous-estimés, car les écoles devaient reverser à l'État les droits de scolarité en proportion des effectifs déclarés. Quand les écoles ont commencé à être financées par l'État en fonction du nombre d'élèves, elles ont eu intérêt à gonfler leurs effectifs, d'où une véritable poussée des taux de scolarisation officiels. Enfin, par crainte des conséquences politiques, les pouvoirs publics peuvent aussi hésiter à publier des données sur le système scolaire qui pourraient les desservir.

Obstacles politiques. La politique peut freiner l'essor de l'éducation pour d'autres raisons. En matière d'enseignement, les résultats s'inscrivent dans la durée et dépassent donc largement le court terme qui intéresse les hommes politiques. Quand ils affectent des moyens à l'éducation, il arrive qu'ils profitent à leurs soutiens politiques plutôt qu'aux programmes et aux régions qui en ont le plus besoin.

Obstacles culturels. La discrimination peut limiter la participation scolaire, surtout celle des filles et de certaines minorités linguistiques, religieuses ou ethniques. Les violences verbales et physiques, l'absence de toilettes fonctionnelles et sûres pour les filles et les distances importantes entre la maison et l'école peuvent dissuader les parents de scolariser leurs filles. Quand celles-ci sont en outre censées s'occuper de certains membres de la famille et des travaux ménagers, il peut paraître inutile de leur donner une instruction. En outre, l'éducation des filles n'est pas perçue comme une priorité si elles risquent de quitter la maison familiale dès leur mariage.

Contexte historique. L'histoire nous montre que, de par le monde, les modèles et les motivations à l'œuvre dans le domaine de l'éducation ont été d'une grande diversité. Les solutions faisant abstraction de cela risquent plus d'échouer que celles qui sont adaptées au contexte national. Les tentatives de décentralisation de l'éducation observées en Amérique latine dans les années 80 n'ont pas tenu compte du fait que la scolarisation pouvait servir un objectif social et politique en mettant un terme à une ségrégation socioéconomique très marquée. La décentralisation a entraîné un développement des écoles privées, pérennisant les lignes de fragmentation socioéconomiques et accentuant la fracture sociale que la centralisation scolaire avait voulu corriger.

Évaluer la qualité et l'efficacité

Le manque de données sur la qualité de l'éducation complique le problème. Sans informations fiables, la qualité risque de ne pas s'améliorer, ce qui nuira aux efforts déployés pour recueillir des financements et fournir un enseignement primaire et secondaire de premier ordre. Les évaluations internationales, qui s'appuient largement sur des modèles de l'OCDE, sont parfois très utiles, mais ne sont pas forcément les plus indiquées partout. Dans certains pays, des évaluations nationales centrées sur les programmes nationaux ou sur des initiatives régionales produisent des informations plus pertinentes, sachant que chaque évaluation porte sur des objectifs déclarés ou non et extrêmement divers.

Utiliser les évaluations. Correctement réalisées, les évaluations permettent à des individus ou des collectivités de surveiller la qualité des établissements et des systèmes. En publiant les informations sur la qualité d'écoles et de programmes spécifiques, les décideurs permettent sans doute aux élèves et aux parents de mieux choisir parmi les formules proposées et d'exiger un enseignement de meilleure qualité. Le Consortium de l'Afrique australe et orientale pour le suivi de la qualité de l'éducation est une étude régionale destinée à évaluer l'apprentissage scolaire. Institué par l'UNESCO, il est aujourd'hui dirigé par 14 pays d'Afrique australe et vise à relever les disparités éducatives au sein des pays afin de sélectionner les interventions les plus nécessaires.

Conduire des évaluations fiables et utiles exige des capacités institutionnelles, une expertise technique et des capitaux, ce dont manquent généralement les pays en développement. En outre, quand des décisions de financement dépendent de telles évaluations, les enseignants, les gestionnaires et les représentants de l'État peuvent s'opposer à la production ou à la diffusion des données d'évaluation. Encourager les pays en développement à y participer en tant qu'associés (pour qu'il ne soit pas nécessaire de diffuser les résultats au niveau international) favorisera la production de données extrêmement utiles, donnera accès à certaines compétences et renforcera les capacités locales de conception, d'administration et d'analyse des tests, tout en évitant aux pays participants les conséquences politiques de leurs mauvais résultats éventuels.

Études sur échantillons aléatoires. Nombreuses sont les pratiques éducatives traditionnelles dont les résultats n'ont jamais fait l'objet d'une évaluation scientifique. Les élèves apprendraient-ils moins bien l'arithmétique ou l'histoire s'ils n'étaient pas obligés de rester assis jusqu'à la sonnerie? Peu d'innovations ont fait l'objet d'une comparaison rigoureuse avec les pratiques traditionnelles. Un élève qui apprend la dactylographie avec un ordinateur apprend-il mieux, ou pour un coût nettement moindre, qu'avec un enseignant ou tout seul avec une méthode écrite?

Les études sur échantillons aléatoires contrôlés — véritables références pour l'évaluation des traitements en médecine — peuvent apporter des réponses fiables à ce type de questions et sont à présent appliquées à l'éducation. Elles permettent d'effectuer des comparaisons pertinentes entre différentes techniques pédagogiques ou différents systèmes de gestion, car le tirage aléatoire donne des groupes équivalents de participants et de non-participants. Cette méthode a donc l'avantage de produire les évaluations les plus fiables des programmes, y compris de leur rapport coût-efficacité (encadré 2).

Les évaluations sur échantillons aléatoires sont particulièrement utiles lorsqu'elles portent sur des variations bien ciblées. Sans théorie expliquant pourquoi un programme produit un effet donné, il est difficile de généraliser à partir d'une évaluation aléatoire pour bien conduite qu'elle soit. Du reste, toute autre technique d'évaluation susciterait des doutes comparables. Si l'évaluation d'une innovation clé produit des résultats positifs, il pourrait être utile d'encourager des répliques d'évaluations sur échantillons aléatoires dans plusieurs cadres différents.

Ces évaluations demeurent hélas sous-utilisées, ce que beaucoup attribuent au fait qu'elles soient trop onéreuses, prennent du temps et soient complexes à programmer, exécuter et analy-

ser. En réalité, elles ne sont pas plus coûteuses ni plus longues que d'autres méthodes rigoureuses de recueil de données. Cette sous-utilisation est peut-être davantage due au fait qu'il est politiquement délicat de dispenser un programme uniquement à un échantillon d'élèves et d'écoles et d'en exclure un groupe témoin. Cependant, quand des contraintes budgétaires rendent difficile, voire impossible, d'atteindre l'ensemble d'une population la même année, le moyen le plus équitable d'appliquer un programme consiste peut-être à choisir de manière aléatoire les groupes qui en bénéficieront durant la première année, puis durant la deuxième, et ainsi de suite. Cette démarche permettrait par ailleurs de mesurer son impact et de concilier les impératifs d'évaluation et de diffusion.

Définir les objectifs. Toute évaluation suppose des objectifs que l'école est censée atteindre. Qui devrait décider de ces objectifs? Quelle importance accorder, respectivement, à l'avis des parents, des enfants, des politiques, des ecclésiastiques, des spécialistes de l'éducation, des chefs d'entreprise, des dirigeants syndicaux, des responsables locaux et des autres parties prenantes? Selon quels critères pondérer leurs avis? Ces questions méritent une plus grande attention de la part du public et des responsables politiques, ce que devraient encourager les gouvernements et les organisations internationales.

Encadré 2

Déparasitage et assiduité

Pour les décideurs soucieux de vérifier quels programmes présentent un bon rapport coût-efficacité, il devient évident que les évaluations sur échantillons aléatoires (utilisées depuis longtemps dans le domaine médical) apportent un éclairage très appréciable. Ainsi, d'après une étude récente réalisée par Michael Kremer, de l'université Harvard, les évaluations de ce type portant sur des programmes de santé scolaire destinés à lutter contre les vers au Kenya ou contre l'anémie en Inde montrent que des traitements médicaux simples et peu onéreux permettent parfois des remontées spectaculaires de la fréquentation (Kremer, 2004).

Dans l'Ouest du Kenya, les chercheurs ont évalué un programme de déparasitage semestriel introduit de manière graduelle dans les écoles primaires. Ils ont tiré au hasard l'ordre dans lequel les écoles allaient bénéficier du programme afin d'effectuer des comparaisons statistiquement fiables entre les écoles traitées et les autres. Ils ont constaté que la santé des enfants et l'assiduité scolaire s'étaient améliorées, non seulement chez les élèves traités, mais aussi chez les élèves non traités fréquentant des écoles participantes et même chez les élèves non traités d'écoles voisines, et ce, en raison d'une moindre transmission de l'affection. Le déparasitage, y compris ses retombées sanitaires dans le reste de l'école, s'est directement traduit par une hausse moyenne de 7,5 % du taux de participation scolaire dans les écoles primaires participantes et un recul d'au moins 25 % de l'absentéisme. En intégrant les externalités interétablissements, les chercheurs ont également mesuré un gain moyen de 2 % parmi les élèves des écoles voisines. Ils ont estimé que le coût d'une année supplémentaire de participation n'était que de 3,50 dollars, ce qui fait du déparasitage un moyen extrêmement rentable d'encourager la fréquentation scolaire.

Les buts proposés de l'éducation sont notamment d'enseigner la lecture, l'écriture et l'arithmétique; de préparer à l'entrée sur le marché du travail local ou mondial; d'inculquer un savoir en matière de santé et d'hygiène; d'accroître (ou de préserver) la cohésion sociale; de donner les moyens de s'adapter au changement permanent et de s'instruire sans entraves; d'aider les jeunes à développer leur potentiel physique, affectif, social, spirituel et intellectuel; de faire acquérir aux enfants les compétences dont ils auront besoin dans leur vie personnelle et professionnelle; de permettre aux élèves d'interagir au sein de groupes socialement hétérogènes, d'être autonomes et d'utiliser les outils existants; de leur apprendre à connaître, à faire, à vivre avec les autres et à être (Delors, 1998); de satisfaire aux besoins des enfants et des jeunes les plus pauvres, ceux que l'économie mondiale a laissés sur le bord de la route; de promouvoir la tolérance plutôt que la haine et d'ouvrir l'esprit des individus au lieu de le contrôler.

Cinq changements nécessaires

L'accès universel à un enseignement primaire et secondaire de qualité est réalisable d'ici le milieu du siècle. Toutefois, au rythme des progrès actuels, nous estimons qu'il restera en 2015 encore 118 millions d'enfants d'âge primaire et 217 millions d'enfants d'âge secondaire qui ne seront toujours pas scolarisés (16 et 30 % des classes d'âge, respectivement). Que faut-il faire dès à présent? À défaut de formule magique pour que chaque enfant reçoive un enseignement primaire et secondaire de qualité, il faudrait introduire au moins cinq changements, à la fois complémentaires et interdépendants :

- instaurer des débats à l'échelle nationale, régionale et internationale sur les objectifs de l'enseignement primaire et secondaire;
- accroître l'efficacité et l'efficacité économique de l'éducation afin d'atteindre ces objectifs, par le biais de l'enseignement traditionnel ou par d'autres moyens; il faudra pour cela utiliser des données fiables sur les apprentissages, expérimenter de façon rigoureuse des méthodes et des technologies innovantes

et réaliser des études comparatives, région par région, entre les pays qui, avec un financement et des moyens matériels donnés, sont les plus performants;

- offrir à tous les enfants un cycle secondaire complet et de qualité;
- reconnaître la diversité et la spécificité des systèmes éducatifs nationaux et adapter l'aide et les évaluations au contexte local;
- attribuer plus de moyens financiers à l'éducation, lui reconnaître une plus grande priorité et faire en sorte que les pays riches consacrent plus de fonds — tant en valeur relative qu'en valeur absolue — à l'éducation dans les pays pauvres.

Offrir à tous les enfants du monde un enseignement primaire et secondaire de qualité constitue un défi aussi passionnant et redoutable qu'entreprendre un voyage dans l'espace, mais nettement plus susceptible d'enrichir et d'améliorer la vie des habitants de la planète, même s'il est encore difficile d'en prévoir les formes que cela prendra. ■

Joel E. Cohen enseigne la démographie (chaire Abby Rockefeller Mauzé) à l'université Rockefeller et à l'université Columbia, à New York. David E. Bloom est professeur d'économie et de démographie (chaire Clarence James Gamble) à la Harvard School of Public Health, à Boston. Les auteurs dirigent le projet relatif à l'éducation primaire et secondaire universelle (<http://www.amacad.org/projects/ubase.aspx>) de l'American Academy of Arts and Sciences, principalement subventionné par la Fondation Hewlett. Le présent article s'inspire très largement des travaux réalisés dans ce cadre par Aaron Benavot, Eric Bettinger, Melissa Binder, David Bloom, Henry Braun, Claudia Buchmann, David Canning, Mohammed Charfi, Kai-ming Cheng, Joel Cohen, Javier Corrales, Paul Glewwe, Emily Hannum, Anil Kanjee, Michael Kremer, Ruth Levine, Martin Malin, Stephen Provasnik, Mohammed Redissi, Julia Resnik, Larry Rosenberg et Laura Salganik. Albert Motivans et des confrères de l'Institut de statistique de l'UNESCO ont également apporté une précieuse contribution.

Bibliographie :

Banque mondiale, 2002, Education and HIV/AIDS: A Window of Hope (Washington: World Bank).

Binder, Melissa, 2005, "The Cost of Providing Universal Secondary Education in Developing Countries," American Academy of Arts and Sciences Working Paper (Cambridge, Massachusetts: American Academy of Arts and Sciences).

Bloom, David E., and Joel E. Cohen, 2002, "Education for All: An Unfinished Revolution," *Dædalus (Summer)* (Cambridge, Massachusetts: MIT Press), p. 84–95.

Cohen, Joel E., 1995, How Many People Can the Earth Support? (New York: W. W. Norton).

Delors, Jacques, et al., 1998, «L'éducation : un trésor est caché dedans», rapport à l'UNESCO de la Commission internationale sur l'éducation pour le vingt et unième siècle, 2^e édition de poche (Paris, UNESCO).

Filmer, D., 2000, "The Structure of Social Disparities in Education: Gender and Wealth," prepared as background paper for Engendering Development Through Gender Equality in Rights, Resources, and Voice (Washington: World Bank).

Glewwe, Paul, and Meng Zhao, 2005, "Attaining Universal Primary Completion by 2015: How Much Will It Cost?" American Academy of

Arts and Sciences Working Paper (Cambridge, Massachusetts: American Academy of Arts and Sciences).

Kremer, Michael, 2004, "The Role of Randomized Evaluations in Making Progress Towards Universal Basic and Secondary Education," American Academy of Arts and Sciences Working Paper (Cambridge, Massachusetts: American Academy of Arts and Sciences).

Marquis, Christopher, 2001, "Cuba Leads Latin America in Primary Education, Study Finds," New York Times, December 13, 2001.

Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, 2000, «Éducation pour tous : bilan à l'an 2000», document statistique préparé par le Forum consultatif international sur l'éducation pour tous, Forum mondial sur l'éducation, Dakar (Sénégal), 26–28 avril 2000. Disponible sur Internet à <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001204/120472e.pdf>.

———, 2004, Recueil de données mondiales sur l'éducation : statistiques comparées sur l'éducation dans le monde (Montréal, Institut de statistique de l'UNESCO).

Williams, James H., 1997, "The Diffusion of the Modern School," William K. Cummings and Noel F. McGinn, International Handbook of Education and Development: Preparing Schools, Students and Nations for the Twenty-First Century (Oxford: Pergamon, Elsevier Science).