

Tenir les promesses

Birger Fredriksen

Qu'est-ce qui entrave la scolarisation primaire de tous les enfants africains?

L'ALPHABÉTISATION et l'instruction ont peut-être plus contribué à l'amélioration de la condition humaine que n'importe quelle autre politique. Il n'est donc pas surprenant que la communauté internationale se soit fixé, depuis 1960, trois échéances successives pour instaurer l'éducation primaire universelle (EPU) — l'un des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) fixés par l'ONU pour l'horizon 2015. Or, fait inquiétant, les données récentes montrent que le taux d'achèvement des études primaires est en moyenne de 59 % à peine en Afrique sub-saharienne, chiffre très inférieur à la cible de 100 %. Selon le *Rapport de suivi mondial 2005* du FMI et de la Banque mondiale, cette région n'assurera pas l'éducation primaire pour tous avant 2061 si la tendance actuelle se maintient.

Dans cette hypothèse, la base de capital humain de la région, déjà faible, compromettrait gravement ses perspectives de croissance. La durée moyenne de scolarisation des adultes est d'environ trois ans, soit la moitié du minimum nécessaire à une croissance durable. Or, une scolarisation plus longue s'impose dans l'environnement économique d'aujourd'hui, basé sur la connaissance et les technologies de l'information. En outre, l'éducation primaire (surtout celle des femmes) offre un moyen d'atteindre d'autres OMD, notamment ceux qui touchent à la santé. L'éducation des citoyens est fondamentale pour le bon fonctionnement des institutions démocratiques, mais aussi pour l'avènement de la paix et de la cohésion sociale, qui sont des conditions préalables à la croissance.

La région peut-elle encore atteindre l'objectif de 2015? Pour quelque 22 pays (où le taux d'achèvement des études primaires est inférieur à 60 %), cet objectif est tout à fait hors de portée. En revanche, de nombreux autres pays (tels que le Ghana, le Kenya, le Nigéria et la Tanzanie) peuvent l'atteindre si leur avancée récente se poursuit. En fait, trois raisons laissent espérer que la région réalisera de gros progrès sur le front de l'éducation.

- Depuis la moitié des années 90, beaucoup a été fait pour remédier aux causes de l'échec dans la poursuite des objectifs précédents : les politiques macroéconomiques et éducatives et la gouvernance ont été améliorées, et l'agitation civile s'est atténuée.

- Les données récentes confirment le revirement marqué de l'éducation primaire depuis la fin des années 90. Le taux brut de scolarisation (TBS) de la région — à savoir le nombre d'enfants inscrits dans le cycle primaire (sans considération d'âge) en pourcentage de la population du groupe d'âge qui correspond à la définition nationale de l'âge d'entrée à l'école primaire — est passé de 78 % pour l'année scolaire 1998-99 à 83 % en 2000-01 et à 91 % en 2002-03. L'accès à l'enseignement a augmenté dans la quasi-totalité des pays pour atteindre un niveau jamais vu depuis les années 70. Les données des dernières années confirment que ce redressement se poursuit.

- L'aide extérieure en faveur de l'éducation augmente.

Aussi le développement pourrait-il, dans la prochaine décennie, prendre le visage du progrès énorme de l'après-indépendance plutôt que celui de la stagnation des années 80 et du début des années 90, dont se ressentent les évaluations fondées sur les données antérieures à 2000. Entre 1960 et 1980, le TBS est passé de 45 à 80 % et le taux de scolarisation a fait un bond spectaculaire de 260 %. Pourtant, la population d'âge scolaire ayant augmenté cinq fois plus vite que prévu (93 %), le TBS n'a pas atteint la cible de 100 % fixée pour 1980. Les années suivantes, le TBS a baissé et se situait à 73 % en 1992, avant de remonter lentement pour retrouver son niveau de 1980 en 2000. La hausse de 70 % du taux de scolarisation entre 1980 et 2000 a à peine suivi l'augmentation de la population.



Des écoliers s'appliquent dans une classe au Kenya.

L'Afrique doit maintenant continuer d'élargir l'accès à l'instruction : si le taux de redoublement actuel (20 %) se maintient, le TBS de la région devra atteindre au moins 120 % pour assurer la scolarisation de tous les enfants en âge d'être admis à l'école primaire. L'Afrique doit en outre réduire fortement ses taux d'abandon scolaire. Sa capacité en la matière dépendra de la mesure dans laquelle elle parviendra à surmonter un nombre à peine croyable d'obstacles changeants, à commencer par les contraintes budgétaires, le manque de capacités et l'épidémie de VIH/sida. Quant à la communauté internationale, elle devra relever le niveau de son aide et en accroître l'efficacité.

Des obstacles changeants

L'EPU signifie que tous les enfants entrent à l'école primaire, terminent le cycle et acquièrent un minimum de connaissances fondamentales. En 2001–02, environ 93 % des enfants d'Afrique subsaharienne ont été scolarisés et les deux tiers ont achevé le cycle. Mais seulement la moitié ont acquis les connaissances de base qu'ils étaient supposés acquérir. L'obstacle principal n'est donc plus le faible taux de scolarisation, mais le taux d'abandon élevé et un enseignement peu efficace.

En dépit de taux d'admission élevés, l'accès à l'éducation demeure un problème, notamment du point de vue de l'équité sociale, car l'accès varie sensiblement selon le revenu des ménages, le lieu de résidence (région urbaine ou rurale) et le sexe de l'enfant. Un autre problème tient au fait que, sur 10 enfants en âge de fréquenter l'école primaire, un enfant sera orphelin d'ici à 2010, surtout à cause du VIH/sida. En outre, on prévoit que la population d'âge scolaire augmentera de 23 % entre 2000 et 2015, alors qu'elle progressera de 6 % en Asie du Sud et baissera de 1 % en Amérique latine et de 14 % en Asie de l'Est.

Pour scolariser les enfants restés en dehors du système scolaire, il faudra agir sur la demande pour abaisser les coûts à la charge des familles pauvres. On constate que la suppression des droits de scolarité au Kenya, au Lesotho, au Malawi et en Ouganda a fortement accru les admissions dans ces pays (voir encadré). Du côté de l'offre, l'État doit accroître la prestation de services d'enseignement dans les zones mal desservies : les taux d'admission se sont ainsi sensiblement accrus ces dernières années au Burkina Faso, au Mali et au Niger, où ils étaient faibles.

Comment peut-on améliorer la qualité de l'enseignement face au taux de redoublement de 20 % enregistré dans la région? Les opinions divergent sur ce qui constitue une «éducation de qualité», mais trois facteurs se détachent :

Des intrants de qualité. La priorité doit être donnée à la fourniture de matériel de formation et à l'organisation de stages de perfectionnement à l'intention des enseignants là où le manque de moyens se fait durement sentir et nuit à l'efficacité de l'enseignement. Le ratio élèves/enseignant de la région (44 pour 1) est en moyenne trois fois plus élevé que celui des pays développés; et, dans un pays sur quatre, le ratio dépasse 55 pour 1. Mais, dans l'état actuel des choses, l'abaissement du ratio en dessous de 40 pour 1 a peu de chances d'être rentable. Si les traitements des enseignants sont faibles (et ont chuté ces dernières décennies) en comparaison du revenu par habitant, ils restent un peu plus élevés que dans d'autres régions (Mingat, 2004). Leur baisse s'explique par le recul du PIB par habitant et par la diminution des salaires exprimés en multiple du PIB par habitant — problème particulier aux pays francophones, notamment ceux du Sahel. En 1975, le traitement moyen des enseignants des

écoles primaires des pays du Sahel était égal à 17,6 fois le PIB par habitant. En 2000, ce chiffre était tombé à 6,4 %, niveau encore supérieur à la moyenne pour l'Afrique (4,4 %).

Gestion. L'allocation de ressources par élève varie énormément d'une école à l'autre; de surcroît, les résultats de l'enseignement peuvent être très différents d'un établissement à l'autre pour la même allocation unitaire de ressources. Il faut accroître la quantité des intrants et améliorer leur qualité tout en assurant une utilisation plus efficace de ces ressources par une gestion plus performante et une responsabilisation accrue. Une telle action aurait pour effet d'abaisser les écarts entre les ratios élèves/enseignant des diverses écoles, de réduire l'absentéisme chez les enseignants, d'allonger l'année scolaire et de faire davantage participer les parents d'élèves à la gestion des écoles.

Facteurs familiaux. Même bien gérées et dotées des ressources nécessaires, les écoles ne peuvent empêcher les élèves d'abandonner leurs études, ni leur dispenser un enseignement efficace s'ils sont sous-alimentés ou s'ils parcourent de grandes distances à pied, travaillent de longues heures chez eux, ou ont des parents analphabètes. Face à ces problèmes, diverses mesures peuvent être prises : amélioration de la nutrition à l'aide de programmes de repas scolaires et de micronutriments; réduction de la distance parcourue par la construction d'écoles plus petites à classe unique; réduction du besoin de main-d'œuvre enfantine, notamment chez les filles, grâce à des dispositifs d'économie de main-d'œuvre (forages de puits, par exemple); et, enfin, alphabétisation des adultes.

La suppression des droits de scolarité accroît les admissions

Un obstacle majeur à la réalisation de l'EPU reste le coût direct élevé de l'éducation pour les parents, surtout pour les ménages les plus pauvres. Ces droits sont maintenus dans au moins 35 pays d'Afrique subsaharienne, bien que, de par la loi, l'éducation primaire soit gratuite dans près de la moitié d'entre eux.

Pour résoudre ce problème, de nombreux pays — dont le Malawi (1993), l'Ouganda (1996), le Lesotho (1999) et le Kenya (2002) — ont mis en œuvre des politiques d'éducation primaire gratuite. Dans l'année qui a suivi la suppression des droits de scolarité, les inscriptions ont fortement augmenté, bien au-delà des attentes des autorités : de 68 % au Malawi et en Ouganda, 22 % au Kenya et 11 % au Lesotho (et jusqu'à 75 % pour la première année du cycle primaire).

Les dirigeants doivent-ils craindre que l'élimination des droits de scolarité ne nuise à la qualité de l'enseignement? Si les ressources procurées par ces droits financent effectivement des intrants de qualité, elles devront être remplacées. Or, elles «disparaissent» souvent par la voie de détournements divers et, au mieux, ne financent que partiellement des intrants de qualité. En outre, bien que le revenu total des droits de scolarité ne constitue qu'une petite part des ressources d'éducation, les inscriptions d'enfants issus de ménages pauvres sont très sensibles à ces prélèvements, aussi faibles soient-ils. En conséquence, du point de vue de l'équité sociale, l'impact qualitatif majeur des frais de scolarité est souvent hautement régressif, puisque ces coûts entravent l'accès des enfants pauvres à l'enseignement : la surpopulation des établissements scolaires s'en trouve atténuée et davantage de ressources publiques par étudiant peuvent être consacrées aux élèves qui ont les moyens d'aller à l'école.

Les défis adressés aux gouvernants

La capacité des gouvernants à maintenir positive la récente tendance observée en matière d'éducation est entravée en particulier par de sévères contraintes budgétaires, le manque de capacités et la pandémie du VIH/sida.

Un environnement difficile. Les économies de la région (rurales et à croissance lente) ne mobilisent pas les recettes fiscales nécessaires pour financer simultanément l'EPU et un système d'enseignement secondaire public. Elles ne génèrent pas non plus, dans le secteur moderne, les emplois dont ont besoin les diplômés. En fait, de nombreux pays sont enfermés dans un cercle vicieux où le faible niveau des compétences freine la croissance et où la lenteur de celle-ci, à son tour, limite fortement l'espace financier nécessaire pour accroître le niveau des compétences et l'«espace politique» permettant d'engager les réformes qui s'imposent. En outre, le succès de celles-ci dépend du soutien des syndicats d'enseignants, qui sont puissants dans la région : or, ce soutien peut être difficile à obtenir dans les pays où les traitements des enseignants accusent un recul prolongé sous le coup de la baisse du PIB par habitant ces trente dernières années et de celle des salaires rapportés au PIB par habitant.

Des capacités inadéquates. La mise en œuvre des politiques et des programmes nécessaires à l'avènement de l'EPU exige un renforcement des moyens techniques et des capacités de gestion. Or, ce renforcement s'est révélé difficile dans les pays d'Afrique subsaharienne. Certes, il n'existe pas de panacée, mais une stratégie efficace doit privilégier la création de conditions de travail aptes à permettre de mieux mobiliser, utiliser et conserver les capacités existantes — plutôt que d'être axée, comme par le passé, sur l'aide à la formation et l'assistance technique aux fins de la création de capacités.

Le VIH/sida. La pandémie aura un effet négatif croissant sur l'éducation : les enseignants atteints par le virus tombent malades (d'où aggravation de l'absentéisme et perte d'efficacité) et meurent (ce qui réduit l'offre d'enseignants), et le nombre d'orphelins augmente rapidement. Outre la souffrance humaine qu'il implique, ce problème alourdira le coût de l'EPU, et il est d'autant plus grave que les pays n'utilisent pas efficacement l'éducation au service de la prévention contre le VIH/sida.

Les défis adressés aux organismes d'aide

L'EPU doit être financée en grande partie par les ressources nationales, mais l'aide a un important rôle d'appui à jouer. Pendant la période de transition, elle pourrait même constituer la principale source de financement pour certains pays qui sont encore loin d'assurer l'EPU. Aussi est-il crucial d'accroître le volume de l'aide et d'améliorer son efficacité.

S'agissant du volume, quelques développements positifs sont à relever. En particulier, l'initiative de mise en œuvre accélérée lancée en 2002 devient un moyen important de mobiliser davantage de ressources et de promouvoir une utilisation plus efficace de celles-ci grâce à de meilleurs programmes et au renforcement de la coordination des activités de bailleurs de fonds. Par ailleurs, les financements extérieurs semblent en hausse, et les pays bénéficiant d'un allègement de dette au titre de l'initiative renforcée en faveur des PPTTE se sont engagés à consacrer à l'éducation fondamentale en moyenne 40 % des fonds économisés sur le remboursement de leur dette. D'après une enquête récente, les pays respectent dans l'ensemble cet engagement.

Pour que l'aide soit plus efficace, les donateurs doivent mieux coordonner leurs opérations, et leurs concours doivent être plus prévisibles. De plus, la priorité devrait être donnée à l'élaboration d'une stratégie adaptée aux pays à faible revenu et à croissance lente qui ont besoin d'un soutien continu pour assurer l'EPU d'ici à 2015. Cette stratégie devra inclure les éléments suivants : apport d'une assistance technique plus efficace en matière de renforcement des capacités; soutien aux pays sous-performants; et élaboration d'initiatives financièrement viables face à la demande d'éducation secondaire résultant de l'EPU.

Une responsabilité permanente et partagée

La possibilité pour l'Afrique subsaharienne d'assurer l'EPU d'ici à 2015 est plus grande aujourd'hui qu'à tout autre moment de la période écoulée depuis le début des années 80. Mais, pour transformer cette possibilité en réalité, des efforts majeurs s'imposeront — ils varieront énormément d'un pays à l'autre, mais porteront, dans bien des cas, sur les questions suivantes :

Renforcement des capacités. La plupart des systèmes éducatifs doivent renforcer d'urgence leurs moyens techniques et leur appareil de gestion, à la fois par des investissements concrets et l'apprentissage par la pratique.

Mobilisation de ressources intérieures. Les dépenses d'éducation occupent déjà une grande place dans des budgets nationaux fort limités, et la plupart des pays n'ont que peu de possibilités de mobiliser un surcroît de ressources ou de redistribuer ces ressources au sein des secteurs ou entre eux. Il faudra bien que les pays trouvent des ressources supplémentaires s'ils veulent éviter d'être plus tributaires de l'aide. Selon une publication de la Banque mondiale (2003), l'aide extérieure devra contribuer aux dépenses d'éducation à hauteur de 42 % en 2015 (contre 30 % en 2000) pour que les pays à faible revenu d'Afrique subsaharienne assurent l'EPU d'ici 2015 (Mingat, 2002). D'après d'autres estimations, les besoins d'aide sont plus élevés.

Assistance technique. La hausse récente de l'aide financière ne s'est pas accompagnée d'un renforcement proportionnel de l'appui technique. En fait, la tendance à fournir une assistance à l'éducation par le biais de l'aide budgétaire a conduit de nombreux organismes d'aide à réduire leurs capacités de soutien technique. Cette tendance est inquiétante. Les organismes d'aide doivent se redonner les moyens d'offrir aux pays les services d'un personnel compétent, capable de dispenser des conseils avisés et de promouvoir de bonnes pratiques. Il est temps de chercher à renforcer l'UNESCO afin de fournir un tel soutien.

* * * * *

S'il n'existe pas de moyen facile d'assurer l'EPU en Afrique, la voie à suivre, qui est déjà empruntée par plusieurs pays, est assez claire. Il incombe aux responsables politiques nationaux et internationaux de placer davantage de pays sur cette voie. ■

Birger Fredriksen est ancien Conseiller principal de la Banque mondiale en matière d'éducation pour l'Afrique subsaharienne.

Bibliographie :

FMI et Banque mondiale, 2005, Rapport de suivi mondial 2005 (Washington: IMF and World Bank).

Mingat, Alain, 2004, «La rémunération des enseignants de l'enseignement primaire dans les pays francophones d'Afrique subsaharienne», Département du développement humain de la région Afrique (Washington, Banque mondiale).

———, Jee-Peng Tan, and Ramahatra Rakotomalala, 2002, "Financing Education for All by 2015: Simulations for 33 African Countries," Africa Region Human Development Working Papers Series (Washington: World Bank).