

La révolution silencieuse

Comment l'Inde instaure l'éducation primaire universelle

Kin Bing Wu, Venita Kaul et Deepa Sankar

LES INSTITUTIONS éducatives de l'élite indienne ont produit les scientifiques, les ingénieurs et les gestionnaires de haut niveau qui ont contribué à l'essor du secteur des technologies de l'information au cours des années 90. On connaît beaucoup moins la récente révolution silencieuse de l'éducation primaire qui, si elle réussit, donnera à toute une génération les compétences nécessaires pour augmenter la productivité et alléger le fardeau de la maladie, de la forte natalité, de la faim et de la pauvreté, tout en changeant les attitudes sociales envers les femmes, les castes, les groupes ethniques et les handicapés.

Ce que l'Inde a accompli n'est pas un mince exploit — surtout si l'on considère que sa population est passée d'environ 840 millions à près de 1 milliard entre 1991 et 2001, le nombre d'enfants âgés de 6 à 14 ans augmentant de 35 millions pour atteindre 205 millions. À peu près pendant la même période, le taux brut de scolarisation est passé de 82 % à 95 % dans l'enseignement primaire (les cinq premières années) et de 54 % à 61 % dans l'enseignement primaire supérieur (de la sixième à la huitième année) (voir tableau). Les données officielles disponibles montrent que, dans ce dernier groupe, le nombre des enfants non scolarisés a chuté, tombant d'environ 60 millions au début des années 90 à 25 millions en 2002, et que la baisse continue. Si les chiffres précis sont peut-être sujets à caution dans un système fédéral aussi vaste, il ne fait aucun doute que l'ampleur des progrès est spectaculaire.

Le développement de l'éducation primaire — provoqué par de profonds changements de la politique menée, mais aussi par l'augmentation de la demande de diplômés due à la croissance économique et à la mondialisation — s'est observé dans tout le pays. Les États du Sud et de l'Ouest ont toujours eu un niveau d'éducation supérieur à celui des grands

États du Nord, où étaient recensés la plupart des enfants non scolarisés. Ces dix dernières années, cependant, de nombreux États peu performants ont commencé à enregistrer de réels progrès — le taux brut de scolarisation primaire a nettement dépassé 90 % au Rajasthan, en Uttar Pradesh et au Madhya Pradesh, mais il est resté à 74 % au Bihar. Les États du Sud, les États côtiers de l'Est et de l'Ouest, les États de l'Himalaya et ceux du Nord-Est (sauf l'Assam et le Nagaland) sont presque arrivés à la scolarisation universelle ou y sont déjà parvenus. Ces progrès sont dus en grande partie à l'élargissement de l'accès de l'éducation aux filles et aux enfants des groupes défavorisés. Ainsi le taux brut global de scolarisation primaire était de 92 % pour les filles et de plus de 95 % pour les enfants des «castes et tribus répertoriées» (Scheduled Castes and Scheduled Tribes) — groupes les plus défavorisés qui représentent respectivement 18 % et 9 % des enfants d'âge scolaire.

Étant donné l'essor pris par l'Inde depuis quelques années, elle atteindra très probablement l'objectif du Millénaire pour le développement (OMD) relatif à l'éducation primaire universelle — qui est de permettre à tous les enfants d'âge scolaire de participer au système éducatif et d'achever un cycle complet d'études primaires. Le présent article explore cette révolution silencieuse de l'Inde.

De l'élite aux masses

On peut diviser en trois étapes l'évolution de l'éducation en Inde depuis l'indépendance.

Phase 1 : instruire l'élite pour renforcer les capacités du pays. Entre l'indépendance (1947) et 1986, la politique a mis l'accent sur le renforcement des capacités du pays à assurer son autonomie politique et l'autosuffisance grâce à la formation d'une élite. Le financement et la fourniture de l'enseignement incombaient principalement aux États, avec des résultats inégaux qui dépen-



Des écolières du village de Kameswaran dans le Sud de l'Inde.

L'éducation pour tous

Quand l'enseignement primaire est devenu une priorité nationale, la scolarisation a connu une progression spectaculaire, surtout celle des filles.

	1993	2002
	(%)	
Enseignement primaire (années 1-5, âge 6-11 ans)		
Taux brut de scolarisation ¹	82	95
Garçons	90	98
Filles	73	93
Enseignement primaire supérieur (années 6-8, âge 12-14 ans)		
Taux brut de scolarisation	54	61
Garçons	62	65
Filles	45	56
Enseignement secondaire (années 9-12, âge 15-18 ans)		
Taux brut de scolarisation	32	36
Garçons	39	39
Filles	24	30
Enseignement tertiaire (postsecondaire, universitaire, âge 19-24 ans)		
Taux brut de scolarisation	5,3	9
Garçons	6,8	10,3
Filles	3,6	7,5
	(% du PIB)	
Total des dépenses publiques d'éducation et de formation	3,6	4,1
Total des dépenses publiques d'éducation et de formation dans le primaire	1,7	2,1
	(dollars)	
Dépenses publiques par élève du primaire (prix constants de 2002)	25	44

Sources : données du Ministère du développement des ressources humaines et du Ministère des finances de l'Inde; estimations des services de la Banque mondiale.

¹Le taux brut de scolarisation est le nombre d'enfants inscrits à l'école primaire, indépendamment de l'âge, exprimé en pourcentage de la population du groupe d'âge qui correspond à la définition nationale de l'âge d'entrée à l'école primaire. Un taux brut de scolarisation supérieur à 100 % dénote l'inclusion d'élèves trop jeunes ou trop âgés qui sont entrés tardivement à l'école ou ont redoublé des classes.

daient de leur volonté politique. Les dépenses publiques d'éducation, strictement limitées initialement, sont passées de moins de 1 % du PIB en 1950 à 3,4 % en 1986.

Phase 2 : faire de l'éducation primaire une priorité nationale.

En 1986, le gouvernement indien (officiellement gouvernement de l'Union indienne) a lancé le programme phare Politique nationale de l'éducation, qui comportait une série de grands projets pilotes. Après la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous qui s'est tenue en 1990 à Jomtien, en Thaïlande, l'Inde s'est ouverte à l'assistance étrangère dans le domaine de l'éducation primaire. Le partenariat international le plus vaste, qui regroupe la Banque mondiale, le Royaume-Uni, la Commission européenne (CE), les Pays-Bas et l'UNICEF, a été le Programme d'éducation primaire des districts de 18 grands États, qui touchait environ la moitié des 600 districts où le taux d'alphabétisation des femmes était faible. Ce programme a donné lieu à une étroite coopération entre les autorités et la société civile et renforcé la coordination dans les domaines de la planification, de la formation et de la recherche. Des systèmes, procédures et contrôles ont été mis en place pour la gestion financière et les marchés publics, ce qui a facilité le passage à la phase suivante.

Entre 1993 et 2002, le total des dépenses publiques d'éducation a peu à peu augmenté, passant de 3,6 % du PIB à 4,1 %, contre une moyenne de 3 % pour les pays à faible revenu. Les dépenses au titre de l'enseignement primaire, qui sont passées de 1,7 % du PIB à 2,1 %, ont compté pour plus de 60 % dans l'augmentation des dépenses publiques d'éducation pendant

cette période. L'économie ayant progressé d'environ 6 % par an à l'époque, les ressources se sont accrues en termes relatifs et absolus, et les dépenses par élève du primaire sont passées de 25 à 44 dollars malgré l'augmentation du nombre d'inscrits. La part du gouvernement de l'Union dans le total des dépenses publiques d'éducation a atteint environ 15 %, le reste étant financé par les États (voir graphique).

Phase 3 : instaurer l'éducation primaire universelle. En 2001, l'Inde a lancé le Programme national d'éducation primaire universelle, en hindi *Sarva Shiksha Abhiyan* (SSA) et amendé la Constitution pour qu'elle confère à tout enfant le droit à un enseignement élémentaire de qualité. Le programme vise à assurer que tous les enfants, même s'ils sont handicapés, achèvent le premier cycle primaire d'ici 2007 et le deuxième cycle en 2010 — objectif beaucoup plus ambitieux que l'OMD en matière d'universalisation de l'éducation primaire, qui est fixé à 2015.

Le programme SSA combine des objectifs et normes de planification et de coût fixés par le pouvoir central avec une gestion décentralisée, une planification partant de la base, la mobilisation des communautés et l'élaboration d'audits sociaux. Le SSA finance les plans de travail annuels que présentent les États et les districts en vue d'atteindre ses objectifs, le gouvernement de l'Union fournissant 75 % du montant et les États les 25 % restants. Pour éviter que les États ne dépendent pour leur propre compte les sommes versées par le gouvernement central, le SSA les oblige à maintenir leurs dépenses réelles d'éducation primaire à leur niveau de 1999 et à fournir la contrepartie des crédits accordés par l'Union au-delà de cette limite. Le coût supplémentaire du programme SSA, estimé à 3,5 milliards de dollars pour 2004-07, accroîtrait de 9-10 % par an les ressources totales consacrées à l'éducation primaire. Trois partenaires extérieurs (Banque mondiale, Royaume-Uni et CE) apportent 1,05 milliard de dollars à la part versée par le gouvernement fédéral.

Le SSA finance des travaux de construction, les salaires des enseignants supplémentaires, des écoles alternatives dans les zones peu peuplées, des cours de rattrapage pour les jeunes ayant abandonné leurs études, des innovations, la formation des maîtres, les dons aux écoles et aux enseignants et les organisations communautaires de soutien sur place. Pour s'attaquer aux inégalités sociales et entre les sexes, le SSA subventionne la fourniture gratuite de manuels scolaires à toutes les filles et à tous les élèves appartenant aux castes et tribus répertoriées, des installations spéciales pour les filles (centres d'éducation de la petite enfance pour libérer les sœurs aînées qui s'occupent de leur fratrie; toilettes pour les filles) et accorde des dons aux districts pour la scolarisation des enfants handicapés. Le SSA finance aussi un programme national pour le renforcement des capacités, le soutien technique, le suivi et l'évaluation, la gestion financière, la diffusion des pratiques optimales et l'organisation de campagnes médiatisées.

Le programme met l'accent sur la participation, la transparence et la responsabilité vis-à-vis du public. Il requiert de tous les États qu'ils effectuent un premier recensement des enfants pour connaître leur âge, leur sexe, leur statut social et leur niveau d'instruction. Une fois que le Conseil d'approbation des projets a entériné les plans de travail annuels des États et des districts, les fonds sont versés aux États. Ils sont en très grande majorité dépensés au niveau des communautés, et leurs sources ainsi que leurs emplois doivent être communiqués au public.

Depuis son lancement en 2001, le SSA a centré ses efforts — avec des premiers signes de succès — sur la scolarisation des enfants qui n'ont jamais été inscrits et sur le retour de ceux qui ont abandonné l'école, tout en touchant de nouvelles tranches d'âge et en améliorant la pédagogie. Le SSA est complété par un autre programme national, le Projet pour le repas de midi, qui offre des repas quotidiens à tous les élèves du primaire, fournissant ainsi aux enfants pauvres non seulement les éléments nutritionnels nécessaires, mais aussi des incitations à s'inscrire et à achever l'école primaire. Le SSA bénéficie d'un soutien qui dépasse les frontières des partis, comme le prouve la forte augmentation de son budget sous les gouvernements actuel et précédent. Le Premier ministre de l'Inde est aussi le Président de la Mission nationale SSA, ce qui garantit au programme l'attention des plus hautes autorités.

Risques et défis

Après avoir fortement rehaussé le taux de scolarisation, l'Inde doit maintenant réduire l'absentéisme chez les enseignants et les élèves, abaisser les taux de redoublement et d'abandon et améliorer les résultats scolaires. En 2002, une première évaluation des résultats des élèves de cinquième année a montré l'existence de grandes différences entre États et au sein de ceux-ci. L'Inde récompense souvent l'apprentissage par cœur, et il n'existe pas de repères internationaux qui permettraient d'évaluer les normes éducatives. Au niveau national, on prévoit des évaluations périodiques des résultats scolaires. Il est essentiel que ces évaluations se fondent sur des instruments éprouvés, fiables et bien conçus. Il faudrait que le pays participe aux évaluations comparatives internationales pour améliorer et renforcer les outils techniques de mesure de la qualité. Certains États prennent des dispositions pour améliorer la qualité. Ainsi le Madhya Pradesh a adopté un système permettant de suivre les résultats de tous les enfants dans toutes les matières afin de diagnostiquer les problèmes, d'assurer un enseignement correctif et d'adapter la formation des maîtres. De plus, les résultats de l'examen donné dans l'État entier à la fin des cinquième et huitième années d'études primaires sont transmis au Parlement de cet État pour qu'il les étudie.

Entre-temps, il est essentiel de poursuivre l'amélioration du processus d'enseignement/apprentissage, d'augmenter le temps consacré au travail et de concevoir des stratégies pour répondre aux besoins particuliers. Les classes uniques, répandues dans les zones rurales, exigent beaucoup plus de matériel pédagogique et d'enseignants qu'il en existe actuellement. Comme l'Inde compte 17 langues officielles et plus de 300 langues vernaculaires et dialectes, les enfants des tribus ont besoin d'aide pour surmonter les obstacles linguistiques.

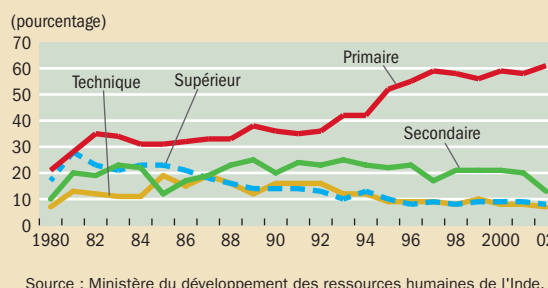
Quelles leçons pour les autres pays?

L'expérience de l'Inde peut-elle guider les autres pays qui cherchent à assurer l'éducation primaire pour tous? Cinq leçons peuvent en être tirées.

Premièrement, les gouvernements successifs ont fait preuve d'une grande volonté politique pour définir les objectifs nationaux et fixer des cibles à un horizon temporel spécifié : élimination des inégalités entre les sexes, participation totale des groupes défavorisés, achèvement du cycle d'enseignement primaire par tous les enfants et définition de normes minimales pour les ressources au niveau des États et des collectivités locales.

L'éducation des jeunes

Dans ses plans quinquennaux, le gouvernement de l'Union a peu à peu accru la dotation à l'enseignement primaire.



Deuxièmement, pour se rapprocher de ces objectifs, le gouvernement de l'Union — en partie grâce à l'aide extérieure — assure lui-même des transferts massifs de ressources tout en incitant les États à atteindre les buts fixés au moyen du mécanisme des fonds de contrepartie.

Troisièmement, le SSA conjugue une direction centralisée avec une planification et une mise en œuvre décentralisées. Il offre donc une grande souplesse pour la conception de stratégies locales. Il encourage les partenariats avec les organisations non gouvernementales et impose une surveillance au niveau de la communauté pour assurer transparence et viabilité.

Quatrièmement, l'investissement dans les repas scolaires a accru le taux de scolarisation et encouragé la poursuite des études, tout en assurant aux enfants pauvres l'alimentation dont ils ont grand besoin.

Cinquièmement, le pays a accompli de gros efforts pour développer les institutions et renforcer les capacités tout en élargissant rapidement le programme d'éducation. Cette approche offre des possibilités d'innovation (comme la création d'écoles alternatives, qui a introduit de la souplesse dans un système rigide, et le recours à des enseignants issus de la communauté) et permet d'appliquer à grande échelle les modèles qui ont fait leurs preuves localement. ■

Kin Bing Wu est spécialiste principal de l'éducation, Venita Kaul, spécialiste senior de l'éducation, et Deepa Sankar, économiste spécialiste de l'éducation au Département du développement humain pour l'Asie du Sud de la Banque mondiale. Les deux premiers sont cochefs de l'équipe du projet de la Banque mondiale qui soutient le SSA.

Bibliographie :

Banque mondiale, 2004, "Elementary Education Project Appraisal Document," Report No. 27703-IN (Washington).

Gouvernement indien, 2001, "Sarva Shiksha Abhiyan: A Programme for Universal Elementary Education Framework for Implementation" (New Delhi).

———, diverses années, "Economic Survey" (New Delhi).

———, diverses années, "Selected Education Statistics" (New Delhi).

Govinda, R. (ed.), 2002, "India Education Report," Oxford University Press (New Delhi).

Kremer, Michael, Karthik Muralidharan, Nazmul Chaudhury, Jeffrey Hammer, and Halsey Rogers, 2005, "Teacher Absence in India: A Snapshot," *Journal of the European Economic Association* (à paraître).