

# L'éducation pour tous en 2015

Alain Mingat et Carolyn Winter

En 2000, 180 pays réunis au Forum mondial sur l'éducation à Dakar se sont fixé un but ambitieux : assurer l'accès de tous les enfants à l'éducation primaire d'ici 2015.

**L**A PROSPÉRITÉ économique mondiale a atteint un niveau encore inimaginable il y a cent ans. Pourtant, certains biens essentiels font encore défaut à un grand nombre d'habitants des pays pauvres. En 2000, on estimait à 113 millions le nombre d'enfants de 6 à 11 ans non scolarisés.

Le capital humain (éducation et formation) est une arme décisive dans la lutte contre la pauvreté. L'accélération de la croissance dans les pays pauvres, qui conditionne la réduction de la pauvreté, nécessite de relever le niveau d'instruction de la main-d'œuvre. Le simple accès à l'école primaire peut être très fructueux (tableau 1). Il est avéré que les investissements dans l'enseignement primaire sont plus rentables (fourchette de taux estimée : entre 11 et plus de 30 %) que les investissements dans le capital physique, et c'est l'instruction des filles qui constitue le meilleur « placement ».

Le premier engagement de la communauté internationale à assurer l'instruction primaire universelle remonte à 1990, lors de la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous qui s'est tenue à Jomtien, en Thaïlande. Dix ans plus tard, au Sénégal, la communauté a réaffirmé sa volonté de faire en sorte que tous les enfants bénéficient d'un enseignement primaire complet, gratuit, obligatoire et de qualité.

Malgré l'adhésion des pays et des instances internationales à ce projet, les progrès n'ont pas été exactement à la hauteur des attentes. Les engagements verbaux ne se sont pas toujours traduits par une évolution des politiques et des pratiques qui, bien que difficile et litigieuse, est indispensable. L'objectif reste toutefois accessible si les pays concernés prennent les mesures adéquates et si la communauté internationale leur apporte un soutien approprié.

## Besoins en matière d'éducation

L'idéal serait que tous les enfants reçoivent une instruction de base de neuf années, comprenant un enseignement primaire et

quelques années d'enseignement secondaire, ce que la plupart des pays à faible revenu sont malheureusement loin de pouvoir leur proposer. Il serait plus réaliste d'œuvrer pour l'accès universel à une scolarité élémentaire de six années donnant à chacun le niveau d'alphabétisation minimal nécessaire pour la vie.

Malgré de fortes variations interrégionales, la moyenne dans les pays au PNB par habitant inférieur à 1.200 dollars est d'environ quatre ans de scolarité. En moyenne, les adultes africains et sud-asiatiques suivent un enseignement formel d'environ trois années, contre presque six pour les adultes d'Amérique latine. Des disparités considérables existent aussi entre les différents groupes de population au sein d'un même pays. Ainsi, dans les régions à faible revenu, les filles arrivent nettement après les garçons en termes d'accès à l'éducation et de niveau d'instruction. Dans certains pays, 80 % des femmes sont analphabètes. C'est d'autant plus regrettable que l'alphabétisation des femmes est extrêmement bénéfique sur le plan social puisqu'elle se traduit notamment par une baisse des taux de fécondité et une amélioration de la santé et de la nutrition chez les enfants. Dans les villes, la couverture scolaire est généralement élevée, même dans les pays où les taux moyens de scolarisation sont bas, ce qui signifie que les populations rurales sont particulièrement désavantagées.

## Progrès accomplis

Entre 1960 et 1980, toutes les régions en développement ont vu leurs taux bruts de scolarisation (nombre d'enfants inscrits dans un cycle d'enseignement exprimé en pourcentage du nombre d'enfants appartenant au groupe d'âge correspondant à ce cycle) augmenter sensiblement. Après 1980, cette progression a continué partout sauf en Afrique. Dans les années 90, en revanche, les progrès sur la voie de l'universalisation de l'instruction primaire ont cessé dans de nombreux pays, et la scolarisation a même décliné dans certains. En 1998, qui est, dans la plupart des cas, la dernière année pour laquelle des données permettant des comparaisons internationales sont disponibles, le taux de scolarisation primaire des enfants d'âge scolaire était encore inférieur à 60 % dans un nombre considérable de pays.

Le taux brut de scolarisation tend à surestimer la couverture réelle, car il inclut les redoublants, mais une statistique plus parlante est la proportion d'enfants d'âge scolaire achevant leur cycle primaire. Chez les enfants pauvres, le taux de poursuite des études est faible, même dans les pays où le taux brut de scolarisation est important. Ainsi, ce dernier taux est relativement bon dans un nombre appréciable de pays africains, mais moins de la moitié des enfants entrant en primaire restent jusqu'à la fin. Le cas de Madagascar l'illustre bien : la

Tableau 1

### L'éducation dans les pays à faible revenu est très rentable (pourcentage)

	Taux de rendement privé	Taux de rendement social
Enseignement primaire	26,4	20,6
Enseignement secondaire	18,5	14,1
Enseignement supérieur	22,4	11,3

Source : George Psacharopoulos, cité dans Alain Mingat et Bruno Suchaut, 2000, *Les Systèmes éducatifs africains : une analyse économique comparative* (Bruxelles, université De Boeck).

quasi-totalité des enfants sont inscrits en primaire, mais seulement 27 % atteignent la dernière classe (septième), et tout juste 11 % des filles des zones rurales terminent leur scolarité primaire. Parmi les jeunes issus de familles figurant dans les 20 % les plus pauvres, 6 % seulement terminent leur cycle primaire, contre 70 % pour les enfants de familles classées dans les 20 % les plus riches.

Ces faibles taux d'achèvement des études primaires s'expliquent de plusieurs manières. Premièrement, l'enseignement peut être considéré par les parents ou les communautés d'origine comme de mauvaise qualité ou de peu d'intérêt, alors que les coûts (d'opportunité) directs et indirects sont potentiellement élevés, en particulier pour des parents économiquement dépendants du travail de leurs enfants. Les taux élevés de redoublement, qui alourdissent la «facture éducative», sont un autre facteur d'explication.

### Atteindre les objectifs

Pour assurer l'accès universel à l'éducation primaire en 2015, il faudra un quadruplement du taux d'inscription des enfants non scolarisés et une formidable augmentation — à 80 % au minimum — des taux de poursuite et d'achèvement des études primaires. Si la scolarisation en Afrique subsaharienne se poursuit au même rythme qu'entre 1990 et 1997, seuls 21 des 43 pays de la région auront un taux brut de scolarisation de 100 % en 2015; 9 s'en approcheront et les 13 autres seront loin derrière. La plus grosse difficulté consistera à scolariser et à garder à l'école les filles et les enfants des zones rurales.

La solution traditionnellement privilégiée pour augmenter le taux de scolarisation est la construction de nouvelles écoles, l'ouverture de nouvelles classes et le recrutement d'instituteurs. Cette approche est indispensable, car les enfants ne peuvent être scolarisés que s'il existe une école raisonnablement proche de chez eux, mais elle est insuffisante. Souvent, les frais directs

liés à l'éducation (frais de scolarité et d'activités annexes, uniformes, cahiers et matériels) restent hors de portée des familles pauvres. La réduction de ces coûts est donc un axe important pour augmenter la scolarisation. En Ouganda, par exemple, les taux ont fait un bond (2,2 millions d'inscriptions supplémentaires) depuis que l'enseignement primaire est devenu gratuit, en 1996. Les États qui envisagent de prendre ces frais en charge devront, à l'instar de l'Ouganda, allouer des moyens supplémentaires à l'éducation pour que le système scolaire puisse accueillir plus d'élèves sans que la qualité de l'enseignement en pâtisse. Il faut également éviter que la gratuité des cours n'ait des effets négatifs inattendus. Au Bénin, par exemple, les frais de scolarité demandés aux familles ont été supprimés uniquement pour les filles, de sorte que les directeurs d'établissement avaient avantage à privilégier les inscriptions de garçons. Pour corriger cette distorsion, l'État a dû prendre à sa charge la scolarité des filles.

Mais il ne s'agit pas seulement d'augmenter le taux de couverture. La qualité de l'enseignement a elle aussi un fort retentissement sur les taux de scolarisation et de poursuite des études ainsi que sur la production et la productivité futures. Cependant, des comparaisons internationales fondées sur des tests normalisés montrent que les élèves des pays à faible revenu acquièrent moins de connaissances et de compétences, en moyenne, que leurs condisciples des pays plus avancés.

Un enseignement primaire de grande qualité implique de mobiliser des moyens publics suffisants pour financer les «intrants» de l'éducation : meilleure formation des maîtres, acquisition de cahiers et autres supports d'apprentissage, infrastructure physique, etc. La plupart des pays en développement ont du mal à obtenir les rentrées nécessaires en raison d'une assiette fiscale étroite et de capacités limitées en matière de recouvrement de l'impôt. Au cours des dernières décennies, de surcroît, de nombreux pays ont dû considérablement compresser les dépenses sociales pour entreprendre d'indispensables réformes macroéconomiques et assurer le service d'une dette de plus en plus lourde. À Madagascar, par exemple, chaque augmentation d'un point de pourcentage du service de la dette dans les dépenses publiques totales a fait baisser de 0,54 point la part des dépenses d'éducation dans les dépenses totales de l'État hors intérêts. Entre 1991 et 1995, au point culminant du service de sa dette, l'État malgache a réduit de moitié ses dépenses d'éducation.

Actuellement, les dépenses publiques consacrées à ce poste dans les pays à faible revenu vont de moins de 2 % du PNB (Guatemala, Guinée, République démocratique populaire lao et Tchad) à presque 10 % (Botswana et Namibie). En moyenne, les pays qui allouent une part plus importante de leur PNB à l'éducation peuvent atteindre plus d'enfants, quoique le pourcentage du PNB consacré à l'éducation n'est pas forcément un indicateur de la couverture ou de la qualité.

Le Ghana, le Salvador et Sri Lanka, par exemple, allouent une fraction relativement modeste de leur PNB à l'éducation, mais assurent une couverture assez large. Par ailleurs, il est évident qu'au-delà d'un niveau minimal de dépenses par élève (10–12 % du PNB par habitant), le montant du budget n'a pas vraiment de rapport avec le savoir qu'acquerront les élèves. Le Burkina Faso et le Sénégal dépensent sensiblement les mêmes sommes pour leurs écoliers du primaire, mais la



Tableau 2

## La scolarisation primaire augmente dans les pays en développement, mais les taux d'achèvement sont faibles

	Taux brut de scolarisation au niveau primaire (en pourcentage)					Dépenses publiques d'éducation, 1997 (pourcentage du PNB)	Pourcentage du groupe d'âge atteignant la septième		
	1960	1970	1980	1990	Données les plus récentes		Total	Population rurale	Filles (zones rurales)
<b>Afrique</b>	<b>39,0</b>	<b>61,9</b>	<b>79,5</b>	<b>74,8</b>	<b>76,8</b>	<b>4,1</b>	<b>48,0</b>	...	...
Bénin	27,0	50,0	68,0	71,0	81,4	3,2	41,0	34,0	21,0
Burkina Faso	8,0	15,0	29,0	33,0	41,0	3,0	28,0	16,0	10,0
Madagascar	52,0	97,0	130,2	103,6	107,3	2,1	27,0	12,0	11,0
Malawi	...	56,0	60,0	68,0	133,0	5,4	38,0	...	...
Mozambique	48,0	39,7	87,0	67,0	76,0	2,2	35,0	22,0	17,0
<b>Asie du Sud</b>	<b>56,0</b>	<b>64,2</b>	<b>78,0</b>	<b>89,0</b>	<b>100,0</b>	<b>3,1</b>	<b>66,0</b>	...	...
Bangladesh	47,0	71,0	60,0	69,0	96,5	2,2	44,7	...	...
Pakistan	30,0	46,0	47,0	61,0	83,6	2,7	48,0	...	...
<b>Amérique latine et Caraïbes</b>	<b>89,2</b>	<b>90,3</b>	<b>101,8</b>	<b>100,6</b>	<b>113,0</b>	<b>3,6</b>	<b>61,0</b>	...	...
Bolivie	64,0	87,0	87,0	87,8	97,0	4,9	60,0	...	...
Honduras	67,0	88,0	102,0	94,5	97,3	3,6	60,0	...	...
Nicaragua	66,0	85,0	101,0	101,0	102,0	3,9	54,0	...	...
<b>Moyen-Orient et Afrique du Nord</b>	<b>53,9</b>	<b>85,2</b>	<b>97,3</b>	<b>98,0</b>	<b>95,0</b>	<b>5,2</b>	<b>72,0</b>	...	...
Maroc	47,0	62,0	77,0	73,0	85,0	5,0	58	...	...

Source : Banque mondiale.

Note : ... signifie que les données ne sont pas disponibles.

réussite scolaire est nettement plus importante au Burkina. Il faut des politiques éducatives bien pensées pour assurer une utilisation efficiente des ressources.

Dans de nombreux pays à faible revenu, le gouvernement n'a pas conduit avec détermination les politiques et les stratégies qui auraient accéléré l'universalisation de l'instruction, souvent parce que, pour y parvenir, il aurait été contraint de s'attaquer à des problèmes aussi litigieux que la taille et la structure des services administratifs, la décentralisation, le recrutement, le traitement et l'affectation des enseignants, et les taux de redoublement. Bien que nombre de pays à faible revenu aient amorcé un mouvement dans la bonne direction, une conduite plus ferme des politiques et une communication plus ouverte avec toutes les parties intéressées sont nécessaires.

Les pays doivent également veiller à ce que les moyens disponibles soient répartis équitablement et efficacement entre les différentes communes et écoles. Certains, comme la Guinée, procèdent à une affectation relativement cohérente des ressources matérielles et humaines, tandis que des pays comme le Bénin, le Cameroun, l'Égypte, Madagascar, le Népal et le Yémen sont moins efficaces. Aucun système scolaire ne peut fonctionner correctement quand certains établissements ont des enseignants qualifiés en surnombre, tandis que d'autres souffrent d'une pénurie de personnel formé, ce qui est souvent le lot des écoles en milieu rural ou dans les zones urbaines défavorisées. Un contrôle et une gestion médiocres des établissements peuvent aussi nuire à la bonne marche du système éducatif.

Une autre des raisons expliquant la lenteur des progrès accomplis est que le soutien des donateurs, qui financent principalement des projets bien déterminés et ciblés, a pu avoir des conséquences néfastes. L'accès facile à ces subsides extérieurs a même conduit certains pays à se lancer dans des projets de construction d'écoles financièrement trop ambitieux. Autres conséquences indésirables, la fragmentation des politiques de

l'éducation et un alourdissement de la charge administrative pour les pays bénéficiaires qui doivent traiter une multitude de projets éducatifs financés par différents donateurs.

Au lieu de subventionner des projets particuliers, les donateurs devraient aider à élaborer les politiques et à concevoir des programmes sectoriels. La communauté internationale a un rôle important à jouer en collectant les informations en provenance des différents pays pour identifier les pratiques efficaces. Bien qu'elle contribue généralement pour moins de 5 % au financement de l'éducation dans les pays à faible revenu, elle peut mettre à profit ces ressources pour initier des évolutions et encourager l'adoption de nouvelles politiques.

### Besoin de financement

Quels montants de financements les pays à faible revenu devront-ils encore trouver pour réaliser dans les temps l'objectif de l'accès pour tous à un enseignement primaire de qualité? Une méthode d'estimation grossière du besoin de financement est celle que préconise la Banque mondiale, qui consiste à estimer les ressources intérieures que les pays peuvent mobiliser et les économies qu'ils peuvent réaliser en améliorant l'efficacité de leur système éducatif, puis à évaluer les besoins en fonction des projections relatives au nombre d'enfants qui ne seront pas scolarisés en 2015.

Les États peuvent utiliser le budget public et s'appuyer sur des ressources extrabudgétaires, y compris sur des contributions du secteur privé, des collectivités locales et des usagers. Toutefois, comme l'instruction primaire ou élémentaire est un bien public et que l'objectif est de permettre l'entrée et la réussite de tous dans ce cycle d'enseignement, les financements privés devraient nécessairement jouer un rôle plus mineur à ce niveau.

Les gains d'efficacité et l'amélioration de la qualité peuvent influencer considérablement sur le montant des besoins de finan-

cement. Dans la plupart des pays, le traitement des maîtres et la construction des écoles sont les plus gros postes de dépenses en matière d'éducation. La rémunération des enseignants constitue typiquement plus de 80 % des dépenses récurrentes pour l'éducation primaire, tandis que la construction des établissements représente l'essentiel des dépenses d'équipement. Dans de nombreux pays à faible revenu, les enseignants sont fonctionnaires et leur traitement est fréquemment trop élevé ou trop faible par rapport aux revenus des autres catégories. Le traitement moyen d'un enseignant équivaut à plus de six fois le PNB par habitant dans les pays sahéliens, mais à seulement deux fois et demie en Amérique latine et en Asie. Parmi les pays dont les dépenses publiques d'éducation sont inférieures à 6 % du PNB, les seuls ayant pu assurer l'accès de tous à l'instruction primaire sont ceux qui ont maintenu le traitement des enseignants au-dessous de 3,8 fois le PNB par habitant. Au-delà de ce seuil, aucun pays n'a pu tenir l'objectif, car la ponction représentée par ce poste était telle que la scolarisation ne pouvait pas être étendue à l'ensemble des enfants.

La construction des écoles pourrait souvent être plus efficace. Des économies considérables peuvent être réalisées en rationalisant et modernisant les chantiers. La sous-traitance des projets au secteur privé constitue également un moyen de réduire les coûts.

Des études sont en cours pour évaluer les financements à trouver afin que tous les enfants du monde aient accès à l'enseignement primaire. Certaines estimations régionales donnent tout de même une idée de l'ampleur et de la nature du fossé à combler. Les études entreprises pour élaborer les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) au Burkina Faso, en Guinée, au Niger et au Sénégal, par exemple, indiquent que le besoin de financement total pour ces quatre pays sera de 487 millions de dollars par an s'ils tentent d'atteindre l'objectif de 2015 sans modifier leurs politiques actuelles. Pourtant, une inflexion des politiques peut significativement changer la donne. Si ces pays optent pour une amélioration de la qualité de l'enseignement, leur besoin de financement s'élèvera à 683 millions, mais, avec un ajustement du traitement des maîtres sur des niveaux de référence — aux environs de 3,8 fois le PNB par habitant —, il redescendra à 394 millions de dollars. Il pourrait même être ramené à 258 millions si les pays concernés parvenaient à mobiliser davantage de ressources publiques pour l'éducation primaire, en profitant notamment de l'allègement de leur dette dans le cadre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (initiative PPTE) lancée en 1996 par la Banque mondiale et le FMI, puis renforcée en 1999.

Chacun de ces pays devra adopter une stratégie spécifique pour assurer l'accès de tous ses enfants à l'éducation primaire en restant dans un cadre de financement raisonnable et tenable. Le Sénégal, qui a besoin de 62 millions de dollars, doit augmenter les dépenses pour améliorer la qualité de l'enseignement. Le Niger, qui a besoin de 41 millions, alloue déjà des moyens suffisants à la qualité, mais doit modifier la structure de ses investissements et ses grandes politiques éducatives, tout en ramenant le traitement des enseignants à un niveau plus proche des niveaux de référence. En revanche, la Guinée, dont le besoin de financement s'élève à 39 millions de dollars, doit revoir à la hausse la rémunération des maîtres.



*Alain Mingat est spécialiste principal de l'éducation, Bureau régional pour l'Afrique, à la Banque mondiale.*



*Carolyn Winter est spécialiste senior de l'éducation, au Secteur de l'éducation, Réseau du développement humain, à la Banque mondiale.*

## Évolutions positives

Fort heureusement, certaines évolutions récentes devraient faciliter la tâche aux pays à faible revenu qui veulent universaliser l'instruction primaire. L'initiative PPTE est une des plus notables. Une partie des ressources débloquées par l'annulation de la dette est allouée aux secteurs sociaux, y compris à l'éducation. À Madagascar, la part du PIB consacrée à l'éducation devrait passer de 2,2 à 3,4 %. Quelque 0,4 point de cette hausse résultera des ressources «libérées» par l'initiative PPTE, et 0,8 point d'une augmentation des dépenses publiques.

Les DSRP devaient initialement permettre aux pays candidats de prétendre à un allègement de leur dette au titre de l'initiative PPTE. Ils ont aujourd'hui une vocation plus large et constituent un outil crucial de réflexion sur les changements à opérer en matière de politiques éducatives. En les élaborant, les pays étudient les ressources, les politiques, les dépenses à mettre en œuvre pour l'éducation et les résultats à escompter en fonction du contexte macroéconomique et social et des objectifs de réduction de la pauvreté. La préparation des DSRP, en collaboration avec la Banque mondiale et le FMI, mobilise un grand nombre des parties intéressées dans le pays concerné, d'où une appropriation plus étroite de la stratégie au niveau local et une plus grande transparence dans la conception des politiques. Ce processus d'élaboration est aussi l'occasion d'obtenir le soutien politique nécessaire aux réformes et de faciliter les partenariats entre donateurs et autres acteurs internationaux. La mise à jour périodique des DSRP permet de surveiller les progrès et d'ajuster au besoin les politiques et les stratégies.

Pour finir, il convient de préciser que la constitution d'un capital humain n'est pas à elle seule un gage de croissance économique et de recul de la pauvreté. La croissance découle des interactions entre les différents investissements réalisés pour développer les ressources humaines, le capital physique et les institutions. Pour être «payants» et améliorer la condition des pauvres, les investissements dans l'éducation ne doivent pas être déconnectés d'autres investissements : construction de routes desservant les marchés, création de mécanismes de microcrédit, vulgarisation agricole, etc. Néanmoins, un pays qui offre à tous ses enfants l'accès à une éducation primaire de qualité accomplit un pas décisif sur la voie d'une croissance économique équitable. **F&D**