

# Les Objectifs du Développement du Millénaire

## 2. Assurer l'éducation primaire pour tous : d'ici à 2015, donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires.

Nous avons analysé, dans deux précédents théma-zooms, le premier des huit objectifs du développement du Millénaire (ODM), qui a pour but de réduire de moitié la proportion des "extrêmement pauvres" (revenu inférieur à un dollar par jour), et la proportion de la population qui souffre de la faim. Nous abordons maintenant le deuxième ODM, qui vise à assurer l'éducation primaire pour tous.

Donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires, à savoir cinq années de scolarité. Voilà l'intitulé du deuxième ODM. Quelle est la situation aujourd'hui ? Cet objectif est-il réaliste ? Est-il le résultat d'une volonté politique vertueuse et sans arrière-pensée ?

### Le constat au niveau mondial : près d'un enfant sur cinq ne va pas à l'école primaire !

Toutes régions confondues, on estimait en 2001, que sur 680 millions d'enfants en âge d'aller à l'école primaire, 115 millions n'étaient pas scolarisés. Le taux net de scolarisation primaire dans le monde était donc, cette année-là, de 83 %. En d'autres termes, 17 % des enfants de 6 à 11 ans n'allaient pas à l'école. Près d'un enfant sur cinq !

### Les chiffres par régions

Voyons maintenant les chiffres par régions. L'Afrique subsaharienne compte près de 46 millions de ces enfants qui ne vont pas à l'école, et plus de 42 millions d'entre eux vivent en Asie du Sud, pour l'essentiel en Inde. Les deux autres régions qui comptent le plus d'enfants non scolarisés sont l'Asie de l'Est et le Moyen-Orient/Afrique du Nord avec, respectivement, 10 et 8,8 millions. Les 9 millions restants se retrouvent en Amérique latine, en Europe centrale et orientale, dans les pays membres de la Communauté des Etats Indépendants, et dans les pays industrialisés.

En ce qui concerne, non plus le chiffre absolu, mais le taux de fréquentation de l'école primaire par région, ce sont l'Afrique de l'Ouest et centrale qui détiennent le triste privilège de compter le plus faible pourcentage d'enfants scolarisés en primaire : 55 % des enfants de 6 à 11 ans n'y vont pas à l'école. Ce sont ensuite



l'Afrique de l'Est et australe qui ont le plus faible taux de scolarisation : 61 %. L'Asie du Sud, si elle compte le plus grand nombre d'enfants non scolarisés, envoie cependant 74 % de ses jeunes de 6 à 11 ans à l'école primaire, soit un chiffre supérieur à ceux de l'Afrique subsaharienne. Le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord ont un taux de 81%, l'Europe centrale et orientale/CEI de 88 %, l'Asie de l'Est/Pacifique (dont la Chine) et l'Amérique latine de 94 %, et les pays industrialisés envoient 96 % de leurs enfants à l'école primaire.

Première constatation, sans surprise, il existe d'énormes disparités entre régions quant au taux de scolarisation primaire des enfants. Elles sont évidemment positivement corrélées au niveau de richesse des régions, mais pas totalement. Il y a des disparités, au sein des régions, entre pays qui connaissent des niveaux de développement économique, et des taux de pauvreté sinon identiques, du moins relativement proches. Il peut donc s'agir aussi d'une question de priorité et de volonté de mettre en place des politiques sociales qui profitent au plus grand nombre.

Deuxième constatation : aucune région n'atteint en 2001 l'objectif de 100 % d'enfants à l'école primaire. Même les pays industrialisés n'y envoient que 96 enfants sur 100 ! En Europe occidentale, par contre, les taux frôlent les 100 %. Mais nos pays économiquement privilégiés ont aussi de longue date des politiques d'éducation primaire : en France, sous l'impulsion de Jules Ferry, l'école gratuite (loi de 1881), obligatoire et laïque (lois de 1882) fut instaurée pour tous les enfants entre 6 et 13 ans. En Belgique, l'instruction obligatoire et gratuite est un peu plus tardive : elle date de 1914.

### Et à l'horizon 2015 ?

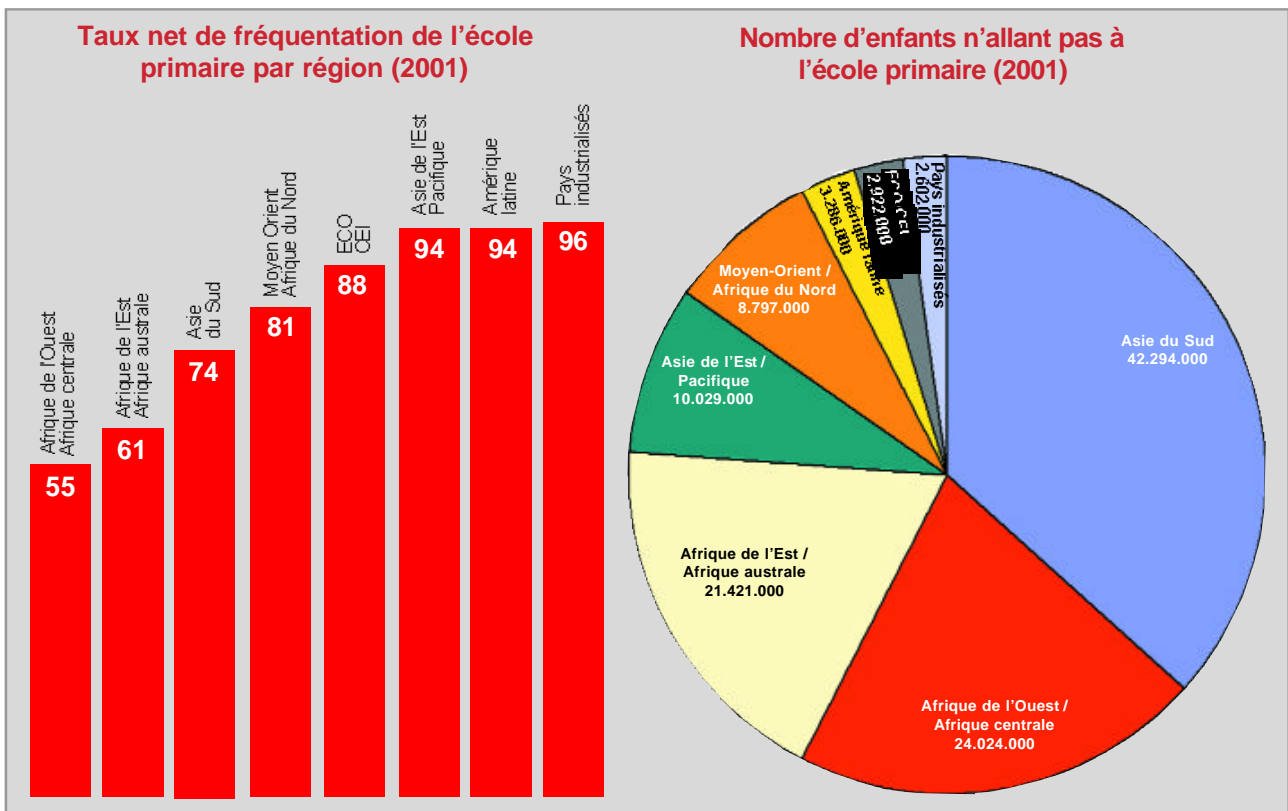
Il est clair que, depuis 1990, les taux d'inscription et de fréquentation dans le primaire ont progressé partout dans le monde. Mais, en 2015, si la tendance reste identique à ce qu'elle est aujourd'hui, seules quatre régions atteindront ou friseront les 100 % d'inscription dans l'enseignement primaire : les pays industrialisés, bien sûr, l'Amérique latine, l'Asie de l'Est (principalement sous l'impulsion de la Chine), mais aussi le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord. Resteront à la traîne, et n'atteindront pas l'objectif, l'Asie du Sud (qui pourrait y arriver en 2040) et l'Afrique subsaharienne (l'école primaire pour tous pourrait y devenir une réalité ... vers 2120 !). Encore faut-il clairement distinguer le fait qu'inscription ou fréquentation ne signifient pas nécessairement achèvement du cycle d'études primaires qui est le véritable objectif de l'ODM 2 : c'est ainsi qu'en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud, ce sont moins des deux tiers des enfants entrant en première année qui achèvent ce cycle d'enseignement. Au Burkina Faso, par exemple, 26 % des enfants qui ont



Belgique, 1903. Selon que l'on appartienne à une famille qui pouvait ou non payer les frais de scolarité dans une école privée, l'on se retrouvait, à l'âge de 9 ans, dans une classe de 3<sup>e</sup> année primaire à St-Barthélémy, à Liège, ou au travail, comme tailleur de pierres, à Sprimont.



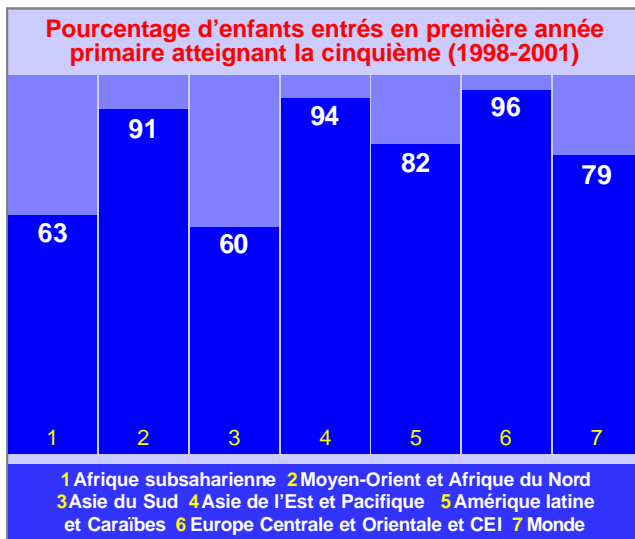
entamé le cycle primaire ne parviennent pas au terme de celui-ci. Quant aux 74 % d'enfants restants, ils mettent en moyenne 12 ans et demi pour parcourir la totalité du cycle ! Non par inaptitude, mais du fait des conditions exécrables dans lesquelles ils doivent étudier.



La progression actuelle ne suffira donc pas à garantir que tous les enfants bénéficieront d'un cycle complet d'éducation primaire d'ici à 2015. Il faut déployer de toute urgence les efforts et les ressources nécessaires pour atteindre l'objectif, tout en tenant compte d'un ensemble de facteurs qui, dans les écoles comme dans les familles ou dans la société en général, empêchent ou au contraire facilitent l'achèvement du cycle d'études primaires.

### Combien ça coûte ?

Si l'on parle de budget, atteindre un accès universel à l'école primaire d'ici 2015 (et non pas l'objectif d'achèvement de ce cycle d'études qui est, rappelons-le, le véritable deuxième objectif des ODM) dans les pays en développement et en transition devrait coûter, selon l'UNICEF, au minimum 9 milliards de dollars supplémentaires par an. Cette somme représente plus de cinq fois les fonds actuellement alloués par les dona-



teurs, et dépasse de loin le niveau des dépenses publiques. En 2000, le total des dons effectués dans le cadre de l'aide bilatérale (d'Etat à Etat) en faveur de l'éducation s'est élevé à 4,1 milliards de dollars, dont seulement 1,5 milliard destinés à l'enseignement primaire. En ce qui concerne l'aide multilatérale (qui passe par les organisations internationales), les engagements financiers en faveur de l'instruction élémentaire ont chuté de 402 millions de dollars par an entre 1996 et 1998 à 222 millions de dollars par an pour la période 1999-2001.

Une petite lueur d'espoir : l'initiative Education for All Fast-Track Initiative (FTI) a pour objectif-clé d'accroître le nombre de pays qui réussissent à mettre sur pied une éducation primaire universelle de qualité. Le FTI fait appel aux donateurs bilatéraux (dont la Belgique) et à l'aide multilatérale (Banque mondiale, PNUD, Commission Européenne, UNESCO, UNICEF, Banque Africaine de Développement, ONUSIDA, ...) : il faudra évaluer son action ! Mais quand on sait que son secrétariat est abrité et géré par la Banque mondiale !

Les pays en développement doivent surmonter trois difficultés majeures dans la poursuite de cet objectif de scolarisation primaire de tous leurs enfants : leurs budgets limités, les inégalités de toutes sortes, et l'inefficacité du système d'enseignement.

### Peu de sous pour l'éducation

Dans les pays à développement humain faible, les dépenses publiques moyennes d'éducation se situent à 2,8 % du PIB, contre 4,8 % du PIB pour les pays à développement humain élevé. Et comme les revenus sont inférieurs, les dépenses par habitant sont nettement moins importantes dans les pays pauvres que dans les pays riches. C'est une lapalissade, mais celle-ci couvre des questions politiques et éthiques majeures : la problématique de la dette, les politiques économiques, financières et commerciales mondiales, la question de la redistribution équitable des richesses à l'échelle de la planète, le phénomène de la corruption, la priorité donnée, tant au Nord qu'au Sud, aux dépenses somptuaires ou clientélistes, ...

### A qui profitent les inégalités ?

Les dépenses publiques destinées à l'enseignement, dans la plupart des pays, profitent davantage aux couches nanties de la population. Les 20 % les plus pauvres bénéficient de (parfois beaucoup) moins de 20 % des services issus des dépenses d'éducation, à l'inverse des 20 % les plus riches qui obtiennent (souvent beaucoup) plus que 20 % de ceux-ci. Comment expliquer ce phénomène ? On peut évoquer les subventions publiques accordées aux écoles privées, le plus souvent fréquentées par une population ayant les moyens de payer les frais d'inscription et de fonctionnement demandés. En Inde, près d'un tiers des dépenses d'éducation directes vont aux écoles privées (pour à peine 10 % dans la zone OCDE). Et dans beaucoup de pays en développement, c'est souvent l'Etat qui rémunère les enseignants du privé. En revanche, en Chine, en Jamaïque, en Malaisie ou encore en Thaïlande, où le taux d'inscription est relativement élevé, plus de 90 % des dépenses d'éducation directes sont destinées à l'école publique. L'accès à celle-ci est rendue possible aux enfants des familles pauvres à la condition qu'elle soit gratuite ou la moins onéreuse possible, ce qui est loin d'être le cas pour le plus grand



nombre des pays en développement. Les pays affichant de très bonnes performances en matière d'enseignement primaire ont largement évité d'imposer des droits d'inscription directs et ont maintenu les frais indirects à un niveau très modeste. Parmi ces frais indirects, l'uniforme obligatoire représente le poste de dépense le plus lourd : dans huit Etats de l'Inde (encore elle), regroupant deux tiers des enfants indiens non scolarisés, les uniformes comptent parmi les frais les plus importants supportés par les familles.

Un autre critère important d'inégalité est le lieu où l'on habite : dans les pays en développement, 30 % des enfants vivant en région rurale ne vont pas à l'école primaire, contre 18 % des enfants qui vivent en ville. De même, le degré d'instruction de la mère contribue pour beaucoup à déterminer si un enfant ira à l'école ou pas, ce qui nous amène aux inégalités liées au sexe, mais nous y reviendrons dans le prochain théma-zoom.

### Quantité vs qualité ?

L'ODM 2 vise donc à ce que tous les enfants, partout dans le monde, aient les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires. Cet objectif est purement quantitatif et ne soulève nullement la question de la qualité de l'enseignement, ou la finalité de celui-ci !

La qualité de l'enseignement est liée à la capacité professionnelle des enseignants, aux infrastructures et au matériel pédagogique disponible.

Les Programmes d'ajustement structurel imposés depuis plus de deux décennies par le Fonds monétaire international en échange de l'octroi de prêts ou du rééchelonnement de la dette ont miné le système éducatif de nombreux pays pauvres. C'est ainsi qu'au Mali, le manque d'infrastructures d'accueil suffisantes a entraîné un système d'enseignement en "double flux", la moitié des élèves venant à l'école le matin, l'autre moitié l'après-midi. Si cela permet d'augmenter ou de maintenir le taux de scolarisation, la qualité de l'enseignement s'en ressent. Ce système du "double flux" a cours aussi au Sénégal, où le corps des instituteurs a été bouleversé dans les années 90 du fait du remplacement progressif des enseignants formés dans un système classique, de qualité et bien rôdé, par des enseignants formés à la va-vite : vacataires (formés en neuf mois) ou volontaires (formés en trois mois). La fonction des enseignants est ainsi dégradée et considérée de plus en plus comme l'ultime recours pour la majorité des diplômés sans emploi. En Inde et au Pakistan, beaucoup de ménages pourtant dans le besoin ont inscrit leur enfant dans le privé à cause de l'absentéisme des enseignants du secteur public. Absentéisme dû aux maigres salaires (voire à leur non-paiement) nécessitant un deuxième travail. Quoi qu'il en soit, l'on estime que les pays en développement comptaient 26 millions d'enseignants dans le primaire, et que pour atteindre quantitativement l'ODM 2, il faudrait 15 à 35 millions d'enseignants supplémentaires d'ici 2015 ! Ce n'est pas la voie choisie par le Botswana

qui préfère augmenter légèrement le salaire des instituteurs qui acceptent des classes doubles. Quant au matériel pédagogique et aux infrastructures, on peut se contenter de dire que, dans la plupart des pays présentant de faibles taux de fréquentation scolaire, plus de 90 % des dépenses de fonctionnement dans l'enseignement primaire sont destinées à la (maigre) rémunération du personnel enseignant et administratif !

### L'école primaire pour tous, pourquoi ?

Pour terminer, abordons la finalité de l'enseignement, en quelques lignes. Pourquoi cet objectif d'enseignement primaire universel ? Pour créer les conditions essentielles à un développement harmonieux, associant participation des populations, esprit critique et citoyen, approfondissement des processus démocratiques, des échanges et du dialogue interculturels ? Ou pour former, dans une optique utilitaire, une masse d'individus ayant les notions suffisantes pour être productifs, sans souci de ce qu'ils produisent ou des conditions dans lesquelles ils produisent ? Avec l'arrière-pensée que si l'Etat s'occupe du primaire, il laissera le champ libre aux appétits privés quant au secondaire et au supérieur, réservés à une population solvable. James Wolfensohn, alors à la tête de la Banque mondiale, exigeait en 1999 "*an universal primary education*", mais ajoutait aussitôt que le corollaire en était : "*an open and competitive system of secondary and tertiary education*". Focus sur le principe de la "priorité à l'éducation de base", dérégulation et marchandisation du secondaire et du supérieur, "libérés" de la tutelle de l'Etat. C'est la philosophie prônée par l'Organisation Mondiale du Commerce dans le cadre de l'Accord Général sur le Commerce des Services (AGCS).

Une dernière remarque : l'ODM 2 parle de tous les enfants, **garçons et filles** ! Si nous n'avons pas abordé dans ce dossier la problématique de l'égalité des chances d'accès des filles et des garçons à l'école, c'est parce que nous ne manquerons pas de le faire lors du prochain théma-zoom consacré à l'ODM 3 : "Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes", qui aborde plus "timidement", outre les disparités entre les sexes à tous les niveaux d'enseignement, les questions de l'égalité hommes-femmes quant à l'emploi et aux responsabilités politiques !

