

# Quelles politiques éducatives pour quelle éducation dans les pays pauvres<sup>1</sup> ?

**Jean-Yves Martin**

Le piétinement de l'Education Pour Tous (EPT) dans les pays pauvres amène à s'interroger sur la nature des politiques éducatives qui sont menées dans ce cadre. Alors que les pays du Nord, et en particulier ceux de l'OCDE, s'efforcent de « définir des politiques d'éducation qui facilitent la formation dès le plus jeune âge et tout au long de la vie pour tous les citoyens » (OCDE, 2001), avec comme perspective l'économie du savoir, les pays du Sud en sont encore à rechercher les clefs de l'Education Pour Tous, cœur de leurs politiques pour sortir de la pauvreté. Certes, tout n'est pas harmonieux dans les pays du Nord, où se font jour des préoccupations concernant l'efficacité réelle de leurs systèmes scolaires. Ces derniers enregistrent des sorties précoces et une frange d'illettrisme. Une offre éducative existe cependant pour toutes les catégories d'âge et la jeune génération y est entièrement scolarisée, y compris dans l'enseignement secondaire. Au Sud, en revanche, même si les situations sont très diverses, l'analphabétisme des adultes reste très important et la scolarisation primaire est encore loin d'être généralisée, particulièrement dans l'Afrique subsaharienne où, comme la pauvreté en général, le déficit éducatif se concentre. Des politiques éducatives qui visent l'universalisation de l'éducation y sont pourtant menées depuis un demi-siècle, et ces politiques ont connu un renforcement depuis une quinzaine d'années avec l'EPT. Par-delà la faiblesse des résultats de ces politiques en regard des objectifs visés, il est important d'essayer d'identifier les raisons de leurs insuffisances objectives pour, en dernière analyse, questionner leur pertinence.

---

<sup>1</sup> Le noyau central des pays pauvres est constitué par les pays les moins avancés (PMA). Le nombre de pays désignés comme tels par les Nations unies s'élevait en 2004 à 49. La catégorie des PMA repose sur les critères suivants : ne pas compter plus de 75 millions d'habitants, ne disposer que d'un bas revenu national (moins de 750 \$ par habitant), d'un faible niveau de développement du capital humain (indicateurs de santé, de nutrition et de scolarisation) et d'une économie vulnérable. Le nombre des pays africains classés dans les PMA est de 33, soit 67 % de l'ensemble.

Après un examen synthétique du bilan de l'EPT réalisé en 2000 au Forum de Dakar et l'évocation du bilan intermédiaire, nous allons examiner différents aspects de ces politiques pour essayer de mettre au jour l'origine de la capacité problématique des Etats des pays concernés à construire des politiques susceptibles d'infléchir le cours des systèmes éducatifs et les rapports école-société. Nous analyserons ensuite les caractéristiques des politiques actuelles quant à leurs modalités de mise en œuvre et aux contenus transmis. Nous aborderons enfin la question des finalités de l'éducation et les implications pour les politiques d'aide.

## Le bilan de Dakar

On retient toujours l'année 1990 comme date de lancement de la politique de l'EPT. Il est vrai que c'est cette année-là que s'est tenue, à Jomtien, la première Conférence mondiale sur l'Éducation Pour Tous, à l'initiative de l'Unesco, l'Unicef, la Banque mondiale et le PNUD. C'est pourtant bien avant que le mouvement avait été lancé. Dès le début des années 1960 se sont tenues trois conférences continentales des pays du tiers-monde : à Karachi pour l'Asie, Santiago pour l'Amérique latine et Addis-Abeba pour l'Afrique. Elles se sont fixées la scolarisation universelle comme but à atteindre et, de fait, des progrès considérables ont été accomplis dans les vingt années qui ont suivi. Un important recul est cependant enregistré au tournant des années 1980, particulièrement en Asie du Sud et en Afrique subsaharienne, marquant ainsi un premier palier dans la montée vers l'éducation généralisée. Pour que l'école ne soit pas sacrifiée en période de récession et d'ajustement de l'économie, une relance de l'action éducative est effectuée par trois autres conférences continentales, organisées cette fois par l'Unesco, à Mexico en 1979, Harare en 1982 et Bangkok en 1985, qui réaffirment « la nécessité d'assurer d'urgence la généralisation de l'éducation de base dans leurs régions respectives, par le biais de l'enseignement primaire chez les enfants et de l'alphabétisation fonctionnelle chez les jeunes et les adultes » (Ahmed et Carron, 1989 : 613). Le relais de ces trois conférences est donc pris en 1990, à Jomtien, par les grandes agences internationales – les ONG internationales y ont pris une part active – pour accélérer le mouvement et fixer à l'usage des gouvernements et des organisations un calendrier des phases de l'action à déployer pour parvenir à la généralisation de l'enseignement en l'an 2000.

Le bilan réalisé à Dakar lors du Forum mondial sur l'éducation (Unesco, 2000) montre que la progression depuis Jomtien a été significative, mais que les résultats sont très inégaux selon les pays et les régions, et surtout pas à la mesure des espérances conçues dix ans auparavant. Il est ainsi noté que dans le monde les effectifs de l'enseignement primaire depuis 1990 ont augmenté d'environ 82 millions, que le nombre des filles scolarisées en 1998 est supérieur de 44 millions, que les pays en développement ont atteint des taux nets de scolarisation supérieurs à 80 %, que les taux d'abandon et de redoublement ont diminué. Si l'on souligne bien que la scolarisation est sur une pente ascendante, on note aussi que les sommets sont bien lointains. Ce sont en effet plus de 800 millions d'enfants âgés de moins de six ans qui ne bénéficient pas d'une éducation

pré-scolaire, plus de 100 millions d'enfants, dont 60 % de filles, qui n'ont pas accès à l'enseignement primaire, et au moins 880 millions d'adultes, dont une majorité de femmes, qui sont analphabètes. L'ampleur du champ qui reste à couvrir a conduit à la définition de perspectives plus réalistes qu'à Jomtien, et l'échéance de la réalisation de l'EPT est reculée à 2015.

Le bilan de Dakar souligne aussi que les moyennes mondiales, en progression, disent peu de choses sur la nature et la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage, et cachent de très grandes disparités régionales. C'est en Asie du Sud et en Afrique subsaharienne que les progrès ont été les plus difficiles à réaliser. Pour l'Afrique subsaharienne il est remarqué que seuls dix pays ont atteint l'enseignement primaire universel, et que si les taux de scolarisation ont augmenté dans beaucoup de pays, il n'a pas été possible de répondre à la croissance démographique et à la migration rurale vers les villes. Pour l'ensemble de cette région la scolarisation nette des filles est passée de 41 % à 48 % et celle des garçons de 47 % à 56 %. Les progrès les plus remarquables sont à porter au crédit de l'Afrique de l'Est (sauf la Somalie) où le taux pour les filles est passé de 32 % à 50 % et celui des garçons de 33 % à 60 %, et de l'Afrique australe qui enregistre 76 % pour les filles (plus 23 %) et 58 % pour les garçons (plus 16 %)<sup>2</sup>. L'Afrique de l'Ouest en est à 40 % pour les filles et 50 % pour les garçons, l'Afrique centrale à 50 % et 60 % respectivement. D'une manière plus générale, il est souligné que sur les 41 millions d'enfants d'âge scolaire qui ne sont pas scolarisés, 57 % sont de sexe féminin (Unesco, 2000 : 25).

Ce bilan de Dakar insiste enfin sur les insuffisances, les manques et les lacunes dont souffrent les politiques éducatives menées dans les pays en développement, désignant ainsi les besoins politiques, sociaux, institutionnels et matériels auxquels il conviendrait de répondre pour rendre ces politiques plus efficaces. Le diagnostic est réservé – il fait état d'avancées sensibles, mais modestes – et incite à la circonspection dans les projections. Il signale que « de nombreux pays éprouvent encore des difficultés à définir le sens, l'objet et le contenu de l'éducation de base dans le contexte d'un monde en évolution rapide, ainsi qu'à mesurer les résultats et acquis de l'apprentissage » (Unesco, 2000 : 13). En dépit de l'aggravation des disparités éducatives entre les pays et à l'intérieur de chacun, nombre de gouvernements ont « concentré leurs efforts sur ceux qu'il était facile d'atteindre et ont négligé ceux qui étaient exclus de l'éducation de base pour des raisons sociales, économiques ou géographiques » (Unesco, 2000 : 13). L'Asie du Sud et l'Afrique subsaharienne « se heurtent de toute évidence à des difficultés bien plus grandes que les moyennes mondiales ne le laissent deviner et il faudra leur accorder une attention particulière... » (Unesco, 2000 : 13). L'EPT n'est pas encore un concept suffisamment intégrateur des politiques des gouvernements nationaux et des organismes de financement. Il doit englober « non seulement l'enseignement scolaire formel mais aussi l'éducation de la petite enfance et les programmes d'alphabétisation et d'acquisition des savoir-faire utiles dans la vie courante », et il doit aussi « faire appel à des approches aussi bien

<sup>2</sup> Les auteurs du rapport Unesco 2000 soulignent à propos de cette inversion : « Le fait que, dans cette région, les garçons aient un taux de scolarisation plus faible s'explique par les différences de coûts d'opportunité dans les pays où les industries minières recrutent surtout une main-d'œuvre masculine sans instruction. »

formelles que non-formelles » (Unesco, 2000 : 14) pour prendre en compte les besoins des plus pauvres et des plus défavorisés qui sont délaissés. Incitant les Etats à mettre à la disposition de l'EPT « des moyens adéquats, équitables et durables » (Unesco, 2000 : 14), et à offrir « une éducation de base gratuite et de qualité (Unesco, 2000 : 14), le bilan de Dakar aborde aussi les effets négatifs de l'environnement macro-économique. Il déplore prudemment que « les programmes de stabilisation ne parviennent pas toujours à protéger les budgets de l'éducation... » (Unesco, 2000 : 14). Il insiste plus durement sur le fait que « les efforts d'allègement de la dette des pays les plus pauvres demeurent insuffisants : on concède trop peu, trop tard, à un nombre trop restreint de pays » et que dans les années 1990 « le total de l'aide au développement a dans l'ensemble baissé » (Unesco, 2000 : 14). Au niveau des pays, il souligne que « l'insuffisance des capacités institutionnelles et la faiblesse des processus politiques empêchent encore nombre de gouvernements de satisfaire aux priorités de leurs citoyens... », et que « la mondialisation comporte le risque de voir émerger un marché du savoir qui exclut les pauvres et les défavorisés ». Il évoque enfin « les conséquences effroyables du VIH/Sida sur la demande, l'offre et la qualité de l'éducation, notamment en Afrique subsaharienne » (Unesco, 2000 : 14), ainsi que l'augmentation notable des tensions, conflits et guerres qui peuvent conduire à la destruction des systèmes éducatifs comme c'est le cas au Liberia, en Sierra Leone ou en Somalie, et comme ce le fut au Cambodge.

Le bilan réalisé à Dakar fait ainsi l'état de la faiblesse globale des résultats obtenus par la politique de l'EPT dans les pays sous-scolarisés, même si un léger mieux est identifiable depuis dix ans<sup>3</sup>. Il commence aussi à en donner les raisons en mettant l'accent sur les conditions internationales et nationales – défavorables – de mise en œuvre des politiques éducatives. On peut prolonger le raisonnement en posant la question de l'autonomie non seulement de la mise en œuvre mais également, plus en amont, de la définition de ces politiques.

<sup>3</sup> Le Rapport mondial de suivi de l'EPT 2005 note ceci : « Le développement de la scolarisation entraîne une lente réduction du nombre des enfants en âge de fréquenter l'école primaire qui ne sont pas scolarisés, ce nombre étant passé de 106,9 millions en 1998 à 103,5 millions en 2001 – à un rythme qui ne semble pas suffisant pour permettre de réaliser l'Education Primaire Universelle d'ici à 2015... Les filles représentent 57 % de ce groupe... Les pays ayant un indice de parité entre les sexes inférieur à 0,90 se trouvent en Afrique subsaharienne, dans les Etats arabes et en Asie du Sud et de l'Ouest... Les dépenses publiques d'éducation représentent une part plus importante du PIB dans les pays qui ont déjà atteint l'EPT (5,2 % en Amérique du Nord et en Europe occidentale) que dans les pays les plus pauvres qui ne l'ont pas atteinte (3,3 % en Afrique subsaharienne et 3,9 % en Asie de l'Est et dans le Pacifique)... Un enfant d'Afrique subsaharienne peut compter en moyenne sur 5 à 6 années de moins de scolarité primaire et secondaire qu'un enfant d'Europe occidentale ou des Amériques... L'indice du développement éducatif (IDE), qui intègre EPU, genre, alphabétisation et qualité, montre que le dénuement éducatif massif continue d'être concentré en Afrique subsaharienne, dans certains Etats arabes et en Asie du Sud et de l'Ouest » (pp.23-24).

## L'autonomie des politiques éducatives

En dépit du caractère utopique de sa formulation initiale, le fait que l'échéance définie à Jomtien de la scolarisation généralisée ait dû être différée de quinze ans signale à l'évidence l'incapacité des Etats à faire progresser de manière plus efficace l'évolution de leur système éducatif. Différentes raisons historiques, politiques, sociologiques et économiques peuvent l'expliquer. Toutes ces raisons concourent à entraver justement la mise en place d'une condition primordiale d'une plus grande efficacité des politiques éducatives, leur autonomie.

Dans beaucoup de pays pauvres, l'origine des systèmes éducatifs actuels ne s'enracine ni dans leur histoire propre ni dans leur construction culturelle spécifique. Ce sont des systèmes totalement importés dans leurs structures comme dans leurs finalités par les différents colonisateurs. Doit-on rappeler que près de 90 % des 54 pays de la Zone de Solidarité Prioritaire de la France<sup>4</sup> sont des pays qui ont été colonisés par les puissances occidentales dans la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle et dont la langue d'enseignement est le plus souvent celle de l'ancien colonisateur ? De plus, et ceci vaut particulièrement pour l'Afrique subsaharienne, non seulement les pays ont été colonisés mais dans beaucoup de cas ils n'existaient pas en tant que tels et ne sont nés que de l'arbitraire des découpages coloniaux.

Les économistes lient généralement la construction des systèmes éducatifs dans les pays occidentaux « aux besoins d'une phase d'expansion du capitalisme industriel qui nécessite la salarisation massive, à vie et intergénérationnelle, de la population... L'institution scolaire devient alors l'instrument socialisé d'intégration de la population dans le salariat hiérarchisé... Se construisent alors des systèmes scolaires... Seule une fraction, tronquée, de ces systèmes est implantée dans les aires impériales subordonnées aux capitalismes occidentaux » (CERED-Forum, 2002 : 5-6). Par absence de choix et de moyens, et sous influence, le système introduit de l'extérieur est adopté par la quasi totalité des pays accédant à l'indépendance dans la quinzaine d'années qui suit la fin de la seconde guerre mondiale. La Guinée et le Mali ont voulu frayer des voies éducatives autonomes en reconstruisant les cursus et en s'appuyant sur les langues du pays, mais leur entreprise a échoué. Seuls les pays qui avaient acquis leur indépendance par la guerre, comme le Vietnam en 1954 et l'Algérie en 1962, ont pu construire un système éducatif proprement national. Si la vietnamisation du premier a conduit, du fait d'une relative homogénéité culturelle de la société, à ce qui est considéré comme une très grande réussite, l'arabisation du second s'est heurtée à l'opposition d'une forte minorité de langue berbère, sans compter les tiraillements de la société entre l'Orient et l'Occident.

On a souvent glosé sur l'inadaptation des systèmes éducatifs dans les pays anciennement colonisés, et particulièrement en Afrique, en oubliant les responsabilités historiques dans leur création, et en œuvrant peu pour aider à renforcer les capacités

<sup>4</sup> Pays de la ZSP au 14 février 2002.

des pays concernés à les adapter à leurs besoins propres. L'existence d'Etats disposant d'une autorité légitime et s'appuyant sur des appareils efficaces est pourtant nécessaire pour définir, conduire et faire évoluer les politiques éducatives. Seul un Etat constitué peut mener une véritable décentralisation et une diversification qui sont les conditions de base de l'adaptation et donc de la progression d'un système éducatif. On note également que la réussite de politiques d'alphabétisation des adultes est liée à la volonté et à la capacité des Etats de les mettre en œuvre (Ahmed et Carron, 1989 ; Unesco, 2000). Certes les pouvoirs en place et les élites nationales ont une grande responsabilité dans les déficiences du fonctionnement des systèmes éducatifs, mais l'environnement international est tel que l'on assiste à un processus inexorable d'affaiblissement des Etats dans les pays pauvres. Les organisations internationales, les organisations intergouvernementales, les anciennes puissances coloniales et les organisations dites de la société civile, sans parler du drainage des élites par les puissances extérieures, sont les opérateurs de cet affaiblissement. Celui-ci prend la forme d'un mouvement de dessaisissement des Etats de leur autorité, et en particulier sur les politiques éducatives. Ce sont en effet une multitude d'acteurs, plus ou moins influents, qui se saisissent de la chose publique dans les pays pauvres. Les Etats sont contraints de l'extérieur, sous l'emprise du « nouvel ordre éducatif international » (Laval et Weber, 2002) dont les architectes sont l'émanation des puissances économiques et politiques occidentales qui les inspirent : l'OMC, la Banque mondiale, l'Union européenne et l'OCDE. Ces organisations ont un rôle déterminant sur l'évolution des politiques éducatives par le type de régulation qu'elles exercent sur les échanges internationaux, par leurs capacités conjointes d'expertise et de financement et par le modèle d'éducation qu'elles diffusent. S'y ajoutent plus globalement l'émergence et l'importance prise par la notion de « gouvernance », issue du monde de l'entreprise, qui tend à se substituer à celle de « gouvernement ». Sous l'argument de mauvais usage du pouvoir d'Etat et de défaut de démocratie, les Etats des pays pauvres, sans discrimination de leur attitude réelle en matière de captation du système politique et de son efficacité au profit d'intérêts particuliers, sont encadrés et démunis de leur autorité au profit d'une société civile dont on force l'émergence. Ainsi les ONG internationales et nationales – ces dernières étant souvent des filiales des premières – prennent une place de plus en plus importante dans l'action éducative au profit des pauvres en pratiquant, sous caution internationale, des stratégies de contournement intérieur des gouvernements. L'histoire récente du Cambodge fournit un exemple caricatural de cette évolution où les agences internationales détiennent les vrais pouvoirs dans la reconstruction du système éducatif et où les ONG internationales pullulent (Pich Sophoan, 1997).

Enfin, comme le souligne leur appellation, les pays pauvres sont démunis économiquement. Ils sont dépendants, endettés et insuffisamment aidés, et ils n'ont donc pas les moyens de leur politique éducative. Vivant principalement de l'agriculture, ils sont pris dans la détérioration apparemment irréversible des termes de l'échange des produits primaires, ce qui fait que non seulement ils sont pauvres, mais ils s'appauvrissent. La CNUCED l'a rappelé récemment : « En 1999, le PIB moyen par habitant des PMA exportant des produits primaires non pétroliers était plus faible qu'en 1970, à prix constants » (CNUCED, 2002 : 16). Le salariat n'existe véritablement qu'en milieu urbain, et porté davantage par les services – publics et privés – que par l'industrie. Et

pourtant les systèmes scolaires, conformément à l'héritage originel, continuent à former et sélectionner pour le travail salarié urbain. Ces pays ont également été soumis par le FMI aux programmes d'ajustement structurel dont l'un des aspects comportait une réduction des dépenses publiques dans les secteurs sociaux, dont l'éducation. Dans beaucoup de pays, ces programmes ont eu pour effet de freiner, voire de faire régresser, la scolarisation (Henaff *et al.*, 2002). Par ailleurs, les initiatives d'allègement de la dette, comme l'initiative dite PPTÉ (Pays Pauvres et Très Endettés), non seulement ne concernent qu'une fraction de la dette totale, mais de plus subordonnent cette remise à une réorientation ciblée des sommes dégagées. Elles doivent être mobilisées dans le cadre de stratégies de lutte contre la pauvreté et sous surveillance des bailleurs de fonds (Wilks et Léfrançois, 2002) et de représentants de la société civile.

Quand on parle d'éducation et de système éducatif, on renvoie essentiellement à l'institution scolaire, et le poids des contraintes qui pèsent sur les politiques éducatives des pays pauvres est donc trop lourd pour permettre aux Etats de jouer pleinement ce qui devrait être leur premier rôle, celui d'être instituant. Quelles sont en effet leurs marges de manœuvre pour des décisions éducatives endogènes ? Elles ne pourraient concerner, dans l'objectif d'amélioration de la qualité, que ce qui a trait à l'amélioration de la gestion physique, technique et financière des systèmes. Il est ainsi suggéré aux Etats de se concentrer sur le niveau de recrutement des maîtres (respectivement pas trop élevé et pas trop rémunérés, et la pression va donc dans le sens d'une réduction du niveau de formation initiale des enseignants et du niveau des salaires<sup>5</sup>), le mode de groupement des élèves (pas moins de 40 ou 50 par classe), les bâtiments scolaires (ne pas y investir des sommes importantes), les manuels (surtout lecture/grammaire), la pré-scolarisation (pas de nécessité et pas sur fonds publics), les cantines scolaires (à créer avec mesure), les activités d'inspection (à redéfinir). Plus globalement, il leur est fait part de la « nécessité d'une véritable gestion pédagogique et d'un suivi instrumenté du fonctionnement effectif de l'école dans chacun des contextes nationaux » (Mingat et Suchaut, 2000 : 273). Dans cette perspective, il est ainsi davantage question de trouver des modes plus efficaces de gestion de flux d'élèves que de rechercher une plus grande proximité de l'école avec les environnements culturels et sociaux qu'elle aborde. La question de la pertinence des politiques éducatives n'est pas posée.

<sup>5</sup> Dans beaucoup de pays en développement, la rémunération des enseignants est trop faible pour permettre un niveau de vie décent. Or, les enseignants sont l'élément qui exerce l'influence la plus déterminante sur l'apprentissage (Unesco, 2004 : 120-126).

## La pertinence des politiques éducatives

La lenteur de la progression de l'école dans les pays pauvres depuis des décennies et l'existence contemporaine de millions d'enfants non scolarisés et de centaines de millions d'adultes analphabètes sont bien les symptômes d'une inadéquation fondamentale des politiques éducatives qui y sont conduites. L'ampleur des retards et des insuffisances qui ont été diagnostiqués est le signe que la dialectique de l'offre et de la demande scolaires ne fonctionne pas bien du fait de cette inadéquation. La question de la pertinence des politiques doit donc être examinée, et cette question est d'autant plus stratégique que l'absence d'autonomie accroît les risques de défaut de pertinence. Cette dernière ne tient pas seulement aux contenus des politiques éducatives mais aussi au cadre général, politique, économique et idéologique, dans lequel elles sont menées. Ce ne sont donc pas seulement le rapport maître-élèves, la langue d'enseignement, les programmes et l'organisation pédagogique qui sont à questionner, mais plus globalement le rapport Etat-école-sociétés et les compatibilités qu'implique ce rapport pour que l'école soit instituée.

Les politiques scolaires coloniales ont été essentiellement fonctionnelles. En implantant leurs systèmes scolaires dans les pays pauvres, les colonisateurs avaient comme objectif principal de transformer les rapports économiques et sociaux afin de disposer d'une catégorie d'intermédiaires de leur entreprise de domination et de mise en valeur, et de donner une assise sociale à leur pouvoir. L'offre scolaire coloniale et le devenir urbain, laïc et salarial qu'elle proposait, présentaient des dimensions totalement antinomiques avec le mode de vie et la représentation du monde des sociétés colonisées. Cette incompatibilité ne pouvait être dépassée que par des actions de forçage politique et culturel induisant des processus d'accommodation et d'assimilation des sociétés dominées. « L'institution de l'école, c'est-à-dire son acceptation et son intégration, ne pouvait s'opérer qu'au prix d'une modification fondamentale du mode de reproduction de ces sociétés, autrement dit de transformation en profondeur de leur vision du monde, de leurs croyances et de leurs pratiques » (Henaff *et al.*, 2002 : 46). La progression difficile et inégale de l'éducation pour tous selon les pays et les régions souligne la permanence de ces dimensions d'incompatibilité historique. L'offre scolaire contemporaine, non réformée après les indépendances et renforcée dans sa nature exogène par l'encadrement international, garde le même caractère d'imposition d'un corps unitaire d'éducation dont on n'a pas recherché la compatibilité avec les sociétés diverses dans lesquelles on veut généraliser l'école. L'intégration nationale des différents groupes sociaux rassemblés dans chaque pays par l'artifice des découpages coloniaux n'est pas encore réalisée, et il faut la poursuivre. Le premier élément de non pertinence des politiques éducatives est donc la dimension d'imposition politique d'un modèle scolaire « étranger » et non adaptatif qui les caractérise.

Pour que naisse et s'enrichisse une demande scolaire il faut souvent que se modifie le cadre politique global de cette demande. Il arrive bien entendu que des Etats ne soient pas encore à même de présenter une offre scolaire physique à l'ensemble des



populations de leur territoire national. Il arrive aussi qu'une offre scolaire proposée soit refusée dans un certain cadre politique, et qu'elle soit de la même manière non seulement acceptée mais même revendiquée quand ce cadre politique en vient à se transformer. Cela a été le cas au Mali en 1990 à la fin de la dictature militaire (Lange et Diarra, 1999) et au Cameroun à partir de 1996 après l'instauration du multipartisme (Henaff et Martin, 2001a), l'ouverture politique déclenchant une libération spectaculaire de la demande scolaire au sein de groupes sociaux très rétifs jusque-là. La possibilité d'une expression politique diversifiée dans le cadre national fait naître ainsi des stratégies sociales dont la scolarisation devient partie prenante. Le fait que ce soit des éléments *a priori* non scolaires, mais englobant et dépassant l'école, qui provoquent ces mouvements, incite plus à parler, non de demande scolaire, mais de demande sociale d'éducation, laquelle est le produit d'un ensemble de facteurs scolaires, économiques, sociaux, démographiques, politiques, religieux, culturels, y compris les relations de genre (Pilon *et al.*, 2001).

L'attitude des familles vis-à-vis de la scolarisation peut ainsi être très diverse selon les différentes configurations de ces éléments, mais ce qui valait du temps de la colonisation pour l'adhésion à l'école des groupes non scolarisés le reste aujourd'hui dans les pays indépendants. Les groupes qui ont commencé et qui continuent à scolariser leurs enfants l'ont fait parce que la scolarisation a été assimilée « non seulement comme une possibilité, mais aussi à une condition, de gagner un capital social et économique » (Gérard, 2001 : 70). En retenant la même idée, on peut dire que l'EPT ne se généralise pas parce que la mise à l'école des enfants ou l'apprentissage de la lecture et de l'écriture pour les adultes ne représente pas de manière suffisante, dans les zones de sous-scolarisation, la possibilité ou la condition d'un gain de capital social, économique et culturel. L'école, dans son dispositif national unitaire et non adaptatif et dans son organisation qui sépare les enfants des parents pour les livrer à des apprentissages étrangers, et pour les voir ensuite s'éloigner dans tous les sens du terme, peut même être vue comme pouvant porter atteinte au capital existant. Ceci représente la seconde dimension de non-pertinence des politiques éducatives, à savoir la rigidité et la non-prise en compte de la diversité des besoins, des représentations et des modes de vie des sociétés dont elles visent la transformation. Ces politiques exigent que les sociétés se plient, s'assimilent, s'adaptent, tout en ne pratiquant elles-mêmes aucune accommodation.

Il est pourtant signalé depuis longtemps que l'une des clefs du développement de l'Education Pour Tous est celle de la diversification de l'offre. De plus, « l'offre scolaire doit être d'autant plus évolutive et différenciée que l'école n'est ni généralisée ni instituée » (Henaff *et al.*, 2002 : 74). Cette diversification comporte plusieurs degrés qui réfèrent au niveau d'interactivité entre l'école et les sociétés. Le degré zéro d'interactivité, à savoir une école uniforme qui « enferme les pays et les apprenants dans des programmes éducatifs trop structurés ou des dispositions trop rigides concernant, par exemple, la durée des études primaires ou le nombre d'heures de cours nécessaires à l'alphabétisation » (Ahmed et Carron, 1989 : 617), reste encore trop la règle. Un degré plus élevé de diversification est celui qui manifeste une interactivité politique et administrative. Il s'agit de tenir compte non seulement de l'éloignement de la capitale et des structures régionales pour déléguer des responsabilités de gestion décentralisée mais aussi de la liberté de choisir, adopter ou même de créer un type

d'école particulier, qu'il soit public, privé ou communautaire, plutôt que de se le voir imposer. Il s'agit aussi de ne pas considérer les écoles « spontanées » comme des écoles clandestines qu'il faut éradiquer. Un autre degré est celui de l'interactivité économique. Elle permet de toucher les fractions les plus défavorisées de la société en instaurant non seulement la gratuité totale en supprimant les coûts directs et indirects de la scolarisation, mais aussi en créant des programmes d'alimentation scolaire. Il peut s'agir aussi dans ce cas d'adapter les horaires et le calendrier scolaire aux impératifs du mode de production – le plus souvent agricole – des sociétés concernées. Le degré le plus élaboré de diversification est celui de l'interactivité pédagogique et culturelle. Il s'agit dans ce cas d'assouplir, adapter, voire hybrider les programmes. L'utilisation de la langue locale dans les premières années du primaire peut s'avérer très efficace dans l'alphabétisation des enfants. Des expériences menées par l'Unicef auprès de populations pygmées au Cameroun le démontrent. Il peut s'agir aussi de faire une place dans les programmes aux savoirs locaux.

La question de la prise en compte – on devrait dire de la non prise en compte – des savoirs traditionnels, ou autochtones, ou indigènes, ou locaux, mérite un examen particulier dans le cadre d'une nécessaire diversification scolaire. Cet ensemble de connaissances sur la nature, accumulées par des sociétés diverses vivant de l'agriculture, de l'élevage, de la chasse ou de la pêche – ces modes de vie étant ceux de la majorité de la population des pays pauvres –, et qui sert à la reproduction de leur existence, ne fait l'objet le plus souvent que d'une transmission orale, et n'entre pas dans les programmes scolaires. Ce fait commence à inquiéter l'Unesco, au nom de la préservation de la diversité culturelle (Unesco, 2002). En dehors des communautés concernées, des ethnologues et des linguistes, ces savoirs ne rencontraient jusqu'à présent l'intérêt de la communauté internationale qu'à deux titres, soit pour les patrimonialiser, soit pour en faire des marchandises comme cela est particulièrement le cas des savoirs sur la biodiversité et les substances d'intérêt biologique et thérapeutique. Qu'ils ne fassent pas l'objet d'une légitimité académique et n'entrent pas dans les programmes scolaires relève de raisons complexes, décryptables par la sociologie du curriculum : « La façon dont une société sélectionne, classifie, distribue, transmet et évalue les savoirs destinés à l'enseignement reflète la distribution du pouvoir en son sein et la manière dont s'y trouve assuré le contrôle social des comportements individuels » (Bernstein *in* Forquin, 1991 : 34). Ceci renvoie donc à la nature des savoirs scolaires : sont-ils d'émancipation ou de domination ? (Develay, 2000). Que dire aussi de ces politiques de l'Education Pour Tous qui ne font place qu'aux épistémologies occidentales (Odora-Hoppers, 2002) ? Toute éducation nationale doit se nourrir de la diversité des sociétés qui la constituent : c'est une condition fondamentale de sa pertinence, et cette pertinence ne pourra être approchée que dans un cadre plus autonome des politiques éducatives, autonomie qui les rendra plus à même de s'imprégner de la créativité sociale et culturelle nationale.

## Les finalités de l'éducation et les implications pour les politiques d'aide

La réélaboration nécessaire des politiques éducatives dans les pays pauvres, afin de leur permettre de s'acheminer vers plus d'autonomie et de pertinence, et donc de mieux répondre aux besoins communs et spécifiques des sociétés diverses qui les constituent, passe par l'examen des finalités de l'éducation, et en particulier de celles qui ont servi d'assise à la politique mondiale de l'Education Pour Tous. Des leçons peuvent aussi en être tirées pour les politiques d'aide.

Les finalités de l'éducation sont essentiellement les apprentissages cognitif et social permettant l'intégration dans une société. Comme le souligne M. Develay (2000 : 35), « La finalité de l'école ce n'est pas l'apprendre, c'est "l'apprendre à vivre ensemble" ». Les apprentissages cognitifs, nécessaires à chacun pour la production de son existence économique, sont indissociables de la génération d'un lien social permettant d'être membre d'une société et citoyen d'un pays. C'est sur ce raisonnement fondamental que s'est appuyée la politique de l'Education Pour Tous, qui stipulait en outre que les fractions les plus défavorisées – ou les plus réprouvées dans le cadre de politiques ethnocentrées – de la société ne devraient pas être maintenues à l'écart de ces apprentissages cognitifs et sociaux. En effet, « La généralisation de l'éducation de base est une condition essentielle d'un développement efficace et équitable... Toutes les sociétés doivent faire en sorte que chaque citoyen soit équipé des outils d'apprentissage fondamentaux et des notions et aptitudes courantes essentielles dans l'environnement qui est le sien, de façon que chacun bénéficie au départ de chances équitables... Le premier élément obligé de tout programme d'éducation de base est la maîtrise des aptitudes élémentaires en matière de lecture, d'écriture et de calcul... Le deuxième élément comprend la connaissance et la compréhension des principaux aspects du milieu dans lequel on vit... L'éducation de base pour tous est donc un cri de guerre lancé contre l'élitisme et la sélection, qui caractérisent bien souvent les systèmes éducatifs, conçus pour offrir une formation poussée à un petit nombre plutôt que pour assurer un minimum d'instruction à tous » (Ahmed et Carron, 1989 : 614).

La lutte contre les inégalités intra-nationales se révèle comme une composante spécifique des finalités de l'Education Pour Tous. Cette dimension de recherche de l'égalité d'accès à l'éducation de base prend des formes différentes selon le degré d'extension des systèmes scolaires. Des pays pauvres peuvent avoir réussi à généraliser l'enseignement de base et voir néanmoins de fortes inégalités – issues du différentiel économique et de culture scolaire – se développer dans l'accès aux autres cycles d'enseignement. Le Vietnam se trouve dans cette situation. Sa politique est de protéger le socle du primaire en levant les barrières financières de l'accès pour les plus pauvres et en cherchant à améliorer les conditions pédagogiques pour offrir la meilleure qualité possible d'enseignement de base dans toutes les régions. Il a également créé des écoles spécifiques pour l'accueil des enfants n'appartenant pas à

l'ethnie majoritaire, ou des bateaux-écoles qui accompagnent l'itinérance des populations de pêcheurs dans le golfe du Nord (Henaff et Martin, 2001b). Des variations adaptatives locales du système peuvent ainsi favoriser un accès scolaire élargi et donc contribuer à la réduction des inégalités de scolarisation. D'autres pays pauvres, et beaucoup moins scolarisés que le Vietnam, à défaut d'avoir adapté localement leur système – pris qu'ils étaient dans des politiques intangibles – ou de n'avoir pas été en mesure – faute de moyens – d'élargir leur offre, ou même de ne pas en avoir eu la volonté, ont eu à gérer des initiatives scolaires spontanées de différentes catégories de population et leur ont parfois réservé un accueil et un soutien mitigés (Henaff *et al.*, 2002).

La généralisation de l'éducation de base et la réduction des inégalités à l'intérieur d'un pays peuvent ainsi être entravées par la rigidité des politiques aussi bien que par le manque de souplesse institutionnelle et de moyens financiers. Répondre à ces finalités de l'Education Pour Tous nécessiterait donc que tous les pays soient à même de (re)penser et aient les moyens d'agir sur leur propre développement. Ceci a des implications importantes pour les politiques d'aide. La première implication concerne l'encadrement international des politiques éducatives. Non seulement cet encadrement ne fournit pas l'ensemble des moyens suffisants pour mener les politiques qu'il surdétermine, mais il ne favorise pas l'élaboration de politiques plus autonomes et plus adaptatives. Si les systèmes éducatifs doivent répondre à des normes d'organisation qui permettent d'une certaine manière de les assimiler à des entreprises, leurs finalités multiples – formatives, sociales, économiques et politiques – demandent que la seule rationalité économique ne guide pas les choix de politique éducative et de gestion des systèmes scolaires. Les systèmes éducatifs ne peuvent être conçus comme des instruments unidimensionnels, au seul service de l'économie et de la rationalité financière. Ils sont au service de l'ensemble de la société, y compris dans ses dimensions sociales et politiques. Ils doivent tenir compte de ces différentes dimensions plutôt que de chercher à les réduire par des démarches de forçage culturel et politique.

Intégrées dans les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté, les politiques éducatives doivent servir aussi à sortir de la pauvreté et de l'exclusion. De ce point de vue, la réduction des coûts du système éducatif – prônée par les agences d'aide – ne semble pas être la solution d'avenir, comme le soulignent M. Ahmed et G. Carron (1989 : 614) : « ...l'expérience montre qu'au-delà d'un certain seuil (elle) risque de nuire à la qualité des services éducatifs et, partant, de faire baisser encore les taux de rétention et la demande... ces mesures d'économie ne suffiront en aucun cas à assurer des progrès rapides, et il faudra inévitablement mobiliser des ressources supplémentaires ». Le transfert d'une partie des charges aux collectivités locales peut amener les responsables locaux à s'impliquer davantage, mais ces ressources internes ne suffiront pas sans aide extérieure : « Il est clair que l'on n'accomplira aucun progrès décisif dans le domaine de l'éducation de base sans accroître en conséquence l'aide qui lui est allouée » (Ahmed et Carron, 1989 : 626). Le bilan de Dakar est également très insistant à ce sujet : « Aucun pays réellement désireux d'atteindre les objectifs de l'EPT ne devrait voir son action entravée par le manque de ressources... L'allègement de la dette ne doit pas se substituer à l'aide » (Unesco, 2000 : 18).

Les pays pauvres sont également trop démunis et fragiles pour faire face aux situations de crises : crises économiques provoquées par l'aggravation des termes de l'échange, des ajustements structurels violents, des mouvements chaotiques des capitaux internationaux ou de graves sécheresses ; crises politiques et sociales du fait de conflits ou de guerres ; crises sanitaires et sociales du fait de l'intensité de certaines pandémies comme le VIH/Sida. Ces crises d'origines multiples ont toutes des effets extrêmement négatifs et le plus souvent irréversibles sur la scolarisation. Les agences d'aide multilatérales et bilatérales devraient s'impliquer dans la constitution de dispositifs d'anticipation et de prévention de ces crises scolaires. Cela peut se faire à la fois par la création d'observatoires de l'éducation pour suivre l'évolution de la scolarisation, identifier les populations et les secteurs vulnérables ainsi que le niveau de vulnérabilité, et la mise en place de procédures de réaction rapide en cas de crise localisée ou généralisée (Henaff *et al.*, 2002).

Au-delà d'un plus fort soutien aux politiques nationales d'éducation de base, les politiques d'aide devraient contribuer plus globalement au renforcement des capacités d'enseignement supérieur et de recherche. Le HCCI insiste sur l'importance d'une telle orientation : « Aujourd'hui, il est admis que les chercheurs du Sud doivent produire des connaissances pour le Sud afin de mettre leurs pays en capacité de décider des orientations et des stratégies de leur développement. La coopération avec les pays pauvres doit désormais viser à les doter de capacités de recherche plus autonomes » (HCCI, 2002 : 3). De manière plus générale, on peut dire enfin qu'on ne peut ériger l'éducation en bien public si l'on continue à affaiblir les Etats, et qu'on ne peut promouvoir une « bonne gouvernance » si l'on n'aide pas plus fermement l'éducation de base dans ses différentes tâches, dont l'une, et ce n'est pas la moindre, est celle de former des citoyens.

## Bibliographie

- Ahmed M. et Carron G., 1989 - Le défi de l'éducation de base pour tous. *Perspectives*, Vol. XIX, n°4 : 613-628.
- CERED-FORUM, 2002 - *Le devenir des systèmes éducatifs : dynamique contemporaine des structures de décision et recomposition des espaces éducatifs*. Université de Paris X-Nanterre, Esa CNRS, 9 p.
- CNUCED, 2002 - *Rapport sur les pays les moins avancés, 2002 : échapper au piège de la pauvreté*. N.U.
- Develay M., 2002 - À propos des savoirs scolaires. *VEI Enjeux*, décembre, n° 123 : 28-37.
- Forquin J.C., 1991 - Savoirs scolaires, contraintes didactiques et enjeux sociaux. *Sociologie et sociétés*, Vol. 23, n°1 : 25-39.
- Gérard E., 2001 - La demande d'éducation en Afrique : approches sociologiques. in *La demande d'éducation en Afrique. État des connaissances et perspectives de recherche*, Pilon M. et Yaro Y. (dir.). Dakar, UEPA : 63-79.
- Henaff N., Lange M.F., Martin J.Y., 2002 - *Stratégies et capacités de financement de l'éducation de base par les agents privés*. Rapport final, Paris, MAE, juin, 98 p.
- Henaff N. et Martin J.Y., 2001a - *Étude « Stratégies et capacités de financement de l'éducation de base par les agents privés: Rapport CAMEROUN »*. MAE, février, 45 p.
- Henaff N. et MARTIN J.Y., 2001b - *Étude « Stratégies et capacités de financement de l'éducation de base par les agents privés. Rapport VIÊT-NAM »*. MAE, mars, 41 p.
- HCCI, 2002 - *Enseignement supérieur, recherche et coopération avec les pays en développement*. Avis du Haut Conseil de la Coopération Internationale pour le Premier Ministre, 24 septembre, 12 p.
- Lange, M.F. et Diarra S., 1999 - École et démocratie : l'explosion scolaire au Mali. *Politique Africaine*, 76 : 164-171.
- Laval C. et Weber L., 2002 - *Le nouvel ordre éducatif mondial : OMC, Banque mondiale, OCDE, Commission européenne*. Paris, Éditions Nouveaux Regards/Syllepse, 144 p.
- Martin, J.Y., 2001 - La trajectoire éducative du Viêt-nam depuis 1945 : logiques politiques et logiques sociales. *Autrepart*, 7 : 13-27.
- Mingat A. et Suchaut B., 2000 - *Les systèmes éducatifs africains. Une analyse économique comparative*. Bruxelles, Éditions de Boeck Université, 308 p.
- OCDE, 2001 - *Analyse des politiques de l'éducation : édition 2001*. 172 p.

- Odora-Hoppers C., 2002 - *Indigenous Knowledge Systems: the Missing Link in Literacy, Poverty Alleviation and Development Strategies in Africa*. Communication au Forum Science, Technology, Innovation for Sustainable Development. UNESCO-ICSU, Johannesburg.
- Pich Sophoan, 1997 - Educational destruction and reconstruction in Cambodia. in *Educational destruction and reconstruction in disrupted societies*, Tawil S. (Ed.). Geneva, International Bureau of Education : 43-50.
- Pilon M., Gérard E., Yaro Y., 2001 - Introduction. in *La demande d'éducation en Afrique. État des connaissances et perspectives de recherche*, Pilon M. et Yaro Y. (dir.). Dakar, UEPA : 5-15.
- Unesco, 2000 - *Cadre d'action de Dakar. L'Éducation pour tous: tenir nos engagements collectifs*. Éditions UNESCO, 78 p.
- Unesco, 2002 - *L'éducation et la diversité culturelle*.  
<http://www.UNESCO.org/education/>
- Unesco, 2004 - *Éducation pour tous, l'exigence de qualité*. Rapport mondial de suivi de l'éducation pour tous 2005. Éditions UNESCO, 461 p.
- Wilks A. et Lefrançois F., 2002 - *Blinding with Science or Encouraging Debate ? How World Bank Analysis Determines PRSP Policies ?* Bretton Woods Project/World Vision, 45 p.