

Éducation et ajustement structurel à Madagascar

*François Roubaud **

Il ne fait mystère pour personne que l'école à Madagascar est actuellement en grande difficulté. Elle souffre depuis de longues années des performances catastrophiques sur le front économique. Le système scolaire subit la double pression d'un pouvoir d'achat des ménages en régression de 45 % depuis l'indépendance et d'un déséquilibre persistant des finances publiques. Cet environnement profondément dégradé se traduit par un recul des résultats du système éducatif aussi bien en termes quantitatifs (déscolarisation, redoublement, fermeture d'écoles, etc.) que qualitatifs, et qu'une politique d'éducation volontariste et centralisée n'est plus à même d'endiguer.

Si ce phénomène de crise de l'école n'est pas propre à Madagascar, la plupart des pays d'Afrique subsaharienne y étant eux aussi confrontés, elle revêt ici un caractère plus aigu. En effet, et à la différence de beaucoup d'autres pays du sous-continent, l'institution scolaire n'est pas une création récente et exogène, mais jouit d'une tradition historique pluriséculaire antérieure à l'époque coloniale.

L'importance accordée à l'école et à la scolarisation peut être même considérée comme un fil rouge assurant la continuité entre les différentes autorités qui ont présidé à la destinée du pays depuis le XIX^e siècle, de la royauté Merina à tous les gouvernements de la république indépendante, en passant par les missions et l'administration coloniale. Bien que variable dans ses modalités et ses objectifs, cette priorité constante en faveur de l'école avait permis à Madagascar de se forger un avantage comparatif reconnu dans le domaine de la qualification de sa main-d'œuvre.

Malheureusement, l'avantage acquis en matière d'éducation par rapport aux concurrents africains est en passe d'être effacé. L'objet de cette étude est d'analyser le rôle que les habitants de la capitale voudraient voir jouer à l'institution scolaire, et en quoi son profil actuel correspond ou non à ces attentes. Au moment où l'on invite la société civile à plus de « participation » dans le débat public, cette étude fait le point sur les préférences des Tananariviens quant aux principaux enjeux de la politique d'éducation. Dans la première partie, nous tentons de quantifier les principales contraintes auxquelles doit faire face le système éducatif malgache. Centrée sur la capitale, à partir des enquêtes réalisées par le projet Madio

* Économiste IRD, projet Madio, Madagascar.

en 1996, l'analyse élargit son champ à l'ensemble du pays, chaque fois que les données sont disponibles. La seconde partie, qui constitue le cœur de l'étude, explicite le rôle que les habitants de l'agglomération d'Antananarivo voudraient voir jouer à l'école (type de formation demandée, arbitrages entre niveaux ou entre écoles publique et privée, lien formation-emploi, rôle de l'État, etc.).

L'école en crise, l'école dans la crise

La baisse des taux de scolarisation

Alors qu'un formidable effort de scolarisation avait été réalisé depuis l'indépendance, aussi bien au niveau primaire que secondaire, les taux bruts d'inscription augmentant respectivement de 50 % et 4 % dans les années soixante à plus de 100 % et 30 % vers 1980, la récession ultérieure a remis en question cet acquis.

Le taux de scolarisation est entré dans une phase de décroissance depuis le début des années quatre-vingt, et la situation n'a fait que se détériorer depuis lors. Le taux brut de scolarisation primaire est passé de 128 % en 1982 à 83 % en 1993. Ainsi, Madagascar appartient au groupe des 6 pays, sur les 44 que compte l'Afrique subsaharienne, à enregistrer un déclin des inscriptions en primaire pendant les années quatre-vingt. On observe le même phénomène dans le secondaire, où les taux de scolarisation régressent de 34 % en 1984 à 18 % en 1993.

Ce recul de l'inscription scolaire a pour conséquence la perte de l'avantage comparatif dont jouissait Madagascar au début des années quatre-vingt en matière d'éducation. Aujourd'hui, la Grande Île se situe à des niveaux comparables à ceux de l'Afrique subsaharienne (supérieurs pour le primaire, mais inférieurs pour le supérieur). Encore convient-il de relativiser cette performance dans le primaire, dans la mesure où les taux nets de scolarisation primaire ne sont pas sensiblement différents : 48 % à Madagascar et 47 % sur le sous-continent.

Figure 1 – Taux de scolarisation comparés : Madagascar-Afrique subsaharienne (pourcentage)

	Madagascar (1993/1994)		Afrique subsaharienne (1992)
	Taux net	Taux brut	Taux brut
Primaire	48	83	67
Secondaire	13	18	18
Supérieur	1	1	4

Source : F. Arestoff, Madio, n° 9630/E, 1996.

La faible efficacité interne du système éducatif

La crise du système éducatif n'est pas seulement un problème d'ordre quantitatif, affectant les taux d'inscription, mais touche aussi durement la qualité de l'en-

Figure 2 – Efficacité interne des systèmes éducatifs : Madagascar-Afrique subsaharienne

	Madagascar	Afrique subsaharienne	Rang de Madagascar en ASS
Primaire			
– % de redoublants (1990)	36	21	31/32
– % atteignant la dernière année (1989)	38	67	27/29
Nombre d'années nécessaires pour terminer le cycle	14	n.c.	26/29
Secondaire			
– % de redoublants (1990)	43	40	9/23
– % d'élèves du primaire passant dans le secondaire	20	20	14/18

Source : Bourdon *et alii*, *A Statistical Profile of Education in Sub-Saharan Africa in the 1980s*, Paris, 1996.

seignement dispensé. Comme le montrent la plupart des études comparatives en Afrique subsaharienne, *le système scolaire malgache se situe aujourd'hui au plus bas de la hiérarchie continentale en matière d'efficacité interne*. Les taux de redoublement et de déperdition y sont singulièrement élevés au regard des standards des autres pays, tout particulièrement au niveau primaire.

La chute des budgets publics d'éducation

Ces piètres performances en matière d'inscription, d'efficacité et de qualité s'accompagnent d'une forte diminution des dépenses publiques d'éducation. Malgré la divergence des données portant sur les budgets de l'État consacrés à l'enseignement, la tendance est sans équivoque. *Entre 1988 et 1994, les dépenses publiques courantes d'éducation par habitant ont chuté de 45% en francs constants*. Aucun secteur n'a été épargné. C'est l'enseignement primaire qui a été le plus touché (- 49%), tandis que l'enseignement secondaire résistait un peu mieux (- 38%).

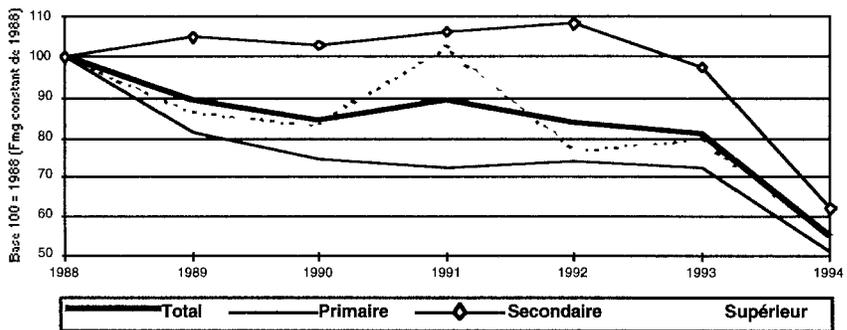
Comme parallèlement le nombre d'enfants scolarisés est resté stable, ou a légèrement baissé, les dépenses par élève accusent une régression moins importante. Mais celle-ci s'est faite au prix d'une exclusion de plus en plus massive des enfants du système scolaire. Entre 1988 et 1994, le nombre d'inscrits en primaire est passé de 1 263 000 à 1 202 000, soit une baisse de 4,8%. Le recul est encore plus élevé dans le secondaire (de 234 000 à 209 000 élèves, correspondant à une baisse des effectifs de 10,7%) et le supérieur (respectivement 36 000 à 31 000 étudiants, soit - 14,8%). Quant aux dépenses par élève en volume, elles décroissent de 36% dans le primaire, de 17% dans le secondaire et de 24% dans l'enseignement supérieur, au cours des six dernières années.

Ce processus involutif s'est encore accentué en 1995 et s'est poursuivi en 1996, notamment du fait de la bulle inflationniste et des pressions exercées pour réduire

le déficit budgétaire. Il est intéressant de noter que la politique affichée par les autorités et les bailleurs de fonds, en faveur d'une réorientation des dépenses publiques vers les secteurs sociaux, au premier rang desquels figure l'éducation, n'a pas atteint ses objectifs, et n'a même pas réussi à endiguer la tendance baissière, au contraire.

Globalement, la part du budget d'éducation représentait environ 2,5 % du PIB entre 1988 et 1991 contre 4,3 % en Afrique subsaharienne durant la même période, et 6,5 % à Madagascar en 1971. Ce sous-financement éducatif s'explique plus par la faiblesse des dépenses publiques dans le PIB que par la faiblesse de la part affectée à l'éducation. De plus, les ressources allouées à l'enseignement primaire et secondaire ne représente que 70 à 75 % des dépenses totales d'éducation, alors que cette proportion se montait à 75 % en Afrique subsaharienne et à 83 % pour les pays les moins avancés (PMA) du continent.

Figure 3 – Dépenses publiques courantes d'éducation par habitant entre 1988 et 1994



Source : Banque mondiale, « *Poverty Assessment* », 1996, Instat; nos propres calculs. Les dépenses courantes d'éducation ont été déflatées par le déflateur de la consommation privée de la comptabilité nationale.

Parallèlement à la baisse des dépenses publiques d'éducation, les dépenses des ménages en matière d'éducation se sont réduites à la portion congrue. Dans la capitale, seule ville pour laquelle nous disposons d'informations, le budget annuel moyen par tête des ménages consacré à l'éducation était 72 000 Fmg en 1961 (en francs de 1995). Il n'était plus que de 13 000 Fmg en 1995, soit une baisse de 71 % en termes réels [Ravelosoa, Roubaud, 1996].

La montée de l'enseignement privé

Face à un État de plus en plus incapable d'assurer l'éducation des élèves, le secteur privé (confessionnel et laïc) a tenté de prendre la relève, sans réellement y parvenir, comme le prouve la baisse des taux de scolarisation globaux. À tous les niveaux, le nombre d'inscrits à l'école publique a fortement chuté, tout comme le

nombre d'enseignants du primaire. Par ailleurs, plus de 1 500 écoles primaires ont fermé entre 1986 et 1990. A contrario, l'enseignement privé a enregistré la dynamique inverse et son poids relatif s'est accru au cours de la dernière décennie. 21 % des élèves du primaire fréquentaient une école privée en 1993-94, alors qu'ils n'étaient que 13 % en 1984-85. Cette proportion atteignait même 43 % pour les collégiens et lycéens en 1993-94, pour seulement 33 % en 1987-88 [Arestoff, 1996; Banque mondiale, 1995].

L'état des lieux de la scolarisation dans la capitale en 1996

Dans cet environnement passablement dégradé, les habitants de la capitale font figure de privilégiés. Ainsi, le taux net de scolarisation primaire est de 85 % dans l'agglomération d'Antananarivo en 1996, alors qu'il n'était que de 47,7 % au niveau national en 1993-94. Il est même supérieur de près de 8 points à celui de l'ensemble du milieu urbain (77 %). L'écart est encore plus marqué dans le secondaire, avec un taux net de scolarisation de 37,6 % à Antananarivo, contre 13,4 % au niveau national et 21 % dans les zones urbaines.

Cependant, il convient de ne pas sous-estimer l'ampleur des problèmes que rencontrent les Tananariviens en matière d'éducation de leurs enfants. En premier lieu, *18 000 enfants sur un total de 120 000 jeunes de 6 à 10 ans ne vont pas à l'école*. Dans près de 40 % des cas, la non-scolarisation de ces enfants résulte de l'insuffisance de moyens financiers des parents.

En second lieu, le système éducatif montre des signes patents de dysfonctionnements. Ainsi, dès l'école primaire, les inscrits ont en moyenne 1,8 année de retard sur le cursus normal, et on compte déjà deux tiers de redoublants. Ce retard atteint trois ans pour les élèves du secondaire avec 90 % de redoublants. L'âge moyen en fin de cycle est de 12,5 ans pour le primaire, 17,2 pour le secondaire premier cycle et 21,3 pour le second cycle, alors que, sans retard de mise à l'école et sans redoublement, ils devraient être respectivement de 10, 14 et 17 ans. De plus, la proportion des élèves qui déclarent parler français couramment, le facteur le plus important de la réussite des études, n'est que de 5 % dans le primaire et d'à peine 33 % dans le secondaire.

Enfin, *on enregistre de profondes inégalités d'accès à l'école, en fonction du niveau social des parents*. Le taux net de scolarisation primaire varie de 78 % chez les plus pauvres à 93 % pour les plus riches, tandis que dans le secondaire, cet indicateur passe de 27,2 % à 56,4 %. Dès le primaire, les enfants de pauvres accusent un retard moyen de plus de deux années, et une proportion insignifiante d'entre eux maîtrise le français (à peine 3 % des 11-17 ans). L'enseignement privé confirme sa fonction de sélection, surtout dans le primaire, puisque si 37 % des enfants appartenant au quartile des ménages les plus démunis sont inscrits dans le privé, 85 % du quartile le plus riche le sont aussi.

Les caractéristiques de la trajectoire scolaire des enfants mettent en évidence les différences de stratégie éducative suivant le niveau de revenu des parents. Si les performances des enfants pauvres sont en moyenne inférieures à celles des enfants riches dans le primaire, dans le secondaire, les premiers ont un retard moyen à peine supérieur aux seconds, et surtout, ils terminent leur cycle d'études

Figure 4 – Scolarisation et efficacité interne de l'école dans l'agglomération d'Antananarivo

	Quartiles de revenu par tête				Total
	1 ^{er} quartile	2 ^e quartile	3 ^e quartile	4 ^e quartile	
Primaire					
– Taux brut	133,8	151,7	143,6	144,9	142,8
– Taux net	78,3	85,7	90,1	93,2	85,0
– Nombre moyen d'années de retard	2,2	1,9	1,4	1,2	1,8
– % déclarant parler le français correctement	1,4	3,8	6,0	13,9	4,8
– % de scolarisés dans le privé	36,7	53,9	67,4	85,4	55,4
– Ne vont pas à l'école pour raisons financières (6-10 ans)	45,3	35,5	36,2	0	39,3
Secondaire					
– Taux brut	39,2	51,6	80,4	93,8	60,4
– Taux net	27,2	32,2	47,3	56,4	37,6
– Nombre moyen d'années de retard	3,3	3,1	2,9	3,0	3,0
– % déclarant parler le français correctement	20,5	27,9	33,0	50,4	33,2
– % de scolarisés dans le privé	54,4	60,2	62,0	68,0	61,4
– Ne vont pas à l'école pour raisons financières (11-17 ans)	78,1	68,3	72,1	54,5	71,1

Source : Enquête emploi 1996, Madio, nos propres calculs.

secondaires plus jeunes. Ainsi, ils ont en moyenne 17 ans en troisième, contre 17,2 ans pour les plus riches, et 20,9 ans en terminale, pour 22,1 ans chez les plus riches. Ces résultats montrent simplement que les familles aisées cherchent à maintenir à l'école leurs enfants le plus longtemps possible, quelles que soient leurs performances scolaires, tandis que les plus pauvres abandonnent plus tôt, soit pour des raisons financières, soit par un processus d'autosélection.

Des difficultés croissantes pour mettre les enfants à l'école

Les contraintes objectives que rencontrent les ménages pour scolariser leurs enfants sont effectivement perçues de façon aiguë par les chefs de famille. Près de 60% d'entre eux déclarent éprouver des difficultés à mettre leurs enfants à l'école. Celles-ci vont croissant à mesure qu'on descend l'échelle sociale. Alors que 35% des cadres supérieurs et 40% de ceux qui ont effectué des études universitaires pensent que la crise économique leur crée des problèmes, cette proportion monte à 66% chez les travailleurs à leur propre compte ou les manœuvres, et même 71% chez ceux qui n'ont pas fréquenté l'école.

Encore ces chiffres sous-estiment-ils les écarts entre les différentes catégories de ménages, dans la mesure où ils ne nourrissent pas les mêmes ambitions pour

leurs enfants. En effet, les chefs de ménages cadres supérieurs ou ceux qui ont été à l'université veulent que leurs enfants effectuent plus de seize années d'école, ce qui correspond à un niveau bac + 4, tandis qu'ils n'en souhaitent que onze en moyenne lorsqu'ils ne sont pas allés à l'école.

La principale raison invoquée pour expliquer ces difficultés de scolarisation est bien sûr la faiblesse du pouvoir d'achat, que ce soit par rapport aux frais d'éducation (fournitures scolaires, frais d'écologie, etc.) ou à son coût d'opportunité (revenu tiré de l'exercice d'un emploi). Mais d'autres raisons se font aussi jour, même si elles sont moins importantes. Un certain nombre de parents ne trouvent pas d'écoles publiques près de leur domicile, souvent situé à la périphérie de la ville, les écoles privées, quand elles existent, sont jugées trop chères. On se trouve donc dans la situation paradoxale où de nombreuses écoles publiques ferment tandis que la demande est insatisfaite. Il convient donc de réétudier la carte scolaire et la localisation des écoles publiques en fonction des besoins.

D'autres insistent sur le phénomène de « corruption » des responsables des écoles publiques, qui sélectionnent les enfants en fonction du statut des parents, voire pratiquent le régionalisme. De plus, la constitution de dossiers scolaires au moment de l'inscription semble insurmontable à certains d'entre eux.

Chez ceux qui disent ne pas éprouver de difficultés, il y a ceux qui n'ont pas d'enfants scolarisables et d'autres qui n'ont pas de problèmes financiers, notamment lorsque plusieurs membres du ménage travaillent. Mais pour une forte proportion, les difficultés ne sont pas reconnues, non pas parce qu'elles n'existent pas, mais parce qu'ils considèrent comme une obligation morale d'éduquer leurs enfants, quel que soit le sacrifice qui doit être consenti.

La crise économique inhibe les parents dans leurs stratégies éducatives. 21% des ménages ayant des enfants âgés de 6 à 14 ans les inscrivent plus tard qu'ils le désire-

Figure 5 – La crise économique inhibe le processus de scolarisation

	Quartiles de revenu par tête				Total
	1 ^{er} quartile	2 ^e quartile	3 ^e quartile	4 ^e quartile	
Primaire					
Éprouve des difficultés à scolariser ses enfants	69,8	59,1	55,1	47,2	59,3
Stratégies adoptées					
1. Retard de la date d'entrée à l'école	31,9	21,6	14,4	8,6	20,9
2. Retrait précoce de l'école	43,3	35,9	28,9	13,7	32,8
3. Mise au travail concomitante	43,5	39,0	38,4	26,3	38,1
Au moins une des trois stratégies	69,1	60,4	54,3	32,7	57,0
Les 3 stratégies à la fois	16,0	11,3	9,2	5,1	11,2

Source : Enquête emploi 1996, Madio, nos propres calculs. Il s'agit des chefs de famille ayant un ou plusieurs enfants âgés de 6 à 14 ans à charge.

raient, 33% les en retirent plus tôt, et 38% sont obligés de leur demander de travailler en même temps qu'ils vont à l'école pour rapporter un peu d'argent à la maison. Au total, 57% sont contraints de mettre en œuvre l'une de ces trois options, tandis que plus d'un sur dix a recours aux trois à la fois.

Évidemment, les familles les plus riches sont celles qui ont le moins souvent recours à ces stratégies. Mais il est intéressant de noter que si la mise au travail des enfants de façon concomitante à la poursuite des études touche près d'une famille sur quatre dans le quartile le plus élevé, ces mêmes ménages ne semblent pas encore avoir été suffisamment affectés par la crise pour avoir eu à opérer de façon significative des retraits précoces de l'école, ou encore moins à retarder leur entrée à l'école. Ce qui n'est pas le cas des ménages les plus pauvres, dont près d'un sur trois est amené à repousser la date d'entrée à l'école de leurs enfants. Nous soulignerons pour conclure que les ménages dirigés par des femmes sont dans une situation plus précaire que leurs homologues masculins.

Malgré les difficultés, les parents restent attachés à l'école

Tous les indicateurs convergent pour montrer que le système éducatif malgache est en crise. L'environnement économique dégradé affecte aussi bien la demande d'éducation des familles que l'offre d'éducation, plus particulièrement l'offre publique. Dans ces conditions, on peut s'interroger sur le degré de confiance qu'accordent les habitants de la capitale à leurs institutions scolaires. Les phénomènes de déscolarisation ou de non-scolarisation sont-ils subis par les familles, ou traduisent-ils une désaffection vis-à-vis de l'école, dont on ne verrait plus clairement les bénéfices qu'on peut en tirer?

Pour répondre à cette question, nous avons demandé aux chefs de famille s'ils considéraient que plus les enfants vont à l'école et plus ils ont de chance de réussir dans la vie et d'obtenir un bon emploi. Sans être unanime, la réponse est claire. Deux chefs de ménage sur trois pensent que oui. La poursuite des études est perçue comme un facteur de réussite sociale.

Figure 6 – L'école, instrument de promotion sociale

Pensez-vous que plus les enfants vont à l'école, plus ils ont de chance de réussir dans la vie ?	Niveau d'étude du chef de ménage					Total
	Pas d'école	Primaire	Secondaire 1 ^{er} cycle	Secondaire 2 ^e cycle	Université	
Oui	75,7	66,6	65,4	64,3	62,1	65,4
Non	24,3	33,4	34,6	35,7	37,9	34,6
Total	100	100	100	100	100	100

Source : Enquête emploi 1996, Madio, nos propres calculs.

Évidemment, ce résultat est mitigé, puisqu'un tiers d'entre eux sont des « déçus de l'école », et ne semblent pas y voir un facteur de promotion sociale. Le niveau scolaire du chef de famille est le seul critère qui semble influencer sur la confiance accordée aux études. Alors qu'ils ne sont que 62% à revendiquer le rôle positif des études sur la réussite sociale lorsqu'ils ont fréquenté l'université, 76% de ceux qui n'ont pas été à l'école pensent la même chose. Ce résultat apparemment paradoxal s'explique sans doute par la dévalorisation des diplômes, qui n'assurent plus systématiquement l'accès à un emploi stable et bien rémunéré. Les non-diplômés par contre continuent à voir, dans l'école, leur principal instrument de promotion de leurs enfants.

La politique d'éducation en question

Nous nous attacherons ici à mettre en lumière le point de vue des Tananariviens sur les principaux dysfonctionnements du système éducatif actuel, leurs aspirations et les éléments de solution qu'ils préconisent.

L'école doit rester obligatoire pour les garçons comme pour les filles

Malgré les difficultés rencontrées par les parents pour assurer une bonne scolarité à leurs enfants, et le lien plus ténu que par le passé entre cursus éducatif et insertion sur le marché du travail, ils restent profondément attachés à l'institution scolaire. Ainsi, pour la grande majorité, le principe de l'école obligatoire doit être maintenu.

72% des chefs de famille considèrent que l'école doit être obligatoire, aussi bien pour les filles que pour les garçons. Il est difficile de trouver un facteur explicatif pertinent du choix opéré par le chef de ménage, si ce n'est que l'option de l'école obligatoire croît avec son niveau d'éducation. 63% des chefs qui n'ont pas été à l'école sont favorables au principe d'obligation, mais cette proportion monte à 79% chez ceux qui ont fréquenté l'université.

Quant à la durée du cycle qu'il conviendrait d'imposer, environ un tiers retient la classe de T5 (fin du cycle primaire), un tiers celle de T9 (fin du secondaire premier cycle) et un tiers celle de T12 (fin du secondaire second cycle), et ce, quel

Figure 7 – L'école doit-elle être obligatoire ?

	L'école doit-elle être obligatoire ?			Si oui, jusqu'à quel niveau ?					
	Oui	Non	Total	T5-T6	T9-T10	T12-T13	Autres	Total	Nbre moyen
Garçons	72,6	27,4	100	31,3	27,3	31,2	10,2	100	8,8
Filles	71,8	28,1	100	31,5	29,2	30,1	9,2	100	8,7

Source : Enquête emploi 1996, Madio, nos propres calculs.

que soit le sexe des enfants. Il faut noter que ces ambitions vont largement au-delà de la législation en vigueur fondée sur l'âge (aujourd'hui l'école est obligatoire jusqu'à 14 ans).

Une stratégie éducative égalitaire des parents vis-à-vis de leurs enfants

L'absence de discrimination devant l'école à l'encontre des filles de la part de leurs parents explique en grande partie les bonnes performances scolaires de ces dernières. Puisqu'ils nourrissent dans l'ensemble les mêmes espoirs de promotion pour les uns comme pour les autres, ils investissent avec autant d'intensité dans l'institution scolaire.

Cette attitude fondamentalement égalitaire des parents devant l'école est confirmée par le fait que neuf chefs de ménage sur dix déclarent que les filles doivent aller aussi longtemps à l'école que les garçons afin d'obtenir par la suite un bon emploi, et seulement un sur dix veut leur voir suivre une formation minimum dans la perspective de devenir femme au foyer. Le travail des femmes semble aujourd'hui être accepté comme une trajectoire normale et revendiquée. Il traduit le nouveau rôle social dévolu à la femme dans la société urbaine malgache. Elle n'est plus exclusivement cantonnée dans la sphère domestique, comme le montre l'extraordinaire montée des taux d'activité féminin depuis l'indépendance¹ [Ravelosoa, Roubaud, 1996]. Dans ces conditions, on peut s'interroger sur les raisons des profondes inégalités qui subsistent entre les sexes en matière d'accès à l'emploi et de rémunérations [Ramilison, 1996].

Resserrer le lien entre l'école et le marché du travail et mettre moins l'accent sur la culture générale

La marque de confiance accordée par les parents à l'institution scolaire ne signifie pas pour autant qu'ils acceptent de signer un chèque en blanc aux autorités quant au contenu de ce qui doit y être enseigné. En premier lieu, plus des deux tiers des chefs de famille déclarent que le rôle principal de l'école doit être de préparer à l'exercice d'un emploi, tandis que le tiers restant lui confère la mission plus classique de dispenser une formation de culture générale, indispensable pour une bonne maîtrise de la vie citoyenne. Il est clair que l'importance attribuée par les chefs de ménage au lien formation-emploi provient des tensions sur le marché du travail, et des difficultés rencontrées par les jeunes pour trouver un emploi.

82% de ceux qui demandent au système scolaire malgache de délivrer en priorité un bon bagage de culture générale pensent que celui-ci remplit effectivement son rôle. Mais ils ne sont plus que 31% à être satisfaits quand ils lui assignent la fonction de préparer à un emploi. Plus des deux tiers considèrent donc qu'il existe des lacunes en la matière.

Pour ceux qui assignent à l'école la fonction de formation générale, c'est la perpétuation de l'héritage colonial depuis l'indépendance qui est le principal facteur

1 Les taux d'activité féminin dans la capitale sont passés de 15% en 1960 à 66% en 1995.

Figure 8 – *L'école doit avant tout servir à préparer à l'exercice d'un emploi*

À votre avis, quel doit être le rôle principal de l'école				
	Dispenser une formation générale		Préparer à l'exercice d'un emploi	Total
	33,0		67,0	100
À votre avis, le système scolaire malgache remplit-il ce rôle ?				
	Oui	Non	Oui	Non
	82,3	17,1	30,7	69,3
	100			
Raisons invoquées (par ordre décroissant d'importance)	Formation générale, base de l'éducation	Instabilité des programmes Budgets insuffisants	Augmentation des budgets pour l'enseignement technique	Pas assez d'écoles techniques

Source : Enquête emploi 1996, Madio, nos propres calculs.

du fait qu'elle remplit bien sa mission. La majorité des écoles et le gros des programmes sont effectivement tournés vers ce type de formation ² [Hugon, 1972]. Lorsqu'ils pensent que cette fonction n'est pas assurée, ils accusent l'instabilité des programmes, la faiblesse des moyens humains et matériels engendrée par la crise économique.

Quand ils aspirent à des formations plus liées aux emplois futurs de leurs enfants, la même structure massivement orientée vers l'enseignement général est stigmatisée. Pour eux, la rareté des écoles techniques, le manque de moyens qui leur sont dévolus et la dissociation marquée entre formations générale et professionnelle sont les raisons principales de l'inadéquation entre le contenu réel de l'enseignement et celui qu'il devrait prendre. De plus, même dans les écoles professionnelles, l'enseignement dispensé est jugé inadapté, les cours pratiques y étant insuffisants et sans relation avec la demande des entreprises; avec pour conséquence de former des techniciens peu compétents et non opérationnels.

² En fait, ce n'est qu'à partir de 1950 que les autorités coloniales ont infléchi leur politique d'éducation en faveur de l'enseignement de type généraliste. Antérieurement, l'enseignement colonial avait cherché à freiner l'éducation générale, en centrant son action sur l'éducation artisanale et professionnelle subordonnée à la satisfaction des besoins en emplois intermédiaires du système productif. À l'indépendance, l'éducation a continué à être orientée vers les formations générales et littéraires, la population refusant l'enseignement technique considéré comme « enseignement au rabais », car ne permettant pas d'accéder aux postes administratifs de responsabilité.

La nécessaire généralisation de l'enseignement technique

La généralisation de l'enseignement technique constitue la modalité privilégiée pour mettre en adéquation la scolarité et l'exercice d'un emploi. Près de 95 % des chefs de famille voudraient voir le système scolaire malgache s'orienter beaucoup plus résolument dans cette direction qu'il ne l'est actuellement. Ce plébiscite en faveur de l'enseignement technique touche toutes les catégories de population. Même chez ceux qui se montrent plutôt favorables à la mission traditionnelle de l'école (priorité à la culture générale), 85 % veulent que l'enseignement technique prenne une place plus importante à l'école.

La question de l'enseignement technique mérite une attention particulière. Dans certains pays comme la France, si la plupart des parents d'élèves reconnaissent la nécessité de ce type de formation à côté de la filière d'enseignement général, très peu nombreux sont ceux qui désirent que leurs enfants s'y orientent. Cette dévalorisation de l'enseignement technique conduit à un système à deux vitesses, les élèves les moins performants, le plus souvent issus des classes les plus pauvres, y étant délestés.

Madagascar semble échapper à cette caractéristique. En effet, plus de 95 % des chefs de famille se disent prêts à envoyer leurs propres enfants dans la filière technique ou professionnelle. Il ne semble pas y avoir de préjugés défavorables à l'encontre de ces sections techniques : la moitié des parents qui ne pensent pas qu'une orientation plus marquée du système scolaire en faveur de l'enseignement technique soit une priorité ne verraient aucun inconvénient à ce que leurs enfants y fassent leurs études.

La querelle école publique/école privée n'aura pas lieu

La présence historique, massive et croissante d'un enseignement privé et payant est une caractéristique centrale du paysage scolaire malgache. Mais, à la différence d'autres pays comme la France où elle attise régulièrement la guerre scolaire, cette mixité public/privé ne semble pas poser de problème majeur. Au contraire, les Malgaches se montrent attachés à cette diversité du système éducatif.

Les Tananariviens sont attachés à l'école privée...

Mis en demeure de choisir entre trois options : l'école publique pour tous, le système actuel de coexistence entre écoles privées et publiques, et le désengagement total de l'État de la sphère éducative, 71 % des chefs de famille optent pour le système actuel, et 27 % réclament la disparition des écoles privées. Par contre, la privatisation complète de l'école ne fait pas recette, avec moins de 2 % de partisans. Pour les parents, l'État doit garder ses prérogatives en matière d'éducation.

L'existence de l'enseignement privé est considérée comme une bonne chose par trois chefs de ménage sur quatre. 62 % considèrent qu'elle marque la liberté de choix de chacun, tandis que 13 % y voient plutôt une soupape de sécurité face à une école publique déficiente, incapable d'accueillir tous les élèves. Par contre, 27 % déclarent que l'enseignement privé est un facteur d'inégalités car seuls les plus riches peuvent mettre leurs enfants dans les meilleures écoles.

Figure 9 – École privée : facteur d'inégalité ou liberté de choix ?

À votre avis, la présence de l'enseignement privé est :				
Êtes-vous favorable à :	Un facteur d'inégalité, car seuls les plus riches peuvent mettre leurs enfants dans les meilleures écoles	Une bonne chose, car chacun peut choisir ce qu'il préfère	Une bonne chose, car l'école publique ne peut accueillir tous les élèves	Total
L'école publique pour tous	65,2 74,3	24,7 11,0	10,1 20,3	100 25,6
Le système actuel (privé/public)	8,5 24,7	77,1 87,6	14,4 74,0	100 70,5
La privatisation totale de l'école	12,2 1,0	46,4 1,4	41,4 5,7	100 1,9
Total	24,1 100	62,1 100	13,8 100	100 100

Source : Enquête emploi 1996, Madio, nos propres calculs.

Ce sont bien sûr les partisans de la « nationalisation de l'école » qui se montrent les plus sensibles à cet argument, puisque deux sur trois accusent l'école privée de favoriser les inégalités, contre moins de 10 % pour ceux qui considèrent sa présence comme positive.

... Mais les plus pauvres sont inquiets de son développement

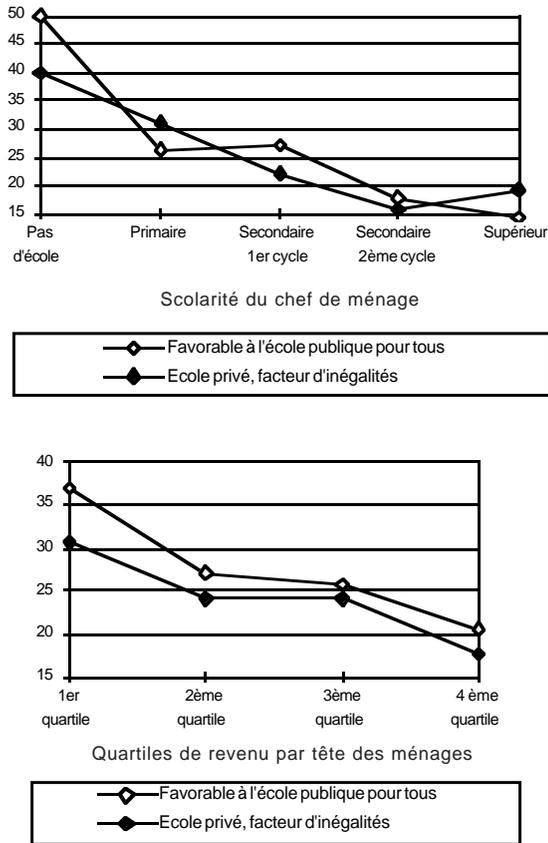
En fait, si la présence de l'enseignement privé est toujours considérée comme une bonne chose par la majorité des différentes catégories de ménages, les plus démunis se montrent beaucoup plus réticents à son développement. Ils ont peur de se voir exclus de fait de ce type d'écoles, faute de pouvoir payer les frais qui y sont réclamés. Ils sont donc plus nombreux à réclamer un enseignement gratuit et public pour tous, et à voir dans l'école privée un facteur d'inégalités, privilégiant les ménages les plus favorisés.

Il est intéressant de noter que *les ménages dont le chef travaille dans le secteur public sont les moins fervents défenseurs de l'école publique*. Plus enclins que les autres à envoyer leurs enfants à l'école privée pour leur assurer une bonne éducation, ils revendiquent le système actuel, symbolisant à leurs yeux la liberté de choix.

Le rôle de l'État

Les choix en matière de système d'enseignement (général ou technique, public ou privé) posent de façon plus générale la question du rôle de l'État et de la poli-

Figure 10 – Les plus pauvres sont plus réticents au développement de l'enseignement privé



Source : Enquête emploi 1996, Madio, nos propres calculs. Il s'agit du pourcentage de chefs de famille ayant déclaré préférer l'école publique pour tous, plutôt que le système actuel de coexistence publique/privée ou la privatisation complète de l'école (1^{re} courbe), et du pourcentage de ménages qui pensent que l'enseignement privé est un facteur d'inégalités, profitant aux plus riches, plutôt qu'une bonne chose, qu'elle symbolise la liberté de choisir ou qu'elle pallie l'insuffisante capacité d'accueil de l'école publique (2^e courbe).

tique d'éducation. En particulier, le problème du financement public en fonction de la priorité accordée aux différents niveaux éducatifs est un enjeu majeur.

Les bailleurs de fonds, et tout particulièrement la Banque mondiale, ne cachent pas leur préférence en faveur de l'enseignement de base. Ces derniers considèrent qu'à Madagascar, comme dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, les dépenses publiques privilégient systématiquement les niveaux supérieurs (université, lycée), plus coûteux, au détriment de l'enseignement primaire. Aussi œuvrent-ils pour une réorientation des dépenses en direction de l'école primaire. Ce changement est censé être à la fois plus favorable à la croissance à long terme, et facteur de réduction des inégalités, dans la mesure où ce sont les couches

aisées qui bénéficient principalement des subventions accordées aux niveaux supérieurs d'éducation.

Dans un contexte où l'État dispose d'une marge de manœuvre très limitée pour accroître les fonds des budgets d'éducation, l'alternative consiste donc à réduire les financements consacrés à l'enseignement supérieur, dont le principe de gratuité pourrait être remis en question, et à les allouer à l'enseignement primaire.

Massivement, les chefs de ménage tananariviens se prononcent pour l'enseignement public et gratuit pour tous. Sept sur dix appuient cette option, tandis que les trois autres acceptent l'idée d'un enseignement payant en fonction des moyens des parents, mais avec un système de bourse pour les plus démunis.

Il est intéressant de noter que le principe d'universalité et de gratuité d'un enseignement assuré par l'État varie en fonction du niveau d'étude considéré. Si plus de 80 % affirment qu'il doit s'appliquer à l'enseignement primaire, ils ne sont plus que 70 % à le revendiquer pour l'enseignement secondaire et 60 % pour l'enseignement supérieur. Malgré tout, le système de type « américain » ne semble pas avoir la faveur des Tananariviens.

Figure 11 – Gratuité et universalité de l'école en fonction du niveau scolaire

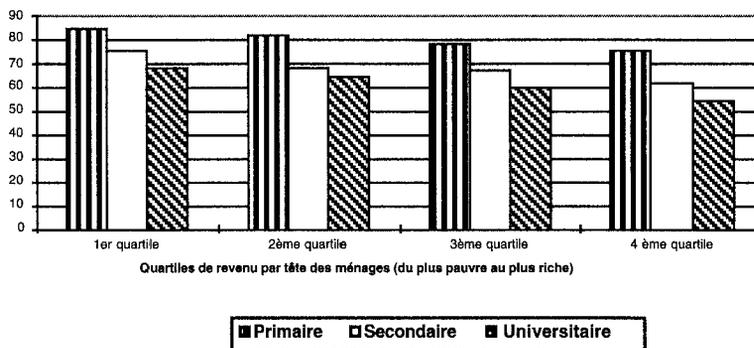
Niveau d'éducation	Êtes-vous favorables à :		
	Enseignement gratuit et public pour tous	Enseignement payant, en fonction des moyens des parents, avec un système de bourses pour les plus pauvres	Total
Primaire	79,8	20,1	100
Secondaire	68,2	31,8	100
Universitaire	62,3	37,7	100
Total	70,1	29,9	100

Source : Enquête emploi 1996, Madio, nos propres calculs.

Globalement, *la demande d'État est plus marquée chez les ménages les plus démunis*, qui sont proportionnellement plus nombreux à préférer un enseignement gratuit et accessible à tous, plutôt que l'éventualité d'obtenir des bourses, même si elles leur étaient destinées en priorité. Il s'agit peut-être d'une marque de défiance à l'égard de l'État, et d'un doute quant à l'efficacité d'une telle procédure (risque de détournements, clientélisme, etc.). Par contre, les plus aisés semblent relativement plus disposés à payer pour les études de leurs enfants, même si cela revient à l'abandon de la rente dont ils jouissent aujourd'hui.

Mais dans tous les cas de figure, et quel que soit l'indicateur socioéconomique retenu, la majorité reste toujours favorable à l'enseignement gratuit et accessible à

Figure 12 – Les plus démunis plus favorables au principe de gratuité (pourcentage)



Source : Enquête emploi 1996, Madio, nos propres calculs.

tous. À titre illustratif, si 93 % des chefs de famille n'ayant jamais fréquenté l'école défendent cette option, ils sont encore 72 % chez ceux qui ont été à l'université.

La période actuelle se caractérise par une crise aiguë des finances publiques. Le taux apparent de pression fiscale s'est effondré dans un contexte de stagnation du PIB. L'amélioration de la capacité de recouvrement fiscal de l'État est une priorité. Cependant, quel que soit le train de mesures adoptées, l'amélioration ne pourra se faire sentir qu'à moyen terme. En attendant, l'État est amené à gérer la pénurie des ressources publiques.

Dans le domaine de l'éducation, de sévères arbitrages devront être opérés, en particulier entre niveaux d'éducation. L'enseignement primaire doit-il être favorisé aux dépens des cycles supérieurs? Rappelons que l'impact de l'une ou l'autre option sur la trajectoire économique est ambigu. S'il ne fait aucun doute que la généralisation de l'éducation primaire a un impact positif sur la productivité du travail et la réduction des inégalités, comme le montrent les exemples asiatiques, elle ne peut se faire à l'exclusion des autres niveaux d'éducation. À l'heure de la globalisation, les performances du secteur productif, et notamment l'apport nécessaire de capitaux étrangers pour dynamiser l'offre domestique, sont fortement tributaires de l'existence d'une main-d'œuvre qualifiée, tout particulièrement au niveau de l'encadrement.

Au-delà de ces considérations d'ordre économique, l'opinion des Tananariens sur ce thème est tranchée. 77 % des chefs de famille considèrent que les maigres ressources publiques doivent être consacrées à assurer en priorité un enseignement primaire pour tous. Le quart restant plaide en faveur d'une amélioration sélective de l'éducation secondaire et universitaire, même si elle ne touche que les meilleurs élèves.

Ce sont bien sûr les plus démunis qui revendiquent davantage une orientation plus marquée de l'intervention publique en direction de l'école primaire. Celle-ci constitue la première étape d'une intégration à l'institution scolaire dont nombre de leurs enfants sont exclus.

Figure 13 – Priorité à l'éducation de base pour tous

Compte tenu des faibles moyens de l'État, ceux-ci doivent être orientés en priorité à :			
Niveau d'éducation des chefs de famille	Assurer l'accès à l'enseignement primaire pour tous	Améliorer la qualité de l'enseignement secondaire et supérieur pour les meilleurs	Total
Pas d'école	82,5	17,5	100
Primaire	81,0	19,0	100
Secondaire 1 ^{er} cycle	77,9	22,1	100
Secondaire 2 ^e cycle	72,4	27,6	100
Universitaire	70,0	30,0	100
Total	76,9	23,1	100

Source : Enquête emploi 1996, Madio, nos propres calculs.

Si un effort plus important doit être consenti en faveur de l'accès généralisé des enfants à l'école primaire, celui-ci ne doit pas seulement revêtir un aspect quantitatif, mais aussi viser à améliorer la qualité de l'enseignement dispensé. Il semble que, de ce point de vue, les parents soient massivement partisans d'une augmentation des salaires des enseignants. Près de neuf sur dix considèrent qu'ils sont insuffisants et que leur relèvement jouerait un rôle positif sur les performances du système éducatif malgache.

Figure 14 – Formation universitaire-emploi public : un lien tenace (pourcentage)

	Quartiles de revenu par tête				Total
	1^{er} quartile	2^e quartile	3^e quartile	4^e quartile	
Chefs de ménages déclarant que l'État doit fournir des emplois dans l'administration aux diplômés de l'université	68,0	60,5	54,6	42,6	56,4
	Niveau d'études du chef de ménage				
	< au secondaire	Secondaire 1 ^{er} cycle	Secondaire 2 ^e cycle	Université	Total
	66,0	58,3	47,9	37,8	56,4

Source : Enquête emploi 1996, Madio, nos propres calculs.

Figure 15 – Le pouvoir attracteur des emplois publics

Emplois désirés	Secteur institutionnel				Total
	Administration	Entreprise publique	Secteur privé formel	Secteur informel	
- par les parents pour leurs enfants	37,0	8,4	16,3	38,3	100
- par les jeunes (15-24 ans)	20,8	6,2	42,0	32,0	100
Emplois créés en 1995	3,5	1,5	31,7	63,3	100

Source : Enquête emploi 1996, Madio, nos propres calculs.

Par contre, ils sont plus divisés sur la question de savoir si l'État doit intervenir en aval du système éducatif, directement sur le marché du travail. Dans le passé, l'enseignement supérieur a été systématiquement mobilisé pour satisfaire la demande d'emplois publics. Depuis plus d'une décennie, la crise économique et les politiques de stabilisation, qui se sont traduites par une politique de gel des recrutements, ont mis à mal ce lien quasi automatique entre formation universitaire et emplois dans l'administration. Pourtant, *plus de la moitié des chefs de ménage pensent que l'État doit continuer à fournir un emploi de fonctionnaire aux diplômés de l'université*, et seulement 44 % déclarent que le marché doit jouer sa fonction régulatrice, chacun étant censé se débrouiller pour trouver un emploi.

Encore une fois, les plus démunis sont les plus nombreux à attendre que l'État incorpore leurs enfants diplômés dans ses rangs. 68 % des chefs de ménage appartenant au quartile le plus pauvre et 66 % de ceux qui n'ont pas été au-delà du cycle primaire veulent voir l'État prendre en charge les sortants de l'université. A contrario, ils ne sont « plus que » 43 % et 38 % dans le quartile le plus riche et pour ceux qui ont fréquenté l'université.

L'attente des parents en matière d'emplois dans l'administration pour leurs enfants diplômés est à mettre en relation avec leur souhait de les voir embauchés comme fonctionnaires par l'État. Ainsi, interrogés sur le type d'emplois qu'ils voudraient pour leurs enfants, 37 % des chefs de ménage choisissent l'administration et 8,4 % les entreprises publiques. Ce rêve « d'emplois publics » est aussi présent chez leurs enfants, quoique dans une moindre mesure. 27 % des jeunes de 15 à 24 ans voudraient devenir fonctionnaires ou salariés d'une entreprise publique.

Pourtant cette attirance pour l'emploi public est totalement incompatible aussi bien avec les orientations libérales affichées par les autorités en matière de politique économique, qu'avec les opportunités réelles d'emplois offertes sur le marché du travail, comme le montre sans ambiguïté la figure 15.

À l'heure de conclure, quels enseignements tirer de cette étude ? En premier lieu, l'état du système éducatif malgache est alarmant. Partant d'une situation largement favorable au regard des standards africains, sa dégradation depuis le début des années quatre-vingt l'a ramené au niveau de ses homologues du continent pour les taux de scolarisation, et il est devenu l'un des moins performants d'Afrique en termes de rendement interne et de qualité.

Sans doute, les résultats de la période précédente étaient superficiels et insoutenables à terme. La politique de scolarisation à marche forcée entreprise jusqu'à la fin des années soixante-dix a gonflé de manière fictive les taux d'inscription, au détriment de la qualité de l'éducation. La politique de malgachisation, trop brutale et mal gérée, a joué un rôle déstabilisant. Mais il convient de noter que les politiques ultérieures de stabilisation ont été encore plus néfastes sur le système scolaire. Plus grave encore, les priorités affichées par les autorités et les bailleurs de fonds dans le cadre de l'ajustement structurel, en faveur des secteurs sociaux et de l'éducation de base, se sont révélées n'être que des vœux pieux, alors que le système scolaire continuait sa descente aux enfers.

Dans ce contexte, la définition d'une politique d'éducation cohérente, concertée et clairement affichée est une priorité. Sans chercher à en proposer précisément les lignes directrices, cette étude se veut une contribution à sa formulation. En donnant la parole aux principaux intéressés, la population elle-même, nous avons cherché à mettre en évidence la manière dont ils « vivent » leur école, et leurs aspirations pour la rendre plus proche de leurs besoins.

Les choix formulés par les Tananariviens ne sont pas nécessairement les meilleurs, même s'ils peuvent suggérer un certain nombre de pistes. Par contre, la prise en compte de l'état de l'opinion par les décideurs est une obligation, même s'il s'agit éventuellement de l'infléchir, à l'heure où l'on cherche à mettre en œuvre une approche moins centralisée et plus participative des politiques économiques et de la prise de décision. Cette contribution en fournit les moyens.

L'urgence des mesures à prendre devrait être favorisée par un environnement encore propice. En effet, malgré les difficultés, les Tananariviens se montrent profondément attachés au principe de l'éducation. S'ils ont dû adapter leurs stratégies éducatives suite à la chute continue de leur pouvoir d'achat, en retardant l'entrée de leurs enfants à l'école, en les en retirant prématurément ou en leur demandant d'exercer un emploi pendant leur cursus scolaire, les ménages ne remettent pas en question les vertus de la scolarisation. Mais pour combien de temps encore ?

BIBLIOGRAPHIE

- ARESTOFF F. [1996], *L'Éducation à Madagascar en 1993-1994 : analyse descriptive à partir de l'EPM*, Madagascar, Madio, 9630/E, 36 p.
- BAVOUX C., BAVOUX C. [1993], « Le coût social des dernières politiques linguistiques », *Politique africaine*, 52 : 76-88.
- BANQUE MONDIALE [1995], « Madagascar : Towards a School-Based Strategy for Improving Primary and Secondary Education », *Africa Region Report*, Washington, 13450-MAG, 55 p.

- CLIGNET R., ERNST B. [1995], *L'École à Madagascar. Évaluation de la qualité de l'enseignement primaire public*, Paris, Karthala, 223 p.
- COURY D. [1996], *Les Performances comparées des systèmes éducatifs publics et privés dans l'agglomération d'Antananarivo*, Madagascar, Madio, 9623/E, 25 p.
- COURY D. [1996], *Le Phénomène de déscolarisation dans l'agglomération d'Antananarivo : l'investissement scolaire est-il encore rentable?*, Madagascar, Madio, 9642/E, 15 p.
- DUMONT D. [1993], « La place de la langue maternelle dans l'enseignement à travers le monde : l'exemple des mathématiques et de Madagascar », EES sciences, Madagascar, 22 p.
- HUGON P. [1972], « Enseignement et emploi à Madagascar à la veille du deuxième plan quinquennal », *Revue économique de Madagascar*, Tananarive, 7 : 159-209.
- MAGPLANED-CRESED [1995], *Les Déterminants du parcours scolaire*, Madagascar, ministère de l'Éducation nationale, Commission nationale malgache pour l'Unesco, 41 p.
- RAMILISON E. [1996], *Les Inégalités dans l'emploi selon le sexe, Madagascar*, Madio, 9605/E, 15 p.
- RAVELOSOA R., ROUBAUD F. [1996], « Dynamique de la consommation des ménages de l'agglomération d'Antananarivo sur longue période (1960-1995) et les stratégies d'adaptation des ménages face à la crise », *Revue économie de Madagascar*, 1 : 9-40.
- ROBIN D. [1992], *Évaluation des acquis des élèves en fin de T5*, Paris, ministère de l'Éducation nationale et de la Culture.
- ROBIN D. *et alii* [1992], *Évaluation du système éducatif malgache. Compléments*, Sèvre, CIEP.