

Noïwen HENAFF

LE DOUBLE OBSTACLE ÉCONOMIQUE DE L'ACCÈS A L'ÉCOLE DANS LES PAYS PAUVRES

Le droit à l'école, pour les pays les plus pauvres, c'est d'abord l'existence d'un système scolaire capable d'accueillir l'ensemble des enfants dans des conditions permettant aux enfants d'apprendre, et la possibilité donnée à chaque enfant d'accéder à l'école et d'y acquérir un certain nombre de connaissances. La possibilité se confond souvent avec l'obligation, ce qui induit un transfert de la responsabilité de la non-scolarisation de certains enfants de l'État vers les parents, et permet de rejeter au second plan la nécessité de l'existence d'un système éducatif cohérent avec les aspirations de la population. La généralisation de l'enseignement de base dépend donc de la capacité des États à maintenir et à développer leur système éducatif, mais aussi de la capacité des opérateurs non-étatiques à maintenir leur offre scolaire, et de la capacité des ménages à scolariser leurs enfants (lorsqu'ils en ont la volonté).

Une majorité de pays se sont engagés lors de la conférence de Jomtien (Thaïlande) en 1990 en faveur de la généralisation de l'éducation de base, c'est-à-dire l'accès pour tous à l'enseignement primaire et secondaire de base. La conférence de Dakar en 2000 a cependant montré que les pays pauvres sont encore, pour la plupart, loin d'avoir atteint les objectifs fixés à Jomtien.

Les pays pauvres sont caractérisés par un PIB par tête faible, ce qui signifie que les ressources des ménages sont limitées, ce qui limite le niveau de la consommation interne et les ressources des producteurs, et par conséquent les possibilités de mobilisation des ressources par l'État et les autres acteurs du système scolaire. C'est dans les pays les plus pauvres que l'effort demandé est le plus important, et ces pays sont aussi ceux qui sont le moins à même de mobiliser les ressources nécessaires à la réalisation de cet effort. Les expériences de différents pays au cours des années 1990 ont par ailleurs permis de montrer qu'il est dangereux de baser les dépenses courantes d'éducation sur des recettes dont le volume dépend de prix fixés en dehors des pays concernés, et dont ils ne peuvent donc pas contrôler le niveau.

L'organisation du financement du système scolaire dans une optique d'équité implique de prendre en compte la répartition des revenus au sein du pays pour

permettre aux plus défavorisés d'accéder à l'école. Des facteurs comme la structure de la population par âge, sa diversité ethnique, linguistique, culturelle ou religieuse, sa répartition géographique, la structure des familles et leur attitude vis-à-vis de l'école, l'organisation administrative et politique du pays, et l'organisation du système scolaire influent de manière déterminante sur la nature et l'ampleur des moyens à mettre en œuvre pour permettre la généralisation de l'enseignement de base.

Les États des pays les plus pauvres ont subi au cours de la dernière décennie des pressions diverses les incitant (les obligeant parfois) à impliquer la société civile dans la politique éducative et à ouvrir plus largement les systèmes scolaires aux opérateurs non-étatiques. Parallèlement, des parents et/ou des communautés ont été amenés à organiser la scolarisation de leurs enfants lorsque l'offre publique était défaillante ou inadéquate. Ces mouvements, conjugués à des situations de crise économique se sont souvent traduits par un retrait relatif des États en termes de financement et un report d'une partie au moins de la charge du financement de l'école sur les agents non-étatiques, en particulier les ménages (communautés et parents), dont la plus grande partie sont pauvres et beaucoup vulnérables.

La première partie de cette communication sera consacrée à l'analyse des obstacles à l'accroissement du financement public de l'éducation. La seconde partie analysera les obstacles au développement du financement de l'éducation par les agents non-étatiques.

I – LES OBSTACLES À L'ACCROISSEMENT DU FINANCEMENT PUBLIC DE L'ÉDUCATION

Le caractère obligatoire de la scolarisation impose aux États de fournir une offre scolaire adéquate. Mais alors que dans les pays industrialisés l'école s'est développée parallèlement à l'économie et au niveau de vie, la plus grande partie des pays pauvres se sont engagés à généraliser l'enseignement primaire en dix ans. Cela représente un effort considérable, en particulier pour les pays dans lesquels les taux de scolarisation sont les plus faibles. Aujourd'hui, 79 % des enfants entre 6 et 14 ans dans le monde vivent en Afrique ou en Asie, tandis que ces zones ne représentent que 30 % des revenus mondiaux. Les revenus de l'Afrique en particulier représentent moins de 2 % des revenus mondiaux, tandis que les enfants d'Afrique représentent 16,5 % des enfants de 6-14 ans dans le monde. Il existe des disparités importantes à la fois dans les ressources et dans l'ampleur des politiques à mettre en œuvre pour généraliser l'enseignement primaire, et selon les cas, permettre ou imposer à tous les enfants l'accès à l'école.

1.1. Les disparités dans les ressources et dans l'ampleur des mesures à mettre en œuvre

On estime qu'aujourd'hui, « plus de 113 millions d'enfants dans le monde âgés de 6 à 12 ans se voient refuser la chance d'aller à l'école dans le monde en développement » (World Bank Press Desk, 2001). On observe que les écarts

entre les différents groupes de pays en fonction de leur revenu national restent importants (tableau 1). La situation des pays à revenu moyen est proche de celle des pays à haut revenu en matière de scolarisation dans le primaire, mais l'écart est marqué en ce qui concerne le secondaire. Si la généralisation du primaire est une réalité dans les pays à haut revenu et une réalité accessible dans les pays à revenu moyen, il est cependant évident que les pays à faible revenu devront faire des efforts importants pour que l'ensemble des enfants accède à l'école. Nous ne disposons pas de données concernant le travail des enfants de moins de 10 ans. Cependant, les données concernant le travail des enfants de 10-14 ans, c'est-à-dire les âges de scolarisation dans le secondaire de base, montrent qu'en 1999, près du quart de ces enfants travaillent encore dans les pays à faible revenu et 4 % dans les pays à revenu moyen. Les pourcentages d'enfants dans cette tranche d'âge qui travaillent ont diminué dans tous les pays pour lesquels on dispose de données, soit 131 pays dans le monde. Si scolarisation et travail ne sont pas en principe mutuellement exclusifs, on observe cependant que les progrès de la scolarisation et le recul du travail des enfants ont suivi des évolutions opposées au cours des quinze dernières années.

Tableau 1. Niveaux de revenu, taux nets de scolarisation et travail des enfants de 10-14 ans

		Taux net de scolarisation primaire (%) 1997	Taux net de scolarisation secondaire (%) 1997	Enfants de 10-14 ans dans la main d'œuvre (% du groupe d'âge) 1999
Pays à faible revenu	Moyenne	66	43	23
	Minimum	24 ¹	9 ¹	0 ²
	Maximum	100	84	52 ²
Pays à revenu moyen	Moyenne	93	69	4
	Minimum	60 ⁴	35 ⁵	0 ⁶
	Maximum	100	100	19 ⁷
Pays à haut revenu	Moyenne	98	92	0,04
	Minimum	65 ⁸	63 ⁸	0 ⁹
	Maximum	100	100	1 ¹⁰

1 Niger, 2 neuf pays; 3 Mali; 4 Arabie Saoudite; 5 Guatemala; 6 23 pays; 7 Namibie; 8 Koweït; 9 25 pays; 10 Portugal.

Source : Calculs effectués à partir de Banque Mondiale, *Rapport sur le développement dans le Monde en 2000-2001*

Dans une perspective de généralisation de l'enseignement primaire, la capacité de l'école à retenir les enfants, c'est-à-dire la capacité pour les enfants d'entrer à l'école année après année jusqu'à la fin du cycle primaire doit également être

prise en compte. C'est d'autant plus important que l'alphabétisation requiert au moins quatre années de scolarisation dans le primaire (Chowdhury, 1995, Unesco, 1992). Les pays qui présentent des taux de redoublement très faibles (0 ou 1 %) appartenaient presque tous au CAEM avant sa dissolution, parmi les pays à faible revenu, comme parmi les pays à revenu moyen. Si les taux de redoublement reflètent la politique éducative des différents pays et leur plus ou moins grand élitisme, ils témoignent également de la difficulté qu'éprouvent certains enfants à accomplir un parcours scolaire normal dans des conditions souvent difficiles. Absentéisme des enfants ou des enseignants, surcharge des classes, pauvreté des équipements scolaires, rareté du matériel scolaire, mauvais état nutritionnel des enfants, calamités naturelles, sont autant de facteurs qui viennent gonfler les effectifs de redoublants et caractérisent essentiellement les pays pauvres. Il en résulte des abandons et des scolarités écourtées (tableau 2).

Tableau 2. Redoublements et durée des études dans le monde

		Pourcentage de redoublants (1996)	Pourcentage de la cohorte de 1995 ayant atteint la classe 5	Espérance de vie scolaire (années, 1996)
Pays à faible revenu	Moyenne	14	7 ¹	7
	Minimum	0	34 ²	4 ³
	Maximum	34 ⁴	100	11
Pays à revenu moyen	Moyenne	7	90	11
	Minimum	0	50 ⁵	3 ⁶
	Maximum	35 ⁷	100	15
Pays à haut revenu	Moyenne	2	98	15
	Minimum	0	83 ⁸	9 ⁸
	Maximum	8 ²	100	17

1 Madagascar, 2 Malawi, 3 Tchad, 4 Gabon; 5 Guatemala; 6 Djibouti, 7 Brunel, 8 Émirats Arabes Unis

Source : Calculs effectués à partir de Unesco, *Rapport sur l'éducation dans le Monde en 2000*

Il ne s'agit pas seulement de construire des écoles et d'y mettre des enseignants pour garantir l'accès à l'école, même s'il s'agit d'un préalable indispensable. Selon les organisations internationales, il faudrait consacrer entre 5 et 7 milliards de dollars supplémentaires par an à l'éducation pour que tous les enfants d'âge primaire puissent aller à l'école, indépendamment des ressources nécessaires à l'amélioration de la qualité et de la pertinence de l'éducation (World Bank Press Desk, 2001). C'est en Afrique subsaharienne que l'effort devra être le plus important puisque les projections concernant la population d'âge primaire en 2005 montrent qu'il faudrait une augmentation du nombre d'enfants scolarisés de 149 % d'ici 2005 pour généraliser l'enseignement primaire dans cette zone (Unesco, 2001). À titre de comparaison, l'augmentation du nombre d'enfants scolarisés devrait être, pour la même période, de 72,2 % dans les pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, de 32,8 % en Asie du Sud-est, et de 6,9 %

en Amérique Latine et dans les Caraïbes. Selon Oxfam International, les dépenses engendrées par le recrutement d'enseignants, la construction de salles de classes, une petite amélioration du matériel scolaire, et le développement du secondaire de base permettant à un plus grand nombre d'enfants de poursuivre leur scolarité, se monteraient à 3,6 milliards de dollars par an pour la seule Afrique subsaharienne, soit 2 % du PNB de l'Afrique subsaharienne (hors Afrique du Sud) et une augmentation de 35 % des dépenses d'éducation de la région (Watkins, 1999). Un working paper de l'Unicef estime par ailleurs que l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique Centrale devront dépenser chaque année au total environ 2,5 % du PNB entre 1995 et 2005, tandis que le montant des dépenses requises en Afrique de l'Est et en Afrique du Sud devra représenter 2,1 % du PNB (Mehrotra, Vandemoortele, 1997). Tous les observateurs s'accordent sur l'impossibilité pour les États concernés, de réaliser un tel effort.

1.2. Les contraintes financières

Les efforts réalisés en termes de dépense publique par les pays les plus pauvres sont déjà importants. En termes absolus, 77 % des enfants scolarisés vivent dans les Pays moins développés, qui ne représentent que 17,5 % des dépenses d'éducation au niveau mondial. Cependant, s'il est vrai que les Pays les moins développés consacrent en moyenne une part moins importante de leur PNB à l'éducation que les Pays plus développés, ou même que les Pays en transition, ce n'est ni le cas de l'Afrique subsaharienne, ni celui du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (tableau 3). Par ailleurs, à l'exception de l'Asie du Sud, toutes les aires géographiques ont accru la part de leur budget consacrée à l'éducation, et cet effort dépasse de loin celui des Pays plus développés.

La structure des dépenses courantes par élève (tableau 4) montre que c'est dans les Pays moins développés que les dépenses d'éducation par élève exprimées en pourcentage du PNB par tête sont les plus faibles pour l'enseignement maternel, primaire et secondaire. Ces coûts ont également baissé entre 1990 et 1997, alors qu'ils augmentaient dans les autres régions. Parmi les Pays moins développés, c'est l'Afrique subsaharienne qui a enregistré les plus fortes baisses. Le traitement de choc imposé au travers de l'ajustement structurel a en effet conduit un nombre important de pays à introduire des frais de scolarité dans le primaire, à réduire les salaires des enseignants, et à compresser, d'une manière générale, les dépenses d'éducation. Ces mesures se sont traduites par des mouvements de déscolarisation parfois importants. Il semble aujourd'hui difficile d'aller beaucoup plus loin dans ce sens. L'exemple du Cameroun, où les réductions de salaire et la dévaluation du Franc CFA se sont conjuguées pour diviser par quatre le pouvoir d'achat des enseignants, montre qu'une rémunération insuffisante peut conduire à des abandons de poste, à de l'absentéisme, et d'une manière générale à un manque de motivation de la part des enseignants. Suite à la détérioration importante des rémunérations des enseignants dans de nombreux pays pauvres, de nouvelles coupes dans ce domaine sont difficilement envisageables (Hallak, 1991, Chowdhury, Penrose, 1998).

Tableau 3 : Répartition de la population scolarisée et des dépenses publiques courantes d'éducation dans le monde (%)

	Population scolarisée (tous niveaux)		Dépenses d'éducation (total)		Part des dépenses d'éducation dans le PNB		Part des dépenses d'éducation dans les dépenses publiques	
	1990	1997	1990	1997	1990	1996	1990	1996
Pays plus développés	16,9	15,6	81,3	79,2	5,0	5,1	12,2	11,6
Pays en transition	9,0	7,4	4,9	3,3	4,3	4,8	18,1	17,2
Pays moins développés dont	74,1	77,0	13,8	17,5	3,8	3,9	15,3	16,4
Afrique subsaharienne	7,8	8,6	1,5	1,6	4,6	5,1	17,7	19,1
Moyen-Orient et Afr. Du Nord	4,7	4,9	2,4	2,5	4,9	5,4	15,5	15,7
Amérique Latine/Caraïbes	11,0	11,1	4,4	6,7	4,0	4,6	14,7	16,1
Asie de l'Est/Océanie	29,4	30,2	3,2	4,9	3,0	2,9	14,7	16,4
Asie du Sud	20,5	21,5	1,9	1,5	3,7	3,3	9,4	9,9
Total mondial	100,0	100,0	100,0	100,0	4,7	4,8	15,3	15,7

Source : Unesco, *World Education Report 2000*

Tableau 4 : Dépenses publiques courantes par élève et par niveau d'éducation, en pourcentage du PNB par tête (1990-1997)¹

	Nombre de pays	Tous niveaux		Maternelle, primaire et secondaire		Supérieur	
		1990	1997	1990	1997	1990	1997
Pays plus développés	23	20,5	21,0	18,4	19,5	23,5	25,2
Pays en transition	17	20,5	26,0	15,8	19,0	35,5	32,7
Pays moins développés dont	69	16,6	15,5	12,6	12,0	82,8	68,0
Afrique subsaharienne	24	15,0	10,7	11,5	8,1	159,4	68,3
Moyen-Orient et Afr. Du Nord	10	20,5	22,1	16,4	18,7	79,6	65,5
Amérique Latine/Caraïbes	20	13,2	13,8	10,9	11,7	33,0	34,7
Asie de l'Est/Océanie	9	13,9	14,2	10,3	10,6	74,2	63,9
Asie du Sud	5	18,7	15,3	13,1	10,6	91,4	72,8
Total mondial	109	22,2	22,0	17,7	17,9	64,2	65,7

Source : Unesco, *World Education Report 2000*

1 Réponse à la question de la lecture du tableau : Le titre est explicite. Il n'y a aucune raison pour que la somme des dépenses de scolarité par élève pour tous les niveaux soit égale à un puisqu'il ne s'agit pas de la part de chaque niveau dans le total des dépenses mais de la part des dépenses par élève et par niveau dans le PNB par tête, ce qui donne un ordre de grandeur par rapport à l'un des indicateurs possibles du niveau de vie. Le chiffre peut donc le cas échéant être supérieur à 100, comme dans le cas de l'Afrique subsaharienne dans ce tableau, ce qui indique des dépenses par élève extrêmement élevées dans l'enseignement supérieur dans cette région, par rapport au niveau de vie. Cet indicateur est couramment utilisé par les spécialistes et il apparaîtrait donc un peu ridicule de mettre une note de lecture pour ce tableau.

Les dépenses d'enseignement dans le supérieur restent plus importantes, en termes relatifs, dans les Pays les moins développés que dans les Pays plus développés. Elles ont cependant enregistré une baisse significative au cours des années 1990. Il sera difficile de les réduire davantage tant que le nombre d'étudiants dans le supérieur n'augmentera pas dans les Pays les moins développés, permettant ainsi la réalisation d'économies d'échelle. S'il est important de se concentrer sur la généralisation de l'enseignement primaire dans le monde, il ne faut pas négliger le développement de l'enseignement secondaire et de l'enseignement supérieur, parce qu'ils représentent l'étape suivante dans le développement de l'éducation. Les organisations internationales mettent l'accent sur le développement humain pour résorber la pauvreté, mais aussi sur l'économie des savoirs et l'acquisition des nouvelles technologies de l'information. Les pays les plus pauvres doivent donc non seulement rattraper le retard accumulé, mais également absorber, en même temps que tous les autres pays du monde, les progrès technologiques. Alors que nombre d'écoles en Afrique subsaharienne ne disposent même pas de l'équipement scolaire de base (c'est-à-dire par exemple des tables et des chaises en nombre suffisant), un pays comme Cuba vient de lancer un programme d'enseignement de l'informatique à l'école.

Il est probablement encore possible pour les pays les plus pauvres de réaliser des économies en gérant les fonds dévolus à l'éducation de manière plus efficiente, mais cela ne saurait suffire à dégager les fonds nécessaires à la scolarisation de tous les enfants d'âge scolaire dans des conditions décentes. L'aide bilatérale et multilatérale a représenté en 1997 environ 4 % des dépenses publiques d'éducation dans les Pays moins développés. Or cette aide, qui peut prendre la forme de dons, est plus généralement accordée sous forme de prêts, qu'il faut ensuite rembourser. Un grand nombre de pays pauvres sont aujourd'hui très endettés, et consacrent une partie importante de leurs ressources budgétaires au service de la dette. C'est la raison de l'initiative Pays Pauvres et Très Endettés (PPTE), qui propose de remettre une partie du service de la dette à long terme multilatérale et bilatérale pour accroître les recettes budgétaires consacrées aux secteurs sociaux. Au total, 35 pays pourraient bénéficier de cette initiative. Selon la Banque Mondiale, les initiatives PPTE en faveur des 22 premiers pays à en bénéficier vont dégager environ 663 millions de dollars par an en 2001-2002 pour l'éducation (World Bank Press Desk, 2001). En 1998-1999, le service de la dette représentait 3,3 % du PIB pour les pays d'Afrique concernés et 5,1 % pour les pays d'Amérique Latine (World Bank, 2001a). Après allègement PPTE (2001-2003), il devrait passer à 1,8 % et 3,0 % respectivement. Les économies ainsi réalisées devraient effectivement permettre d'augmenter les transferts de ressources en direction de l'éducation, sans être toutefois suffisantes pour atteindre les objectifs de l'éducation pour tous. Cette initiative comporte cependant également des limites : d'une part l'ensemble des pays endettés ne sont pas couverts par l'initiative ; d'autre part, le coût de l'initiative PPTE pour les bailleurs de fonds multilatéraux devra être compensé par les bailleurs de fonds bilatéraux, ce qui peut laisser craindre une réduction de l'Aide Officielle

au Développement. En effet, les pays concernés ne reçoivent pas de fonds mais devront en verser moins, tandis que les bailleurs de fonds bilatéraux doivent déboursier le montant de la compensation aux organismes multilatéraux, ce qui représente une aide indirecte au développement.

Il n'est sans doute pas inutile de rappeler que les coûts de l'éducation sont plus susceptibles de varier de manière importante dans les pays pauvres que dans les pays riches. Les pays pauvres sont en effet régulièrement affectés par des typhons, tremblements de terre, inondations, et autres cataclysmes naturels qui entraînent la destruction de routes (quand elles existent), d'écoles, de matériel scolaire... Il ne suffit donc pas d'accroître le nombre des écoles et de construire des routes pour y accéder : il faut recommencer régulièrement. Dans un autre domaine, les ravages causés par le SIDA auront un impact important sur l'éducation dans les pays pauvres, autant par le nombre d'enseignants touchés par la maladie que par le nombre d'élèves susceptibles d'être infectés, de perdre leurs parents, ou de devoir rester à la maison pour servir de garde-malade. L'impact financier de ces éléments est difficile à quantifier, mais ils contribuent à l'accroissement des ressources nécessaires pour permettre l'accès à l'école de tous les enfants d'âge scolaire.

Ne pouvant espérer accroître de manière suffisante les ressources qu'ils peuvent consacrer à l'éducation, les pays pauvres ont été incités à ouvrir le champ éducatif aux opérateurs non-étatiques, pour accroître le montant des ressources affectées à l'éducation.

2 – LES OBSTACLES AU DÉVELOPPEMENT DU FINANCEMENT NON-ÉTATIQUE DU SYSTEME SCOLAIRE

Au cours de la dernière décennie, de nombreux pays à faible revenu ont été amenés à accroître le champ et le nombre des opérateurs non-étatiques en matière d'éducation. En Afrique, les crises du milieu des années 1980 et surtout les ajustements structurels qui ont suivi, ont affaibli les États dont les marges de manœuvre sont aujourd'hui restreintes par les pressions qui s'exercent sur les plans externes et internes. Les ONG, les parents et les communautés ont été les principaux bénéficiaires de cette évolution. Ailleurs, le démantèlement du CAEM et les crises qui ont affecté un certain nombre de pays qui appartenaient à ce système ont contraint les plus pauvres de ces pays à ouvrir le secteur éducatif à des opérateurs privés. C'est le cas en particulier des crèches et des maternelles, qui étaient auparavant prises en charge par le système collectif (entreprises, coopératives), et de l'enseignement secondaire et supérieur.

2.1. Le rôle des opérateurs non-étatiques de l'offre scolaire dans la mobilisation des fonds

Le poids du secteur privé dans le système scolaire varie dans le monde de 0 à 100 %. Certains pays parmi les plus pauvres du monde comme la Kyrgizie, la Mauritanie, la Moldavie, le Viêt-nam ou Cuba ont encore un enseignement pri-

naire totalement public. C'est également le cas de pays un peu moins pauvres comme la Bulgarie, le Kazakhstan, la Lituanie et la Croatie, et de pays à hauts revenus comme la Slovénie. Dans certains de ces pays, l'enseignement secondaire est partiellement privé (4 % en Mauritanie, 10 % au Viêt-nam, 51 % en Tanzanie). À l'autre extrémité, on retrouve parmi les pays qui scolarisent plus des deux tiers de leurs élèves dans le privé, des pays à faible revenu comme le Lesotho et le Zimbabwe, et des pays, à revenu moyen supérieur ou élevé comme le Liban et la Hollande. Cela permet aux États les plus pauvres de porter leurs efforts davantage sur l'enseignement primaire, comme en témoigne la structure des dépenses courantes d'éducation (tableau 5).

Tableau 5 : Pourcentage d'élèves scolarisés dans le privé et dépenses publiques d'éducation, 1996

	Élèves scolarisés dans le privé (% du total)			Dépenses courantes d'éducation de l'État (% du PNB)	
	Maternelle	Primaire	Secondaire	Maternelle et primaire	Secondaire
Pays à faible revenu	51,7	14,3	20,3	1,5	1,1
Pays à revenu moyen	46,1	11,1	17,0	1,9	1,4
Pays à hauts revenus	37,8	16,2	17,2	1,8	2,1

Sources : Banque Mondiale, *Rapport sur le développement dans le Monde 1997-1998*, Unesco, *World Education Report 2000*

Sur le plan des financements, la logique de l'ouverture du secteur éducatif à des opérateurs non-étatiques ou de l'extension du rôle de ces derniers s'articule autour de deux idées. D'une part les écoles privées seraient plus efficaces et moins onéreuses que les écoles publiques. D'autre part le système privé à but lucratif ciblant les familles les plus aisées, l'État pourrait consacrer davantage ses efforts sur les ménages moins aisés. Le premier postulat n'a aucune validité universelle. En Tanzanie par exemple, l'expansion du privé s'est accompagnée de coûts supérieurs à ceux qui auraient été engendrés par un développement équivalent du secteur public (Penrose, 1998). Aux Philippines, les écoles primaires privées ciblent l'élite et ont des coûts élevés (Arcello, 1999). C'est également le cas à Zanzibar (Lebeau, 2001). Le second postulat est également discutable. Dans de nombreux pays, les écoles privées sont subventionnées, y compris les écoles ciblant les classes aisées. Il existe des pressions importantes au nom de l'équité et de la démocratie en faveur d'une prise en charge par l'État de la formation et du salaire des enseignants, qui constituaient en 1996 entre 50 et 96 % des budgets éducatifs courants dans le monde. Par ailleurs, les écoles communautaires et les écoles de parents sont pour l'essentiel financées par l'extérieur et par les ménages. Dans la mesure où ces écoles permettent de scolariser des populations qui ne l'étaient pas auparavant en mobilisant les ressources des ménages sans intermédiation de l'État, il y a bien accroissement des ressources consacrées à l'éducation. Mais on peut se demander si l'un des enjeux de la reconnaissance par l'État des écoles de parents et des écoles communautaires

n'est pas la prise en charge, sinon de la gestion, au moins d'une partie des coûts, par l'État.

L'expérience de la dernière décennie montre par ailleurs que les écoles privées sont particulièrement vulnérables en cas de crise, et on peut penser qu'il en est de même des écoles de parents et des écoles communautaires. Une réduction des revenus des ménages s'est traduite dans le passé par un report d'au moins une partie de la demande qui s'adresse au secteur privé sur le public, entraînant des difficultés de recouvrement des frais scolaires pour les écoles privées, et donc des difficultés financières susceptibles d'entraîner des fermetures d'écoles privées. Ce phénomène a pu être observé en particulier au Cameroun entre le milieu des années 1980 et le milieu des années 1990 (Henaff, Martin, 2001). Dans les cas où l'État ne prend pas en charge les coûts de l'enseignement privé, il doit donc être prêt à les assumer en cas de crise pour ne pas voir l'offre scolaire se réduire dans le privé et les conditions de scolarisation se détériorer dans les écoles publiques. L'exemple des pays d'Asie lors de la crise financière asiatique montre que des pays comme l'Indonésie ou la Thaïlande ont réalisé ce type de substitution pour les ménages les plus vulnérables (Ablett et Slengesol, 2000).

L'accroissement au niveau national des ressources consacrées à l'éducation par l'intermédiaire des opérateurs non-étatiques dépend donc dans son ampleur des soutiens dont ces opérateurs bénéficient de la part de l'État, et est par ailleurs étroitement dépendante de la situation financière des ménages.

2.2. Le financement de la scolarité par les parents

Du milieu des années 1980 au milieu des années 1990, sous l'effet des crises et des politiques d'ajustement structurel, les familles ont été amenées à participer de manière croissante au financement de l'éducation. Elles contribuent aujourd'hui de manière substantielle au financement de l'enseignement primaire dans la plupart des pays pauvres.

Les droits scolaires ne sont généralement pas totalement recouverts, mais ce n'est pas le cas des contributions aux associations de parents d'élèves. La perception directe par les enseignants prévenant généralement toute protestation de la part des parents, qui craignent des représailles sur les résultats scolaires de leurs enfants de la part des enseignants (World Bank 1988 ; Reddy & Vandemoortele, 1996, Mehrotra & ali, 1996). D'autres coûts, officiels ou non, obligatoires ou non selon les pays, peuvent s'avérer incompressibles, parmi lesquels on peut citer les contributions à construction et à la maintenance des infrastructures scolaires, prélevées en numéraire ou sous forme de corvées, les cours complémentaires (Henaff, Martin, 2001b), les uniformes, et un minimum de fournitures scolaires... À ces dépenses s'ajoutent les frais de déplacement ou d'internat lorsque les écoles sont trop éloignées du lieu de résidence des enfants constituent en effet également des dépenses incompressibles. Enfin, les enfants scolarisés dans certaines écoles doivent parfois contribuer au financement de ces écoles par des travaux, généralement agricoles. Là encore, les parents sont

en position délicate pour protester (Booth et al., 1995). Ces coûts incompressibles constituent le seuil financier d'accès à l'école. S'ils ne peuvent être assumés par les parents, les enfants ne seront pas scolarisés ou seront retirés de l'école, quelle que soit par ailleurs la position des familles vis-à-vis de l'école. Ce seuil varie d'un pays à l'autre. Ce qui signifie que dans chaque pays, une attention particulière doit être accordée à la structure des coûts pour identifier les coûts incompressibles. Ces coûts sont généralement perçus de manière ponctuelle, et selon un calendrier qui tient compte de l'année scolaire, mais pas de la périodicité des revenus des parents. D'une manière générale, plus l'allocation budgétaire aux écoles et le financement des salaires sont défaillants, plus la charge incombant aux ménages est élevée, limitant de fait l'accès à l'école pour les enfants de ceux pour lesquels elle est écrasante. Le fait que ces coûts sont généralement calculés par enfant et non par ménage tend à défavoriser ceux dont le nombre d'enfants est le plus élevé. Les parents, qui peuvent parfois payer pour certains, mais pas pour tous leurs enfants, sont donc amenés à choisir ceux qui seront scolarisés en fonction de leur rang dans la fratrie, de leur sexe, de leur contribution au revenu familial (sous forme de travail ou de dot, par exemple), et de leurs aptitudes.

Les coûts de maintien s'ajoutent aux coûts incompressibles. Il s'agit essentiellement des coûts qui permettent d'assurer le maintien des enfants à l'école, c'est-à-dire essentiellement les coûts liés à l'accès aux livres et aux fournitures scolaires au-delà du strict minimum, et les coûts des cours de soutien, lorsqu'ils sont nécessaires. Le niveau de ces coûts varie d'un pays à l'autre en fonction de la prise en charge par l'école de ces dépenses par le biais de bibliothèques, de systèmes de prêts ou de subventions, et en fonction du prix des livres. L'importance de l'accès aux livres, plus encore que leur possession, est un facteur déterminant de la qualité de l'éducation (Confemen, 1998 ; Michaelowa, 2000).

Les parents supportent également parfois des coûts d'opportunité, constitués par le manque à gagner, mesurable en termes monétaire ou non, que représente pour les familles la présence à l'école des enfants. Si la pauvreté ne semble pas être le principal déterminant du travail des enfants, la tradition familiale et l'accès à l'école (Nielsen H. S., 1998 ; Canagarajah, Coulombe, 1998 ; Sinha, 1996 ; M.V. Foundation, 1996), l'impact des coûts d'opportunité sur la scolarisation et sur la fréquentation scolaire est variable et difficile à estimer, parce que leurs effets sont souvent conjugués à ceux d'autres facteurs comme les coûts directs de scolarisation ou la distance à l'école.

Si les facteurs financiers ne sont pas nécessairement déterminants dans les comportements des familles vis-à-vis de l'école, ils tendent à le devenir lorsque les parents sont acquis au principe de la scolarisation de leurs enfants, mais n'ont pas les moyens de financer cette scolarisation. Au milieu des années 1990, les pays à faible revenu ont entre 11 % (Géorgie) et 86 % (Zambie) de leur population en dessous du niveau de pauvreté national, et les pays à revenu moyen entre 5 % (Chine) et 53 % (Honduras) (Unesco, 2001a). Par ailleurs, les ménages qui se situent juste au-dessus de ce seuil peuvent basculer en dessous à tout

moment, à cause d'une crise économique, d'un cataclysme naturel, ou parce que la situation de la famille se dégrade (perte d'un actif, perte d'emploi, ou accroissement de la taille de la famille, par exemple).

Les coûts supportés par les parents, en particulier les plus pauvres, ont une forte incidence sur la scolarisation des enfants. Les crises, qui entraînent une baisse du revenu des ménages, et les augmentations des coûts de la scolarisation, ont pour effet de réduire le taux de scolarisation, en particulier lorsque les deux phénomènes se conjuguent comme au Viêt-nam à la fin des années 1980 (Henaff, Martin, 1999), en Côte d'Ivoire, au Cameroun, au Ghana, en Zambie et au Zimbabwe dans les années 1990 (Reddy, Vandemoortele, 1996 ; Henaff, Martin, 2001). Il semble que la scolarisation des filles soit plus sensible encore que celle des garçons à la situation financière des parents, et plus vulnérable en cas d'accroissement des coûts (Banque mondiale, 1995 ; Reddy, Vandemoortele, 1996). À l'inverse, une réduction du coût de la scolarisation pour les parents et/ou une reprise économique ont des effets positifs sur la scolarisation. C'est ainsi que la suppression des droits scolaires au Malawi a entraîné une augmentation de la scolarisation de 50 % (Reddy & Vandemoortele, 1996). Pour déterminer la capacité des ménages à maintenir leur demande scolaire lorsque l'effort qui leur est demandé s'accroît, il faut donc connaître de manière très précise la structure réelle des coûts qu'ils supportent.

Les États les plus pauvres ne peuvent donc recourir à une augmentation des coûts de scolarisation pour les parents qu'en prenant beaucoup de précautions. En fait, il apparaît que la simple gratuité de l'éducation n'est pas suffisante pour inciter les familles les plus pauvres et les plus vulnérables à faire face aux dépenses minimales engendrées par la scolarisation de leurs enfants. L'État doit donc aider les familles les plus pauvres et les plus vulnérables, et être prêt à accroître son aide pendant les périodes dans lesquelles le nombre de familles dans cette situation s'accroît.

CONCLUSION

Les pays les plus pauvres doivent donc bien faire face à un double obstacle financier au développement de la scolarisation et à la généralisation de l'enseignement primaire. Parce qu'ils sont peu développés, et principalement agricoles, ces pays n'ont qu'une faible marge de manœuvre en matière de mobilisation des ressources sur le plan interne. Parce qu'ils sont pauvres, les possibilités de recourir à un accroissement des dépenses en faveur de l'éducation de la part des ménages sont également limitées. L'argent des plus riches ne peut être redistribué que par le biais de l'impôt, à condition qu'il n'y ait pas d'évasion fiscale. Dans certains cas les familles les plus aisées financent en totalité la scolarisation de leurs enfants. Dans d'autres, ils bénéficient de la redistribution par l'intermédiaire des subventions aux écoles privées. Celles-ci se contentent généralement de jouer, sur le plan financier, un rôle d'intermédiation sans effectuer un réel apport de fonds.

Par ailleurs, les possibilités de réduction supplémentaire des coûts de scolarisation sont également limitées, étant donné les efforts qui ont déjà été faits dans cette direction au cours des dix dernières années. Dans la mesure où les ressources supplémentaires qui peuvent être dégagées par les bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux, bien qu'importantes, sont insuffisantes, il semble que l'objectif de généralisation de l'enseignement primaire soit difficile à atteindre. D'autant que l'effort requis dépasse le simple financement de l'éducation. Il faut améliorer l'état de santé et l'état nutritionnel de la population, réduire la vulnérabilité des ménages, investir dans les infrastructures... En d'autres termes, il faut parallèlement éliminer la pauvreté. On peut alors se demander si c'est l'éducation qui doit éliminer la pauvreté, ou la réduction de la pauvreté qui doit favoriser le développement de l'éducation, puisque l'une des principales clés d'accès à l'école est financière.

BIBLIOGRAPHIE

- ABLETT J. and SLENGESOL I.-A. (2000), *Education in Crisis : The Impact and Lessons of the East Asian Financial Shock, 1997-1999*, Education For All 2000 Thematic Study, World Bank, Human Development Network, Vice President's Office, February 2000, 54 p.
- ARCELLO A. (1999), "The role of private sector in developing countries", in The International Finance Corporation, *Investment Opportunities in Private Education in Developing Countries*, Washington, D.C. June 2-3, 1999, Conference proceedings
- BANQUE MONDIALE (2001a), *Impact financier de l'initiative PPTTE, cas des 22 premiers pays*, Unité PPTTE, 14 février.
- BANQUE MONDIALE (2001b), *Rapport sur le développement dans le Monde 2000-2001*, Washington.
- BOOTH, D., et al. (1995), *Coping with Cost Recovery*, Report to SIDA. Commissioned through the Development Studies Unit, Department of Social Anthropology, Stockholm University.
- CANAGARAJAH, S. and COULOMBE, H. (1997), *Child Labor and School Attendance in Ghana*, Policy research Working Papers (n° 1844), The World Bank.
- CHOWDHURY K. P. (1995), *Literacy and Primary Education*, World Bank, human capital development and operations policy, HCO working papers, HCOWP50.
- CONFEMEN (1998), *Les facteurs de l'efficacité dans l'enseignement primaire : les résultats du programme PASEC sur huit pays d'Afrique*, Programme d'Analyse des Systèmes Educatifs (PASEC), Conférence des Ministres de l'Education des Pays ayant le Français en Partage, Dakar.
- HENAFF N., MARTIN J.-Y. (1999), *Observatoire du travail, de l'emploi et des ressources humaines au Viêt-nam*, Rapport de l'enquête auprès des ménages, deuxième passage, nov.-déc. 1997, Éditions du Travail, Hanoi, 104 p.
- HENAFF N., MARTIN J.-Y. (2001a) *Étude « Stratégies et capacités de financement de l'éducation de base par les agents privés. Rapport Cameroun »*, MAE, 45 p.

- HERZ B. et al. (1991), *Letting Girls Learn : Promising Approaches in Primary and Secondary Education*. World Bank Discussion Paper n° 133. Washington, D.C., The World Bank.
- LEBEAU Y. (2001), *Étude « Stratégies et capacités de financement de l'éducation de base par les agents privés. Rapport Tanzanie »*, MAE, 36 p.
- M.V. FOUNDATION, 1996. « The M.V.Foundation's Efforts to Mainstream the Child Workers in Shankarpally Mandal. » *The Administrator*, 41, p. 125-135.
- MEHROTRA S., NIGAM, A. and THET A.T. (1996), *Public and Private Costs of Primary Education – Evidence from Selected Countries in Asia and Africa*. Unicef Staff Working Paper No.14, Unicef, New York.
- MICHAELOWA K. (2000), *Dépenses d'éducation, qualité de l'éducation et pauvreté : l'exemple de cinq pays d'Afrique francophone*, Centre de développement de L'OCDE, Documents Techniques N°. 157, Avril, <http://www.oecd.org/dev/publication/tp1a.htm>
- PENROSE P. (1998), *Cost Sharing in Education – Public Finance, School and Household Perspectives – Education Research Paper No. 27*, 141 p. Department for international Development, Vista University, South Africa.
- REDDY S., VANDEMOORTELE J. (1996) *User Financing of Basic Social Services A review of theoretical arguments and empirical evidence*, Unicef Staff Working Papers, Evaluation, Policy and Planning Series, Unicef, New York, New York
- SINHA, S. (1996), « Child Labour and Education Policy in India. » *The Administrator*, 41, 17-29.
- UNESCO (1992), *The Impact of Primary Education on Literacy : Statistical Issues*, Paris.
- UNESCO (2001a), *Monitoring Report on Education for All, 2001*, http://www.unesco.org/education/efa/monitoring/monitoring_rep_contents.shtml
- UNESCO (2001b), *Rapport sur l'éducation dans le Monde 2000*
- WATKINS K. (1999), *Education Now : Break the Cycle of Poverty*, Oxfam international, <http://www.caa.org.au/oxfam/advocacy/education/index.html>
- WORLD BANK (1995), *Kenya Poverty Assessment*. Washington D.C.
- WORLD BANK (1988), *Education in Sub-Saharan Africa : Policies for Adjustment, Revitalization and Expansion*. Washington D.C.
- WORLD BANK PRESS DESK (2001), News Release n° 2001/316/S, "Harness The Power Of Education For All". Joint Statement On The First Year Anniversary Of The Dakar World Education Forum, Unesco, World Bank, UNFPA, Unicef, UNDP.

Henaff Nolwen (2003)

Le double obstacle économique de l'accès à l'école
dans les pays pauvres

In : Hénaff G. (ed.), Merle P. (ed.). *Le droit et l'école : de
la règle aux pratiques*. Rennes (FRA) ; Rennes : Presses
Universitaires de Rennes ; Univ. de Rennes 2, p. 173-
186. (Didact Education)

Le Droit et l'Ecole : de la Règle aux Pratiques : Colloque,
Rennes (FRA), 2002

ISBN 2-8684-846-8

ISSN 1242-8523