

Les acteurs de l'évolution de l'offre et de la demande d'éducation en Afrique

*Marie-France Lange**

Les années quatre-vingt ont été marquées en Afrique par le phénomène de déscolarisation. Les taux de scolarisation d'un grand nombre de pays ont subit des baisses indiquant clairement le recul de la scolarisation et remettant provisoirement en cause les objectifs visant la scolarisation primaire universelle (Lange, 1991 ; 1998). La fin des années quatre-vingt annonce une période de re-scolarisation et la décennie quatre-vingt-dix semble se caractériser par une explosion des effectifs scolaires, constatée au sein de certains pays africains¹.

Cette re-scolarisation a pu se réaliser grâce au développement de l'offre scolaire, d'une part, et de l'évolution de la demande en éducation, d'autre part. Dans cette contribution, nous tenterons de mesurer la part respective des intervenants extérieurs et des initiatives nationales dans cette dynamique scolaire. Les relations induites par les rapports de dépendance qui s'instaurent dès lors que les interventions étrangères deviennent indispensables au fonctionnement et au développement des systèmes scolaires seront également étudiées.

Les différents acteurs du développement de la scolarisation

Il s'agit donc d'identifier le rôle et le poids des différents acteurs qui influencent ce processus d'expansion de la scolarisation, tout particulièrement dans l'enseignement primaire. Trois principaux acteurs, à savoir les différentes composantes de la société civile, les États et les bailleurs de fonds² jouent dorénavant un rôle dans le développement du secteur scolaire en Afrique. L'évolution de l'offre et de la demande en éducation est déterminée par leur influence respective. Cependant, la dépendance des États africains vis-à-vis des bailleurs de fonds s'accroît,

* Sociologue, chargée de recherches à l'IRD.

¹ Ne sont pas pris en compte ici les pays africains qui connaissent des situations de guerre ou d'instabilité politique où la scolarisation des enfants est souvent en recul, du fait de la destruction des infrastructures, du déplacement des populations ou de l'incapacité des autorités administratives à assurer la gestion scolaire.

² Sous cette expression, nous incluons l'ensemble des intervenants extérieurs, quel que soit leur statut (organismes internationaux, coopération multinationale, coopération nationale ou décentralisée, ONG ou associations... Depuis la Conférence de Jomtien (mars 1994), on désigne souvent l'ensemble de ces acteurs par l'expression de "partenaires de l'École").

de telle sorte que les politiques nationales des différents pays semblent de plus en plus impulsées et financées de l'extérieur, d'où une certaine uniformisation des réformes scolaires mises en place en Afrique. Les systèmes éducatifs africains tendent ainsi à se réformer et à se développer selon un même schéma. Cependant, si les États africains font preuve d'une certaine docilité face à l'imposition d'un *ordre scolaire* répondant aux normes choisies par les intervenants étrangers, les individus ou les communautés (cadres des ministères, enseignants, parents et élèves; villages, quartiers, associations...) profitent souvent de cette perte d'autorité et de pouvoir des instances étatiques, soit pour développer leurs propres stratégies (dépendantes de leurs intérêts personnels), soit pour donner naissance à des actions éducatives répondant à leurs besoins particuliers. Il s'agit donc d'identifier le jeu et le poids des différents acteurs dans le développement de l'offre et de la demande scolaires en Afrique (poids financier, rôle dans l'élaboration des politiques scolaires, stratégies scolaires...).

La demande scolaire des familles

En premier lieu, nous retenons l'adhésion à l'École d'une plus grande partie de la population africaine. Or, dans certains pays comme le Mali, les populations étaient volontiers décrites comme opposées à l'École (Gérard, 1997), tandis qu'au Togo, le développement rapide de la scolarisation avait fait place à une déscolarisation brutale et importante (Lange, 1998). Cette nouvelle adhésion survenue au cours des années quatre-vingt-dix est d'autant plus remarquable qu'elle se situe à une période où le rendement externe de l'École est particulièrement faible et où les conditions d'inscription et d'enseignement se sont dégradées. La plupart des parents sont dorénavant convaincus que l'École et le diplôme ne sont plus garants d'un emploi dans la fonction publique, tout en constatant qu'il devient de plus en plus difficile de trouver une place pour inscrire son enfant à l'École et que les conditions de transmission des savoirs scolaires (du fait des effectifs pléthoriques, de la double vacation, des grèves à répétition...) deviennent de plus en plus mauvaises, alors que le coût de la scolarisation augmente sans cesse (frais d'inscription, participation accrue des parents aux frais de fonctionnement de l'école...). Au Mali, bien plus que les conditions économiques qui se sont peu améliorées depuis l'instauration de la démocratie (entre autres, le chômage des jeunes ne semble guère se résorber), c'est bien l'environnement politique nouveau qui peut être considéré comme un facteur essentiel de la mise à l'École des enfants (Lange et Diarra, 1999). Mais, dans certains pays comme le Togo, la situation politique est aussi désastreuse que la situation économique. Pourtant, les élèves ont repris le

chemin des écoles, mettant fin au mouvement de refus qui avait été observé au cours des années quatre-vingt (Lange, 1991).

Cette adhésion à l'École se manifeste sans ambiguïté dans la plupart des grandes villes africaines, où la demande scolaire est souvent nettement supérieure aux capacités d'accueil, et ce, en dépit de l'imposition de la double vacation³ et de l'apparition ou du développement de nouveaux types d'écoles (écoles privées, écoles de base, écoles communautaires...). Elle atteint aussi de plus en plus le milieu rural, où le déficit en infrastructures étatiques est comblé par la création d'"écoles du village", de "centres d'éducation pour le développement", d'"écoles communautaires", d'"écoles spontanées", d'"écoles satellites", etc.⁴, le plus souvent à la charge des populations. Or, jusqu'à une date récente, l'École était considérée comme *la chose de l'État*. C'était à l'État de construire les bâtiments scolaires, de les équiper en mobilier, de recruter les enseignants et d'assurer leur salaire, et de doter l'école en matériels didactiques. Au Mali, même les fournitures scolaires des écoliers (cahiers, stylos, ardoise, craies...) étaient le plus souvent distribuées gratuitement par les Associations de parents d'élèves (APE), grâce au versement d'une part des taxes qu'elles recevaient des autorités locales. Malgré ceci, les parents inscrivait le plus souvent leurs enfants à l'École par obligation (ou sous la contrainte des recrutements forcés) ou parvenaient à contourner ces recrutements en soudoyant les maîtres (Gérard, 1997). Aujourd'hui, la plupart des avantages autrefois accordés sont remis en cause, tandis que la demande d'éducation ne cesse d'augmenter et qu'un nombre important d'enfants ne peut être scolarisé, faute de places. Le droit à l'École publique gratuite, garanti par les législations africaines, est remis en cause du fait que les États ne sont plus en mesure, ni de répondre à la demande sociale, ni de financer entièrement le secteur scolaire (les parents sont de plus en plus sollicités pour payer les salaires des enseignants des écoles publiques, comme c'est le cas au Congo démocratique, au Tchad, au Togo...).

Par ailleurs, la politique libérale imposée au secteur scolaire incite aussi les parents à financer de plus en plus les écoles que fréquentent leurs enfants. La prolifération des nouveaux types d'école permet aux parents socialement favorisés d'affiner leurs stratégies scolaires face une offre scolaire de plus en plus diversifiée. Elle permet aussi aux familles qui étaient exclues du champ scolaire de créer leurs propres écoles (Diarra, *infra*). En effet, à l'exception d'un secteur privé catholique, souvent marginal, l'école publique avait jusqu'au début des années quatre-vingt-dix le quasi-monopole de la formation scolaire des enfants

³ La double vacation (ou double flux) consiste à scolariser deux groupes d'enfants (l'un le matin, l'autre l'après-midi), ce qui permet l'économie simultanée d'une salle de classe et d'un enseignant.

⁴ Les dénominations de ces "nouvelles écoles" varient selon les pays.

(sauf dans quelques rares pays comme la Côte d'Ivoire où l'essor du secteur privé laïque est antérieur à la décennie quatre-vingt-dix). Dorénavant, la demande scolaire des parents ne se contente plus de répondre ou d'influencer l'offre scolaire : les parents africains créent et gèrent les écoles que leurs États n'ont pas su leur offrir.

Le rôle de l'État

L'action des États en faveur du développement de la scolarisation est cependant loin d'être négligeable, même s'il est difficile d'identifier le poids des interventions étrangères dans l'élaboration et la mise en place des politiques scolaires en faveur d'une plus grande fréquentation scolaire et d'une amélioration de la qualité de l'éducation. La plupart des systèmes scolaires africains sont dorénavant financés par l'extérieur pour une part qui se situe entre 30 et 50 % des sommes attribuées à la scolarisation primaire. Au Mali, par exemple, les années quatre-vingt-dix sont marquées par l'effort important réalisé grâce à l'appui des *partenaires*⁵ de l'État malien à travers le IV^e Projet de développement de l'éducation de base (PDEB). Sur le plan des infrastructures, on peut citer la construction de plus de 4 000 salles de classe au cours de la seule année 1994. Au plan qualitatif, alors qu'en 1988 près de 30 % des écoles n'avaient aucun manuel et que le ratio moyen élèves/livre était de 8 élèves pour 1 livre. En 1994, il progresse à 1 livre pour 3 élèves dans la zone du PDEB. Enfin, sur le plan de la formation, toujours dans le cadre du PDEB, 100 % des directeurs d'école, des conseillers pédagogiques, des inspecteurs et des directeurs régionaux de l'éducation ont été formés aux méthodes d'enseignement par objectifs et à de nouvelles didactiques d'enseignement du français et des mathématiques (Lange et Diarra, 1999). Les moyens financiers mis à la disposition des États africains leur ont ainsi permis de développer et d'améliorer l'offre en éducation. Mais, d'une certaine façon, ces États semblent n'être plus que le lieu où transitent les aides financières destinées à l'éducation et non celui de l'élaboration des politiques scolaires, de telle sorte qu'il est difficile de mesurer leur degré d'autonomie et d'initiative.

Les interventions étrangères

Le phénomène de déscolarisation, qui a touché un grand nombre de pays africains (Côte d'Ivoire, Ghana, Guinée, Mali, Sénégal, Togo...) a souvent laissé les gouvernements africains sans réponse adéquate. Le recul de la scolarisation est attesté et les importants progrès réalisés de 1960 à 1994 ont été en partie remis en cause par les années de

⁵ Le terme "partenaires" est utilisé au Mali pour désigner l'ensemble des intervenants (nationaux ou étrangers) qui participent au financement du secteur scolaire.

déscolarisation, ce qui a incité des institutions internationales, comme la Banque mondiale, à intervenir dans le financement de l'éducation. C'est l'une des conséquences de la crise économique et financière qui, de fait, a engendré la mise sous tutelle financière des pays africains. En effet, les politiques de rigueur économique, imposées dans le cadre de cette mise sous tutelle, rendent difficile, sinon impossible, le financement des politiques sociales sur fonds propres. Les pays africains sortent particulièrement affaiblis de ce type de rapport imposé par les organisations internationales : pas assez endettés pour utiliser leur dette à double tranchant — comme certains pays d'Amérique latine —, mais suffisamment pour ne plus être libres de leurs choix politiques.

Partant du double constat de la faiblesse des moyens financiers des États africains et de la forte pression démographique, ces politiques posent comme hypothèse qu'il n'est dorénavant plus possible à ces États de financer seuls le secteur éducatif. Il est certain que la forte pression démographique, ayant comme corollaire le nombre sans cesse grandissant d'enfants en âge de scolarisation (6 à 8 ans) qui frappent chaque année à la porte de l'École, rend dérisoire les slogans relatifs à la scolarisation primaire universelle. Une grande partie de ces enfants n'ont aucune chance d'y accéder, du fait principalement de l'insuffisance des infrastructures et des moyens mis par les États à la disposition des populations. Et de fait, sous la double pression d'une demande sociale de plus en plus forte (tout particulièrement en milieu urbain) et d'une démographie galopante, on assiste à un retrait progressif des États dans la prise en charge de l'institution scolaire au profit (ou au dépend) des communautés, des parents ou de l'initiative privée. Le retrait de l'État se mesure également au plan des politiques scolaires qui apparaissent de plus en plus comme la juxtaposition de réformes financées par les intervenants étrangers (tableau 1).

L'époque des « Projets de développement de l'éducation » est dorénavant révolue, mais l'interventionnisme des bailleurs de fonds continue de s'accroître. On assiste ainsi depuis deux ans à la mise en place des « Programmes décennaux de développement de l'éducation » (PRODEC) dans plusieurs pays d'Afrique francophone, sous l'impulsion de consortium de bailleurs de fonds. Si les études ou débats préalables à l'élaboration des PRODEC peuvent laisser penser qu'ils émanent d'une volonté à la fois gouvernementale et sociétale⁶ et qu'ils sont simplement financés par l'extérieur, l'uniformisation des différents PRODEC africains et le degré accru de dépendance financière des États africains semblent indiquer l'extériorité des réformes mises en place.

⁶ Des enquêtes d'opinion ont été menées, officiellement pour prendre en compte les *desiderata* des populations. Mais, dans les faits, les revendications essentielles des familles ont été systématiquement ignorées lorsqu'elles s'opposaient aux politiques préconisées par les bailleurs de fonds les plus influents.

Tableau 1

Exemples de quelques réformes (et de leurs initiateurs) en Afrique

Bailleurs de fonds	Réformes
Banque mondiale, USAID (Afrique)	Double vacation (imposition : 40 % des classes devront être en DV) ; financement d'une partie des primes attribuées aux enseignants en poste dans des classes à DV
Banque mondiale (Afrique)	Limitation des redoublements (maximum 15 % de redoublants de la 1 ^{ère} à la 5 ^e année)
Banque mondiale, USAID (Afrique)	Priorités financières à l'enseignement primaire (rééquilibrage du budget destiné au secteur éducatif en faveur de l'enseignement de base)
Banque mondiale, coopérations bilatérales (GB, USA...), UNICEF, ONG internationales (Afrique)	Scolarisation des filles (campagne de sensibilisation, quotas imposés dans les écoles non formelles, aides ponctuelles en faveur de la scolarisation des filles...)
État malien (lancement des <i>classes expérimentales</i> en langues nationales) Belgique (lancement de la <i>méthodologie convergente</i>) (Mali) USAID, UNICEF (financement de la <i>pédagogie convergente</i>) (Mali)	Langues nationales : formation (des enseignants, directeurs d'école, des cadres régionaux de l'éducation...), financement du matériel pédagogique
CILS (Pays du Sahel)	Enseignement environnemental
Banque mondiale, USAID (Afrique)	Limitation des bourses destinées aux lycéens ou étudiants
Pays arabes (Afrique)	Écoles privées musulmanes
Individus, Banque mondiale, Fonds pour l'éducation (Afrique)	Développement des écoles privées laïques ou des écoles de base
Fonds pour l'éducation, France, Allemagne, Associations, ONG internationales, associations nationales, communautés villageoises, associations de quartier (Afrique)	Écoles communautaires (aide à la création et au fonctionnement)
ONG internationales, programmes des Nations unies (Afrique)	Écoles non formelles (aide à la création et au fonctionnement)

On assiste à la *refondation* des systèmes éducatifs africains, et à la mise en place de mesures ou de réformes, élaborées le plus souvent par des experts étrangers. Le recrutement annuel des élèves dans les zones rurales (ou, au contraire, l'imposition des classes multigrades), la double vacation en milieu urbain, la réforme des méthodes pédagogiques, du contenu des programmes, l'allègement des programmes, la transformation des méthodes d'évaluation des élèves et la politique en faveur de la scolarisation des filles constituent certains aspects de cette nouvelle politique. La volonté d'accroître la participation de tous les acteurs sociaux (parents d'élèves, associations, collectivités territoriales...) et de développer l'enseignement privé constitue aussi l'un des piliers des politiques en cours et correspond à la volonté d'imposer le dogme du retrait de l'État au profit de l'initiative locale, privée ou associative. Enfin, le souci d'harmoniser les curricula des différents pays africains est aussi souvent sollicité par les instances internationales, sans que les raisons de cette uniformisation soient clairement explicitées.

Les effets de la dépendance

Le désengagement progressif des États s'est traduit depuis quelques années par la volonté d'accroître la participation de tous les acteurs et partenaires de l'École à la question scolaire et la Conférence de Jomtien a entériné cet état de fait. On observe depuis lors la mise en place de politiques qui font appel à tous les partenaires de l'École pour qu'ils s'impliquent davantage dans la gestion et la prise en charge des problèmes d'éducation de leurs localités. Or, cette politique a entraîné une explosion d'initiatives privées et/ou communautaires en matière de création d'écoles. Ce sont les communautés, les ONG ou des groupes de personnes qui décident de prendre le relais de l'État en créant leurs établissements scolaires pour offrir à leurs enfants une école de proximité d'une part, et pour augmenter le nombre d'enfants bénéficiant de la scolarisation, d'autre part. De nombreux bailleurs de fonds participent au financement de ces écoles (ACODEP, Banque mondiale, coopération française, US AID...). Cependant, face à l'explosion des initiatives privées (associations, ONG nationales ou internationales, coopérations bilatérales, etc.), certains États africains commencent à percevoir les dangers que constitue ce *mouvement centrifuge incontrôlé* et tentent de recenser, d'organiser et d'uniformiser les différentes initiatives dans un *mouvement centripète* qui, pour l'instant et en l'absence de moyens financiers adéquats, ne semble pas pouvoir opposer une force suffisante.

En fait, plus aucun État d'Afrique francophone⁷ ne peut dorénavant financer son système éducatif sans faire appel aux bailleurs de fonds. Ces pays sont donc dépossédés de leur autonomie en matière de politique scolaire et soumis au diktat des bailleurs de fonds. La perte de décision en matière éducative⁸ produit divers effets. Le premier s'observe dans le fonctionnement de la mise en place et de la gestion des politiques scolaires. Les bailleurs de fonds imposent une programmation par étapes qui rend difficile l'élaboration de politiques sur le long terme, le suivi des opérations, et conduit à des prises de décision par à-coups, souvent déconnectées des situations réelles. Le second effet est induit par le fait que la réussite doit être au rendez-vous de chacune de ces étapes, car de cette réussite dépendent les futurs financements. Les effets pervers de ce type de fonctionnement apparaissent alors crûment : contraints de réussir pour justifier la bonne utilisation des financements accordés, les pays sont tentés d'investir dans les zones déjà favorisées, où les projets antérieurs ont connu des résultats positifs⁹, ce qui a pour conséquence immédiate l'accroissement des disparités et l'abandon de zones scolairement jugées difficiles. Autre effet pervers de ces financements sous conditions, les évaluations des politiques mises en œuvre ne peuvent être que globalement positives, et des instructions sont données dans ce sens aux différents agents du système scolaire. Il n'est donc plus possible d'effectuer l'évaluation de certains projets et des documents officiels sont systématiquement "falsifiés" pour répondre aux attentes — supposées ou réelles — des bailleurs de fonds¹⁰.

⁷ En ce qui concerne l'Afrique non francophone, nous ne disposons pas d'informations suffisantes pour émettre la même affirmation.

⁸ Mais une analyse du mode de financement d'autres secteurs sociaux comme la santé ferait aussi apparaître une dépendance accrue des pays africains face aux organisations internationales ou aux aides des pays occidentaux. Tout comme dans le domaine de l'éducation, les prêts ou les aides consentis dans le secteur de la santé ne le sont que si les projets répondent aux choix des bailleurs de fonds.

⁹ C'est le cas par exemple du Mali où la presque totalité des financements du IV^e plan d'éducation, financé par un groupe de bailleurs de fonds (Banque mondiale, Coopération française, USAID, etc.), ont été dirigés vers les régions les plus favorisées du point de vue économique et scolaire, où la demande scolaire préexistait ainsi que les infrastructures, et où les autorités étaient sûres de pouvoir facilement augmenter le taux de scolarisation.

¹⁰ Tel responsable d'un service statistique s'est ainsi vu convoqué pour calculer le taux de scolarisation selon « une nouvelle formule », qui, de fait, permettait d'augmenter de façon substantielle le taux de scolarisation, augmentation destinée à montrer aux bailleurs de fonds que l'argent qu'ils avaient investi dans l'éducation avait produit les effets escomptés. Il devient alors très difficile au chercheur de naviguer entre les chiffres qu'on nous assure « pas encore redressés politiquement », ceux qui sont effectivement « redressés », et les données volontairement « floues » qui n'autorisent plus aucune interprétation. Certains services statistiques renoncent dorénavant à calculer les taux nets de scolarisation, préférant afficher des taux bruts (plus élevés du fait du mode de calcul).

L'accroissement des inégalités et la diversification du champ scolaire

La politique économique, imposée par les organisations internationales, a eu pour conséquence directe la remise en cause de l'instruction publique. Le droit à l'École pour tous n'est dorénavant plus affirmé en ce qui concerne l'enseignement secondaire et supérieur, ces enseignements étant jugés, par les bailleurs de fonds, trop coûteux et à faible incidence sur le développement économique. Mais même l'enseignement primaire n'est pas épargné et les disparités s'accroissent entre ceux qui ne peuvent plus — ou parfois ne veulent plus — scolariser leurs enfants et ceux qui bénéficient encore du droit à l'École. Parmi ces derniers aussi, les inégalités s'accroissent entre ceux qui disposent du capital relationnel ou/et du capital économique leur permettant de mettre en œuvre des stratégies d'éducation performantes et ceux qui doivent se contenter d'un enseignement au rabais. La politique prônée en faveur de l'enseignement privé laïc, sorte de PME de l'éducation censée permettre le désengagement des États, ne peut que concerner une demande scolaire solvable. Au Togo, la politique de libéralisation a ainsi permis de nombreuses créations d'écoles privées¹¹, mais de façon presque exclusive à Lomé, là où les familles disposent de revenus monétaires importants¹². Au Mali, la multiplication des écoles privées laïques et des écoles de base s'observe de la même façon en milieu urbain (principalement dans la capitale Bamako) (Lange (dir.), 1999) ; en Côte d'Ivoire et au Cameroun, la floraison de cours privés répond plus à une nécessité sociale d'intégration des jeunes exclus du système scolaire officiel qu'à des objectifs de formation.

Le refus de l'École, qui s'est exprimé, lors des années quatre-vingt indiquait à la fois un changement de comportements des familles face à l'école, mais aussi, un « éclatement » du consensus scolaire. La diversification du champ scolaire découle conjointement de la nouvelle politique d'éducation mise en œuvre et de la diversification des pratiques scolaires des familles. Les États africains ne semblent plus être maîtres du jeu, coincés entre des bailleurs de fonds directifs et des familles aux exigences très diverses. Les stratégies familiales d'éducation sont de plus en plus diversifiées — du refus inconditionnel de l'École, en passant par une acceptation négociée, jusqu'aux pratiques de surinvestissement scolaire — et cette diversification indique bien que le consensus scolaire a été remis en cause. Les disparités sociales s'accroissent du fait que les stratégies familiales tendent à se diversifier et à se hiérarchiser ; les familles aisées ont de plus en plus facilement accès à un enseignement de

¹¹ On est passé de 20 écoles privées laïques en 1984-85 à 58 en 1988-89. Le nombre d'élèves a progressé de 3 683 à 11 568 durant cette période.

¹² Sur les 11 568 élèves que compte l'enseignement privé laïc, 11 185 résident dans la préfecture du Golfe (Lomé).

qualité, tandis que les familles défavorisées sont victimes de l'absence de politiques en leur faveur. Le laisser-faire prôné par les politiques libérales profitent surtout aux familles qui peuvent financer l'éducation scolaire de leurs enfants.

Tableau 2
Exemple de la diversification de l'offre et de la demande en
éducation (Mali)

Les écoles formelles¹³

Écoles formelles	Ordre d'enseignement	Création ou reconnaissance	Langues d'enseignement	Principal financement	Autres financements
<i>L'école publique classique</i>	public	époque coloniale	français	État	parents
<i>L'école expérimentale en langue nationale</i>	public	1979	langue nationale et français	État	parents
<i>La pédagogie convergente</i>	public	1987 (1) 1994 (2)	langue nationale et français	État	parents
<i>L'école catholique</i>	privé	époque coloniale	français	en majorité État	parents
<i>L'école privée laïque</i>	privé	(années quatre-vingt) loi de 1994	français	parents	
<i>L'école de base</i>	privé	1983	français	parents	aides Fonds éducation
<i>La médersa</i>	privé	décret du 21 avril 1982	arabe	parents	aides pays arabes
<i>L'école communautaire</i>	privé	décret de 1994 arrêté de 1994	le plus souvent français (3)	parents	aides ONG, coopération bilatérale

(1) Début de l'expérience dans 2 écoles de la ville de Ségou ; (2) Début de la généralisation ; (3) Le choix de la langue d'enseignement est à la discrétion de la communauté

¹³ Les élèves de 6^e année de ces écoles passent le Certificat de fin d'études du premier cycle de l'enseignement fondamental, soit en langue française (écoles publiques et privées), soit en langue arabe (médersas), soit dans deux langues — en français et en langue nationale (pédagogie convergente). En 1996-97, les effectifs des écoles publiques et privées s'élèvent à 700 195, ceux des médersas à 78 255 élèves. 778 450 élèves sont donc inscrits dans les écoles formelles (enseignement fondamental du premier cycle).

Les écoles non formelles¹⁴

Écoles non formelles	Dates création	Langues d'enseignement	Durée des études	Principal financement	Autres financements
<i>L'école du village</i>	1992	langue nationale et initiation au français	4 ans (1)	parents	ONG
<i>Le centre d'éducation pour le développement</i>	1994	Langue nationale et initiation au français	4 ans	parents	ONG et programmes internationaux

(1) A la demande des parents, la durée des études est dorénavant portée à 6 ans.

Source : (Diarra et Lange, 1998)

Le phénomène de déscolarisation avait bouleversé la hiérarchie des disparités régionales (Lange, 1998) et certaines régions ont accru leur retard scolaire sans que l'État ait eu les moyens, ni peut-être la volonté, de mettre en place une politique tendant à limiter cette tendance. Aussi des poches de déscolarisation se maintiennent-elles dans certains régions rurales, dissimulées au niveau national par la forte progression des effectifs scolaires urbains. Les disparités régionales s'accroissent en raison de l'absence de politique nationale visant à assurer un accès égalitaire à l'École. De plus, l'origine extérieure des financements de l'éducation a tendance à accentuer ces disparités en orientant ces financements vers les régions facilement accessibles et disposant des meilleures structures administratives (dans le but d'assurer un meilleur suivi des projets).

L'évolution des relations entre les acteurs du champ scolaire

Les politiques d'aides ont également des conséquences sur le fonctionnement de la gestion scolaire et sur les relations entre les différents acteurs intervenant dans le champ scolaire (tableau 3, page 61). Le découpage des réformes et leur prise en charge financière par les différents bailleurs de fonds sont parfois perçus par les parents d'élèves comme des décisions arbitraires, seulement motivées par les objectifs

¹⁴ Les élèves des écoles non formelles ne sont pas soumis aux examens. Ces écoles non formelles n'étant pas recensées par le Ministère de l'éducation de base, les données statistiques font défaut au niveau national. Dans les *écoles du village*, en 1992-93, 240 élèves étaient inscrits, en 1996-97, ils sont 13 560. Dans les *centres d'éducation pour le développement*, on estime pour l'instant les effectifs à plus de 10 000 élèves, soit un total approximatif d'environ 25 000 élèves inscrits dans les écoles non formelles.

gouvernementaux de capter la manne financière qui accompagne ces réformes. Les enseignants les rejoignent souvent dans cette analyse et sont réticents à appliquer des réformes dont la poursuite, et donc la pérennité, dépendent, de façon aléatoire, du renouvellement des financements extérieurs. Parfois, leurs revendications portent explicitement sur le rôle que l'État doit jouer en légiférant pour donner un cadre officiel aux réformes en cours¹⁵. Dans le face-à-face États/sociétés (Lange et Martin, 1995) viennent se glisser des acteurs (représentants des institutions internationales, des coopérations nationales ou des ONG) qui travestissent les relations qu'États et populations essaient de construire. Cette situation est particulièrement inquiétante dans les pays ayant connu un processus de démocratisation, où le poids financier des intervenants étrangers transforme souvent des rapports citoyens en rapports marchands.

L'implication des cadres nationaux dans les projets financés par l'extérieur posant souvent problème, les intervenants étrangers sont dorénavant obligés de contourner cette réticence par l'attribution d'avantages financiers, symboliques ou matériels. Toute réforme scolaire comporte ainsi des stages où les *per diem* constituent un complément de salaire, parfois suivi de l'attribution de primes permettant de "motiver" les fonctionnaires. L'inertie des ministères de l'Éducation est contournée par la multiplication des structures parallèles de gestion des différentes réformes¹⁶, qui nuit à la cohérence de la gestion administrative et participe au discrédit des structures étatiques. Enfin, les différents "projets" captent une partie des meilleurs cadres de l'administration, soit en les débauchant de la fonction publique (ONG), soit en les accueillant le temps d'un financement au sein de leurs structures (organisations internationales)¹⁷.

¹⁵ C'est l'une des revendications des enseignants maliens à propos de la "pédagogie convergente" (voir tableau 2), dont l'expérimentation a été financée par des fonds belges, puis américains, et dont la survie est actuellement assurée par des fonds de l'UNICEF. Qu'ils soient opposés ou favorables à cette réforme, les enseignants dénoncent l'attitude de l'État, incapable de jouer son rôle de législateur et de gestionnaire (absence de décret, d'arrêté ou simplement de circulaire...).

¹⁶ Le cas le plus récent est celui relatif aux projets liés à la scolarisation des filles, où l'inflation du nombre de cadres responsables de la scolarisation des filles grève les budgets destinés à l'aide, sans que l'efficacité de ce mode de fonctionnement soit pour l'instant convainquant.

¹⁷ Plusieurs services du ministère de l'Éducation de base du Mali se sont ainsi vus décapités par l'intégration de leurs responsables au sein des représentations locales des organisations internationales.

Tableau 3

La mise en place des réformes scolaires et l'élaboration de stratégies face à cette imposition

Réformes engagées et acteurs concernés	Stratégies développées par les bailleurs de fonds	Conséquences
<i>Scolarisation des filles</i> : cadres des ministères, chercheurs, experts...	Création d'une cellule de la scolarisation des filles au sein du ministère Voyage financé en Europe pour des cadres nationaux Financement d'équipes nationales travaillant sur la scolarisation des filles Prise en charge d'un cadre responsable de la scolarisation des filles au sein des équipes étrangères (coopérations bilatérales, ONG)	Dépendance Développement de la scolarisation des filles
<i>Double vacation</i> : cadres, directeurs d'écoles, enseignants	Financement par la Banque mondiale de cycles de formation (<i>per diem</i>) et d'une partie du surplus du salaire attribué aux enseignants	Dépendance Stratégies de résistance des enseignants Augmentation des effectifs scolarisés
<i>Langues nationales</i> : cadres, enseignants	Financement des stages de formation Financement du matériel	Dépendance Problèmes d'attribution des fonds Stratégies d'évitement des parents
<i>Éducation environnementale</i> : cadres, enseignants	Prime versée aux enseignants concernés par le programme Financement du matériel nécessaire à l'enseignement	Dépendance Arrêt de l'expérience lorsque le financement s'interrompt
<i>Limitation des redoublements dans l'enseignement primaire</i> : enseignants, parents, élèves	Condition imposée en échange des financements accordés	Plus grande fluidité des effectifs Problèmes de niveau des élèves Résistance des parents
<i>Limitation du nombre de bourses attribuées aux lycéens et aux étudiants</i> : lycéens, étudiants	Condition imposée en échange des financements accordés	Grèves, Années tronquées, années blanches

Conclusion

Le refus de l'École, qui s'était brutalement exprimé au milieu des années quatre-vingt, était révélateur du changement de comportements des familles face à l'École. Jusqu'à présent, l'enseignement primaire n'était perçu qu'en tant que palier à franchir pour atteindre l'enseignement secondaire, qui, lui, permettait l'embauche dans le secteur moderne. Mais la crise de l'emploi a remis en cause cette relation quasi automatique entre formation scolaire et travail salarié. Le refus de l'École fut l'expression populaire du désaveu de la politique économique : les populations n'adhéraient plus au projet économique des gouvernements, tout comme elles n'adhéraient plus au projet scolaire, le second étant lié de façon mécanique au premier. L'École, qui ne répondait plus aux espoirs de promotion sociale, a vu son image se modifier, et souvent, se détériorer.

Les années quatre-vingt-dix annoncent une phase nouvelle du processus de scolarisation (Lange, 1998). L'explosion des effectifs scolaires observée depuis le début de cette décennie montre bien que l'École africaine « s'institue » (Lange, 1998). La spécificité du continent africain se situe aussi au plan de l'importance des actions des bailleurs de fonds dans les performances observées. Cependant, l'ensemble des acteurs de cette évolution tentent de négocier ou de renégocier leur part d'initiative dans les choix éducatifs. Les rapports de pouvoir établis entre ces différents acteurs, même s'ils sont largement favorables à ce jour aux bailleurs de fonds, sont cependant constamment ébranlés par des dynamiques multiples, favorisées par l'incapacité des États à jouer leur rôle régulateur. De même, si le partenariat prôné lors de la Conférence de Jomtien a permis une forte mobilisation de ressources en faveur de l'éducation, il a aussi favorisé l'accroissement des disparités sociales et régionales et réduit le rôle décisionnel des États, remettant en cause l'élaboration de politiques nationales. Les effets pervers de l'aide ne se mesurent pas uniquement au plan de l'absence de politique globale. L'imposition d'une programmation par étapes, le choix des zones ou des publics retenus dépendent aussi en grande partie de l'identité du bailleur de fonds.

Mais les problèmes les plus importants se situent peut-être sur le plan des pratiques sociales générées par les flux financiers en provenance de l'extérieur. Les premières réformes scolaires africaines se sont appuyées sur des mouvements politiques qui ont su mobiliser les enseignants et provoquer l'adhésion des parents : celles des années quatre-vingt-dix se négocient et se mettent en place à la faveur d'intérêts particuliers. La question posée est celle de la validité du discours dominant sur les bienfaits supposés du retrait de l'État dans le secteur éducatif : les États peuvent-ils "impunément" se désengager du secteur éducatif, base

idéologique de l'État-nation (Lange, 1991 ; 1998) ? Et, d'une certaine façon, l'évolution de la scolarisation en Afrique nous dévoile l'influence des rapports Nord/Sud dans la construction de ces États-nations.

BIBLIOGRAPHIE

- BANQUE MONDIALE, 1988, *L'éducation en Afrique subsaharienne. Pour une stratégie d'ajustement, de revitalisation et d'expansion*, Washington, BIRD, 192 p.
- DIARRA (S.-O.) et LANGE (M.-F.), 1998, « La diversification de l'offre et de la demande en éducation au Mali », communication à l'atelier international « Savoirs et développement », Bondy, 25-27 mars, 13 p.
- GÉRARD (É.), 1997, *La tentation du savoir en Afrique. Politiques, mythes et stratégies d'éducation au Mali*, Paris, Karthala, 274 p.
- LANGE (M.-F.), 1991, « Systèmes scolaires et développement : discours et pratiques », *Politique africaine*, n° 43, octobre, pp. 105-121.
- LANGE (M.-F.), et MARTIN (J.-Y.) (éds.), 1995. « Les stratégies éducatives en Afrique subsaharienne », *Cahiers des sciences humaines*, vol. 31, n° 3, pp. 563-737.
- LANGE (M.-F.), (éd.), 1998, *L'école et les filles en Afrique. Scolarisation sous conditions*, Paris, Karthala, 254 p.
- LANGE (M.-F.), 1998, *L'école au Togo. Processus de scolarisation et institution de l'école en Afrique*, Paris, Karthala, 337 p.
- LANGE (M.-F.), et DIARRA (S.-O.), 1999, « École et démocratie : l'explosion de la scolarisation au Mali », *Politique africaine*, article à paraître.
- UNESCO, 1993, *Rapport mondial sur l'éducation 1993*, Paris, UNESCO, 125 p.
- UNESCO, 1998, *Rapport mondial sur l'éducation 1998*, Paris, UNESCO, 174 p.

Les Cahiers **ARES**

N°1 - Mai 1999

**Les enjeux
de l'éducation et des savoirs au Sud**

Éditeur scientifique

Etienne GÉRARD

Ares

IRD - 32, rue Henri Varagnat
93 143 Bondy cedex

e-mail : e.gerard@bondy.ird.fr