

PARTIE II. Le suivi de l'éducation pour tous

Chapitre 3

Lutter contre l'exclusion :

Tout près mais séparés par un fossé :
un garçon sur le chemin de l'école
à Phnom Penh, Cambodge, passe
à côté d'un enfant qui récupère
des déchets pour survivre.



© AFP/Tang Chhin Sothy

les leçons tirées de l'expérience des pays



L'éducation pour tous, telle qu'elle a été conçue lors du Forum mondial sur l'éducation de Dakar, réclame une approche globale mettant l'accent sur la nécessité d'atteindre des groupes qui, autrement, n'auraient pas accès à l'éducation et à l'apprentissage. Ce chapitre donne un certain nombre d'exemples de politiques et de programmes qui se sont montrés efficaces non seulement pour promouvoir l'éducation en général mais, plus spécifiquement, pour identifier et triompher des obstacles qui privent les catégories marginalisées des mêmes possibilités d'apprentissage que les autres. Des plans d'éducation pertinents sont essentiels pour promouvoir l'intégration de ces catégories. De tels plans réclament une répartition équitable des ressources, un nombre suffisant d'enseignants formés et motivés ainsi qu'une approche globale regroupant tous les objectifs de l'EPT.

Les plans nationaux contiennent de nombreuses propositions pour attirer davantage d'enfants à l'école.

Atteindre les exclus : qu'en disent les gouvernements ?

Les plans d'éducation nationaux de 45 pays, dont ceux des 20 pays ayant le nombre le plus élevé d'enfants non scolarisés, ont été passés en revue afin de voir quelles sont, aux yeux des gouvernements, les catégories d'enfants et d'adultes qui sont marginalisés¹ (UNESCO-IIEP, 2006).

Les groupes d'enfants et d'adultes considérés par leurs gouvernements comme marginalisés diffèrent selon les régions. Les filles et les femmes sont identifiées comme une cible prioritaire dans 16 pays d'Afrique subsaharienne et 4 pays d'Asie de l'Est et du Pacifique. En Asie du Sud et de l'Ouest, dans les pays arabes et en Turquie, ce sont les filles et les femmes, les enfants ayant besoin de soins spéciaux, ceux qui travaillent, les migrants et les familles nomades vivant dans des habitats dispersés et en zone rurale qui sont considérés comme des groupes cibles. En Amérique latine et aux Caraïbes, on qualifie de marginalisés les enfants des minorités

1. Cette revue a été effectuée pour ce *Rapport* par l'Institut international de planification de l'éducation de l'UNESCO. Elle se centre uniquement sur les documents officiels qui ont été publiés et n'inclut pas nécessairement tous les documents de planification ; elle ne reflète donc pas forcément toute l'attention accordée aux marginalisés par les gouvernements des 45 pays.

Encadré 3.1 – Enfants marginalisés en Éthiopie, en Inde, au Nigéria et au Pakistan

L'Éthiopie, l'Inde, le Nigéria et le Pakistan comptent le plus grand nombre d'enfants non scolarisés dans le monde. Les plans d'éducation de ces pays visent certains groupes d'enfants considérés comme les plus marginalisés.

- Éthiopie : enfants en retard ; enfants des communautés de pasteurs ; enfants ayant abandonné l'école ; filles ; enfants travailleurs ; enfants de villages sans école ou très éloignés des écoles ; enfants pauvres.
- Inde : enfants travailleurs ; enfants qui ne peuvent pas payer les frais de scolarité ; groupes difficiles à atteindre (enfants vivant dans des villages très petits ou dans des zones isolées où il n'existe aucune école) ; enfants de familles de migrants ; enfants des communautés pratiquant la pêche côtière ; enfants ayant besoin de soins spéciaux ; filles ; enfants de castes/tribus ; enfants de milieux urbains défavorisés ; enfants appartenant à des groupes minoritaires ; enfants vivant sous le seuil de pauvreté.
- Nigéria : enfants des populations indigènes et nomades ; enfants des écoles coraniques ; enfants handicapés ; filles
- Pakistan : enfants défavorisés des milieux ruraux et urbains, plus particulièrement filles non scolarisées ; enfants qui travaillent.

Sources : Éthiopie : ministère de l'Éducation (2002) ; ministère des Finances et de l'Économie (2002) ; Inde : ministère du Développement des ressources humaines (2003) ; Nigéria : ministère de l'Éducation (2004) ; Pakistan : ministère de l'Éducation (2003).

ethniques et linguistiques et des populations vivant dans des habitats ruraux dispersés ainsi que d'autres catégories de filles, telles que celles qui sont enceintes. Dans la plupart des pays, les filles – 24 pays – et les enfants vivant dans des habitats ruraux dispersés – 21 pays – sont le plus souvent mentionnés comme marginalisés. En revanche, d'autres groupes potentiels, tels que les orphelins, les enfants séropositifs et les enfants exploités sexuellement, sont rarement identifiés comme ayant besoin d'une attention particulière. L'encadré 3.1 donne les caractéristiques des enfants considérés comme particulièrement marginalisés en Éthiopie, en Inde, au Nigéria et au Pakistan.

Les plans nationaux contiennent de nombreuses propositions pour attirer davantage d'enfants à l'école. Une des approches les plus préconisées (citée par 22 pays) est de réduire les dépenses directes et les coûts d'opportunité liés à l'éducation par des mesures telles que la suppression des frais d'inscription ou la fourniture de matériels d'apprentissage et d'uniformes, ou encore par des initiatives susceptibles de renforcer la demande, comme l'offre de repas gratuits ou de bourses. Dix-huit pays proposent de mettre en place des mesures visant à franchir les obstacles culturels à l'éducation, notamment à celle des filles : par exemple, accroître le nombre d'enseignantes ou encore rendre les écoles accueillantes pour les filles. Huit autres pays, situés pour la plupart en Amérique latine et aux Caraïbes, envisagent d'introduire les langues locales dans le programme scolaire. Enfin, 8 plans nationaux évoquent l'idée de campagnes d'information visant les parents et la communauté dans son ensemble.

Les plans nationaux discutent également de quelques mesures clés destinées à s'attaquer aux multiples obstacles que rencontrent les personnes vivant dans des zones reculées. Dans 15 plans, l'accroissement du nombre d'écoles accessibles dans ces zones est considéré comme une priorité. D'autres mesures concernent l'augmentation du nombre d'internats et d'établissements villageois, la création d'écoles itinérantes et le ramassage scolaire. En outre, 6 pays entendent introduire des emplois du temps et des calendriers scolaires flexibles, en particulier dans les régions où les enfants travaillent à la ferme.

Les programmes d'éducation destinés aux jeunes exclus sont de plus en plus répandus (cités par 25 pays). Ils proposent une formation accélérée aux plus âgés, généralement des jeunes de 9 à 14 ans. Le Sénégal et le Guatemala, par exemple, prévoient d'introduire des cours d'alphabétisation associés à une formation profession-

nelle ou à des activités génératrices de revenus pour permettre à ceux qui ont abandonné l'école précocement de reprendre un cursus formel au niveau du premier cycle de l'enseignement secondaire.

Il subsiste encore des obstacles juridiques et constitutionnels à l'éducation dans de nombreux pays : 43 d'entre eux n'offrent aucune garantie constitutionnelle en matière d'éducation gratuite et obligatoire ; 37 limitent l'accès à l'école aux citoyens et résidents légaux, pratiquant ainsi une politique de discrimination envers les enfants de migrants, de travailleurs immigrés et de résidents temporaires². De nombreux pays réclament encore légalement un certificat de naissance pour inscrire les élèves à l'école, niant ainsi la possibilité d'être scolarisés à tous ceux qui ne possèdent pas les documents requis³ (UNESCO, 2005b). Les filles souffrent en outre de législations discriminatoires spécifiques, par exemple dans de nombreux pays africains où elles sont généralement expulsées de l'école quand elles sont enceintes.

Politiques et programmes de lutte contre l'exclusion⁴

Bien que de nombreux pays aient fait des progrès considérables en introduisant des politiques centrées sur les besoins éducatifs des enfants et des jeunes marginalisés, il existe encore de sérieux obstacles à l'entrée et à la rétention à l'école ainsi qu'à l'achèvement de la scolarité. Cette section examine les politiques clés mises en œuvre pour triompher des obstacles que doivent affronter les groupes défavorisés, plus particulièrement les très pauvres, et, parmi ceux-ci, les filles, les orphelins, les enfants malades du sida, ceux qui travaillent, les jeunes qui n'ont pas reçu d'éducation formelle, les jeunes et les enfants pris dans les conflits armés et les enfants handicapés (tableau 3.1). Certaines de ces politiques sont universelles (comme la suppression des frais de scolarité), d'autres sont ciblées. De nombreux exemples seront commentés tout au long de ce chapitre.

Tableau 3.1 : Exemples de politiques visant à lutter contre l'exclusion*

Objectif de la politique	Type d'intervention	Exemples
Réduire les coûts directs de scolarité	Supprimer les frais de scolarité ou accorder des dérogations pour ne pas les payer	En 2005, suppression par le gouvernement du Burundi des frais de scolarité dans le primaire
Mettre en œuvre des incitations financières, compenser les dépenses des ménages, pour stimuler la demande d'éducation	Offrir des bourses ou des subventions aux membres des groupes marginalisés Offrir des incitations financières aux orphelins et aux enfants vulnérables	En Gambie, Girls' Scholarship Trust Fund Programme de bourses au Swaziland
Réduire le besoin du travail des enfants par la création d'incitations	Fournir des aides en espèces et encourager les efforts des communautés en faveur des enfants qui travaillent	Programme Baljyothi dans l'État de l'Andhra Pradesh (Inde), qui permet aux enfants et aux jeunes d'aller à l'école Au Brésil, programme Bolsa Escola (fusionné en 2004 avec d'autres programmes de transfert d'argent) fournissant un supplément de revenu aux familles pauvres pour encourager l'assiduité scolaire
Offrir des possibilités de formation non formelle aux jeunes et aux adultes qui n'ont pas reçu d'éducation formelle	Offrir aux jeunes et aux adultes la possibilité de combler leurs manques en matière de formation	En Indonésie, programmes de formation donnant des équivalences. Ces programmes offrent aux jeunes et aux adultes une seconde chance de s'éduquer Au Honduras, programme scolaire communautaire Educatodos, qui donne aux enfants et aux jeunes ayant abandonné l'école une chance de compléter leur éducation de base
Offrir des possibilités d'éducation adéquate aux enfants et aux jeunes touchés par les conflits	Offrir des programmes destinés à répondre aux besoins des enfants et des jeunes après les conflits	Initiative Healing Classroom dans le nord de l'Éthiopie offrant un soutien éducatif et psychosocial aux enfants des camps de réfugiés
Assurer une éducation appropriée aux handicapés	Offrir des possibilités d'éducation destinées à répondre aux besoins des handicapés	En Uruguay, Fonds spécial pour l'éducation intégratrice destiné à intégrer les enfants atteints de handicaps dans les écoles ordinaires

* Ce tableau donne quelques types de mesures mises en œuvre pour réduire les obstacles à l'éducation. Elles ne sont pas mutuellement exclusives et peuvent être appliquées à d'autres contextes ou groupes. Par exemple, les compléments de revenu peuvent constituer une stratégie viable dans le contexte de conflits pour les enfants et les jeunes démobilisés.

2. Ces chiffres sont tirés du document du Rapporteur spécial sur l'éducation de la Commission des Nations Unies pour les droits de l'homme (HCDNUH, 2002). Il est important d'avoir à l'esprit que le manque de garantie constitutionnelle n'implique pas l'absence d'offre d'éducation. Cependant, l'existence de garanties constitutionnelles est un indicateur significatif de l'importance que les pays accordent à l'éducation en tant que droit humain fondamental devant être protégé.

3. Les enfants peuvent ne pas être en possession d'un certificat de naissance pour de nombreuses raisons qui varient selon les pays. Souvent, un tel certificat n'est pas perçu comme un droit fondamental ou bien il est payant, ce qui empêche certaines familles de se le procurer. Voir UNESCO (2005b) pour une discussion détaillée.

4. L'exclusion résulte de facteurs interreliés, tels que la pauvreté, les privations économiques, les inégalités de sexe, le lieu de résidence géographique et physique, l'environnement politique et juridique, les facteurs culturels, les maladies et les contraintes en matière de santé. Certains facteurs sont liés à l'offre d'une scolarité de qualité, à son coût et à la disponibilité de ressources éducatives. D'autres ont à voir avec les caractéristiques des ménages telles que le revenu familial et la motivation des parents. Certaines causes d'exclusion sont générales et reliées entre elles, par exemple les filles non scolarisées ont tendance à vivre en zone rurale et beaucoup d'entre elles sont séropositives ou sont malades du sida. D'autres facteurs affectent des groupes particuliers tels que les minorités ethniques ou linguistiques. Voir Sayed *et al.* (à paraître) pour une discussion du concept d'exclusion en Afrique du Sud et en Inde.

Tableau 3.2 : Frais de scolarité et autres dépenses d'éducation des ménages au Malawi (2002), Nigéria (2004), Ouganda (2001) et Zambie (2002)

	Frais de scolarité	Association parents-enseignants	Fonds de développement de l'école	Frais d'examen	Frais d'internat	Uniformes/vêtements	Livres/fournitures scolaires	Transport	
Pourcentage d'élèves dont la famille paie pour un item donné durant le cycle du primaire									
Malawi	1	–	57	3	0,3	69	83	1	
Nigéria	14	70	29	39	0,2	88	99	5	
Ouganda	13	16	57	19	1	79	98	3	
Zambie	73	67	–	2	0,2	81	98	2	
Pourcentage du total des dépenses annuelles des ménages durant le cycle du primaire									
Nigéria	7	1	1	1	–	3	3	58	
Ouganda	9	2	3	2	4	6	5	31	
Zambie	10	1	–	2	–	8	4	–	

Sources : Malawi National Statistics Office and ORC Macro (2003), Nigeria National Population Commission and ORC Macro (2004), Uganda Bureau of Statistics and ORC Macro (2001) et Zambia Central Statistics Office and ORC Macro (2003).

Entre 2000 et 2005, de nombreux pays ont supprimé les frais de scolarité.

Baisser le coût de l'éducation pour les ménages

Les enfants qui vivent dans les 20 % de ménages les plus pauvres risquent 3 fois plus de ne pas être scolarisés que ceux qui vivent dans les 20 % de ménages les plus riches (ISU/UNICEF, 2005). Dans plus de 90 pays, les dépenses directes que les ménages doivent prendre en charge restent un obstacle important à l'accès à l'enseignement primaire ainsi qu'au maintien des élèves à l'école. Ces dépenses incluent 5 types de frais (de scolarité, manuels, uniformes obligatoires, contributions aux associations parents-enseignants ou communautaires, et activités scolaires telles que les examens). L'étude de la situation de 94 pays met en évidence qu'il n'y en a que 16 où il ne faut s'acquitter d'aucune de ces charges (Banque mondiale, à paraître). Les autres frais incombant aux familles comprennent la nourriture et le transport. Le poids relatif des dépenses des ménages varie considérablement (UNESCO, 2005b). Le tableau 3.2 compare les coûts des différents items au Malawi, au Nigéria, en Ouganda et en Zambie. Au Nigéria et en Ouganda, le transport est la charge la plus importante tandis qu'en Zambie, c'est la nourriture. Au Viet Nam, les ménages contribuent pour 44 % aux dépenses totales privées et publiques d'éducation, une part importante étant consacrée aux manuels et aux uniformes. En Inde, ce pourcentage est de 43 %, les frais de scolarité et les manuels représentant la plus grande part (Bentaouet-Kattan et Burnett, 2004).

La capacité des ménages à payer peut être saisonnière. En Zambie, le pic des dépenses éducatives indispensables se situe entre janvier et mars. Or, c'est justement le moment où les revenus des ruraux sont les plus bas et où il est nécessaire d'acheter de la nourriture et des antipaludéens.

Entre 2000 et 2005, de nombreux pays ont supprimé les frais de scolarité, tels le Lesotho (2000), le Timor-Leste (2001), la République-Unie de Tanzanie (2001), le Cambodge (2001), la Zambie (2002), le Kenya (2003), Madagascar (2003), le Bénin (2004), le Mozambique (2004), le Viet Nam (2004) et le Burundi (2005). Au Kenya, l'application de cette mesure a entraîné l'arrivée de 1,2 million d'élèves supplémentaires. Au Burundi, c'est presque 500 000 élèves qui se sont présentés à l'école primaire le premier jour de classe, soit le double du nombre qui avait été prévu. Supprimer les frais scolaires résulte en une augmentation de la scolarisation et rend donc nécessaire de planifier cette poussée afin de maintenir un niveau de qualité adéquat. Pour réduire les dépenses d'éducation payées par les parents et en réponse à la disposition constitutionnelle de 1992 en faveur d'une éducation gratuite et obligatoire, le ministère de l'Éducation et des Sports du Ghana a sélectionné 40 districts défavorisés en 2004 pour y introduire un programme pilote de dotation forfaitaire par élève. Cette dotation a été donnée aux écoles pour supprimer toutes les dépenses scolaires, y compris les frais liés aux activités hors programme se déroulant dans le cadre de l'école. Ce programme a été jugé réussi, avec pour résultat d'être appliqué à l'ensemble des 138 districts du pays. Dès 2005, le nombre d'enfants scolarisés dans le primaire est passé de 3,7 à 4,3 millions, soit une augmentation d'environ 16 % (Ghana Educational Services, 2005).

Les incitations financières peuvent améliorer l'accès des marginalisés

De nombreuses études mettent en lumière les liens entre les résultats de l'éducation et la pauvreté. Les conclusions d'une étude longitudinale sur l'achèvement de l'école primaire dans

	Nourriture	Cours privés	Bulletin scolaire	Financement des activités sportives	Coûts d'entretien	Meubles, outils...	Autres	
Pourcentage d'élèves dont la famille paie pour un item donné durant le cycle du primaire								
	34	4	15	–	–	–	2	Malawi
	62	23	–	–	18	14	14	Nigéria
	20	5	–	–	–	–	22	Ouganda
	24	12	–	24	10	–	4	Zambie
Pourcentage du total des dépenses annuelles des ménages durant le cycle du primaire								
	18	5	–	–	1	1	1	Nigéria
	14	17	–	–	–	–	6	Ouganda
	62	13	–	1	–	–	1	Zambie

Bien ciblés, les programmes incitatifs où de l'argent est donné peuvent constituer des mesures importantes de promotion de l'équité.

les zones rurales du Pendjab et des provinces de la frontière nord-ouest du Pakistan montrent, par exemple, que les contraintes économiques qui pèsent sur les ménages sont un facteur clé d'explication des taux élevés d'abandon. La perte soudaine de revenu de la part d'un membre du ménage ou la naissance d'un autre enfant augmente significativement la probabilité d'abandon (Lloyd *et al.*, 2006). De même, comme l'a mis en évidence une étude de 2002 menée auprès de 1 000 ménages ruraux et urbains dans 5 régions d'Éthiopie, le degré d'aisance de la famille est le déterminant majeur du maintien à l'école des enfants de 8 ans⁵. La scolarisation des enfants est également affectée par la taille du ménage, l'ordre de naissance, la possession de bétail et la capacité de la famille à absorber les chocs économiques (Woldehanna *et al.*, 2005).

Fournir des incitations financières en faveur de la scolarisation, en compensant les dépenses des ménages, est donc une excellente stratégie pour améliorer l'accès à l'école des enfants marginalisés. De telles incitations ciblées peuvent être, par exemple, des transferts monétaires directs ou encore des sommes en espèces, des allocations ou des bourses, comme au Brésil, en Colombie, au Kenya, au Mexique, au Nicaragua et au Pakistan. Elles peuvent être conditionnées à des niveaux spécifiés de participation scolaire, d'assiduité ou d'achèvement. Elles peuvent également prendre la forme de bons à échanger contre des services spécifiques d'éducation et de santé.

Les effets de ces mesures sur l'accès et le maintien à l'école primaire sont plus importants dans les pays où le taux de scolarisation est faible, comme au Bangladesh ou au Nicaragua, que dans ceux où il est plus élevé, comme au Mexique. Les incitations financières peuvent aussi avoir un effet bénéfique sur la scolarisation dans le secondaire,

Encadré 3.2 – Allocations et bourses élargissent l'accès à l'éducation des filles

En Gambie, le Scholarship Trust Fund for Girls est destiné à accroître l'accès des filles, leur maintien et leurs performances dans les dernières années du primaire et dans le cycle secondaire. Dans les régions à faible revenu, ce fonds alloue des bourses couvrant complètement les frais de scolarité, l'achat des livres et le coût des examens, à un tiers des filles scolarisées dans des établissements à faible effectif. Dans des régions moins défavorisées, 10 % des filles qui excellent en sciences, technologie et mathématiques reçoivent des bourses leur permettant de financer tous leurs frais de scolarité. En 2004, plus de 13 800 filles du premier cycle du secondaire et plus de 2 600 du deuxième cycle du secondaire ont reçu des bourses. Un des résultats du programme est que la scolarisation des filles est passée, dans 3 régions, de 32 % en 1999 à 65 % en 2004-2005 dans le premier cycle du secondaire, et de 11 à 24 % dans le deuxième cycle du secondaire.

Source : Banque mondiale (2005b).

particulièrement pour les filles. Les preuves d'un impact à grande échelle de programmes incitatifs où de l'argent est donné se limitent principalement à l'Amérique latine⁶ (Chapman, 2006). Bien ciblés, de tels programmes peuvent constituer des mesures importantes de promotion de l'équité.

Les incitations financières aident à la scolarisation des orphelins et des enfants vulnérables

La probabilité qu'un orphelin soit scolarisé est inférieure de 13 % à celle d'un enfant ayant ses parents. En Afrique subsaharienne, presque 10 % des enfants de moins de 17 ans ont perdu au moins un de leurs parents à cause du VIH/sida (ONUSIDA, 2006). Au Kenya, la scolarisation des enfants diminue de 5 % à la mort du père et de 10 % à celle de la mère (Evans et Miguel, 2005).

5. L'étude « Young Lives » sur la pauvreté des enfants en Éthiopie (Woldehanna *et al.*, 2005) analyse les données d'une enquête menée auprès d'enfants de 8 ans dans 20 sites « sentinelles » des régions d'Addis-Abeba, d'Oromia, du SNNP (Southern nations, nationalities, and people), d'Amhara et du Tigré. Ces sites, localisés dans des zones pauvres déterminées, ont été choisis selon les critères d'identification élaborés par le gouvernement en se fondant sur l'insécurité alimentaire.

6. Des preuves moins rigoureuses sont disponibles pour d'autres pays à faible revenu ; quelques programmes de recherche sur les bourses ont été conduits, entre autres, en Gambie, au Bangladesh, en Indonésie et au Malawi (Chapman, 2006).

Des programmes de « rattrapage » offrent des équivalences à ceux qui n'ont pas achevé leur enseignement.

Les gouvernements et les ONG ont introduit des mesures pour répondre aux besoins éducatifs des orphelins dans les pays où le niveau de prévalence du VIH est élevé. Le Swaziland a élaboré un vaste programme de bourses (encadré 3.3). En Zambie, où plus de 15 % des enfants de moins de 15 ans ont perdu au moins l'un de leurs parents du VIH/sida (DeStefano, 2006), un programme de transfert d'espèces aux ménages les plus vulnérables (souvent ceux où les grands-parents s'occupent des enfants touchés par le sida) a réduit l'absentéisme scolaire de 16 % en 9 mois (Chapman, 2006). Outre l'impact direct sur la fréquentation scolaire, ce type de programmes a des effets indirects importants sur l'éducation en améliorant la santé, la nutrition et les conditions de vie des jeunes enfants.

La réduction ou l'élimination du travail des enfants peut améliorer l'assiduité scolaire

Le travail des enfants⁷ est directement lié à une pauvreté chronique généralisée. Si son incidence a diminué ces dernières années, il reste environ 218 millions d'enfants qui travaillent, dont les trois quarts ont moins de 15 ans⁸ (OIT, 2006). Sur ce

total, on estime que près de 60 % d'entre eux (126 millions) sont assujettis à ce que l'on peut considérer comme les pires formes d'exploitation des enfants.

Deux principales conventions de l'Organisation internationale du travail traitent directement du travail des enfants : la Convention sur l'âge minimum de 1973, signée par 147 pays, et ses recommandations et la Convention sur les pires formes de travail des enfants de 1999, signée par 162 pays. La première est particulièrement significative parce qu'elle oblige les pays à mettre en œuvre des politiques nationales d'abolition du travail des enfants. Par ailleurs, elle donne un âge minimum à partir duquel les enfants peuvent travailler, en le définissant comme l'âge de fin d'école obligatoire de chaque pays, et en déclarant qu'aucun enfant de moins de 15 ans ne peut travailler. La Convention de 1999 contraint tous les pays signataires à éliminer le trafic d'enfants, l'esclavage pour dettes, l'esclavage, la prostitution et autres activités illicites.

De nombreux pays ont adopté des programmes de versement d'allocations pour encourager la scolarisation des enfants en faisant en sorte de réduire ou de supprimer la nécessité

Encadré 3.3 – Bourses pour les orphelins et les enfants vulnérables : l'expérience du Swaziland

C'est au Swaziland que le taux de VIH et de sida est le plus élevé au monde, avec un taux global d'infection par le VIH qui est passé de 16,1 % au milieu des années 1990 à 42,6 % en 2004 chez les adultes (âgés de 15 à 49 ans). Le pourcentage annuel d'augmentation du nombre d'orphelins a doublé depuis 2000. Il est fort probable que l'impact de la maladie sur l'éducation est considérablement plus fort que dans d'autres pays car le Swaziland prélève encore des frais de scolarité dans le primaire et le secondaire. Avec un taux de pauvreté avoisinant les 75 % dans les zones rurales et les 50 % en ville (en 2000-2001), le financement de la scolarité est une question cruciale.

Face à cette situation, le gouvernement a commencé en 2002 à distribuer des bourses aux orphelins et à d'autres enfants vulnérables de l'école primaire et secondaire. Les financements globaux sont rapidement passés de 0,22 million de dollars des États-Unis en 2002 à 7,5 millions en 2004.

Dès 2005, 5 orphelins de père et de mère sur 6 et 3 orphelins de père sur 4 ont reçu des bourses. La scolarisation et le maintien à l'école ont augmenté ou sont restés stables, alors qu'il avait été largement anticipé que la pandémie du VIH/sida aurait pour résultat une diminution significative de la scolarité.

Cependant, la question de l'efficacité et de l'efficience du programme demeure. Certains des enfants pouvant en bénéficier n'ont pas fait de demande parce qu'ils sont incapables de fournir un certificat de naissance ou de décès de leur(s) parent(s). Par ailleurs, seuls les enfants déjà scolarisés peuvent recevoir des bourses, une condition justifiée au départ par le manque de classes et d'enseignants pour prendre en charge davantage d'enfants. La mauvaise gestion ainsi que les abus sur les fonds réservés aux bourses ont été légion : demandes pour des enfants imaginaires, demandes multiples pour le même élève, doubles donateurs, duplication des pièces justificatives pour les demandes, demandes pour les enfants ne faisant pas partie de la catégorie « vulnérable » (enfants d'enseignants, d'agents du public ou de politiciens locaux), surinflation des frais scolaires de la part des directeurs d'école et, de manière générale, grande médiocrité des compétences en matière de comptabilité. De mauvais critères de sélection et de procédure ont aggravé les problèmes. En outre, certains administrateurs d'établissements scolaires et enseignants ne sont pas bien disposés à l'égard des besoins de ces enfants. Enfin, si le total des charges scolaires excède le montant des bourses, les enfants incapables de payer la différence sont susceptibles d'être renvoyés chez eux.

Source : Bennell (2005).

7. Le travail des enfants est défini par la Convention 138 de l'OIT de 1973 qui précise l'âge minimum pour travailler : il ne peut être inférieur à l'âge d'achèvement de l'école obligatoire et l'enfant doit avoir au moins 14 ans.

8. Il y avait 246 millions d'enfants qui travaillaient en 2000.

de leur travail. Le Brésil, par exemple, a élaboré plusieurs programmes pour réduire la pauvreté et les inégalités en liant le versement aux familles pauvres d'un revenu minimum à l'acceptation d'objectifs de développement humain tels que l'envoi de leurs enfants à l'école ou les visites médicales. Le programme Bolsa Escola a été mis en œuvre pour stimuler l'assiduité scolaire, réduire le travail des enfants et augmenter le niveau éducatif à travers des incitations financières accordées aux familles pauvres. Dès 2002, presque toutes les municipalités brésiliennes avaient adhéré au programme, lequel a soutenu les familles de 5 millions d'enfants (Cardoso et Portela Souza, 2003). En 2004, Bolsa Escola a fusionné avec plusieurs autres programmes de transfert de revenu pour former le programme Bolsa Família⁹. Depuis le début des années 1990, le travail des enfants a diminué et la fréquentation scolaire a augmenté. En 2000, 92 % des filles et 84 % des garçons âgés de 10 à 15 ans allaient à l'école et ne travaillaient pas, alors que 5 % des filles et 9 % des garçons allaient à l'école tout en travaillant. Le programme de transfert d'argent a permis aux enfants qui étaient auparavant non scolarisés et qui travaillaient d'aller à l'école (Cardoso et Portela Souza, 2003).

Les efforts des communautés qui proposent des formes d'enseignement flexibles et pertinentes constituent également des stratégies de lutte contre le travail des enfants, comme le montre le programme Baljyothi en Inde (encadré 3.4).

Une formation de la seconde chance pour les jeunes et les adultes

De nombreux adolescents ne vont plus à l'école et ne bénéficient d'aucune possibilité de formation non formelle. Si l'on ne considère que le Bangladesh, l'Inde, le Népal et le Pakistan, cela concerne 250 millions de jeunes âgés de 11 à 18 ans (Robinson, 2004). Les adultes et les jeunes ont besoin de pouvoir accéder à une formation de la seconde chance. Différents programmes de « rattrapage » non formels offrent des formations équivalentes à des personnes qui ont suivi un enseignement primaire mais ne l'ont pas achevé. En voici quelques exemples.

- La loi indonésienne de 2003 sur l'éducation pourvoit des formations non formelles pour remplacer, compléter et/ou améliorer l'éducation formelle. Ces formations offrent un ensemble de programmes dont le niveau est équivalent à celui du primaire et des premier et deuxième cycles du secondaire. En 2005, plus de 500 000 personnes en ont bénéficié. Cependant, moins de 25 % d'entre elles ont

Encadré 3.4 – Lutter contre le travail des enfants dans l'Andhra Pradesh : le programme Baljyothi

L'Andhra Pradesh est l'État de l'Inde qui compte le plus grand nombre d'enfants qui travaillent. En 2002, 20 % des enfants de l'État âgés de 5 à 14 ans travaillaient à plein temps et 60 % d'entre eux n'étaient jamais allés à l'école. Un peu plus de la moitié étaient des filles. Le gouvernement de l'État a collaboré avec une ONG, Pratyamnya, afin de donner aux enfants de 10 à 14 ans qui travaillent des possibilités d'éducation. Le programme Baljyothi est le fruit de cette collaboration.

Ce programme a ouvert près de 250 écoles, pour les enfants qui travaillent, dans les bidonvilles où n'existe aucune école publique. Il s'appuie sur un fort soutien de la communauté et utilise des stratégies variées pour attirer les enfants. Les écoles appliquent les programmes de l'État de façon à ce que les enfants puissent éventuellement rejoindre l'école publique : 1 100 l'ont fait en 2000, après 5 ans d'application du programme. Depuis, plus de 31 000 élèves ont été scolarisés dans les écoles Baljyothi, 18 473 filles et 12 696 garçons. Dans le bidonville de Borabanda, où Baljyothi a débuté, il ne restait plus que 200 enfants non scolarisés en 2000 alors qu'on en comptait 6 000 au moment du lancement du programme.

Source : Jandhyal (2003).

passé leur examen national cette année-là¹⁰ (ministère de l'Éducation nationale indonésien, 2005 ; Yulaelawati, 2006).

- L'Ouganda a élaboré un programme d'éducation de base d'une durée de 3 ans pour les zones urbaines pauvres, qui offre un enseignement non formel de base à des enfants et adolescents âgés de 9 à 18 ans vivant en ville et non scolarisés. Ce programme est modulaire et contient des versions adaptées des principales matières enseignées aussi bien à l'école primaire qu'en formation préprofessionnelle (Katahoire, 2006).
- Depuis le milieu des années 1990 en Inde, les programmes de l'Open Basic Education (OBE) visent les néoalphabétisés qui ont achevé avec succès une formation d'alphabétisation et de postalphabetisation. Les participants peuvent choisir d'apprendre en hindi, en anglais ou dans une langue régionale ; il n'y a pas de limite d'âge. Le programme offre une formation à trois niveaux, chacun étant équivalent à un niveau d'éducation de base dans le système d'enseignement formel¹¹. Les apprenants passent leurs examens quand ils se sentent prêts. Le ministère du Développement des ressources humaines et les employeurs reconnaissent les certificats de l'OBE, lesquels peuvent par ailleurs être utilisés pour entrer dans l'enseignement secondaire ou postsecondaire.

9. Le programme Bolsa Família offre un soutien unique aux ménages pauvres qui atteignent des objectifs tels que la fréquentation scolaire. Alors que chacun des programmes antérieurs mettait l'accent sur une action particulière (par exemple, promouvoir la scolarisation, les soins de santé ou la nutrition), tous accordaient des aides financières en gros aux groupes de bas niveau de revenu. Les évaluations du nouveau programme ne sont pas encore disponibles.

10. Sur ce total en 2005, 7 290 « apprenants ciblés » ont suivi le programme A (primaire), 416 605 le programme B (premier cycle du secondaire) et 23 713 le programme C (deuxième cycle du secondaire).

11. Le niveau A de l'OBE est équivalent à celui des classes 1 à 3, le niveau B à celui des classes 4 et 5 et le niveau C à celui des classes 6 à 8 du système formel de scolarisation.

De nouvelles formes de guerre pratiquées aussi bien par les armées que par les seigneurs de guerre, visent les enfants et les jeunes pour en faire des soldats.

- En 1995, le gouvernement du Honduras a créé Educatodos, un programme alternatif visant 540 000 jeunes et adultes non scolarisés (âgés de 19 ans ou plus) qui n'avaient pas achevé leurs 9 années d'éducation de base. Ce programme est mis en œuvre dans différents lieux, tels qu'usines, micro-entreprises, ONG, établissements publics, centres de formation professionnelle et écoles, ce qui le rend accessible aux apprenants de tout âge. L'ensemble des apprentissages est centré sur l'élève. Flexible, le programme nécessite 2 heures 30 de travail en groupe par jour. Il s'appuie sur des facilitateurs volontaires, issus de différents milieux académiques et économiques, comme les enseignants. Ces volontaires perçoivent des appointements et des indemnités de transport et de nourriture. Educatodos a très bien réussi à élever le profil éducatif des jeunes et des adultes non scolarisés. Depuis sa mise en œuvre, il a touché plus de 500 000 apprenants pour le programme de niveau du primaire (années d'études allant de 1 à 6). Le taux d'achèvement de ce programme a été en moyenne de 60 % entre 1996 et 2003 (Schuh-Moore, 2005).

La force des programmes de formation non formelle pour les jeunes et les adultes réside dans le fait qu'ils s'adaptent aux contextes locaux. Ils sont efficaces quand ils se fondent sur la communauté et combinent l'utilisation de langues locales, de programmes pertinents et un travail productif. Mais ils doivent relever deux défis. Premièrement, il est important de s'assurer qu'ils n'alourdissent pas le fardeau financier des zones les plus pauvres et des catégories de la population les plus défavorisées (Rose, 2003). Deuxièmement, l'éducation non formelle est encore perçue comme une éducation au rabais, donnée par des enseignants et des équipes moins qualifiés que ceux de l'éducation formelle et bénéficiant de soutiens politiques et financiers inadéquats.

Offrir une éducation pertinente aux enfants et aux jeunes touchés par les conflits

Bien que le nombre de conflits armés¹² soit en diminution dans le monde entier et que les guerres causent moins de victimes qu'il y a 20 ans (Centre de sécurité humaine, 2005), les conflits armés continuent d'avoir des conséquences terribles sur la population civile : installation d'une situation de non-droit, insécurité totale, violations des droits de l'homme, accroissement des maladies et de la malnutrition, absence de services éducatifs et sanitaires de base. La plupart des guerres se déroulent dans les pays pauvres, l'Afrique et l'Asie

en portant le fardeau le plus lourd (Project Ploughshares, 2005). Depuis le début de ce siècle, le nombre de victimes liées aux combats en Afrique subsaharienne a été plus élevé que le nombre de morts et de blessés dans le reste du monde (Centre de sécurité humaine, 2005).

Alors que la tendance à la diminution des conflits militaires a provoqué une réduction continue de la population des réfugiés dans le monde, estimée actuellement à 19 millions (HCR, 2006), elle n'a pas eu le même effet à l'échelle des déplacements internes. Depuis décembre 2005, quelque 24 millions de personnes ont été déplacées dans leur propre pays à la suite d'un conflit (Centre pour la surveillance des déplacements internes, 2006).

La nature des conflits est en train de changer. De nouvelles formes de guerre (Singer, 2004), pratiquées aussi bien par les armées que par les seigneurs de guerre, visent les enfants et les jeunes pour en faire des soldats (carte 3.1). Comme toujours plus de jeunes sont entraînés dans des conflits à long terme, l'éducation offre une voie de plus en plus efficace pour réduire les tensions et promouvoir la tolérance et d'autres valeurs menant à la paix.

L'offre de services d'éducation de base pendant et après les conflits doit prendre en compte les expériences très spécifiques de la guerre et préparer les enfants et les jeunes à la paix et à la réconciliation nationale. Au Burundi, un programme d'éducation à la paix a pour objectif d'apprendre aux enseignants et aux élèves des valeurs telles que la confiance, le respect, la tolérance et la solidarité. Cet apprentissage est intégré aux programmes du primaire dans des matières comme la langue kirundi, l'art, l'éducation à l'environnement, la musique et les sports, et, au niveau du secondaire, dans l'éducation civique (Rwatabagu, 2006).

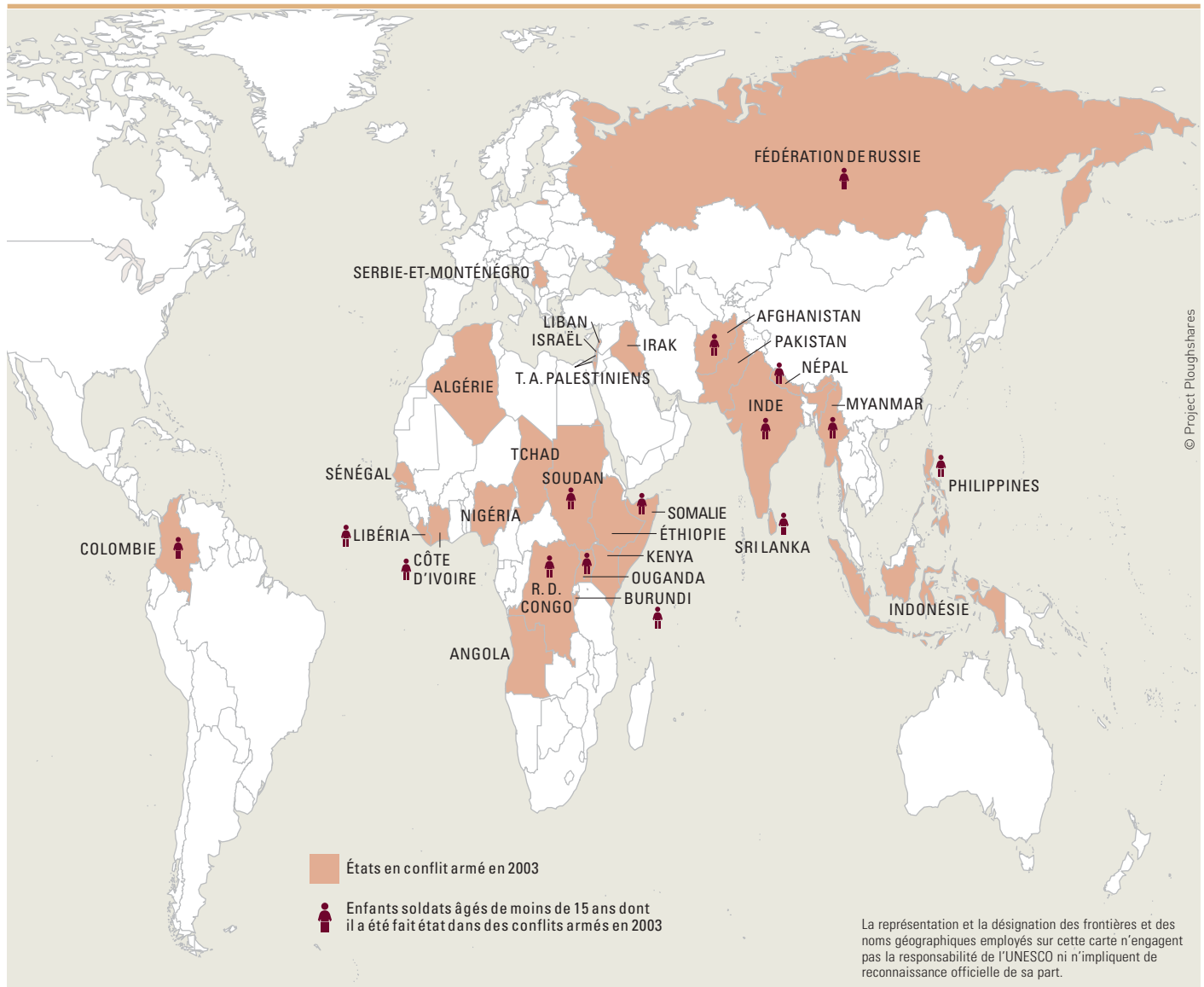
Un autre enjeu est celui des enfants soldats. En Sierra Leone par exemple, les Nations Unies ont désarmé et démobilisé quelque 48 000 anciens combattants, dont près de 7 000 enfants (Becker, 2004) : les anciens enfants soldats ont été conduits dans des camps de démobilisation puis ont été immédiatement transférés dans des centres de soins intermédiaires où ils ont reçu des soins médicaux et psychologiques et une formation, tandis que tout était mis en œuvre pour qu'ils puissent réintégrer leur famille. Des enfants âgés de 10 à 14 ans ont suivi un programme d'éducation à « réponse rapide » qui leur a permis de reprendre une formation de niveau du primaire. Un programme communautaire, intitulé Community Education Investment Programme et lancé par l'UNICEF, a soutenu les écoles communautaires

12. Un conflit armé est défini comme un conflit politique dans lequel les combats impliquent les forces armées d'au moins 1 État (une ou plusieurs factions armées cherchant à contrôler tout ou partie de l'État) et le nombre de tués est d'au moins 1 000 personnes lors des combats ayant lieu pendant toute la durée du conflit (Project Ploughshares, 2005).

Carte 3.1 : Enfants et conflits armés en 2003

La grande majorité des conflits armés implique le recrutement d'enfants soldats de moins de 18 ans.

En 2003, il a été fait état de la présence d'enfants de moins de 15 ans dans plus de la moitié des pays en guerre.



D'après la carte des Nations Unies.

Sources : Project Ploughshares (2003) ; Coalition to Stop the Use of Child Soldiers (2004). L'existence d'un conflit armé dans un pays ne veut pas forcément dire que tous les enfants sont concernés.

pour qu'elles puissent recevoir des enfants soldats. Les organisations de protection des enfants ont contrôlé le processus¹³ (Caramés *et al.*, 2006).

Un nombre significatif de filles sont impliquées dans de nombreux conflits armés mais elles sont peu intégrées aux programmes de démobilisation. Elles sont peut-être négligées parce qu'elles n'ont pas directement participé aux combats. Elles-mêmes peuvent se montrer réticentes à suivre des activités de réhabilitation du fait du stigmate de l'abus sexuel qui pèse sur elles, un point

commun à tous les conflits (Becker, 2004). Des 6 845 enfants soldats démobilisés en Sierra Leone, seuls 506 étaient des filles (Caramés *et al.*, 2006).

Atteindre le monde des handicapés

Les handicapés, au nombre de 600 millions dans le monde selon les estimations, sont limités par des barrières à la fois physiques et sociales dans leur capacité à participer pleinement à la vie sociale et culturelle. Près de 80 % des handicapés vivent dans les pays en développement. Selon les

13. Le Disarmament, Demobilization and Reintegration Programme décrit ici a été géré par l'UNICEF et mis en œuvre en collaboration avec Caritas, l'International Rescue Committee, Handicap International et Save the Children UK. Il a été financé par l'Irlande, le Japon, les Pays-Bas, la Norvège, la Suisse et l'UNICEF.

En 2004, plus de la moitié des 124 pays en développement pour lesquels on dispose de données ont dépensé moins de 4,8 % de leur PNB.

estimations, plus d'un tiers des enfants non scolarisés sont infirmes et, en Afrique, moins de 10 % d'entre eux vont à l'école (Balescut et Eklind, 2006). Seuls 45 pays environ au monde ont des législations garantissant les droits des personnes souffrant de handicaps (Schindlmayr, 2006).

Les enfants infirmes ont les mêmes droits à l'éducation que tous les enfants, comme le stipulent la Convention relative aux droits de l'enfant, les Règles pour l'égalité des chances des handicapés et la Déclaration de Salamanque sur les besoins éducatifs spéciaux (Balescut et Eklind, 2006). Un groupe de travail est en train d'élaborer un avant-projet de convention sur les droits humains pour promouvoir et protéger les droits et la dignité des personnes handicapées, un processus présenté dans la résolution 56/168 de l'Assemblée générale des Nations Unies le 19 décembre 2001. Si cette convention est adoptée et ratifiée, la première convention sur les droits de l'homme du XXI^e siècle garantira aux personnes handicapées les mêmes droits que tout un chacun (Schindlmayr, 2006).

Les vues divergent sur les meilleures façons de venir à bout de l'exclusion des handicapés. Certains éducateurs du système ordinaire et certaines organisations de handicapés plaident

pour des services séparés et spécialisés. Ils suggèrent que pour des personnes atteintes de certains types d'infirmités (par exemple les personnes sourdes, aveugles ou les deux), de petites unités et écoles spécialisées sont nécessaires. Les partisans d'une éducation inclusive font remarquer que les enfants infirmes réussissent mieux dans les établissements ordinaires que dans les établissements spécialisés. L'Uruguay est un exemple de pays promouvant une politique d'intégration (encadré 3.5).

Élaborer des plans d'éducation pertinents

La section précédente a mis en lumière des exemples prometteurs de politiques et de programmes destinés à supprimer les barrières qui empêchent les enfants les plus pauvres et les plus défavorisés du monde d'accéder à l'éducation. Parmi les difficultés que les pays affrontent, lorsqu'ils mettent en œuvre de tels programmes, figurent les coûts administratifs élevés liés à une gestion efficace et les risques de corruption et d'abus. Plus important encore, le succès de tels programmes dépend de leur intégration dans une sorte de plan d'éducation d'ensemble susceptible d'entraîner un remaniement complet du système éducatif lui-même. Pour répondre avec succès aux besoins éducatifs des handicapés, il faut mettre en œuvre des stratégies multiples. Le Bangladesh, par exemple, a accru la scolarisation des filles par un ensemble de mesures telles que l'accroissement des places à l'école, l'encouragement du pluralisme dans l'offre éducative (écoles gérées par l'administration publique ou par des religieux ou encore par les ONG) et la mise en place d'interventions ciblées incitatives à leur égard – comme le versement d'indemnités – afin de réduire des contraintes telles que les coûts d'éducation perçus comme élevés ou réellement élevés. Le Bangladesh a été capable de développer l'éducation des filles parce que sa stratégie est globale, plurielle et couplée à un engagement de réforme de l'éducation dans son ensemble (UNESCO, 2005b).

Mettre fin à l'exclusion ne peut se faire par un seul type d'intervention. Il faut une approche intégrée et globale en termes de planification de l'éducation. Quels sont donc les traits clés d'un plan d'éducation pertinent ? Un cadre financier et des fonds adéquats, le recrutement d'enseignants efficaces et la capacité à développer l'éducation secondaire sont discutés ci-dessous.

Encadré 3.5 – Intégration des enfants atteints de handicaps dans les classes ordinaires : l'exemple de l'Uruguay

En Amérique latine, l'Uruguay est considéré comme pionnier en matière d'intégration des enfants handicapés physiques dans les classes ordinaires. Il a formulé sa politique d'éducation spéciale en 1985, ce qui l'a amené à lancer des initiatives novatrices et modernes telles que la suppression des classes spécialisées pour les handicapés. Ces classes ont été remplacées par des classes ordinaires offrant un soutien individuel. Des enseignants itinérants spécialisés ont été embauchés pour répondre aux besoins éducatifs des handicapés dans ces classes. Grâce à cette initiative, 3 900 enfants handicapés ont intégré avec succès les classes normales, dans lesquelles ils bénéficient d'une aide personnalisée.

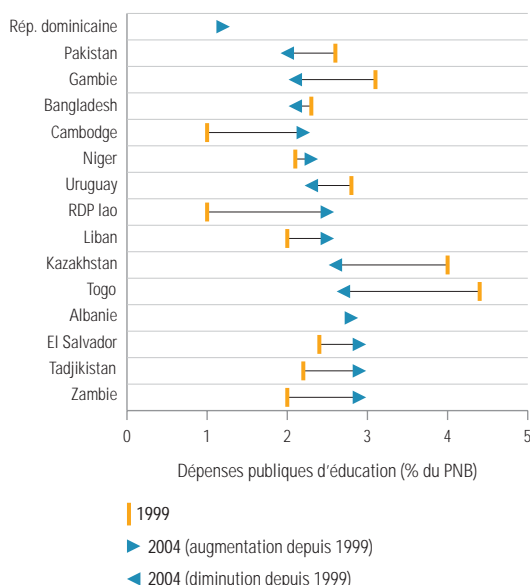
L'Uruguay a créé un fonds spécial pour l'éducation intégratrice, qui promeut des pratiques d'intégration dans les classes ordinaires pour aider celles-ci à prendre en charge les enfants handicapés. La politique globale du pays a pour but de garantir que tous les enfants reçoivent une éducation de base de qualité. Malgré des problèmes économiques récents, l'Uruguay continue de financer cette politique d'intégration.

Source : Skipper (2005).

Financer l'EPT : davantage de dépenses mieux ciblées

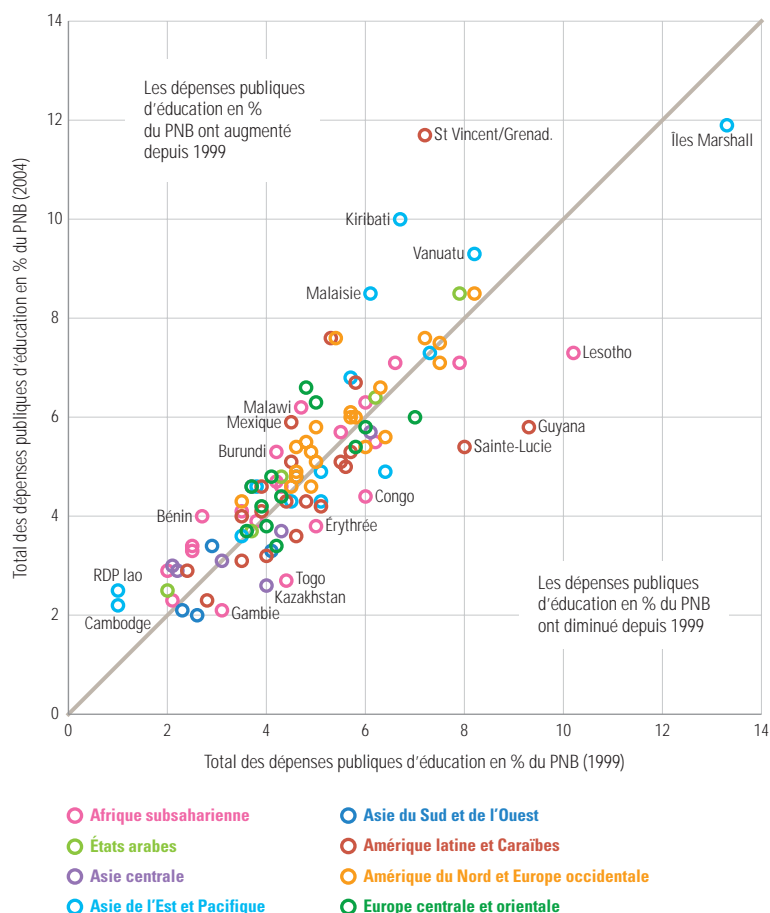
Les niveaux de financement de l'enseignement en général et du primaire en particulier sont des indicateurs clés de l'engagement d'un gouvernement dans la réalisation de l'objectif de l'éducation pour tous. S'il n'existe pas de comparaisons globales claires, on sait que les pays les plus développés dotés de systèmes éducatifs avancés dépensent généralement entre 5 et 6 % de leur PNB pour l'éducation. En 2004, plus de la moitié des 124 pays en développement pour lesquels on dispose de données ont dépensé moins de 4,8 % de leur PNB. Dans 15 de ces pays – dont plusieurs sont loin de réaliser les objectifs de l'EPT, tels que le Niger ou le Pakistan –, cette part était en dessous de 3 % et pour 6 d'entre eux, elle avait même diminué par rapport à 1999 (figure 3.1). Il y a pourtant des exceptions. La part du PNB a dépassé les 7 % au Cap-Vert, au Kenya, au Koweït, au Lesotho, en Malaisie, en Namibie et en Tunisie. On voit donc que l'évolution générale des dépenses depuis 1999 est contrastée. Des 106 pays présentant des données comparables à la fois en 1999 et en 2004, environ les deux tiers ont augmenté la part du PNB consacrée aux dépenses publiques d'éducation, certains de façon considérable (figure 3.2). Des progressions de 30 % ou plus ont été enregistrées dans 18 pays¹⁴. À l'inverse, cette part a régressé dans 41 pays, en particulier en Amérique latine (où elle a chuté

Figure 3.1 : Pays consacrant moins de 3 % de leur PNB à l'éducation, 2004



Source : annexe, tableau statistique 11.

Figure 3.2 : Total des dépenses publiques d'éducation en part du PNB



Source : annexe, tableau statistique 11.

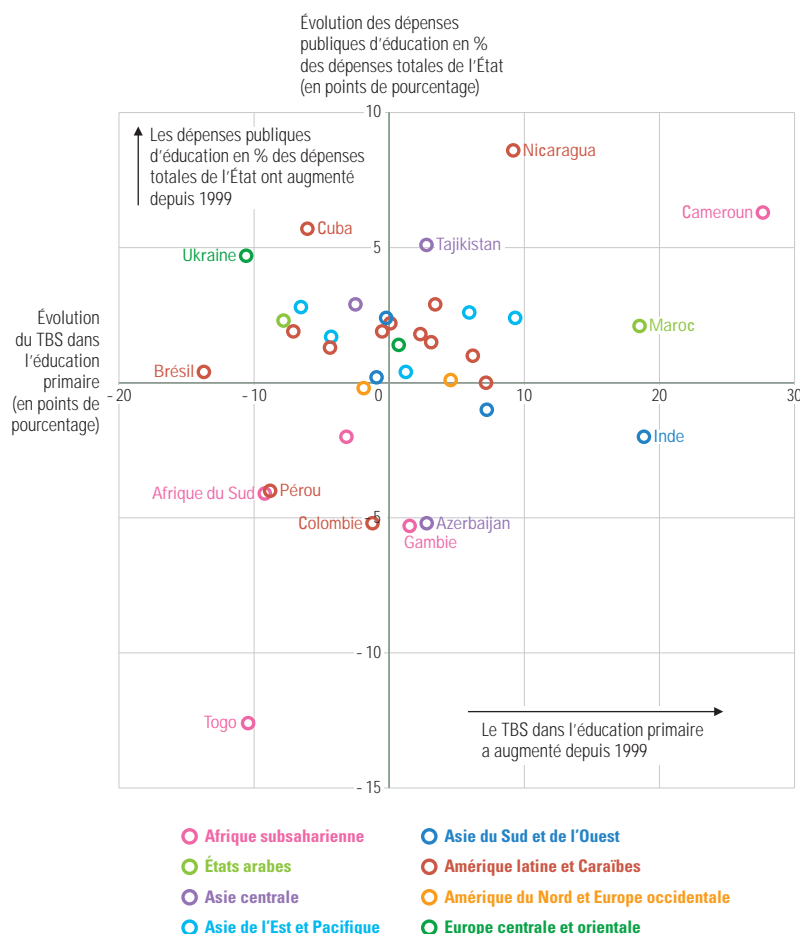
dans 12 des 21 pays pour lesquels on dispose de données) et en Asie du Sud et de l'Ouest (dans 3 des 5 pays où les données sont disponibles).

La part des dépenses publiques dévolues à l'éducation est un indicateur de l'importance portée au secteur en relation avec les autres priorités nationales. Cette part va de 10 % à plus de 40 % dans la grande majorité des pays disposant de données pour 2004 (voir, en annexe, le tableau statistique 11). L'éducation représente plus d'un quart du budget de l'État aux Comores, au Kenya, en Malaisie, au Maroc, en Oman, en Thaïlande et au Tuvalu. À l'autre bout du spectre, on trouve des pays tels que la République dominicaine, la Gambie, l'Indonésie, la Jamaïque et Panama qui consacrent moins de 10 % des dépenses du gouvernement central à l'éducation.

Pour à peu près trois quarts des 36 pays pour lesquels les données sont disponibles pour 1999 et 2004, la part de l'éducation dans le budget global de l'État s'est accrue (figure 3.3). Au Cameroun,

14. Barbade, Bénin, Burundi, Cambodge, Chypre, Géorgie, Kenya, République démocratique populaire lao, Liban, Madagascar, Malawi, Malaisie, Mexique, Pologne, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Tadjikistan, Vanuatu et Zambie.

Figure 3.3 : Évolution des dépenses publiques d'éducation dans une sélection de pays et évolution du TBS dans l'éducation primaire entre 1999 et 2004



Source : annexe, tableaux statistiques 5 et 11.

à Cuba, en Géorgie, au Nicaragua, au Tadjikistan et en Ukraine, ces augmentations ont atteint 30 %, voire plus. Des diminutions substantielles (plus de 15 % de réduction de la part réservée à l'éducation) ont été enregistrées en Azerbaïdjan, en Colombie, en Gambie, en Inde et au Pérou.

Dans la majorité des pays qui ont accordé une priorité relativement élevée à l'éducation dans les dépenses publiques depuis 1999, le résultat a été positif pour le système éducatif, comme le montre l'accroissement du TBS dans l'enseignement primaire. D'autres pays, tels que l'Inde, ont réussi à accroître la couverture sans changements majeurs dans la part des financements publics alloués à l'éducation ; d'autres, au contraire, ont vu leur TBS diminuer alors que la part du budget consacré à l'éducation a augmenté. Au total, l'efficacité de la dépense publique est aussi importante que la part du budget allouée à l'éducation.

La section précédente a mis l'accent sur la nécessité, pour les gouvernements, de supprimer ou de réduire les dépenses des ménages pour l'éducation telles que les frais scolaires. De nombreux gouvernements l'ont fait. Cependant, ce type d'initiatives peut avoir des répercussions sérieuses sur les finances publiques (encadré 3.6).

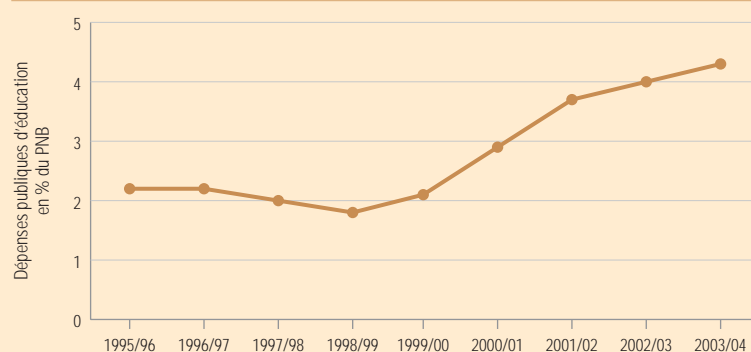
Trouver un juste équilibre des dépenses entre cycles scolaires et entre régions

Alors que le pourcentage du PNB et le montant total des dépenses consacrées par les gouvernements à l'éducation sont des indicateurs importants de leur engagement, la répartition des dépenses entre les différents échelons du système et entre régions et subrégions est également significative.

Encadré 3.6 - Financement de l'éducation et suppression des frais de scolarité : l'expérience tanzanienne

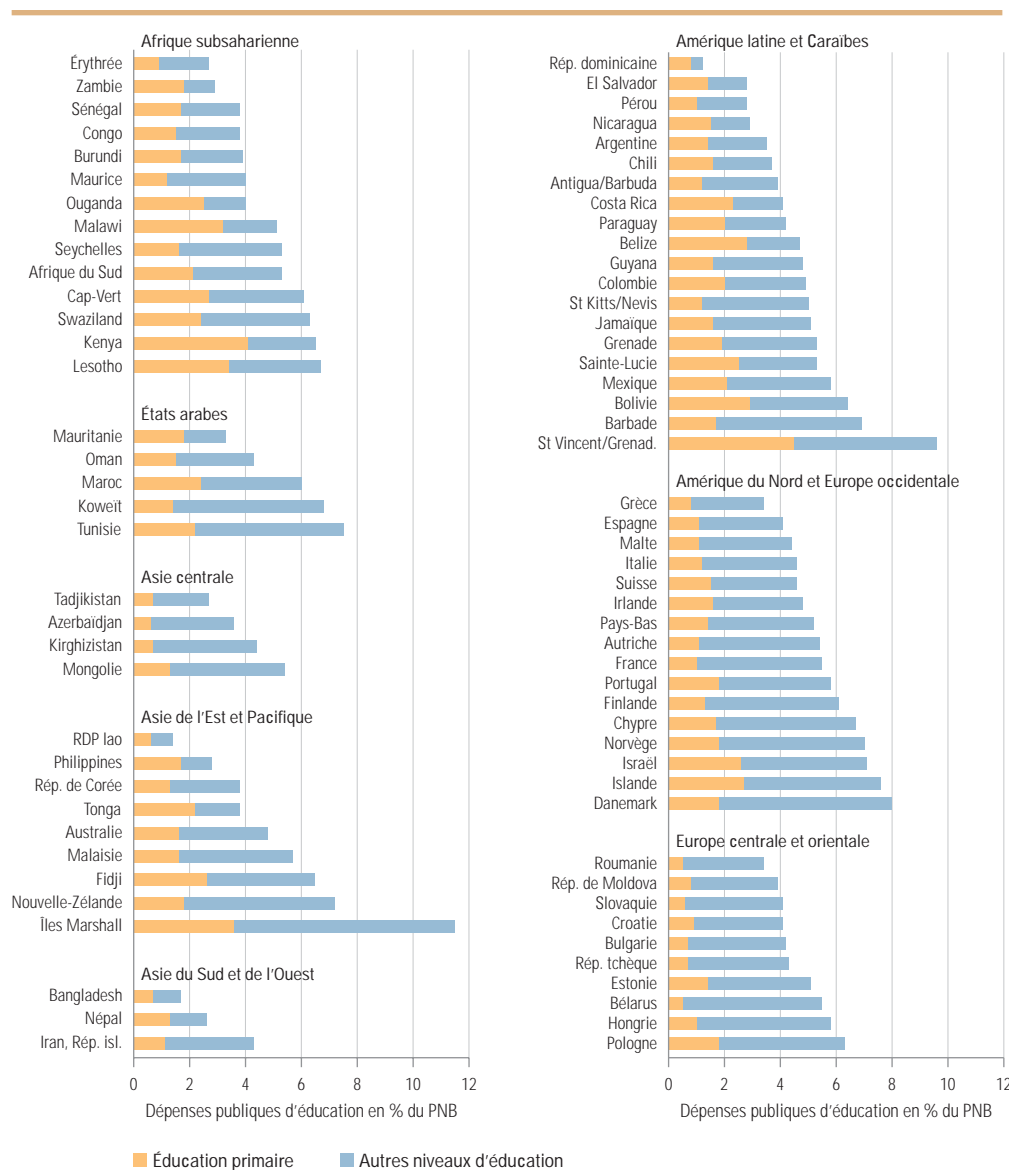
La République-Unie de Tanzanie a supprimé les frais de scolarité en 2001, ce qui a causé une forte augmentation de la scolarisation et a fait monter très rapidement les dépenses publiques pour compenser la perte de recettes qui en a découlé. Les dépenses publiques d'éducation sont passées de 2,1 % du PIB en 2000 à 4,3 % en 2004 (figure 3.4). La part des dépenses d'éducation en pourcentage du PIB et du total des dépenses publiques montre l'importance croissante accordée par la Tanzanie à l'éducation dans ses priorités nationales, comme en témoigne tout particulièrement la suppression des frais de scolarité.

Figure 3.4 : Priorité donnée aux dépenses publiques d'éducation par la République-Unie de Tanzanie (1995/96-2004/05)



Source : République-Unie de Tanzanie (2005).

Figure 3.5 : Part de l'éducation primaire dans le total des dépenses publiques d'éducation dans une sélection de pays



Note : les pays sont classés selon l'ordre croissant des dépenses publiques d'éducation en % du PNB.

Source : base de données de l'Institut statistique de l'UNESCO.

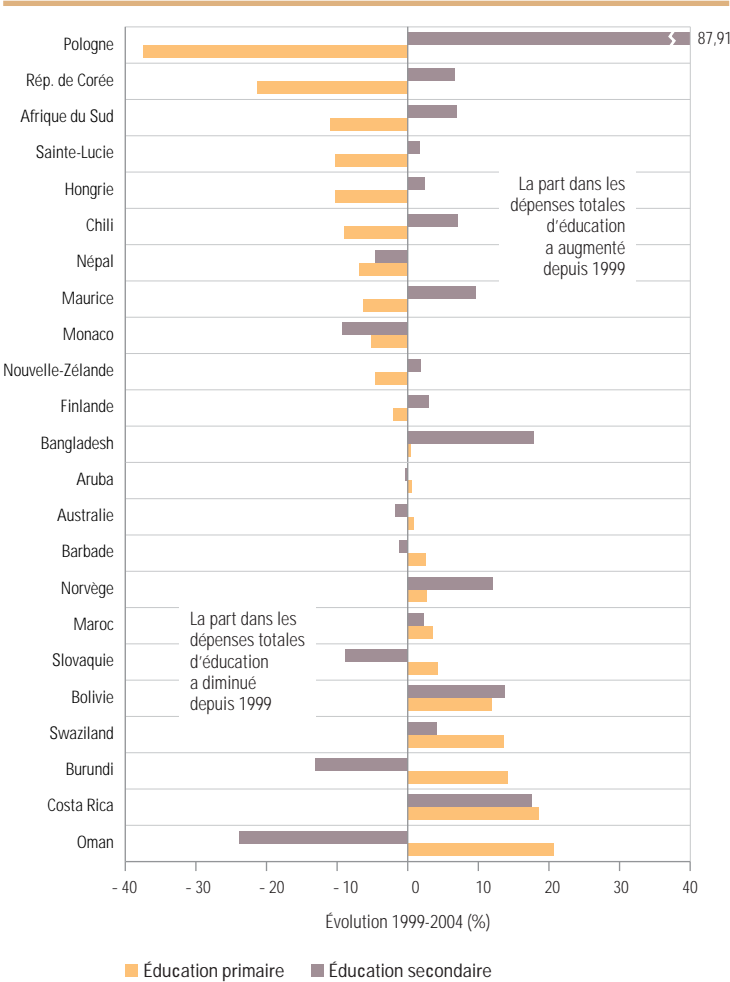
La plupart des pays ont consacré moins de 50 % de leur budget total d'éducation au primaire en 2004.

La plupart des pays pour lesquels on dispose de données ont consacré moins de 50 % de leur budget total d'éducation au primaire en 2004 (figure 3.5). Ceci est particulièrement préoccupant pour ceux qui sont encore loin des objectifs de l'EPT, tels que l'Érythrée ou le Koweït. En pourcentage du PNB, cela veut dire que la dépense publique en matière d'éducation primaire est inférieure à 2 % dans les trois quarts des 90 pays disposant de données, un tableau alarmant pour des pays encore assez loin de réaliser l'EPU. Parmi les pays qui consacrent

moins de 2 % au primaire figurent le Bangladesh, la République islamique d'Iran et le Népal pour l'Asie du Sud et de l'Ouest ainsi que 16 pays d'Afrique subsaharienne (parmi ceux pour lesquels on dispose de données).

La course aux fonds entre le primaire et le secondaire en particulier risque de s'intensifier, du fait que la progression de l'EPU va nécessiter l'expansion de l'enseignement secondaire (un point discuté plus loin dans ce chapitre). Ce changement est déjà perceptible dans les pays qui ont atteint ou sont proches de l'EPU (figure 3.6).

Figure 3.6 : Dépenses en faveur de l'éducation primaire et secondaire, en % du total des dépenses ordinaires d'éducation. Évolution de 1999 à 2004 pour une sélection de pays



Source : Base de données de l'Institut statistique de l'UNESCO.

Cependant, même dans des pays où l'enseignement primaire n'est pas encore universel, comme au Bangladesh et au Népal, la part consacrée à cet enseignement a diminué depuis 1999. Même si l'éducation primaire est la priorité de la plupart des États, le montant des financements qui lui sont attribués au niveau mondial semble être encore loin de ce qui est nécessaire pour accélérer les progrès vers l'EPT.

Des enseignants pour l'EPT : une ressource cruciale mais sous-évaluée

Le chapitre 2 a montré comment le manque alarmant d'enseignants formés est un obstacle à la réalisation des objectifs de l'EPT, surtout en Afrique subsaharienne. Des stratégies clés existent pour augmenter la motivation des

enseignants, particulièrement de ceux qui travaillent dans les zones rurales.

Motivation des enseignants et incitations

Les préoccupations se font toujours plus vives quant à la profonde inadéquation des incitations existantes (monétaires ou pas) destinées au recrutement d'enseignants pleinement impliqués dans leur travail et à leur maintien dans des régions où les défis de l'EPT sont les plus grands. C'est là le principal résultat de recherches menées au Ghana, en Inde, au Lesotho, au Malawi, en Sierra Leone, en République-Unie de Tanzanie et en Zambie (Bennell et Akyeampong, 2006). Dans 5 de ces pays, plus d'un tiers des enseignants interrogés ont indiqué que leurs collègues d'école étaient « peu » ou « très peu » motivés. Le niveau de motivation des instituteurs du primaire varie beaucoup à l'intérieur de chaque pays. Ce qui s'apparente à une crise de vocation a des conséquences d'une portée considérable sur l'EPT. Un résultat clé est qu'enseigner dans les zones rurales est plus difficile qu'en ville, principalement à cause des conditions de travail et de vie médiocres. Ce manque d'attractivité de la vie et du travail dans les zones rurales signifie que les enseignants s'opposent fortement à leur affectation dans des postes à la campagne. En conséquence, les écoles rurales recrutent moins d'enseignants qualifiés et expérimentés (tableau 3.3), leur taux de remplacement est plus élevé et ils travaillent plus que leurs collègues des villes. L'encadré 3.7 décrit des mesures destinées à accroître les incitations pour aller enseigner dans une zone rurale.

Plusieurs pays latino-américains ont introduit des stratégies d'incitations pour augmenter le recrutement des enseignants et améliorer leurs performances, globalement et non pas juste dans les zones rurales. La réforme financière brésilienne de péréquation fournit des financements aux États et aux gouvernements locaux pour embaucher, former et améliorer les salaires

Tableau 3.3 : Enseignants du primaire non qualifiés selon le pays* (pourcentage arrondi)

Pays	Milieu rural	Milieu urbain
Ghana	18	4
Lesotho	35	5
Malawi	77	86
R.-U. Tanzanie	62	29
Sierra Leone	43	11
Zambie	29	9

* En pourcentage du nombre total d'enseignants dans les écoles sur lesquelles porte cette enquête.
Source : Bennell et Akyeampong (2006).

Encadré 3.7 – Incitations pour les enseignants du milieu rural : ce qui fonctionne

Il est possible de pourvoir les postes dans les zones reculées et en milieu rural quand les enseignants sont convenablement indemnisés et leurs conditions de travail améliorées. Parmi les stratégies efficaces, on note :

- l'offre d'un logement de bonne qualité, avec eau courante et électricité. C'est certainement la mesure offrant le meilleur rapport coût/bénéfice pour attirer et maintenir les enseignants dans les écoles rurales où le recrutement est difficile ;
- un complément de salaire, tel que les 20 % et les 5 % d'aide pour cause de vie difficile en milieu rural qui ont été respectivement accordées au Kenya et au Nigéria. Ces aides doivent être suffisamment élevées pour produire des effets, ce qui peut poser des problèmes budgétaires ;
- des carrières plus attractives pour les enseignants du primaire, avec des promotions régulières fondées sur des critères de performance clairement spécifiés et transparents. Les enseignants qui travaillent dans les écoles rurales où le recrutement est difficile peuvent, par exemple, bénéficier de promotions accélérées et/ou d'un accès préférentiel au perfectionnement professionnel.

Source : Bennell et Akyeampng (2006).

(Gordon et Vegas, 2005). Le Chili et le Mexique ont des systèmes d'incitation fondés sur les performances (McEwan et Santibañez, 2005 ; Mizala et Romaguera, 2005). La décentralisation et les politiques de gestion fondées sur l'école introduites au Salvador et au Honduras ont accru la participation des enseignants à la prise de décisions et amélioré leur statut professionnel (di Gropello et Marshall, 2005 ; Sawada et Ragatz, 2005). En 1996, le Chili a introduit une politique d'incitations financières pour les écoles et les enseignants, le Sistema nacional de evaluación del desempeño (Système national d'évaluation des performances des écoles). Les premières observations montrent un effet positif sur les performances des élèves. La politique d'incitations destinée aux enseignants a été introduite après des augmentations d'environ 156 % de leur salaire de base, ce qui s'est traduit par des candidats de meilleure qualité pour les programmes de formation des maîtres. Un effet important de cette politique est que les enseignants sont plus réceptifs à un système de salaire lié aux performances (Mizala et Romaguera, 2005).

Améliorer le recrutement des enseignants en réformant leur formation

Une stratégie pour accroître le nombre d'enseignants consiste à raccourcir la durée de formation préalable. De plus en plus de pays se tournent vers des programmes de formation de courte durée et axés sur l'école. Au Royaume-Uni, les enseignants stagiaires peuvent maintenant passer les deux tiers de leur temps de formation dans les écoles. À Cuba, toute la formation préalable se déroule dans le cadre scolaire (UNESCO, 2005). Cependant, l'articulation entre formation et travail n'est pas simple. Un tel système requiert des ressources importantes pour soutenir ceux qui sont en formation, suffisamment d'écoles pour servir de lieux de formation et assez d'enseignants pour servir de mentors. Les formations moins longues ont tendance à augmenter, particulièrement en Afrique subsaharienne où des pays tels que le Ghana, la Guinée, le Malawi, le Mozambique, l'Ouganda et la République-Unie de Tanzanie se sont engagés sur cette voie. En Guinée, un programme de formation des enseignants du primaire entamé en 1998 a ramené de 3 à 2 ans la durée du cycle initial, ce qui a permis une forte augmentation du nombre des nouveaux enseignants – qui est passé de 200 par an avant la réforme à plus de 1 500 depuis. Les enseignants formés dans ce nouveau système sont aussi efficaces que ceux qui l'ont été en 3 ans ; du fait du rapport élèves-enseignants/enseignants-formateurs plus élevé, le programme est considéré d'un bon rapport coût/efficacité (Dembélé, 2004).

Éducation secondaire et agenda de l'EPT : intensification des pressions

Alors que la plupart des pays sont en train de réaliser l'EPU, on assiste à une intensification spectaculaire des pressions visant à développer l'enseignement secondaire, ce qui met au tout premier plan de nouvelles questions d'équité¹⁵.

Enseignement secondaire : inadéquation entre offre et demande

De nombreuses études ont mis en évidence les effets bénéfiques de l'enseignement secondaire. Il favoriserait la démocratie (Bregman et Bryner, 2006), l'augmentation de la cohésion sociale (Lewin, 2006) et la réalisation des Objectifs de développement du millénaire, particulièrement ceux liés à la santé (Banque mondiale, 2005a), il inciterait les ménages à inscrire leurs enfants à l'école primaire (Lewin, 2006) et contribuerait à la compétitivité des pays dans une économie de plus en plus globale (Banque mondiale, 2005a).

Ce qui s'apparente à une crise de vocation a des conséquences d'une portée considérable sur l'EPT.

15. Il n'y a pas d'approche unique de l'organisation de l'enseignement secondaire. De manière générale, les pays font la distinction entre primaire et second cycles du secondaire, entre éducation de base et secondaire ou encore entre primaire et secondaire. L'âge auquel l'éducation obligatoire débute et finit diffère également entre les pays. En Afrique, les élèves sont tenus de rester à l'école jusqu'à l'âge de 13 ans en moyenne, contre 16 ans en Europe. Dans cette section, on considère que l'enseignement secondaire débute au-delà de 5 ou 6 années d'école primaire. Lorsqu'il s'agit de distinguer entre premier et second cycles du secondaire, les définitions de l'Institut de statistique de l'UNESCO sont utilisées.

L'insuffisance du nombre de places dans le secondaire est un problème majeur.

Le chapitre 2 a fait l'état des lieux de l'enseignement secondaire en y distinguant un premier et un second cycle. La comparaison du taux d'élèves du secondaire dans les pays développés et en développement entre 1960 et 2000 montre qu'il n'a pas augmenté au même rythme que l'accroissement de la demande¹⁶. L'écart entre les pays développés et les pays en développement s'accroît pour ce qui est du nombre de jeunes ayant suivi une partie de l'enseignement secondaire. L'Afrique subsaharienne et l'Asie du Sud sont loin derrière ; le niveau de participation n'a ainsi que faiblement augmenté dans l'enseignement secondaire en Afrique subsaharienne.

L'insuffisance du nombre de places dans le secondaire est probablement un problème majeur par rapport à la croissance du nombre d'enfants terminant le cycle du primaire. Les projections montrent qu'en Afrique subsaharienne, région dont le taux de scolarisation est le plus faible, la demande d'enseignement secondaire pourrait augmenter rapidement – par exemple de 0,4 à 1 million en Ouganda entre 2002 et 2008 et de 0,5 à 1,2 million en République-Unie de Tanzanie où aucun nouvel établissement secondaire totalement financé par le gouvernement n'a été construit depuis 1980 (Lewin, 2006). Le niveau médiocre d'offre couplé à une demande croissante va imposer des contraintes fortes sur les systèmes d'enseignement. Il est urgent que les gouvernements commencent à élaborer des politiques et des programmes pour relever ce défi.

Répondre à la demande croissante d'enseignement secondaire va nécessiter des augmentations substantielles des financements aux niveaux national et international dans les pays en développement. Les estimations de ces coûts varient ; selon une étude concernant l'Afrique subsaharienne, les dépenses pour le secondaire devraient passer à 2,3 % du PIB en moyenne pour que le taux de transition du primaire au secondaire puisse atteindre 50 %¹⁷ (Lewin, 2004).

Réduire les inégalités en matière d'accès et de couverture

Alors que la demande s'accroît, l'accès à l'enseignement secondaire demeure très inéquitable. Les enfants marginalisés (les pauvres, certains groupes ethniques, les handicapés et, souvent, les filles) sont les principaux exclus (Bloom, 2004). En Afrique subsaharienne, les exclus se rencontrent, de manière disproportionnée, parmi les pauvres, les ruraux et les filles. Environ 50 % des garçons du quintile de revenu le plus élevé terminent la 7^e année d'études, contre seulement 4 % des filles du dernier quintile. De même, près de 50 % des garçons vivant en ville terminent leur 7^e année d'études contre 7 % des filles habitant dans des zones rurales (Lewin, 2004).

De nombreux pays ont fait des efforts importants pour augmenter le niveau de participation dans l'enseignement secondaire. La République de Corée en est un exemple. Des politiques fortes ont mis la priorité sur l'expansion de tous les niveaux d'enseignement, en augmentant les dépenses publiques d'éducation (grâce, entre autres, à des initiatives de financement supplémentaire telles que des loteries destinées à aider les enfants pauvres à poursuivre leurs études après le primaire) et en encourageant la participation du secteur privé dans un cadre réglementaire solide (Banque mondiale, 2005a).

Un autre exemple est donné par le Bangladesh qui a fait des progrès significatifs durant la dernière décennie en doublant le taux de scolarisation et en faisant passer le pourcentage de filles de 33 à 50 % dans le secondaire. Ces progrès sont attribuables aux politiques d'incitation mises en place par le gouvernement pour offrir aux familles défavorisées des repas et verser des bourses aux filles. Ils sont également le résultat de la mise en place de partenariats entre le public et le privé grâce auxquels 95 % d'écoles privées reçoivent un financement public (les financements publics servant à payer 90 % du salaire des enseignants

16. Cette analyse se fonde sur Bloom (2004) qui a effectué une revue sur la scolarisation secondaire entre 1960 et 2000 et des projections jusqu'à 2010.

17. Lewin fait remarquer que les calculs effectués ne tiennent pas compte des évolutions des coûts unitaires qui peuvent résulter de différentes réformes, telles que les modifications des programmes scolaires ou les changements du taux d'abandon ou de redoublement.

Encadré 3.8 – En Afrique du Sud, accroissement de la scolarisation des enfants pauvres grâce aux subventions accordées aux écoles privées

Le gouvernement d'Afrique du Sud finance les écoles secondaires privées qui offrent une éducation de qualité et combattent le racisme. Bien que limités, ces financements publics constituent un apport très significatif pour les prestataires les moins chers qui ne pourraient sans cela joindre les deux bouts. La politique sud-africaine reconnaît que les écoles privées sont efficaces par rapport à leur coût pour l'État : « Si tous les apprenants devaient aller à l'école

publique, l'augmentation des coûts de l'éducation publique dans certaines provinces pourrait aller jusqu'à 5 % » (South Africa Department of Education, 1998, section 56). Pour recevoir des subventions, les écoles doivent être à but non lucratif et bien gérées, offrir une éducation de qualité et se préoccuper des communautés et des personnes pauvres (South Africa Department of Education, 1998, section 64).

Source : Lewin et Sayed (2005).

de toutes les écoles agréées). Par ailleurs, la gestion des établissements secondaires est décentralisée pour garantir des réponses adéquates aux besoins locaux (Banque mondiale, 2005a).

L'Afrique du Sud a mis en place un type différent de partenariat public-privé pour augmenter l'accès à l'enseignement secondaire (encadré 3.8).

Conclusion

Ce chapitre a montré qu'il n'y a pas une seule et même voie pour réaliser les objectifs de l'EPT. Les stratégies pour y parvenir sont aussi nombreuses et diverses que les communautés qu'elles visent, particulièrement lorsqu'il s'agit d'atteindre les marginalisés. Les programmes qui réussissent en matière de lutte contre l'exclusion sont ceux qui :

- combinent des interventions ciblées avec des réformes de l'ensemble du système éducatif lui-même ;
- sont viables et inscrits dans la durée ;
- sont suivis et évalués avec soin ;
- sont soutenus par des engagements budgétaires.

Les exemples qui viennent d'être présentés illustrent le potentiel créatif des alliances avec les communautés locales et la société civile, le pouvoir des incitations – entre autres financières – pour surmonter des obstacles spécifiques, motiver les enseignants pour qu'ils travaillent dans des zones isolées ou encore faciliter l'accès des pauvres, des orphelins, des filles, des femmes, des handicapés et des autres groupes d'exclus à une éducation de qualité qui réponde à leurs besoins.

À l'heure où de nombreux pays accroissent les effectifs du primaire, il est plus important que jamais de mettre en œuvre des politiques et programmes de bonne qualité pour tous – particulièrement pour les marginalisés – dont l'équité, l'efficacité et l'impact soient évalués. C'est seulement de cette façon que les ressources peuvent être attribuées aux priorités nationales, que les financements disponibles peuvent être utilisés au mieux et que des progrès durables vers la réalisation de l'EPT peuvent avoir lieu. ■

Il est plus important que jamais de mettre en œuvre des politiques et programmes de bonne qualité pour tous.