

Suppression Des Frais De Scolarité

Une mesure importante pour les enfants mais risques d'embûches pour les gouvernements

Michael Fleshman



La suppression des droits scolaires a permis au Kenya d'accueillir rapidement deux millions d'élèves supplémentaires dans ses établissements primaires.

Photograph: Alamy / Kirsty McLaren

Lorsque le Gouvernement kényan a annoncé, juste avant le début de l'année scolaire 2003, qu'il

supprimerait les droits scolaires pour les élèves de l'enseignement primaire, cela a déclenché un

tumulte. Enseignants, directeurs d'établissement et parents se sont démenés pour trouver des

pupitres, crayons et manuels scolaires pour plus d'un million d'étudiants supplémentaires. Cette décision a également représenté un tremplin vers la célébrité pour Kimani Ng'ang'a Maruge, âgé de 84 ans, qui, d'après le livre *Guinness des records*, est devenu la personne la plus âgée au monde à s'inscrire en première année primaire, lorsqu'il s'est présenté en 2004 devant des enseignants et des camarades de classe médusés. "J'ai voulu apprendre à lire la Bible", une aspiration non satisfaite jusque-là en raison des droits scolaires

élevés, a-t-il confié en 2008 à la journaliste de la Voix de l'Amérique, Cathy Majtenyi. "Les prédicateurs racontent des histoires, c'est pourquoi je retourne à l'école".

Malgré la mauvaise situation économique et la violence qui s'est abattue sur une partie du pays après les élections de 2007, l'UNICEF, l'agence de l'ONU pour l'enfance, estime que la suppression des droits scolaires a eu l'effet escompté de faciliter considérablement l'accès à l'enseignement. Le nombre des

élèves du cycle primaire au Kenya a augmenté de près de deux millions.

Phénomène encourageant, le nombre d'élèves qui abandonnent l'école, a également chuté. La proportion d'élèves ayant achevé leurs études primaires est passée de 62,8% en 2002, la dernière année où les droits scolaires ont été perçus, à 76,2% deux ans plus tard, lorsque moins d'enfants pauvres ont dû quitter l'école pour non-paiement des frais scolaires.

Un Pas Vers L'éducation Pour Tous

Ces chiffres impressionnants ont incité la plupart des enseignants kényans et leurs partenaires étrangers à conclure que la suppression des droits scolaires et le lancement des réformes politiques qui l'ont accompagnée ont été un succès, malgré les préoccupations persistantes concernant le financement de cette décision. En réalité, l'élimination des droits scolaires au Kenya et autres pays de l'Afrique subsaharienne s'est révélée être une formidable incitation à l'éducation de millions d'enfants pauvres de la région.

Ces 15 dernières années, d'autres pays, dont le Burundi, la République démocratique du Congo, le Ghana, l'Ethiopie, le Malawi et le Mozambique, ont également enregistré une augmentation galopante du nombre d'inscriptions dans le primaire suivant l'élimination des droits scolaires. En effet, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) estime qu'entre 2000 et 2007 ce taux a augmenté de 42% en Afrique subsaharienne, soit l'accroissement

le plus élevé au monde. De ce fait, la part des enfants africains dans le cycle primaire est passée de 58 à 74%. Quelques pays africains, dont le Botswana, le Cap Vert, le Togo et Maurice pourraient bien atteindre l'objectif d'avoir tous leurs enfants inscrits dans l'enseignement primaire d'ici à 2015, objectif qui figure parmi les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) adoptés en 2000 par les dirigeants du monde entier pour réduire la pauvreté et faire progresser la condition humaine partout sur la planète.



Pour faire face à l'afflux massif d'enfants dans ses écoles, le Kenya a réaffecté les enseignants des régions où il y en avait pléthore vers les régions où il n'y en avait pas assez.

Photograph: Alamy / Documentography

Toutefois, l'augmentation du nombre d'élèves n'est qu'une première étape car, près de la moitié des 72 millions d'enfants non scolarisés dans le monde en

2007 vivaient en Afrique subsaharienne. En outre, le nombre d'enfants abandonnant l'école reste élevé dans de nombreux pays du continent. Les

observateurs font remarquer que la récession mondiale, à laquelle s'ajoutent d'autres problèmes pressants, a contribué à comprimer des budgets déjà insuffisants.

Planification Et Financement Indispensables

L'enseignement primaire gratuit et universel est une revendication qui remonte à l'époque coloniale, lorsque les autorités coloniales ont limité l'accès des Africains à l'instruction, ou, comme dans le cas de l'Afrique du Sud apartheid, ont instauré des systèmes ségrégationnistes et inégaux. L'accès à l'éducation a donc été une revendication populaire importante à l'indépendance, et les gouvernements nouvellement indépendants ont largement investi dans l'instruction et la formation des enseignants. Les taux d'inscription scolaire ont explosé mais n'ont pu se maintenir en raison du manque de financement et de la pénurie d'instituteurs et d'administrateurs compétents.

Néanmoins, dans les années qui ont suivi l'indépendance, certains

pays comme le Kenya, le Malawi et le Ghana, ont tenté en vain d'éliminer les droits de scolarité. L'instauration dans les années 1980 de politiques d'austérité encouragées par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, et la diminution des budgets alloués à l'éducation qui en a découlé, souvent accompagnée d'augmentations des droits scolaires, est généralement considérée comme la principale cause des faibles taux d'inscription scolaire sur le continent.

Dans une [étude détaillée](#) sur la suppression des droits scolaires dans l'enseignement primaire en Ethiopie, au Ghana, au Kenya, au Malawi et au Mozambique réalisée par la Banque mondiale et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), des

chercheurs affirment que les droits scolaires constituent "l'un des obstacles majeurs" à l'accès à l'éducation des élèves pauvres. Monitor, le site Web de l'ONU, (www.mdgmonitor.org), qui suit les progrès accomplis vers la réalisation des OMD, affirme que les droits scolaires et les autres frais obligatoires, comme les coûts de l'uniforme et les cotisations aux associations parents-élèves, grèvent en moyenne 25% des budgets des ménages pauvres d'Afrique.

De l'avis de la plupart des défenseurs de l'éducation, les droits scolaires ont constitué plus une entrave à l'éducation des pauvres qu'une source de financement pour une éducation de qualité.

Faire Les Choses Bien – Et Vite

Mais la suppression pure et simple des droits scolaires ne suffit pas. L'étude de la Banque mondiale/UNICEF a également établi que la mise en place de

politiques novatrices et de réformes pédagogiques au lendemain de la suppression des droits de scolarité peut renforcer cette entreprise ou faire dérailler

ses chances de réussite. C'est ainsi que, d'après les auteurs du rapport, le Kenya a fait les choses vite et bien.



Ecole primaire au Malawi : la suppression des droits scolaires a entraîné une explosion du nombre d'inscriptions scolaires, mais la pénurie d'enseignants et les financements insuffisants nuisent à la qualité de l'enseignement.

Photograph: Alamy / Jenny Matthews

Comme tant d'autres efforts pour éliminer les droits scolaires, cette initiative a répondu à des promesses électorales, faites en l'occurrence par le vainqueur de l'élection présidentielle de décembre 2002, Mwai Kibaki. Mais, une semaine seulement séparant l'annonce des résultats des élections du début de la nouvelle année scolaire, le nouveau gouvernement est entré dans ce que l'étude a qualifié de "situation de crise", convoquant les hauts fonctionnaires des ministères de l'éducation et des finances, les donateurs et autres experts pour esquisser une stratégie d'application de cette promesse.

La première étape a consisté à mobiliser le soutien des parents, des enseignants et des

administrateurs. La seconde à trouver l'argent. Le gouvernement a dégagé 6,8 millions de dollars en subventions d'urgence, soit 380 dollars par établissement primaire, pour couvrir les besoins scolaires immédiats comme l'acquisition de manuels scolaires, de crayons et d'autres fournitures.

Les donateurs ont également assumé leurs responsabilités, la Banque mondiale, le Gouvernement suédois et d'autres donateurs contribuant 82 millions de dollars en financement supplémentaire pendant les deux années suivantes. Au total, d'après les sources gouvernementales, les dépenses consacrées à l'éducation nationale sont passées d'environ 703 millions de dollars dans l'année scolaire 2001/2002 à 951

millions de dollars en 2003/2004, soit un tiers du budget national.

Fort du soutien public et d'un financement minimal, le gouvernement s'est engagé à modifier de fond en comble le système de financement de l'enseignement primaire. Plutôt que de distribuer l'argent par le biais du ministère de l'éducation, il a opté pour l'octroi des bourses scolaires directement aux établissements d'enseignement. Les chefs d'établissement, le corps enseignant et les administrateurs d'école ont reçu une formation rudimentaire en gestion financière et en comptabilité. Le département d'audit du ministère de l'éducation a été élargi pour renforcer ses capacités de surveillance

Enseignants Et Manuels Scolaires

Malgré l'explosion du nombre d'élèves, celui des enseignants n'a progressé que lentement, les autorités craignant que l'embauche d'un grand nombre d'instituteurs sans expérience diminue la qualité de l'enseignement et fasse augmenter les coûts. En réaffectant les enseignants des régions où il y avait abondance de personnel vers les régions où il n'y en avait pas assez, et en instaurant

le système de doubles vacances dans certaines écoles, le Kenya a réussi à éviter en 2004 que le rapport élèves-enseignant sur le plan national ne dépasse les 40 pour 1. Ces coefficients ont toutefois été bien supérieurs dans certaines régions.

Le gouvernement a par ailleurs réalisé son objectif de fournir un manuel scolaire pour trois

étudiants dans la plupart des disciplines, ce qui représentait un progrès dans les nombreuses régions où la qualité de l'enseignement n'était pas à niveau, notamment dans les zones rurales, qui souffraient d'un manque d'enseignants et de fournitures scolaires avant 2003.

Inégalités

Cela ne signifie toutefois pas que le Kenya n'a plus de problèmes d'enseignement. Le rapport de l'ONU fait remarquer que l'influx d'étudiants en 2003 a entraîné le départ d'étudiants plus aisés vers les écoles privées, accentuant les inégalités de revenus existant depuis longtemps à l'intérieur du système d'éducation nationale. La suppression officielle des droits

scolaires n'a pas non plus réglé les difficultés financières des familles démunies.

"Il est abusif de parler d'enseignement gratuit", a affirmé au début de cette année à Inter Press Service Gerald Mwangi, père de trois enfants dans le centre du Kenya. "Je continue de payer les frais de repas, de transport et

d'uniforme de ma fille cadette en quatrième année d'école, ce qui me coûte 5 000 shillings [environ 70 dollars] par trimestre".

Et malgré le mérite reconnu du Kenya d'avoir maintenu un bon niveau d'instruction scolaire malgré l'augmentation du nombre d'étudiants et de la taille des classes, le fait que de nombreux

élèves ne savent ni lire ni résoudre des problèmes de mathématique à

leur niveau demeure une préoccupation majeure.

Le Malawi A Du Mal À Suivre

D'autres pays ont connu moins de succès. Le Malawi a supprimé les droits scolaires en 1994, mais avec un produit intérieur brut par habitant inférieur de plus de 50% à celui du Kenya et avec des ressources financières et humaines plus faibles, ce pays a encore beaucoup de mal à offrir une éducation élémentaire à tous.

L'étude de l'ONU souligne que, comme dans de nombreux autres pays, "l'instauration de l'éducation primaire universelle a été la conséquence de revendications politiques plutôt que de processus de planification rationnelle". Bien que le Malawi ait supprimé certains droits scolaires pour les élèves de première et deuxième années élémentaires et renoncé aux droits scolaires du primaire pour les jeunes filles avant 1994, la décision d'éliminer tous les droits scolaires a coïncidé avec le retour des

élections multipartites cette année-là.

Il n'a pas été possible de mobiliser le soutien populaire et politique pendant le court laps de temps qui s'est écoulé entre la suppression des droits scolaires et le début de l'année scolaire. Parmi les partenaires externes du Malawi, seul l'UNICEF s'est prononcé dès le début pour la suppression des droits de scolarité.

La première réaction a été l'embauche de 20 000 nouveaux enseignants, dont la plupart étaient des diplômés de l'enseignement secondaire qui n'ont reçu qu'une quinzaine de jours de formation. L'idée d'offrir une formation sur le lieu de travail n'a jamais été suivie d'effet. La qualité de l'enseignement a diminué sensiblement, alors que le rapport élèves-enseignant s'envolait pour atteindre 70 pour 1.

Le nombre insuffisant de locaux a forcé de nombreuses classes à s'installer à l'ombre des arbres. Malgré les augmentations du budget de l'éducation, les dépenses par étudiant, déjà faibles, ont reculé d'environ 25% et contribué à l'appauvrissement qualitatif de l'enseignement. Cela a incité près de 300 000 élèves à abandonner leurs études dès la première année, et les taux d'abandon des études demeurent élevés à ce jour.

Le rapport de l'ONU indique qu'au total, 20% seulement des garçons et des filles achèvent le cycle de huit années d'enseignement primaire au Malawi. Cela s'explique essentiellement, de l'avis des chercheurs, par la grande pauvreté du pays et le manque de ressources, comme les programmes de nutrition, pour encourager les élèves pauvres à rester à l'école.

Temps D'innover Et D'améliorer

En conclusion, les experts jugent qu'il y a deux leçons à tirer des expériences du Kenya et du Malawi. D'abord, la suppression des droits de scolarité est un préalable à l'arrivée massive d'enfants pauvres dans les écoles, à condition qu'elle reçoive un vaste soutien populaire et politique et s'accompagne d'une planification et de réformes judicieuses, ainsi que d'un financement approprié.

Une fois la gestion de l'afflux d'étudiants réglée, poursuivent les experts, il faudra prévoir les ressources nécessaires à l'amélioration qualitative de

l'enseignement et à la satisfaction des besoins des élèves les plus pauvres, de ceux qui vivent dans des régions rurales éloignées et des enfants handicapés. La situation des jeunes filles devrait faire l'objet d'un examen particulier, celles-ci se heurtant à d'innombrables problèmes pour fréquenter l'école, notamment dans les cultures qui tendent à minimiser leur rôle. Des installations sanitaires réaménagées et de meilleures conditions de sécurité devraient faciliter leur présence à l'école.

Malgré tout, la spécialiste de l'éducation primaire de l'UNICEF,

Dina Craissati, a affirmé à *Afrique Renouveau* que l'élimination des droits scolaires et l'afflux de nouveaux étudiants devraient inciter les gouvernements et les donateurs à innover et à améliorer tous les aspects de l'enseignement primaire.

"Il ne faut pas voir la suppression des droits scolaires comme un problème, mais comme une chance", a-t-elle affirmé, précisant qu'une planification minutieuse, un financement adéquat et un ferme engagement politique devraient permettre à l'Afrique de scolariser tous ses enfants.