Réformer l'enseignement primaire en Inde

L'expérience du Madhya Pradesh

Reforming primary education in India : The case of Madhya Pradesh

François Leclercq

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/transcontinentales/310>

DOI : 10.4000/transcontinentales.310

ISBN : 978-2-8218-1410-3

ISSN : 1775-397X

Éditeur

Editions de la maison des sciences de l'homme

Édition imprimée

Date de publication : 31 décembre 2005

Pagination : 93-105

ISBN : 2200-92168-3

ISSN : 1950-1684

Référence électronique

François Leclercq, « Réformer l'enseignement primaire en Inde », *Transcontinentales* [En ligne], 1 | 2005, document 7, mis en ligne le 03 février 2011, consulté le 08 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/transcontinentales/310> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/transcontinentales.310>

Ce document a été généré automatiquement le 8 septembre 2020.

Tous droits réservés

Réformer l'enseignement primaire en Inde

L'expérience du Madhya Pradesh

Reforming primary education in India : The case of Madhya Pradesh

François Leclercq

- 1 L'Inde connaît depuis le début des années 1980 une forte croissance économique, à tel point qu'elle apparaît désormais autant comme une puissance émergente que comme une terre ravagée par la pauvreté. Pourtant, le caractère durable de cette croissance, sa diffusion au-delà du milieu urbain et sa transformation en un processus de développement humain semblent incertains, étant donné notamment la faiblesse des indicateurs de santé et d'éducation du pays, qui l'apparentent à l'Afrique subsaharienne plutôt qu'à l'Asie de l'Est et du Sud-Est. Ainsi, en 1998-1999, 26 % des filles et 17 % des garçons âgés de 6 à 14 ans n'étaient pas scolarisés, et seuls 61 % des jeunes femmes et 77 % des jeunes hommes âgés de 15 à 19 ans avaient été scolarisés jusqu'à la cinquième et dernière année du cycle primaire. 56 % des femmes et 28 % des hommes âgés de 15 ans et plus étaient analphabètes¹.
- 2 La représentation du système scolaire indien qui a longtemps prévalu, notamment dans les milieux officiels, est celle d'un État bienveillant, créant dans chaque village une école primaire publique fonctionnelle, gratuite et ouverte à tous. Cet État se heurterait à l'absence d'intérêt de la part de nombreux parents et à la prévalence d'une pauvreté telle qu'elle rendrait le travail des jeunes enfants indispensable et incompatible avec la scolarité. Depuis les années 1990, un ensemble de travaux de sciences sociales a établi une tout autre représentation. Dans leur immense majorité, les parents sont désireux de scolariser leurs enfants, mais ils se heurtent à une offre d'éducation inadéquate : il n'existe pas assez d'écoles publiques pour que tous les enfants soient scolarisés, et les écoles existantes dispensent une scolarité coûteuse pour les plus démunis, et de mauvaise qualité². C'est particulièrement le cas dans les grands États du Nord de l'Inde, que la faiblesse de leur développement humain distingue du reste du pays.

- 3 L'un de ces grands États à la traîne est le Madhya Pradesh, peuplé de 60 millions de personnes en 2001. Le recensement conduit cette année-là y a cependant fait apparaître une forte progression des taux d'alphabétisation depuis 1991, de 59 % à 77 % pour les hommes et de 29 % à 50 % pour les femmes (personnes âgées de 7 ans et plus). Le gouvernement du Madhya Pradesh a présenté cette progression comme le résultat de la politique éducative qu'il a menée depuis le milieu des années 1990 : création d'un très grand nombre d'écoles primaires (puis secondaires) publiques, décentralisation de leur gestion, création de nouvelles catégories d'instituteurs, campagne d'alphabétisation des adultes. Ces réformes ont cependant suscité d'âpres controverses quant à leur impact à long terme sur la qualité du système scolaire.
- 4 Cet article, qui se concentre sur un programme de création d'écoles primaires publiques gérées de façon décentralisée, présente les résultats d'une enquête conduite en milieu rural. L'objectif n'est pas de présenter une évaluation représentative de l'ensemble du Madhya Pradesh, mais de décrire la situation qui prévaut dans les villages étudiés, de formuler des questions et des hypothèses qu'une telle évaluation gagnerait à prendre en compte, et de contribuer ainsi au débat en cours en Inde. La première partie présente la politique éducative menée par le gouvernement du Madhya Pradesh, et la deuxième la méthode de l'enquête qualitative ainsi que les deux districts étudiés. La troisième partie décrit le fonctionnement des écoles primaires publiques visitées, et la quatrième la mise en œuvre de la décentralisation de leur gestion. La cinquième partie s'interroge sur l'évolution générale du système scolaire et ses liens avec l'économie et la société rurales. La sixième partie conclut, en soulignant l'intérêt mais aussi les limites de la réforme mise en œuvre.

Les réformes éducatives menées au Madhya Pradesh depuis le milieu des années 1990

- 5 Selon la documentation publiée par le gouvernement du Madhya Pradesh³, les réformes menées depuis le milieu des années 1990 visent à étendre l'offre d'éducation et à en améliorer la qualité. Leur premier élément est l'augmentation du nombre d'écoles primaires publiques, à travers la participation à un programme pan-indien financé par l'aide internationale, le Programme d'éducation primaire dans les districts (*District Primary Education Programme*), la création d'écoles destinées à tester de nouvelles méthodes d'enseignement, les Écoles alternatives (*Alternative Schools*) et la mise en œuvre d'un ambitieux programme d'ouverture d'écoles, le Programme de garantie de l'éducation (*Education Guarantee Scheme*). Le Programme de garantie de l'éducation (PGE) permet à des parents de demander la création d'une école si leur village est situé à plus d'un kilomètre de l'école la plus proche et comprend au moins 40 enfants d'âge scolaire (25 dans les zones « tribales »⁴). Le gouvernement de l'État finance le recrutement d'un habitant du village (ou de deux, s'il y a plus de 50 enfants) en tant qu'instituteur et fournit à l'école le matériel pédagogique nécessaire ; les villageois doivent disposer d'un bâtiment ou d'un terrain où les cours puissent se dérouler. Le salaire des instituteurs étant très bas (à l'origine, moins d'un dixième du salaire des instituteurs recrutés avant 1994), les écoles PGE représentent un coût annuel particulièrement faible. Plus de 28 000 écoles ont été créées depuis le lancement du Programme en 1997, alors que le Madhya Pradesh comptait environ 81 000 écoles primaires publiques en 1994 (Rajiv Gandhi Shiksha Mission, 2001).

- 6 Le deuxième élément des réformes est la décentralisation de la gestion du système scolaire public, qui a commencé en 1994 par des transferts de compétences aux conseils de district, de bloc et de village⁵ désormais élus, et s'est poursuivie par la mise en œuvre du Programme d'éducation primaire dans les districts et du Programme de garantie de l'éducation. Toutes les écoles publiques sont désormais gérées de façon décentralisée, à des degrés divers. Le recrutement par le gouvernement du Madhya Pradesh d'instituteurs bénéficiant du statut de fonctionnaire (les *assistant teachers*) a cessé ; ce sont désormais les conseils locaux qui recrutent les instituteurs, lesquels peuvent être licenciés (il en existe deux catégories : les *guruji*, qui enseignent dans les Écoles alternatives et celles créées dans le cadre du Programme de garantie de l'éducation, et les *shiksha karmi*, dans les autres écoles publiques). Des comités regroupant élus locaux, instituteurs et parents ont été institués, les Comités villageois d'éducation (*Village Education Committees*), qui participent à la gestion des écoles, et les associations de Parents et d'Instituteurs (*Parents-Teachers Associations*), qui sont compétentes en matière pédagogique. Ces initiatives dans le domaine éducatif s'inscrivent dans le cadre de la politique de décentralisation plus générale entreprise par le gouvernement de Digvijay Singh (parti du Congrès), au pouvoir au Madhya Pradesh de 1994 à 2003.
- 7 À cette décentralisation politique s'ajoute une déconcentration administrative, entreprise dans le cadre du Programme d'éducation primaire dans les districts : à l'échelle de l'État, une nouvelle administration a été créée, la Mission Rajiv Gandhi pour l'Éducation (*Rajiv Gandhi Shiksha Mission*), relayée par des bureaux dans chaque district, par un « centre de ressources » dans chaque bloc (*Block Resource Centre*), et par un centre de ressources pour chaque groupe d'une dizaine à une vingtaine d'écoles (*Cluster Resource Centre*). Enfin, les règles régissant la reconnaissance des écoles privées par l'État ont été assouplies.

Méthode de l'enquête qualitative

- 8 L'enquête sur laquelle se fonde cette étude a été conduite de décembre 2001 à mars 2002 dans les milieux ruraux des districts de Betul et de Dewas avec l'aide de la fondation Eklavya, une organisation non gouvernementale de Bhopal, la capitale du Madhya Pradesh (voir leur rapport d'activité⁶). Mettant l'accent sur le Programme de garantie de l'éducation, l'enquête a porté sur trois sujets : la qualité des écoles publiques (ressources, fonctionnement, résultats des élèves), leur gestion (incitations offertes aux instituteurs, mise en œuvre de la décentralisation), et les relations entre les écoles et l'économie et la société rurale (conceptions de l'éducation, écoles privées, etc.). Des questionnaires ont été élaborés, sur lesquels se sont fondés des entretiens avec les instituteurs, les élèves, leurs parents et des responsables politiques ou administratifs locaux ; le fonctionnement des écoles et de certaines institutions locales a été observé directement.
- 9 Quatre villages ont été étudiés dans le district de Betul ; ils appartiennent au bloc de Shahpur, entièrement rural et largement forestier, éloigné des principales villes du Madhya Pradesh, et composé pour l'essentiel de villages tribaux isolés, dont beaucoup ne possédaient aucune école avant la mise en œuvre de ce programme. Trois villages ont été étudiés dans le district de Dewas. Ils appartiennent au bloc de Tonk Khurd, proche de la principale zone industrielle de l'État, qui s'étend autour d'Indore, sa plus

grande agglomération, et de la ville de Dewas. Relativement prospère, ce bloc comprend de grands villages, à la périphérie desquels se trouvent des hameaux de basses castes dont les habitants n'ont guère accès aux écoles publiques et privées, généralement situées dans les quartiers dominés par les hautes castes. Les villages tribaux isolés et les hameaux de basses castes relégués à la périphérie des villages dans les régions non tribales constituent les deux principales cibles du Programme de garantie de l'éducation⁷. Le tableau 1 décrit l'offre d'éducation primaire dans chaque village étudié. Toutes les écoles ont fait l'objet d'une étude détaillée à Shahpur ; à Tonk Khurd, le cas d'une école PGE et d'une autre école publique a été approfondi dans chaque village, les écoles restantes ayant fait l'objet de visites plus brèves.

Tableau 1

Bloc de Shahpur, district de Betul				
Village	Shahpur1	Shahpur2	Shahpur3	Shahpur4
Écoles PGE	1	0	1	1
Autres écoles publiques	0	1	0	0
Écoles privées	0	0	0	0
Total	1	1	1	1
Bloc de Tonk Khurd, district de Dewas				
Village	Tonk1	Tonk2	Tonk3	
Écoles PGE	1	1	1	
Autres écoles publiques	3	2	2	
Écoles privées	4	2	2	
Total	8	5	5	
Note : les noms des villages ont été remplacés par un identifiant composé du nom de chaque bloc et d'un numéro.				

Offre d'éducation primaire dans les villages étudiés

Qualité de l'éducation : une « garantie » incomplète

- ¹⁰ Le Programme de garantie de l'éducation s'est traduit par un accroissement considérable du nombre d'écoles primaires publiques (de 120 à 173) dans le bloc de Shahpur ; presque tous les villages ont désormais une école. Dans le bloc de Tonk Khurd, la plupart des villages avaient déjà au moins une école publique, et moins d'écoles PGE ont été créées. Dans les deux régions, le programme a amélioré l'accès des tribaux et des basses castes au système scolaire. Quelle est la nature de la « garantie » ainsi offerte ? Cette section décrit le fonctionnement des écoles PGE, puis le compare à celui des autres écoles publiques voisines.

Les ressources disponibles

- 11 Les écoles PGE ne disposent que d'un ou deux postes d'instituteur, ce qui implique que les ratios élèves/instituteurs sont élevés – alors même que le nombre moyen d'élèves par classe est faible – et que chaque instituteur doit enseigner simultanément deux à cinq classes (tableau 2). Ces instituteurs perçoivent des salaires très faibles, et reçoivent une formation initiale limitée à 21 jours, suivie de sessions annuelles d'une à trois semaines ; enseignant seuls ou en compagnie d'un collègue également inexpérimenté, ils bénéficient peu de formation informelle.

Tableau 2

	Élèves			Instituteurs			Ratio élèves/ instituteurs	Ratio classes/ instituteurs
	Garçons	Filles	Total	Hommes	Femmes	Total		
Shahpur1	46	36	82	1	1	2	41	2,5
Shahpur3	17	27	44	1	0	1	44	5
Shahpur4	20	18	38	0	1	1	38	4 *
Tonk1	53	50	103	1	1	2	51,5	2,5
Tonk2	27	31	58	1	0	1	58	5
Tonk3	15	22	37	1	0	1	37	5

* Pas d'enfant inscrit en classe 4 en 2001-2002.

	Élèves			Instituteurs			Ratio élèves/ instituteurs	Ratio classes/ instituteurs
	Garçons	Filles	Total	Hommes	Femmes	Total		
Shahpur1	46	36	82	1	1	2	41	2,5
Shahpur3	17	27	44	1	0	1	44	5
Shahpur4	20	18	38	0	1	1	38	4 *
Tonk1	53	50	103	1	1	2	51,5	2,5
Tonk2	27	31	58	1	0	1	58	5
Tonk3	15	22	37	1	0	1	37	5

* Pas d'enfant inscrit en classe 4 en 2001-2002.

Composition des écoles PGE étudiées

- 12 Alors que le Programme de garantie de l'éducation n'inclut pas nécessairement le financement d'un bâtiment par l'État, des fonds alloués par la Mission Rajiv Gandhi pour l'Éducation ont permis dans le bloc de Shahpur la construction de petits bâtiments de brique et de béton couverts de tôle ondulée et comportant une salle de classe et un préau ; dans le bloc de Tonk Khurd, les cours ont d'abord été dispensés dans des bâtiments privés loués par les écoles, et très peu adaptés. Des fonds distribués par le Programme d'éducation primaire dans les districts ont permis la construction de bâtiments comportant deux salles de classe et un préau. La plupart des écoles disposent d'une pompe à eau, mais aucune de l'électricité ou de toilettes ; comme ailleurs en Inde rurale, les élèves sont assis sur le sol couvert de nattes. Les écoles disposent de tableaux et d'autres éléments de matériel pédagogique fournis par la Mission Rajiv Gandhi pour l'Éducation, y compris des manuels scolaires, dont la distribution est parfois défectueuse.

L'enseignement

- 13 Le calendrier de l'année scolaire est fixé par le gouvernement de l'État : les cours ont lieu du lundi au samedi, du 1^{er} juillet au 30 avril⁸. Les horaires sont déterminés localement, et prévoient de 21 à 33 heures de cours par semaine. Cependant, les écoles ne sont véritablement actives que d'août à mars, et les cours sont fréquemment perturbés par des événements comme les pics d'activité agricole, les fêtes, foires et marchés, ou les mariages. D'autre part, les écoles ouvrent plus tard et ferment plus tôt que ce que prévoient les horaires officiels. Il est fréquent qu'un quart voire la moitié du temps d'enseignement soit perdu dans les écoles étudiées. L'absentéisme des instituteurs et celui des élèves réduisent encore la « quantité d'enseignement ». Le premier est difficile à estimer, ne serait-ce que parce que les instituteurs remplissent eux-mêmes leurs registres de présence. Le second peut être évalué à partir des registres correspondants, qui se révèlent assez fiables. Le nombre d'enfants inscrits varie de juillet à septembre, les inscriptions tardives étant nombreuses. Une fois inscrits, la plupart des enfants sont effectivement scolarisés, mais beaucoup sont fréquemment absents, en particulier dans le bloc de Shahpur, où 20 à 40 % des élèves avaient manqué plus de la moitié des jours de classe au cours des mois précédant l'enquête, et seuls 50 à 70 % en avaient manqué moins d'un cinquième.
- 14 Avoir à enseigner de deux à cinq classes simultanément représente une difficulté considérable pour les instituteurs. Leurs méthodes paraissent en outre inadéquates. Ils donnent peu de cours structurés faisant intervenir l'ensemble des enfants d'une même classe. Au contraire, les cours paraissent répéter toujours les mêmes rudiments d'instruction : à l'aide du tableau, l'alphabet du hindi et les opérations de base ; à l'aide des manuels, la lecture de textes simples dont les enfants doivent répéter chaque phrase, voire chaque mot, sans qu'il leur soit demandé s'ils les comprennent. Enfin, les instituteurs consacrent une grande part de leur temps à surveiller les élèves, pendant que ceux-ci sont censés faire des exercices d'écriture ou de calcul très simples, tentent de lire leurs manuels, ou parlent entre eux. Les instituteurs, en particulier certains hommes, ne témoignent que peu d'intérêt à leurs élèves, auxquels ils s'adressent d'une façon très autoritaire, voire violente. Ils ne s'enquièrent guère du sort des élèves absents et ne prêtent pas attention à ce que les manuels soient maintenus en bon état, ou à ce que les cahiers soient bien tenus – les uns comme les autres sont souvent inutilisables au bout de quelques mois.

Résultats scolaires comparés

- 15 Certains des élèves inscrits en première année du cycle primaire dans les écoles PGE ouvertes en 1997 en avaient atteint la cinquième et dernière année au moment de l'enquête. Les tests de lecture et de calcul effectués suggèrent qu'ils étaient loin d'en maîtriser le programme. Aucun enfant, quasiment, n'est capable de lire couramment des textes simples tirés de manuels rédigés par la Fondation Eklavya pour la cinquième classe du cycle primaire (ces manuels n'étaient pas utilisés dans ces écoles), en comprenant ce qu'il lit. La plupart déchiffrent mot à mot, voire lettre à lettre, ne respectent pas l'intonation de la phrase hindie, et éprouvent de grandes difficultés à écrire quelques phrases simples décrivant leur famille, par exemple. Il est incertain que la plupart de ces enfants aient jamais une véritable maîtrise du hindi écrit, *a fortiori* s'ils quittent l'école à la fin du cycle primaire. Les résultats des tests de calcul sont

meilleurs. La plupart des enfants maîtrisent l'addition, la soustraction et la multiplication à deux chiffres sans retenues ; cette proportion diminue nettement lorsque l'on introduit des retenues.

- 16 Les autres écoles publiques présentes à proximité des écoles PGE étudiées se trouvent disposer de plus de moyens ; en particulier, elles ont de trois à cinq instituteurs, d'où des ratios élèves/instituteurs plus faibles et une moindre prévalence de l'enseignement simultané de plusieurs classes. Les bâtiments construits avant le lancement du Programme de garantie de l'éducation sont plus spacieux et de meilleure qualité ; dans le bloc de Tonk Khurd, cependant, ils sont utilisés en alternance par les écoles primaires de garçons et de filles ou par les écoles primaires et secondaires, qui ne peuvent ainsi fonctionner que par demi-journées. Pour le reste, les autres écoles publiques ne diffèrent guère des écoles PGE : durée de fonctionnement, qualité de l'enseignement et résultats des élèves de cinquième année sont semblablement insuffisants.
- 17 Le Programme de garantie de l'éducation assure la présence d'écoles primaires dans des villages ou des hameaux qui en étaient jusque-là dépourvus. Cependant, nombre d'enfants ainsi scolarisés ne suivent les cours que de façon irrégulière, sans parvenir à maîtriser le programme du cycle primaire, ni même, pour beaucoup, à être véritablement alphabétisés : la garantie offerte est incomplète. Il est possible que les moyens alloués aux écoles PGE, en particulier le nombre et la formation de leurs instituteurs, soient insuffisants. D'autre part, il semble que les instituteurs recrutés dans le cadre du Programme, au lieu de créer le nouveau « modèle » annoncé par le gouvernement du Madhya Pradesh, reproduisent le comportement de leurs collègues des autres écoles publiques. De fait, ces résultats sont fort semblables à ceux d'études antérieures des écoles publiques de l'Inde du Nord : l'extension du système scolaire est plus notable que sa transformation.

La gestion des écoles : une décentralisation virtuelle

- 18 Les réformes en cours cherchent pourtant à améliorer la qualité de l'enseignement en impliquant les acteurs locaux dans la gestion des écoles. Qu'en est-il de cette décentralisation ?

L'évolution du statut des instituteurs

- 19 Le recrutement en tant qu'instituteurs d'habitants des villages où sont situées les écoles vise à réduire la « distance physique » entre lieux de résidence et de travail ainsi que la « distance sociale » entre instituteurs et élèves – l'absentéisme d'instituteurs issus de groupes sociaux dominants et habitant loin de l'école où ils enseignent est un problème récurrent en Inde du Nord rurale. Les instituteurs des écoles visitées peuvent venir y travailler sans difficulté, mais certains écarts sociaux persistent ; par exemple, un seul des quatre *guruji* des écoles PGE visitées à Shahpur est « tribal », alors que la plupart des élèves le sont. Le recrutement local ne fait pas nécessairement disparaître la distance sociale, qui existe à l'intérieur même des villages.
- 20 Les procédures de recrutement souffrent de biais en faveur des familles les plus puissantes, et sont touchées par la corruption. L'obtention d'un poste de *guruji* ou de *shiksha karmi* est vue comme une première étape vers l'accès à la fonction publique, qui

garantit des revenus stables et relativement élevés, alors que le travail des nouveaux instituteurs est lui-même difficile et peu rémunérateur – les *guruji*, au moment de l'enquête, ne touchaient que 1 000 roupies, et les *shiksha karmi* environ 2 300. Le statut des *assistant teachers*, fonctionnaires rémunérés de 5 000 à 8 000 roupies par mois, reste la référence de tous⁹. Cela implique que l'augmentation des salaires des nouveaux instituteurs et l'amélioration de leurs conditions d'emploi, politiquement inévitables, n'auront guère d'impact, à elles seules, sur leurs pratiques d'enseignement, qui reproduisent déjà celles des *assistant teachers*. La conception officielle d'un « résident local » au service de sa « communauté », employé par les conseils locaux et licencié sous la pression des parents ne s'est pas imposée.

La déconcentration de l'administration

- 21 La création de centres de ressources dans chaque bloc et chaque groupe d'écoles a permis de créer des liens étroits entre l'administration et les écoles ; les centres de ressources de groupe d'écoles comptent deux membres, responsables du suivi pédagogique et administratif de 14,1 écoles en moyenne dans le bloc de Shahpur, et 6,4 dans le bloc de Tonk Khurd, alors qu'il n'y avait auparavant qu'un inspecteur par bloc. D'autre part, les centres de ressources, au niveau des blocs comme à celui des groupes d'écoles, gèrent la distribution de certains équipements et matériels pédagogiques et organisent de nombreuses réunions. Les instituteurs interviewés voient en eux leurs principaux interlocuteurs, bien avant les parents ou les autorités politiques locales.
- 22 L'impact des centres de ressources sur la qualité de l'enseignement est cependant limité. Certaines écoles assez isolées reçoivent encore peu de visites. D'autre part, les registres d'inspection des écoles et les quelques réunions qui ont pu être observées montrent qu'une plus grande attention est prêtée à la gestion des écoles qu'à la pédagogie. Les membres des centres de ressources sont d'anciens instituteurs – choisis parmi les plus compétents, ce qui n'est pas absurde mais implique que l'aboutissement d'une carrière d'instituteur est l'administration plutôt que l'enseignement – qui appartiennent aux mêmes milieux sociaux et ont la même conception du métier que les instituteurs qu'ils supervisent. Ils ne sont ainsi guère enclins à les inciter à modifier radicalement leurs pratiques professionnelles.

L'implication des parents et des conseils locaux

- 23 La décentralisation vise officiellement à transférer le contrôle effectif des écoles publiques de l'État à une « communauté » jamais précisément définie, mais qui inclut, outre les instituteurs, les parents et les conseils locaux.
- 24 Les Comités villageois d'éducation doivent ainsi se réunir une fois par mois pour débattre de la gestion des ressources des écoles, de leur règlement et de leur fonctionnement ; en particulier, ils doivent contrôler le travail des instituteurs, contre lesquels ils peuvent lancer des procédures de sanction. Les registres des comités indiquent cependant que les réunions ne sont régulières que dans certains villages, et font état de peu de décisions concrètes. Dans les réunions qui ont pu être observées, les parents ne faisaient qu'écouter les instituteurs exposer leur point de vue sur l'école, et la domination des hommes non tribaux ou de haute caste était palpable. Dans le bloc de

Shahpur comme dans celui de Tonk Khurd, les personnes interviewées soulignent que peu de comités fonctionnent correctement ; plus d'espoirs étaient placés dans les associations de Parents et d'Instituteurs dont la création était en cours lors de l'enquête.

- 25 Les conseils de village sont peu actifs dans les deux régions étudiées, intervenant dans la construction des bâtiments des écoles, mais ne surveillant guère leur fonctionnement. Ils ont cependant la charge des repas scolaires (consistant en un plat de blé bouilli et sucré), qui sont distribués régulièrement dans le bloc de Shahpur. Dans le bloc de Tonk Khurd, des problèmes d'organisation se posent, notamment pour le recrutement de la personne chargée de préparer les repas.
- 26 Le modèle promu par le gouvernement du Madhya Pradesh d'écoles appartenant à la « communauté » plutôt qu'à l'État doit marquer une rupture par rapport à la réalité antérieure d'écoles mal gérées par une bureaucratie centralisée, sur laquelle les acteurs locaux n'avaient guère d'influence. Pour l'heure, les rapports de pouvoir entre parents et instituteurs restent défavorables aux premiers, et les conseils locaux s'impliquent peu dans la gestion des écoles, si bien que ce sont les échelons déconcentrés de l'administration qui jouent le rôle principal : la décentralisation reste potentielle.

Les écoles dans la société rurale : pas encore de « révolution par l'éducation »

- 27 L'objectif officiel des réformes entreprises par le gouvernement du Madhya Pradesh est de rendre moins inégalitaire l'accès à l'éducation, ce qui représenterait une transformation sociale radicale. On a ainsi parlé de « révolution par l'éducation » (PROBE Team, 1999) à propos de l'Himachal Pradesh, un petit État himalayen du Nord-Ouest de l'Inde où les taux de scolarisation ont progressé extrêmement vite depuis les années 1960. Une telle révolution est-elle en cours au Madhya Pradesh ? L'envoi de milliers de demandes d'ouverture d'écoles durant les quelques mois qui ont suivi le lancement du Programme de garantie de l'éducation en 1997 semble l'indiquer.

Les limites de la demande d'éducation

- 28 Il paraît cependant hasardeux de faire reposer le *fonctionnement* des écoles sur l'action collective de parents issus des groupes sociaux les plus défavorisés : les parents considèrent les écoles comme des institutions gouvernementales et tendent à s'en remettre aux instituteurs et aux autorités administratives et politiques locales. Les parents interviewés exprimaient tous le souhait que leurs fils étudient longtemps, généralement jusqu'à la classe 12, qui marque la fin des études secondaires et donne accès à des emplois formels publics ou privés, hélas très rares, mais associés à un revenu stable et relativement élevé. Ils devaient cependant faire face à des coûts directs non négligeables. Les écoles publiques sont officiellement gratuites, mais les instituteurs et les membres des centres de ressources des groupes d'école collectent parfois de l'argent (par exemple pour l'organisation d'examens ou de cérémonies), et les parents doivent acheter du matériel scolaire – la distribution des manuels, en particulier, est parfois défailante. Une année de scolarité coûte ainsi de 100 roupies pour la première année du primaire à 800 pour la cinquième. À titre de comparaison, le salaire quotidien d'un travailleur journalier est, hors pics d'activité, de 25 à 35 roupies,

pour 15 à 20 jours de travail mensuel. L'absence de possibilités d'emploi autres que les tâches domestiques ou les travaux des champs, la précocité du mariage et les normes sociales restreignant la mobilité des adolescentes représentent des contraintes supplémentaires pour l'éducation des filles.

L'évolution du système scolaire

- 29 Les évolutions en cours rendent la création et le fonctionnement des écoles plus dépendantes des conditions locales que ce n'était le cas auparavant. Le système scolaire tend ainsi à refléter la société rurale plutôt qu'à la transformer. L'existence d'un grand nombre de petites écoles ayant moins d'un instituteur par classe en est une conséquence, nuisible à la qualité de l'éducation étant donné la pédagogie utilisée. Les enfants tribaux et de basse caste ont pour l'essentiel accès aux écoles PGE, les enfants des castes intermédiaires aux autres écoles publiques et les enfants de haute caste aux écoles privées. Cette différenciation se produit entre villages dans le bloc de Shahpur, suivant leur proportion d'habitants tribaux, leur taille et leur accessibilité ; elle existe au sein des villages dans le bloc de Tonk Khurd. Ce que l'augmentation très nette des taux de scolarisation dans les deux régions pourrait avoir de « révolutionnaire » en est amoindri.
- 30 En effet, la croissance du secteur privé depuis le début des années 1990 a été aussi marquante que l'extension et les réformes du secteur public. Dans le bloc de Shahpur, seuls les deux plus gros villages ont des écoles privées ; dans le bloc de Tonk Khurd, les écoles privées sont très nombreuses. Dans les trois villages étudiés, huit des 18 écoles primaires sont privées, et ces écoles regroupent plus de la moitié des enfants scolarisés, alors qu'elles ont toutes été créées il y a moins de dix ans. Le secteur privé est extrêmement hétérogène. Il est à noter que plusieurs écoles appartiennent au *Rashtriya Swayamsevak Sangh* (association des Serviteurs de la Nation), organisation militante très structurée qui constitue le cœur du mouvement nationaliste hindou, dont elles diffusent l'idéologie¹⁰. Elles se distinguent par la présence d'un instituteur par classe et le respect de normes de fonctionnement assez strictes, mais ne dispensent pas nécessairement un enseignement nettement meilleur. Le relatif succès des écoles privées repose d'ailleurs sur le paiement de droits de scolarité substantiels et l'appartenance des élèves à des milieux favorisés, plutôt que sur des principes de fonctionnement qui seraient extensibles au secteur public.
- 31 Conclusion : vers l'éducation primaire universelle ?
- 32 Dans les blocs de Shahpur et Tonk Khurd, la mise en œuvre du Programme de garantie de l'éducation s'est traduite par la création d'écoles primaires accessibles aux enfants « tribaux » et de basses castes. Le PGE mise sur une modification des incitations données aux instituteurs pour garantir la qualité de l'enseignement, malgré la faiblesse des moyens dont ils disposent. Pour l'heure, il apparaît que les ressources des écoles PGE étudiées sont insuffisantes et que les incitations sont faibles par manque d'une prise en compte adéquate des rapports de force entre instituteurs, élèves, parents et autorités locales, et surtout faute d'une modification des valeurs relatives à l'éducation et à l'enfance dans la société du Madhya Pradesh.
- 33 Plus généralement, ainsi que le soulignent Drèze et Sen (2002, p.168-172), la coexistence de différents types d'écoles publiques et privées pose des problèmes de qualité, d'équité et de durabilité. Il semble que la qualité de l'ensemble des écoles des

deux régions étudiées soit insuffisante ; alors que les taux de scolarisation ont fortement progressé, des problèmes d'équité se posent effectivement, puisque l'accès des enfants à un type d'école dépend de leur milieu social. Enfin, la pérennité des classes uniques ou doubles créées par le Programme de garantie de l'éducation va dépendre de l'existence d'une volonté politique d'en faire des écoles à part entière, et les entreprises que sont les écoles privées sont fragiles. Le système d'enseignement ainsi créé est éminemment instable.

- 34 *In fine*, ce qui est en cause est la nature du système scolaire, sa qualité, et l'impact qu'il peut avoir sur la société et donc le degré de contrôle que l'État choisit d'exercer sur lui. Créer ou laisser se créer rapidement de nombreuses écoles comptant peu d'instituteurs, et qui s'adressent à des groupes sociaux différents est le résultat d'un choix politique, et non la solution unique d'un problème technique de politique éducative : les effets de l'augmentation de la scolarisation sur l'économie et la société ne sont certes pas indépendants des processus qui la produisent.

BIBLIOGRAPHIE

- Bhatta K., « Educational Deprivation in India : a Survey of Field Investigations », *Economic and Political Weekly*, vol. 33, 1998, n° 27, pp. 1731-1739 et n° 28, pp. 1858-1869.
- Drèze J. et A. Sen (dir.), *Indian Development : Selected Regional Perspectives*, Delhi, Oxford University Press, 1996.
- Drèze J. et A. Sen, *India : Development and Participation*, Delhi, Oxford University Press, 2002.
- Eklavya Foundation, *Looking Back to the Future : Tri-annual report of the Eklavya Foundation for the years 1998-2001*, Bhopal, 2001.
- Govinda R. (dir.), *India Education Report : a Profile of Basic Education*, Delhi, Oxford University Press, 2002.
- Jha J. et D. Jhingran, *Elementary Education for the Poorest and Other Deprived Groups : the Real Challenge of Universalisation*, Delhi, Centre for Policy Research, 2002.
- Leclercq F., *The Impact of Education Policy Reform on the School System : a Field Study of EGS and Other Primary Schools in Madhya Pradesh*, New Delhi, Centre de Sciences Humaines, Occasional Paper n° 5, 2002.
- Leclercq F., « Education Guarantee Scheme and Primary Schooling in Madhya Pradesh », *Economic and Political Weekly*, vol. 38, n° 19, 2003, pp. 1855-1869.
- Leclercq F., « Madhya Pradesh's Education Guarantee Scheme : Reflections Based on Brief Trip to Betul District », in A. Vaugier-Chatterjee (dir.), *Education and Democracy in India*, Delhi, Manohar, 2004.
- Pratichi (India) Trust, *The Delivery of Primary Education : a Study in West Bengal*, Delhi, Pratichi Education Report No. 1, TLM Books, 2002.
- PROBE Team, *Public Report on Basic Education in India*, Delhi, Oxford University Press, 1999.

- Rajiv Gandhi Shiksha Mission, *From Your School to Our School*, Bhopal, Government of Madhya Pradesh, 2000.
- Rajiv Gandhi Shiksha Mission, *Rededicating to the Continuing Challenge : Growth of Literacy in Madhya Pradesh*, Rajiv Gandhi Missions Occasional Paper No. 9, Bhopal, Government of Madhya Pradesh, 2001.
- Vaugier-Chatterjee A. (dir.), *Education and Democracy in India*, Delhi, Manohar, 2004.

NOTES

1. J. Drèze et A. Sen, *India : Development and Participation*, Delhi, Oxford University Press, 2002, tableau 5.1, p. 148).
2. Lire notamment : K. Bhatti, « Educational Deprivation in India : a Survey of Field Investigations », *Economic and Political Weekly*, vol. 33, 1998, n° 27, p. 1731-1739 et n° 28, pp. 1858-1869 ; J. Drèze et A. Sen (dir.), *Indian Development : Selected Regional Perspectives*, Delhi, Oxford University Press, 1996 ; J. Drèze et A. Sen, op. cit. ; R. Govinda (dir.), *India Education Report : a Profile of Basic Education*, Delhi, Oxford University Press, 2002 ; J. Jha et D. Jhingran, *Elementary Education for the Poorest and Other Deprived Groups : the Real Challenge of Universalisation*, Delhi, Centre for Policy Research, 2002 ; Pratiche (India) Trust, *The Delivery of Primary Education : a Study in West Bengal*, Delhi, Pratiche Education Report No. 1, TLM Books, 2002 ; PROBE Team, *Public Report on Basic Education in India*, Delhi, Oxford University Press, 1999 ; et A. Vaugier-Chatterjee (dir.), *Education and Democracy in India*, Delhi, Manohar, 2004.
3. Voir Rajiv Gandhi Shiksha Mission, *From Your School to Our School*, Bhopal, Government of Madhya Pradesh, 2000.
4. Les populations « tribales » – dont une annexe à la Constitution indienne donne une liste, d'où leur nom usuel de *Scheduled Tribes*, qu'on peut traduire par « tribus répertoriées » – sont extrêmement diverses et ont pour seul point commun de ne pas appartenir pleinement à la société indienne dominante marquée par le système des castes. Au Madhya Pradesh, il s'agit de minorités ethniques reléguées dans des régions montagneuses et forestières. Le Programme de garantie de l'éducation cible particulièrement ces populations, qui ont longtemps été négligées par l'État.
5. Les États indiens sont divisés chacun en quelques dizaines de districts, lesquels comprennent plusieurs « blocs » ; chaque bloc se compose d'une centaine de villages.
6. Eklavya Foundation, *Looking Back to the Future : Tri-annual report of the Eklavya Foundation for the years 1998-2001*, Bhopal, 2001.
7. Il est à noter que le hindi est la langue officielle et la langue de l'enseignement primaire au Madhya Pradesh ; une grande partie de la population du bloc de Shahpur parle des langues tribales qui en sont très différentes, le gondi et le korku ; dans le bloc de Tonk Khurd prévaut le malwi, un dialecte du hindi.
8. Les mois de mai et juin constituent la fin de la saison sèche, durant laquelle les températures dépassent généralement 40 °C. La mousson dure de juillet à septembre.
9. En juillet 2005, le taux de change de la roupie était de l'ordre de 52 roupies pour un euro. 5 000 roupies correspondaient donc à environ 100 euros.
10. Le Bharatiya Janata Party est le bras politique de ce mouvement. Il a gouverné l'Inde de 1998 à 2004, et le Madhya Pradesh en 1992 et 1993. Il est de nouveau au pouvoir dans l'État depuis 2003.

RÉSUMÉS

Les réformes de l'éducation primaire menées depuis 1994 par l'État du Madhya Pradesh (Inde) visent à étendre le réseau d'écoles publiques dans les milieux défavorisés et à en décentraliser la gestion pour y associer parents et conseils locaux. Cet article présente les résultats d'une étude de terrain conduite dans les districts de Betul et Dewas en 2002. La quantité et la qualité de l'enseignement dispensé dans les écoles étudiées restent insuffisantes. La décentralisation de la gestion des écoles ne crée pas une structure d'incitations adéquate pour que les habitants des villages nommés instituteurs puissent enseigner correctement. Enfin, la coexistence d'écoles publiques et privées risque d'aboutir à une ségrégation sociale du système scolaire, limitant son effet égalisateur sur la société rurale.

Reforms of primary education undertaken since 1994 in the State of Madhya Pradesh (India) have extended the network of government schools for underprivileged social groups ; in addition management has been decentralized in order to involve parents and local councils. This paper presents the results of a field study of schools conducted in Betul and Dewas districts in 2002. The schools under study are still affected by low quantity and poor quality of teaching. The potential for better school management created by decentralisation does not translate into adequate incentives for the local residents appointed as teachers to work effectively. Meanwhile, the school system is fragmented between government and private schools limiting the equalising impact of educational development on rural society.

INDEX

Index géographique : Inde

Keywords : education, school quality, school management, decentralisation, India

Mots-clés : éducation, qualité de l'enseignement, gestion du système scolaire, décentralisation

AUTEUR

FRANÇOIS LECLERCQ

Chercheur, Rapport mondial de suivi sur l'Éducation pour tous, UNESCO, Paris.
Docteur en sciences économiques de l'université de Paris 1 (Panthéon-Sorbonne), François Leclercq est chercheur au sein de l'équipe du *Rapport mondial de suivi sur l'éducation pour tous* de l'UNESCO. Il a été boursier au Centre de sciences humaines de New Delhi en 2001-2002, pour conduire un travail de recherche sur les réformes de l'éducation en Inde, qui a donné lieu à publication : *The Impact of Education Policy Reform on the School System : a Field Study of EGS and Other Primary Schools in Madhya Pradesh* (New Delhi, CSH, 2002). Ce travail a reçu en 2005 le prix du Commonwealth Institute pour la recherche en éducation.
mailto:francois_nizamuddin@yahoo.com