

La segmentation du marché scolaire en Afrique du Sud : les paradoxes d'une politique de déségrégation raciale

Mary-Anne Deneuvy & Jean-Paul Payet
(SATIE, Université de Genève)

1. L'Afrique du Sud en 1994 : les défis à relever pour la nouvelle démocratie

L'Afrique du Sud est un pays de contrastes : pays de la réconciliation réussie et force économique au sein du continent africain. Mais les spectres du régime d'apartheid ont également laissé leurs traces : des disparités économiques entre les différents groupes de la population, un taux de chômage très important dans les couches de la population historiquement désavantagées et une société en proie à la violence. Ce sont sans doute ces dissonances qui font apparaître avec acuité les paradoxes inhérents aux processus de déségrégation et de démocratisation mis en œuvre.

La ségrégation raciale mise en place par le régime d'apartheid touchait tous les aspects de la vie sociale. Concernant l'éducation, au principe du « développement séparé des races » s'ajoutait une organisation provinciale différente, et, en 1994, cohabitaient pas moins de 19 Ministères de l'Éducation. Pour le nouveau gouvernement, il s'agit donc en premier lieu de construire un système scolaire unifié et non-discriminatoire, qui offre à tous l'accès à l'éducation.

Mais, plus largement, la fondation de la république arc-en-ciel supposait la déségrégation de la société, la dé-racialisation des rapports sociaux et les mêmes droits et pouvoirs démocratiques pour tous les Sud-Africains. Le premier écueil tient bien évidemment aux héritages sociaux de l'apartheid : le pouvoir économique est entièrement entre les mains des Blancs, tandis que la pauvreté dans les townships est extrême. Et puis, il faut reconstruire les *townships*, incarnation de la ségrégation des populations, en faire des villes, des quartiers et faire disparaître les nombreux bidonvilles en lançant un grand programme de construction.

L'Afrique du Sud est également confrontée à l'un des plus forts taux de criminalité du monde, la violence s'exerce partout, et notamment envers les femmes. Enfin, et bien que l'Etat sud-africain ait mis du temps à reconnaître le problème, le pays est l'un des plus touchés par la pandémie du sida, qui bouleverse la pyramide des âges.

Les défis à relever sont donc nombreux pour le pays, qui doit en même temps enrayer l'endettement de l'Etat et retrouver une place sur la scène internationale dont il avait été mis au ban.

2. L'organisation du système scolaire : le fruit de négociations entre acteurs aux intérêts opposés et d'un compromis entre impératifs politiques différents

La réorganisation du système scolaire avait commencé avant la fin officielle du régime d'apartheid. Des inflexions de la séparation stricte des races ont vu le jour dès 1990, sous la pression des contestations anti-apartheid dont les écoles ont été le théâtre, mais aussi pour des impératifs budgétaires. Ainsi, en 1990, la possibilité est donnée aux écoles blanches d'accueillir des élèves « noirs » (*ie* « non-blancs »). Deux ans plus tard, un modèle unique d'école est imposé par l'Etat, celui d'une école au mode de financement mixte, l'Etat subvenant aux salaires des enseignants et au matériel pédagogique de base, tandis que les familles devaient s'acquitter de frais de scolarité. En contrepartie, celles-ci acquéraient plus de pouvoir sur le fonctionnement de leurs écoles, *via* la mise en place d'un comité de gestion composé majoritairement de parents d'élèves.

En lien avec la politique de réconciliation nationale qui promeut le consensus politique, la réforme du système scolaire fut le fruit de négociations entre les représentants des différentes forces politiques et syndicales, dont les intérêts divergents expliquent l'écart du texte final par rapport aux premières promesses faites par le gouvernement. Ainsi, si les premiers programmes proclament l'éducation comme un droit fondamental, promettent la gratuité de l'enseignement et désignent comme objectifs prioritaires la transformation du système racial, l'égalité d'accès à l'éducation et un contrôle démocratique par tous les acteurs concernés, de nombreux chercheurs sud-africains analysent le résultat des négociations qui se concrétisent par la Loi sur l'Education¹ en 1996 comme une trahison envers les premiers objectifs, du fait du poids à la fois du NP² et des représentants blancs des SGB³ dans les négociations (voir

¹ SASA : South African School Act.

² Le National Party, parti qui fonda le régime d'apartheid en 1948, était au pouvoir jusqu'aux élections de 1994.

notamment Wilibald Rembé, 2005 et Carpentier, 2005 ; voir aussi Jansen & Taylor, 2003 ; Karlsson, 2002).

Comme le montre bien Bamberg (2004), le principe politique du droit fondamental à l'éducation pour tous s'est confondu avec la liberté du choix pour les familles. La menace était en effet que les familles blanches désertent l'enseignement public pour recréer une ségrégation raciale *via* les écoles privées. Les représentants de ces familles appuyèrent de tout leur poids la généralisation du modèle C, qui leur garantissait un contrôle sur le processus de transformation. Ce modèle d'école fut ensuite présenté comme contribuant à la démocratisation du système scolaire par la participation des familles à l'organisation scolaire. L'accent fut alors mis par le gouvernement sur l'ouverture des écoles comme une opportunité pour les populations « noires » d'accéder à de nouvelles écoles et la liberté de choix fut justifiée comme un droit démocratique à choisir l'environnement linguistique, religieux ou culturel d'enseignement pour son enfant.

Mais le pouvoir conféré aux familles permettait également à l'Etat de se désengager d'une part de ses dépenses d'éducation, dans la lignée de la politique générale d'austérité budgétaire fixée en 1996⁴, puisque la contrepartie était la possibilité de fixer librement des droits de scolarité afin d'améliorer l'offre éducative, ce qui répondait également à l'inquiétude des familles favorisées par l'ancien régime (cf. Fiske & Ladd, 2004). Les politiques de déségrégation et de démocratisation de l'enseignement ont ainsi favorisé l'apparition d'un marché scolaire, dont le jeu est d'autant plus important pour les écoles que le type de public qu'elles attirent détermine les ressources dont elles disposent.

3. Du côté des établissements scolaires : la différenciation de l'offre scolaire

Le système scolaire sud-africain est constitué de différentes strates de pouvoirs. La politique générale d'éducation est impulsée au niveau national, mais il revient ensuite aux provinces de la mettre en œuvre. De plus, les écoles⁵, à travers le SGB, sont libres de définir des politiques d'établissement, en choisissant les langues d'enseignement⁶, les filières proposées, les

³ School Governing Body : il s'agit des comités de gestion composés d'une majorité de parents d'élèves mis en place au début des années 1990.

⁴ Stratégie macroéconomique définie par le GEAR (Growth, Employment, and Redistribution)

⁵ Nous parlons principalement des « *section 21 schools* », dont les comités de gestion possèdent plus de pouvoirs, qui représentent près de 80% des établissements du Gauteng (province qui inclut Johannesburg et Soweto).

⁶ Il faut rappeler que l'Afrique du Sud possède onze langues nationales.

activités extra-scolaires et de fixer le montant des droits de scolarité afin d'améliorer les conditions d'enseignement, notamment en engageant des enseignants supplémentaires. C'est bien là que se situe le paradoxe de la politique de déségrégation sud-africaine. En effet, en mettant l'accent sur l'accès à l'éducation pour tous, sur la possibilité pour les familles d'accéder aux anciennes écoles blanches et en prônant la non-discrimination, les inégalités socio-économiques, pourtant héritées de la période de l'apartheid, et leurs conséquences en termes d'inégalité de l'offre scolaire sont invisibilisées. Car les montants des droits de scolarité varient considérablement d'une école à l'autre. En 1998, le gouvernement décide alors d'accorder des exemptions pour les familles qui ne pourraient s'acquitter de ces frais, les établissements ne pouvant plus refuser des élèves insolubles. Mais, d'une part, l'espace urbain est toujours fortement ségrégué et pour les familles la « liberté de choix » ne s'exerce toujours qu'entre quelques établissements à proximité du lieu de résidence. D'autre part, et surtout dans les quartiers les plus pauvres, les familles ne sont que rarement informées de ce droit par les chefs d'établissement, car alors très peu de familles s'en acquitteraient.

En effet, les montants alloués aux établissements par les Départements d'éducation, pourtant en fonction des caractéristiques socio-économiques du public, ne suffisent pas au financement quotidien des établissements. La décentralisation du système éducatif et le mode de financement des écoles a pour conséquence de les rendre très dépendantes du contexte local dans lequel elles évoluent. De grandes inégalités en termes de ressources disponibles vont résulter de la capacité des familles à payer des droits d'inscription élevés, de la possibilité de collecter des fonds en organisant des événements et de la présence ou non d'organisations susceptibles d'être des partenaires de l'école.

La notion de « marchés à feed-back » proposée par Felouzis et Perroton (2007) convient particulièrement à l'Afrique du Sud, bien que les éléments de jugement du bien éducatif soient plus visibles en Afrique du Sud. Tout d'abord, l'ouverture des écoles et l'interdiction de toute discrimination a recomposé complètement le public de certaines écoles, dans un jeu de chaises musicales. La composition ethnique des établissements peut alors jouer le rôle d'indice pour juger de la qualité de l'enseignement, et notamment pour les familles blanches. Deux des établissements étudiés ont ainsi vu leur public traditionnel partir, au fur et à mesure que de nouvelles populations arrivaient. Ensuite, c'est bien le type de public que les établissements attirent qui va déterminer directement les moyens à disposition pour améliorer l'offre scolaire, en termes d'enseignements, de ratio élèves-enseignant et de vie scolaire

(activités, manifestations mais aussi transport). Il est donc indispensable pour les établissements scolaires de bien se positionner – ou de se maintenir – sur ce marché scolaire en améliorant leur offre éducative, ce qui a pour conséquence d'en augmenter la diversification, et par effet pervers, l'inégalité.

4. Quelles stratégies des acteurs scolaires, dans quels espaces de concurrence ?

Le choix de l'établissement est censé être libre et il n'existe pas de carte scolaire. Mais face aux demandes de parents, principalement *Africans*, auprès d'anciens établissements *Indians* et *White* et à la sur-occupation de certaines écoles, le gouvernement a pris certaines dispositions et institué pour certaines écoles des bassins de recrutement prioritaires (*feeder zones*). Ainsi, sont prioritaires les élèves qui résident dans cette zone, ceux dont les parents y travaillent, ou encore ceux qui y ont suivi leur enseignement primaire. Pour éviter que des établissements écartent certains dossiers et pratiquent une discrimination voilée, c'est le Département de l'Education provincial qui est responsable de la gestion des listes d'attente et des affectations. De plus, dans le souci de déségrégérer les écoles, les frontières des districts scolaires ont été redessinées afin d'inclure des *townships* de toutes les anciennes catégories de populations. Ainsi, le système scolaire est régulée d'une double manière : par les instances publiques et par un fonctionnement de marché. Mais comme en France, la régulation par les instances publiques tient plus d'une gestion des flux que d'une réelle politique de déségrégation et d'égalité.

L'enquête en Afrique du Sud⁷ s'est faite auprès de quatre établissements secondaires du Sud de Johannesburg, proche du *township* de Soweto. Chaque établissement représentait l'un des différents systèmes scolaires prévalant durant l'apartheid : écoles *African*, *Coloured*, *Indian* et *White*. Aujourd'hui, la composition ethnique de ces établissements a radicalement changé pour les anciennes écoles *Indian* et *White*, dans une certaine mesure pour celle du *township Coloured*, et pas du tout pour celle qui est localisée au cœur de Soweto.

Mais il existe une grande disparité de moyens et de préoccupations entre ces écoles pourtant situées dans le même district. La première école située au cœur de Soweto accueille des

⁷ Programme de recherche « Dialogue et rapports interculturels : le rôle de l'école dans la construction d'un modèle démocratique participatif et pluriculturel en Afrique du Sud », sous la responsabilité de Vijé Franchi (Université Paris 5) et Jean-Paul Payet (Université de Genève), 2004-2008, CNRS & IFAS.

enfants issus de familles très pauvres, venant pour certains de bidonvilles, dans des situations familiales souvent précaires. Sans possibilité de lever des fonds auprès des populations qu'elle accueille, l'école recourt à l'aide d'organisations extérieures, sa préoccupation première étant de garantir une éducation de base dans un contexte précaire. L'école du *township Coloured* doit également faire face à la pauvreté de son public et à l'environnement violent qui l'entoure. L'école située dans l'ancien *township Indian* a, quant à elle, attiré de nombreux élèves provenant de Soweto, tandis qu'une majorité de familles indiennes se tournaient vers l'enseignement privé confessionnel ou bien d'anciennes écoles réservées aux Blancs. Enfin, l'école anciennement blanche présente l'ouverture aux populations noires comme un choix politique et la diversité culturelle comme un fondement de son identité, mais le voisinage immédiat de l'école ne la fréquente presque plus.

Comme en France, des stratégies à la fois d'évitement de la part des publics traditionnels se mettent en place, d'une part des familles fuient vers le privé (notamment vers les écoles confessionnelles voisines de l'école anciennement indienne) et d'autre part, des familles recherchant une ascension sociale à travers l'accès à des écoles autrefois interdites donnent de fausses adresses. Les deux établissements *White* et *Indian* furent confrontés à la baisse de leurs effectifs avant 1994 et ouvrirent leurs portes à de nouvelles populations, ce qui accentua le départ de certaines familles du voisinage. Ils sont également soumis à la concurrence des écoles privées, qui draguent largement leurs publics traditionnels.

L'emplacement des deux établissements tient également un rôle. L'une des écoles est située à la bordure Nord de Lenasia, ancien *township Indian*, tout proche de Soweto. Cette proximité explique donc que des familles de Soweto y envoient leurs enfants, d'autant plus que la désaffection des familles *Indian* crée un appel d'air⁸.

La seconde école est l'établissement le plus proche de Johannesburg et elle se situe à une extrémité du District 11 (Johannesburg South). Ainsi, elle attire les populations des anciens *townships*, et peut se positionner comme leader auprès du district en obtenant des résultats toujours dans le haut du tableau (le D11, avec un taux de réussite aux *matrics*⁹ de 64.63%, présente, en 2002, le taux le plus bas de la Province du Gauteng), mais seulement en comparaison avec les écoles de *townships*, aux moyens bien moindres. Cependant, on peut se demander si leur espace de comparaison, et celui des familles du voisinage, ne dépasse pas les

⁸ On peut peut-être trouver dans l'histoire de l'établissement un autre élément de compréhension. En effet, Lenasia fut un des rares *townships Indian* à avoir été un haut lieu de luttes anti-apartheid et d'engagement auprès de l'ANC (African National Congress), puis de l'UDF (United Democratic Front) lorsque le premier fut interdit. Ces luttes ont très certainement traversé l'école.

⁹ Examen sanctionnant la fin des études secondaires.

limites du district et ne rejoint pas celui du District Johannesburg North, plus blanc. La concurrence du marché scolaire ne tient pas compte des délimitations administratives du GDE¹⁰. Concernant la déségrégation, on est bien entre choix et contrainte. D'un côté, cette déségrégation permet à l'ancienne école blanche d'adopter une position de leader face au GDE, mais de l'autre, le processus n'est pas quelque chose de maîtrisé, et les jeux du marché scolaire entraînent une fuite des élèves les plus favorisés.

Comme le montrent Maroy et van Zanten (2005), la notion d' « espaces locaux d'interdépendance » est sans doute plus pertinente lorsqu'il s'agit d'analyser les jeux de concurrence entre établissements, dans un espace de proximité. Il s'agit d'identifier avec quels établissements les écoles se comparent, et quel type de public elles essaient d'attirer.

En effet, d'une certaine manière, les quatre établissements observés font figure de leader sur leur segment de marché, segment qui n'est pas forcément celui sur lequel les établissements souhaiteraient se positionner. L'école située au cœur de Soweto attire de nombreux Sowetan du fait de ses résultats aux *matrics*. Mais la concurrence n'est de fait possible qu'avec d'autres écoles du *township*. L'école anciennement *Coloured* souffre de sa proximité avec Soweto. Elle est attractive pour les Africans, mais nombre des acteurs scolaires (administration, enseignants) vivent ce changement de public comme un déclassement. Ce sentiment est proche de celui de l'ancienne école indienne, qui est composé majoritairement d'élèves Africains. Tandis que les cadres scolaires sont confrontés à la concurrence des écoles privées confessionnelles, ils comparent leur situation et leurs résultats avec les écoles blanches. Enfin, l'école située à l'extrême limite du district, si elle fait figure de leader en son sein, souffre de la comparaison avec les écoles anciennement blanches voisines.

Les écoles doivent se positionner sur le marché scolaire et promouvoir leur image afin d'attirer les familles. Cela est tout d'abord primordial parce que le nombre d'élèves détermine le montant de l'allocation provinciale versée aux écoles, mais aussi le nombre d'enseignants nommés – et rétribués – par le GDE. De plus, cela a une influence sur le montant des droits de scolarité qui peuvent être fixés.

L'attractivité des écoles se fait par le biais des résultats qu'elles affichent, mais aussi par les activités (et notamment sportives) et les conditions d'enseignement qu'elles offrent. Or, nous l'avons vu, les écoles ne jouent pas à armes égales. Le choix de la langue d'enseignement,

¹⁰ Gauteng Department of Education.

comme dans les écoles anciennement métisse et blanche, peut être une certaine manière d'indiquer une identité ethnique. Le montant des frais de scolarité peut également privilégier le recrutement de certaines catégories sociales, mais seulement dans les limites offertes par le bassin de recrutement de l'établissement.

Les chefs d'établissement peuvent également jouer sur des offres codées qui structurent le marché, en fonction des attentes des familles qu'elles souhaitent attirer. Ainsi, les écoles de Soweto et d'Eldorado¹¹ mettent en avant leur taux de réussite aux *matrics*, supérieur à la moyenne du district. En plus de ce taux de réussite, l'établissement du quartier *Indian* met en avant ses résultats sportifs, signalant ainsi les activités qu'il peut proposer aux élèves. En revanche, l'école anciennement réservée aux Blancs ne se limite pas à mettre en avant les résultats aux *matrics*. Elle met l'accent sur les distinctions obtenues aux *matrics* et l'accès à l'enseignement supérieur (qui est très faible en Afrique du Sud). En outre, elle promeut une politique du *care* et de l'épanouissement personnel. Dans ce jeu d'attraction des familles, les discours sont donc différents, en relation avec la capacité des familles de décoder les informations, ou leurs attentes en termes de carrière scolaire.

5. Conclusion : segmentation et instabilité du marché scolaire

On voit que la politique de déségrégation, en mettant l'accent sur le droit à l'éducation et en faisant en sorte d'éviter la fuite des familles blanches vers l'enseignement privé, a présenté la liberté de choix comme à la fois une liberté d'accès et un principe démocratique de liberté. De même, la décentralisation du système éducatif et le pouvoir conféré aux comités de gestion des écoles ont été présentés comme faisant partie du processus de démocratisation de la société sud-africaine. Mais les inégalités socio-économiques viennent contrarier ces intentions et aboutissent à une diversification de l'offre éducative, si bien qu'on peut parler d'un marché scolaire segmenté et cloisonné.

D'une part, les écoles privées, autant que certaines écoles publiques aux frais de scolarité prohibitifs, réservées à une élite, restent très ségréguées, d'autre part, les écoles des townships les plus pauvres sont souvent submergées par les difficultés des publics qu'elles accueillent et n'ont pas de ressources pour y faire face, du fait d'une politique de déségrégation qui mise sur le long terme et une déségrégation par le haut. Entre ces deux pôles se situe le segment

¹¹ Ancien *township Coloured*, inséré dans Soweto.

intermédiaire le plus ténue, comprenant les écoles qu'espérait voir apparaître le gouvernement, c'est-à-dire des écoles qui se sont ouvertes à de nouvelles populations en ascension sociale. Mais ces écoles semblent dans un équilibre précaire, n'étant jamais assurées d'éviter la paupérisation et la ségrégation engendrées par une ouverture trop grande aux élèves en provenance des familles des *townships*. Ce segment intermédiaire ressemble à une zone de fortes turbulences dans lequel la concurrence paraît quasi dérégulée, tant l'Etat semble avoir peu de prises sur les processus tant objectifs que subjectifs de la déségrégation. Après les premiers compromis issus de la période de transition, la démocratisation semble se faire à rebours, et les ajustements sont loin d'être terminés.

Références

- Bamberg, I. (2002). L'éducation au niveau local en Afrique du Sud : enjeux de la *gouvernance scolaire*. *Actes des rencontres scientifiques franco-sud-africaines de l'innovation territoriale*, IRD, Codesria, IFAS/MAE.
- Bamberg, I. (2004). Droits à l'éducation en Afrique du Sud : une démocratisation de l'éducation entre banalisation de l'accès et libre choix. *Le droit à l'éducation : quelle effectivité au sud et au Nord ?*, Ouadadougou.
- Bamberg, I. (2006). Education, Democracy and Decentralisation. Education Policy Reforms in South Africa. Education policy reforms in South Africa (1994-2004). In A. Wa Kabwe-Segatti, N. Péjout and P. Guillaume *Ten Years of Democratic South Africa: Transition Accomplished?*, *Les Cahiers de l'IFAS*, 8: 91-106.
- Chisholm, L. (Ed). (2004). *Changing Class. Education and social change in post-apartheid South Africa*. Cape Town, HSRC Press.
- Felouzis, G. and J. Perroton (2007). "Les "marchés scolaires" : une analyse en termes d'économie de la qualité." *Revue Française de Sociologie* 48(4): 693-722.
- Fiske, E. et Ladd, H. (2004). Balancing public and private resources for basic education: school fees in post apartheid South Africa. In L. Chisholm, *Changing Class*, 57-88. Cape Town: HSRC Press.
- Jansen, J. and N. Taylor (2003). *Educational Change in South Africa 1994-2003: Case Studies in Large-Scale Education Reform*, Education Reform and Management Publication.
- Karlsson, J. (2002). The Role of Democratic Governing Bodies in South African Schools. *Comparative Education Review*, 38(3): 327-336.
- Maroy, C. (2006). *Ecole, régulation et marché. Une comparaison de six espaces locaux en Europe*. Paris, Presses Universitaires de France.
- Maroy, C. et A. van Zanten (2007). Régulation et compétition entre établissements scolaires dans six espaces locaux en Europe. *Sociologie du travail* 49: 464-478.
- Naidoo, J. P. (2005). *Educational decentralization and school governance in South Africa: From policy to practice*. Paris, International Institute for Educational Planning.

Sayed, Y. (1997). Understanding educational decentralization in post-apartheid South Africa. *Journal of Negro Education*, fall.

Wilibald Rembe, S. (2005). *The politics of transformation in South Africa: An evaluation of education policies and their implementation with particular reference to the Eastern Cape Province*. Doctor of Philosophy, Department of Philosophy, Rhodes University.