

Claude Carpentier. *L'école en Afrique du sud : entre fantômes de l'apartheid et contraintes du marché*. Paris : Karthala, 2005. 411 pp. EUR 30.00 (paper), ISBN 978-2-84586-613-3.

Reviewed by Hélène Charton (CNRS, Laboratoire les Afriques dans le monde)

Published on H-SAfrica (January, 2012)

Commissioned by Myriam Houssay-Holzschuch



## L' cole sud-africaine

The original French version of this review follows the English text, translated by Hélène Charton, the author - MHH

Claude Carpentier's book presents an overview of sociopolitical changes in post-apartheid South Africa specifically affecting the school system. Education was at the heart of the apartheid system based on separate development, and thus New South Africa has inherited a school system carved by forty years of apartheid. But schools are also challenging places where a new nation can be built up. It is this specific historical turning point that the author explores in his book while analyzing the tensions raised by the New South Africa school project in an international liberal context driven more by market forces than by a political vision designed by the state.

The first part of the book (out of three) reviews the making of the modern school in South Africa during the twentieth century and its legacy at the end of the apartheid era. Under colonial rule and then under the nationalist government, one of the main functions of the schools was to control and set apart the different populations of the country. But they were also a major site of resistance and negotiation of apartheid rules. Drawing on a wide range of statistical data, the author underlines the increase of African and Metis pupils in schools during apartheid. But he also shows that quality of education received in these schools was poor due to limited resources released from Central Government. The last chapter highlights the changes that have occurred between 1990 and 1994 which reflected the political and

educational reforms sought by the new government after 1994 and which shaped the new South Africa. During this period, a great range of actors (administrations, the ANC, trade unions, NGOs, private companies) were involved in the process of reconstructing the school system. The South African School Act of 1996 was the result of the negotiation between these actors. It is the founding stone of the new educational system whose first aim is to alleviate the inequalities inherited from the apartheid period.

The second part of the book focuses on the role played by schools in the national reconstruction process. One of the main challenges faced by the New South Africa is the reshaping of citizenship. The main issue is the shift from a race-based citizenship to a nation-based citizenship, respectful of the specific identity of each group. In these chapters, the author reviews the specific actions undertaken by the new government to turn the schools into an effective place for education in citizenship. The introduction of the new school curricula in 1997 shows, however, the limits of such a project. Reflecting major international trends in the field of education, the curricula seem to be more designed to prepare school children to become active and productive citizens than to develop a new kind of citizenship based on a new pattern of social relationships. The analysis of the syllabus and more specifically of the way history is being taught illustrates

this situation. With objectives-based curricula focusing on life skills, disciplinary knowledge is fading. For instance, in primary schools, history is no longer taught as a specific subject but as part of a more general social sciences course. History textbooks published since the end of apartheid include the histories of the various communities that are part of South Africa, but the racial and social relations at the heart of the history of South Africa are not really explored. The violence undermining South African society, including schools, examined in the last chapter, underscores the fragility of the social cohesion of the country and in some ways the limits of the reconstruction project of the New South Africa.

The third part of the book provides an evaluation of the actions undertaken since the end of apartheid to reduce inequalities and more specifically school inequality. The two first chapters, based on statistical data, underline the persistence of socioeconomic inequality. If former “whites-only” schools have a few rich black pupils, black schools in the townships are still very poor and “monocolored.” Policies set up since the end of apartheid do not seem to have modified the educational landscape of South Africa. Some explanations might be found in the administrative and financial contexts in which such reforms had been conducted. As explained in the two last chapters, the central government issues general policies that are implemented by local administrations. Considering the deep regional inequalities inherited from the apartheid era, the financial compensation system set up by the new government does not seem sufficient to counter-balance these inequalities. Furthermore, given the increasing influence of international bodies such as the International Monetary Fund (IMF) or the World Bank, and of neoliberal thinking, the South African state is not entirely free to pursue its own reforms.

Most of the analysis is based on second-hand materials. The bibliography presented at the end of the book is quite comprehensive. However, in the text, the author doesn’t really refer to his sources. It is consequently difficult to differentiate between the expression of his own opinion and a sound analysis based on scientific materials. Considering the important bibliography available on the subject, this is pretty damning. The extensive use of statistical data also raises some questions. Most of the time these data are taken for granted. But far from describing a social reality, as seems to be assumed by the author, they provide a reconstruction of this reality. For instance, some statistical data given as indicators of the quality of education such as repetition rates are used by the author without any critique or analysis of the kind of

quality these figures are supposed to describe. It would have been interesting to know what the actual policy of the Ministry of Education is, regarding repetition rates. Many African countries have indeed decided to reduce their repetition rates by forbidding them administratively!

The general demonstration raises two main remarks. In spite of the title “School in South Africa,” the book deals mostly with educational policies undertaken to alleviate the inequalities inherited from the apartheid era. Most case studies presented in the book (on curricula, the teaching of history, the statistical appraisal of inequality, or the administrative and financial context of reforms) do not really show how schools actually work in South Africa, or how these reforms are implemented at the school level. Furthermore, pupils and students are not part of an analysis that centers on the provision of education rather than demand. This results in a rather abstract and disembodied vision of education in South Africa. At the end of the book, the reader has the feeling that he or she has read a lot on South Africa and education, but doesn’t have a clear idea of what schools actually are in this country. This is the main limitation of an analysis focused on the social, political, and educational consequences of apartheid. Neither does it give a clear outlook of the international dynamics reshaping the educational landscape of South Africa.

Most of the educational reforms undertaken in South Africa since the end of apartheid share many features with educational reforms in other African countries. However the author does not really engage the debate on the issue of the internationalization of educational policies and more specifically the exact role and weight of international actors and models. What is the role played by international institutions such as the World Bank or the IMF in the elaboration of new education policies? How are their recommendations, if any, negotiated by the government? All these questions are important in order to assess the “markets’ constraints,” as referred to in the book. The author criticizes the negative impact of globalization and neoliberal policies on the development of autonomous public policies and as a source of inequality. But these criticisms would certainly have had more weight if they had been connected to a careful analysis of the rationales of international reforms spread all over Africa by IMF and World Bank experts, with no regard whatever for the history and specific challenges faced by each country, as illustrated by the South African situation.

[French version]

L'ouvrage de Claude Carpentier présente une synthèse actualisée en français des mutations sociopolitiques à l'œuvre en Afrique du Sud depuis la fin de l'apartheid en 1994, à partir du prisme scolaire. Pendant toute la période de l'apartheid, l'école a été un laboratoire de la politique du développement séparé. Si le système d'éducation hérité par le nouveau pouvoir en porte les stigmates, l'école est aussi un espace privilégié de l'avènement de la nouvelle Afrique du Sud. C'est précisément cette articulation historique que l'auteur explore dans son ouvrage tout en examinant les tensions qu'un tel projet suscite dans un contexte international dominé par les thèses libérales préconisant un effacement de l'état face aux lois du marché.

Le texte est organisé autour de trois parties. La première dresse un bilan de la situation scolaire à la fin de l'apartheid. L'auteur revient d'abord sur les différentes étapes de la structuration du système éducatif avant et pendant la période d'apartheid, en soulignant sa visée politique, fondée sur l'exclusion et le contrôle des populations. Il montre aussi comment les écoles ont été l'un des terrains de la lutte puis de la négociation contre le régime d'apartheid engagée bien avant 1990. Statistiques à l'appui, l'auteur met en évidence le renforcement de l'accès à l'éducation des populations noires et métis pendant l'apartheid mais également les limites de cette offre d'éducation en termes de qualité et de moyens mis en œuvre. Le dernier chapitre de cette partie est consacré aux mutations des années 1990 à 1994 qui préparent les grandes réformes politiques et éducatives de l'après apartheid et qui fondent la nouvelle Afrique du Sud. L'auteur insiste notamment sur la multiplicité des acteurs (administration, ANC, syndicats, ONG, milieux d'affaires) engagés dans le processus de reconstruction du système éducatif du pays et qui donne lieu à d'importantes négociations dont le South African School Act de 1996 est le fruit. Ce texte jette les bases d'un nouveau système éducatif dont la priorité est de redresser les inégalités héritées du passé et dont le principal acteur est l'état.

La deuxième partie de l'ouvrage interroge spécifiquement la place de l'école dans le processus de reconstruction et de cohésion nationale. L'un des défis de la nouvelle Afrique du Sud est de redéfinir les contours de la citoyenneté non plus fondée sur l'appartenance à un groupe racial mais sur l'appartenance à une même nation–Arc-en-ciel–respectueuse de l'identité de chacune des communautés qui la compose. L'auteur s'intéresse alors plus précisément aux actions engagées par le nouveau pouvoir

pour faire de l'école l'un des lieux centraux de l'éducation à la citoyenneté. L'analyse qu'il livre du *Curricula 2005* introduit en 1997 dans cette perspective met en lumière les limites de la mise en œuvre de ce projet. En effet, ce curriculum fortement influencé par les modèles éducatifs internationaux semble davantage tourné vers la modernisation du pays en préparant les élèves à devenir des citoyens actifs et productifs que vers l'émergence d'une nouvelle citoyenneté fondée sur d'autres rapports sociaux. L'étude des contenus scolaires et notamment l'enseignement de l'histoire abordée dans le chapitre 6 confirme ce bilan mitigé. Avec l'introduction d'un curriculum fondé sur des objectifs de réussite des élèves, les savoirs disciplinaires s'estompent au profit de l'acquisition de compétences de vie courante. Ainsi l'histoire disparaît des programmes d'enseignement du primaire et fait partie d'un apprentissage plus général en sciences sociales. Si les nouveaux manuels produits après l'apartheid réintroduisent l'histoire de chacune des communautés qui composent l'Afrique du Sud, peu de place est faite à l'analyse des rapports sociaux qui structurent l'histoire du pays. Or comme le souligne le dernier chapitre de cette partie, la violence qui traverse la société sud africaine et qui touche également l'école souligne la fragilité de sa cohésion sociale et les limites du projet de reconstruction de la nouvelle Afrique du Sud.

La troisième partie dresse le bilan des politiques menées depuis la fin de l'apartheid pour réduire les inégalités notamment scolaires. En s'appuyant principalement sur des statistiques, l'auteur montre dans les deux premiers chapitres que les inégalités issues de l'apartheid sont encore vives sous la forme d'importantes disparités socio-économiques. Les écoles du pays reflètent ces évolutions. Si les écoles autrefois réservées aux "blancs" accueillent les élèves "noirs" des milieux favorisés, en revanche les écoles pauvres des townships sont restées pauvres et monocolores. Malgré quelques avancées, les politiques scolaires mises en œuvre depuis la fin de l'apartheid n'ont pas radicalement modifié la situation. Les deux derniers chapitres de l'ouvrage s'efforcent de trouver des explications à cette situation dans le cadre politico-administratif et budgétaire dans lequel s'inscrivent ces politiques. Ce sont les périphéries, suivant un processus de déconcentration administrative, qui sont chargées de mettre en œuvre les politiques scolaires élaborées par le gouvernement central. Les inégalités régionales restent vives malgré le système de compensation financière mis en place. En outre l'état sud-africain ne dispose pas d'une totale liberté d'action pour mener à bien ces réformes dans un contexte de libéralisme éco-

nomique et d'influence grandissante des institutions internationales comme la Banque mondiale et le FMI.

L'analyse repose principalement sur des matériaux de seconde main présentés par l'auteur. Si la bibliographie fournie à la fin de l'ouvrage est assez complète, l'auteur ne présente que rarement les textes et les thèses sur lesquels il appuie son argumentation. L'appareil critique apparaît en effet très pauvre, ce qui est dommageable à la démonstration (au regard de la très riche historiographie qui existe sur le sujet) qui semble parfois glisser de l'analyse à l'affirmation d'opinions non démontrées. La place importante accordée aux statistiques pour étayer la thèse de l'auteur appelle également quelques critiques. Ces données chiffrées sont rarement critiquées et donnent l'illusion de décrire une réalité objective alors qu'elles relèvent comme tout objet de sciences sociales d'une construction. L'auteur reprend par exemple à son compte certains indicateurs de qualité ou d'efficacité de l'éducation, comme le redoublement sans prendre la peine de justifier ce parti pris et encore moins de préciser la politique du ministère de l'éducation sur cette question. Aujourd'hui, dans de nombreux pays d'Afrique, la baisse du taux de redoublements relève davantage d'une décision administrative que pédagogique.

En ce qui concerne la démonstration et le fond de l'analyse, on peut formuler deux remarques principales. En dépit d'un titre plutôt explicite *L'École en Afrique du Sud*, il est finalement moins question de l'école que des politiques éducatives mises en œuvre en Afrique du Sud pour contrer les inégalités issues de l'apartheid. Les différentes études (souvent très approfondies) proposées par l'auteur pour appuyer sa démonstration (sur les curricula, l'enseignement de l'histoire, le bilan statistique des inégalités, ou le cadre administratif et budgétaire des réformes) ne nous disent rien ou presque rien sur le fonctionnement des établissements scolaires sud-africains ou plus précisément sur les modalités effectives de la mise en œuvre de ces politiques. De même les élèves sont absents de cette analyse centrée sur l'offre d'éducation et non sur

la demande. Il en résulte une vision abstraite et désincarnée du fait scolaire en Afrique du Sud. Lorsque l'on referme le livre, on a finalement appris beaucoup de choses sur ce qui se passe en Afrique du Sud dans et en dehors de l'école, mais il est difficile de se faire une image claire et synthétique de l'école en Afrique du Sud. C'est en effet la limite d'une analyse délibérément centrée sur les conséquences sociales, politiques et éducatives de l'apartheid qui ne rend pas non plus compte de la dimension internationale des dynamiques scolaires à l'œuvre en Afrique du Sud.

Les politiques éducatives mises en œuvre depuis la fin de l'apartheid et décrites dans cet ouvrage partagent de nombreuses caractéristiques avec les réformes engagées dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne. Or l'auteur n'aborde pas directement ce processus d'internationalisation des réformes éducatives qui semble également concerner l'Afrique du Sud. Le rôle joué par les acteurs et les modèles extérieurs dans la définition des politiques d'éducation est évoqué à plusieurs reprises mais sans jamais que soient précisés leur part effective ou leurs modes d'intervention. Quel est le rôle joué par des institutions internationales comme la Banque mondiale et le FMI dans la formulation des politiques publiques d'éducation, comment leurs recommandations sont-elles négociées? Toutes ces questions sont centrales pour pouvoir précisément mesurer le poids des soi-disant contraintes du marché dans l'élaboration et la mise en œuvre de ces politiques. L'auteur n'a de cesse de dénoncer l'impact négatif de la mondialisation et des politiques néolibérales comme frein au développement de politiques publiques souveraines et vecteur d'inégalités. Mais ces arguments auraient sans doute eu davantage de portée s'ils avaient été assortis d'une analyse plus précise des fondements et des enjeux des politiques internationales d'éducation véhiculées par les experts de la Banque mondiale ou du FMI et qui semblent s'appliquer partout sur le continent, indépendamment de l'histoire et des trajectoires politiques propres à chaque pays, comme l'illustre le cas de l'Afrique du Sud.

If there is additional discussion of this review, you may access it through the network, at :

<https://networks.h-net.org/h-safrica>

**Citation** : Hélène Charton. Review of Carpentier, Claude, *L'école en Afrique du sud : entre fantômes de l'apartheid et contraintes du marché*. H-SAfrica, H-Net Reviews. January, 2012.

**URL** : <http://www.h-net.org/reviews/showrev.php?id=24812>



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Noncommercial-No Derivative Works 3.0 United States License.