

EPT > REPERES POUR L'ACTION

Education Pour Tous
en Afrique

Nota Bene

Les idées et les opinions exprimées dans cet ouvrage sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues de l'UNESCO.

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'UNESCO aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant à leurs frontières ou limites.

Sources de données :

> Données de scolarisation

L'essentiel des données (séries jusqu'en 2002/03) provient de l'Institut de Statistiques de l'UNESCO (ISU). Il s'agit de la série de données provisoires publiées en janvier 2005. Les éventuelles données plus récentes (2003/04) sont issues de collaborations entre les ministères de l'éducation et l'équipe d'experts BREDAPôle d'analyse sectorielle de Dakar. Les indicateurs nécessitant des données de population prennent comme référence les tables des Nations Unies, souvent différentes de celles utilisées au niveau national. Cela explique quelques différences observées entre les chiffres des publications nationales et ceux de ce rapport.

> Données financières

En plus des données de l'ISU, il a été fait appel à des données collectées lors de missions réalisées par les équipes du BREDAPôle de Dakar et/ou de la Banque Mondiale (cellule PSAST de la Région Afrique) au cours de travaux sur les modèles sectoriels de simulation financière.

> Données d'enquête

Elles sont très variées, mais citons en particulier les enquêtes ménage MICS de l'UNICEF, et pour les enquêtes sur les acquisitions scolaires et leurs déterminants les données et analyses du programme PASEC de la CONFEMEN.

Pour des raisons de clarté, la source spécifique et l'année exacte des données ne sont pas toujours mentionnées dans le corps du texte ni dans les «fiches pays» ; nous invitons le lecteur à se référer aux annexes «tableaux» pour trouver les informations sur une donnée particulière.

Un travail de contrôle et de consolidation des données a été effectué par les auteurs, notamment lorsqu'il existait plusieurs sources pour une même donnée.

Les auteurs sont conscients d'un certain déséquilibre des sources et des analyses en faveur de l'Afrique francophone, qui correspond à la zone d'intervention privilégiée du Pôle d'analyse sectorielle de Dakar. Néanmoins, un effort a été fait pour couvrir le mieux possible les autres zones linguistiques.

Publié par le Bureau Régional de l'UNESCO à Dakar (BREDAP)
BP. 3311 Dakar Sénégal

ISBN 92-9091-086-0
© UNESCO 2005

Prises de vue photographiques (Sénégal, Avril 2005) :
© Thierry Bonnet 2005
www.thierrybonnet.com

Conception > réalisation graphique et impression :
Polykrome, Dakar
www.polykrome.sn

Traduction français > anglais : Société Eurotra (www.eurotra.net)
et Mme Marjorie Dhersigny-Leach
pour l'éditorial et le résumé exécutif



Bureau Régional pour l'Education en Afrique
www.dakar.unesco.org

Pôle de Dakar
ANALYSE SECTORIELLE EN EDUCATION

www.poledakar.org

Avant-Propos

En avril 2000, le forum mondial de Dakar a marqué une étape décisive dans l'engagement international en faveur des objectifs d'éducation pour tous.

Dans le cadre du mandat général donné à l'UNESCO comme coordonnateur global du mouvement en faveur de l'Education Pour Tous, le Bureau Régional pour l'Education en Afrique (BREDA) assure un suivi à l'échelle continentale des objectifs du Forum de Dakar. L'appui à l'élaboration des plans nationaux d'Education Pour Tous a été l'une des dimensions concrètes de cet accompagnement.

Il importait pour le BREDA de contribuer à un premier bilan, au tiers du temps écoulé entre le Forum de Dakar et la date butoir 2015, celle qui marque l'échéance de la plupart des objectifs d'Education Pour Tous et de ceux du millénaire.

Ce rapport a été préparé comme support de référence de la Revue de la Mise en Œuvre du Cadre d'Action de Dakar pour l'EPT en Afrique («Forum Dakar +5 Afrique») organisée par le BREDA du 13 au 15 juin 2005.

Au-delà de ce rendez-vous particulier, il se veut une contribution à l'information, à la réflexion et au débat, lors des autres rendez-vous internationaux de cette année anniversaire, mais aussi, au-delà à destination de tous les partenaires de l'école africaine.

Une version électronique de ce rapport est téléchargeable sur les sites internet du BREDA (www.dakar.unesco.org) et du Pôle de Dakar (www.poledakar.org).

Les auteurs

Sous la responsabilité de la Directrice du BREDA, Madame Lalla Aicha Ben Barka, et du chef de l'Unité alphabétisation et éducation de base/suivi de Dakar (LBE/DFU), Monsieur Benoît Sossou, la rédaction de ce rapport a été confiée à l'équipe d'analyse sectorielle du Pôle de Dakar.

Le Pôle d'analyse sectorielle en Education de Dakar est une plateforme d'expertise rattachée à l'unité LBE/DFU du BREDA. Fruit d'un partenariat entre le Ministère français des Affaires étrangères et l'UNESCO, le Pôle de Dakar œuvre depuis 2001 à l'appui aux pays comme aux partenaires techniques et financiers dans les domaines de l'analyse des systèmes éducatifs, de l'élaboration des stratégies, et du suivi des politiques sectorielles d'éducation.

L'équipe de rédaction et d'analyse était composée de :

Pour le Pôle de Dakar >

M. Paul COUSTERE, Coordonnateur du Pôle de Dakar
M. Kokou AMELEWONOU (Spécialiste des Politiques Educatives)
M. Mathieu BROSSARD (Spécialiste des Politiques Educatives)
M^{me} Marie DORLEANS (Spécialiste des Politiques Educatives)
M^{me} Elsa DURET (Spécialiste des Politiques Educatives)
M^{me} Blandine LEDOUX (Spécialiste des Politiques Educatives)
M. Nicolas REUGE (Spécialiste des Politiques Educatives)

Pour l'unité LBE/DFU de l'UNESCO/BREDA >

M. Borel FOKO TAGNE (Spécialiste des Politiques Educatives)
M. Francis NDEM (Spécialiste des Politiques Educatives)

Pour le CREFEME de Rabat >

(Centre de Recherche et de Formation à l'Evaluation et au Management de l'Education de l'Université Mohammed V Souissi de Rabat)

M. Jean-Pierre JAROUSSE (Professeur d'Economie)



Remerciements

La Direction du BREDa et l'équipe de rédaction du Pôle de Dakar remercient pour leurs appuis institutionnels, scientifiques, techniques et financiers à ce rapport et/ou à la tenue du Forum Dakar + 5 Afrique de juin 2005 :

- A l'UNESCO siège à Paris, pour leur soutien et leur confiance : M. Koïchiro Matsuura, Directeur Général de l'UNESCO, M. Noureini Tidjani-Serpos, Sous-Directeur Général pour l'Afrique, et Mme Aïcha Bah Diallo, Sous-Directrice Générale de l'Éducation, M. Nick Burnett, Rédacteur en chef du Rapport Mondial de Suivi de l'Éducation Pour Tous et son équipe, notamment Mme Nicole Bella ; au Bureau de l'UNESCO à Harare, M. Juma Shabani, Directeur ;
- A l'UNESCO/BREDa à Dakar, pour leur relecture critique du document : M. Aimé Damiba, M. Tundee Olayode, M. Teeluck Bhuwane, M. Luc Rukingama, Mme Cristina Santos, M. Jean Bosco Ki ; et pour leur soutien technique : Mme Ache Attimer, Assistante administrative au Pôle de Dakar, M. Gérald Sanspoux, responsable de la communication visuelle au BREDa ;
- A l'Institut de Statistiques de l'UNESCO (ISU) de Montréal, avec qui un partenariat privilégié a été établi pour disposer des données les plus récentes au moment de la publication, Mme Denise Lievesley, Directrice, ainsi qu'à son équipe, en particulier M. Claude Akpabie, M. Said Belkachla, M. Michael Bruneforth, Mme Rosario Garcia Calderon, M. Doug Drew, M. Simon Ellis, Mme Alison Kennedy, M. Albert Motivans, M. Said Ould Voffal, Mme Sally Sibo ;
- Au Ministère Français des Affaires étrangères à Paris, pour le soutien financier à la préparation du rapport : M. Laurent Fontaine, Sous-Directeur du Développement Humain et son adjoint, M. Dominique Mas, ainsi que le chef du Bureau des politiques éducatives et de formations professionnelles, M. Pierre Schraen, et son équipe, en particulier Mme Marion Ginolin ;
- A la Banque Mondiale à Washington :
 - sur le plan financier, avec le soutien du Fonds Fiduciaire Norvégien pour l'Éducation : M. Birger Fredriksen ;
 - sur le plan technique, notamment pour le partage des données, à la cellule d'Appui à la Définition des Politiques sectorielles dans les Secteurs Sociaux de la Région Afrique : Mme Jee-Peng Tan, (économiste principale), M. Alain Mingat (économiste principal) et M. Ramahatra Rakotomalala, mais aussi, au secrétariat de l'Initiative Fast Track, M. Luc-Charles Gacougnolle ;
- A la Conférence des Ministres de l'Éducation des Pays ayant le français en partage (CONFEMEN) à Dakar, pour la communication des données et analyses sur la qualité : Mme Adiza Hima, Secrétaire Générale, M. Jean-Marc Bernard, responsable du Programme d'Analyse des Systèmes Éducatifs de la CONFEMEN (PASEC), ainsi qu'à toute son équipe, notamment Mme Odile Simon ;
- A l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie (AIF) à Paris : M. Samir Marzouki, Directeur de l'éducation formation, et M. Locha Mateso, responsable de l'éducation de base ;
- A l'Association pour le Développement de l'Éducation en Afrique (ADEA) à Paris, M. Mamadou Ndoye, Secrétaire Général ;
- Au CREST/INSEE à Paris, M. Luc Behaghel (économiste) ;
- A titre individuel : Mme Marjorie Dhersigny-Leach, traductrice (Dakar) ; M. Régis L'Hostis, M. Cheikh Tidiane Diao, M. Djibril Moctar Diallo, designers graphistes à la société POLYKROME (Dakar) ;
- Au niveau des pays, dans les Ministères de l'Éducation et administrations impliqués dans la production des Rapports d'Etat des Systèmes Éducatifs Nationaux (RESEN) : toutes les équipes nationales et les experts internationaux qui collaborent avec le Pôle de Dakar, trop nombreux pour être remerciés nommément ici.

© UNESCO-BREDA 2005 - Education Pour Tous en Afrique - Repères pour l'Action



sommaire

SOMMAIRE.....	7
LISTE DES ILLUSTRATIONS.....	10
EDITORIAL.....	14
RESUME EXÉCUTIF.....	16
GUIDE DE LECTURE.....	27
PROBLEMATIQUE GENERALE.....	28
SECTION 1 : L'EDUCATION, SOCLE DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL EN AFRIQUE	35
1.1 LES JUSTIFICATIONS ECONOMIQUES DE L'INVESTISSEMENT EDUCATIF.....	37
1.1.1 L'éducation comme vecteur de croissance des économies.....	37
1.1.1.1 <i>L'effet du stock d'éducation sur la croissance</i>	38
1.1.1.2 <i>L'effet de la distribution de l'éducation sur la croissance</i>	39
1.1.1.3 <i>L'effet de la qualité de l'éducation sur la croissance</i>	44
1.1.2 L'éducation, enjeu et moteur des évolutions structurelles des économies africaines.....	45
1.2 EDUCATION ET DEVELOPPEMENT HUMAIN.....	49
1.2.1 Impact de l'éducation sur la rétention de l'alphabétisation à l'âge adulte.....	50
1.2.2 Impact de l'éducation sur la pauvreté.....	52
1.2.2.1 <i>Réduire le risque de pauvreté</i>	52
1.2.2.2 <i>Briser le cercle vicieux intergénérationnel de la pauvreté</i>	52
1.2.3 Impact de l'éducation sur les variables de population et de santé.....	53
1.2.3.1 <i>Favoriser la transition démographique et réduire le taux de dépendance</i>	54
1.2.3.2 <i>Améliorer la santé maternelle et infantile</i>	54
1.3 QUELLES JUSTIFICATIONS POUR UN FINANCEMENT PUBLIC DE L'EDUCATION ?.....	56
1.3.1 Revenir sur la nature du bien «éducation».....	56
1.3.2 L'enseignement de base : un statut de bien public qui justifie un financement collectif.....	57
1.3.3 Les autres niveaux d'enseignement : un statut mixte qui induit une réflexion sur la sélectivité du financement public.....	57
1.3.4 Conclusion.....	58

SECTION 2 : ETAT DES LIEUX ET DYNAMIQUES DES SYSTEMES EDUCATIFS 61

2.1	ETAT DES LIEUX DES SYSTEMES EDUCATIFS AFRICAINS.....	63
2.1.1	L'éducation primaire, au centre des objectifs de Dakar, est-elle en mesure de relever le défi de la Scolarisation Primaire Universelle en 2015?	63
2.1.1.1	<i>La couverture scolaire</i>	63
2.1.1.2	<i>Des systèmes éducatifs où persistent des inégalités</i>	67
2.1.1.3	<i>Quels indicateurs de qualité ?</i>	68
2.1.2	Les autres cycles d'enseignement et l'alphabétisation	72
2.1.2.1	<i>L'alphabétisation, une évolution difficile à mesurer</i>	72
2.1.2.2	<i>L'enseignement préscolaire, un cycle qui se développe lentement</i>	74
2.1.2.3	<i>L'enseignement secondaire, une évolution quantitative considérable</i>	75
2.1.2.4	<i>Un enseignement technique et des formations professionnelles souvent déconnectés des réalités économiques ...</i>	77
2.1.2.5	<i>... tout comme l'Enseignement supérieur</i>	79
2.1.3	Quelques éléments de synthèse	81
2.1.3.1	<i>L'indice africain de développement de l'EPT</i>	81
2.1.3.2	<i>La pyramide africaine et ses déclinaisons</i>	84
2.2	DYNAMIQUES ACTUELLES : EN ROUTE POUR LA SPU ?.....	96
2.2.1	Evolution des effectifs : une priorité peu marquée pour le primaire	96
2.2.2	Gestion des flux : rétention et transition	100
2.2.2.1	<i>Evolution de la rétention au primaire et de la transition vers le secondaire</i>	101
2.2.2.2	<i>Rétention versus Transition</i>	102
2.2.2.3	<i>Gestion des flux au niveau du secondaire</i>	103
2.2.3	Sur la voie de la Scolarisation Primaire Universelle en 2015 ?	104

SECTION 3 : PARVENIR AUX RESULTATS : OPTIONS ET PRIORITES POUR LES POLITIQUES PUBLIQUES 109

3.1	UNE MOBILISATION SUFFISANTE DE RESSOURCES : UNE PRIORITE BUDGETAIRE POUR L'EDUCATION COHERENTE AVEC LES ENGAGEMENTS EN FAVEUR DE L'EPT.....	111
3.2	UNE VERITABLE POLITIQUE SECTORIELLE EFFICIENTE : DES CHOIX DE POLITIQUES CREDIBLES ET SOUTENABLES.....	114
3.2.1	Choisir la distribution des dépenses par niveau d'enseignement : adapter l'arbitrage intra-sectoriel à l'intérêt collectif	116
3.2.1.1	<i>Le constat : la distribution des ressources par cycle d'enseignement est très variable...</i>	117
3.2.1.2	<i>...et la priorité pour le cycle primaire n'est pas identique suivant les pays</i>	118
3.2.1.3	<i>Options pour accroître la part du primaire dans les pays en retard par rapport à la SPU</i>	119
3.2.2	Ajuster le choix entre quantité d'élèves et dépense par élève pour atteindre la scolarisation primaire universelle et la qualité	119
3.2.2.1	<i>Le constat : des dépenses unitaires et des arbitrages quantité/dépense unitaire extrêmement variables suivant les pays</i>	120
3.2.2.2	<i>Identification des marges de manœuvre sur l'augmentation des dépenses allouées au primaire et la réduction du coût unitaire</i>	121
3.2.2.3	<i>Simulation du déficit de financement si les paramètres de politique sur l'allocation du primaire en % du PIB et sur le coût unitaire restent inchangés</i>	122
3.2.3	Arbitrer à l'intérieur de la dépense unitaire pour scolariser plus et mieux	123
3.2.3.1	<i>Le constat : une dépense éducative composée de manière différente suivant les pays</i>	124
3.2.3.2	<i>Identification des marges de manœuvre à l'intérieur de la dépense unitaire entre les trois postes de dépenses courantes</i>	125
3.2.4	Gérer les flux d'élèves pour ne pas laisser le système s'ajuster sur une somme d'intérêts individuels différente de l'intérêt collectif	129
3.2.4.1	<i>La gestion des flux intra-cycle : agir sur le redoublement et sur la rétention</i>	129
3.2.4.2	<i>La gestion des flux inter-cycle : la nécessité d'un renforcement du pilotage du système par les politiques publiques pour choisir la pyramide scolaire</i>	131
3.3	UNE GESTION EFFICACE DES SYSTEMES EDUCATIFS POUR LA MISE EN ŒUVRE REUSSIE D'UN ENSEIGNEMENT DE QUALITE.....	135
3.3.1	La recherche de l'équité dans l'allocation des moyens aux écoles	135
3.3.1.1	<i>Premier levier : l'adéquation besoins - moyens reçus</i>	135

3.3.1.2	<i>Second levier : l'optimisation du mode de groupement pédagogique</i>	138
3.3.2	La recherche d'une meilleure transformation des moyens en résultats	142
3.3.2.1	<i>L'influence des facteurs socio-économiques et de contexte local sur les résultats : réduire les disparités initiales de situation</i>	143
3.3.2.2	<i>L'influence des facteurs scolaires sur les résultats : identifier la combinaison gagnante</i>	144
3.3.2.3	<i>Le rôle fondamental de l'enseignant : décrypter les pratiques en classe</i>	145
3.3.3	Le pilotage par les résultats : une nécessité	147
3.4	CONCLUSION : LES SYSTEMES EDUCATIFS PEUVENT CHANGER D'ECHELLE EN AFRIQUE	149

SECTION 4 : L'EVOLUTION DES APPUIS EXTERIEURS : UN DIFFICILE PASSAGE DE LA THEORIE A LA PRATIQUE **153**

4.1	UNE PRISE DE CONSCIENCE INTERNATIONALE...	154
4.2	... RELAYEE PAR UNE AUGMENTATION DE L'APD...	154
4.2.1	Niveau global et part de l'Afrique	154
4.2.2	Pour l'Afrique, une part de l'éducation en hausse dans l'aide publique au développement, mais une incertitude sur la proportion affectée à l'éducation de base.	155
4.3	...FONDEE SUR UN NOUVEAU PARTENARIAT AU DEVELOPPEMENT...	156
4.4	... ET CONCRETISEE PAR LA MISE EN ŒUVRE DE L'INITIATIVE FAST TRACK	159
4.4.1	Vers une convergence de l'estimation du besoin de financement extérieur de la SPU à l'horizon 2015...	160
4.4.2	... qui valide la méthode retenue...	160
4.4.3	... pour un objectif à portée de l'APD.	160
4.5	QUELLES LEÇONS POUR LA MISE EN ŒUVRE D'UNE SOLIDARITE INTERNATIONALE EN FAVEUR DES OBJECTIFS D'EDUCATION POUR TOUS	161

CONCLUSION : DU TECHNIQUE AU POLITIQUE : VERS UN PACTE EDUCATIF AU SERVICE DE L'INTERET GENERAL **163**

5.1	DES SOLUTIONS A LA MESURE DU DEFIL	164
5.2	L'ECONOMIE POLITIQUE DE LA REUSSITE DES OBJECTIFS D'EPT	165
5.3	EXPLICITER LE PACTE EDUCATIF CONCLU A DAKAR	166
5.4	LA MISE EN ŒUVRE DU PACTE EDUCATIF AU PLAN NATIONAL : UNE RESPONSABILITE PUBLIQUE	166
5.4.1	Responsabilité publique et variété des solutions pour la fourniture du service éducatif :	166
5.4.1.1	<i>Un arbre de décision pour choisir un mode de prestation ...</i>	167
5.4.1.2	<i>... adapté à la situation et à la problématique de l'école en Afrique</i>	167
5.4.2	S'assurer d'un contrôle du service public d'éducation	168
5.4.2.1	<i>Un schéma pour définir les responsabilités</i>	168
5.4.2.2	<i>Les limites de l'application de ce schéma de responsabilité dans un contexte de pauvreté et les aménagements possibles</i>	169
5.4.3	L'évaluation au service de la réalisation du pacte social d'éducation	170

FICHES PAYS **173**

COMMENT LIRE LES PROFILS PAYS ? **174**

COMMENT LIRE LES PYRAMIDES EDUCATIVES ? **178**

TABLEAUX STATISTIQUES RECAPITULATIFS **287**

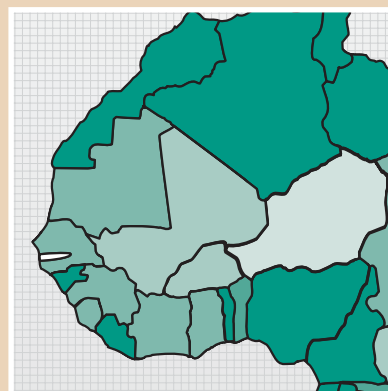
LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES **293**

BIBLIOGRAPHIE **296**

› Liste des illustrations

› Cartes

Carte 2.1 : Une variété de capacité d'accueil en 1990/91...	63
Carte 2.2 : ...qui subsiste en 2002/03 (ou années avoisinantes)	63
Carte 2.3 : Taux d'achèvement du primaire en Afrique en 1990/91	65
Carte 2.4 : Taux d'achèvement du primaire en Afrique en 2002/03 (ou période avoisinante)	65
Carte 2.5 : Taux d'alphabétisation (15 ans et plus) en 2000/04	72
Carte 2.6 : Taux brut de pré scolarisation année 2002/03 ou proche	74
Carte 2.7 : Taux brut de scolarisation secondaire pour les pays d'Afrique en 1990/91	75
Carte 2.8 : Taux brut de scolarisation secondaire pour les pays d'Afrique en 2002/03 ou années proches	75



› Encadrés

Encadré 1.1 : Education et croissance, revue de la littérature économique	37
Encadré 1.2 : Mesurer les inégalités dans la distribution des dépenses d'éducation	41
Encadré 1.3 : Le rendement externe de l'éducation au Sénégal	46
Encadré 1.4 : Les taux de rendement privés et sociaux de l'éducation	47
Encadré 1.5 : Pourquoi l'objectif d'éducation est-il important pour l'atteinte des autres Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ?	50
Encadré 1.6 : L'éducation des femmes au cœur des transformations de la société	53
Encadré 2.1 : Comment calculer les indices africains de développement EPT et EPT+ ?	82
Encadré 2.2 : Comment interpréter les pyramides éducatives ?	84
Encadré 2.3 : Méthode de projection du taux d'achèvement	105
Encadré 3.1 : Note relative au graphique 3.4	117
Encadré 3.2 : Arbitrage TBS-CU, exemple du cycle primaire	120
Encadré 3.3 : Arbitrage à l'intérieur d'un même coût unitaire	123
Encadré 3.4 : L'impact quantitatif du recrutement d'enseignants non fonctionnaires	128
Encadré 3.5 : Degré d'aléa dans l'allocation des enseignants	136
Encadré 3.6 : Définition des modes d'organisation des classes selon les pays	140
Encadré 4.1 : L'approche programme	157
Encadré 4.2 : Quelques éléments clés de l'Initiative Fast Track («FTI»)	159

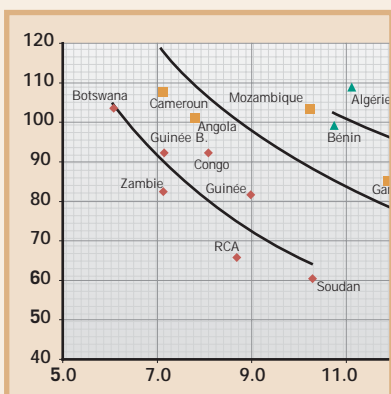
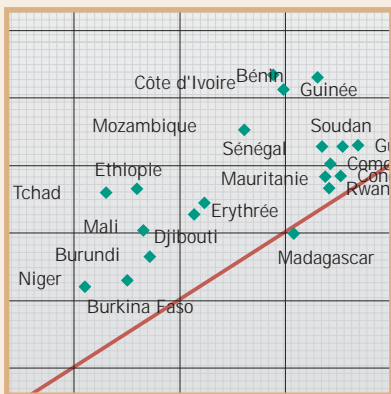
Deux approches s'opposent pour décrire le mécanisme par lequel l'éducation contribue à la création de richesses.

› L'une considère que **l'éducation est un facteur de production matérielle supplémentaire.**

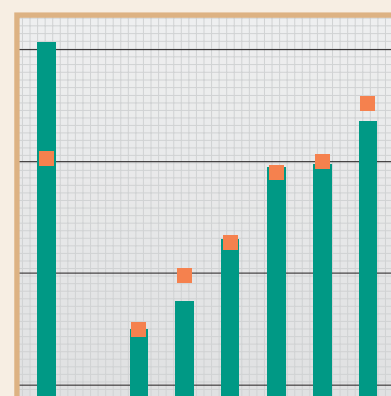
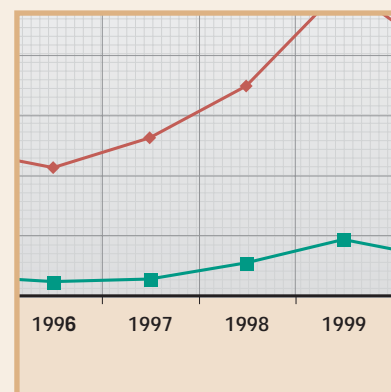
› L'autre approche considère que **l'éducation est au cœur de phénomènes dynamiques d'apprentissage.**

> Graphiques

- Graphique 1.1 : Illustration de la relation entre le stock de capital humain et la croissance en fonction des niveaux éducatifs 39
- Graphique 1.2 : Progression vers la SPU et équité de la dépense éducative 42
- Graphique 1.3 : La qualité, des différences entre les pays et entre les individus 44
- Graphique 1.4 : Proportion des adultes (22-44 ans) pouvant lire aisément après trois, six ou huit années de scolarité dans 22 pays africains 51
- Graphique 1.5 : Relation entre achèvement du cycle primaire et alphabétisation des adultes de 15 ans ou plus dans 25 pays africains 51
- Graphique 1.6 : Probabilité d'appartenir aux 40% les plus pauvres selon la durée d'études du chef de ménage dans 6 pays africains 52
- Graphique 2.1 : TBS pour le primaire et taux d'accès en dernière année du primaire (TAP), année 2002/03 ou proche 64
- Graphique 2.2 : Relation entre taux brut d'admission et taux de rétention en 2002/03, ou années avoisinantes 66
- Graphique 2.3 : Comparaison des taux d'achèvement du primaire garçons-filles, année 2002/03 ou proche 97
- Graphique 2.4 : Comparaison de l'IAQE et de l'indicateur «MICS» pour 10 pays africains 70
- Graphique 2.5 : Les différences entre pays sur une mesure perfectible mais comparable (IAQE +) de la qualité 71
- Graphique 2.6 : Progression du taux d'alphabétisation (15 ans et plus, en %) 73
- Graphique 2.7 : Taux d'alphabétisation (15 ans et plus, en %) Femmes Versus Hommes, année 2000/04 74
- Graphique 2.8 : Comparaison du taux brut de scolarisation du secondaire des filles et des garçons en 2002/03 (ou années avoisinantes) 76
- Graphique 2.9 : Couverture au niveau de l'enseignement technique et de la formation professionnelle (Nombre d'étudiants pour 100 000 habitants), année 2002/03 ou proche. 77
- Graphique 2.10 : PIB par habitant et niveau de couverture ETFP, année 2002/03 ou proche 78
- Graphique 2.11 : PIB par habitant et niveau de couverture ETFP pour les Pays dont le PIB est inférieur à 1000 dollars E.U. par habitant, année 2002/03 ou proche. 78
- Graphique 2.12 : Nombre d'étudiants pour 100 000 habitants et PIB par habitant en dollars E.U., année 2002/03 ou proche. 80
- Graphique 2.13 : Nombre d'étudiants pour 100 000 habitants et PIB par habitant en dollars E.U. pour les pays dont le PIB par habitant est inférieur 1000 dollars E.U., année 2002/03 ou proche. 81
- Graphique 2.14 : Variation annuelle moyenne du nombre d'élèves dans le primaire et dans le premier cycle du secondaire entre 1990/91 et 1998/99 (en %) 97
- Graphique 2.15 : Variation annuelle moyenne du nombre d'élèves dans le primaire et dans le premier cycle du secondaire entre 1998/99 et 2002/03 (en %) 97
- Graphique 2.16 : Variation annuelle moyenne du nombre d'élèves dans le primaire et dans le second cycle du secondaire entre 1990/91 et 1998/99 (en %) 98
- Graphique 2.17 : Variation annuelle moyenne du nombre d'élèves dans le primaire et dans le second cycle du secondaire entre 1998/99 et 2002/03 (en %) 98
- Graphique 2.18 : Variation annuelle moyenne du nombre d'élèves dans le primaire et dans le supérieur entre 1990/91 et 1998/99 (en %) 99
- Graphique 2.19 : Variation annuelle moyenne du nombre d'élèves dans le primaire et dans le supérieur entre 1998/99 et 2002/03 (en %) 99
- Graphique 2.20 : Evolution du taux de rétention primaire entre 1995/96 et 2002/03 101
- Graphique 2.21 : Evolution du taux de transition primaire > secondaire entre 1995/96 et 2002/03 101
- Graphique 2.22 : Taux de rétention dans le primaire et transition primaire > secondaire en 2002/03 (ou années proches) 102
- Graphique 2.23 : Evolution du taux de rétention au 1^{er} cycle du secondaire entre 1995 et 2002/03 (ou années proches) 103

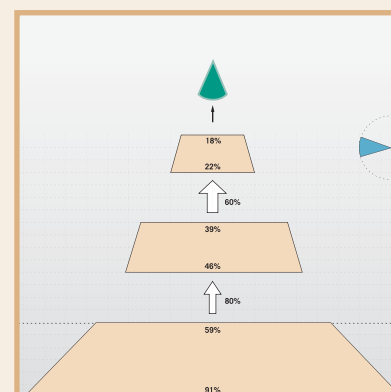


Graphique 2.24 : Evolution du taux de transition 1 ^{er} cycle > 2 nd cycle du secondaire entre 1995/96 et 2002/03 (ou années proches)	103
Graphique 2.25 : Taux de rétention au 1 ^{er} cycle du secondaire et taux de transition 1 ^{er} cycle > 2 nd cycle du secondaire en 2002/03 (ou année proche)	104
Graphique 2.26 : Taux d'achèvement du primaire à l'horizon 2015 pour certains pays africains	106
Graphique 3.1 : Efficience des systèmes en termes de quantité	114
Graphique 3.2 : Efficience des systèmes en termes d'équité	114
Graphique 3.3 : Séquence des arbitrages dans la mobilisation et l'utilisation de l'enveloppe globale de ressources pour l'éducation	115
Graphique 3.4 : Distribution de l'enveloppe globale de dépenses d'éducation par grand niveau d'enseignement	117
Graphique 3.5 : Avancement vers la SPU et priorité pour le cycle primaire	118
Graphique 3.6 : Arbitrage quantité-dépense unitaire suivant le niveau de ressources pour le primaire	120
Graphique 3.7 : Variété des salaires moyens enseignants suivant les pays (en unités de PIB par habitant)	124
Graphique 3.8 : Variété des taux d'encadrement et des dépenses hors salaires enseignants suivant les pays	125
Graphique 3.9 : La grande diversité de pratiques sur le redoublement	130
Graphique 3.10 : Ajustement du système par une dégradation des conditions d'enseignement, cycle secondaire	132
Graphique 3.11 : Ajustement du système par une baisse de la dépense unitaire, enseignement supérieur	132
Graphique 3.12 : Moyenne et variance des tailles de classe	136
Graphique 3.13 : Comparaison des difficultés de contexte et moyens alloués par école, écoles publiques, Bénin 2002/03	137
Graphique 3.14 : Comparaison des difficultés de contexte et des moyens alloués par région, Niger 2003/04	137
Graphique 3.15 : % d'élèves inscrits dans des écoles n'offrant pas la continuité éducative sur l'ensemble du cycle et taux de rétention, par Moukhataa (département), Mauritanie 2002/03	139
Graphique 3.16 : % d'élèves inscrits dans des écoles n'offrant pas la continuité éducative sur l'ensemble du cycle et taux de rétention, par département, Guinée 2003/04	139
Graphique 3.17 : Simulations des gains de TBS liés à une optimisation du mode de regroupement pédagogique	141
Graphique 3.18 : Relation entre moyens et résultats, niveau pays	142
Graphiques 3.19 : Relation entre moyens et résultats, niveau écoles, Tchad, 2001/02	142
Graphique 3.20 : Indice de difficultés de contexte et indice de résultats des écoles primaires, par inspection, Niger 2003/04	143
Graphique 4.1 : Aide Publique au Développement globale et part de l'Afrique	155
Graphique 4.2 : Dynamique de l'APD pour le secteur de l'éducation en Afrique	156



> Schémas

Schéma 1.1 : Le cercle vertueux pour la croissance, entre stock, distribution et qualité de l'éducation	38
Schéma 2.1 : Evolution de la pyramide moyenne africaine	86
Schéma 2.2 : Evolution de la pyramide moyenne des pays à TAP fort en 1990/91 (supérieur à 75%)	88
Schéma 2.3 : Evolution de la pyramide moyenne des pays à TAP moyen en 1990/91 (entre 50 et 75%)	90
Schéma 2.4 : Evolution de la pyramide moyenne des pays à TAP faible en 1990/91 (inférieur à 50%)	92
Schéma 2.5 : Les pyramides «en construction»	94
Schéma 2.6 : Les pyramides «Tour Eiffel»	94
Schéma 2.7 : Les pyramides «Aztèques»	95
Schéma 2.8 : Les pyramides «toboggans»	96
Schéma 5.1 : Route longue et route directe du contrôle du service éducatif	169



› Tableaux

Tableau 1.1 : Inégalités dans la durée de scolarisation selon le quintile de revenu (population 5-24 ans)	40
Tableau 1.2 : Bilan quantitatif éducation-emploi en Guinée (flux en base annuelle, moyenne 1996-2002)	43
Tableau 1.3 : Taux de rendement privés et sociaux par niveau d'enseignement et par région du monde	48
Tableau 1.4 : Impact des études des parents sur la scolarisation de leurs enfants (% d'enfants accédant en 1ère année du cycle primaire)	53
Tableau 1.5 : Effet de l'éducation de la mère sur les variables de population dans trois pays d'Afrique francophone	54
Tableau 1.6 : Fréquence des comportements en matière de santé maternelle selon la durée des études de la mère dans quatre pays d'Afrique francophone	55
Tableau 1.7 : Fréquence des comportements en matière de santé infantile selon la durée des études de la mère dans trois pays d'Afrique francophone	55
Tableau 2.1 : Disparités sociales dans les différents indicateurs de l'enseignement primaire pour 21 pays aux alentours de l'année 2000	68
Tableau 2.2 : Taux d'alphabétisation (15 ans et plus) dans le monde en développement (en %)	72
Tableau 2.3 : Taux d'alphabétisation (15 ans et plus) sur le continent africain, estimations 2000-2004 (en %)	72
Tableau 2.4 : Nombre d'étudiants pour 100 000 habitants et pourcentage d'accroissement	79
Tableau 2.5 : Nombre d'étudiants pour 100 000 habitants, années 1990/91 et 2002/03 (ou années proches)	80
Tableau 2.6 : Indices africains EPT et EPT +	83
Tableau 2.7 : Les pyramides «en construction» : RCA, Burkina Faso, RDC, Niger, Mali, Djibouti	94
Tableau 2.8 : Les pyramides «Tour Eiffel» : Tchad, Angola, Mozambique, Sénégal, Madagascar, Guinée-Bissau, Mauritanie, Ethiopie	94
Tableau 2.9 : Les pyramides «Aztèques» : Burundi, Rwanda, Tanzanie	95
Tableau 2.10 : Les pyramides «toboggans» : Guinée, Côte d'Ivoire, Zambie, Comores, Soudan, Congo, Erythrée, Gabon, Bénin	95
Tableau 2.11 : Les effectifs du secondaire en 2015 selon plusieurs scénarii dans 10 pays	100
Tableau 2.12 : Régulation des flux - Exemples théoriques	102
Tableau 2.13 : Classification des pays selon les tendances actuelles vers l'objectif de 2015	107
Tableau 3.1 : Contraintes macroéconomiques et priorité budgétaire pour l'éducation	112
Tableau 3.2 : Distribution des dépenses d'éducation et marges de manœuvre pour accroître la part du primaire, pays en retard par rapport à la SPU et à faible priorité budgétaire pour le cycle primaire	119
Tableau 3.3 : Marges de manœuvre pour atteindre la SPU et déficit de financement avec les politiques actuelles	122
Tableau 3.4 : Marges de manœuvre pour réduire le coût unitaire dans les pays à faible taux d'achèvement et à coût unitaire élevé	127
Tableau 3.5 : Degré d'aléa dans l'allocation des enseignants du primaire dans 22 pays africains, 2002/03 ou année proche	136
Tableau 3.6 : % d'élèves inscrits dans des écoles n'offrant pas la continuité éducative sur l'ensemble du cycle et taux de rétention (milieu rural uniquement)	138
Tableau 3.7 : Répartition des élèves selon le mode de fonctionnement de la classe ou le système de recrutement de l'école (en %)	140
Tableau 3.8 : Répartition des progrès expliqués entre facteurs socio-économiques et variables scolaires	143
Tableau 3.9 : L'impact des facteurs scolaires sur les résultats au niveau primaire, mise en regard avec les coûts (Guinée 2003)	144
Tableau 3.10 : Effets des modes d'organisation et intrants scolaires sur les acquis scolaires tels que décrit dans la littérature, cycle primaire, pays africains	145
Tableau 3.11 : Effet «maître» global et effet des «caractéristiques mesurées» des maîtres sur les acquis scolaires (% de variance expliquée, moyenne de la 2 ^{ème} et de la 5 ^{ème} année du primaire)	145
Tableau 3.12 : Exemple de structure globale des responsabilités pour la gestion pédagogique du système	148
Tableau 3.13 : Matrice des leviers de politique	149



> éditorial

Par Mme Lalla Aïcha Ben Barka
Directrice du Bureau Régional de l'UNESCO pour l'Éducation en Afrique

L'espoir porté par la mobilisation internationale en faveur des objectifs d'Éducation Pour Tous est universel. Mais cet espoir, pour l'Afrique, est teinté d'inquiétude en raison de la persistance d'un écart important avec le reste du monde. Ce rapport veut pourtant conjuguer lucidité et optimisme.

Lucidité d'abord : nous savons que dans l'état actuel des systèmes éducatifs africains, c'est encore aujourd'hui presque la moitié de chaque génération d'enfants d'âge scolaire qui ne bénéficie pas d'une scolarisation suffisante pour devenir une population adulte alphabétisée. Une première conséquence, c'est un décollage économique empêché par la faiblesse moyenne du capital humain. Mais une autre conséquence, c'est la reproduction de sociétés duales où il est moins question d'égalité des chances que de trappe à pauvreté. Car l'éducation est un des principaux leviers identifiés pour aider à briser le cercle vicieux de la stagnation économique et de la marginalisation sociale. De cette conviction partagée, les engagements internationaux sont la traduction la plus visible.

Optimisme ensuite, car cinq ans après le Forum de Dakar, si avancées et reculs s'équilibrent à peine sur le chemin qui nous mène jusqu'en 2015, pour certains pays, une dynamique positive a renversé les tendances.

C'est sur cette base réelle, et non en vertu d'un savoir mystérieux, que ce rapport veut offrir à la mobilisation politique des perspectives, des « repères pour l'action ».

Car le premier moteur de l'action est la conviction des acteurs d'œuvrer dans le possible. Le parti pris de ce rapport est donc de dessiner l'espace des possibles, de mesurer les évolutions dans le temps. Procéder ainsi, c'est se donner les chances de comprendre pourquoi, parfois, des avancées décisives se font en quelques années ; mais aussi de comprendre pourquoi, parfois, il paraît si difficile de transformer les ressources mobilisées en plus d'éducation pour plus d'enfants.

Pour emporter cette conviction, dans le champ de l'éducation où chacun, légitimement, exprime convictions et propositions, l'analyse empirique fournit des arguments. Ce n'est pas à l'analyse d'établir les préférences ni de décider des arbitrages, mais c'est à elle que revient la tâche d'évaluer les conditions et les conséquences de ces préférences et de ces arbitrages. Et dans un contexte de rareté des ressources publiques affectées à l'éducation, des questions brutales se posent. Qui est prioritaire pour l'accès à ces ressources : l'enfant qui n'est pas scolarisé, afin de permettre son premier accès ? Ou bien celui qui est déjà scolarisé, mais dans des conditions qui ne permettent pas l'apprentissage, ou sans perspective de poursuivre au-delà de la fin du cycle primaire ?

Au fil de l'analyse, c'est toujours une reconquête de l'espace de décision qui se joue. Car ce qui apparaît rapidement, dans l'examen des principes fondamentaux, des modes de croissance, et des performances des systèmes éducatifs africains, c'est une extraordinaire variété, une relation si distendue entre les moyens investis et les résultats obtenus qu'elle ne peut être attribuée à la seule spécificité du contexte national.

C'est donc que toutes les politiques éducatives ne sont pas égales, qu'il existe au minimum des gisements de productivité à exploiter au sein des stratégies actuelles, mais aussi, parfois, des réformes plus profondes susceptibles de conduire à des progrès décisifs, comme en témoignent certaines expériences exemplaires sur le continent africain.

Mais, objectera-t-on, si les solutions sont là, comment se fait-il qu'elles ne soient pas déjà adoptées ? Quels obstacles se mettent donc entre une volonté politique unanime, et des stratégies gagnantes ?

Il faut d'abord que l'information soit disponible : si au fil des pages qui suivent nous parvenons à convaincre que la connaissance que nous avons des dynamiques internes et externes des systè-

mes éducatifs africains a progressé, que sont désormais identifiés quelques grilles d'analyse et points de comparaisons à partir desquels pouvoir choisir entre tel et tel dispositif, arbitrer entre telle et telle priorité, alors nous aurons atteint notre but.

Il restera alors l'essentiel, c'est-à-dire de revenir aux acteurs, sans lesquels le système n'est qu'un schéma. Vient le moment où les responsables sont en première ligne. Vient le moment où le test ultime des politiques n'est pas seulement de choisir les bonnes options, ni même de les faire accepter, mais de parvenir à ce que chacun se sente co-responsable de la mise en œuvre d'un véritable pacte pour l'éducation.

Ce thème apparaît de manière croissante dans le débat international. Au terme du résumé du rapport mondial de suivi sur l'Education Pour Tous 2005, il est dit que «le processus politique interne est en dernier ressort le garant du succès de la réforme»¹.



Dans le contexte africain de construction étatique, le rapport citoyen à la décision publique est incertain au niveau national, et, pour la part de la population qui cumule les obstacles de la pauvreté et de l'analphabétisme, ce rapport est largement inexistant. Mais au niveau local, ce rapport citoyen peut prendre corps, ce dont témoignent déjà les nouveaux modes de participation des communautés à la gestion de l'école. C'est là que peut s'exprimer concrètement la demande sociale et s'exercer immédiatement un contrôle sur la fourniture des services sociaux de base.

Mais la juste insistance sur cette dimension locale a pu, parfois, conduire à négliger le rôle constitutif de l'Etat comme garant de la fourniture de ces services sociaux de base. Une vision exclusivement locale du développement éducatif crée de nouveaux problèmes au fur et à mesure qu'elle en résout : les fiscalités locales sont encore quasi inexistantes, les communautés éducatives ne peuvent tout assumer, les inégalités territoriales et sociales, de fait, risquent d'être accentuées sans une redistribution et une régulation d'ensemble.

Une politique publique d'éducation, portée par l'autorité gouvernementale, intégrée à un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, constitue plus que le trait d'union entre la mobilisation internationale et les dynamiques locales : c'est le pivot autour duquel, en dépit de tous les obstacles, se joue la réussite d'une action publique décisive. Et dans le financement de cette action publique, l'instrument budgétaire, un temps marginalisé par la logique des projets, retrouve son rôle essentiel, manifestant concrètement que pour encore l'essentiel, l'effort de financement de l'éducation se fait sur ressources domestiques, dont il importe de retrouver la maîtrise.

Dialogue citoyen sur la fourniture d'un service public d'éducation d'une part, affirmation responsable d'une souveraineté sur les ressources mobilisées pour ce service d'autre part : le processus politique et gouvernemental interne incarne concrètement le pacte pour l'éducation. Ceci garantit aussi une relation plus saine avec les partenaires au développement, parfois placés, avec ou sans leur consentement, dans une posture de garants de l'intérêt général au niveau national, rôle qui n'est pas le leur.

Ainsi reposé sur des bases plus saines, le devoir de solidarité internationale peut être mieux appréhendé. Les analyses convergent aujourd'hui pour conclure que l'Afrique concentre la majorité du besoin de financement extérieur pour l'atteinte l'objectif de scolarisation primaire universelle, et que cette priorité représente une multiplication par trois ou quatre des flux d'aide destinés à ce niveau.

Alors pour continuer l'effort là où il commence à payer, pour refonder les politiques là où elles sont inadaptées, pour mobiliser et orienter les énergies au niveau national comme au niveau international, ce rapport d'étape, par le jeu des miroirs, nous offre un aperçu. Il nous fait voir aujourd'hui comme possible ce rendez-vous donné pour dans dix ans à une génération d'enfants d'Afrique nés avec le siècle.

Lalla Aicha Ben Barka

¹ UNESCO, 2004 «Rapport Mondial de suivi de l'éducation 2005 : l'impératif de qualité»

Résumé exécutif

Cinq ans ont passé depuis le forum mondial de Dakar d'avril 2000 au cours duquel la communauté internationale s'est engagée sur six grands objectifs d'éducation pour tous avec un horizon étendu à 2015. Tirant les leçons du peu de progrès réalisé depuis la précédente conférence de JomTien, dix ans plus tôt, **le forum de Dakar a proposé une nouvelle donne de solidarité et de responsabilité au niveau mondial** : les pays ayant pris des «engagements sérieux» et présentant un «plan crédible» pour la réalisation des objectifs d'Education Pour Tous seraient soutenus par les bailleurs de fonds dans leur effort pour la part de financement qui manquerait à l'appel au niveau national.



Cet engagement fort a été renforcé par la reprise de deux des objectifs de Dakar (celui de **parité entre garçons et filles dans l'accès à l'éducation** - en 2005 pour les cycles primaire et secondaire, et en 2015 pour tous les niveaux d'éducation -, et celui de **scolarisation primaire universelle d'ici 2015**) parmi les Objectifs du Millénaire pour le Développement adoptés lors de la Conférence des Nations Unies de New-York en septembre 2000.

Dakar a-t-il vraiment changé la donne par rapport à JomTien ? Les anniversaires des cinq ans du forum de Dakar et de la déclaration du millénaire sont sans doute la première étape offrant suffisamment de recul pour faire un premier bilan.



La place de l'éducation sur l'agenda international s'est-elle maintenue ? Les arguments et la conviction autour des objectifs d'éducation pour tous ont-ils été modifiés, renforcés ? Les dernières données disponibles permettent-elles de mesurer des progrès accomplis sur le continent africain ? Où en est-on notamment par rapport à l'atteinte de l'objectif du millénaire de scolarisation primaire universelle ? Quels ont été les choix de politique ? Où sont les points de progrès, où subsistent les faiblesses ? Quelles marges de manœuvre ? Quelles pistes pour une meilleure efficacité et pour toujours plus de solidarité ?

C'est à cette série de questions que le présent rapport ambitionne d'apporter quelques éléments de réponse, sous forme de **«repères pour l'action»**. L'analyse, empirique, se fonde sur un large éventail de sources : données administratives et scolaires nationales collectées par l'Institut de Statistiques de l'UNESCO, enquêtes de ménages conduites par les pays avec l'appui de l'UNICEF, enquêtes variées sur les acquisitions scolaires (qualité de l'éducation), données démographiques des Nations Unies, récents travaux de recherche en économie de l'éducation...



Ainsi, le rapport, s'il est en première instance destiné aux responsables et cadres des pays africains, dans le sens où il s'efforce de leur **fournir des informations, outils méthodologiques et analyses pour aider à la décision en matière d'éducation**, pourra également intéresser les conseillers en éducation des agences bi et multilatérales de développement, dans les sièges comme sur le terrain, en leur proposant l'étude comparative qui manque parfois au niveau national, ou encore les ONG et autres organisations de la société civile qui développent à leur échelle d'autres analyses, et enfin tout lecteur intéressé par la question de l'éducation en Afrique et de la recherche des meilleurs choix d'objectifs, de dispositifs et de moyens.

Trois types de «repères» jalonnent le document :

Les repères quant aux bénéfices attendus de l'éducation : la place éminente occupée par les objectifs d'éducation dans les engagements politiques des pays africains comme dans ceux de la communauté internationale n'est pas acquise une fois pour toutes. Pour maintenir ce haut degré de mobilisation, il n'est pas inutile de rappeler pourquoi ce choix est justifié, et plus précisément pourquoi les objectifs d'éducation pour tous sont cruciaux dans les pays les plus pauvres. Et les arguments sont aujourd'hui à la fois plus nombreux et plus précis qui font de **l'éducation le socle du développement économique et social en Afrique**.

Les repères sur les dynamiques de scolarisation : la première pierre re-posée, il convient de regarder dans quelle mesure, au sens plein, cette importance accordée à l'éducation se tra-

² Ces chiffres sont fournis par l'Institut de Statistiques de l'UNESCO pour 2002/03 dans le cas général, ou calculés dans certains cas à partir des données scolaires nationales de 2003/04 - alors conjuguées aux projections de population des Nations Unies pour le calcul des principaux indicateurs de scolarisation-, essentiellement pour les pays d'Afrique de l'Ouest dans lesquels le Pôle de Dakar intervient régulièrement.

³ Berthélémy et Arestoff (2002) Psacharopoulos et Patrinos (2002) entre autres.

duit par un développement harmonieux du système éducatif. C'est à cette fin qu'est dressé un **état des lieux des scolarisations en Afrique et des tendances** qui se dessinent, à partir des chiffres les plus récents disponibles², notamment au regard de l'atteinte de la scolarisation primaire universelle à l'horizon 2015.

Les repères sur les marges de manœuvre politique enfin : puisque les niveaux et tendances actuels ne suffiront visiblement pas à atteindre la scolarisation primaire universelle (SPU) dans tous les pays à l'horizon 2015, il s'agit d'identifier les facteurs clés de succès pour un développement à la fois massif et harmonieux des systèmes éducatifs, à savoir les **options et priorités pour les politiques publiques** africaines en matière d'éducation.

A grands traits, le présent résumé exécutif expose le contenu de ces «repères».

1. L'éducation, socle du développement économique et social en Afrique

Si le droit à l'éducation est un droit universellement affirmé. Il n'en reste pas moins qu'en Afrique sa réalisation, comme celle d'autres droits, s'inscrit dans un contexte de forte compétition pour l'accès aux ressources publiques, et donc de douloureux arbitrages budgétaires entre les différents secteurs. Aussi importe-t-il, pour peser dans la décision politique d'allocation des ressources publiques, de pouvoir justifier objectivement de la primauté revendiquée pour l'éducation, et en son sein, d'ordonner des priorités entre les différents ordres d'enseignement.

A cet effet, un certain renouvellement de la théorie, ainsi que des analyses empiriques récentes, invitent à revisiter les canaux de transmission de l'investissement éducatif sur la croissance et à documenter l'impact de l'éducation sur le développement humain. La justification du financement public de l'éducation se trouve renforcé par cet argumentaire, mais conclut en même temps à la nécessité d'un meilleur ciblage de cet investissement.

La démonstration s'opère en deux temps.

D'un point de vue économique, ainsi que le démontrent de récentes recherches³, l'éducation apparaît comme une condition du décollage économique, sous réserve d'atteindre un «seuil critique» de population éduquée. Cette exigence appelle donc des politiques éducatives ambitieuses, pour permettre le changement d'échelle requis dans le développement jusqu'à présent encore trop progressif des systèmes éducatifs.

Au-delà, la façon dont l'effort d'éducation se répartit au sein de la population joue un grand rôle ; ainsi, il ne suffit pas qu'en moyenne, le niveau d'éducation de la population augmente significativement ; il faut aussi une équité dans la distribution de cette éducation entre les individus pour démultiplier les effets bénéfiques attendus. Or à l'heure actuelle, le constat est sans surprise : de fortes inégalités persistent dans l'accès au système éducatif, inégalités qui s'accroissent avec les niveaux d'enseignement. De manière concomitante, on observe une forte concentration de la ressource publique d'éducation au profit d'une minorité de bénéficiaires, ceux qui font les études les plus longues, principalement issus des groupes les plus aisés de la population.

Les deux arguments du seuil critique et de l'équité ne laissent aucun doute quant à la justification de l'investissement public sur le **cycle primaire**. En outre, la relation n'est pas linéaire entre le degré de couverture et les bénéfices sociaux et économiques : certains de ces derniers ne sont récoltés qu'au terme ou au quasi terme de **l'universalisation de l'achèvement de ce cycle** pour chaque nouvelle génération d'enfants.

Les justifications à une **extension de l'enseignement moyen** (ou premier cycle du secondaire), sont fondamentalement les mêmes que pour l'enseignement primaire. La reconnaissance par de nombreux pays d'un enseignement fondamental qui réunit ces deux cycles correspond à une intuition correcte. Mais l'existence d'effets positifs (sur le stock et sur l'équité) d'une universalisation de l'enseignement moyen s'accompagne d'une préférence pour un phasage de la réalisation des objectifs aux deux niveaux. En d'autres termes, refuser l'accès à l'école primaire à une partie de la population d'âge scolaire sous prétexte que la continuité éducative n'est pas assurée pour cette génération jusqu'à la fin du premier cycle du secondaire est contre-productif : il y a un sens économique, en plus d'une justification en terme de droit, à admettre dans une période transitoire qu'une proportion importante des sortants du primaire n'aura pas accès au premier cycle du secondaire.

Aux niveaux suivants ou terminaux d'éducation, la justification de l'investissement éducatif par rapport à l'objectif de croissance est liée au nombre et à la répartition des emplois. En d'autres termes, ce sont les emplois qui justifient les formations, et non les formations qui créent les emplois. Par conséquent, le système éducatif doit fournir **des enseignements qui correspondent aux besoins de la sphère économique**. La correspondance structurelle (en nombre et en niveau) entre les sorties du système éducatif et la structure des emplois est importante. Même si le système éducatif doit anticiper des besoins qui n'existent peut être pas encore au moment où les élèves s'engagent dans telle ou telle filière, la situation observée reste généralement celle d'un **nombre de sortants des parties hautes du système éducatif** (et en particulier du supérieur), **beaucoup plus important que le nombre d'emplois disponibles**. Cette tendance, quant elle résulte d'un financement public important à ce niveau, pose donc le problème de sa justification par rapport à des investissements sur d'autres niveaux d'éducation, voire sur d'autres secteurs.

Enfin, il importe de tenir compte de la **qualité** de l'éducation pour espérer des effets bénéfiques sur la croissance. En effet le nombre d'années d'études poursuivies ou le diplôme obtenu n'est qu'une mesure approximative du potentiel de productivité des individus, lequel dépend plus directement des savoirs et savoirs faire réellement acquis à l'école et mobilisés en cours d'emploi. Or en Afrique, les tests internationaux standardisés sur les apprentissages des élèves montrent une faiblesse générale, et une grande variété, à la fois entre pays et entre élèves d'un même pays. Une politique spécifique d'amélioration de la qualité et de réduction des inégalités dans cette qualité, ne peut qu'avoir des effets bénéfiques sur le volume et la composition du capital scolaire, et ultimement sur la croissance.

Du point de vue du développement humain, le rôle de l'éducation est également réaffirmé à plusieurs niveaux. L'éducation primaire complète est un passage obligé pour que les futurs adultes soient durablement alphabétisés, six ans de scolarisation s'avérant être un strict minimum pour ne pas oublier ses connaissances en termes de lecture et écriture. Or cette éducation de base non seulement prévient les risques de pauvreté, mais elle permet également d'en sortir d'une génération à la suivante. Elle a également un impact positif sur la modification des comportements, notamment des femmes, en matière de santé reproductive, maternelle, infantile et par rapport au VIH/Sida.

L'argument sur le développement humain, comme sur le développement économique, gagne à être détaillé selon les niveaux d'éducation. Là encore, des effets propres à chaque cycle existent, en particulier pour le **niveau primaire**, dont l'achèvement (et pas seulement la fréquentation) est pour l'individu et la collectivité porteuse d'impacts sur un grand nombre **d'objectifs sociaux de base**. Cela donne, dans la perspective globale des objectifs du millénaire, un statut à part aux deux objectifs d'éducation : non seulement il s'agit de fins en soi, synonymes de droits ou de mieux être, mais ce sont également des leviers déterminants pour la réalisation des autres Objectifs du Millénaire.

Les données fournies par les enquêtes sont aujourd'hui très nombreuses. Le plus frappant est le renforcement mutuel de **bénéfices immédiats** de l'investissement éducatif sur le développement humain (impact à court terme d'une scolarisation primaire sur l'état social et sanitaire et sur la réduction de la vulnérabilité aux risques de la vie) et de **bénéfices à long terme**, sur l'ensemble d'un cycle de vie (gain sur l'indépendance économique) ou entre les générations (constat d'un « effet de cliquet » de l'alphabétisation et de ses effets positifs d'une génération à une autre).

L'ensemble de ces externalités positives de l'éducation de base **légitime un investissement massif en ressources publiques pour généraliser le cycle primaire**, et, dans la mesure des possibilités d'extension financières et physiques, **le premier cycle du secondaire**. En revanche, dans un cadre budgétaire contraint, une politique publique de **développement des niveaux ultérieurs et terminaux** (enseignement supérieur et enseignement technique) doit nécessairement **intégrer la question de l'adaptation aux besoins de l'économie**, faute de quoi l'investissement public peut se révéler inefficace et/ou contraire à une réduction des inégalités.

2. Etat des lieux et dynamiques des systèmes éducatifs

2.1. Des évolutions différenciées selon les cycles

Des progrès sur le primaire encore loin d'être décisifs

En 1990/91, encore près d'un quart des enfants africains n'avaient même pas accès à la première année de l'école primaire. Les derniers chiffres disponibles de manière comparative (2002/03) montrent que **ces exclus du premier accès sont aujourd'hui moins de 10%**. Les pays africains ont donc administré la preuve que l'offre scolaire pouvait rattraper une démographie dont la pression reste importante.

Mais l'objectif du millénaire, en ligne avec ce qui apparaît des données empiriques sur les bénéfices de la scolarisation, est bien celui d'une scolarisation primaire complète pour tous, et de ce point de vue là, le bilan est beaucoup plus nuancé. En 1990/91, moins de la moitié (49 %) d'une génération d'enfants bénéficiait d'une scolarisation jusqu'en dernière année du primaire. En 2002/03, cette proportion n'a progressé que de 10 points (59 %). **4 enfants sur 10 ne terminent toujours pas l'école primaire en 2002/03**. Ce résultat montre une fois de plus que si l'objectif de la SPU doit encore passer par une amélioration de l'accès en première année dans certains pays, **les efforts doivent être essentiellement orientés sur la diminution des abandons d'élèves en cours de cycle**.

Notons que ces évolutions moyennes recouvrent des disparités fortes. Entre garçons et filles, les disparités s'estompent encore trop progressivement : **pour 100 garçons achevant le cycle primaire, seules 87 filles sont dans la même situation** dans les 42 pays observés. Sans disposer de données pour 2005, il est fort probable que l'objectif de parité ne sera pas atteint à temps.

Mais l'analyse fait apparaître que **plus que les différences entre garçons et filles**, ce sont **les disparités d'ordre géographique** (zone rurale / zone urbaine) **ou économique** (enfant issu de foyers à faible revenu / foyers riches) qui **sont les plus fortes**, et dont la réduction est la plus lente.

Du point de vue de la **qualité**, le problème est la rareté des données comparatives dans le temps. Le rapport propose cependant, sur la base des programmes d'évaluation des acquis des élèves existants et sur celle des enquêtes ménages, quelques éléments qui indiquent **une très grande disparité des performances entre les pays comme à l'intérieur de chacun d'eux**.

Les autres cycles et ordres d'enseignement : une très forte progression des effectifs

Actuellement, **46% des jeunes d'une classe d'âge sont inscrits en première année du collège** (contre 28% en 1990/91), **39%** (contre 21% en 1990/91) **en dernière année**. **L'enseignement au collège**, qu'il soit mesuré à l'entrée ou à la sortie, **a donc gagné 18 points de pourcentage dans la période, soit quasiment le double des progrès enregistrés pour l'achèvement du primaire**.

Le maintien dans le système est globalement assez bon dans les deux cycles du secondaire. Au collège le pseudo taux d'abandon⁴ s'établit à 15%. Au lycée, dans les conditions actuelles de scolarisation, 22% des jeunes d'une classe d'âge accèdent en première année du lycée et 18% en dernière année, soit un pseudo taux d'abandon de 4%.

La part des élèves suivant un enseignement technique ou professionnel parmi l'ensemble du secondaire n'a pas vraiment varié depuis 1990/91 (14% en 2002/03 contre 13% en 1990/91). Cela signifie que la progression des effectifs du technique/professionnel a suivi celle de l'enseignement général.

La palme de la progression des effectifs, en proportion, revient cependant au supérieur. Le nombre d'étudiants pour 100 000 habitants est en effet passé de 232 à 449 entre 1990/91 et 2002/03.

4 Le pseudo taux d'abandon est la différence entre taux d'accès en première année du collège et taux d'accès en dernière année du collège.

Des arbitrages défavorables au cycle primaire et une dégradation de l'efficacité globale des systèmes entre 1990/91 et 2002/03

Les effectifs du secondaire (premier et deuxième cycle) et du supérieur ont proportionnellement plus progressé que ceux du primaire sur la période 1990/91 - 2002/03, et cette tendance s'est amplifiée dans les dernières années, y compris après le forum de Dakar. C'est un résultat qui va à l'encontre d'une opinion couramment répandue selon laquelle les cycles post-primaires auraient été sacrifiés par un accent exclusif mis sur le primaire.

C'est une des surprises apparues au cours de l'analyse, qui remet en question la réalité de la priorité politique affichée pour le primaire, et relativise les appels à s'intéresser «enfin» aux cycles post-primaire. Mais l'étonnement est moindre quand l'on mesure la forte pression exercée pour la continuation des études de la part de la majorité déjà scolarisée, relativement à la faible pression exercée par les déscolarisés, qui appartiennent aux segments les plus pauvres de la population. A cette première explication en terme d'économie politique, il faut ajouter la faiblesse des mécanismes de régulation des flux d'élèves entre les différents cycles du système éducatif, faiblesse qui n'est apparue au grand jour qu'avec la massification de l'accès.



Il est intéressant, dès lors, d'examiner les déterminants et les conséquences d'une telle évolution :

Tout porte à croire qu'en 1990/91, les systèmes éducatifs opéraient une régulation à l'entrée des différents cycles du système éducatif. Cette régulation conduisait à accueillir moins d'enfants en proportion de la population en première année du primaire, et à opérer une sélection entre les cycles (ainsi, seuls 58 % des sortants du primaire avaient accès à la première année du secondaire en 1990/91, contre près de 80 % en 2002/03). Il est possible que ce choix ait été guidé par des contraintes en matière de capacité d'accueil dans le secondaire et/ou pour des raisons de qualité d'enseignement.



En revanche la situation observée en 2002/03 montre qu'au cours de la période écoulée les «vannes» ont été ouvertes pour les premiers accès à l'école primaire et secondaire. Ainsi, le taux de transition entre le primaire et le secondaire (1er cycle) a gagné plus de 20 points. Ceci a eu bien sûr des conséquences positives sur l'égalité d'accès à l'école fondamentale, mais le tableau final est beaucoup plus ambigu pour toute une série de raisons. La première, c'est la persistance sur la période d'une très faible rétention en cours de cycle primaire, et donc par conséquent une augmentation du gaspillage dû aux abandons en proportion de la considérable augmentation des effectifs. La deuxième, c'est souvent des situations de surcharge dans les cycles suivants, d'ajustements «subis» des coûts unitaires et de dégradation des conditions d'enseignement. La troisième, c'est un accroissement du nombre des sortants des niveaux terminaux d'éducation à un rythme très supérieur de l'augmentation des possibilités d'emploi de niveau correspondant.



Certains tableaux nationaux sont plus positifs : ainsi, nombre de pays ayant achevé l'universalisation du cycle primaire se sont lancés résolument, et avec raison, dans l'expansion accélérée du premier cycle du secondaire. Mais la tendance continentale est préoccupante : alors que l'atteinte de l'objectif de scolarisation primaire universelle d'ici 2015 commande dans la majorité des cas une accélération et un meilleur ciblage (amélioration de la rétention) de la priorité accordée au primaire, les efforts ont été dispersés sur l'ensemble de la pyramide éducative avec pour conséquence une moindre efficacité globale.



2.2. Quelle est la probabilité d'atteinte de la Scolarisation Primaire Universelle en 2015 des pays africains ?

Pour les pays qui n'ont pas encore atteint l'Objectif du Millénaire de Scolarisation Primaire Universelle (SPU), le rapport s'est attaché à projeter les dynamiques de scolarisation sur la base des conditions structurelles actuelles des systèmes (en termes d'accès, de rétention et

d'achèvement du cycle primaire). Ces projections permettent de **classer 34 pays africains n'ayant pas atteint la SPU en 2002/03⁵ selon leurs chances d'y parvenir en 2015 : selon cette méthode, 31 d'entre eux n'atteindront pas la SPU en 2015, dont 25 resteront sous la barre des 75% de taux d'achèvement**. Ces résultats sont préoccupants dans la mesure où ils laissent ces mêmes pays en deçà du seuil décisif à partir duquel les bénéfices économiques et sociaux peuvent pleinement se réaliser ce qui se traduit aussi par une moindre efficacité de la dépense publique d'éducation.

2.3. De nouveaux outils d'analyse

Le rapport, s'il présente d'abord une image comparative des systèmes éducatifs, s'efforce également d'offrir une lecture par pays de la situation, en reprenant sur deux pages une «fiche pays» visuelle.

Pour appréhender de façon synthétique chaque situation nationale, un indice, appelé indice africain **Education pour tous + (EPT+)** a été fabriqué à partir des quatre dimensions les plus aisément quantifiables et comparables des objectifs de Dakar (alphabétisation, scolarisation primaire complète, parité, qualité⁶), et qui peuvent être schématisées par un losange dans chaque fiche (plus le losange est rempli plus le pays est proche de ces objectifs EPT).

Les fiches pays présentent aussi entre 1990/91 et l'année la plus récente disponible pour le pays **l'évolution de la «pyramide éducative»**, représentation graphique de l'état des scolarisations dans chaque cycle et des transitions entre cycles, et qui vise à présenter de manière visuelle une synthèse de l'évolution sectorielle sur la période.

3. Parvenir aux résultats : options et priorités pour les politiques publiques

L'état des lieux et des tendances faisant apparaître un **risque certain de non atteinte de l'objectif du millénaire** pour le développement, du moins à la date fixée pour bon nombre de pays, **il faut étudier les conditions d'une accélération des progrès**. Le levier de tout système éducatif étant la politique nationale menée, et cette dernière s'exerçant dans un cadre budgétaire contraint, cela appelle une analyse comparative des choix opérés à chaque niveau d'arbitrage de la politique éducative, afin d'identifier, en fonction des objectifs, les marges de manœuvre et les options possibles.

D'une certaine manière, l'observation révèle que dans l'évolution des systèmes éducatifs la part «subie» par rapport à la part «voulu» est trop importante. En effet, **il apparaît dans bien des cas que les systèmes se sont davantage ajustés par défaut que suite à une action publique délibérée. La conséquence en est souvent un coût social concentré sur les «populations de moindre résistance» (i.e. les plus vulnérables), ainsi qu'une baisse de l'efficacité globale des systèmes**. Il est donc plus que jamais nécessaire de convaincre de la nécessité comme de la possibilité de redonner des leviers pour des politiques publiques mieux orientées vers l'intérêt collectif.

Le développement des systèmes éducatifs demande trois types d'efforts : **une mobilisation suffisante des ressources publiques** pour le secteur éducatif, un choix judicieux des grands **paramètres de politique éducative**, et une **gestion** pédagogique et administrative efficace.

3.1. Mobiliser suffisamment de ressources publiques pour le secteur éducatif

La mobilisation des ressources publiques pour l'éducation est d'abord liée à la capacité de l'Etat à mobiliser des ressources propres (**pression fiscale**), capacité qui à court terme est relativement exogène pour la politique éducative car très liée au niveau de développement économique du pays. Cependant elle dépend également de la priorité accordée à l'éducation dans les **arbitrages budgétaires** entre les secteurs. Or les options retenues en la matière restent très différentes en 2003, la part des dépenses courantes d'éducation variant de moins de 5% à plus de 30% du total !

⁵ Ces 34 pays sont les 53 considérés dans le rapport, moins (i) les 10 qui avaient atteint la SPU en 2002/03 (taux d'achèvement du primaire supérieur à 90%), et (ii) les 9 pour lesquels les données étaient insuffisantes ou inadaptées à l'analyse.

⁶ La qualité de l'éducation est elle-même mesurée par l'indicateur composite IAQE ou IAQE+, calculé pour 36 pays à partir des études sur les apprentissages MLA (Monitoring Learning Achievement, mis en œuvre par l'UNESCO/UNICEF), PASEC (Programme d'Analyse des Systèmes Educatifs de la CONFEMEN), SACMEO (Southern African Consortium for Monitoring Educational Quality, qui travaille en partenariat avec l'IHPE) et des enquêtes ménages MICS (Multiple Indicators Cluster Survey) de l'UNICEF.

3.2. Opérer les choix déterminants sur les grands paramètres de politique éducative

Les marges de manoeuvre au sein des grands arbitrages de politique

Des choix politiques faits en matière d'allocation intra-sectorielle et d'utilisation des ressources, on observe une forte variabilité, signe des marges de manoeuvre existantes dans certains pays :

- (i) **Arbitrage intra-sectoriel.** La répartition de l'enveloppe pour l'éducation entre les différents niveaux d'enseignement diffère fortement d'un pays à l'autre : échelle de 23 à 62% pour la part allouée au primaire (ajusté à six années), de 11 à 52% pour la part allouée au secondaire (sept années), de 8 à 49% pour la part allouée au supérieur.
- (ii) **Arbitrage quantité-dépense par élève.** Le coût unitaire par élève, qui, faible, donne priorité à la quantité d'élèves scolarisés et, fort, à la qualité (supposée) de l'enseignement oscille pour le primaire entre moins de 7% du PIB/Habitant à plus de 20%, pour le secondaire de 14 % à 63%, et pour le supérieur de 50% à près de 800 % !
- (iii) **Arbitrage à l'intérieur de la dépense unitaire.** La répartition du coût unitaire par élève entre les différents types de dépenses peut exprimer une priorité accordée : 1/ au salaire moyen des enseignants (variant de moins de 2 à 8 fois le PIB/habitant sur les 33 pays étudiés), 2/ à la diminution des tailles de classe (de 15 à 70 élèves par maître), ou encore 3/ à d'autres mesures recouvrant un objectif de qualité (les dépenses hors salaires enseignants s'étalant entre 4 et 45% des dépenses courantes totales).

La variété observée de ces options de politiques et la meilleure réussite de certaines d'entre elles sont une indication pour chaque pays des marges de manoeuvre à combiner pour composer les politiques éducatives lui permettant d'atteindre les grands objectifs fixés.

Les marges de manoeuvre dans la gestion des flux d'élèves

La gestion des flux d'élèves sur l'ensemble du système éducatif, qui détermine in fine la répartition budgétaire entre cycles et la dépense par élève (qualité), demande une régulation à deux niveaux :

- (i) **La régulation à l'intérieur des cycles :** il s'agit d'améliorer la rétention en commençant par lutter contre les niveaux trop élevés de redoublements, dont les études au niveau individuel et global contestent fortement l'efficacité pédagogique, alors même qu'ils sont le premier déclencheur des abandons et qu'ils gaspillent une part importante des ressources nationales ; certaines mesures comme l'introduction de sous-cycles à l'intérieur desquels le redoublement n'existe plus ont été expérimentées avec succès ; l'autre volet de lutte contre l'abandon passe par des politiques d'adaptation de l'offre aux contextes locaux, et de stimulation de la demande d'éducation.
- (ii) **La régulation entre les cycles :** la régulation doit s'organiser politiquement, techniquement et budgétairement afin que la structure du système éducatif corresponde d'avantage : 1/ aux capacités d'accueil des niveaux post-primaire pour ne pas pénaliser la qualité et 2/ aux besoins de la société et de l'économie. Cette mesure doit certainement être complétée par des mesures d'accompagnement pour les sortants du système.

Une fois ces réflexions menées et ces choix opérés, l'enjeu se porte sur la gestion du système aux différents échelons, y compris déconcentrés, pour assurer une utilisation optimale des ressources, conforme à la double exigence d'équité et de qualité de l'éducation.

3.3. Améliorer la gestion administrative et pédagogique du système

L'allocation des moyens aux écoles

L'équité passe par une **allocation des moyens** (en premier lieu les enseignants) jusqu'aux écoles qui répondent aux besoins (mesurés en premier lieu par le nombre d'élèves). Cela suppose le recours à un système d'information performant, doublé d'outils de pilotage tels que la carte scolaire. Dans l'intervalle, en cas de rareté persistante des moyens, les expériences diverses en termes de **mode d'organisation de la classe** (multigrade, recrutement alterné...) apportent en fonction de la situation géographique de l'école (zone urbaine/rurale) des solutions palliatives ayant fait leur preuve dans bon nombre de pays. Il paraît intéressant aussi de renforcer les politiques de compensation des difficultés de contexte local par l'allocation de moyens additionnels.

La transformation des ressources en résultats au niveau de l'école

Une fois que les ressources ont été allouées du niveau central au niveau des établissements, la question de la répartition et de l'utilisation de ces ressources est déterminante pour obtenir des résultats tangibles. **Ces résultats doivent être explicitement décrits pour devenir la priorité d'action et de vigilance pour les responsables et acteurs locaux** (inspecteurs, directeurs, enseignants, communauté villageoise ou de quartier,...).

Les objectifs communs de ces acteurs sont de parvenir aux meilleurs résultats en termes :

- **d'acquisitions** ;
- **de rétention** des élèves tout au long du cycle avec le minimum de redoublements ;
- **d'attraction** (capacité de l'établissement à attirer la population des enfants de sa zone d'attraction).

Ces résultats appellent une certaine autonomie de décision des établissements. Par exemple, les objectifs de **rétention et «d'attraction»** seront servis par une **adaptation de l'offre** locale en fonction des spécificités de la demande (l'exemple le plus souvent cité étant une adaptation au calendrier agricole dans les zones rurales), ou par des mesures maintenant mieux connues de **stimulation de la demande** (comme par exemple le fonctionnement de cantines scolaires).

Sur les résultats en terme d'acquisitions, il existe bien des possibilités dans les modes d'organisation scolaire, dans les **combinaisons d'intrants scolaires** et dans les **pratiques enseignantes** qui **font des différences notables dans le niveau d'acquisition** des élèves. Il est important en la matière de dépasser les idées reçues et de disposer de **moyens d'évaluation** objectifs des facteurs organisationnels, des facteurs matériels, et des pratiques enseignantes qui combinées permettront aux enfants d'apprendre.

Certes, le contexte socio-économique et local ainsi que les caractéristiques individuelles de l'élève exercent une influence sur les résultats. Mais il existe une spécificité africaine, révélée par les études empiriques, qui montre que la part explicative des conditions de scolarisation par rapport aux facteurs extérieurs à l'école est particulièrement élevée ce qui ouvre la **possibilité d'une politique volontariste efficace pour dépasser les inégalités sociales et économiques**. Nous avons vu plus haut qu'il était intéressant d'essayer de compenser les inégalités de situation par des allocations supplémentaires de moyens dans les zones difficiles. Mais pour ce qui nous concerne ici, on peut jouer également sur les facteurs d'organisation scolaire dont l'impact sur les apprentissages a été le plus prouvé, à savoir par exemple le temps d'enseignement effectif (jusqu'à présent faiblement contrôlé), la motivation de l'enseignant ou encore la pratique pédagogique en classe.

D'une manière générale, on observe une **faiblesse du pilotage par les résultats au niveau local**. Si, dans la plupart des pays, un tel dispositif reste largement à définir, il pourrait du reste s'inspirer de quelques innovations intéressantes, fondées sur la **définition des rôles et la responsabilisation de tous les acteurs**, enseignants, inspecteurs, mais aussi parents d'élèves ou communautés locales (acteurs qui ont le plus d'intérêt à ce que les enfants apprennent), accompagnée d'un système d'évaluation des résultats des écoles (rétention, réussite aux examens) largement renforcé. Seul ce changement de pratique et au-delà de culture permettra le saut quantitatif visé, sans détérioration de l'égalité des chances face à l'école et sans nuire à la qualité des enseignements dispensés.

Conclusion : la généralisation d'un pacte éducatif

Identifier des politiques plus efficaces ne suffit pas

La première idée, de nature plus institutionnelle et politique, est de dépasser l'étonnement «technicien». En effet, les «technologies» d'atteinte des objectifs d'Education Pour Tous en 2015 existent : **les niveaux de financement interne et externe et les grands paramètres de politique éducative en ligne avec l'atteinte de ces objectifs sont non seulement connus, mais ils sont une réalité pour un certain nombre de pays africains** qui sont passés du statut de «hors sentier» à «sur le sentier» depuis le constat initial fait en 2000.

Dès lors, comment trouver, pour la majorité des pays africains, les conditions d'incitation à l'adoption, au financement et à la mise en œuvre de politiques éducatives refondées ?

La traduction politique d'un pacte éducatif

Il y a, de manière incontournable, la condition du portage politique des objectifs d'Education Pour Tous. Cette responsabilité se situe au plus haut niveau gouvernemental. Le moment est venu de passer d'un engagement ou d'une priorité sectorielle à un véritable pacte social éducatif au niveau national. Ce pacte doit avoir pour objectif le **positionnement des objectifs d'Education Pour Tous comme constitutifs du bien public éducation et de l'intérêt général.**

L'idée est d'une part de sanctuariser ces objectifs tant qu'ils ne sont pas atteints, et d'autre part de leur appliquer les principes associés à la production d'un bien public, au premier rang desquels l'universalité d'accès et la gratuité. Le bénéfice d'un tel pacte conclu en amont est de **fixer un des paramètres de la négociation sectorielle** et de permettre au système de s'ajuster a priori sur un objectif accepté par tous que l'allocation et l'utilisation des moyens doivent ensuite servir.

Dès lors, il découle du pacte éducatif **quelques grands principes pour la définition des stratégies sectorielles éducatives.** Il s'agit, d'abord de **protéger les objectifs du cycle primaire.** Il s'agit, ensuite, **d'étendre autant que possible le premier cycle du secondaire** suivant les capacités d'extension physique et financière et de **développer parallèlement les autres cycles** et ordre d'enseignement en fonction des **besoins sociaux** et des **demandes de l'économie.**

Solidarités et responsabilités du niveau national au niveau global

Mais l'intérêt du **pacte éducatif** ne s'arrête pas à la fixation d'un socle pour la **définition** des stratégies, il a aussi des vertus pour la **mise en œuvre** de ces politiques au plan national comme au plan international.

Au plan national, le pacte social éducatif légitime le citoyen et l'utilisateur dans l'exercice d'un **contrôle du service éducatif de base.** Le citoyen, par son contrôle sur le politique, assurant un contrôle amont sur le système, et l'utilisateur, au niveau local, assurant un contrôle plus quotidien, ce niveau local étant davantage adapté à l'association des populations les plus défavorisées à l'accès à ce contrôle qui les intéresse en premier lieu.

Au plan international, le pacte éducatif devient global sur la base d'un **contrat** clair dans l'esprit de la déclaration de Dakar de financement de politique crédibles, afin d'augmenter et de rendre plus efficace la part indispensable qui revient aux flux d'aide extérieure pour atteindre les objectifs d'éducation pour tous.





Guide de lecture

Pour faciliter la lecture de ce rapport, il convient d'en préciser l'organisation.

Le corps du rapport comprend essentiellement deux parties : une partie analytique, et une partie statistique.

- La partie analytique introduite par l'exposé de problématique générale comprend trois sections :
 - › la section 1 traite de l'impact de l'éducation sur le développement économique et social dans le contexte africain contemporain et aborde en conclusion la question de son financement par la collectivité
 - › la section 2 établit un état des lieux et des évolutions de l'éducation sur le continent, cinq ans après le forum de Dakar
 - › la section 3 porte sur les options et priorités qui s'offrent aux décideurs africains pour accélérer les progrès pour atteindre les objectifs de 2015.

Cette partie analytique se termine par une section sur l'évolution des appuis extérieurs, puis par une conclusion, qui reprend la réflexion dans une perspective d'action plus institutionnelle et politique.

- La partie statistique comprend deux entrées :
 - › Une entrée par pays, constituée de 53 doubles pages, une pour chaque Etat du continent africain
 - › Une entrée par indicateurs, sous la forme de tableaux récapitulatifs

Des définitions et encadrés méthodologiques complètent cette partie statistique.

Plusieurs itinéraires et niveaux de lecture sont possibles. Mais le projet des auteurs est de faire en sorte que les informations, les analyses et les recommandations soient structurées en référence les unes par rapport aux autres.

Problématique générale

(En introduction aux trois sections analytiques)



Il convenait d'abord de revisiter l'argumentaire en faveur de l'investissement éducatif en général, et celui en faveur des objectifs d'éducation pour tous en particulier, à la lumière du contexte particulier de l'Afrique.

C'est l'objet de la section 1 intitulée «**L'Education, socle du développement économique et social**».

La littérature sur la question est très développée. L'approche traditionnelle macro-économique est assez convergente, qui établit une série de «pics» de rendement du développement de l'investissement à chacun des niveaux d'éducation en fonction du stade de développement économique et social. Sans surprise, on mesure pour l'Afrique, en moyenne, un maximum de rendement privé et social sur le primaire.

Mais ce résultat est à mettre en relation avec la structure duale des économies africaines. Ainsi, l'accès aux emplois les mieux rémunérés du secteur moderne reste logiquement réservé à ceux qui ont pu accéder à la partie haute des systèmes éducatifs. Mais la persistance d'un chômage des diplômés pose la question de l'adaptation en nombre et en qualité des sortants de l'enseignement secondaire et du supérieur et plus largement interroge sur la pertinence d'un financement collectif massif de ces niveaux d'enseignement.

L'un des résultats les plus remarquables qui apparaît à l'analyse, c'est que l'emploi dans les secteurs traditionnel et informel est plutôt régulé par les prix, tandis que l'emploi dans le secteur moderne est davantage régulé par les quantités (ses capacités d'absorption sont limitées, et le «surplus» de diplômés se retrouve donc au chômage, ou trouve refuge dans le secteur informel, ou bien encore s'expatrie). Cette situation conduit souvent à ce que les plus diplômés occupent progressivement les emplois auxquels accédaient auparavant les moins diplômés, ce déclassement venant alors nourrir une «course au diplôme» spécialement coûteuse en termes de capital humain pour la collectivité. Pour les diplômés du supérieur en particulier, la moyenne de la rentabilité individuelle de l'investissement éducatif, plutôt faible, est une moyenne d'une situation polarisée entre d'une part les salaires relativement protégés des cadres du secteur moderne, et d'autre part les revenus faibles ou inexistants des «déclassés» et des chômeurs.

Dans la marche vers la Scolarisation Primaire Universelle (SPU), il y a donc place pour une régulation entre la partie basse des systèmes éducatifs, qui doit répondre à l'impératif d'une augmentation importante des effectifs qui conduit inévitablement à une pression renforcée sur les niveaux d'enseignement suivants, et la partie haute, pour laquelle la rentabilité individuelle et collective n'est pas avérée au-delà de la capacité d'absorption de l'économie.

En effet, en situation de contrainte de ressources, le seul principe du droit à l'éducation ne permet pas d'instruire de bout en bout le débat et la décision publique non seulement sur le niveau mais aussi sur la répartition des ressources publiques affectées au secteur éducatif. Car ces dépenses entrent en concurrence avec d'autres dépenses de l'Etat, qui correspondent également à des droits, comme le droit à la sécurité ou à la santé. Mais aussi parce que toutes les dépenses éducatives ne se valent pas, la pertinence de l'investissement à certains niveaux du système dépend du niveau de développement économique et social. Enfin, même si le besoin existe, l'inadaptation ou l'inefficacité de la politique menée peut aussi remettre en cause son financement collectif.

L'économie de cette première section emprunte largement à la «révolution copernicienne» de la pensée sur le développement humain, qui n'est plus opposé à la croissance économique, mais qui est réhabilité en tant qu'investissement fondé en droit comme en raison dans une vision à long terme de lutte contre la pauvreté et les inégalités.

Les objectifs du millénaire définis en 2000 par les Nations Unies, consacrent cette approche.

Une lecture analytique de ces objectifs du millénaire aboutit à donner un statut à part à celui de Scolarisation Primaire Universelle d'ici 2015. Car de nombreuses études confirment que la SPU, en plus d'être un objectif légitime en soi, participe directement à l'atteinte des autres objectifs⁷.

La SPU renvoie d'abord à un dispositif particulier, celui de l'accès et de la réussite à l'école primaire. Il est important, dès lors, de vérifier son adéquation par rapport à un objectif plus final (l'alphabétisation), et ce par rapport à des dispositifs (non formel, alphabétisation des adultes, etc.) qui pourraient être considérés comme substituables (et non complémentaires comme ils sont reconnus aujourd'hui).

Les données empiriques nous rassurent sur le choix fait de la SPU : il y a bien confirmation d'un lien solide entre le flux des sortants de l'école primaire et le stock de capital humain mesuré par le taux d'alphabétisation parmi la population adulte. Cet effet générationnel est renforcé par un effet intergénérationnel, puisque d'autres mesures témoignent de l'influence du niveau d'éducation des parents, et en particulier de la mère, sur la scolarité des enfants.

L'étape suivante consiste à vérifier, au-delà de la contribution de la SPU à la constitution d'une base minimale de capital humain (l'alphabétisation) qui vise l'amélioration des revenus au plan individuel et la croissance économique, qu'elle contribue à l'amélioration d'autres dimensions du capital humain qui ont une forte valeur collective comme la santé et la fécondité. L'intérêt est notamment d'identifier les changements de comportements individuels ou collectifs liés à l'atteinte de la SPU, et ceux qui ne pourraient être atteints qu'avec des niveaux supérieurs d'éducation.

De manière récurrente, il apparaît que l'achèvement du cycle primaire constitue un véritable seuil pour l'atteinte d'objectifs sociétaux fondamentaux, à la fois d'un point de vue individuel et collectif. La conséquence, c'est que la SPU constitue un objectif intermédiaire valide, et que, en attendant le temps nécessaire pour universaliser le cycle moyen, l'investissement social consenti pour réaliser de manière prioritaire la SPU ne se fait pas en pure perte, loin de là.

Pendant ce temps critique durant lequel il faut investir sur la scolarisation primaire sans que soient encore abouties les modifications structurelles de l'économie, la relative faiblesse de la rentabilité sociale et individuelle des niveaux supérieurs d'éducation pose problème. La faiblesse de la rentabilité sociale ne justifie pas l'emploi de fonds publics à cette fin alors que la faiblesse de la rentabilité individuelle freine le développement d'une offre privée.

C'est peut être dans ce décalage temporel que se trouve la plus grande difficulté : on savait déjà que l'investissement éducatif était de long terme, peu en phase avec le cycle politico-économique, et en particulier avec l'horizon politique des gouvernements. Dans la marche vers la SPU, ces derniers, se trouvent confrontés à une pression interne immédiate pour assurer la continuité éducative, alors que la justification économique du développement de la partie haute des systèmes éducatifs ne devrait se vérifier que de manière décalée dans le temps.

Mais le chantier de court terme est déjà immense : c'est celui de la lutte contre la pauvreté et les inégalités. En effet les situations de sous scolarisation sont également les plus inégalitaires. Dans un premier temps, la massification de l'enseignement de base s'accompagne même d'un accroissement des inégalités. Ce n'est qu'une fois réussie la scolarisation primaire universelle que l'augmentation du niveau de capital humain s'accompagne d'un moindre degré de concentration de ce capital humain sur un nombre restreint d'individus.

⁷ Il est vrai que la réciproque est parfois vraie : il est maintenant admis que l'objectif de SPU ne peut pas être réalisé si des efforts importants ne sont pas consentis pour réduire l'impact du VIH/SIDA sur le système éducatif.

L'entre deux d'une scolarisation primaire inachevée est donc à bien des égards un piège : elle est insuffisante pour atteindre la masse critique des bénéfices sociaux et économiques attendus, et elle aggrave une fracture sociale entre bénéficiaires et exclus de l'école.

Cet enjeu peut ensuite être directement confronté à la dynamique de développement quantitatif des systèmes éducatifs africains abordée dans la section 2 «**Etat des lieux et dynamiques en Afrique**».

Cette deuxième section commence par un état des lieux des performances quantitatives atteintes par les systèmes éducatifs africains pour les principaux niveaux et ordres d'enseignement. Ce premier bilan statique et structurel permet aussi de renseigner sur l'état d'avancement des six objectifs de Dakar. Il insiste particulièrement sur les comparaisons dans l'espace et dans le temps, et peut être utilisé comme une introduction à la lecture des fiches pays et des tableaux statistiques en annexe.

Une dimension difficile à renseigner, celle de la qualité, fait l'objet d'un traitement particulier, encore largement expérimental, avec la proposition d'un indice faisant le meilleur usage des enquêtes disponibles.

Suite à l'état des lieux, la deuxième partie de la section consiste en un exercice plus dynamique d'analyse des tendances et de prospective, centré plus spécifiquement sur l'objectif de Scolarisation Primaire Universelle en 2015.

Par rapport à la SPU, la question posée dans la section 2 est «étant donné les conditions prévalentes dans les systèmes à l'heure actuelle, quelle sera la distance à la SPU en 2015 ?».

Elle est l'envers de celle qui sera posée dans la section 3 «Considérant comme fixé l'objectif de SPU en 2015, quelles sont les politiques éducatives à mettre en oeuvre aujourd'hui».

Mais la projection dans l'avenir, dans l'un et l'autre cas, oblige à prendre du recul.

La conférence de Jomtien, en 1990, avait donné l'alerte sur l'essoufflement du processus de scolarisation dans les pays en développement. Et de fait, des années 80 jusqu'à la moitié des années 1990, en Afrique, le différentiel entre les taux de croissance respectifs des effectifs scolarisables et des effectifs scolarisés a été très faible en moyenne, et négatif dans certains pays.

Depuis la deuxième moitié des années 90, le différentiel se stabilise du côté positif. Le fait qu'en moyenne continentale le taux brut de scolarisation dans le primaire, pour ne prendre que cet exemple, soit passé de 78% à 92% entre 1990/91 et 2002/03, est à mettre au crédit d'une véritable mobilisation et à ranger parmi les vrais motifs d'espoir.

Mais la valeur élevée de ces pourcentages cache l'ampleur du chemin qui reste à parcourir. En effet le taux brut de scolarisation doit être compris comme un indicateur de capacité d'accueil des systèmes et ne mesure pas à ce titre la réalisation effective d'un cycle primaire complet, que reflète plus fidèlement le taux d'achèvement du primaire.

Or le taux d'achèvement du primaire à l'échelle continentale n'a dépassé la barre des 50 %, en médiane des pays, que récemment, ce qui par différence signifie qu'encore aujourd'hui, si l'on tient compte de la relation moyenne entre scolarisation primaire et alphabétisation donnée dans la section 1, près de la moitié des enfants africains qui parviennent à l'âge scolaire est promise à un destin d'adulte analphabète.

Le récit qui commence à se dégager de l'observation d'un certain nombre de pays africains est que de réels progrès ont été réalisés sur l'accès en première année de cycle primaire (facilité par l'augmentation de l'offre, mais aussi par des mesures sur la demande comme la suppression des frais d'inscription). Mais cette évolution positive tarde à se traduire en une progression sur le taux d'achèvement, vraie mesure de l'atteinte de l'objectif de scolarisation primaire, du fait de la persistance de forts taux d'abandon en cours de cycle.

En prenant davantage de recul, et en observant l'évolution de l'ensemble de la pyramide éducative sur un peu plus d'une décennie, on constate que l'accès au secondaire et aux niveaux terminaux d'éducation s'est fait globalement moins sélectif. Mais ce qui pourrait constituer un signe de succès en cas d'atteinte préalable de l'universalisation du cycle primaire est bien souvent le symptôme d'une évolution beaucoup plus ambiguë.

Il y a le fait, d'abord, que proportionnellement, les effectifs du niveau primaire ont plutôt moins progressé que les effectifs des niveaux suivants d'enseignement, ce qui, contrairement aux engagements maintes fois renouvelés, dément la priorité accordée à la scolarisation primaire universelle.

Mais il y a aussi le constat, que bien loin d'être les gagnants de cette progression plus que proportionnelle, les niveaux supérieurs des systèmes sont souvent en crise, et, même si ce n'est pas le seul facteur en jeu, le défaut de régulation des effectifs entraîne une dégradation des conditions d'enseignement, souvent accompagnée d'une baisse de la qualité, mais aussi, pour les niveaux terminaux, vient accentuer une surproduction de diplômés par rapport aux possibilités d'emplois correspondantes.

Au final, la distance aux objectifs 2015 reste considérable au niveau continental, et le diagnostic global reste sans appel : sans un effort massif, et surtout mieux ciblé, l'atteinte des objectifs d'éducation pour tous ne sera pas retardé d'une ou deux années, mais de plusieurs décennies.

Cela dit, la diversité observée au-delà de cette moyenne porte à l'optimisme : certains pays enregistrent des progrès tout à fait considérables, et à partir des caractéristiques structurelles qui expliquent ces performances, il est légitime de tirer des enseignements à valeur générale dont les pays qui sont loin d'une trajectoire d'atteinte des objectifs d'éducation pour tous pourraient tirer profit.

La troisième section («**Comment parvenir aux résultats : options et priorités pour les politiques publiques**») aborde donc l'ensemble des leviers disponibles pour mettre en ligne les objectifs et les politiques.

Le parti pris de cette troisième section n'est pas de proposer une seule politique, mais bien de recenser à partir des ordres de grandeurs réels, les marges de manœuvre sur les ressources, sur les grands paramètres de politique, sur le pilotage et la gestion, d'évaluer les gains liés à la combinaison des choix sur ces marges de manœuvre, et de favoriser par là le débat, la prise de décision, et la mise en œuvre de politiques efficaces.

La première dimension explorée est celle de la mobilisation des ressources. Même si l'on se situe entre pays comparables du point de vue du PIB par habitant, la combinaison du taux de pression fiscale et de la priorité budgétaire aboutit à des situations très différenciées selon les pays.

Mais la mobilisation d'un niveau de ressources suffisant n'est que la condition nécessaire, et pas suffisante, de l'atteinte des objectifs d'éducation. En effet, un résultat désormais classique des études comparatives sur l'éducation en Afrique est que cette variété dans les ressources disponibles rend très mal compte des variétés dans les performances en matière de scolarisation, et plus fondamentalement dans la rentabilité sociale de l'investissement éducatif.

La difficulté est alors de penser la performance globale du système en référence à des objectifs que la section 1 nous incite à regarder comme distincts pour la partie basse et la partie haute de la pyramide éducative.

Pour la partie basse des systèmes, le bénéfice social y compris au plan économique est lié à l'universalisation dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et les inégalités tandis que pour la partie haute, ce bénéfice tient à une correspondance en nombre et en qualité avec la structure des emplois délicate à établir.

Le premier niveau d'arbitrage sur ressources publiques, celui qui décide de la distribution des ressources par niveau d'enseignement, doit donc tenir compte de cette préférence pour l'élargissement de la base de la pyramide éducative, et pour une régulation choisie des quantités sur la partie haute.

Pour bénéficier d'un degré de liberté supplémentaire par rapport à ce premier niveau d'arbitrage, il est possible de jouer sur le coût unitaire à chaque niveau d'éducation : sous contrainte de ressource, un moindre coût unitaire permet de scolariser davantage d'enfants et vice-versa. La question qui se pose alors est celle du niveau de coût unitaire compatible avec les objectifs de soutien de la demande et d'obtention de la qualité pour chacun des niveaux d'enseignement.

Les comparaisons d'un pays à l'autre ou à l'intérieur d'un pays entre écoles nous enseignent que les différences en terme de qualité sont très peu corrélées avec les coûts unitaires. Ceci peut être davantage exploré dans des évaluations de l'impact des facteurs constitutifs de ces coûts unitaires (à la fois en terme d'intrants et en terme d'organisation scolaire). Une telle démarche est illustrée par plusieurs exemples : la conclusion est que des gains importants sont possibles dans chaque ordre et niveau d'enseignement pour optimiser le rapport coût/efficacité de la dépense, par un choix judicieux des intrants et des modes d'organisation.

L'autre conclusion est que toutes les différences observées ne sont pas réductibles à des caractéristiques mesurables. Au niveau de la classe, là où ont lieu les apprentissages, ce résultat de la recherche est tout à fait frappant : les différences dans le niveau scolaire de recrutement, la formation initiale, le statut des maîtres n'expliquent finalement qu'une part tout à fait modeste des différences entre maîtres. L'hypothèse est que l'augmentation de l'efficacité de l'enseignant, comme celle de tout le système au niveau local, est à rechercher dans des modes de pilotage et de gestion renouvelés.

La «bonne gestion», aux différents niveaux des systèmes éducatifs, est en effet un des thèmes qui est monté en puissance dans les préoccupations des pays et des partenaires techniques et financiers au cours de ces dernières années.

Il y a sans doute un premier piège à éviter pour ne pas être prescriptif, c'est sans doute de proposer des solutions sans passer par le diagnostic. Les études sectorielles réalisées en Afrique incitent à creuser ce diagnostic à deux niveaux : celui d'un acheminement équitable des ressources du niveau central jusqu'au niveau de l'établissement (allocation des enseignants en particulier) d'une part, et celui de l'efficacité de la transformation de ces ressources en impacts éducatifs d'autre part (mesure au niveau de l'établissement des résultats sur la qualité des apprentissages et sur la rétention des élèves en particulier).

Il n'y a dès lors pas de solution miracle, liée par exemple à la supériorité intrinsèque de certains modèles sur d'autres (on songe notamment à l'opposition entre des systèmes éducatifs francophones encore très centralisés, et des systèmes éducatifs anglophones sur lesquels les collectivités territoriales sont beaucoup plus responsables).

Par contre, la littérature sur le sujet s'accorde à identifier deux faiblesses dans les systèmes éducatifs africains : celle du contrôle social, notamment celui de la communauté éducative, sur le service rendu au niveau local d'une part, et celle de la structure de responsabilité dans le système éducatif, qui est largement dissociée des mesures de performance sur le plan de l'accès, de la qualité et de l'équité.

C'est donc, au terme de ce cheminement, une double réhabilitation des acteurs qui a lieu : au niveau des grands choix de politiques d'une part, avec l'idée que des marges de manœuvre existent, au niveau du pilotage et de la gestion, d'autre part, avec celle que les meilleures politiques éducatives ne valent que par leur mise en œuvre, ce qui implique donc une structure de responsabilité et une imputabilité, notamment vis-à-vis des usagers.





S e c t i o n 1

L'Education,
socle du
développement
économique
et social
en Afrique

L'éducation est une fin en soi et un droit de la personne. Cela ne veut pas dire pour autant que toute dépense éducative est bonne, à la fois pour l'individu et pour la collectivité. Pour l'Afrique, où la contrainte de ressources est forte, des choix sont nécessaires. Il est alors indispensable de mieux spécifier, en fonction du niveau éducatif et en fonction de l'objectif, les bénéfices attendus de l'éducation. C'est là le premier pas vers les nécessaires arbitrages des politiques éducatives.

Le lien entre éducation, croissance et développement économique est de mieux en mieux renseigné : l'effet de l'éducation sur la croissance ne tient plus seulement compte du stock, mais aussi de la distribution et de la qualité de l'éducation. De manière plus spécifique, il est également utile de différencier les impacts de l'éducation en fonction de la structure des économies, encore largement duales sur le continent africain. L'exploration de ces différentes dimensions dans le contexte africain est l'objet de la partie 1.

Mais l'objectif ultime reste le développement humain, pour lequel un niveau suffisant de richesse et une dynamique favorable des emplois sont des facteurs nécessaires mais non suffisants.

L'étude des impacts de l'éducation sur un certain nombre de dimensions clés du développement humain est donc essentielle. C'est l'objet de la partie 2, qui mobilise un certain nombre d'enquêtes et d'analyses disponibles pour l'Afrique.

Les justifications de l'investissement éducatif devraient apparaître plus clairement à l'issue de ces deux premières parties. Mais si le financement se justifie, comment doit-il être réparti entre l'Etat et les individus ? Si une analyse en terme de bien public fait rapidement apparaître le statut à part du cycle primaire, il n'est toutefois pas illégitime, dans le cadre d'un «pacte social», que le service public finance les autres niveaux d'éducation. Encore faut-il, dans ce cas, que l'offre publique ne biaise pas les incitations individuelles, ni une allocation plus optimale des ressources publiques : c'est là l'objet de la partie 3.



1.1 Les justifications économiques de l'investissement éducatif

1.1.1 L'éducation comme vecteur de croissance des économies

Envisagée d'un point de vue économique, l'éducation est un investissement : elle représente aujourd'hui une dépense qui doit produire demain un supplément de richesse et de bien-être.

L'éducation concourt à l'augmentation du stock de capital humain, lequel recouvre tous les facteurs dits « incorporés » susceptibles de jouer sur la productivité (comme la santé...). En raison de l'importance de l'éducation parmi l'ensemble de ces facteurs constitutifs du capital humain au sens large, il est légitime de chercher son impact spécifique sur la croissance.

Les pays dont les populations ont davantage bénéficié d'un effort éducatif sont-ils devenus, de ce fait, plus riches ? S'il est difficile de démêler les deux mécanismes théoriques par lesquels l'éducation aurait une valeur productive et délicat de quantifier précisément l'effet causal de l'éducation sur les performances économiques passées (cf. encadré 1.1), **un point de consensus fait de l'éducation une condition nécessaire du décollage économique.**

L'éducation, une condition nécessaire du décollage économique

■ Encadré 1.1 : Education et croissance, revue de la littérature économique

Deux approches s'opposent pour décrire le mécanisme par lequel l'éducation contribue à la création de richesses.

› L'une traite le capital humain par analogie au capital physique : une richesse dont l'accumulation élève le niveau de production. Dans ce cadre, **l'éducation est un facteur de production matérielle supplémentaire.**

• *Quelle pertinence des politiques éducatives à long terme ?* Dans ce modèle, l'accumulation de facteurs a des effets de plus en plus faibles sur la production en raison de rendements décroissants. A long terme, la seule source de croissance de l'économie (en dehors de la croissance de la population) est le progrès technique qui, universellement partagé, finit par croître à un rythme identique dans toutes les économies. Il en résulte qu'à long terme, la politique éducative n'a pas d'impact sur le taux de croissance de l'économie ; mais elle peut affecter les niveaux de richesse qui croissent parallèlement.

• *Quels résultats empiriques ?* Les estimations des modèles d'accumulation relient le taux de croissance du PIB au taux de croissance du niveau d'éducation. Les résultats sont très sensibles à la mesure du niveau d'éducation et il ressort que « la mesure la plus correcte ne permet pas de mettre en évidence un effet de la croissance du niveau d'éducation sur la croissance du PIB ».

› L'autre approche considère que le capital humain agit directement sur le taux de croissance de l'économie. Dans ce cadre, l'éducation détermine moins le niveau de production à technologie donnée que la capacité de transformation, d'innovation et d'adaptation au changement des individus ou des économies. **L'éducation est alors au cœur de phénomènes dynamiques d'apprentissage.**

• *Quelle pertinence des politiques éducatives à long terme ?* A long terme, le taux de croissance ne dépend plus de la croissance du progrès technique mais de l'effort d'investissement en capital humain des différentes économies. Cette approche donne une place centrale aux politiques éducatives qui peuvent avoir un effet durable en affectant non seulement le niveau de production mais aussi son taux de croissance dans l'avenir.

• *Quel niveau d'éducation privilégier ?* Pour les économies dites « d'adaptation » et situées près de la frontière technologique, elles ont besoin pour croître de contribuer à l'innovation technologique et de disposer d'une main d'œuvre très qualifiée, d'où la pertinence d'un investissement lourd dans l'enseignement supérieur. Pour les économies dites « d'imitation », situées loin de la frontière technologique mais avec un potentiel élevé d'assimilation des technologies produites ailleurs, elles doivent investir prioritairement dans les niveaux scolaires favorisant les mises en œuvre des nouvelles techniques soit l'enseignement primaire et secondaire.

• *Quels résultats empiriques ?* Les estimations des modèles d'innovation/adaptation relient le taux de croissance du PIB au niveau d'éducation (et non plus au taux de croissance de l'éducation). De plus, le taux de croissance de l'économie est corrélé d'une part au stock d'éducation - pour la capacité d'innovation - et d'autre part à une variable qui caractérise l'effet de rattrapage du progrès technique - pour la capacité d'adaptation. Ces travaux révèlent un impact du niveau d'éducation sur la croissance différencié dans les pays riches (c'est l'effet direct du stock d'éducation qui joue) et dans les pays pauvres (c'est l'effet indirect via le rattrapage du progrès technique qui joue).

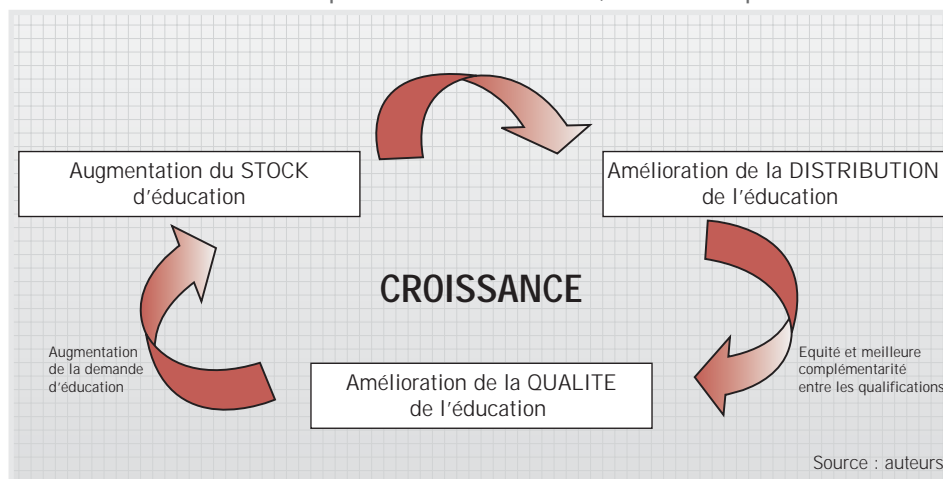
Source : à partir de Gurgand (2004)

En Afrique subsaharienne, faire en sorte que l'éducation contribue davantage au processus de croissance économique suppose des efforts dans trois directions : l'augmentation du **stock** d'éducation, une amélioration de sa **distribution**, à la fois dans le sens d'une plus grande équité et d'une adaptation pertinente à la structure des emplois, et enfin une amélioration de la **qualité** de cette éducation du point de vue classique des compétences acquises.

Il existe en effet un **processus cumulatif entre stock, distribution et qualité** de l'éducation qui peut soit conduire à la mise en place d'un cercle vertueux entre capital humain et croissance soit maintenir les pays dans des trappes à pauvreté (cf. schéma 1.1).

Le niveau d'éducation moyen d'une population ne suffit pas, la distribution de cette éducation et la qualité de l'éducation reçue comptent

■ Schéma 1.1 : Le cercle vertueux pour la croissance entre stock, distribution et qualité de l'éducation



1.1.1.1 L'effet du stock d'éducation sur la croissance

Il s'agit **d'accroître massivement le stock d'éducation** pour atteindre le **seuil critique** de capital humain à partir duquel peut s'initier un processus durable de développement. Aussi longtemps que le stock d'éducation demeure en dessous d'un certain seuil, l'augmentation de quelques points de pourcentage de l'accès ne peut être relié de manière linéaire à la croissance (cf. graphique 1.1). En Afrique subsaharienne, nombreux sont encore les pays qui n'ont pas atteint ce socle éducatif minimal. Sur ce continent, une stratégie incrémentale pour le cycle primaire ne sera pas décisive, ni à l'abri de reculs comme ceux observés durant les deux décennies qui viennent de s'écouler, et **seule une politique ambitieuse peut porter ses fruits** (Berthelemy et Arestoff, 2002). Ceci suppose de poursuivre les efforts en matière d'offre éducative comme en matière de demande pour accélérer le rythme d'accumulation du capital humain et milite en faveur du positionnement de l'éducation au cœur des stratégies de développement.

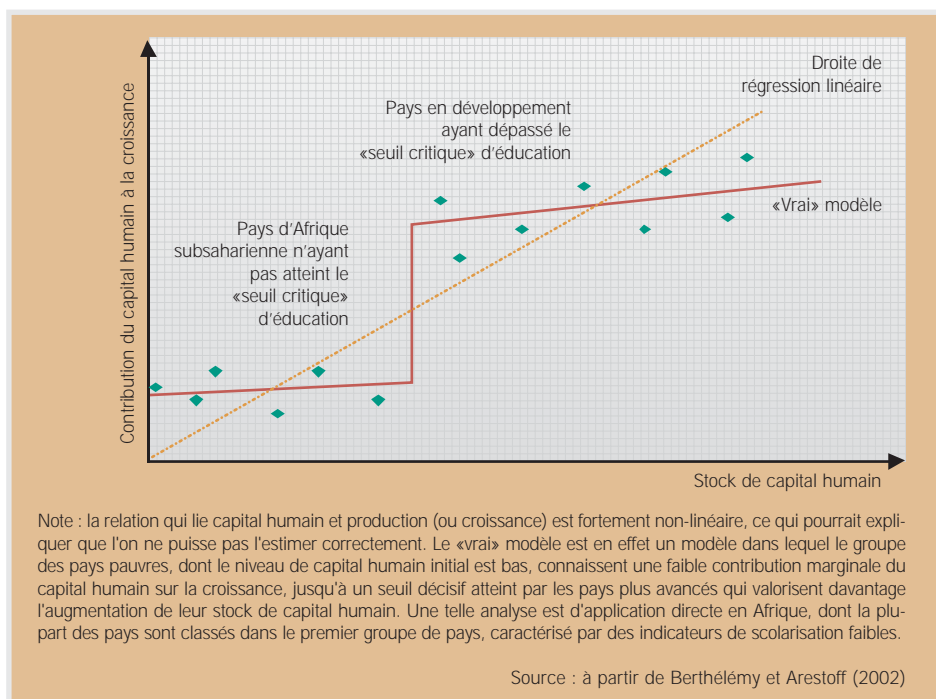
Il faut toutefois noter qu'une augmentation du stock de capital humain n'est pas une condition suffisante pour promouvoir la croissance. Des études empiriques récentes insistent sur le fait que la contribution du capital humain à la croissance économique peut-être minimale si : (i) les autres facteurs de production complémentaires indispensables au processus de croissance, tels que les infrastructures par exemple, font défaut, (ii) le pays subit un contexte macroéconomique ou politique adverse (chocs externes, volatilité de la croissance, distorsions de marché, instabilité politique,...).

Mais cela signifie dans le même temps que les pays, et les partenaires techniques et financiers⁸ qui les soutiennent, doivent oser **le changement d'échelle**, ce que le rapport du Projet du Millénaire des Nations Unies appelle le «big push» (la grande poussée), en faveur d'une réalisation totale, et non pas partielle, des objectifs de développement humain en général, et de celui de scolarisation primaire universelle en particulier.

Pour atteindre le seuil critique d'une population éduquée, les politiques éducatives en Afrique doivent être ambitieuses et changer d'échelle

⁸ De bailleurs de fonds, les agences bi et multilatérales deviennent progressivement des partenaires techniques et financiers (PTF), l'évolution sémantique dénotant la volonté d'accompagnement et la logique de co-responsabilité désormais à l'œuvre dans la poursuite des objectifs du Millénaire pour le développement.

■ **Graphique 1.1** : Illustration de la relation entre le stock de capital humain et la croissance en fonction des niveaux éducatifs



1.1.1.2 L'effet de la distribution de l'éducation sur la croissance

a) Les effets positifs d'une distribution plus égalitaire

Si la quantité de capital humain compte, les études récentes insistent sur l'importance de **l'équité dans la distribution de capital humain** pour démultiplier l'impact de l'éducation sur la croissance. Les résultats sont très nets en ce qui concerne l'influence des inégalités initiales de la répartition des richesses sur la croissance économique : une économie dans laquelle les terres, les capitaux et le capital humain sont répartis très inégalement enregistrera généralement un taux de croissance plus faible qu'un pays dans lequel les ressources sont réparties plus équitablement parmi les habitants (Thomas et *alii*, 2000 ; Birdsall, 1999). Ceci est renforcé par la spécificité même de l'actif «capital humain» qui est un actif incorporé non transférable entre les individus : par conséquent, une répartition initiale inéquitable du capital humain ne peut pas être corrigée.

Dans le contexte africain, **l'effet bénéfique de l'équité** dans la répartition du capital humain sur la croissance **s'appuie sur le constat d'un spectre large de l'impact positif de l'éducation de base sur la productivité quel que soit le secteur de l'économie** : secteurs traditionnels et informels, bien sûr, mais aussi emplois peu qualifiés du secteur moderne. Inversement, en Afrique, **la concentration du capital humain ne serait compatible avec une hausse de la productivité que par le biais de choix intenses en capital** et en technologie qui sont d'une part peu probables du fait de la faiblesse des infrastructures et structures générales de l'économie, et d'autre part peu souhaitables du fait du renforcement des inégalités qui en résulterait dans la distribution des revenus.

Plus fondamentalement, parmi les chemins de développement pertinents pour les pays africains, beaucoup d'auteurs considèrent aujourd'hui qu'il vaut mieux cibler l'adaptation des technologies existantes qu'un hypothétique rapprochement avec la frontière technologique qui suppose une recherche de pointe. Ce sentier de croissance s'appuie largement sur une

Des inégalités dans la distribution de l'éducation comme dans l'appropriation des ressources publiques d'éducation fortes en Afrique

population active suffisamment éduquée pour mettre en œuvre des productions dérivées des technologies existantes. Dans le cas des pays ayant déjà atteint la scolarisation primaire universelle, c'est un argument à prendre en compte en faveur d'une généralisation progressive d'un enseignement moyen de qualité.

Une stratégie favorable à la croissance en Afrique passe donc par une répartition équitable du capital humain qui ne pourra intervenir que progressivement grâce notamment aux effets différés d'une politique d'éducation moins inégalitaire, car la situation de départ n'est pas favorable.

En Afrique les inégalités dans la distribution de l'éducation sont particulièrement fortes. Si cette forte concentration est en grande partie le résultat de la faiblesse de son niveau moyen d'éducation, elle résulte également de politiques scolaires peu favorables à l'équité.

Les **disparités sociales de scolarisation sont importantes suivant le sexe, la localisation géographique et le groupe de revenu** : une étude réalisée sur 21 pays d'Afrique pour les différents indicateurs de l'enseignement primaire montre que l'ampleur des disparités est respectivement de 0,16 entre garçons et filles ; de 0,37 entre ruraux et urbains et de 0,48 entre le premier et le dernier quintile de revenu (Mingat, 2003a). Les données empiriques disponibles au-delà du primaire montrent l'image de systèmes éducatifs dans lesquels les inégalités sociales se creusent au fur et à mesure que l'on progresse dans l'échelle scolaire : au Cameroun et au Kenya aucun enfant appartenant au quintile le plus pauvre ne poursuit d'études supérieures alors que c'est le cas de respectivement 80,5% et 73% des enfants appartenant au quintile le plus riche (cf. tableau 1.1).

■ **Tableau 1.1 : Inégalités dans la durée de scolarisation selon le quintile de revenu (population 5-24 ans)**

	Niveau d'études	Q1 (20% les plus pauvres)	Q2	Q3	Q4	Q5 (20% les plus riches)	Total
Cameroun (2000)	Non scolarisé	24	24,4	21	14,4	16,2	100
	Primaire	20	21,2	22,4	18,1	18,3	100
	Secondaire 1	5,7	9,9	15,2	21,8	47,5	100
	Secondaire 2	1,9	4,1	4	21,8	72,6	100
	Supérieur	0	0	2,5	17	80,5	100
Gambie (2000)	Non scolarisé	29,5	23	20,3	17	10,2	100
	Pré-primaire	7,9	20,1	15,3	23,1	33,6	100
	Primaire	14,4	22,8	18,8	21,1	22,9	100
	Collège	5,3	15,2	17,3	25,7	36,6	100
	Lycée	1,0	9,5	13,1	28,9	47,5	100
Tech. et supérieur	0	3,9	13	27,3	55,8	100	
Guinée (2002)	Non scolarisé	21,7	22,3	21,1	20	15	100
	Maternelle	19,3	12,5	18,7	20	29,6	100
	Primaire	19,3	18,4	19,4	20,4	22,5	100
	Secondaire 1	14,7	13,9	17,3	19,1	35	100
	Secondaire 2	10,2	11,5	13,6	18,1	46,7	100
Supérieur	5,1	11,9	20,5	19	43,4	100	
Kenya (2000)	Non scolarisé	41,1	21,3	19,8	8,9	8,9	100
	Pré-primaire	28,3	24,5	19,5	16,8	10,9	100
	Primaire	21,3	23,6	22,1	19,8	13,3	100
	Secondaire	8,5	14,7	14,3	26,3	36,3	100
	Supérieur	0	0	4,5	22,7	72,7	100
Lesotho (2000)	Non scolarisé	33,9	26,9	18,2	12,7	8,2	100
	Pré-primaire	18,4	19,7	20,4	21,2	20,3	100
	Primaire	17,1	22,4	22,3	20,6	17,6	100
	Secondaire	5,7	10	19,8	27,5	37	100
	Tech. et supérieur	2,4	4	13,5	12,7	67,5	100
Niger (2000)	Non scolarisé	22,7	17,5	22,9	21,3	14,6	100
	Cycle de base 1	12	12,4	15,8	15	44,8	100
	Cycle de base 2	4,9	3,9	2,7	4,3	84,1	100
	Moyen/supérieur	0	2,2	2,2	6,5	89,1	100

Note :

La lecture du tableau se fait en ligne. Les lignes fournissent une information sur la répartition des individus ayant le même nombre d'année d'études suivant le groupe de revenu (Exemple : au Cameroun, parmi les individus ayant achevé le cycle primaire, 20% appartiennent aux 20% les plus pauvres ; 21,2% au quintile 2 ; 22,4 % au quintile 3 ; 18,1 % au quintile 4 et 18,3 % appartiennent aux 20% les plus riches). Le total en ligne est égal à 100.

Source :

- Pays francophones : à partir des rapports d'état des systèmes éducatifs nationaux réalisés au Cameroun (Banque mondiale, 2004), en Guinée (Banque mondiale, 2005) et au Niger (Banque mondiale, 2004)
- Pays anglophones : à partir des données d'enquêtes MICS

De manière corrélative, les inégalités dans l'appropriation des ressources publiques en éducation sont substantielles : en 2002/03 les 10% les plus éduqués concentrent en moyenne 45% des dépenses en éducation en Afrique francophone (30% en Afrique anglophone)⁹ contre un pourcentage de 31% (chiffre pour 2000) dans les pays pauvres hors Afrique. Ce résultat global résulte d'abord d'un choix politique d'étendre le financement public à tous les niveaux d'enseignement. Dans la mesure où les élèves qui restent le plus longtemps dans le système éducatif sont issus de façon disproportionnée des familles les plus aisées et où les coûts unitaires sont croissants avec le niveau d'enseignement, la plus grande partie des dépenses d'éducation bénéficie aux enfants dont les parents sont les plus riches. En assimilant ces dépenses budgétaires à un transfert de revenus au profit des ménages dont les enfants fréquentent le système scolaire, on observe qu'en Afrique les ménages les plus pauvres ne reçoivent que peu de transferts publics par le biais de la politique éducative. Les 20% les plus pauvres de la population reçoivent toujours systématiquement moins de 20 % des dépenses éducatives.

L'enjeu lié à un accès des plus pauvres à un service d'éducation de base est d'autant plus grand que se conjuguent deux phénomènes :

- c'est au début et au milieu du processus d'universalisation de la scolarisation primaire que les politiques d'offre suffisent en général à obtenir de bons résultats, mais c'est à la fin, pour les derniers 20 à 30 % d'enfants encore exclus de l'école et les plus difficiles à scolariser avec des coûts marginaux importants que les politiques éducatives doivent combiner des mesures d'adaptation de l'offre et de stimulation de la demande.
- c'est aussi pour ces derniers 20 à 30 % d'enfants non scolarisés que se fait la progression vers une dépense éducative moins inégalitaire : les gains sur l'équité ne sont en effet pas linéaires, et s'accroissent à mesure que l'on s'approche de la cible de 100 % (cf. encadré 1.2).

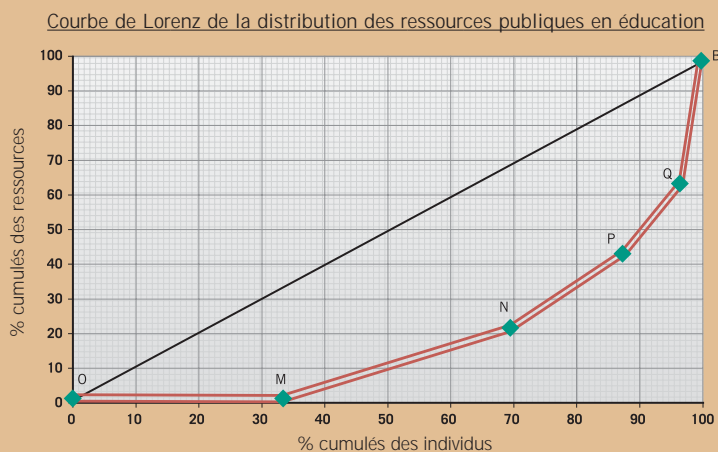
■ Encadré 1.2 : Mesurer les inégalités dans la distribution des dépenses d'éducation

Une manière habituelle de décrire la distribution structurelle des ressources publiques d'éducation, allouées aux différents cycles, aux individus qui en bénéficient est de construire la courbe de Lorenz ; celle-ci est établie sur la base des valeurs cumulées d'une part des individus de la cohorte et d'autre part du volume des ressources publiques accumulées par cette même cohorte d'enfants. On résume alors souvent les indications données par la courbe de Lorenz par le calcul du coefficient de Gini qui synthétise par un chiffre unique le degré de concentration de la distribution des ressources publiques.

La diagonale OB correspond à la situation de distribution égalitaire dans laquelle, quel que soit X, X % de la cohorte obtient exactement X % des ressources publiques. La courbe de Lorenz (OMNPQB) correspond à la situation effective de la distribution des ressources publiques en éducation dans le pays. Elle s'écarte généralement de façon significative de cette référence égalitaire.

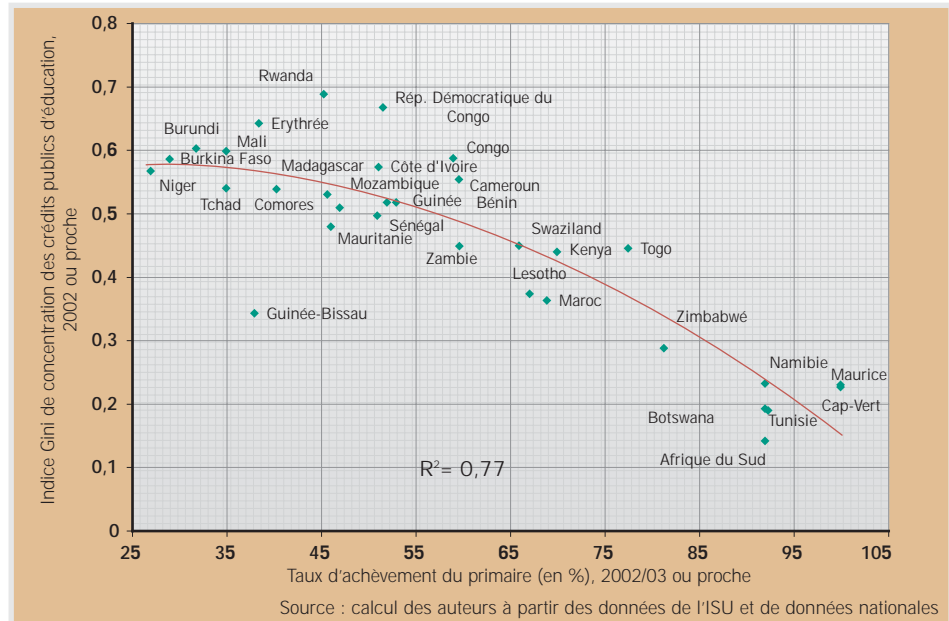
Pour évaluer l'ampleur de la déviation par rapport à la référence égalitaire, on peut définir deux indices :

- le coefficient de Gini, qui est égal au rapport de l'aire comprise entre la courbe de Lorenz et la diagonale et de l'aire du triangle OAB. Cet indicateur est par définition compris entre 0 et 1, sachant que plus la courbe de Lorenz est proche de la diagonale, plus petite est sa valeur numérique, et plus la distribution des ressources publiques dans le pays tend vers l'égalité.
- le second indicateur mesure la part des ressources publiques appropriées par les dix pour-cent les plus éduqués au sein de la cohorte. Il correspond donc à la part des ressources publiques d'éducation ayant servi à financer les études des individus ayant poursuivi le plus loin leurs études. Cet indicateur donne une mesure de l'aspect plus ou moins «élitiste» (ou «égalitaire») des systèmes éducatifs.



⁹ Source : calcul des auteurs.

■ Graphique 1.2 : Progression vers la SPU et équité de la dépense éducative



Les objectifs d'équité dans la dépense éducative et ceux d'impact sur la croissance se rejoignent donc pour plaider en faveur d'une politique volontariste pour réaliser l'objectif de scolarisation primaire universelle. Les paragraphes qui précèdent mettent en garde contre «l'enlisement dans la voie médiane» qui consiste à se satisfaire d'un taux «honorable» d'achèvement du primaire (de l'ordre de 60 à 75%), alors que les pleins bénéfices en terme d'équité comme d'efficacité sont liés à l'atteinte de l'universalisation.

Des objectifs d'équité et de croissance qui se rejoignent en faveur d'une politique volontariste pour réaliser la scolarisation primaire universelle

Considérons le système éducatif comme une pyramide scolaire «en tranches», dont la base correspondrait à la proportion d'enfants entrant en première année du primaire, et le sommet à la proportion d'élèves sortant de l'enseignement supérieur, chaque tranche représentant un cycle et sa forme l'évolution de la scolarisation au cours de ce cycle. L'objectif d'équité comme celui de croissance plaide en faveur d'une base de la pyramide scolaire aussi large que la tranche d'âge scolaire correspondante. L'argumentaire ne remet pas cependant en cause le principe de l'existence d'une pyramide scolaire, seulement le fait qu'à bien des égards, en Afrique, cette pyramide est «renversée» (la base en est - relativement - étroite, et le sommet en est - relativement - large). Le paragraphe suivant cherche à établir des indications pour une forme de cette pyramide optimale par rapport à la structure des emplois, et donc toujours en référence à un objectif d'efficacité de l'investissement éducatif.

b) Les effets d'une distribution de l'éducation plus adaptée à la structure des emplois

La capacité du système éducatif à former une unité supplémentaire de capital humain efficace suppose une correspondance satisfaisante entre les structures éducatives et les structures productives et d'emploi. Dans les économies duales d'Afrique subsaharienne les relations entre la production des diplômés des différents ordres d'enseignement et leur insertion dans les marchés du travail moderne et informel sont contraintes par la capacité d'absorption du secteur moderne d'une part et la productivité du travail dans le secteur traditionnel d'autre part. La pyramide des qualifications comme l'orientation des formations moyennes, techniques et supérieures apparaissent insuffisamment ajustées à la structure productive.

L'exemple de la Guinée, donné ci-après, est caractéristique :

■ **Tableau 1.2 : Bilan quantitatif éducation-emploi en Guinée (flux en base annuelle ; moyenne 1996-2002)**

Distribution des sortants du système éducatif *			Distribution des emplois offerts			
Niveau de sortie	Nombre	%	Secteur	Profession	Nombre	%
Jamais fréquenté l'école primaire	15 400	14	Informel	Agriculture	60 100	54,6
Primaire incomplet	37 400	34				
Primaire complet	13 200	12				
Premier cycle secondaire incomplet	18 700	17		Autres emplois informels		
Premier cycle secondaire complet	7 400	6,7				
Second cycle secondaire incomplet	7 800	7,1				
Second cycle secondaire complet	5 500	5	Moderne	Autres emplois modernes	7 100	6,5
Supérieur incomplet	2 800	2,5		Professions intermédiaires	700	1,5
Supérieur complet	1 800	1,6		Cadres supérieurs	600	0,5
Total de la cohorte	110 000	100	Ensemble des emplois offerts		110 000	100

* Cette distribution est dérivée du profil de scolarisation en 2003/04 et d'indicateurs d'efficacité interne dans l'enseignement supérieur.

Source : Banque mondiale et Pôle de Dakar (2005)

De façon globale, le système éducatif présente **une structure relativement déséquilibrée** dans laquelle on n'en fait pas suffisamment dans la «partie basse», et trop dans «la partie haute». Ce premier niveau d'inadéquation est doublé d'un deuxième sur le type de qualification : **le chômage des diplômés** peut coexister avec des difficultés pour les employeurs à recruter dans certaines filières. Il y a donc clairement inadéquation numérique à chacun des niveaux de sortie du système éducatif par rapport au niveau correspondant de valorisation de la compétence.

L'effort vers une meilleure adéquation est donc primordial. Mais **l'adéquation quantitative n'est pas le tout : à même niveau de sortie, la productivité observée dans l'emploi peut considérablement varier en fonction de la qualité même de l'éducation reçue.** C'est le point qui est abordé maintenant.

Une faible correspondance entre la pyramide des qualifications et l'emploi qui nuit à la valorisation des compétences dans l'économie

1.1.1.3 L'effet de la qualité de l'éducation sur la croissance

La **qualité de l'éducation**, entendue au sens d'acquisitions scolaires et de compétences incorporées aux individus est une **variable importante** dans le processus de croissance économique **dans la mesure où la productivité de l'individu** n'est pas directement fonction du nombre d'années d'études poursuivies ou du diplôme obtenu mais **des savoirs et savoirs faire réellement acquis à l'école et mobilisés en cours d'emploi**.

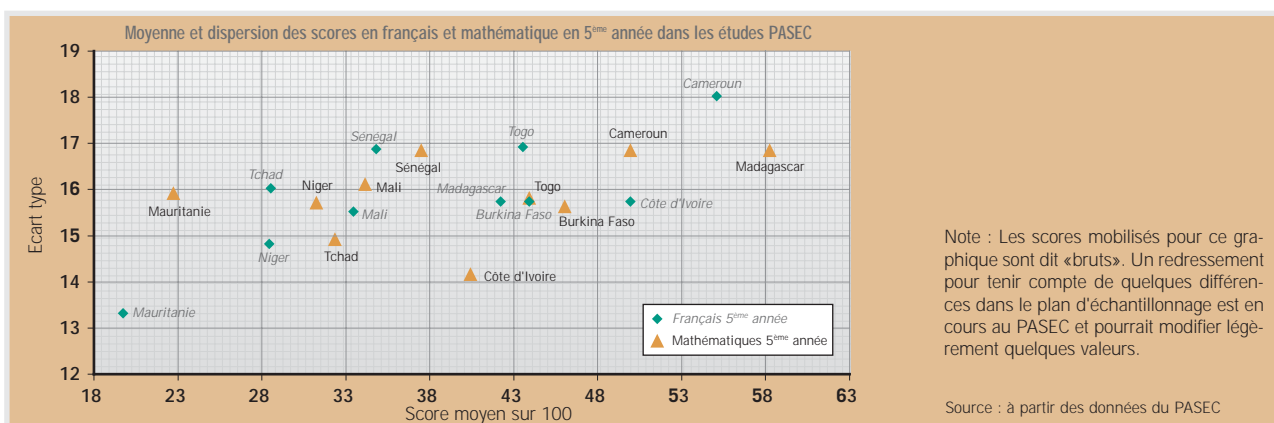
La **définition de la qualité de l'éducation est le sujet de nombreux débats en raison de ses nombreuses dimensions** (il y a ainsi des objectifs de socialisation, ou des objectifs civiques, qui sont d'un autre ordre que les objectifs cognitifs). Mais dans le cadre d'une réflexion sur l'impact de la qualité de l'éducation sur la croissance, il est nécessaire d'utiliser des dimensions mesurables de cette qualité. Deux d'entre elles sont privilégiées dans ce rapport :

- La première est la durée d'études qui combinée au type d'éducation reçue peut-être considérée comme une proxy de la qualité. En effet, la partie suivante établira une très bonne corrélation entre l'achèvement du cycle primaire et la rétention de l'alphabétisation à l'âge adulte, mais cette relation est à surveiller pour chaque pays car elle est inégale.
- La seconde est le score obtenu à des tests standardisés de connaissances, considérée comme une meilleure approximation de la dimension cognitive de la qualité. Ces données empiriques sur le niveau des acquisitions des élèves sont plus rares mais commencent à exister pour le continent africain. Ces informations seront mobilisées dans la deuxième section (et reliées à l'alphabétisation de la population dans le cadre de l'indice AEQI+).

Une qualité hétérogène qui peut obérer l'effet multiplicateur de l'éducation sur la croissance

Dans le cas où l'on dispose des données issues de tests standardisés, **il est utile de dépasser les valeurs moyennes des scores obtenus pour les rapporter à la proportion de la population ayant pu atteindre le niveau d'éducation évalué** d'une part (à quoi servirait-il d'avoir un bon score national, mais pour une toute petite quantité d'élèves, puisqu'on a vu précédemment l'importance d'atteindre un «seuil critique» de population éduquée) et **pour tenir compte des écarts de niveau entre élèves d'un même pays** d'autre part (il n'est certainement pas neutre du point de vue de l'équité d'observer de fortes différences de niveau entre élèves d'un même pays). C'est l'esprit du graphique 1.3 qui exprime, dans les dix pays ayant participé au programme PASEC de la CONFEMEN, les scores moyens obtenus aux mêmes épreuves standardisées de français et de mathématiques en 5^{ème} année du primaire (échelle horizontale) et la dispersion des scores entre les élèves d'un même pays (échelle verticale). On observe non seulement une **grande variété des scores** en français et en mathématiques en 5^{ème} année du primaire mais également pour certains pays **une dispersion importante** des scores entre les élèves. La prise en compte de la «qualité» de l'éducation rajoute donc une dimension à l'argumentaire selon lequel les analyses suivant le stock doivent se doubler d'une analyse de la distribution du capital éducatif.

■ Graphique 1.3 : La qualité, des différences entre les pays et entre les individus



Si la mesure de la qualité à travers les tests standardisés est disponible sur les premiers cycles d'enseignement, elle est plus rare sur les cycles terminaux (enseignements technique et supérieur). Or, là également, on se doute bien que la productivité des individus varie suivant la qualité des filières de formation et qu'elle n'est pas égale d'un dispositif à un autre d'une part et d'un individu à l'autre d'autre part.

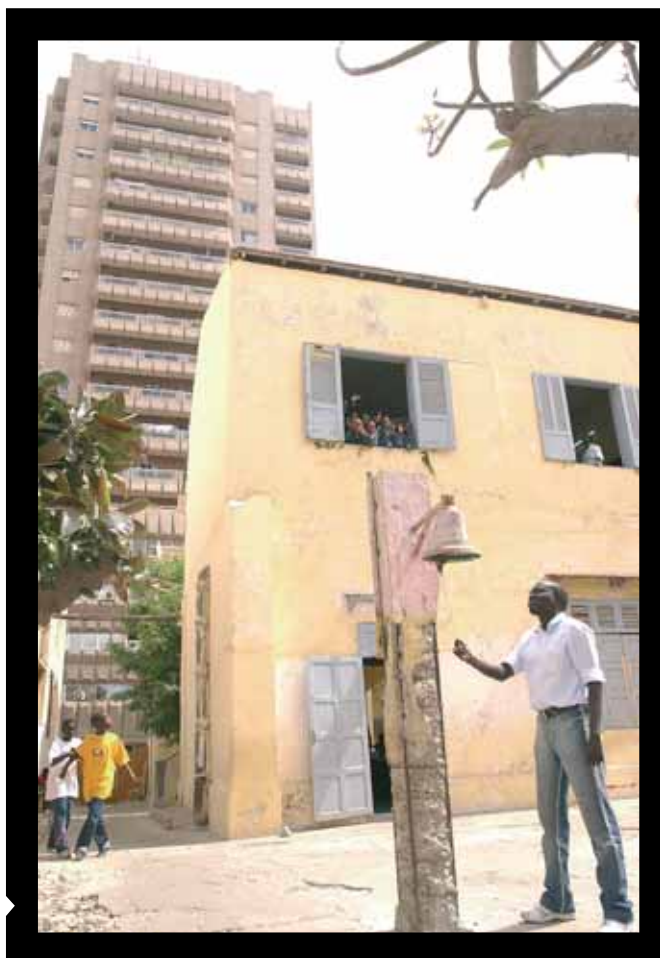
Une politique éducative qui cherche à servir l'objectif de croissance a donc intérêt, en plus de la correspondance formation-emploi abordée à la section précédente, à veiller à développer une politique de qualité pour démultiplier les effets d'une meilleure adéquation numérique.

1.1.2 L'éducation, enjeu et moteur des évolutions structurelles des économies africaines

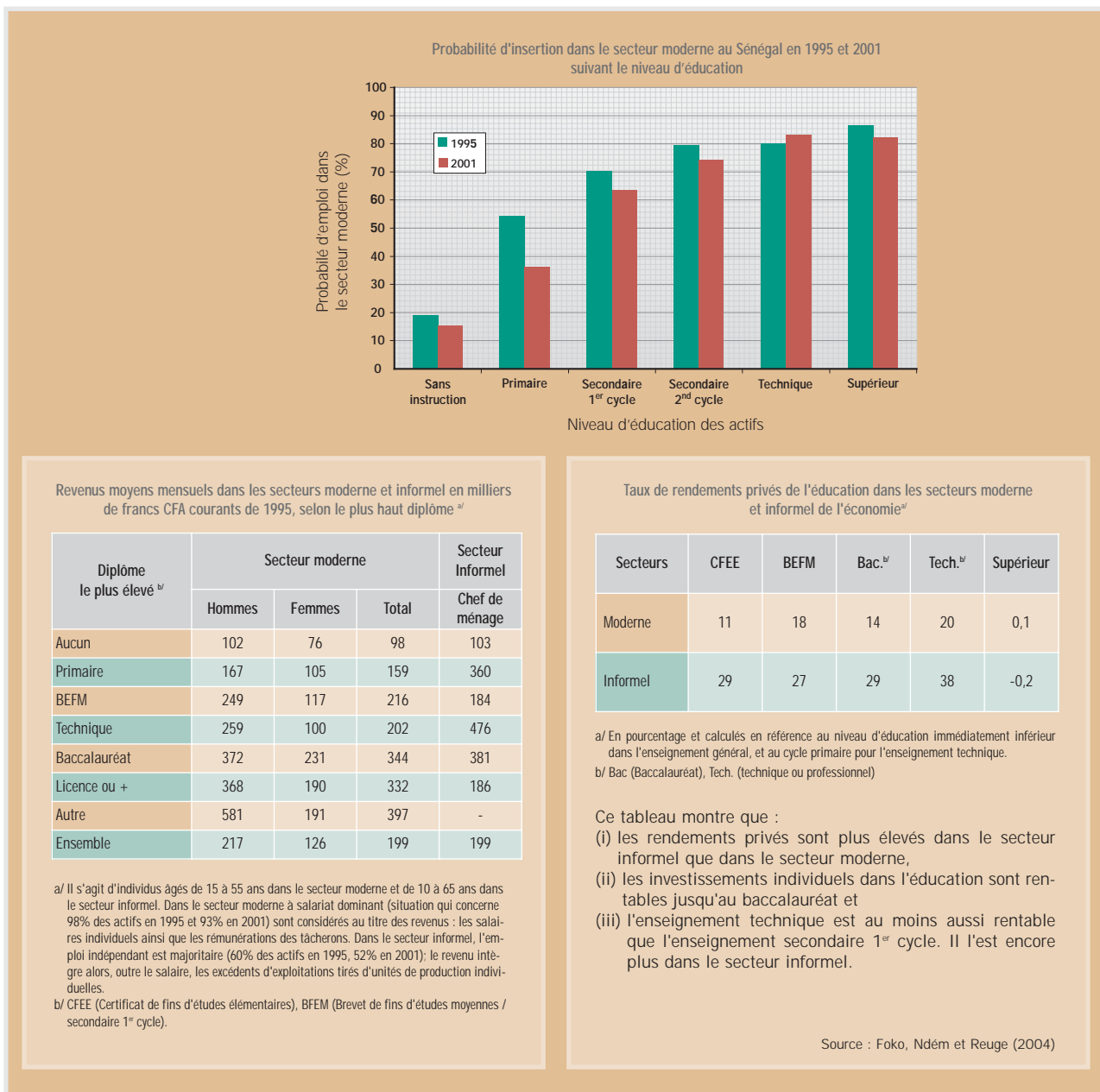
Les économies africaines sont caractérisées par une dualité forte entre un secteur traditionnel et informel majoritaire, et un secteur formel (ou moderne) minoritaire. Même si la part du premier diminue progressivement par rapport à celle du second (ou, selon certains scénarii de développement, s'il y a progressivement convergence entre les deux), cette proportion n'est pas remise en question sur le moyen terme. Le constat empirique confirme **l'existence de rendements positifs de l'éducation de base aussi bien dans les secteurs traditionnel et informel que dans le secteur moderne.**

- Dans le **secteur traditionnel**, et en particulier **en milieu rural** pour les activités agricoles, seule une augmentation significative de productivité permettra d'amorcer un changement dans la structure productive en faveur des secteurs secondaire et tertiaire. Deux résultats sont encourageants. Le premier est celui qui montre que **les agriculteurs les plus productifs sont ceux ayant fréquenté l'école** (les canaux de transmission étant variables : imitation plus rapide des techniques les plus performantes, diversification des cultures, etc.). Le second est celui qui montre que **les revenus agricoles des individus qui ont achevé le cycle primaire sont sensiblement plus élevés que ceux obtenus par les agriculteurs analphabètes.**

- Dans le **secteur informel urbain**, le schéma est peu ou prou le même : **une insertion réussie sur le marché informel du travail nécessite un bagage scolaire minimal.** Une étude récente réalisée sur les sept capitales des pays de l'UEMOA montre que les actifs employés dans le secteur informel urbain ont en moyenne 5 années d'études : 4,1 à Bamako, 4,3 à Ouagadougou, 4,6 à Dakar, 4,7 à Niamey, 5 à Abidjan, 5,4 à Cotonou et 5,9 à Lomé (DIAL-AFRISTAT, 2004). En outre, d'autres études, comme celle présentée ci-dessous sur le Sénégal, montrent une rentabilité positive de l'éducation dans ces secteurs, voire supérieure à celle observée dans le secteur moderne.



Encadré 1.3 : Le rendement externe de l'éducation au Sénégal



En Afrique le développement de l'éducation de base est rentable et constitue un préalable à la transformation des économies

- Concernant le secteur moderne, l'accès aux emplois est conditionné à la détention d'un niveau d'éducation élevé, si bien que les actifs de ce secteur sont très majoritairement les plus instruits de la société. Ainsi, au Sénégal, la taille du secteur moderne s'est accrue entre 1995 et 2001 pour occuper de 6 à 10% des emplois. Pendant cette période, la probabilité d'insertion dans ce secteur est demeurée élevée parmi les plus éduqués : 80% des actifs bacheliers, diplômés de l'enseignement technique ou du supérieur y travaillent (Foko et alii, 2004).

Ces tendances apparaissent de manière synthétique dans les **dernières évaluations régionales** faites sur la rentabilité économique de l'investissement éducatif (Psacharopoulos et Patrinos, 2002). Il ressort que l'Afrique est le continent où :

- (i) les **rendements privés et sociaux** (cf. encadré 1.4) de l'éducation sont **élevés** : une année de scolarisation en plus équivaut à une augmentation des rémunérations individuelles de 11,7% en Afrique contre 9,7% en moyenne dans le monde.
- (ii) les rendements privés et sociaux de l'éducation sont beaucoup **plus élevés dans le cycle primaire** que dans le secondaire ou le supérieur : les rendements sociaux sont de 25,4% dans le primaire contre 18,4 % dans le secondaire et 11,3 % dans le supérieur¹⁰.

Par ailleurs, il ressort que les rendements privés ont tendance à décroître lorsque le niveau d'éducation s'élève et, qu'à niveau d'éducation donné, les rendements privés décroissent avec le niveau de développement (les rendements sociaux suivant les mêmes tendances).

¹⁰ Une étude récente de Schultz (2004) montre toutefois que dans six pays d'Afrique subsaharienne les rendements privés sont plus élevés dans les cycles d'enseignement secondaire et supérieur.

■ Encadré 1.4 : Les taux de rendement privés et sociaux de l'éducation

Le calcul des taux de rendements économiques de l'éducation repose sur l'hypothèse selon laquelle l'éducation est un investissement. Ces rendements peuvent être mesurés aux niveaux individuel ou agrégé, en comparant le différentiel de richesse et de bien-être attendu de cet investissement aux coûts et charges qu'il induit. Ces taux de rendements sont alors dits « marginaux » en ce sens qu'ils examinent la rentabilité d'une année d'étude supplémentaire, ou celle d'un niveau éducatif donné par référence au niveau inférieur.

Formellement, le *coût lié à l'investissement supplémentaire* en éducation est constitué des coûts directs d'éducation à la charge des individus ou de la collectivité ainsi que des coûts d'opportunité qui correspondent aux revenus implicites abandonnés du fait du temps passé par les individus à leurs études. Le *supplément de revenu à une date t* donnée est $Y_t - X_t$, où X_t représente le revenu moyen des individus ayant le niveau d'éducation de référence. La valeur actuelle (VA) de ce différentiel de revenu est lié au taux d'intérêt réel (r)

du marché par la relation $VA = \frac{Y_t - X_t}{(1+r)^t}$, avec l'idée que VA représente *aujourd'hui* un revenu qui, épargné ou investi en actifs

financiers, aurait rapporté exactement le *supplément de revenu* $Y_t - X_t$ au bout de t années.

Le taux r pour lequel la valeur actuelle du supplément des revenus sur l'ensemble de la vie active égale le coût de l'investissement supplémentaire est le taux de rendement économique de l'éducation. C'est le taux auquel les individus ou la société sont indifférents entre investir dans une année d'éducation supplémentaire ou investir en actifs financiers.

Rendements privés : calcul, implication et limites

Taux de rendement privé de l'éducation = bénéfices retirés - coûts privés supportés directs ou indirects

- *Calcul.* Les bénéfices sont évalués en prenant en compte le différentiel de revenus entre les individus du niveau éducatif considéré et les individus du niveau éducatif de référence sur l'ensemble de la vie active. Les coûts comprennent les dépenses individuelles d'éducation (frais d'écolage, dépenses en fournitures scolaires, etc.) ainsi que les revenus des individus ayant le niveau d'éducation de référence (pour l'estimation du coût d'opportunité).
- *Implication.* Le taux de rendement privé est un facteur important de la demande individuelle d'éducation en ce sens que plus il est élevé, plus fortes sont les incitations des individus à rechercher cette éducation. Le taux privé correspond donc à l'attractivité de l'éducation pour les individus.
- *Limites.* Certains facteurs sont susceptibles d'affecter à la fois le niveau d'éducation et les revenus tels que les capacités intrinsèques des individus acquises en dehors du système éducatif, l'origine sociale des individus, etc.

Rendements sociaux : calcul, implication et limites

Taux de rendement social de l'éducation = (bénéfices privés - coûts privés et sociaux) + externalités

- *Calcul.* Du côté des bénéfices, les taux sociaux prennent en considération les différentiels de revenus avant impôts. Du côté des coûts, sont pris en considération les subventions publiques au fonctionnement des institutions scolaires et éventuellement les aides attribuées aux individus scolarisés. En revanche, l'estimation des externalités est complexe d'où souvent une sous-estimation des taux de rendement sociaux de l'éducation.
- *Implication.* Le taux de rendement social est supposé guider les choix en matière d'allocation des ressources entre niveaux et types d'éducation faits par les pays.
- *Limites.* Il reste des incertitudes sur la pertinence du taux de rendement social pour guider les priorités de politique éducative. Deux raisons essentielles.
 - la question de la correspondance entre revenus et productivité marginale du travail: les pays entendent investir en éducation dans l'hypothèse où la contribution de celle-ci à la production nationale serait effective. Si le marché du travail est concurrentiel et si la productivité du travail est essentiellement liée à l'éducation-formation reçue, alors les revenus individuels sont de bons indicateurs de la productivité. Or dans les pays en développement les deux suppositions ci-dessus sont jugées douteuses, notamment en raison de rigidités sur le marché du travail.
 - la question des externalités : dans la mesure où l'intensité des effets externes pourrait être différente selon le niveau éducatif (par exemple rôle social diversifié -santé/population/citoyenneté- de l'éducation primaire de masse ou rôle d'entraînement des élites formées dans le supérieur), il s'ensuit que la structure des taux sociaux pourrait ne pas refléter la structure des priorités sociales effectives du pays.

Source : à partir de Mingat et Suchaut (2000), pp.187-189

■ **Tableau 1.3 : Taux de rendement privés et sociaux par niveau d'enseignement et par région du monde**

Régions du monde	Nombre moyen d'années de scolarisation	Taux de rendement privés (%)				Taux de rendement sociaux (%)		
		Taux Moyen	Primaire	Secondaire	Supérieur	Primaire	Secondaire	Supérieur
Afrique ¹	7,3	11,7	37,6	24,6	27,8	25,4	18,4	11,3
Amérique Latine	8,2	12	26,6	17	19,5	17,4	12,9	12,3
Asie	8,4	9,9	20	15,8	18,2	16,2	11,1	11
Europe, MENA ²	8,8	7,1	13,8	13,6	18,8	15,6	9,7	9,9
OCDE	9	7,5	13,4	11,3	11,6	8,5	9,4	8,5
Monde	8,3	9,7	26,6	17	19	18,9	13,1	10,8

Notes : 1/ Afrique subsaharienne ; 2/ Moyen Orient/Afrique du Nord

Source : Psacharopoulos et Patrinos (2002)

Le chômage des diplômés est une réalité en Afrique qui questionne la rentabilité de l'investissement public aux niveaux des enseignements technique et supérieur

Il faut toutefois relativiser les valeurs importantes obtenues pour les niveaux secondaire et supérieur, dans la mesure où ces observations ne prennent pas en compte les situations de chômage. Dans les faits, l'observation de l'emploi dans le secteur moderne révèle que le **chômage des diplômés de l'enseignement secondaire, technique et supérieur est une réalité en Afrique**. Dans l'enquête réalisée sur les sept capitales de l'UEMOA entre 2000 et 2002, le taux de chômage croît avec le nombre d'année d'études : il est inférieur à 8% chez les non-scolarisés et atteint 17% chez les individus ayant poursuivi leur scolarité jusque dans l'enseignement supérieur (DIAL-AFRISTAT, 2004). Au Cameroun, en 2000/01, les diplômés de l'enseignement technique supérieur sont deux fois plus nombreux que les offres correspondantes sur le marché du travail (RESEN Cameroun, 2004). Dans ce cas précis, on observe très nettement un effet du déclassement des diplômés du supérieur au détriment des diplômés des catégories intermédiaires. En Guinée, entre 1996/97 et 2002/03, le nombre de formés chaque année dans le supérieur était deux à trois fois plus élevé que le nombre d'emplois modernes créés chaque année ; et en 2004, le stock de cadres (22 000) correspondait au nombre total d'étudiants (RESEN Guinée, 2005).

Il faut donc également compter avec le **déséquilibre actuel entre les marchés de l'emploi et les enseignements secondaire et supérieur que connaissent de nombreux pays africains**, qui ne ferait qu'être aggravé par un afflux non maîtrisé de nouveaux diplômés du secondaire et du supérieur. Dans ce cas de figure, le problème n'est donc pas seulement celui de la régulation du passage d'un niveau d'éducation à un autre, mais aussi celui de «l'assainissement» nécessaire des niveaux supérieurs qui passe par des choix d'orientation optimaux pour les individus et la collectivité. De ce point de vue, la gratuité des ordres supérieurs d'enseignement qui est déjà un transfert de la collectivité vers les plus riches pourrait être encore plus difficilement tenable. En effet, dans ce mouvement général de hausse de la scolarisation, il conviendrait de devoir aider encore davantage les populations les plus défavorisées qui sont les plus désarmées dans cette course aux enseignements supérieurs. Cette question du financement public sera abordée dans la troisième partie de cette section.

Au total, la dynamique de scolarisation provoque :

- un effet de seuil sur la croissance, elle-même de nature à augmenter globalement la richesse du pays et la possibilité de créer des emplois ;
- éventuellement une tension d'ajustement liée à la baisse du besoin de main d'œuvre dans les secteurs où les agents sont en moyenne devenus plus productifs.

Dans un schéma de développement équilibré, une création d'emplois dans d'autres secteurs absorbera le surplus de main d'œuvre des secteurs traditionnel et informel, et il y aura concomitamment une élévation de la demande d'éducation pour les niveaux supérieurs qui correspondra à une réalité des espérances individuelles et collectives de rendement.

Mais ces anticipations ne sont pas de nature à remettre en question l'enjeu central que constitue l'élévation du niveau d'éducation des populations comme moteur du développement économique et social, le premier venant d'être exploré, et le second constituant le cœur de la section suivante.

1.2 Education et développement humain

Le développement humain est aujourd'hui fermement installé au cœur des objectifs internationaux. Les Objectifs du Millénaire pour le Développement en sont à la fois la manifestation et le vecteur.

L'objectif de scolarisation primaire universelle occupe une place à part parmi les Objectifs du Millénaire pour le Développement dans la mesure où il est étroitement relié aux sept autres objectifs fixés par la communauté internationale dans les domaines de la pauvreté, du genre, de la santé infantile et maternelle, de la lutte contre les grandes endémies et de l'environnement. Il contribue davantage à l'atteinte des autres objectifs en raison de ses effets économiques et sociaux tant à l'échelle individuelle que collective qu'il n'en est tributaire (cf. encadré 1.5). L'objectif de cette section est donc de rappeler pourquoi, dans un environnement contraint en ressources, **l'éducation en général et l'enseignement primaire en particulier, doivent devenir ou rester une priorité dans l'allocation des ressources nationales, notamment dans les pays africains les plus pauvres.**

*L'objectif de scolarisation
primaire universelle est
étroitement relié aux OMD*



■ **Encadré 1.5 : Pourquoi l'objectif d'éducation est-il important pour l'atteinte des autres Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)**

Objectif 1. Faire disparaître l'extrême pauvreté

› Sur le moyen terme, la réduction de la pauvreté dépend de la croissance économique. Or aucun pays au monde n'a réussi à obtenir une croissance économique forte et durable sans qu'une large partie de sa population soit alphabétisée. Par ailleurs, dans la plupart des pays pauvres, c'est le secteur agricole qui est le principal moteur de la croissance économique. Le renforcement du processus de croissance repose alors sur une amélioration des gains de productivité dans le secteur agricole que seule permet une éducation de base universelle. Enfin, à l'échelle individuelle, la probabilité de sortir de la pauvreté en zone rurale comme en zone urbaine est directement liée au nombre d'années d'études. Les revenus des paysans comme des travailleurs du secteur informel augmentent avec le degré d'instruction ce qui les rend moins vulnérables aux risques de la vie.

Objectif 3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes

› Les filles ayant achevé leur scolarisation primaire deviennent des femmes durablement alphabétisées, ce qui leur permet de mieux tirer profit des opportunités d'emplois et de revenus, de mieux négocier l'utilisation des ressources au sein du ménage, de mieux contrôler leur santé sexuelle et reproductive, de mieux participer aux activités sociales et politiques et donc d'accéder à davantage d'autonomie dans la sphère privée comme publique.

Objectif 4. Réduire la mortalité des enfants

› Les femmes avec six ou plus d'années d'études sont plus enclines à veiller à la santé de leur enfant (vaccination, nutrition, réponse à une situation de maladie de l'enfant). Le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans diminue avec le niveau d'instruction de la population.

Objectif 5. Améliorer la santé maternelle

› De la même manière, les femmes avec six ou plus d'années d'études prennent davantage soin de leur propre santé (recul de l'âge de la première grossesse, espacement des naissances, prise de vitamine A au cours de la période de grossesse, suivi prénatal et utilisation de soins préventifs prénatals, accouchement dans une structure médicalisée avec un personnel qualifié). Le taux de mortalité maternelle diminue avec le niveau d'instruction de la population.

Objectif 6. Combattre le VIH/Sida, le paludisme et d'autres maladies

› 50% des nouvelles personnes infectées dans le monde sont des jeunes. Or, parmi les jeunes de 15 à 24 ans, ceux qui ont achevé le cycle primaire sont moitié moins nombreux à contracter la maladie que ceux qui n'ont jamais été à l'école ou qui ont abandonné au cours du cycle primaire. L'éducation aide les femmes à mieux se protéger contre l'infection au VIH dans les pays pauvres, à travers une meilleure information sur la maladie et leurs droits en matière de santé sexuelle.

Objectif 7. Assurer la durabilité des ressources environnementales

› L'éducation permet d'accroître l'accès et la compréhension des informations relatives à la protection de l'environnement et favorise le développement de comportements plus respectueux de l'environnement.

Source : à partir de Herz et Sperling (2003)

1.2.1 Impact de l'éducation sur la rétention de l'alphabétisation à l'âge adulte

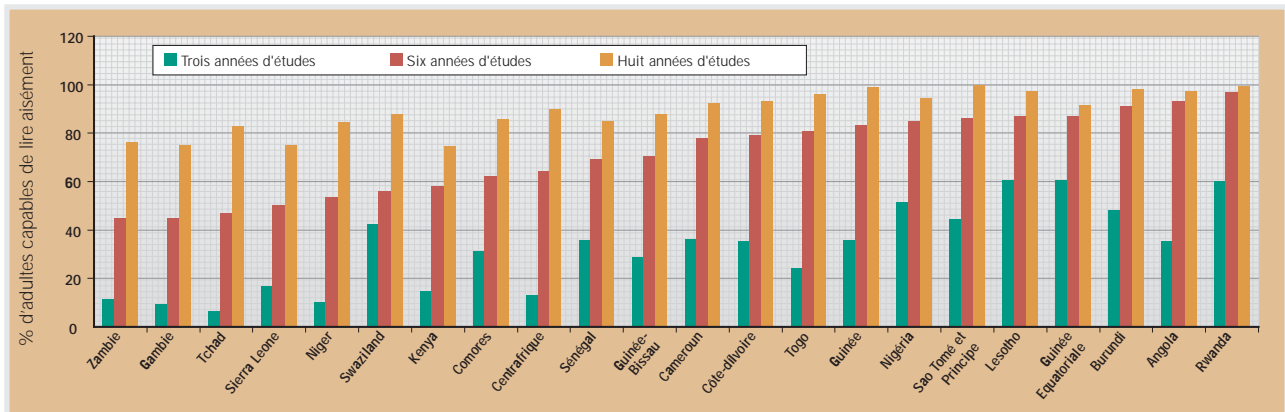
Une scolarisation primaire complète est indispensable pour une rétention durable de l'alphabétisation

La rétention de l'alphabétisation à l'âge adulte est étroitement liée à la durée des études. Selon des observations empiriques, **une durée minimale de scolarisation est nécessaire pour que l'alphabétisation soit durable**. Ceci s'observe tant sur des données d'enquêtes individuelles que sur des données agrégées.

En moyenne dans les pays africains pour lesquels des données individuelles sont disponibles, on estime que si moins d'un adulte sur trois est alphabétisé à l'âge adulte lorsqu'il a effectué trois années d'études, ils sont plus de 7 sur 10 avec six années de scolarisation ou 9 sur 10 avec huit années. La moindre augmentation des chances d'alphabétisation au-delà de la 6^{ème} année d'études (de 13% en moyenne par an entre la 6^{ème} et la 8^{ème} année d'études contre 31% par an en moyenne entre la 3^{ème} et la 6^{ème} année d'études) renforce le lien entre la scolarisation primaire universelle¹¹ et le taux d'alphabétisation (cf. graphique 1.4).

¹¹ Dans 6 pays africains sur 10, la durée du cycle primaire est de 6 années.

Graphique 1.4 : Proportion des adultes (22-44 ans) pouvant lire aisément après trois, six ou huit années de scolarité dans 22 pays africains



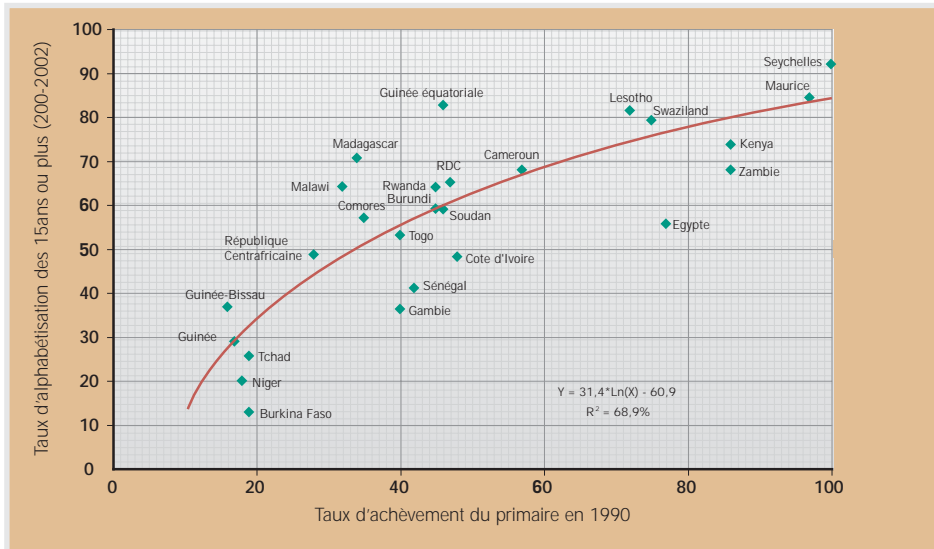
Note : les pays sont classés par ordre croissant du pourcentage d'adultes alphabétisés après 6 années d'études.

Source : - à partir des enquêtes MICS (Multiple Indicators Cluster Survey) pour Angola (2001), Comores (2000), Gambie (2000), Guinée équatoriale (2000), Kenya (2000), Lesotho (2000), Sao-Tomé (2000), Swaziland (2000) et Zambie (2002)
 - à partir du QUIBB (Questionnaire Unifié des Indicateurs de Base et de Bien-être) pour la Guinée (2002)
 - à partir de Mingat (2003b) pour les autres pays

Dans certains pays, en plus de la durée des études, **le type d'enseignement fréquenté est susceptible d'exercer un impact sur la rétention de l'alphabétisation**. L'écart entre le taux d'alphabétisation des adultes (22-44 ans) qui ont fréquenté le système d'enseignement formel et celui des adultes qui ont fréquenté l'enseignement non formel est par exemple de 44 points en Gambie (MICS, 2000), 29 points au Tchad (Mingat et Zein, 2004), de 21 points au Sénégal (Mingat et alii, 2002) et de 19 points au Swaziland (MICS, 2000).

Au niveau agrégé, le taux d'alphabétisation des adultes est positivement associé au taux d'achèvement du cycle primaire. L'impact des progrès dans l'achèvement du primaire sur les taux d'alphabétismes serait quantitativement plus important pour les pays les plus éloignés de l'objectif de scolarisation primaire universelle (cf. graphique 1.5). Des simulations indiquent que l'atteinte de la scolarisation primaire universelle en Afrique porterait le taux d'analphabétisme des adultes de 35% (situation en 2002) à 16% en 2015.

Graphique 1.5 : Relation entre achèvement du cycle primaire et alphabétisation des adultes de 15 ans ou plus dans 25 pays africains



Note : les taux d'alphabétisation sont les taux observés à partir de données d'enquête ménage ou de recensement de population.

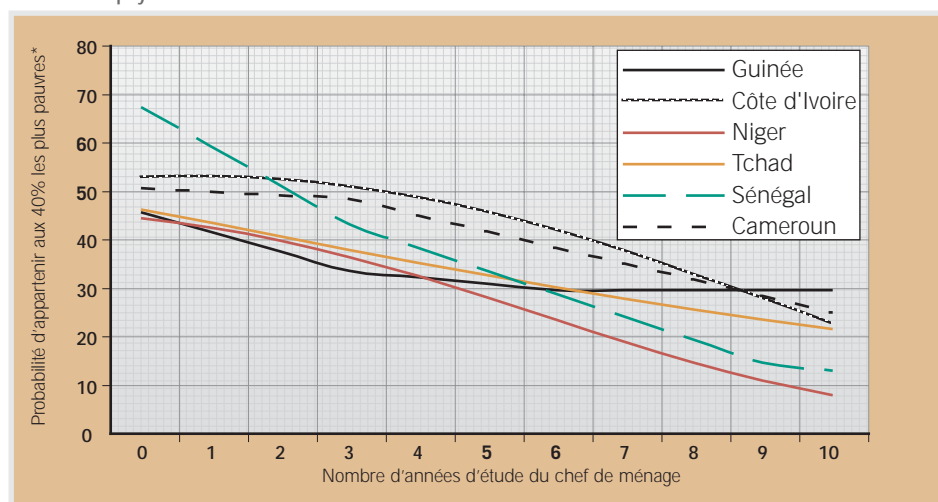
Source :
 - Comores, Gambie, Guinée Bissau, Guinée équatoriale, Kenya et Sao Tomé et Príncipe (MICS 2000),
 - Guinée (QUIBB 2002),
 - Zambie (MICS 2002),
 - Autres pays (données de l'ISU issues d'enquêtes ménage).

1.2.2 Impact de l'éducation sur la pauvreté

1.2.2.1 Réduire le risque de pauvreté

L'éducation diminue le risque des individus de se trouver en situation de pauvreté (relative et absolue). Par rapport aux individus n'ayant jamais fréquenté l'école, le risque de pauvreté des individus ayant effectué un cycle primaire complet est significativement moins important. Au-delà, les années d'études supplémentaires n'ont en général qu'un impact marginal sur la réduction de la pauvreté. Par exemple, en Guinée, par rapport aux individus n'étant jamais allés à l'école, la probabilité d'appartenir aux 40% les plus pauvres est inférieure de 14 points pour les individus ayant terminé le cycle primaire (l'écart avec les individus ayant le niveau du second cycle du secondaire n'est plus que de 8 points). Cette tendance à la réduction de la pauvreté après au moins quatre années d'études est observée dans les pays africains pour lesquels les données sont disponibles (cf. graphique 1.6).

■ **Graphique 1.6 : Probabilité d'appartenir aux 40% les plus pauvres selon la durée d'études du chef de ménage dans six pays africains**



Note : Pour le Cameroun et le Sénégal, il s'agit du % d'individus en dessous du seuil de pauvreté national
Source : Cameroun (ECAM 2001), Côte d'Ivoire, Niger, Tchad (MICS 2000), Guinée (QUIBB 2002), Sénégal (ESAM 1995)

Une scolarisation primaire complète protège les individus contre le risque de pauvreté

1.2.2.2 Briser le cercle vicieux intergénérationnel de la pauvreté

L'éducation apparaît comme un moyen efficace de briser le cercle vicieux de la transmission intergénérationnelle de la pauvreté. L'éducation des filles et l'alphabétisation des femmes en particulier permettent d'accroître le nombre moyen d'années d'études d'une génération à une autre, et, partant, d'améliorer la situation économique de la génération suivante.

En effet, plusieurs études empiriques menées dans le monde en développement montrent que le niveau d'éducation des parents en général et des femmes en particulier est un facteur de demande scolaire et de réduction des disparités entre filles et garçons dans l'accès à l'école. Par exemple, en Guinée, la probabilité pour un enfant d'accéder à l'école lorsque sa mère n'est pas instruite est de 57% ; elle passe à 88% lorsque cette dernière a achevé le cycle primaire. Au Tchad, les disparités de scolarisation entre filles et garçons, marquées lorsque la mère n'a pas fréquenté l'école (la probabilité d'accès à l'école est alors de 74% pour les garçons et de 47,6% pour les filles), disparaissent lorsqu'elle a eu une scolarité primaire complète (même probabilité). A ce propos, on note un impact fort de l'éducation des femmes par rapport aux hommes sur la scolarisation de leurs enfants. C'est par exemple le cas de la Guinée où les enfants issus de ménages dirigés par une femme ont une probabilité d'accès à l'école supérieure de 12 points par rapport à celle d'enfants issus de ménages dirigés par un

homme, à autres caractéristiques similaires (localisation géographique du ménage, sexe de l'enfant, nombre d'enfants d'âge scolaire dans le ménage et niveau d'éducation de la mère)¹².

■ **Tableau 1.4 : Impact des études des parents sur la scolarisation de leurs enfants (% d'enfants accédant en 1^{ère} année du cycle primaire)**

	Pays	Nombre d'années d'études des parents										
		0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
% d'accès au primaire	Côte d'Ivoire	61,3	69,1	75,2	79,7	82,9	85,2	86,7	87,7	88,1	88	87,5
	Guinée	56,9	76,7 (primaire incomplet)					87,8	87,3 (secondaire)			
	Tchad	61,1	77,2	88	94	97,1	98,7	99,4	99,7	99,9	99,9	100

Note : Impact de la durée d'études de la mère (Côte d'Ivoire, Tchad) ou d'une femme chef de ménage (Guinée)
Impact de la durée d'études d'une mère chef de ménage (Guinée)

Source : Côte d'Ivoire (RESEN, 2002) ; Guinée (RESEN, 2005) ; Tchad (Mingat et Zein, 2004)

Pour expliquer l'impact plus fort de l'éducation des femmes par rapport aux hommes sur la scolarisation de leurs enfants, plusieurs mécanismes sont avancés : (i) le fait que les femmes éduquées disposent d'un pouvoir de négociation plus élevé au sein du ménage pour peser sur les choix d'allocation des ressources en faveur de la scolarisation des enfants; (ii) le fait qu'elles jouent un rôle pédagogique sensiblement plus actif en suivant davantage la scolarité de leurs enfants ; (iii) le fait qu'elles servent de «modèle» pour leurs enfants, notamment leur fille (UN Millenium Project, 2005b).

1.2.3 Impact de l'éducation sur les variables de population et de santé

L'Afrique subsaharienne présente la particularité d'être la région du monde où le processus de transition démographique¹³ n'a été entamé que récemment et où les taux de mortalité infanto-juvénile et maternelle sont les plus élevés au monde. L'indice synthétique de fécondité est deux fois plus élevé en Afrique subsaharienne que dans la moyenne des pays en développement (5,1 enfants par femme contre 2,8) et le taux de dépendance démographique¹⁴ est de 87% contre 58% dans le monde en développement. Le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans est de 174 pour mille contre 88 pour mille en moyenne dans les pays en développement et le taux de mortalité maternelle est de 917 pour 100 000 naissances vivantes contre 440 en moyenne dans les pays en développement.

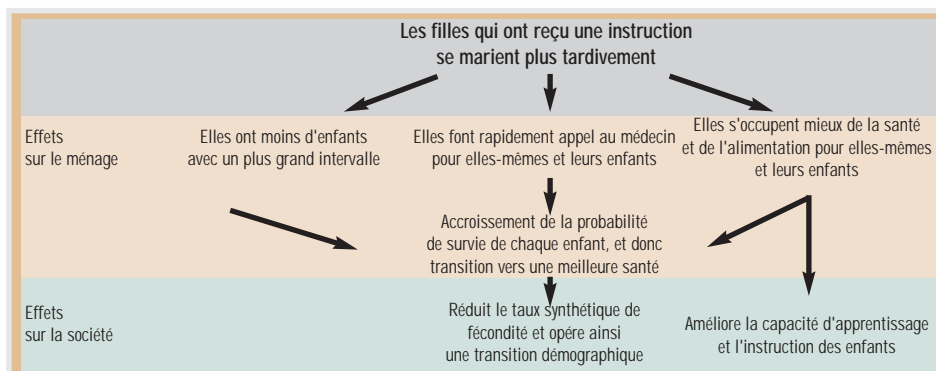
Or, il apparaît que **l'éducation exerce davantage d'impact sur les indicateurs de résultats démographiques et de santé que les activités du secteur de la santé elles-mêmes** ce qui justifie en soi les efforts de scolarisation des populations jeunes en général et des filles en particulier (Summers, 1992). Plusieurs études empiriques, exploitant les données d'enquêtes ménage, montrent que la modification des comportements individuels dans les domaines de la santé (notamment reproductive) est largement induite par l'éducation des femmes (cf. encadré 1.6).

¹² Guinée (RESEN, 2005)

¹³ La transition démographique caractérise le passage d'un régime démographique «traditionnel» avec des niveaux élevés de mortalité et de fécondité (mais pas forcément identiques dans toutes les populations) à un régime démographique «moderne» avec des niveaux nettement plus faibles des deux variables.

¹⁴ Le taux de dépendance démographique est le rapport de la population inactive (- de 15 ans et +65 ans) sur la population active.

■ **Encadré 1.6 : L'éducation des femmes au cœur des transformations de la société**



Source : Mehrotra et Jolly (2000) cité dans le rapport sur le développement humain 2003 p.85

L'éducation des filles est au cœur des transformations de la société

1.2.3.1 Favoriser la transition démographique et réduire le taux de dépendance

La réduction de la fécondité peut résulter d'un recul de l'âge au mariage et à la première grossesse et d'un plus grand espacement des naissances, lui-même facilité par l'utilisation de méthodes contraceptives appropriées.

A l'échelle individuelle, les observations empiriques réalisées dans quatre pays d'Afrique francophone (Cameroun, Guinée, Niger et Tchad) montrent que les filles instruites : (i) **se marient et ont des enfants effectivement plus tardivement** que les autres **si elles ont poussé leur scolarité jusqu'au secondaire** (il n'y a pratiquement pas de différence entre les femmes qui n'ont pas été scolarisées et celles qui ont une scolarité primaire complète) ; (ii) ont tendance à **espacer davantage les naissances** même si l'impact quantitatif n'est que de quelques mois (entre une femme qui n'a pas été scolarisée et une femme qui a une scolarité au second cycle secondaire, l'augmentation de l'intervalle moyen entre deux naissances consécutives n'est au Tchad que d'environ 2 mois, passant de 2,12 années pour la première à 2,27 pour la seconde); (iii) ont davantage **recours à l'utilisation de méthodes contraceptives** (les femmes ayant effectué des études primaires complètes ou poursuivi leurs études dans le secondaire recourent trois fois plus aux méthodes contraceptives au Cameroun et en Guinée que les femmes non instruites). Il en résulte que le **nombre de naissances** a tendance à diminuer avec la durée des études de la mère : au Tchad, alors qu'une femme de 29 ans a eu en moyenne 4,8 enfants si elle n'est jamais allée à l'école, ce chiffre passe à 4 enfants avec une scolarité conduite au niveau secondaire jusqu'en classe de 3^{ème} et à 3,5 enfants pour une scolarité poussée jusqu'en classe de première.

■ **Tableau 1.5** : Effet de l'éducation de la mère sur les variables de population dans trois pays d'Afrique francophone

Nombre d'années d'études	Age de la mère à la 1 ^{ère} naissance		Espacement des naissances (années)	Usage méthode contraceptive (%)			Nombre total d'enfants	
	Guinée	Tchad		Tchad	Cameroun	Guinée	Tchad	Guinée
0	17,9	18,8	2,12	22	4	7	4,4	4,8
2	17,9	18,4	2,15	43	10	6,2	4,4	4,8
4		18,3	2,17			5,8		4,8
6	18,3	18,5	2,20		12	5,8	4,1	4,6
8	18,8	18,9	2,22	52 (gén.) ^{1/}	17	6,3	3,8	4,4
10		19,7	2,25	47 (tech.) ^{2/}		7,2		4
12	18,7	20,8	2,27	65 (gén.) 57 (tech.)	15	8,8	3,9	3,5

Note : 1/ «gén»: secondaire général et 2/ «technique»: secondaire technique

Source : Cameroun (RESEN, 2004) ; Guinée (RESEN, 2005), Niger (RESEN, 2004), Tchad (Mingat et Zein, 2004)

A l'échelle globale, des simulations effectuées sur un échantillon de pays présentant un niveau de développement comparable, montrent : (i) qu'une augmentation de 20 points du taux brut de scolarisation au primaire (qui se situe à 87% en Afrique subsaharienne et à 96% en Afrique du Nord en 2001/02) induit 6,4 points en plus dans le pourcentage de femmes faisant usage de méthodes contraceptives et (ii) qu'une augmentation de quatre années dans la couverture scolaire globale (l'espérance de vie scolaire est estimée à 5,7 années en Afrique subsaharienne en 2003) ramènerait l'indice synthétique de fécondité de 5,1 à 3,9 (soit un chiffre proche de celui qui est observé dans les pays d'Afrique du Nord en 2002 où les femmes donnent en moyenne naissance à 3,1 enfants pendant leur vie féconde).

1.2.3.2 Améliorer la santé maternelle et infantile

La **mortalité maternelle** est l'un des **rare indicateurs de développement humain à n'avoir pratiquement pas évolué depuis 1990 en Afrique**. Le risque de décès suite à une grossesse diffi-

cile est 500 fois supérieur en Afrique subsaharienne qu'en Europe et les femmes africaines comptent parmi les personnes les plus atteintes par le VIH/sida. Là encore, **l'éducation des femmes favorise l'adoption de comportements à moindre risque pour leur santé**. Les observations tirées de quatre études empiriques (Côte d'Ivoire, Guinée, Tchad, Niger) montrent une corrélation positive entre le nombre d'années d'études et (i) la prise de vitamine A pendant la grossesse, (ii) le suivi prénatal et l'utilisation de soins préventifs prénataux, (iii) le choix d'un accouchement assisté d'un personnel qualifié, médecin, sage-femme ou infirmière, et (iv) le degré de connaissance des femmes par rapport au VIH-SIDA et aux manières de s'en prémunir (cf. tableau 1.6).

■ **Tableau 1.6 :** Fréquence des comportements en matière de santé maternelle selon la durée des études de la mère dans quatre pays d'Afrique francophone

Nombre d'années d'études	% Prise de vitamine A pendant la grossesse	% Vaccination anti-tétanique avant l'accouchement			% Suivi médical pendant la grossesse		% Naissances assistées par un personnel médical			Indice [0-12] des connaissances sur le VIH/SIDA	
	Tchad	Côte d'Ivoire	Guinée	Guinée	Tchad	Guinée	Niger	Tchad	Niger	Tchad	
0	10,6	83	69,7	77,1	35,6	34,9	11,5	10,5	3,1	5,1	
2	16,1	88	77,1	86,9	55,2	45,9	13,2	17,5	3,6	6,6	
4	20,9	91	82,9	92,7	69,5	56,9	17,8	25,3	4	7,8	
6	23,7	93	87,2	95,9	77,6	66,9	27,3	32,2	4,4	8,6	
8	23,9	18,9	90,5	97,7	81,4	75,2	44,2	36,8	4,8	9	
10	21,3	95	92,9	98,7	82	81,7	55,4	38,7	5,3	9,1	
12	16,6	-	94,6	99,2	79,6	85,6	86,4	37,4	5,7	8,8	

Source : Côte d'Ivoire (MICS 2000), Guinée (EDS 1999), Niger (MICS 2000), Tchad (MICS 2000)

Les mêmes études montrent que **les femmes éduquées accordent une attention plus importante à la santé et à l'alimentation de leurs enfants**. Au Tchad, le pourcentage d'enfants recevant une couverture vaccinale complète passe de 12,6% lorsque leur mère n'a pas fréquenté l'école à 31% lorsque leur mère a une scolarité primaire complète, et à près de 50% si leur mère a poursuivi ses études jusqu'au second cycle secondaire. Il en résulte que la durée des études de la mère exerce une influence sur la taille et le poids de leurs enfants comme sur leur chance de survie au cours des cinq premières années de la vie. En Guinée, 50% des enfants présentent un retard de croissance si leur mère n'a pas fréquenté l'école ; ce chiffre tombe à 36% lorsque leur mère a achevé une scolarité primaire (et la même relation est observée entre la durée des études de la mère et le risque d'insuffisance pondérale de ses enfants).

■ **Tableau 1.7 :** Fréquence des comportements en matière de santé infantile selon la durée des études de la mère dans trois pays d'Afrique francophone

Nombre d'années d'études de la mère	% Vaccination complète	% Prise de vitamine A	Statut anthropométrique des enfants de moins de 5 ans				% Décès d'un enfant né vivant	
	Tchad	Tchad	Insuffisance Pondérale (%)	Poids (kg)	Retard de croissance (%)	Taille (cm)	Niger	Tchad
			Guinée	Tchad	Guinée	Tchad		
0	12,6	38,1	31	10,6	50	82,1	26,2	59,5
2	21,5	51,4	26	10,9	45	82,7	24,3	56,8
4	26	57,5	22	11	41	82,9	22,3	54,1
6	31,1	61,5	18	11,1	36	83,1	20,3	51,3
8	36,6	64,3	14	11,2	32	83,2	18,4	48,5
10	42,5	66,5	12	11,2	28	83,3	16,4	45,7
12	48,7	68,3	9	11,3	25	83,4	14,5	43

Source : Guinée (RESEN, 2005), Niger (RESEN, 2004), Tchad (Mingat et Zein, 2004)

Naturellement, l'éducation des filles est d'autant plus porteuse de progrès en matière de santé maternelle et infantile qu'elle s'inscrit dans un contexte sanitaire dynamique en matière d'offre de soins sur l'ensemble du territoire national.

Les éléments présentés dans les deux parties précédentes ont permis de mettre en lumière les bénéfices globaux de l'éducation et ceux associés plus spécifiquement aux différents types et niveaux d'enseignement. Ils forment les éléments sur lesquels baser une réflexion sur l'importance du financement public des différents niveaux d'enseignement, réflexion qui ne peut être éludée dans des pays fortement contraints en ressources.

1.3 Quelles justifications pour un financement public de l'éducation ?

1.3.1 Revenir sur la nature du bien «éducation»

Théoriquement, l'éducation se définit comme un bien privé, en grande partie **du fait de son incorporation à la personne**, et relève de ce fait d'un financement privé. Le **financement public peut cependant être justifié dès lors que les choix individuels en matière d'investissement éducatif se situeraient à un niveau qui ne permettrait pas d'atteindre les externalités positives collectives associées à ces décisions individuelles**. Par exemple, le fait que l'éducation constitue un facteur de croissance et de développement économique ne justifie pas en soi un financement public puisque cet effet sur la croissance passe d'abord par une amélioration de la situation productive personnelle qui justifie l'investissement éducatif de chaque individu. Ce financement public peut cependant devenir légitime si les investissements individuels, pour différentes raisons, se situent à un niveau inférieur à celui qui pourrait être atteint, c'est le cas de l'éventualité d'un effet de seuil du stock évoqué précédemment dans la partie 1 sur la relation «stock de capital humain-croissance».

La justification du financement public suppose, en préalable, une réflexion sur la nature du bien «éducation» et notamment sur les éléments qui en font, de manière intrinsèque ou conjoncturelle, un bien collectif. Cela dit, il importe de différencier dans cette réflexion les différents niveaux et types d'éducation dans la mesure où la dimension privée de l'investissement éducatif augmente clairement avec le niveau d'éducation atteint, comme en témoigne à sa façon la «fuite des cerveaux» qui souligne que les titulaires d'une formation de haut niveau s'ouvrent un accès à des possibilités d'emploi qui débordent le seul cadre national.

Cette réflexion sur la nature du bien éducation oblige à revenir aux sources de sa valeur pour les individus et pour la collectivité. On peut distinguer pour chaque niveau d'enseignement :

- **une valeur productive marchande** directe ou indirecte (par accumulation de connaissances et compétences ou par sélection) dont atteste la liaison positive entre éducation et salaires au niveau individuel ;
- **une valeur productive non marchande**, dont on a montré auparavant de nombreux exemples en mobilisant les résultats de travaux sur l'effet de l'éducation (de base) sur la santé, la fécondité,...
- **une valeur d'option**, l'atteinte d'un niveau d'enseignement, au-delà de ses propres bénéfices étant une condition nécessaire pour accéder au niveau suivant.

Ces éléments se déclinent au niveau individuel et à celui de la collectivité. La valeur productive marchande est celle qui fonde la croissance économique d'ensemble, la valeur productive non marchande celle sur laquelle se construisent les bénéfices collectifs de l'éducation en termes de santé, transition démographique, citoyenneté,... La valeur d'option demeure pour sa part une dimension fortement individuelle qui dépend de l'espérance de gains associée aux niveaux d'enseignement successifs.

Définir un «pacte social» pour un financement public exclusif de l'éducation de base et sélectif des autres niveaux éducatifs dont le statut de bien privé est prononcé

1.3.2 L'enseignement de base : un statut de bien public qui justifie un financement collectif

L'enseignement de base¹⁵ est celui pour lequel les dimensions collectives et individuelles de la valeur du capital humain sont les plus liées et qui atteint, à ce titre, pratiquement un statut de bien public justifiant un financement collectif. En effet :

- il constitue le socle minimal sur lequel fonder et satisfaire un droit à l'éducation,
- il offre le plus de risque associé à un sous-investissement individuel en raison de l'effet de seuil qui caractérise la relation entre stock de capital humain et croissance,
- il contribue, par son spectre productif relativement large, à une réduction de la pauvreté,
- il permet des progrès aujourd'hui bien mesurés sur des dimensions non marchandes qui profitent largement à la collectivité.



1.3.3 Les autres niveaux d'enseignement : un statut mixte qui induit une réflexion sur la sélectivité du financement public

Les autres niveaux d'enseignement conservent en général un statut qui les assimile davantage à un bien privé, même si, en des circonstances très particulières comme celle qui au lendemain des indépendances a montré un fort besoin en cadres nationaux, on peut concevoir la nécessité pour la collectivité d'un financement public important des enseignements secondaire et supérieur.



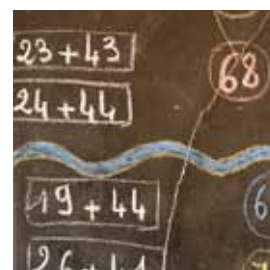
Pour ces niveaux d'enseignement, pour lesquels la valeur productive marchande directe est avant tout fonction des opportunités réelles d'emploi, un financement public massif et indifférencié peut même retarder de façon importante la mise en cohérence des intérêts individuels et collectifs en conservant à des investissements devenus socialement peu rentables une valeur privée positive (développement de comportements rationnels déviants qu'illustrent les «cartouchards» qui prolongent leurs études en profitant d'avantages de revenus disproportionnés aux bénéfices marchands réels de leur statut d'étudiants ; déqualification qui conduit les plus diplômés à occuper les emplois des moins diplômés, favorisant ainsi la naissance d'un cercle vicieux de «course au diplôme»,...) ou en subventionnant une «fuite des cerveaux» faute d'emplois et d'opportunités salariales suffisantes pour les plus diplômés.



Bien qu'elle n'ait pas donné lieu à autant d'analyses que celle associée au développement de l'enseignement primaire, on peut penser que la valeur productive non marchande de ces niveaux d'enseignement pourrait elle-même avoir une valeur «privative» plus forte dans la mesure où elle passe par des dimensions plus individualisées (transmission intergénérationnelle du capital humain, accès à des codes et réseaux privilégiés,...).

S'il existe à ces niveaux d'enseignement une justification à un financement public c'est d'abord et surtout à un financement public sélectif :

- c'est le cas lorsque ce financement (au nom de l'efficacité comme de l'équité) est motivé par le souci de **permettre à tous les talents de se révéler en levant l'obstacle à la poursuite d'études que constitue pour les plus défavorisés l'absence de ressources financières**;
- c'est le cas lorsque ce financement est motivé par le souci de **faciliter et d'accélérer l'orientation des individus vers les filières les plus utiles pour la collectivité**, sachant que ceci suppose à la fois une vision claire de ces besoins, une sélectivité et une flexibilité de financement qui semblent peu en rapport avec le fonctionnement courant des institutions publiques.



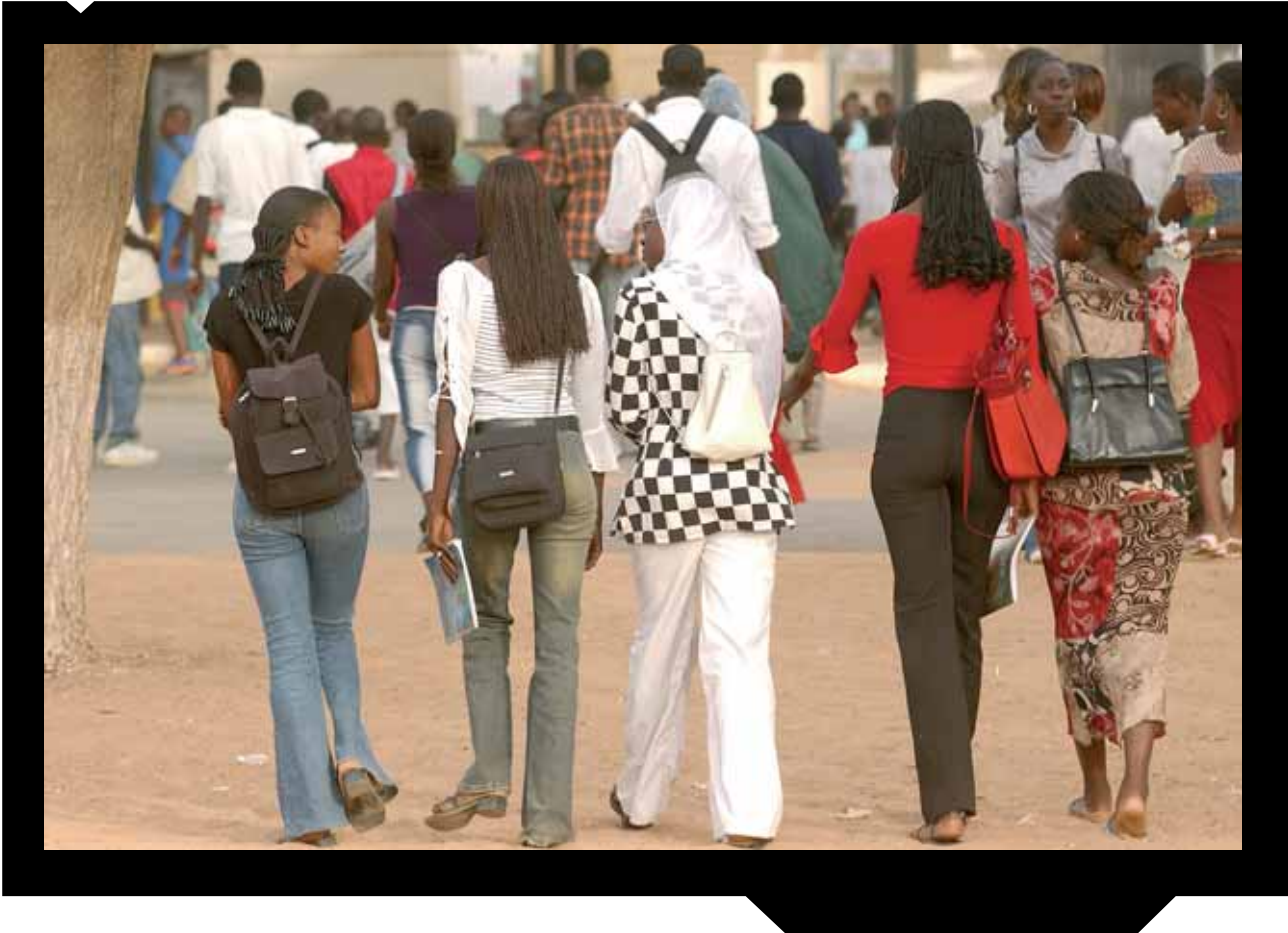
¹⁵ Notons que le concept d'enseignement de base évolue progressivement, d'une acception concernant strictement l'éducation primaire à une acception recouvrant le secondaire premier cycle.

1.3.4 Conclusion

Cette **justification apportée à un investissement public centré davantage sur l'enseignement de base** que sur les autres niveaux d'enseignement est d'autant plus **forte pour les pays qui accusent un retard important en matière de développement de l'enseignement primaire** comme c'est le cas de nombre de pays considérés dans ce rapport. Dans le mouvement vers la scolarisation universelle la valeur individuelle de l'enseignement primaire va baisser : l'existence d'un effet de seuil de concentration du capital humain sur la croissance renforce la nécessité de l'abaissement du coût individuel de l'enseignement primaire dont la valeur pour les individus va dans un premier temps se dégrader avec sa diffusion et ne remonter que lorsque l'effet de seuil aura permis d'atteindre collectivement un sentier de croissance plus élevé.

A plus long terme, pour conserver dans le contexte d'un développement massif de l'enseignement primaire un réel attrait pour ce niveau d'enseignement, il conviendra d'accroître sa valeur d'option en « assainissant » le marché des niveaux d'enseignement plus élevés. Si l'éducation de base a un effet positif sur la productivité individuelle dans les activités traditionnelles et informelles, ceci veut également dire -et les évolutions qu'ont connues les pays développés en témoignent- qu'à terme dans ces secteurs, moins de salariés pourraient être nécessaires pour un même niveau de production. Ceci constitue un puissant moteur pour une demande d'éducation aux niveaux d'enseignement plus élevés ; elle ne bénéficiera alors à la collectivité que si les contenus de ces enseignements sont en phase avec les besoins économiques nationaux.

A l'évidence les Etats qui sont depuis longtemps engagés dans la gratuité de l'accès aux enseignements secondaire et supérieur n'auront sans doute pas la capacité de modifier brutalement cette situation. Cela dit, il importe de considérer cette direction à suivre au moins graduellement, comme cela a été fait dans un passé récent quant il a fallu réduire, au-delà de la gratuité, les politiques de bourses délivrées dans le supérieur qui correspondaient à un besoin largement satisfait en cadres nationaux. Le financement public, dans cet esprit, doit au contraire améliorer la pertinence des choix individuels.





S e c t i o n 2

Etat des lieux et dynamiques des systèmes éducatifs



L'objectif de cette deuxième partie est de présenter un état des lieux du développement et parfois de l'évolution de chaque cycle d'éducation. Des analyses complémentaires en matière d'équité et de qualité de l'éducation seront également apportées pour certains niveaux.

Ces constats réalisés, une analyse des dynamiques en matière de volumes d'élèves aux différents cycles puis des transitions entre cycles sera présentée.

Enfin, une série de projections des conditions actuelles de scolarisation dans le primaire est proposée afin de déterminer quels pays seraient a priori susceptibles, ou non, d'atteindre la Scolarisation Primaire Universelle d'ici à 2015 si les conditions de scolarisation et les politiques éducatives restent les mêmes.

2.1 Etat des lieux des systèmes éducatifs africains

2.1.1 L'éducation primaire, au centre des objectifs de Dakar, est-elle en mesure de relever le défi de la Scolarisation Primaire Universelle en 2015 ?

Le cycle primaire est essentiel puisque c'est à ce niveau que l'on peut espérer acquérir une alphabétisation de long terme. En effet, comme le montre le graphique 1.4 de la section 1, le pourcentage de personnes qui savent lire aisément après six années d'études (durée de la plupart des cycles primaires en Afrique - 36 sur 53) est considérablement plus élevé que celui de celles qui ont quitté prématurément l'école. Il s'établit en moyenne à 70%, ce qui montre que la SPU est un strict minimum pour améliorer le capital humain dans les pays. Aussi la SPU est au cœur des engagements internationaux ; l'achèvement universel du cycle primaire est à la fois l'objectif phare de la conférence EPT de Dakar et un des principaux objectifs du Millénaire.

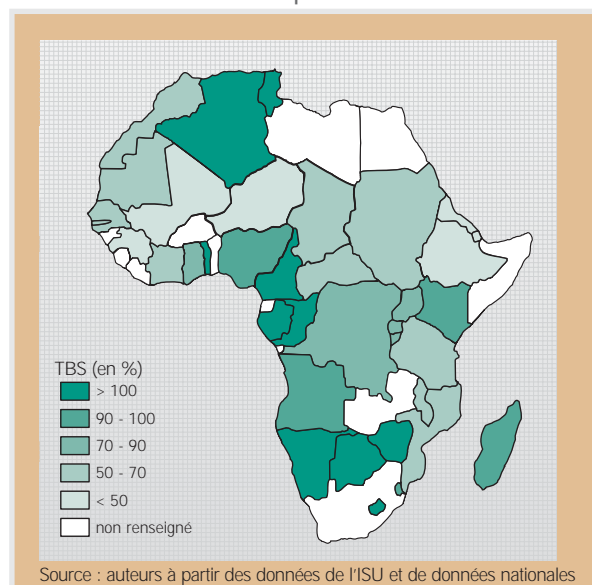
2.1.1.1 La couverture scolaire

• Du taux brut de scolarisation...

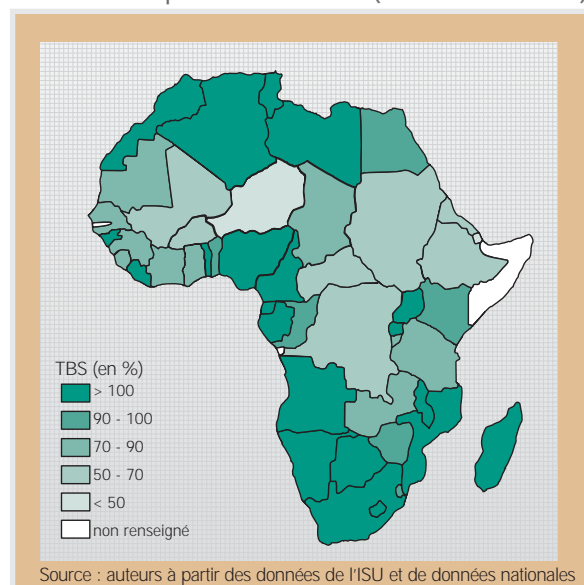
Le Taux Brut de Scolarisation est un des indicateurs qui permettent de mesurer le développement d'un cycle scolaire. Calculé en rapportant le nombre d'élèves inscrits dans un cycle donné (en l'occurrence ici le primaire) au nombre d'enfants du pays qui ont l'âge théorique d'y être inscrits, il permet de mesurer la capacité d'accueil du système éducatif. Cependant, un TBS de 100% ne signifie pas que tous les enfants en âge d'aller à l'école y sont effectivement inscrits, mais plutôt que, dans les conditions de scolarisation actuelles, le système est capable d'accueillir l'ensemble de ces enfants. Un TBS de 100% ne coïncide avec la réalisation de la SPU que dans les cas où il n'y a ni abandon, ni redoublement.

Une capacité d'accueil au cycle primaire en forte expansion, mais encore insuffisante pour certains pays

■ Carte 2.1 : Une variété de capacité d'accueil en 1990/91...



■ Carte 2.2 : ...qui subsiste en 2002/03 (ou années avoisinantes)



Seuls le Niger et Djibouti ont un TBS inférieur à 50%. 23 des 51 pays pour lesquels des données récentes sont disponibles ont la capacité d'accueil de scolariser au moins tous les enfants en âge d'aller au primaire. La progression depuis 1990 est considérable.

Le TBS présente deux inconvénients majeurs pour appréhender les avancées vers l'objectif de Dakar¹⁶ :

- il accorde une «prime» aux redoublements, ce qui a pour conséquence de surestimer la couverture scolaire des pays qui font beaucoup redoubler ;
- il ne présente que la situation "moyenne" sur le cycle ne rendant pas compte de la proportion d'enfants qui achèvent un cycle primaire complet.

Enfin un TBS de 100% ne signifie pas forcément que tous les enfants vont à l'école.

• ...au taux d'accès en dernière année du primaire, estimation du taux d'achèvement du primaire (TAP)

Pour mesurer les avancées vers l'objectif de Scolarisation Primaire Universelle, il est préférable d'avoir recours au taux d'accès en dernière année du primaire, défini comme étant le rapport entre les nouveaux entrants en dernière année du cycle et la population en âge d'y être inscrite.

La Scolarisation Primaire Universelle est loin d'être une réalité pour l'ensemble des pays africains

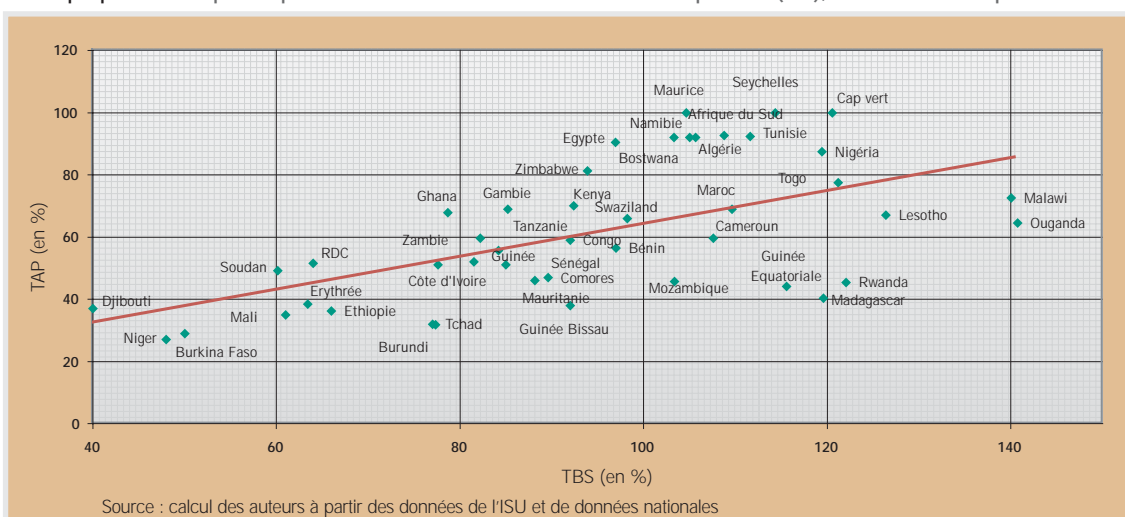
Cet indicateur présente deux avantages : d'une part il est plus à même de rendre compte des progrès vers l'objectif de Dakar d'achèvement de la scolarisation primaire. D'autre part, comme nous l'avons vu dans la première section, six années constituent un strict minimum pour pouvoir être alphabétisé durablement.

Le taux d'accès en dernière année est certainement une mesure imparfaite de l'achèvement. En effet, puisque calculé en rapportant le nombre de non redoublants inscrits en dernière année à la population en âge de la fréquenter, il ne considère que le nombre de nouveaux entrants en dernière année du cycle et suppose que la déperdition en dernière année du primaire est nulle (on ne se trompe que légèrement dans la mesure où la déperdition en dernière année est très faible).

Néanmoins, même biaisé, c'est le meilleur estimateur de l'achèvement dont on puisse disposer, l'utilisation des résultats aux examens en fin de cycle primaire posant des problèmes de comparabilité entre pays.

Mis en regard avec le TBS, le taux d'accès en dernière année du primaire nous permet de découvrir une variété de situations, comme le montre le graphique 2.1.

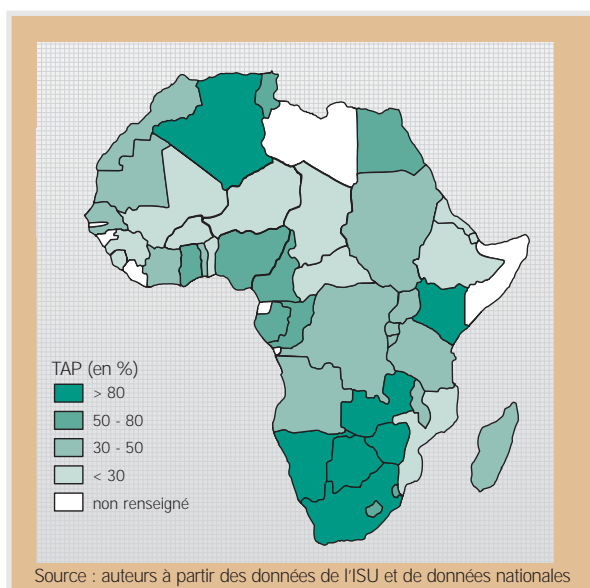
■ Graphique 2.1 : TBS pour le primaire et taux d'accès en dernière année du primaire (TAP), année 2002/03 ou proche



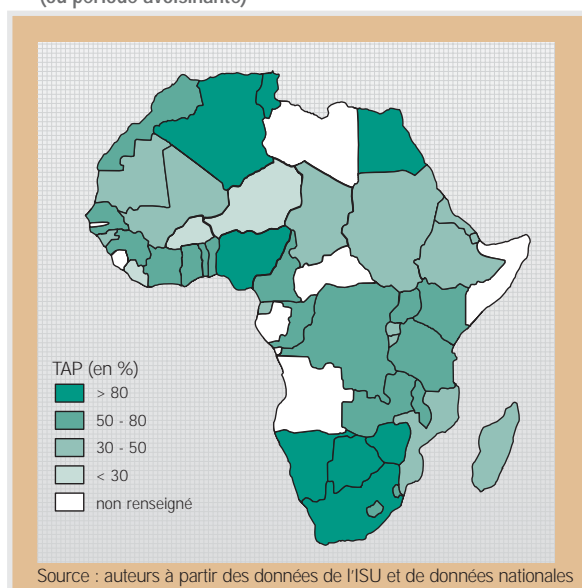
16 Pour plus d'information, voir Reuge (2004a).

Si un TBS faible est souvent associé à un TAP faible, comme c'est le cas au Niger ou à Djibouti par exemple, un TBS élevé peut être associé à une grande variété de TAP : ainsi, à TBS proche, si l'Algérie et la Tunisie présentent un TAP élevé, des pays comme Madagascar ou encore le Mozambique ont un TAP de moins de 50%. On voit donc empiriquement qu'un TBS de 100%¹⁷ ou plus est une condition nécessaire mais insuffisante pour la réalisation de la SPU.

■ Carte 2.3 : Taux d'achèvement du primaire en Afrique en 1990/91



■ Carte 2.4 : Taux d'achèvement du primaire en Afrique en 2002/03 (ou période avoisinante)



La carte de l'achèvement en 1990/91 présente de grandes similarités avec celle du TBS en 1990/91. 12 pays étaient alors particulièrement en retard sur les autres avec un TAP inférieur à 30% (ce qui signifie que sur 10 enfants en âge de terminer le cycle primaire, moins de 3 terminent effectivement). On trouve principalement dans cette catégorie des pays d'Afrique de l'Ouest (le Mali est le plus en retard avec 10%), et Centrale, de même que 3 pays d'Afrique de l'Est (l'Erythrée, Djibouti et l'Éthiopie), ainsi que le Mozambique. À l'inverse, en 1990/91, Maurice et les Seychelles¹⁸ avaient déjà atteint la Scolarisation Primaire Universelle.

L'évolution de la situation en matière d'achèvement du cycle primaire est saisissante entre 1990/91 et 2002/03. Deux pays restent très en retard de ce point de vue : le Niger¹⁹ (27%) et le Burkina Faso²⁰ (29%), même si la plupart des pays ont réussi à améliorer leur niveau d'achèvement. Seuls cinq pays ont un achèvement en 2002/03 inférieur à celui de 1990/91 : le Burundi (32% en 2002/03 alors qu'il était à 46% en 1990/91), le Congo (59% en 2003/04 au lieu de 62 en 1990/91), le Kenya (70% au lieu de 86%), la Zambie (60% au lieu de 93%) et le Zimbabwe (81% au lieu de 96%).

Les autres pays ont largement amélioré leurs performances en matière de Scolarisation Primaire Universelle, avec un gain annuel moyen de 0.8 points de pourcentage entre 1990/91 et 2002/03.

Ainsi, certains ont d'ores et déjà atteint l'objectif de Scolarisation Primaire Universelle, ou sont susceptibles de l'atteindre très prochainement, ayant un taux d'achèvement supérieur à 90%. C'est le cas de certains pays d'Afrique Australe (Botswana, Namibie, Afrique du Sud) ou d'Afrique du Nord (Algérie, Tunisie, Égypte).

Néanmoins, le taux d'achèvement du primaire de 2002/03 ne reflète pas les conditions de scolarisation actuelles, mais il est le résultat des conditions de scolarisation des cinq ou six dernières années.

17 De telles situations sont associées à de forts taux d'abandons en cours de cycle et / ou à des taux de redoublement élevés.

18 Il est à noter que Maurice, les Seychelles, Sao et Tomé, le Cap-Vert et les Comores ne sont jamais présentés sur les cartes, pour des raisons d'échelle.

19 Donnée de 2003/04.

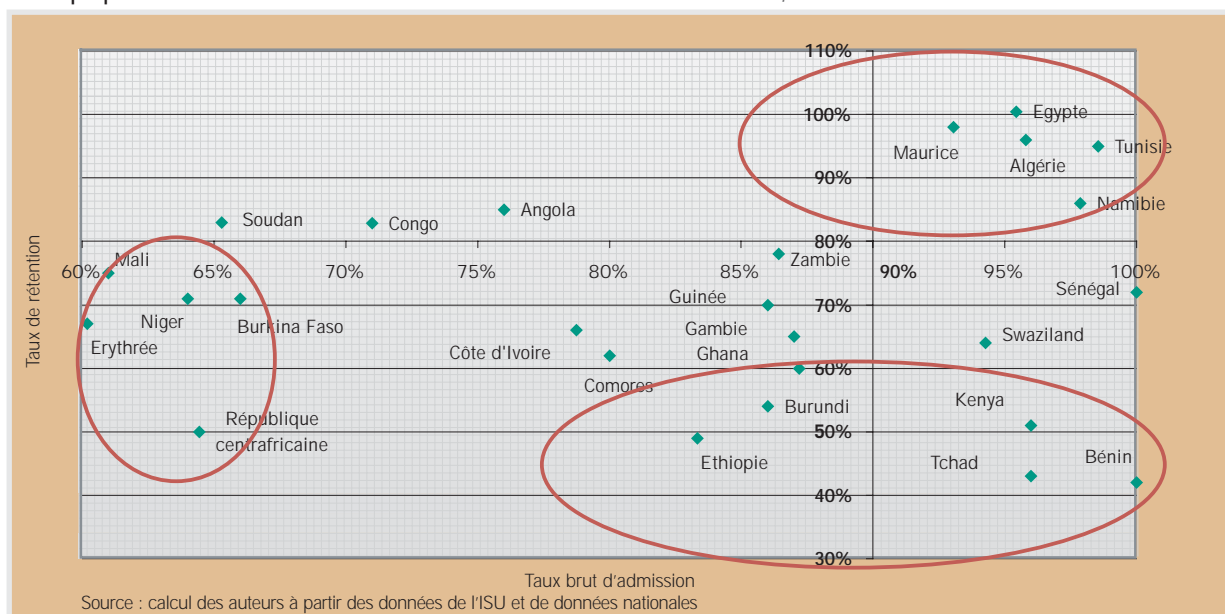
20 Donnée de 2003/04.

• **Les abandons, principal frein à la Scolarisation Primaire Universelle**

La mauvaise rétention des élèves au cycle primaire représente un obstacle majeur à l'atteinte de la scolarisation primaire universelle

Les conditions de scolarisation structurelles peuvent être appréhendées à partir du taux brut d'admission (nouveaux entrants en première année du cycle rapporté à la population en âge d'entrer à l'école primaire) et par le taux de rétention de 2002/03 (proportion des entrants en première année qui, compte tenu des conditions actuelles de promotion entre les classes, atteindront la dernière année du primaire). Ces deux taux vont permettre de déterminer en grande partie le taux d'achèvement de 2007/08 (si on se base sur un cycle primaire de 6 ans). Le graphique 2.2 met en relation ces deux grandeurs (TBA et Rétention), ce qui nous permet de distinguer trois types de pays :

■ **Graphique 2.2 : Relation entre taux brut d'admission et taux de rétention en 2002/03, ou années avoisinantes**



- Ceux qui ont à la fois un taux brut d'admission faible (aux alentours de 60 - 65%) et une rétention relativement faible (45 à 80%) ; il s'agit du Mali, du Niger, de l'Erythrée, du Burkina Faso et la République centrafricaine. Dans ces pays, on peut prédire un taux d'achèvement faible, d'ici à 6 ans (i.e. dans un laps de temps qui équivaut à la durée du cycle). Ces pays sont encore loin de la Scolarisation Primaire Universelle.
- Ceux qui ont un taux d'admission plutôt bon (entre 80 et 95%) parallèlement à un taux de rétention plutôt faible (entre 30 et 60%) ; c'est le cas du Bénin, du Burundi, de l'Ethiopie, du Kenya et du Tchad. Ces pays doivent donc avant tout prendre des mesures en faveur de la rétention. Or, le Burundi et le Tchad ont des pourcentages de redoublements dans le primaire très élevés (supérieur à 25%). Les redoublements favorisant l'abandon, réduire ce taux serait donc une mesure à envisager dans le but d'améliorer la rétention, comme nous le verrons dans la section 3.
- Ceux qui ont à la fois un taux d'accès et une rétention de qualité (taux d'accès supérieur à 90% et rétention supérieure à 80%) ; il s'agit de la Namibie, de l'Algérie, de la Tunisie, de l'Ile Maurice et de l'Egypte. La combinaison de ces deux caractéristiques nous laisse penser que le système éducatif primaire de ces pays est performant, et qu'ils devraient être en mesure de réaliser la Scolarisation Primaire Universelle dans des délais raisonnables s'ils ne l'ont pas déjà atteinte.

Ce graphique met en avant la problématique fondamentale de la rétention dans de nombreux pays africains. Si nombre d'entre eux montrent aujourd'hui un taux d'accès en 1^{ère} année égal ou proche de 100%, peu sont proches de l'achèvement universel du cycle primaire du fait de problème de rétention des élèves au cours du cycle. **La diminution des abandons constitue l'enjeu majeur des prochaines années pour la réalisation de la SPU en Afrique.**

2.1.1.2 Des systèmes éducatifs où persistent des inégalités

Dans l'analyse d'un système scolaire, les considérations en matière d'équité sont importantes parce qu'on assigne à l'éducation des objectifs en matière d'égalité des chances. Ces objectifs contribuent eux mêmes à la recherche d'efficacité collective (section 1) appuyée par l'éducation : bénéfices collectifs de l'éducation des filles, amélioration des rendements agricoles chez les agriculteurs qui sont allés à l'école etc....

Nous venons de décrire les situations moyennes, mais les analyses suivantes vont s'intéresser à l'éventuelle dispersion qui peut exister, ce qui nous permettra d'appréhender la problématique de l'équité²¹.

- Des disparités selon le genre qui devaient disparaître en 2005

L'objectif d'élimination des disparités selon le genre dans l'enseignement primaire fixé pour 2005 semble loin d'être atteint pour bon nombre de pays.

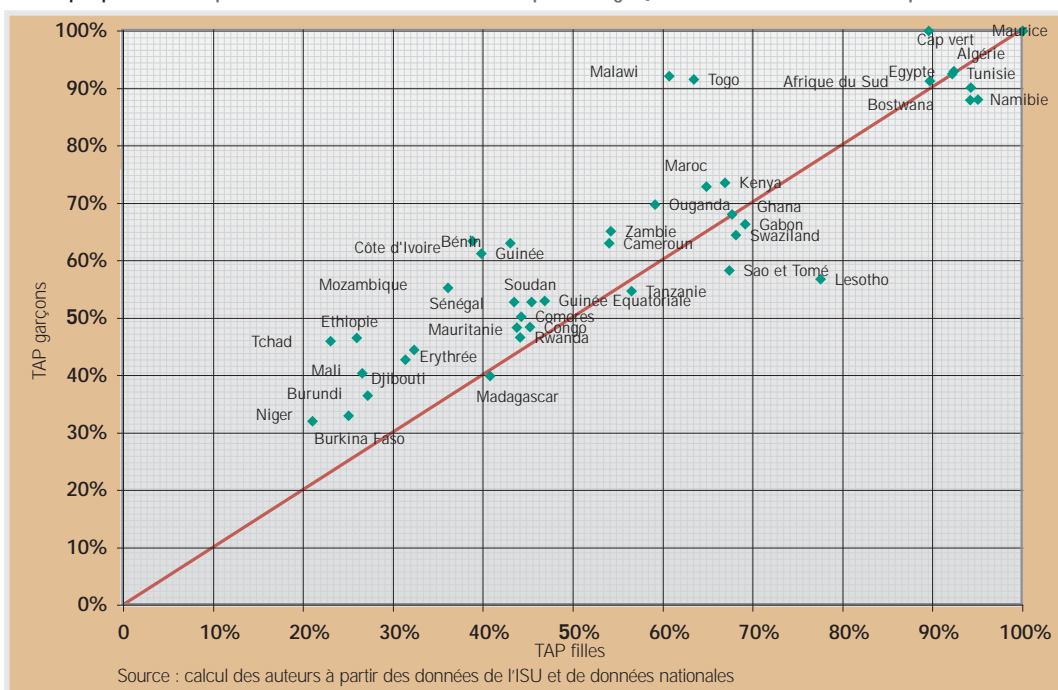
Une parité loin d'être une réalité du point de vue de l'achèvement du primaire

La mise en regard des taux d'achèvement filles et garçons (graphique 2.3) esquisse les mêmes résultats que la mise en regard des taux d'accès en 1^{ère} année (filles et garçons).

La diagonale dessinée sur le graphique est la droite de parité. Les pays qui se trouvent sur cette droite ont un TAP filles et un TAP garçons identiques, alors que les pays qui se situent au dessus sont ceux où l'achèvement des filles est inférieur à celui des garçons. Notons que dans les pays à parité ou dont l'achèvement des filles est supérieur à celui des garçons, on retrouve logiquement les pays qui ont atteint l'objectif du point de vue de l'accès.

En moyenne, l'indice de parité (taux d'achèvement des filles divisé par taux d'achèvement des garçons) s'établit à 0,87. Pour 100 garçons atteignant la fin du cycle, seules 87 filles sont dans la même situation. Sur les 42 pays pour lesquels les données sont disponibles, 14 ont encore un indice de parité filles-garçons inférieur à 0,8.

■ Graphique 2.3 : Comparaison des taux d'achèvement du primaire garçons-filles, année 2002/03 ou proche



Les disparités selon le genre restent importantes, en particulier dans les pays à faible achèvement

21 L'équité, notamment entre filles et garçons, est un des deux objectifs du millénaire assignés à l'éducation.

• Des disparités selon d'autres critères plus marquées

Si les tendances observées sur le continent suggèrent que l'objectif de parité selon le genre semble loin d'être atteint pour un grand nombre de pays en 2005, cette dimension ne doit pas occulter les autres facteurs discriminants en matière de scolarisation.

Les disparités entre urbains et ruraux et entre riches et pauvres sont plus élevées qu'entre garçons et filles.

Le tableau 2.1 présente, du point de vue de la couverture, l'accès et l'achèvement de l'enseignement primaire en Afrique, certaines variables pour lesquelles on observe de fortes disparités sur ces indicateurs. Par exemple le différentiel TAP garçon / TAP fille vaut 11 points de pourcentage, mais la différence entre TAP urbain et TAP rural est trois fois plus importante puisqu'elle atteint 33 points de pourcentage. Plus importante encore est la différence selon le quintile de revenu : le TAP est de 23,4% pour le groupe des 20% les plus pauvres, alors qu'il atteint 68,6% pour les 20% les plus riches, soit un différentiel de 45,2 points de pourcentage. Les disparités engendrées par le revenu sont donc plus de quatre fois supérieures à celles liées au genre.

■ **Tableau 2.1 : Disparités sociales dans les différents indicateurs de l'enseignement primaire pour 21 pays²² aux alentours de l'année 2000**

Indicateur		Taux Brut de Scolarisation (en %)	Taux d'Accès en 1 ^{re} année (en %)	Taux d'achèvement (en %)
Moyenne de l'échantillon		78,2	71,9	41,7
Genre	Garçons	84,5	76,9	47,2
	Filles	72,1	66,8	36,2
	Différence (Garçons - Fille)	12,4	10,1	11
	Rapport (Filles / Garçons)	0,84	0,87	0,77
Localisation Géographique	Urbain	103,5	88,4	61
	Rural	70,1	65,4	28
	Différence (Urbain - Rural)	33,5	22,9	33
	Rapport (Rural / Urbain)	0,68	0,74	0,46
Quintile de revenu	Q5 (20 % + riches)	106,7	89,9	68,6
	Q1 (20 % + pauvres)	62,1	53,3	23,4
	Différence (Q5 - Q1)	44,6	36,6	45,2
	Rapport (Q1 / Q5)	0,57	0,59	0,34

Source : Mingat (2003a).

2.1.1.3 Quels indicateurs de qualité ?

Augmenter la quantité d'enfants scolarisés est crucial mais cela ne saurait être suffisant. Il est nécessaire en complément que les enfants obtiennent les acquis prévus dans les programmes scolaires, notamment pour le cycle primaire. C'est d'ailleurs ce que nous rappelle l'Objectif 6 de l'Education Pour Tous de Dakar : « améliorer sous tous ses aspects la qualité de l'éducation et garantir son excellence de façon à obtenir pour tous des résultats d'apprentissage reconnus et quantifiables - notamment en ce qui concerne la lecture, l'écriture, le calcul et les compétences indispensables dans la vie courante. ». Mais qu'est ce que la qualité ? Si l'on interroge un panel d'experts sur la question, il y a fort à parier que chacun aura sa propre réponse.

²² Les 21 pays en question sont l'Angola, le Bénin, le Burundi, le Cameroun, la République Centrafricaine, le Tchad, la Côte-d'Ivoire, la Guinée, la Guinée-Bissau, Madagascar, le Malawi, la Mauritanie, le Niger, le Nigeria, l'Ouganda, le Rwanda, la Sierra Leone, le Togo et la Zambie.

Bien souvent **on assimile qualité et moyens pour l'obtenir**. On décrit généralement la qualité des enseignements en utilisant des indicateurs de moyens tels que le rapport élèves-maître, le niveau de formation des enseignants, le type de constructions scolaires. Cette approche s'explique par un manque d'informations comparables entre pays sur les acquisitions scolaires, notamment dans le contexte africain.

Par ailleurs, on note malheureusement que **le lien entre moyens et résultats (acquisitions scolaires) est très faible (cf. section 3)**. La plupart des études au niveau micro ou macro montrent en effet que si les ressources comptent, l'utilisation de celles-ci compte encore plus pour expliquer les différences entre élèves en termes d'acquisitions. **Ainsi, l'utilisation des indicateurs de moyens comme «proxy» d'indicateurs de résultats, non disponibles, n'est pas satisfaisante.** Des tentatives existent cependant pour mesurer de façon comparable la qualité de l'éducation en Afrique sur la base des résultats des élèves. Comment sont construites ces mesures ? Quelle est leur solidité ? Quelles sont leurs limites ?

La qualité ne doit pas être mesurée à l'aune des moyens mais sur la base des acquisitions des élèves

• Les programmes d'évaluation des acquis existants en Afrique

En Afrique, il existe trois programmes majeurs d'évaluation des acquis des élèves : **le MLA** (Monitoring Learning Achievement) mis en œuvre par l'UNESCO/UNICEF, **le PASEC** (Programme d'Analyse des Systèmes Educatifs de la CONFEMEN) et **le SACMEQ** (Southern African Consortium for Monitoring Educational Quality) qui travaille en partenariat avec l'IIEP. Depuis 1992, le MLA a aidé 72 pays à développer ou renforcer leur système d'évaluation des acquis, notamment par l'intermédiaire d'enquêtes effectuées sur les élèves de 4^{ème}, 5^{ème} et 8^{ème} année. Le programme PASEC, concentré sur les pays africains francophones, réalise depuis 1992 des évaluations des acquis des élèves (en 2^{ème} et en 5^{ème} année du cycle primaire). L'évaluation PASEC a pu être effectuée dans une dizaine de pays. Enfin le SACMEQ, consortium né en 1995 et réunissant les ministères de l'éducation de 15 pays d'Afrique australe et de l'Est, a également réalisé des enquêtes sur les acquisitions cognitives dans une dizaine de pays africains.

Plusieurs enquêtes sur la qualité sont disponibles mais présentent chacune leurs limites

• L'Indice Africain de la Qualité de l'Education (IAQE)

Chacune des enquêtes précédemment citées a été réalisée avec des tests administrés aux élèves du cycle primaire sous une forme standardisée, permettant ainsi la comparaison entre pays à l'intérieur de chaque enquête, ce que n'offre pas les résultats scolaires aux examens nationaux. Mais les tests des trois enquêtes diffèrent et les résultats ne sont donc pas directement comparables entre enquêtes. Cependant **le fait que certains pays aient réalisé à la fois une enquête MLA et soit une enquête PASEC soit une enquête SACMEQ rend possible le re-calibrage de l'ensemble des mesures existantes sur une échelle unique** (celle du MLA par exemple) pour obtenir une comparaison raisonnable entre pays des scores moyens des élèves. A. Mingat²³ a effectué ce travail et calculé ainsi un indice africain de la qualité de l'éducation primaire (IAQE) pour 24 pays africains²⁴.

Limites :

- *Comparabilité des résultats à l'intérieur d'une même enquête :*
 - *les échantillons utilisés dans les pays ne sont pas toujours exactement représentatifs des élèves (par exemple certaines évaluations du PASEC sont effectuées sur un échantillon représentatif des enseignants, légèrement différent d'un échantillon représentatif des élèves)*
 - *les items des tests administrés aux élèves ne sont pas toujours complètement harmonisés du fait d'une volonté du pays de coller au plus près des programmes scolaires nationaux (MLA)*
- *Comparabilité des résultats des différentes enquêtes : le nombre de pays sur lesquels repose la liaison entre l'échelle MLA et les autres échelles (les pays ayant participé à deux enquêtes différentes) est faible (5 pays).*

• Les enquêtes ménages Multiple Indicators Cluster Survey (MICS)

L'UNICEF, en collaboration avec les gouvernements (souvent l'office national des statistiques), réalise des enquêtes ménages standardisées de grande envergure (souvent environ 20 000 individus), appelées enquêtes MICS. Cette enquête, effectuée dans plus d'une vingtaine de pays africains, fournit, entre autres, des informations sur les parcours scolaires des individus

²³ Mingat (2003c).

²⁴ Ce décompte inclut Zanzibar (territoire de Tanzanie), qui a effectué une évaluation SACMEQ mais exclut le Nigeria (MLA) et le Kenya (SACMEQ) à cause de données douteuses.

et sur leur niveau d'alphabétisation actuel. Le croisement de ces deux informations permet de comparer entre pays l'impact du nombre d'années de scolarisation effectuées sur l'alphabétisation. **La mesure du taux d'alphabétisation parmi ceux ayant effectués six années de scolarisation (un cycle primaire complet dans beaucoup de pays africains) peut ainsi être considérée comme une mesure comparable de la qualité de l'enseignement reçu** (la vocation première de l'enseignement primaire étant de former des individus alphabétisés). Par exemple, il est logique de penser qu'un système éducatif produisant 90% d'alphabétisés parmi les sortants du primaire fournit un enseignement de meilleure qualité qu'un système où seuls 50% des sortants du primaire sont alphabétisés durablement²⁵. La Banque Mondiale²⁶, en collaboration avec le Pôle de Dakar et l'UNESCO/BREDA, a pu calculer cette mesure pour une vingtaine de pays africains.

Limites :

- Les informations sur l'alphabétisation des individus sont des déclarations, aucun test n'est administré pendant la passation du questionnaire
- L'indicateur est calculé sur l'échantillon des individus âgés de 22 à 44 ans. Pour les plus âgés de cet échantillon la mesure de la qualité estimée correspond à l'enseignement 30 ans auparavant (lorsque les individus étaient scolarisés²⁷)

• **L'indice africain de qualité de l'éducation + (IAQE+)**

Dans la mesure où dix pays ont bénéficié à la fois d'une enquête d'évaluation des acquis et d'une enquête MICS, il est possible de comparer l'indicateur IAQE et l'indicateur MICS.

Il est possible de combiner les données disponibles pour élaborer un indice synthétique : l'IAQE+

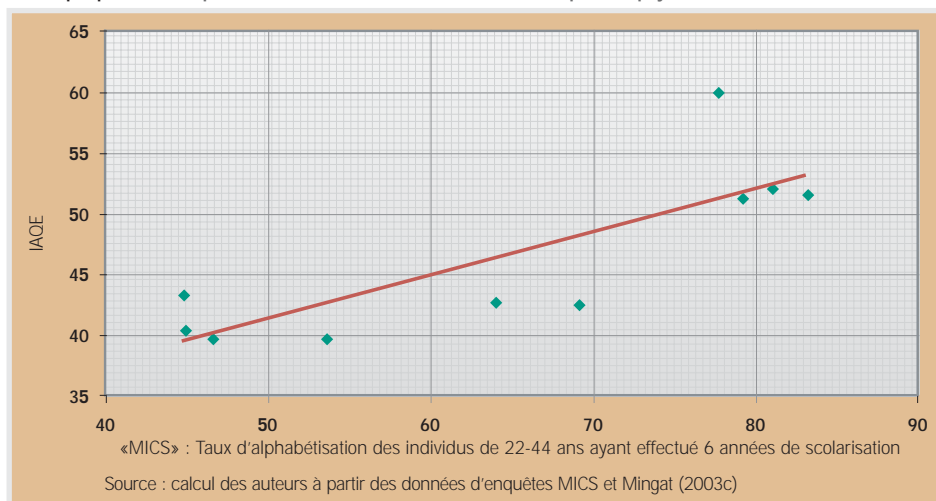
25 Cependant, la qualité de l'éducation n'est pas le seul vecteur de l'alphabétisation. Le contexte local ou national (fréquence d'utilisation des langues, ouverture vers d'autres pays...) peut également avoir une influence forte.

26 Mingat (2003c).

27 Cependant, l'intégration de la variable "nombre d'années écoulées depuis la fin des études" dans les modèles économétriques montre que l'effet de cette variable sur l'alphabétisation n'est pas significatif. Lorsque le nombre d'individus est suffisamment grand, il est possible d'affiner la mesure par tranche d'âge plus réduite et ainsi de calculer l'indicateur en évolution dans le temps (plus le groupe d'âge est jeune et plus la mesure correspond à la qualité de l'enseignement des années récentes).

28 L'IAQE+ est calculé sur la base de la relation estimée sur les dix pays communs IAQE-MICS : $IAQE+ = 23,427 + 0,3556 \times \text{Indicateur MICS}$ ($R^2 = 0,656$).

■ Graphique 2.4 : Comparaison de l'IAQE et de l'indicateur «MICS» pour 10 pays africains



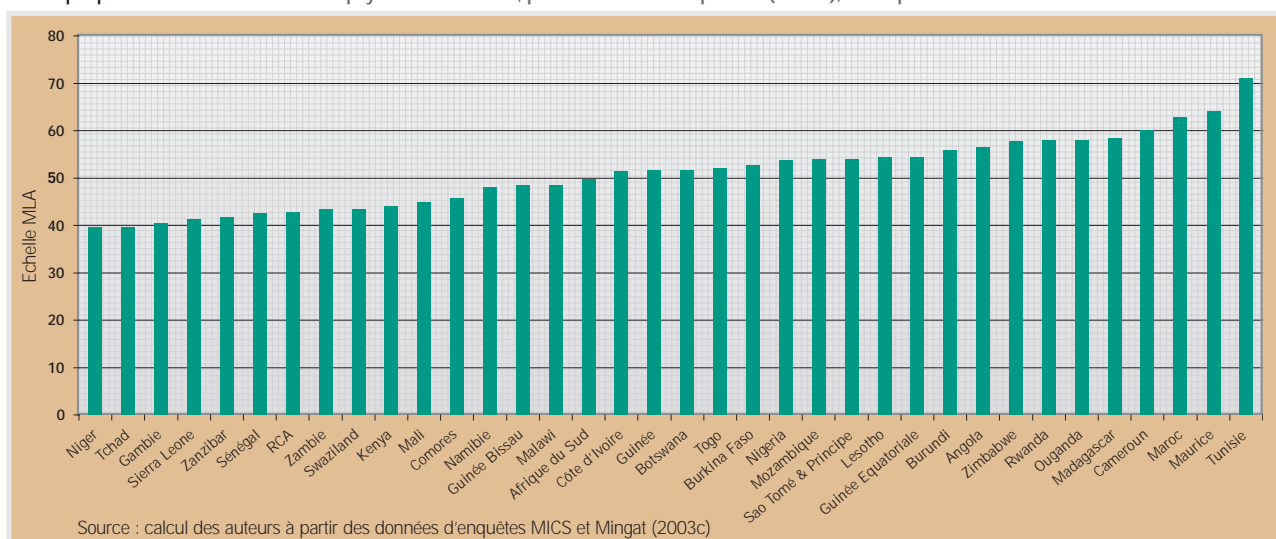
Comme le montre le graphique 2.4 les deux mesures classent les pays dans le même sens, et leur corrélation nous autorise à produire un autre indicateur, l'IAQE+, plus large en terme de couverture (tous les pays avec IAQE additionnés de ceux sans IAQE mais disposant de l'indicateur «MICS») en combinant les résultats des deux mesures. L'IAQE+ vaut l'IAQE lorsque celui existe. Dans les cas contraires, il est calculé à partir de l'indicateur MICS sur la base de la relation estimée entre les deux indicateurs²⁸. **L'indicateur IAQE+, indicateur de la qualité de l'éducation primaire, raisonnablement comparable entre pays peut ainsi être calculé pour 36 pays africains (cf. graphique 2.5).**

Notons enfin que malgré les limites connues des deux indicateurs considérés, la corrélation entre l'IAQE et l'indicateur MICS invite à considérer ces mesures comme suffisamment soli-

des pour être utilisées (le fait qu'elles coïncident aussi bien est un signal de solidité de chacune d'entre elles).

Le graphique 2.5 nous donne une idée des différences de niveaux d'acquisition sur le continent sur la base de l'échelle MLA²⁹.

■ **Graphique 2.5 : Les Différences entre pays sur une mesure, perfectible mais comparable (IAQE +), de la qualité**



En conclusion :

- Il existe une mesure raisonnablement comparable de la qualité de l'éducation primaire pour 36 pays africains.
- Cette mesure n'est pas parfaite du fait des limites des sous indicateurs (IAQE et «MICS») qui la composent. La perspective est de continuer à tester la solidité de cet indicateur au fur et à mesure de la disponibilité de nouvelles données d'évaluation des acquis scolaires et/ou d'enquêtes ménages MICS.
- L'IAQE+ présente aussi la limite de ne pas pouvoir être suivi annuellement dans la mesure où ni les enquêtes MICS ni les enquêtes standardisées d'acquisitions scolaires ne sont administrées régulièrement dans les pays.
- Pour élargir encore la couverture de l'indicateur, il paraît intéressant de tester le calibrage de l'IAQE+ avec des pays non africains (par exemple les pays ayant participé aux enquêtes PISA, TIMSS ou autres évaluations des acquisitions scolaires ou ayant effectué une enquête MICS)³⁰.

29 L'échelle MLA résulte d'une évaluation combinée des moyennes en lecture, écriture, mathématiques et compétences de la vie courante obtenues par un échantillon d'élèves lors d'enquêtes. Pour plus d'information, cf. Chinapah et alii (1999).

30 voir Mingat et al. (2000) et Hanushek (2003).

2.1.2 Les autres cycles d'enseignement et l'alphabétisation

2.1.2.1 L'alphabétisation, une évolution difficile à mesurer

La mesure des avancées vers l'objectif d'alphabétisation demeure délicate, étant donné la multiplicité des définitions que peut recouvrir la notion même d'alphabétisation³¹. Toutefois, l'exploitation des données disponibles permet d'appréhender le chemin qui reste à faire en la matière.

Le continent africain demeure parmi les plus touchés par l'analphabétisme. Les estimations pour la période 2000-2004³² montrent en effet que **la proportion d'adultes de plus de 15 ans alphabétisés s'établit à environ 60% pour l'ensemble de l'Afrique**. Comme le montre le tableau 2.2 cette proportion marque une des progressions les plus importantes enregistrées dans le monde en développement depuis les années 1990. Le tableau 2.3 nous démontre par ailleurs qu'au sein du continent africain, la situation n'en demeure pas moins disparate.

■ **Tableau 2.2 : Taux d'alphabétisation (15 ans et +) dans le monde en développement (en %)**

	1990	2000 - 2004
Afrique du Nord	48,1	59,6
Afrique Sub Saharienne	49,7	60,9
Amérique Latine et Caraïbes	85	89,3
Asie de l'Est	79	91,3
Asie du Sud	47,5	58,5
Asie du Sud Est	84,1	89,2
Asie de l'ouest	67,3	76,4
Océanie	62,8	71,6

Source : données de l'ISU

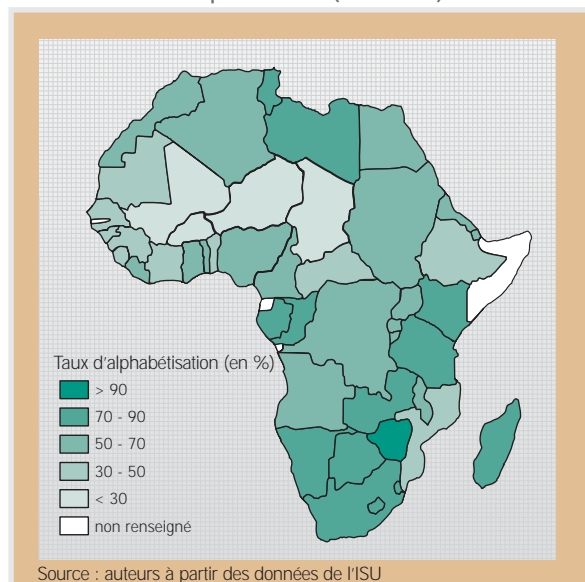
■ **Tableau 2.3 : Taux d'alphabétisation (15 ans et +) sur le continent africain, estimations 2000-2004 (en %)**

Afrique Australe	73,7
Afrique Centrale	56,5
Afrique de l'Est et Océan Indien	62,4
Afrique du Nord	59,6
Afrique de l'Ouest	52,2
Total Afrique	60,2

Source : auteurs à partir des données de l'ISU

Cette moyenne résulte de situations nationales extrêmement variables comme le montre la carte 2.5. Si certains pays affichent un taux d'alphabétisation proche de 100% (Zimbabwe, Maurice, Seychelles), le défi reste considérable pour d'autres. Les pays d'Afrique francophone sont les plus touchés par l'analphabétisme, la situation étant particulièrement préoccupante pour les pays sahéliens : le Mali, le Burkina Faso, le Niger et le Tchad affichent en effet des taux d'alphabétisation inférieurs à 30%. La situation apparaît plus favorable dans les pays anglophones.

■ **Carte 2.5 : Taux d'alphabétisation (15 ans et +) en 2000-2004**

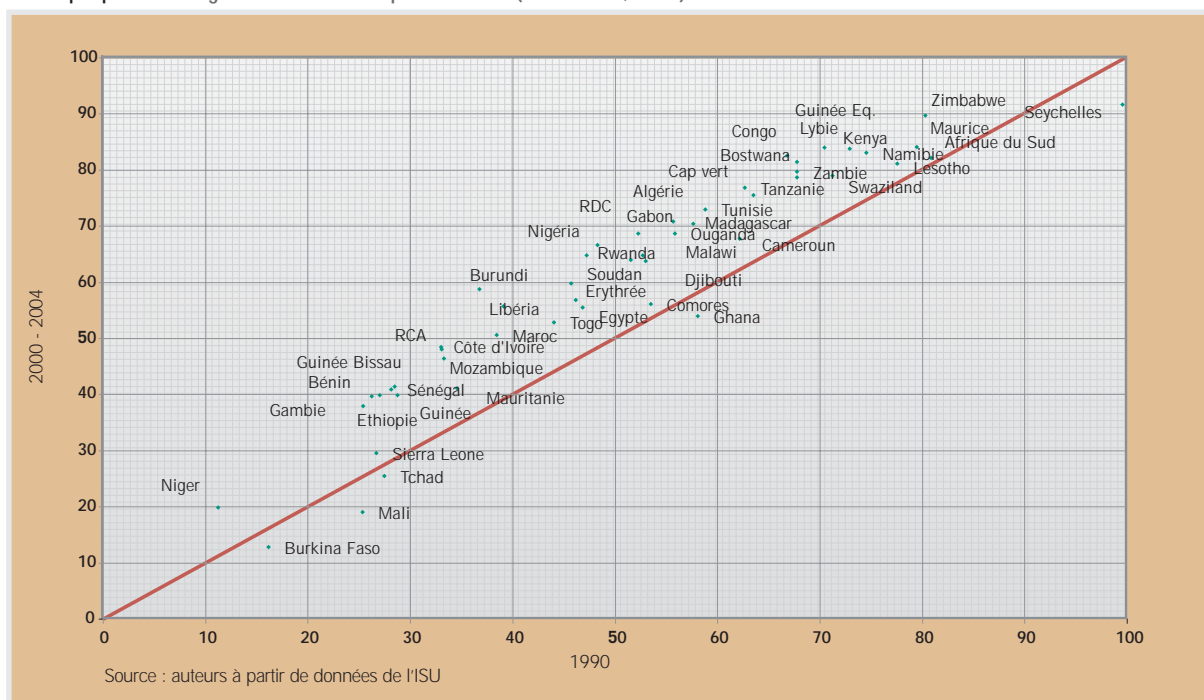


31 Par exemple, au Malawi (recensement 2003), un alphabète est une personne qui sait lire dans au moins une langue ; au Cameroun (Enquête camerounaise auprès des ménages, 2001), l'alphabétisation est l'aptitude des personnes âgées de plus de 15 ans à savoir lire et écrire en français ou en anglais.

32 La décision de ne présenter qu'une seule estimation pour une période de cinq années a été adoptée par l'ISU du fait que les taux d'alphabétisation fluctuent très peu sur le court terme.

Le graphique 2.6 nous permet d'identifier pour quels pays le taux d'alphabétisation a augmenté entre 1990 et la période 2000-2004. La bissectrice sur ce graphique représente l'ensemble des situations inchangées entre 1990 et 2000-2004. Les pays situés au dessus de cette droite sont ceux pour lesquels le taux d'alphabétisation a augmenté entre ces deux périodes. On peut donc voir que la plupart des pays affichent une amélioration, sauf quelques rares cas particuliers³³. Néanmoins, la mutation semble relativement lente et le classement des pays reste à peu de chose près le même que l'on se base sur les taux d'alphabétisation de 1990 ou 2000-2004.

■ Graphique 2.6 : Progression du taux d'alphabétisation (15 ans et +, en %)

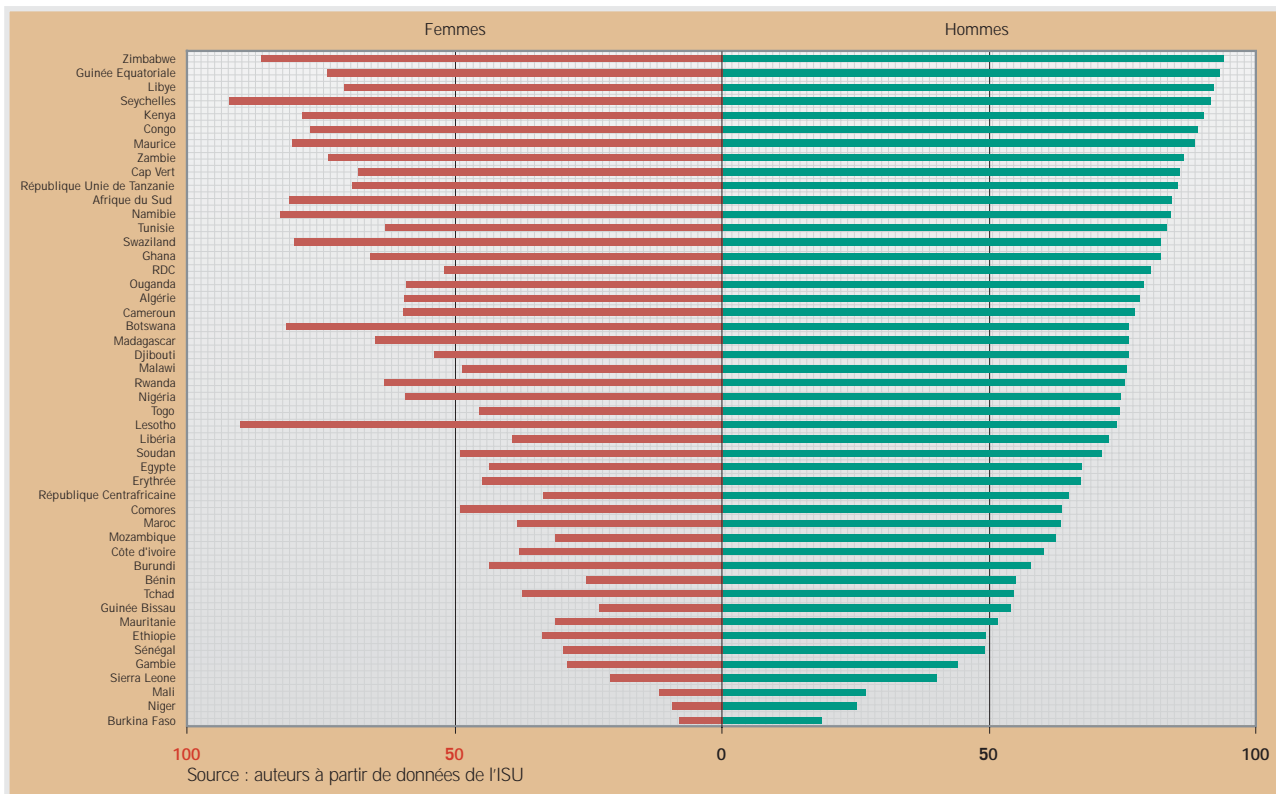


Les disparités selon le genre sont extrêmement variables d'un pays à l'autre, étant la plupart du temps d'autant plus importantes que le niveau d'alphabétisation du pays est faible. Au Niger par exemple, si 25% des hommes sont alphabétisés, cette proportion chute à 8% pour les femmes. A l'opposé, un pays comme le Lesotho présente un taux d'alphabétisation des femmes supérieur à celui des hommes (graphique 2.7).

Malgré des progrès considérables, le continent africain demeure le moins alphabétisé au monde et ce phénomène touche majoritairement les femmes.

³³ Que l'on pourra attribuer plutôt à des problèmes d'estimation qu'à un réel recul.

■ **Graphique 2.7 : Taux d'alphabétisation (15 ans et +, en %) Femmes Versus Hommes, année 2000-2004**

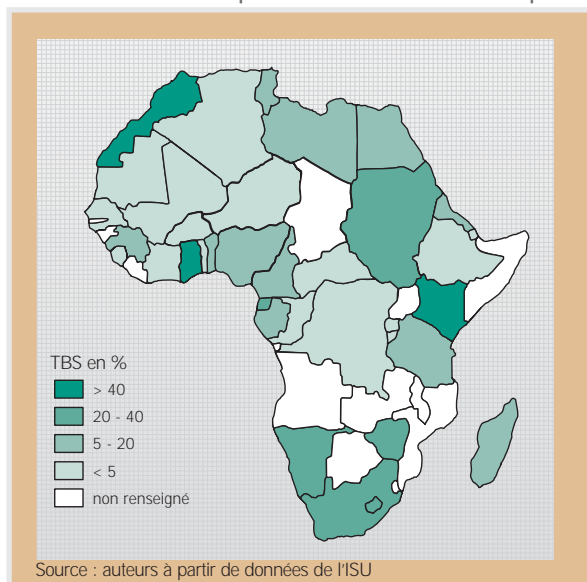


Le défi demeure de fait important au regard non seulement de la diversité des situations sur l'ensemble du continent, mais aussi d'une scolarisation primaire qui est loin d'être universelle pour la plupart des pays. En effet, chaque année, les enfants qui n'atteignent pas la fin du cycle primaire deviennent quasiment autant d'analphabètes potentiels, élément à prendre en compte en parallèle aux programmes d'alphabétisation des adultes.

2.1.2.2 L'enseignement préscolaire, un cycle qui se développe lentement

La définition et la durée du préscolaire varient d'un pays à un autre. Une même valeur pour un taux brut de scolarisation peut donc recouvrir des réalités différentes. Ainsi, il est important de prendre des précautions lorsque l'on compare deux pays.

■ **Carte 2.6 : Taux bruts de pré-scolarisation année 2002/03 ou proche**



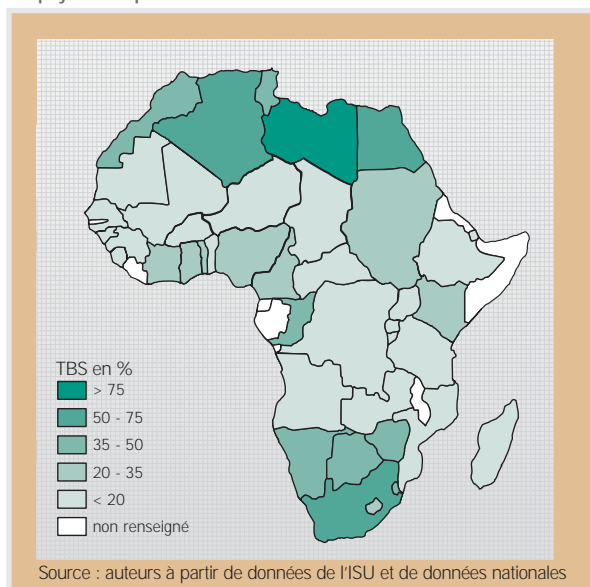
Comme le montre la carte 2.6, le développement de ce cycle semble très disparate sur l'ensemble du continent, bien que généralement faible. Ainsi, dans 18 des 42 pays pour lesquels il est possible de calculer le TBS, sur 100 enfants en âge d'être inscrits au préscolaire, moins de 5 y accèdent effectivement. 11 pays présentent un TBS compris entre 5 et 20 %. La couverture scolaire³⁴ à ce niveau dépasse 20 % dans seulement 13 pays.

2.1.2.3 L'enseignement secondaire, une évolution quantitative considérable

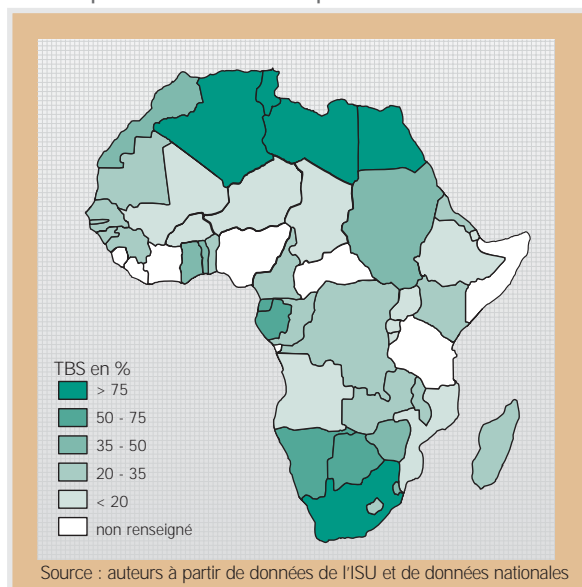
En 1990/91, l'enseignement secondaire général (1^{er} et 2nd cycle) était relativement peu développé, avec un TBS moyen sur l'ensemble de l'Afrique de 28,3%. Plus de la moitié des pays renseignés pour l'année 1990/91 (24 pays sur 45) avaient un taux brut de scolarisation dans le secondaire de moins de 20%. La Tanzanie, le Burundi, le Niger, le Mali, le Burkina Faso et le Mozambique se caractérisaient par des taux bruts de scolarisation très faibles (de 4,7 à 6,9%), tandis que la Libye, l'Égypte et l'Afrique du Sud oscillaient entre 66 et 86%.

Une couverture scolaire au niveau du secondaire en nette augmentation

■ Carte 2.7 : Taux brut de scolarisation du secondaire pour les pays d'Afrique en 1990/91



■ Carte 2.8 : Taux brut de scolarisation du secondaire pour les pays d'Afrique en 2002/03 ou années proches



La situation a largement évolué depuis 1990, puisque le **TBS moyen pour le secondaire en Afrique est évalué à 35,4% en 2002/03**.

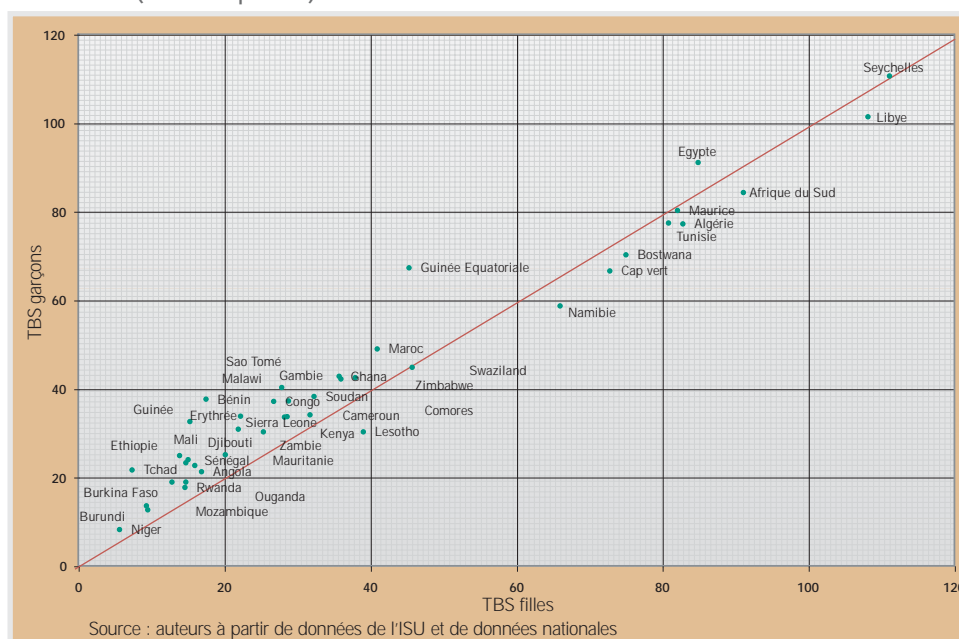
Comme le montre la carte 2.8, les disparités en matière de scolarisation dans le secondaire sont toujours élevées. Le TBS varie de 7% au Niger et 11% au Burundi à plus de 100% en Libye ou aux Seychelles.

Dans 12 des 46 pays d'Afrique dont les données sont disponibles, moins de 20% des jeunes en âge d'être au secondaire y vont effectivement (contre 24 pays en 1990/91), ce sont majoritairement des pays sahéliens. 12 pays ont un TBS de plus de 50% (contre 5 en 1990/91), et sont tous des pays d'Afrique du Nord ou d'Afrique Australe.

La situation a donc largement évolué. En moyenne, le continent a gagné 7,1 points de TBS en 12 ans.

34 Du fait de redoublements très peu fréquents à ce niveau d'étude, on peut assimiler le TBS à un indicateur de couverture plutôt qu'à une capacité d'accueil.

■ **Graphique 2.8** : Comparaison du taux brut de scolarisation du secondaire des filles et des garçons en 2002/03 (ou années proches)



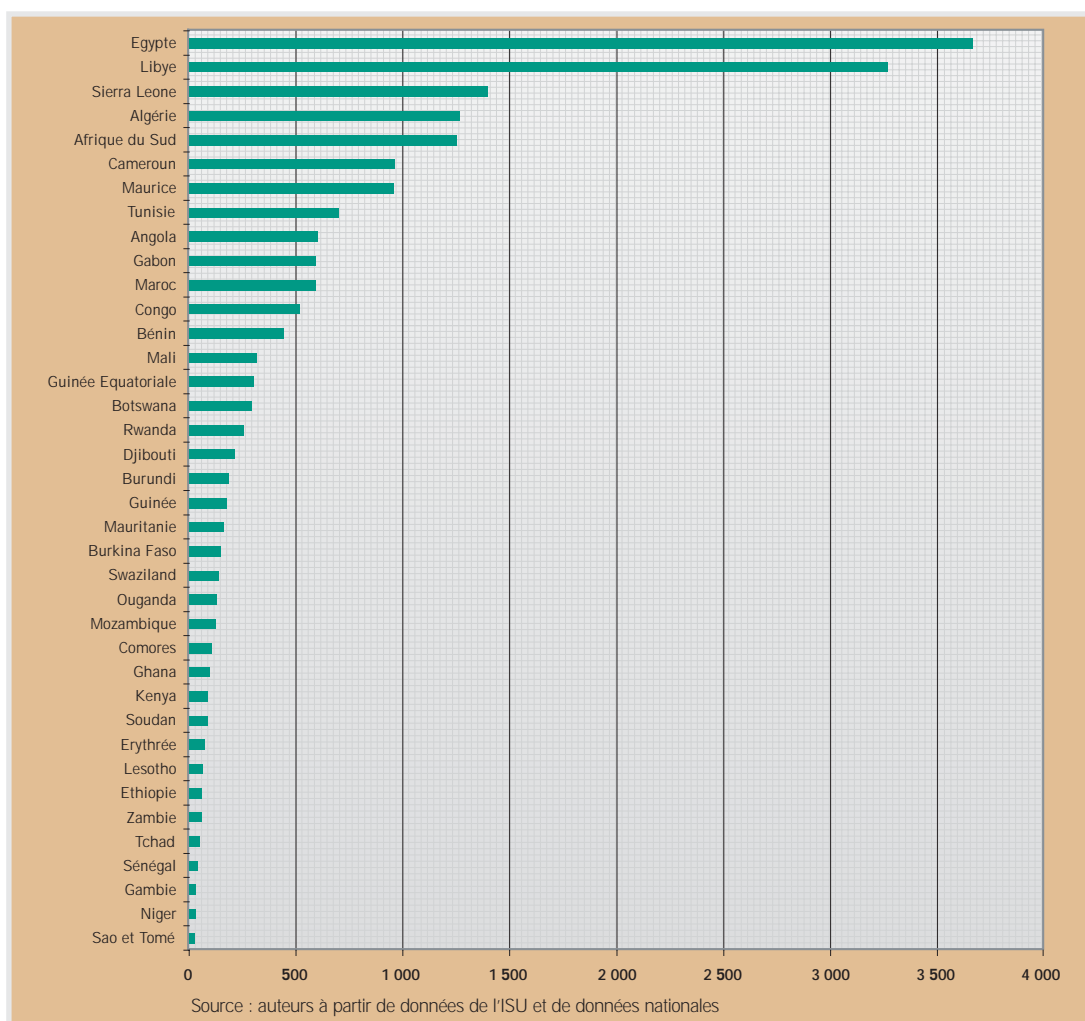
Le graphique 2.8 nous montre que le retard des filles sur les garçons en matière de scolarisation secondaire est globalement plus faible qu'au niveau primaire. Dans 13 des pays considérés, les filles ont même tendance à aller plus au secondaire que les garçons, notamment dans les pays du Maghreb, et d'Afrique australe. C'est principalement dans les pays où le secondaire est relativement peu développé que les garçons sont plus scolarisés que les filles.



2.1.2.4 Un enseignement technique et des formations professionnelles souvent déconnectés des réalités économiques...

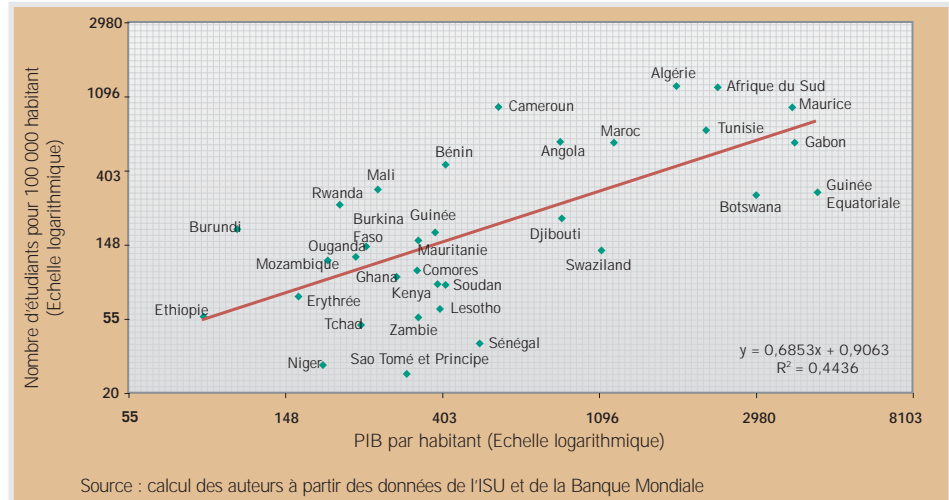
La couverture des programmes d'enseignement technique et de formation professionnelle apparaît extrêmement variable. Le graphique 2.9 donne une idée de la variété des situations observées sur les pays pour lesquels une information récente est disponible : de moins de 100 étudiants pour 100 000 habitants, dans des pays comme le Niger, le Sénégal ou le Tchad, on observe des niveaux de couverture beaucoup plus élevés en Algérie (1 300), en Sierra Leone (1 400), et dans certains pays d'Afrique du Nord qui dépassent le seuil de 3 000 étudiants pour 100 000 habitants (Libye et Egypte). Cette dispersion ne semble pas avoir de spécificité géographique.

■ **Graphique 2.9 : Couverture au niveau de l'enseignement technique et de la formation professionnelle (Nombre d'étudiants pour 100 000 habitants), année 2002/03 ou proche**

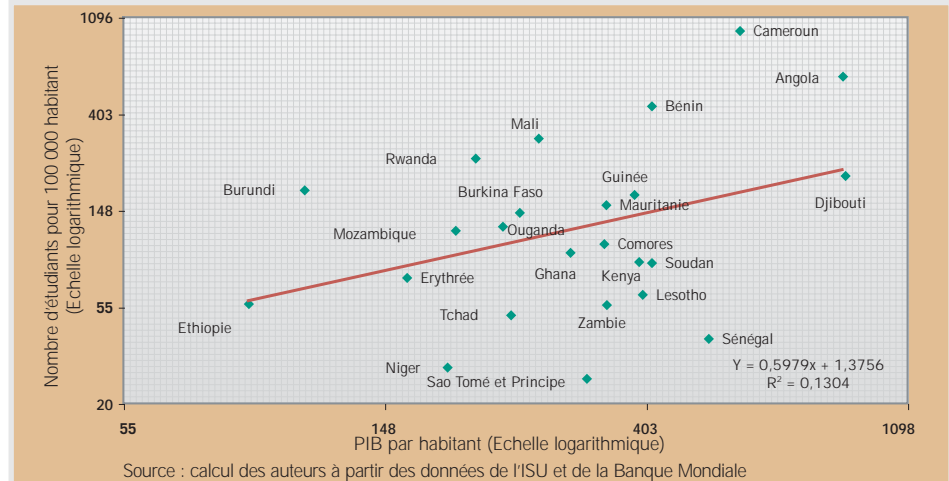


Compte tenu du lien que devrait présenter théoriquement le secteur de l'enseignement technique et de la formation professionnelle avec le secteur économique (grossoirement plus un pays est développé et plus le secteur industriel l'est et donc plus les besoins pour des formés du technique/professionnel sont élevés), il devient intéressant de mettre en regard le niveau de couverture des différents pays avec le niveau de développement. Le graphique 2.10 présente pour chaque pays le PIB par habitant ainsi que son niveau de couverture pour le sous cycle de l'enseignement technique et de la formation professionnelle.

■ Graphique 2.10 : PIB par habitant et niveau de couverture ETFP, année 2002/03 ou proche



■ Graphique 2.11 : PIB par habitant et niveau de couverture ETFP pour les pays dont le PIB est inférieur à 1 000 dollars E.U. par habitant, année 2002/03 ou proche.



Une couverture au niveau de l'ETFP qui paraît inadaptée aux besoins d'une économie duale, en particulier dans certains pays à très faible revenu

Les pays les plus pauvres (dont le PIB par habitant est inférieur à 700 dollars des E.U.) ont une couverture généralement très faible (inférieure à 200 élèves pour 100 000 habitants pour la plupart d'entre eux) mais présentent néanmoins une certaine variabilité : Sierra Leone, Cameroun et Angola ont un ratio bien supérieur (respectivement 1 300, 1 000 et 600). A l'opposé, les pays présentant un PIB par habitant supérieur à 4 000 dollars des E.U. par habitant présentent des ratios de couverture bien plus élevés malgré quelques exceptions (par exemple au Botswana l'effectif des étudiants du technique n'est que de 300 élèves pour 100 000 habitants, soit quatre fois moins que l'Afrique du Sud).

Il semble donc exister une cohérence globale lorsque l'on examine l'ensemble des pays africains, les pays les plus développés économiquement sont aussi ceux qui ont des taux de scolarisation technique/professionnel plus élevés.

Cependant, un zoom sur les pays dont le PIB / habitant est inférieur à 1 000 dollars des E.U. permet de constater une cohérence moindre parmi les pays les plus pauvres, comme le montre le graphique 2.11. Si la situation semble relativement homogène pour les pays les plus pauvres, on remarque néanmoins que le nombre d'étudiants devient d'autant plus variable que le niveau de richesse augmente. Cela marque très certainement une absence d'adéquation

tion entre quantité de formés et besoin de l'économie. Certains (ceux qui sont situés au dessus de la droite dans le graphique 2.11) ont de grands risques d'être en «surproduction» de diplômés (et donc d'investissement public) alors que d'autres (ceux au dessous de la droite) semblent avoir délaissé ce sous cycle et risquent de ne pas «produire» suffisamment de formés du technique/professionnel par rapport aux besoins de l'économie.

2.1.2.5 ...tout comme l'Enseignement supérieur

L'enseignement supérieur s'est fortement développé quantitativement entre 1990/91 et 2002/03, mais de manière très irrégulière : comme l'indique le tableau 2.4, le nombre d'étudiants pour 100 000 habitants varie assez fortement d'une zone à l'autre, allant de 220 pour les pays d'Afrique de l'Est et Océan indien à 1 760 pour les pays d'Afrique du Nord. Ces moyennes régionales sont loin d'être homogènes puisque, au sein de l'Afrique australe par exemple, la République Unie de Tanzanie compte 86 étudiants pour 100 000 habitants, et que ce chiffre est évalué à 17 fois plus pour l'Afrique du Sud.

■ **Tableau 2.4 : Nombre d'étudiants pour 100 000 habitants et pourcentage d'accroissement**

	Nombre d'étudiants pour 100 000 habitants en 2002/03 (ou proche)	Pourcentage d'accroissement du ratio entre 1990/91 et 2002/03	Etendue	Nombre de pays
Afrique Australe	919	30	956-1508	8
Afrique Centrale	502	64	120 - 934	5
Afrique de l'Est et Océan indien	220	180	86 - 1386	11
Afrique de l'ouest	555	100	124 - 784	10
Afrique du Nord	1760	65	1117- 2349	3

Source : calcul des auteurs à partir des données de l'ISU et de données nationales

Au-delà de la situation actuelle, les évolutions sont en elles mêmes surprenantes : si l'on observe une diminution de la couverture dans quelques rares pays (Madagascar par exemple, où le nombre d'étudiants pour 100 000 habitants a chuté de près de 35%, la crise de la fin des années 90 expliquant probablement cette désaffection ; Congo ; Zimbabwe), l'augmentation de la couverture est générale comme le montre le tableau 2.5 et également très dispersée : alors que l'Afrique du Sud ou le Botswana ont vu une progression plutôt modeste (resp. +27 et +29 %), d'autres Etats ont assisté à une véritable explosion du nombre d'étudiants, multipliant leur capacité d'accueil par un facteur pouvant atteindre 10 (Djibouti). Le Mali par exemple comptait en 1990/91 environ 50 étudiants pour 100 000 habitants ; ce ratio est passé à 224 en 2002/03, soit un accroissement de 323 %.

Enfin, on peut remarquer que la progression de la capacité d'accueil ne semble que très peu liée au niveau de couverture initial : Cameroun et Madagascar par exemple présentaient un même niveau de couverture de 300 étudiants pour 100 000 habitants en 1990/91 mais ont observé des évolutions très différentes.

■ **Tableau 2.5 : Nombre d'étudiants pour 100 000 habitants, années 1990/91 et 2002/03 (ou proches)**

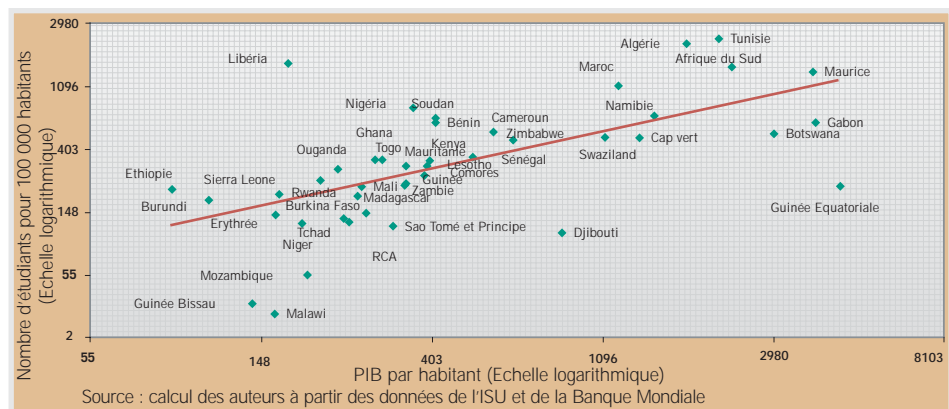
	1990	2002-2003	évolution
Madagascar	300	193	-36%
Congo	428	370	-14%
Zimbabwe	472	469	-1%
Mauritanie	263	311	18%
Zambie	187	236	26%
Afrique du Sud	1 191	1 508	27%
Swaziland	381	491	29%
Sénégal	255	338	33%
Botswana	385	518	35%
Angola	70	95	36%
République Démocratique du Congo	215	358	67%
Sierra Leone	117	198	69%
Cameroun	300	517	72%
Nigeria	402	784	95%
Burkina Faso	61	127	108%
Niger	57	124	118%
Kenya	137	311	127%
Namibie	285	691	142%
Lesotho	129	339	163%
Bénin	234	644	175%
Burundi	64	180	181%
Tunisie	835	2 349	181%
Ouganda	101	295	192%
Guinée	89	262	194%
Ethiopie	70	215	207%
République Unie de Tanzanie	28	86	207%
Maurice	330	1 386	320%
Mali	53	224	323%
Comores	41	229	459%
Djibouti	10	107	970%

Source : calcul des auteurs à partir des données de l'ISU et de données nationales

Tout comme pour l'enseignement technique et la formation professionnelle, il est intéressant de mettre en regard le niveau de couverture du sous cycle avec le niveau général de développement économique du pays (Graphique 2.12).

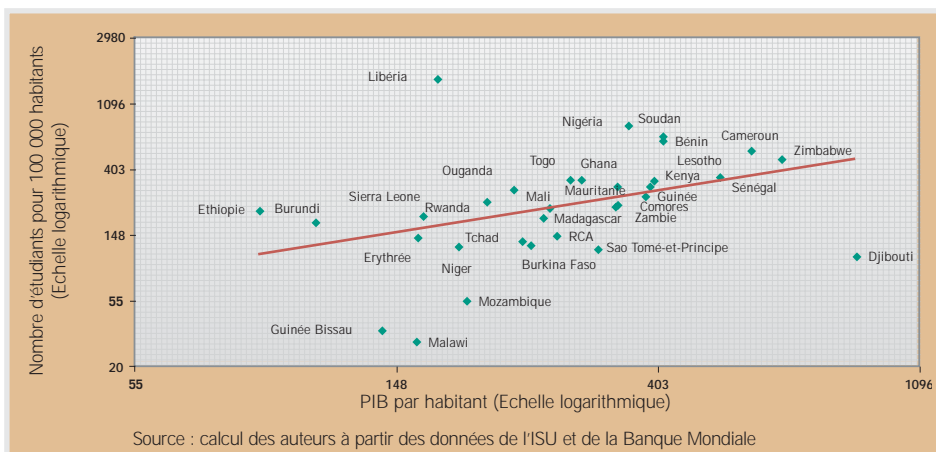
■ **Graphique 2.12 : Nombre d'étudiants pour 100 000 habitants et PIB par habitant en dollars E.U., année 2002/03 ou proche.**

Un enseignement supérieur bien souvent surdimensionné par rapport aux capacités d'absorption des économies duales.



Source : calcul des auteurs à partir des données de l'ISU et de la Banque Mondiale

■ **Graphique 2.13** : Nombre d'étudiants pour 100 000 habitants et PIB par habitant en dollars E.U. pour les pays dont le PIB par habitant est inférieur 1 000 dollars E.U., année 2002/03 ou proche.



La cohérence est difficile à appréhender car le niveau de couverture de l'enseignement supérieur apparaît fortement variable, quel que soit le niveau de PIB par tête. Cependant, si l'on prend ensemble tous les pays africains, on observe une tendance forte : les pays les plus développés économiquement sont globalement ceux où l'enseignement supérieur est le plus développé.

Une fois de plus un zoom sur les pays dont le PIB par habitant est inférieur à 1000 dollars des E.U. (graphique 2.13) montre une moindre cohérence entre développement économique et niveau de couverture au niveau de l'enseignement supérieur. **Tout comme pour l'enseignement technique certains pays (principalement ceux au-dessus de la droite sur le graphique) se trouvent certainement dans une situation de «surproduction» de diplômés, sans lien réel avec le niveau de développement économique, conséquence probable d'une insuffisance de régulation des flux vers ce cycle d'enseignement.**

2.1.3 Quelques éléments de synthèse

Nous nous proposons ici de donner quelques éléments permettant d'apprécier de manière synthétique le développement des systèmes éducatifs sur le continent africain ainsi que l'avancée vers les objectifs quantifiables de l'EPT.

2.1.3.1 L'indice africain de développement de l'EPT

Cet indice composite (cf. encadré 2.1) nous permet de mesurer l'avancement de chaque pays d'Afrique vers les objectifs EPT. Il mesure les avancées des pays sur trois des six objectifs (la Scolarisation Primaire Universelle mesurée par le taux d'achèvement du primaire, l'équité suivant le genre mesurée par l'indice de parité du TBS (TBS filles divisé par TBS garçons) et l'alphabétisation mesurée par le taux d'alphabétisation des 15 ans et plus), relativement aux performances réalisées par l'ensemble des pays considérés. Les pays pour lesquels cet indice est élevé devraient être en mesure d'atteindre les trois objectifs pris en compte par l'indice, et inversement.

L'indice EPT+ reprend les trois dimensions précédentes mais prend également en compte la dimension qualité, mesurée par l'indice IAQE+ décrit plus haut.

Encadré 2.1 : Comment calculer les indices africains de développement EPT et EPT+?

Méthodologiquement, l'indice africain de développement EPT est construit de façon similaire à l'Indice de Développement Humain du PNUD, si ce n'est que toutes les composantes sont ici des indicateurs d'éducation relatifs aux objectifs de Dakar dont une mesure comparable entre pays africain est disponible.

Pour chacune des trois composantes X de l'indice EPT, on calcule une mesure relative Y de la façon suivante :

$$Y = \frac{X_{\text{pays}} - X_{\text{Min}}}{X_{\text{max}} - X_{\text{Min}}}$$

X_{min} et X_{max} représentent respectivement la valeur minimum et maximum sur le continent africain de la composante considérée et X_{pays} la valeur du pays considéré*.

Les valeurs minimum et maximum retenues pour chaque composante sont pour l'année 2002/03 :

- Taux d'accès en dernière année du primaire : 27% (Niger) et 100% (Seychelles, Maurice, Cap-Vert)
- Indice de parité sur le TBS : 65% (Tchad) et 100% (nombreux pays, cf. explication ci-après)
- Taux d'alphabétisation des 15 ans et plus : 12,8% (Burkina Faso) et 91,9% (Seychelles)

Par exemple si le taux d'accès en dernière année du primaire d'un pays vaut 50, la valeur relative sera égale à

$$\frac{50 - 27}{100 - 27} = 0,315$$

Notons que pour l'indice de parité, compte tenu des effets bénéfiques sur le développement humain d'une sur-scolarisation des filles, tous les pays présentant une disparité dans ce sens (indice supérieur à 100%) sont considérés comme ayant atteint l'objectif de Dakar. Ils prennent donc, pour le calcul, la valeur 100 qui devient ainsi la valeur maximale de référence.

L'indice africain de développement EPT est alors calculé en faisant la moyenne des 3 valeurs relatives et en multipliant le résultat par 100.

Indice africain de développement EPT = Moyenne (Y1, Y2, Y3) x 100

avec Y1 = valeur relative du Taux d'achèvement du primaire
Y2 = valeur relative de l'indice de parité (TBS filles / TBS garçons)
Y3 = valeur relative du Taux d'alphabétisation des 15 ans et plus.

Illustrons la construction de l'indice composite par l'exemple de l'Afrique du Sud:

Taux d'achèvement du primaire	Indice de parité TBS	Taux d'alphabétisation des 15 ans et +
92	96,5	82,4

$$\text{Valeur relative du taux d'achèvement du primaire} = \frac{92 - 27}{100 - 27} = 0,890$$

$$\text{Valeur relative de l'indice de parité} = \frac{96,5 - 65}{100 - 65} = 0,899$$

$$\text{Valeur relative du taux d'alphabétisation} = \frac{82,4 - 12,8}{91,9 - 12,8} = 0,880$$

$$\text{L'indice de développement EPT s'établit donc pour l'Afrique du Sud à : } 100 \times \frac{0,890 + 0,899 + 0,880}{3} = 89$$

Il est également possible pour certains pays de calculer l'indice EPT+ qui intègre en plus des trois composantes de l'indice EPT la dimension qualité (l'indice IAQE+ présenté précédemment dans le rapport).

Les valeurs minimum et maximum retenues pour l'IAQE+ sont pour l'année 2002/03 ou proche, respectivement de 39,7 (au Tchad) et 71 (en Tunisie).

L'indice africain de développement EPT+ = Moyenne (Y1, Y2, Y3, Y4) x 100

avec Y4 = valeur relative de l'indice IAQE+

$$\text{Toujours pour l'Afrique du Sud, la Valeur relative de l'IAQE+} = \frac{49,6 - 39,7}{71 - 39,7} = 0,317$$

$$\text{Et donc, l'indice EPT+ s'établit à } 100 \times \frac{0,890 + 0,899 + 0,880 + 0,317}{4} = 74,7$$

* Le fait que les valeurs minimum et maximum peuvent varier au cours du temps constitue certes un inconvénient pour la comparabilité de l'indice au cours du temps, mais ce choix est certainement préférable à celui de fixer des valeurs minimum et maximum invariables dans la mesure où il est fortement possible qu'un pays (ou plusieurs) sorte dans les années futures de l'intervalle min-max qu'on se serait fixé.

■ Tableau 2.6 : Indices africains EPT et EPT +

Pays	EPT 1990/91	EPT 2002/03	EPT+ 2002/03
Niger	11,1	6,8	5,1
Tchad	9,4	7,7	5,8
Burkina Faso	15,9	9,5	17,5
Mali	12,0	18,7	18,1
République centrafricaine	26,0	20,2	17,6
Ethiopie	23,6	23,5	-
Guinée-Bissau	14,2	24,3	25,2
Bénin	13,2	29,3	-
Guinée	10,3	35,2	35,9
Angola	-	35,8	40,3
Burundi	46,4	36,4	40,2
Djibouti	38,8	37,1	-
Mozambique	33,3	38,3	40,1
Erythrée	47,1	39,3	-
Côte d'Ivoire	38,7	39,9	39,2
Comores	41,1	43,7	37,5
Soudan	43,4	50,8	-
Sénégal	35,4	51,4	40,8
Mauritanie	34,4	51,4	-
Togo	36,1	57,3	52,9
Cameroun	59,3	57,4	59,3
Maroc	38,4	58,9	62,6
Madagascar	58,1	60,0	59,9
Gambie	32,0	61,2	46,5
Rwanda	56,2	63,3	62,0
Ghana	60,0	64,7	-
Nigéria	57,2	65,6	60,3
Congo	64,7	69,8	-
Zambie	80,2	70,0	55,4
République-Unie de Tanzanie	65,7	70,3	-
Guinée équatoriale	-	70,6	64,7
Swaziland	74,5	72,1	57,0
Malawi	45,6	72,2	61,2
Ouganda	52,2	72,4	68,9
Egypte	61,6	74,6	-
Gabon	70,9	76,0	-
Sao Tomé-et-Principe	-	77,7	69,7
Kenya	80,8	77,6	61,7
Algérie	65,8	79,9	-
Lesotho	76,9	80,6	72,1
Tunisie	68,2	84,9	88,7
Cap-Vert	65,2	88,5	-
Zimbabwe	90,7	88,8	81,0
Afrique du Sud	86,3	89,0	74,7
Botswana	82,7	90,9	77,8
Namibie	84,0	92,7	76,3
Maurice	92,4	96,8	92,1
Seychelles	100	99,1	-
Rép. Démocratique du Congo	-	-	-
Libéria	-	-	-
Jamahiriyah arabe libyenne	-	-	-
Sierra Leone	-	-	-
Somalie	-	-	-
Moyenne	51,1	58,0	52,0

Source : calcul des auteurs à partir des données de l'ISU, de données nationales, de données d'enquêtes MICS et de données d'enquêtes sur les acquisitions des élèves.

Considérant qu'à partir d'une valeur manquante, l'indice perd de son sens, il est possible de calculer l'indice EPT pour 47 pays et l'indice EPT+ pour 33.

Chacun de ces deux indices nous donne une idée de l'avancement de chaque pays sur 3 des objectifs de Dakar - alphabétisation, Scolarisation Primaire Universelle complète, parité - pour l'indice EPT, et même pour certains sur 4 de ces objectifs - alphabétisation, Scolarisation Primaire Universelle complète, parité, qualité - pour l'indice EPT+.

Plus l'indice est faible, plus le pays est loin de ces objectifs.

2.1.3.2 La pyramide africaine et ses déclinaisons

En complément de l'état des lieux des systèmes effectué par niveau d'enseignement en début de section, cette partie vise à mettre en cohérence l'ensemble de ces analyses dans une perspective sectorielle. Il est en effet nécessaire de considérer le système éducatif comme un tout au sein duquel i) interagissent les différents niveaux d'enseignement et ii) s'opèrent des arbitrages budgétaires. Pour cela, nous utilisons une pyramide éducative **qui donne une image transverse du système éducatif à un moment donné en synthétisant le flux des élèves sur l'ensemble du système**³⁵ (à partir de leur entrée à l'école primaire jusqu'à l'enseignement supérieur).

En analysant de façon dynamique ces diagrammes de flux (cf. Encadré 2.2), on peut avoir une idée de la priorité (en termes de développement quantitatif) qui est accordée à chaque niveau d'enseignement (éventuellement au détriment des autres). Nous avons choisi ici de ne décrire que des pyramides moyennes³⁶ non pas parce que l'analyse pays ne présente pas d'intérêt (se référer à la fin du rapport pour les diagrammes pays) mais simplement par souci de synthèse. L'analyse s'articule autour de trois parties. Dans un premier temps, est présentée l'évolution de la pyramide moyenne africaine entre 1990/91 et 2002/03, ce qui permet de décrire la tendance globale observée en Afrique dans la structuration sectorielle des systèmes éducatifs. Dans un second temps, l'analyse dynamique s'affine en distinguant les pays suivant leur niveau d'achèvement du primaire (les pays sont classés en trois groupes suivant la valeur du TAP en 1990/91). Enfin, un zoom est effectué sur les pays à TAP relativement faible (inférieur à 60% en 2002/03) : à l'aide d'une méthode statistique, ces pays sont classés suivant la forme de leur pyramide actuelle. Ceci permet de dresser une typologie des systèmes éducatifs les moins avancés en quatre groupes différenciés par leurs caractéristiques «sectorielles».

■ Encadré 2.2 : Comment interpréter les pyramides éducatives?

Le diagramme de flux est une représentation graphique ayant vocation à décrire, de manière synthétique et comparable, les flux d'élèves de l'entrée à l'école primaire jusqu'à l'enseignement supérieur. Il se présente sous forme de trois blocs, qui de bas en haut représentent les cycles primaire, secondaire général premier cycle et secondaire général second cycle, et de deux disques représentant le secondaire technique et l'enseignement supérieur. Figurent également des flèches entre ces différents cycles, décrivant les transitions entre ceux-ci.

Chacun des blocs est en fait un trapèze, dont la base et le sommet représentent respectivement les taux d'accès en première et dernière année du cycle, et la hauteur la durée du cycle, les âges théoriques d'entrée correspondants étant représentés sur la gauche.

Par exemple, pour le bloc inférieur représentant le cycle primaire, la base du trapèze représente le taux d'accès en première année du primaire (ou taux brut d'admission), et le sommet représente le taux d'accès en dernière année du primaire. Pour permettre la comparaison avec les objectifs de scolarisation universelle, impliquant que tous les enfants accèdent au cycle primaire et le finissent, un rectangle repère a été représenté en pointillé; c'est la forme que devra prendre le trapèze en 2015 dans la perspective de la SPU: accès en première et en dernière année de 100%.

Juste au dessus de ce bloc figure la flèche de transition entre le primaire et le secondaire premier cycle. Celle-ci a sa largeur proportionnelle au taux de transition effectif entre les deux cycles (nombre de non-redoublants en première année d'un cycle de l'année en cours rapporté au nombre de non-redoublants en dernière année du cycle précédent l'année dernière³⁷).

La même logique de représentation s'applique aux deux autres blocs et à la deuxième flèche de transition. On peut ainsi visualiser pour chaque pays la distance à l'objectif de Scolarisation Primaire Universelle, mais aussi la gestion des flux, c'est-à-dire la déperdition scolaire qui se fait en cours de cycle et celle qui se fait lors de la transition entre ceux-ci.

Enfin, pour le secondaire technique et le supérieur, étant donné qu'il est difficile de calculer des taux d'accès en première et dernière année du fait de la multiplicité des cursus, ils sont représentés de façons légèrement différentes. Le disque du secondaire technique représente son importance par rapport au secondaire général. Le disque du supérieur quant à lui a un rayon proportionnel au nombre d'étudiants pour 100 000 habitants et un angle proportionnel à la valeur du nombre d'étudiants par rapport aux effectifs de la dernière année du second cycle du secondaire. La taille de la flèche partant du bloc secondaire vers le supérieur est fixe et ne représente pas quantitativement les flux.

35 Le préscolaire n'est pas pris en compte pour raison de données insuffisamment disponibles.

36 Les indicateurs contenus dans ces diagrammes sont des moyennes pondérées (un pays plus peuplé a plus de poids dans le calcul de la moyenne) des indicateurs des pays pour lesquels toutes les données sont disponibles pour faire le diagramme.

37 Pour plus de détails cf. les annexes relatives aux calculs et interprétations des indicateurs.

a) Structure éducative moyenne de l'Afrique

La mise en regard des deux pyramides moyennes africaines (celle de 1990/91 et 2002/03) montre une évolution positive dans l'accès à tous les niveaux d'enseignement mais également un changement de la structure éducative (en termes de progression des flux des élèves à l'intérieur des cycles et entre les cycles) sur le continent. Une analyse plus détaillée des pyramides moyennes permet de dégager les trois constats principaux suivants :

1. L'accès à la première année du primaire a beaucoup progressé mais les progrès sur la rétention sont faibles

En 2002/03, alors que l'accès en première année du primaire est presque universel sur le continent, (en moyenne 9 enfants sur 10 en âge d'aller à l'école effectivement inscrits contre un peu plus de 7 enfants sur 10 en 1990/91), l'achèvement du cycle (objectif n°2 de Dakar) demeure faible, conséquence d'une survie des élèves dans le système qui n'a presque pas évolué sur la période. En 12 ans, le continent n'a gagné en moyenne que 10 points de pourcentage sur l'achèvement du cycle. En moyenne 4 enfants sur 10 ne terminent toujours pas le cycle en 2002/03, soit un taux d'accès en dernière année du primaire de 59% contre 49% en 1990/91.

Ce résultat montre une fois de plus que si l'objectif de la SPU doit encore passer par une amélioration de l'accès en première année dans certains pays (compte tenu des disparités qui persistent toujours, cf. première partie de cette section), **les efforts doivent être essentiellement orientés sur l'amélioration de la rétention des élèves dans le système.** En moyenne celle-ci est passée de 60% en 1990/91 à 68% en 2002/03.

Globalement, les accès à chaque cycle progressent mais la rétention des élèves en cours de cycle reste un problème majeur

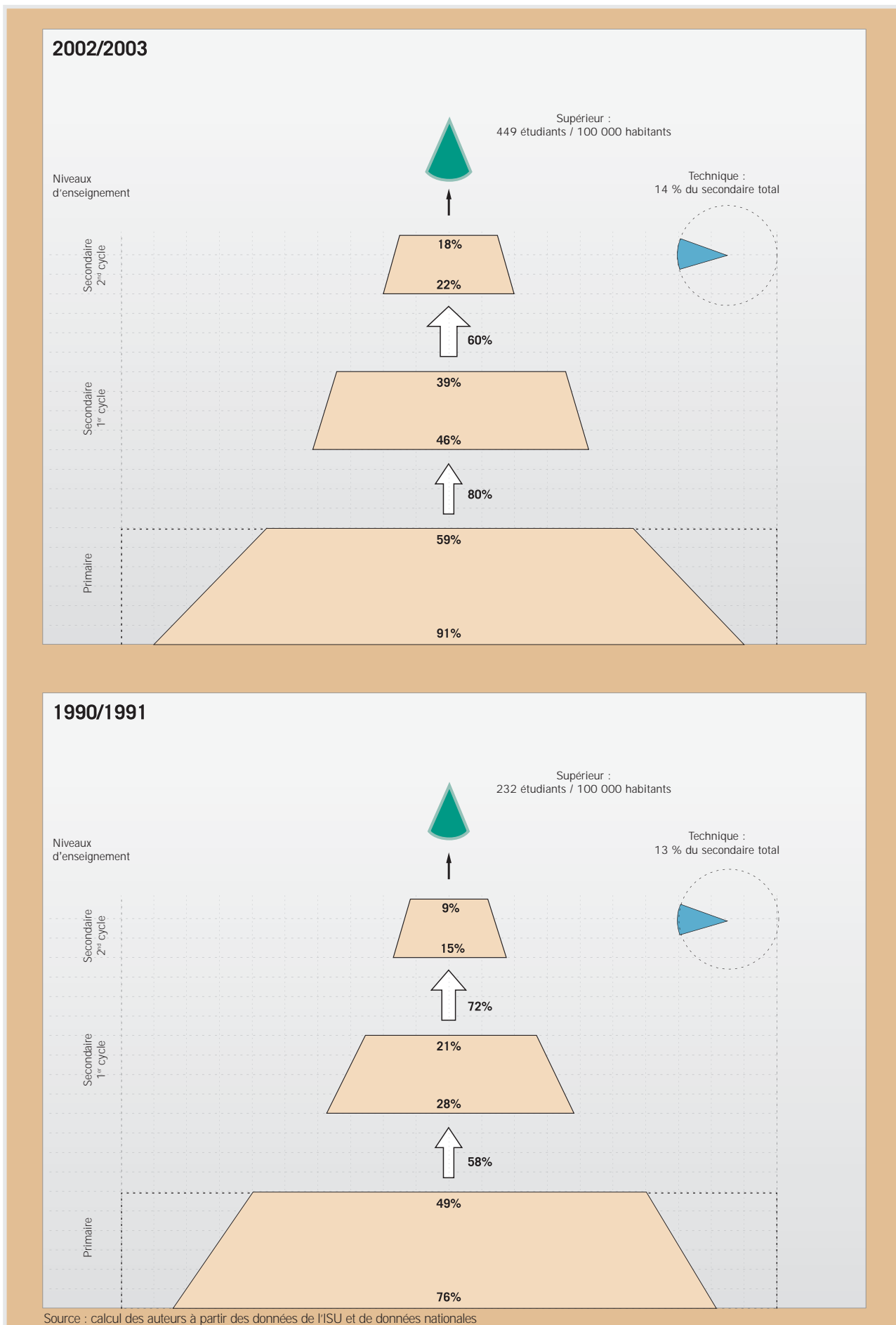
2. Une structure des transitions entre cycle qui a évolué vers un accès moins sélectif au secondaire

A l'instar du primaire, on observe une modification des couvertures scolaires au niveau des cycles post primaires. Tout porte à croire qu'en 1990/91, tout le système faisait une régulation par le bas, le choix (implicite ou non) était de faire passer moins d'élèves dans le premier cycle du secondaire, mais dans le même temps permettre à une plus grande proportion d'élèves ayant atteint la fin du collège d'accéder au lycée. Le secondaire pouvait donc être considéré comme un bloc, au même titre que le primaire. Il est possible que ce choix ait été guidé par des contraintes en matière de capacité d'accueil dans le secondaire.

En revanche en 2002/03, la régulation se fait plutôt par le haut. Le système dans sa partie inférieure a tendance à permettre à une plus grande proportion d'élèves en dernière année du primaire d'accéder au collège (le taux de transition primaire→secondaire a gagné plus de 20 points de pourcentage sur la période en passant de 58% en 1990/91 à 80% en 2002/03), et à une proportion moins importante de ceux-ci d'accéder au lycée que par le passé (taux de transition secondaire 1→secondaire 2 de 60% en 2002/03 contre 72% en 1990/91). Ce changement, qu'il soit voulu par les décideurs politiques ou subi par le système, est sans doute le résultat du développement de l'enseignement primaire et d'une non-régulation à l'entrée du secondaire.

En effet, la tendance individuelle à la poursuite des études au delà du primaire pour les élèves ayant achevé ce cycle et la volonté de bon nombre de pays d'étendre la scolarisation universelle au premier cycle du secondaire peuvent justifier une telle augmentation de la transition. Ainsi en 2002/03, plus d'élèves (en relatif et dans l'absolu) que par le passé accèdent au secondaire du fait de l'augmentation du taux d'achèvement du primaire et de celle de la transition primaire→secondaire.

■ Schéma 2.1 : Evolution de la pyramide moyenne africaine



La rétention est globalement assez bonne dans les deux cycles du secondaire. Au collège le pseudo taux d'abandon (différence entre taux d'accès en première année du collège et taux d'accès en dernière année du collège) s'établit à 15%. Au second cycle du secondaire, dans les conditions actuelles de scolarisation, 22% des jeunes d'une cohorte en moyenne accèdent en première année du lycée et 18% en dernière année, soit un pseudo taux d'abandon de 4%.

Actuellement, 46% des jeunes d'une classe d'âge sont inscrits en première année du collège (contre 28% en 1990/91), 39% en dernière année (contre 21% en 1990/91). **L'enseignement au collège, qu'il soit mesuré à l'entrée ou à la sortie, a donc gagné 18 points de pourcentage dans la période, soit quasiment le double des progrès enregistrés pour l'achèvement du primaire (10 points de pourcentage).** Même si cette progression est appréciable, elle met le doigt sur la nécessité d'accroître la priorité sur le niveau primaire, notamment dans les pays les plus éloignés de la SPU.

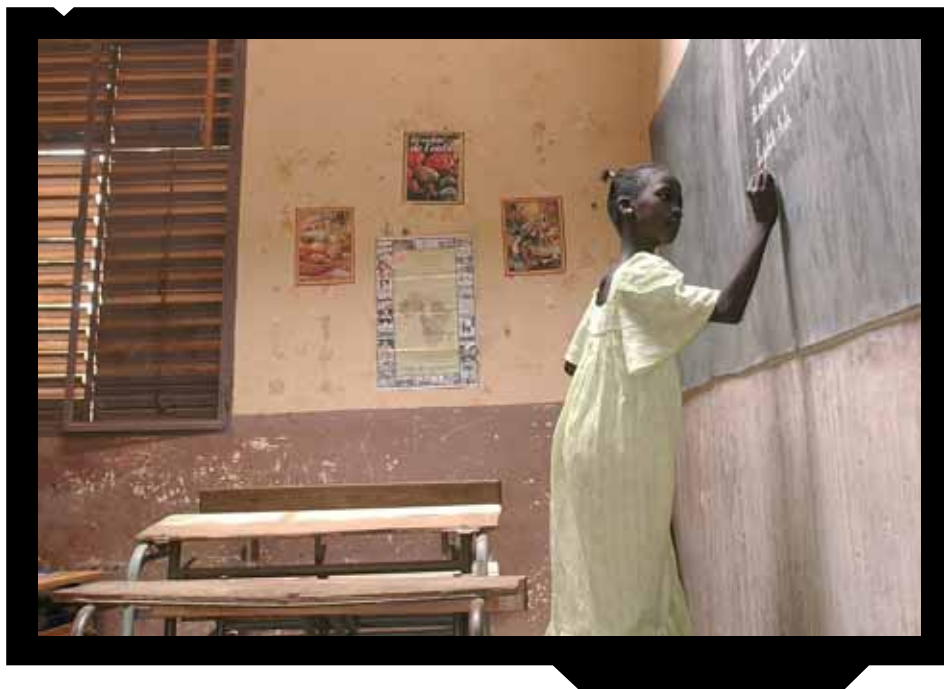
3. L'accès aux niveaux terminaux de l'éducation est également moins sélectif

La part des élèves suivant des formations techniques ou un enseignement professionnel parmi l'ensemble du secondaire n'a pas vraiment varié depuis 1990/91 (14% en 2002/03 contre 13% en 1990/91). **Cela signifie que la progression des effectifs du technique/professionnel a suivi celle de l'enseignement général, soit une progression deux fois supérieure à celle observée pour le cycle primaire.**

Le nombre moyen d'étudiants du supérieur pour 100 000 habitants a lui aussi presque doublé sur la période passant de 232 à 449 en 2002/03.

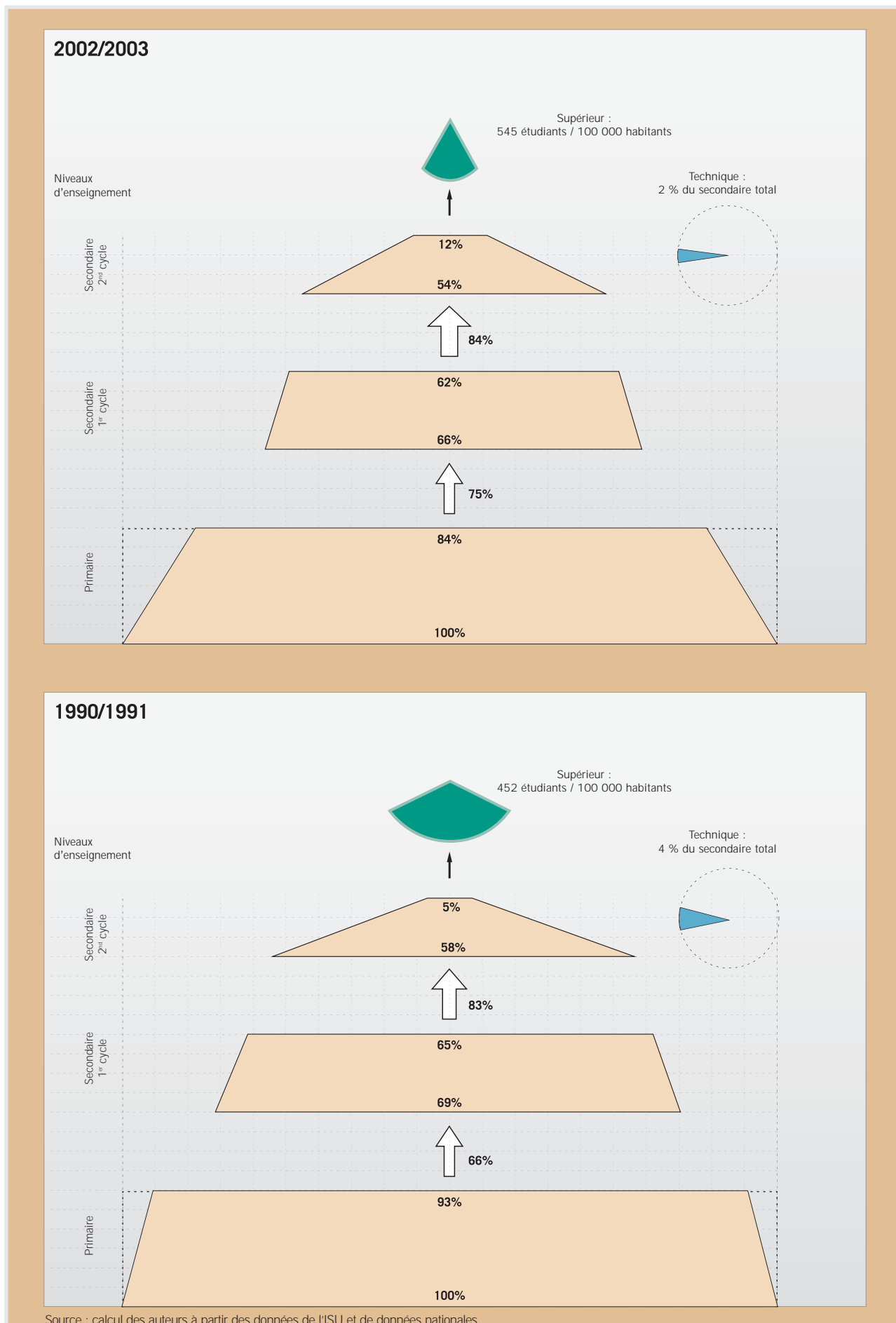
b) Evolution moyenne des pays suivant le niveau d'achèvement du primaire en 1990/91

Dans la mesure où les objectifs d'un système éducatif sont fonctions de son avancement en termes d'achèvement du cycle primaire, les pays ont été regroupés selon que leur taux d'achèvement du primaire était en 1990/91 inférieur à 50% (28 pays à TAP faible), compris entre 50 et 75% (9 pays à TAP moyen) ou supérieur à 75% (10 pays à TAP fort). Ci-dessous quelques principaux éléments qui caractérisent la structure moyenne passée et actuelle de ces groupes de pays.



■ Schéma 2.2 : Evolution de la pyramide moyenne des pays à TAP fort en 1990/91 (> 75%)

Par ordre décroissant de TAP en 1990/91 : Maurice, Zimbabwe, Zambie, Kenya, Botswana, Namibie



1. Pays avec un taux d'achèvement du primaire supérieur à 75% en 1990/91 (TAP fort schéma 2.2)

Les principaux constats sur l'évolution de la structure sectorielle de ces pays sont les suivants :

- Des évolutions sur le taux d'achèvement du primaire très différentes d'un pays à l'autre

Même s'il reste encore élevé, l'achèvement du primaire a, en moyenne dans ces pays, régressé, passant de 93% en 1990/91 à 84% en 2002/03. Ceci est la conséquence d'une dégradation de la rétention dans 3 des 10 pays considérés (Kenya, Zambie et Zimbabwe). Dans les autres pays, soit la SPU, déjà acquise, est restée une réalité (Maurice) soit l'achèvement du primaire a progressé (Botswana, Namibie).

- Une transition vers le secondaire 1 en nette progression

L'atteinte ou presque de la SPU dans les pays de ce groupe leur a permis d'accentuer les efforts en direction des niveaux post-primaire et d'augmenter le taux de transition primaire→secondaire 1 (de 66 à 75%). Le taux de transition entre les deux cycles du secondaire a pu se maintenir à un niveau très élevé (84%).

- Une rétention au secondaire en nette amélioration

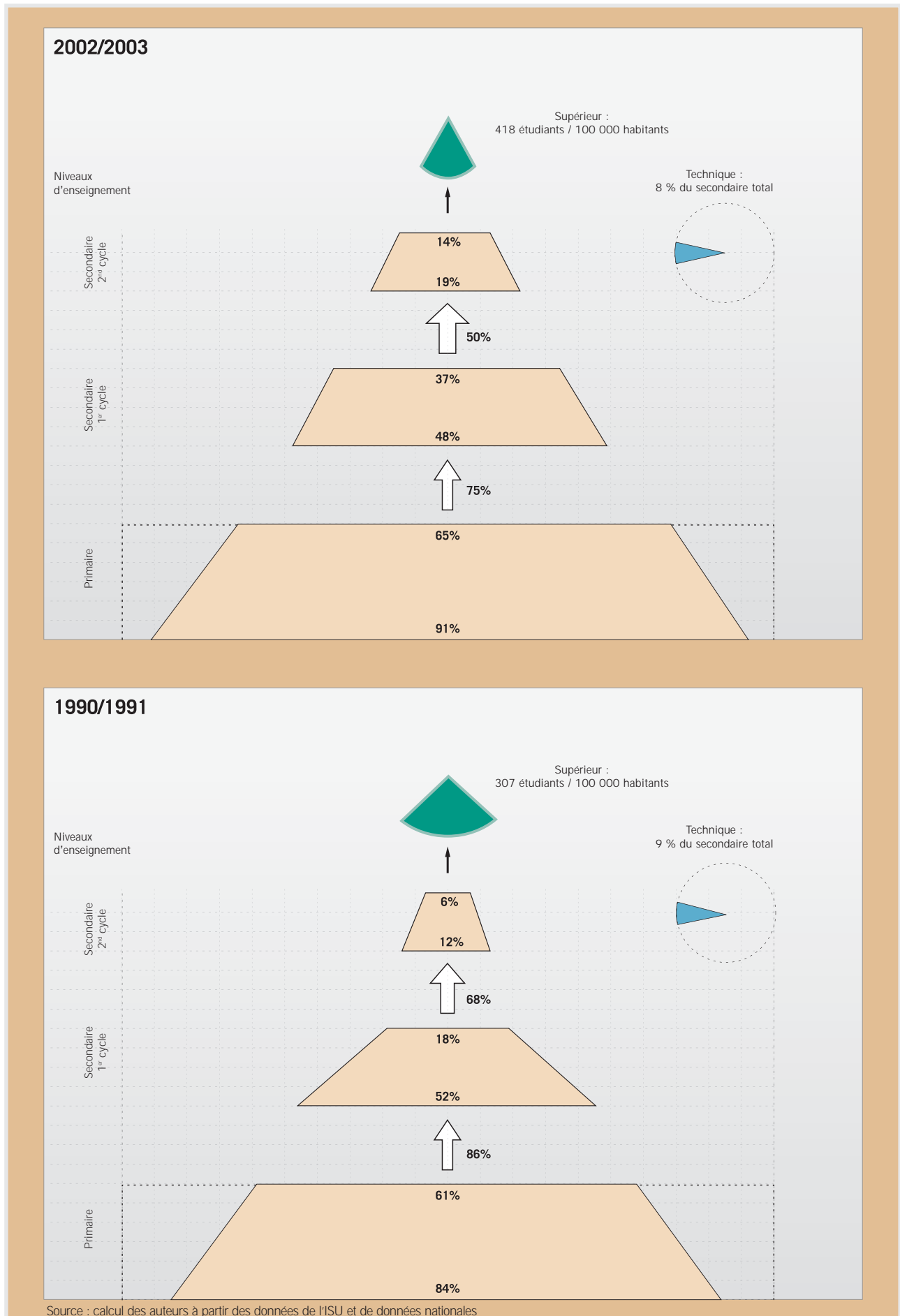
La rétention au premier cycle secondaire demeure très bonne en moyenne dans ces pays : sur les 66% d'enfants qui accèdent au collège, 62% le finissent. Au lycée, la rétention, très faible en moyenne en 1990/91 a évolué très positivement même si elle est encore très éloignée du souhaitable (sur les 54% d'enfants qui accèdent au lycée, seuls 12% achèvent le cycle).

- Une entrée au supérieur mieux régulée

L'enseignement supérieur a progressé quantitativement sur la période (de 452 étudiants pour 100 000 habitants à 545) mais cette progression a suivi un rythme inférieur à celui observé pour les finissants du lycée (le taux d'accès en dernière année du secondaire a plus que doublé sur la période, en passant de 5 à 12%). Ceci est à encourager dans la mesure où cela sous-entend une politique de régulation de l'entrée au supérieur (1) plus adéquate avec les besoins quantitatifs en emploi de l'économie et (2) plus en faveur de la qualité (la régulation des quantités permet d'allouer plus par étudiant).

Globalement, les pays à TAP fort améliorent la rétention dans les cycles ainsi que la régulation des flux entre cycles

■ Schéma 2.3 : Evolution de la pyramide moyenne des pays à TAP moyen en 1990/91 (entre 50 et 75%).
 Par ordre décroissant de TAP en 1990/91 : Swaziland, Congo, Ghana, Lesotho, Cameroun, Cap-Vert



2. Pays avec un taux d'achèvement du primaire compris entre 50 et 75% en 1990/91 (TAP moyen schéma 2.3)

Ces pays sont caractérisés (en moyenne) principalement par :

- Une amélioration de l'accès en 1ère année du primaire mais une rétention stagnante qui freine l'avancement vers la SPU

En 2002/03, le taux d'accès en 1ère année a progressé sur la période de 7 points de pourcentage, passant de 84% en 1990/91 à 91% en 2002/03. Cependant la rétention n'a pas pu suivre cette évolution ce qui a relativisé les progrès sur l'achèvement du cycle qui n'a gagné que 4 points de pourcentage sur la période (de 61% à 65% en moyenne).

- Une amélioration sensible de la rétention au secondaire accompagnée d'une meilleure régulation des flux entre cycles

Les taux de transition entre les principaux cycles ont, en moyenne dans ces pays, diminué au profit d'une meilleure rétention à l'intérieur de chaque cycle du secondaire, permettant ainsi des gains considérables d'efficacité interne du système. Par exemple la transition entre primaire et collège est passée sur la période de 86% à 75% mais la diminution concomitante des abandons en cours du collège (de 34% en 1990/91 à 11% en 2002/03) a permis un doublement de la proportion d'enfants finissant le collège (de 18 à 37%). Les évolutions ont été similaires pour les niveaux suivants (transitions secondaire 1→secondaire 2 et secondaire 2→supérieur en baisse mais rétention en cours de lycée en nette amélioration).

Les pays à TAP moyen ont amélioré la gestion des flux et la rétention au secondaire mais les abandons dans le cycle primaire demeure le principal obstacle pour atteindre la SPU

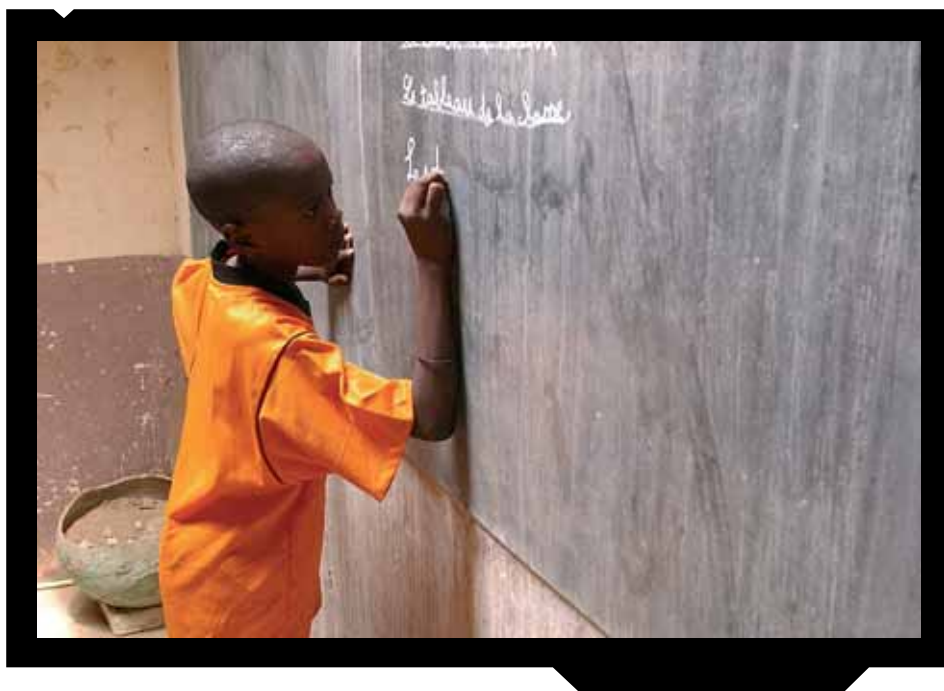
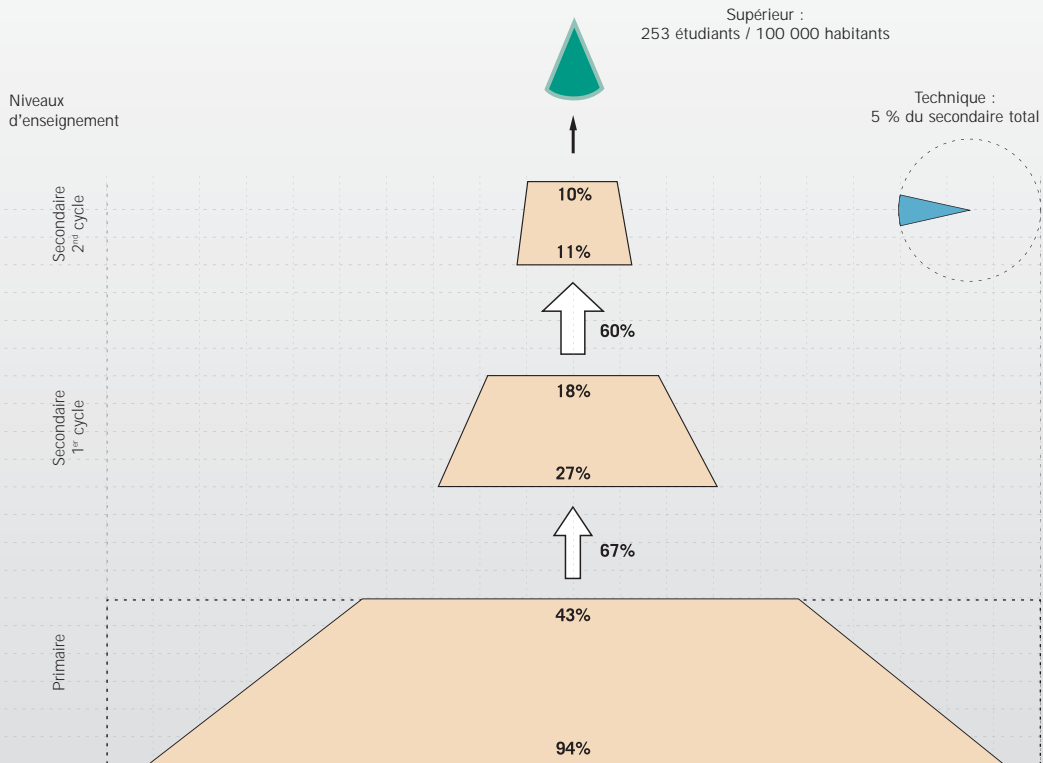


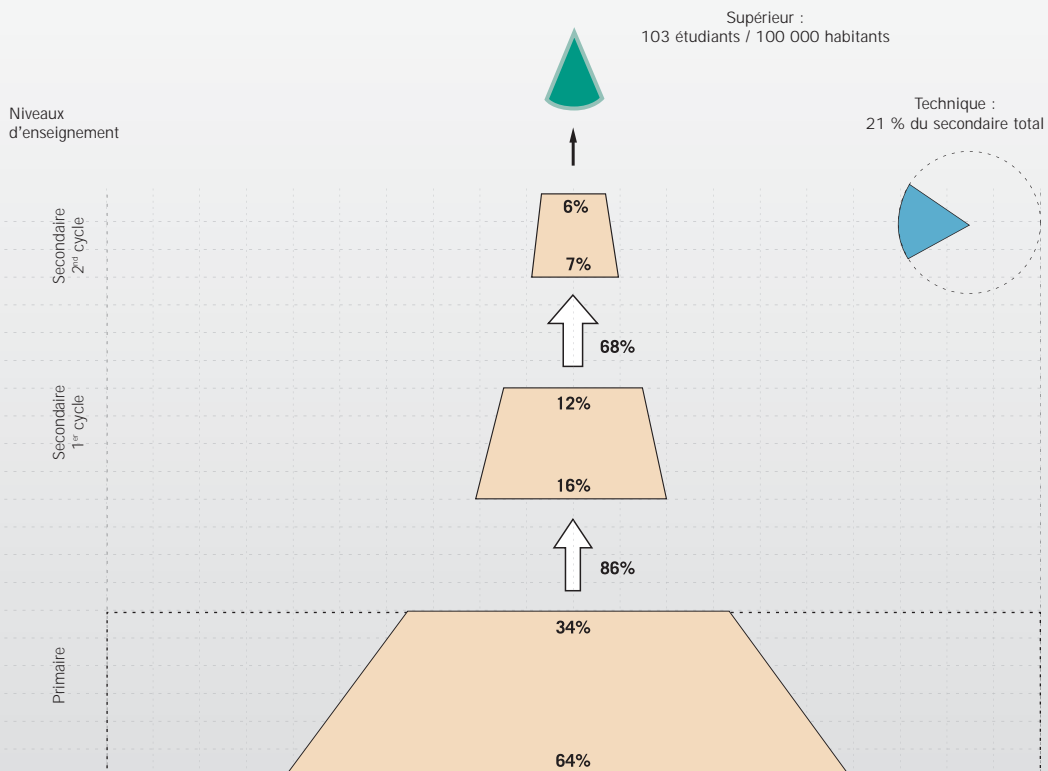
Schéma 2.4 : Evolution de la pyramide moyenne des pays à TAP faible en 1990/91 (< 50%)

Par ordre décroissant de TAP en 1990/91 : Tanzanie, Maroc, Burundi, Gambie, Côte d'Ivoire, Sénégal, Togo, Angola, Madagascar, Comores, Rwanda, Mauritanie, Malawi, Djibouti, RCA, Mozambique, Bénin, Ethiopie, Erythrée, Burkina-Faso, Tchad, Niger, Guinée, Guinée-Bisseau, Mali

2002/2003



1990/1991



Source : calcul des auteurs à partir des données de l'ISU et de données nationales

3. Pays avec un taux d'achèvement du primaire inférieur à 50% en 1990/91 (TAP faible schéma 2.4)

Les principaux constats sur l'évolution moyenne de la structure sectorielle de ces pays sont les suivants :

- Un accès en 1^{ère} année quasi-généralisé mais une rétention faible

Au niveau de l'enseignement primaire, il y a une quasi généralisation de l'accès en première année qui est passé de 64% en 1990/91 à 94% en 2002/03 (soit une augmentation de 45% sur la période). La rétention des élèves dans le système n'a malheureusement pas suivi la même évolution que l'accès : en 2002/03 moins d'un enfant sur deux n'achève toujours pas le cycle, rendant l'objectif de la SPU difficile à atteindre pour ces pays en 2015 si les abandons en cours de cycle demeurent importants.

- Une sélection faible à l'entrée au collège et une rétention au collège qui se détériore

On observe, en moyenne dans les pays de ce groupe, une augmentation plus que proportionnelle de l'accès en 1^{ère} année du collège par rapport au taux d'achèvement du primaire, liée à un gain moyen de 19 points de pourcentage sur la transition entre les deux cycles (taux de transition actuel de 67% contre une valeur moyenne de 48% en 1990/91). A l'instar du primaire, la rétention au niveau du collège a également connu une dégradation par rapport à sa valeur de 1990/91. Conséquence de ces deux points, si le taux d'accès au collège a progressé de 11 points (de 16 à 27%) la proportion d'enfants finissant le collège ne s'est améliorée que de 6 points (de 12 à 18%), ceci constitue une détérioration de l'efficacité interne des systèmes, le rendement (les sortants du cycle) ne suivant pas l'évolution croissante de l'investissement.

- Un accès à l'enseignement supérieur qui explose du fait d'une non-régulation à son entrée

Dans le même temps que l'achèvement du secondaire progressait relativement (de 6 à 10% sur la période, soit une multiplication par un facteur de 1,7), l'enseignement supérieur a vu son volume d'étudiants se multiplier par 2,5 (le nombre d'étudiants pour 100 000 habitants est passé de 103 à 253). Globalement, il ne semble pas y avoir eu de régulation des flux d'élèves pour l'entrée au supérieur et il y a lieu de s'interroger sur l'adéquation de ces volumes d'étudiants avec les besoins de l'économie.

- Une diminution drastique de la part de l'enseignement technique dans le secondaire

L'enseignement technique a vu sa part dans le secondaire régresser considérablement entre 1990/91 et 2002/03. Celle-ci est passée de 21% des élèves du secondaire en 1990/91 à 5% en 2002/03.

c) Typologie des pyramides des pays à faible taux d'achèvement du primaire en 2002/03, classification en 4 groupes

Les pyramides moyennes ne doivent pas masquer les disparités importantes qui existent entre pays. Pour analyser plus finement les différences entre pays dans la structure de leur système éducatif, il paraît intéressant (1) de zoomer sur les pays à TAP relativement faibles (inférieurs à 60% en 2002/03) et (2) de les classer en différents groupes, correspondant à des caractéristiques sectorielles différentes.

Sur la base des indicateurs qui composent la pyramide (les taux d'accès, de rétention, et d'achèvement aux différents niveaux et les taux de transition ou pseudo taux de transition entre niveaux), il est possible en utilisant des méthodes statistiques³⁸ d'analyser les similitudes et différences et ainsi de grouper les pays en classes assez homogènes. Les pays à TAP inférieur à 60%, pour lesquels des données cohérentes sont disponibles pour une année

Les pays à TAP faible ont globalement des taux de rétention faibles au primaire et au collège. Ils ne régulent que très peu les flux entre cycles

38 Il s'agit d'une analyse factorielle (méthode qui étudie les corrélations entre les différents indicateurs et construit de nouveaux indicateurs synthétiques, plus explicatifs des différences entre pays) accompagnée d'une classification ascendante hiérarchique (méthode qui sur la base des indicateurs synthétiques créés par l'analyse factorielle classent les pays en groupe de façon à maximiser les différences entre groupe et à minimiser les différences à l'intérieur des groupes).

récente, peuvent alors être classés comme ci-dessous³⁹. Le pays en italique est celui qui est le plus représentatif du groupe. Les autres pays sont classés par ordre décroissant de proximité par rapport à la moyenne du groupe. La pyramide moyenne du groupe est présentée pour chacun d'entre eux (schémas 2.5, 2.6, 2.7 et 2.8).

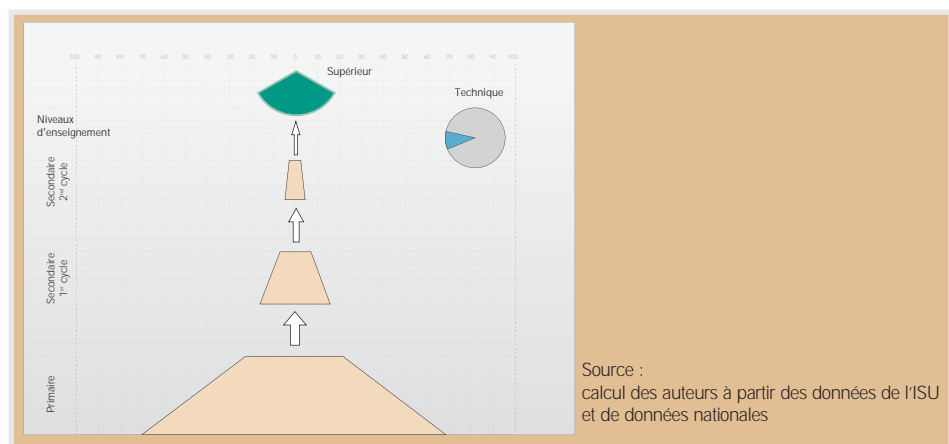
Des différences importantes dans les structures des systèmes des pays loin de la SPU. Certaines structures sont plus efficaces que d'autres

■ **Tableau 2.7 : Les pyramides «en construction» : RCA, Burkina Faso, RDC⁴⁰, Niger, Mali, Djibouti**

Principales caractéristiques	Moyenne du groupe (%)	Moyenne pays à TAP <60%
Un accès en 1ère année très faible (TBA)	52,4	80,5
Un taux d'achèvement du primaire très faible (TAP)	30,3	41,5
Un secondaire très peu développé (TBS)	14,7	23,1
Une transition secondaire 1 ^{er} cycle→2 nd cycle assez faible (Taux de transition)	52	62,7
Un supérieur assez peu développé (Nombre d'étudiants pour 100 000 habitants)	143	299

Source : calcul des auteurs à partir des données de l'ISU et de données nationales

■ **Schéma 2.5 : Les pyramides «en construction»**



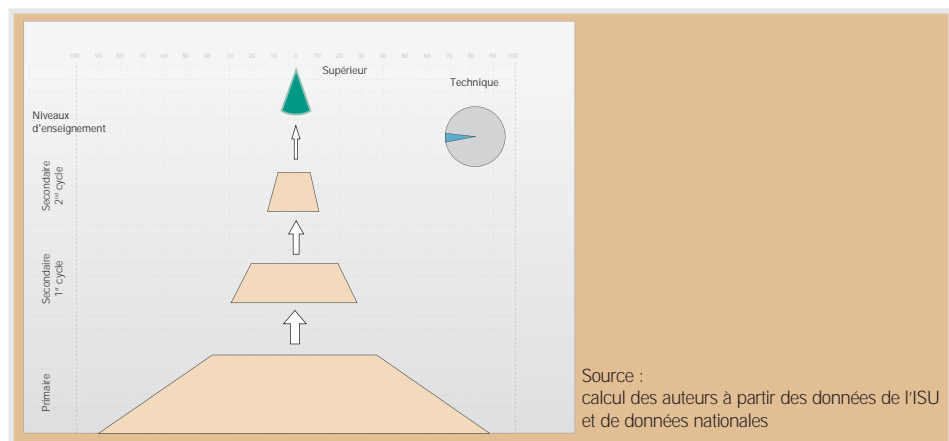
Ces pays devront certainement œuvrer en priorité pour **améliorer l'accès à l'école primaire, en suivant de près la question de la rétention** (dans la moyenne des autres pays, donc insuffisante pour atteindre la SPU).

■ **Tableau 2.8 : Les pyramides «Tour Eiffel» : Tchad, Angola⁴¹, Mozambique, Sénégal, Madagascar, Guinée-Bissau, Mauritanie, Ethiopie**

Principales caractéristiques	Moyenne du groupe (%)	Moyenne pays à TAP <60%
Un accès en 1 ^{ère} année quasi universel (TBA)	95,2	80,5
Une rétention en cours de cycle primaire très faible (Taux de rétention)	49,5	66,3
Une part de l'enseignement technique dans le secondaire légèrement moins élevée que la moyenne	3,2	7,9

Source : calcul des auteurs à partir des données de l'ISU et de données nationales

■ **Schéma 2.6 : Les pyramides «Tour Eiffel»**



39 Parmi les 28 pays à TAP inférieur à 60, les pays suivants ont été écartés de la classification pour cause de données indisponibles ou incohérentes : Sierra Leone, Libéria.

40 Pour la RDC, le taux de transition secondaire 1→secondaire 2, le TBS du secondaire et la part du technique dans les effectifs du secondaire ne sont pas disponibles.

41 On ne dispose pas pour l'Angola de la part du technique dans les effectifs du secondaire.

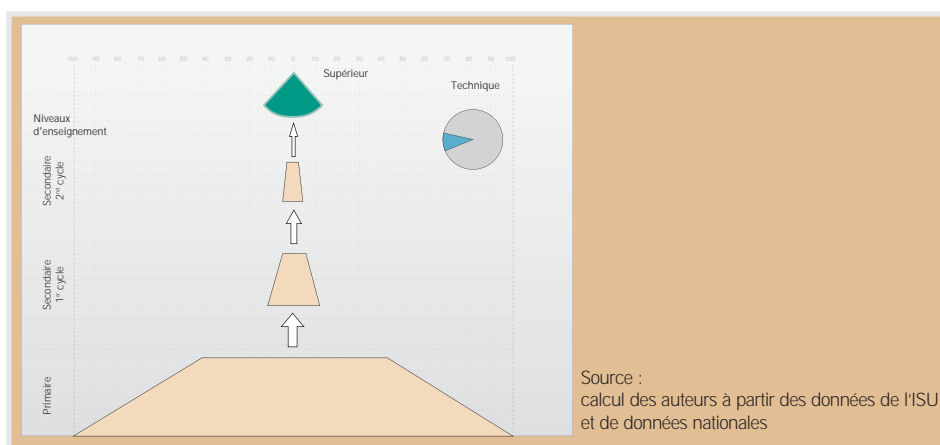
Ces pays devront certainement agir **en priorité sur la rétention à l'école primaire**, frein actuel à la SPU. Suivant les pays et les zones à l'intérieur de chaque pays, ceci passera **soit par des politiques d'offre** (compléter les écoles primaires) **soit par des politiques d'actions sur la demande** (sensibilisation des communautés, réduction du redoublement...) soit par les deux⁴².

■ **Tableau 2.9** : Les pyramides «aztèques» : *Burundi, Rwanda, Tanzanie*⁴³

Principales caractéristiques	Moyenne du groupe (%)	Moyenne pays à TAP <60%
Un accès en 1 ^{re} année quasi universel (TBA)	95,5	80,5
Un secondaire très peu développé (TBS)	13,6	23,1
Une transition primaire→secondaire assez faible (Taux de transition)	37,7	69
Une part de l'enseignement technique dans le secondaire légèrement plus élevée que la moyenne	10,4	7,9

Source : calcul des auteurs à partir des données de l'ISU et de données nationales

■ **Schéma 2.7** : Les pyramides «aztèques»



Ces pays se distinguent principalement sur deux points : **un taux de transition primaire→secondaire moins élevé que la moyenne**, signe d'une **régulation des flux d'élèves plus importante**, et **une part d'enseignement technique dans le secondaire plus importante**.

■ **Tableau 2.10** : Les pyramides «toboggans» : *Guinée, Côte d'Ivoire*⁴⁴, *Zambie, Comores, Soudan, Congo, Erythrée, Gabon, Bénin*

Principales caractéristiques	Moyenne du groupe (%)	Moyenne pays à TAP <60%
Un taux d'achèvement du primaire légèrement plus élevé (TAP)	51,7	41,5
Une transition primaire→secondaire plus élevée (Taux de transition)	85,4	69
Un secondaire relativement plus développé (TBS)	31,7	23,1
Un enseignement supérieur plus développé (Nombre d'étudiants pour 100 000 habitants)	422	299

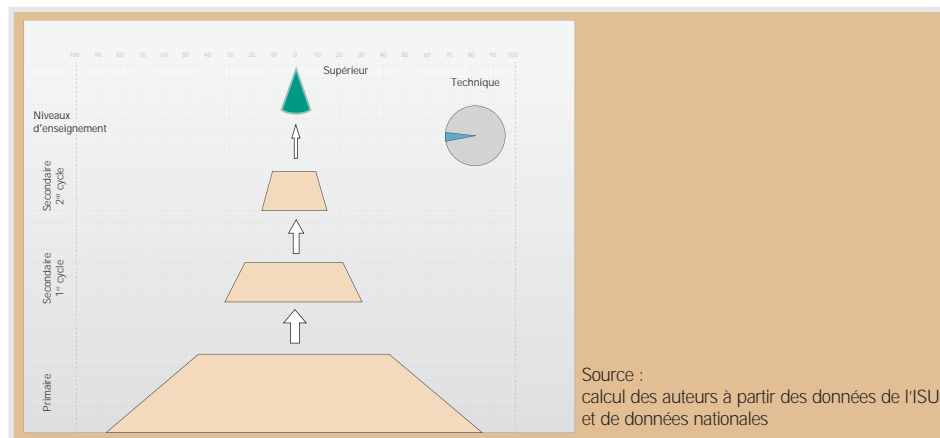
Source : calcul des auteurs à partir des données de l'ISU et de données nationales

42 Pour plus d'informations sur les meilleurs moyens d'améliorer la rétention au Sénégal, voir Amelewonou et al (2004).

43 On ne dispose pas pour la Tanzanie du TBS du secondaire.

44 Le TBS au secondaire pour la Côte d'Ivoire n'est pas disponible.

■ Schéma 2.8 : Les pyramides «toboggans»



Ce sont les pays qui présentent les pyramides les plus «continues»; le système éducatif perd des élèves sur l'ensemble de l'enseignement, autant à l'intérieur des cycles qu'entre chaque cycle d'enseignement. Il n'existe pas de gestion des flux d'élèves entre les cycles, c'est le système et les individus qui sont les premiers décideurs. Ces pays auront donc tout intérêt à **1- faire les efforts sur la rétention en cours de cycle primaire pour atteindre la SPU** et **2- mettre en place une véritable politique de gestion des flux pour générer une pyramide scolaire plus équilibrée, plus génératrice de réduction de la pauvreté et mieux adapté à un marché de l'emploi contraint (base universelle et niveaux terminaux de l'éducation en fonction du marché de l'emploi).**

2.2 Dynamiques actuelles : en route pour la SPU ?

Le cadre d'action de Dakar accorde une place centrale à l'enseignement primaire parmi les objectifs de l'Education Pour Tous. Ce niveau d'enseignement a également une importance capitale, en terme d'impact sur le développement économique et social (section 1) en particulier dans les pays africains, où les rendements de l'enseignement primaire sont beaucoup plus élevés que ceux des autres niveaux. **L'éducation primaire devrait donc être une priorité dans les politiques nationales d'éducation.** Qu'en est-il à l'heure actuelle ? Les tendances observées orientent-elles le continent africain vers l'objectif de Dakar à l'horizon 2015 ?

La présente partie essaye d'analyser la réalité de cette priorité en regardant dans un premier temps l'évolution comparée des effectifs selon les différents cycles. Sont ensuite introduites les questions de gestion des flux entre cycles avant de terminer sur une projection du taux d'achèvement du primaire à l'horizon 2015, compte tenu des conditions actuelles de scolarisation.

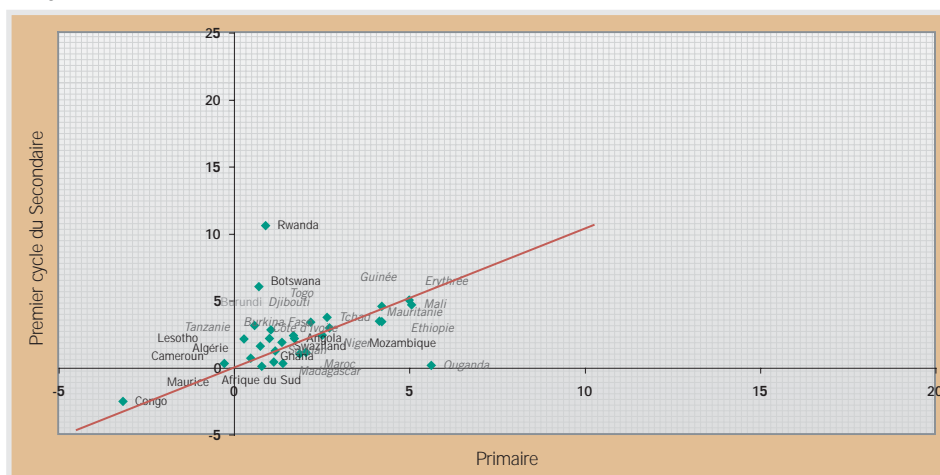
2.2.1 Evolution des effectifs : une priorité peu marquée pour le primaire

Le bilan dressé en 2000 a permis de constater que les objectifs de Jomtien n'avaient pas été atteints. Les États ont-ils depuis accordé la priorité des actions dans le domaine de l'éducation à l'enseignement primaire ? Pour répondre à cette question on peut déjà comparer le taux d'accroissement du nombre d'élèves au sein de chaque cycle et le comparer avec celui de l'enseignement primaire. La section 3 se chargera d'étudier la part du primaire par rapport à celles des autres niveaux dans les ressources allouées à l'éducation.

Les graphiques 2.14 et 2.15 montrent l'évolution des effectifs des élèves du primaire et du premier cycle du secondaire respectivement entre 1990/91 et 1998/99 (soit 2 ans avant l'horizon fixé pour l'atteinte des objectifs de Jomtien) et 1998/99 et 2002/03. Les graphiques 2.16 et 2.17 présentent la même analyse pour la comparaison primaire/secondaire second cycle et enfin les graphiques 2.18 et 2.19 font référence à la comparaison primaire/supérieur.

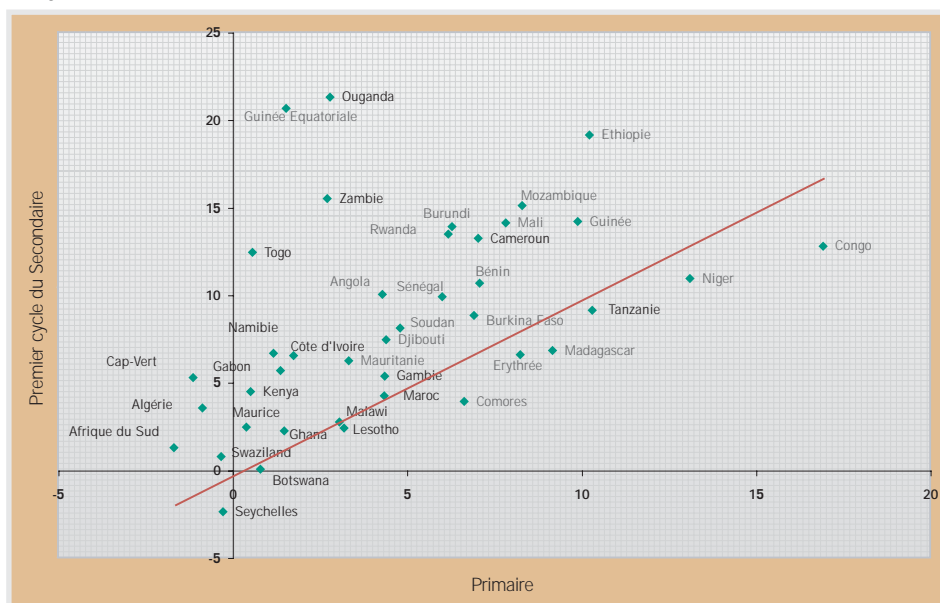
Les pays qui se situent sur la droite oblique pour chacun de ces graphiques sont ceux pour lesquels l'expansion du primaire entre les deux dates a été la même que celle de l'autre cycle considéré. Ceux qui se situent en dessous de cette droite ont plus développé le primaire que l'autre cycle d'étude, et inversement pour ceux situés au dessus de la droite.

■ **Graphique 2.14 : Variation annuelle moyenne du nombre d'élèves dans le primaire et dans le premier cycle du secondaire entre 1990/91 et 1998/99 (en %)**



Source : calcul des auteurs à partir des données de l'ISU et de données nationales

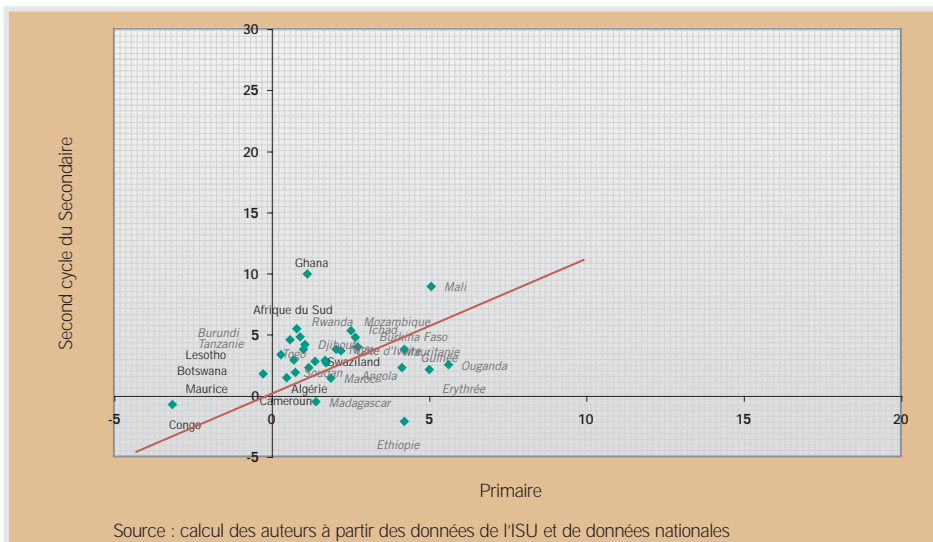
■ **Graphique 2.15 : Variation annuelle moyenne du nombre d'élèves dans le primaire et dans le premier cycle du secondaire entre 1998/99 et 2002/03 (en %)**



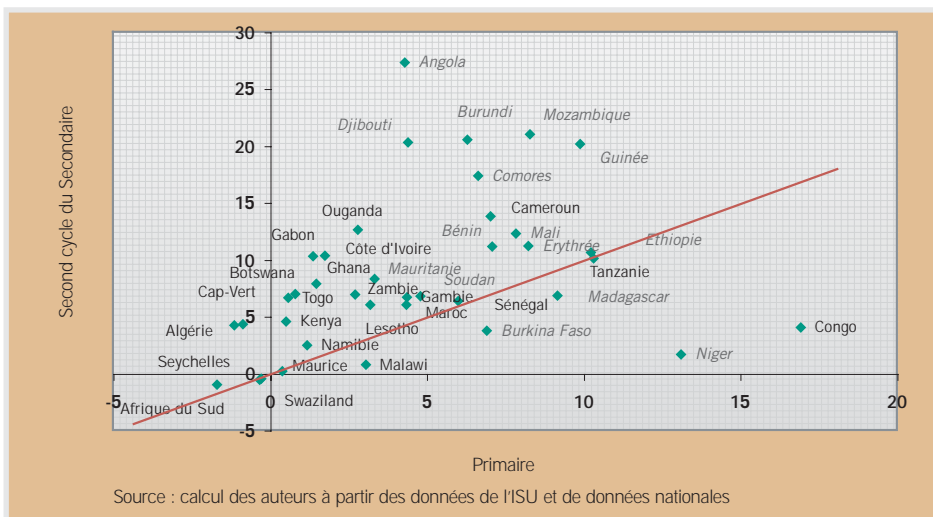
Source : calcul des auteurs à partir des données de l'ISU et de données nationales

Une dynamique comparative dans l'accroissement des flux d'élèves qui est loin de marquer une priorité pour l'enseignement primaire. Cette tendance ne va pas en s'améliorant, malgré les engagements du forum de Dakar.

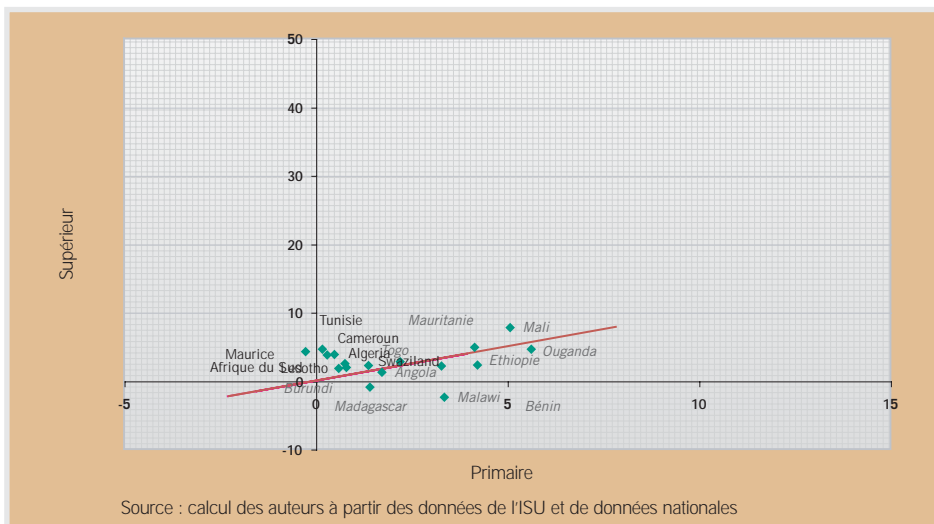
■ Graphique 2.16 : Variation annuelle moyenne du nombre d'élèves dans le primaire et dans le second cycle du secondaire entre 1990/91 et 1998/99 (en %)



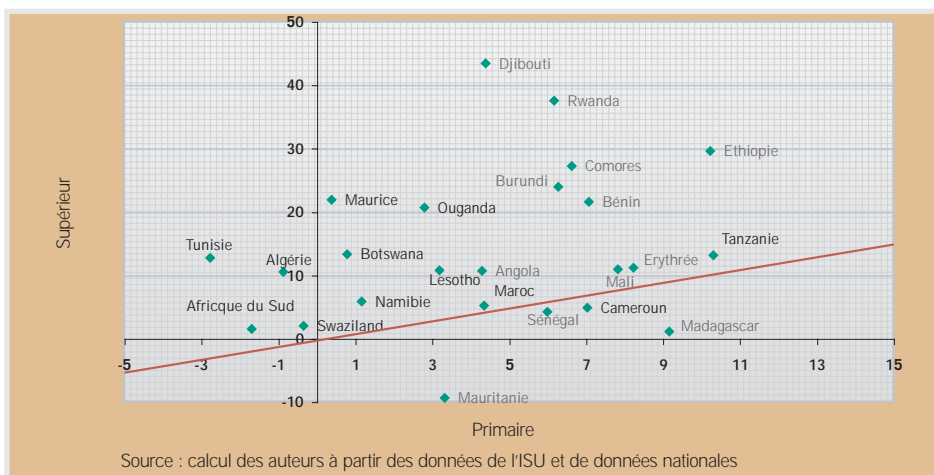
■ Graphique 2.17 : Variation annuelle moyenne du nombre d'élèves dans le primaire et dans le second cycle du secondaire entre 1998/99 et 2002/03 (en %)



■ **Graphique 2.18** : Variation annuelle moyenne du nombre d'élèves dans le primaire et dans le supérieur entre 1990/91 et 1998/99 (en %)



■ **Graphique 2.19** : Variation annuelle moyenne du nombre d'élèves dans le primaire et dans le supérieur entre 1998/99 et 2002/03 (en %)



L'analyse de ces trois séries de graphique est similaire. **La comparaison du développement du cycle primaire par rapport à celui des cycles post-primaire est globalement en défaveur du primaire.** En effet, les pays qui se situent en dessous de la bissectrice sont ceux pour lesquels le primaire s'est développé plus vite que l'autre cycle d'enseignement considéré. Or, ces pays sont globalement minoritaires, que l'on se réfère au secondaire 1, au secondaire 2 ou au supérieur. Si cette situation peut se comprendre pour des pays proches de la Scolarisation Primaire Universelle, qui pouvaient alors accorder plus d'importance aux autres cycles d'enseignement, elle se justifie moins pour des pays qui en sont éloignés (cf. conclusions de la section 1). Or, le constat d'une progression plus grande dans le post-primaire demeure même lorsque l'on se limite aux pays éloignés de la SPU (pays à TAP inférieur à 50% en début de période, représentés en gris sur le graphique).

Sur la période 1998/99-2002/03 (cf. graphique 2.15, 2.17 et 2.19), les pays ayant un faible taux d'achèvement et dont les effectifs du primaire progressent moins que ceux des autres

cycles sont encore plus nombreux que sur la période 1990/91-1998/99. L'écart entre le rythme d'expansion du primaire et celui des autres cycles d'enseignement est donc encore plus important que par le passé.

Ainsi, si l'analyse comparée des périodes 1990/91-1998/99 et 1998/99-2002/03 va dans le même sens, une absence de véritable priorité pour le cycle primaire, le bilan est encore plus marqué sur la période la plus récente. Le nombre de pays à faible taux d'achèvement du primaire ayant développé les niveaux post-primaires plus fortement que le primaire est plus élevé entre 1998/99 et 2002/03 qu'entre 1990/91 et 1998/99. La croissance démographique et l'augmentation (lente) de l'achèvement du primaire, sans amélioration de la régulation des flux entre les cycles, peuvent en partie expliquer cette situation.

2.2.2 Gestion des flux : rétention et transition

Le tableau 2.11, tiré de «Questions de soutenabilité financière concernant le développement de l'enseignement secondaire dans les pays d'Afrique subsaharienne» d'Alain Mingat (2004d), présente des estimations de l'évolution des effectifs dans le secondaire, sous l'hypothèse de SPU en 2015 et en fonction de deux scénarii : i) le maintien d'ici à 2015 des taux de transition primaire→secondaire 1 et secondaire 1→secondaire 2, et ii) le passage de ces taux à 100%.

■ Tableau 2.11 : Les effectifs du secondaire (en milliers) en 2015 selon plusieurs scénarii dans les 10 pays

Pays	Achèvement du Primaire 2001-2015	Premier cycle secondaire					Second cycle secondaire							
		2001		Maintien Taux Transition (a)		Taux de Transition = 100 % (b)	2001		(a) + Maintien Taux Transition		(b) + Maintien Taux Transition		(b) + Taux Transition = 100 %	
		Nbre X	Nbre	Nbre/X	Nbre	Nbre/X	Nbre Y	Nbre	Nbre/Y	Nbre	Nbre/Y	Nbre	Nbre/Y	Nbre
Togo	1,8	210	412	2	507	2,4	42	77	1,8	94	2,2	214	5,1	
Cameroun	2,5	468	1 262	2,7	2 233	4,8	151	345	2,3	620	4,1	1 108	7,3	
Mozambique	2,8	327	1 040	3,2	1 679	5,1	179	701	3,9	1 326	7,4	2 493	13,9	
Bénin	2,8	222	862	3,9	1 078	4,9	41	154	3,8	194	4,7	552	13,5	
Sénégal	3	210	717	3,4	1 353	6,4	62	190	3,1	358	5,8	667	10,8	
Mauritanie	3	45	181	4	324	7,2	29	82	2,8	140	4,8	162	5,6	
Rwanda	3,5	96	368	3,8	884	9,2	57	236	4,1	560	9,8	740	13	
Madagascar	3,6	316	1 350	4,3	2 150	6,8	66	309	4,7	480	7,3	930	14,1	
Mali	4,9	181	806	4,5	1 203	6,6	58	215	3,7	321	5,5	886	15,3	
Niger	7,9	85	1 026	12,1	1 555	18,3	17	132	7,8	200	11,8	694	40,8	
Ensemble	3,6	2 160	8 024	3,7	12 966	6	702	2 441	3,5	4 293	6,1	8 446	12	

Source : Mingat (2004d).

Ainsi, sur l'ensemble de ces 10 pays, maintenir à la fois le taux de transition primaire→secondaire 1 et secondaire 1→secondaire 2 reviendrait à multiplier les effectifs de chacun de ces deux niveaux respectivement par 3,7 et 3,5, alors que le volume d'élèves dans le primaire sera déjà multiplié par 3,6 si on atteint la Scolarisation Primaire Universelle. **Le développement simultané de ces trois cycles semble irréaliste d'un point de vue logistique et financier.** Le scénario de l'universalisation du premier cycle du secondaire conduit même à une multiplication des effectifs de ce cycle par 6.

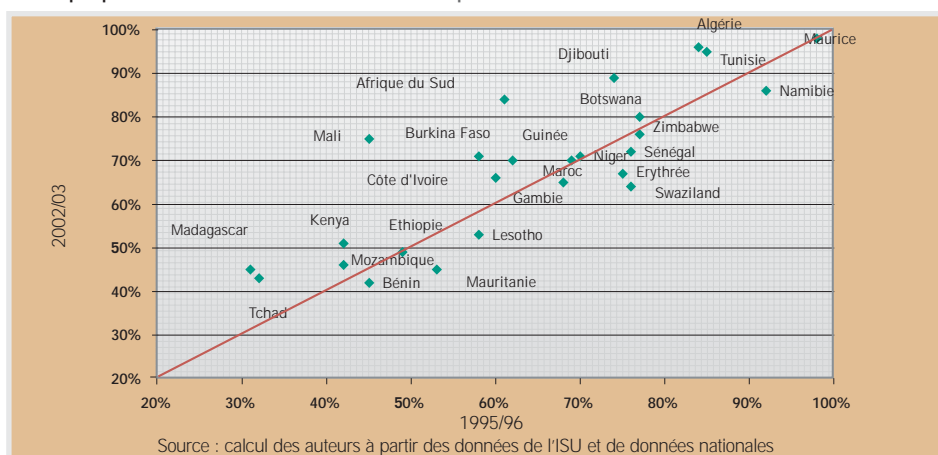
Ainsi, la régulation entre les différents cycles devra absolument être prise en compte dans les politiques éducatives futures, comme le montrera la section 3.

Ce tableau nous montre également l'importance de relier la rétention qui a cours dans un cycle (la SPU implique une rétention de 100% dans le primaire) et la transition de ce cycle avec le suivant.

2.2.2.1 Evolution de la rétention au primaire et de la transition vers le secondaire

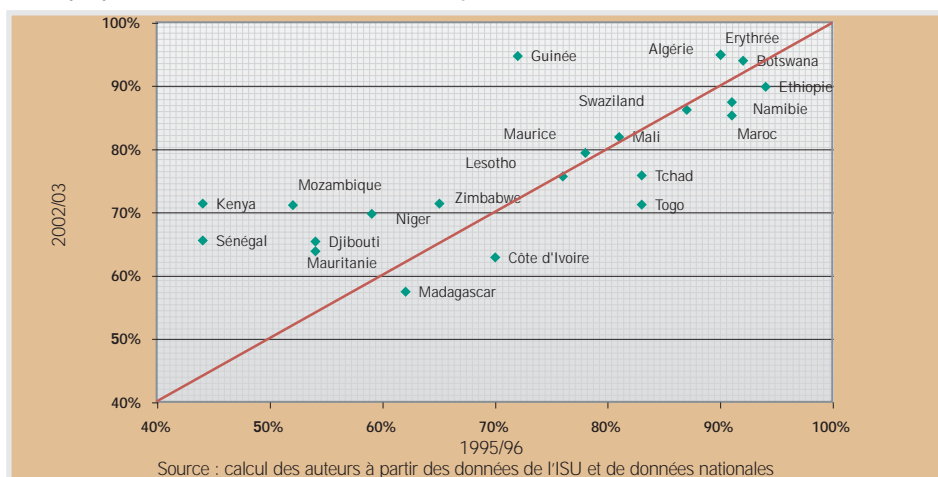
Le graphique 2.20 met en regard les taux de rétention du primaire de 1995/96 et 2002/03 (ou années avoisinantes). Nous ne considérons par la suite dans cette partie que les pays où le taux d'achèvement en 2002/03 (ou année proche) est inférieur à 75%.

■ Graphique 2.20 : Evolution du taux de rétention primaire entre 1995/96 et 2002/03



Une rétention au niveau du primaire qui stagne alors que la transition primaire→secondaire augmente

■ Graphique 2.21 : Evolution du taux de transition primaire → secondaire entre 1995/96 et 2002/03



La rétention a peu évolué pour la majorité des pays entre 1995/96 et 2002/03. Certains comme le Bénin, la Mauritanie, l'Erythée, le Lesotho, Swaziland, le Sénégal et la Namibie ont même observé une régression. En revanche, les pays comme l'Algérie, le Burkina Faso, Djibouti le Mali et l'Afrique du Sud ont fortement amélioré leur rétention. Dans une moindre mesure le Tchad, le Kenya et Madagascar, malgré un niveau actuel faible, ont progressé.

Etant donné qu'au delà de l'accès à l'école primaire il est important que les élèves atteignent la dernière année de ce cycle, **toute stagnation ou même dégradation d'une rétention faible n'est pas compatible avec la volonté de mettre la priorité sur le primaire.**

On peut réaliser le même type d'analyse grâce au graphique 2.21 qui décrit l'évolution du taux de transition primaire→secondaire toujours entre 1995/96 et 2002/03.

A l'inverse du taux de rétention, on peut voir que la transition a globalement augmenté, notamment pour les pays où elle était inférieure à 70% en 1995 sauf pour la Côte d'Ivoire et Madagascar qui ont vu la leur régresser. Pour les autres pays (i.e. ceux où la transition était supérieure à 70% en 1995), ce taux est resté assez stable, hormis pour le Togo, le Maroc la Namibie et l'Ethiopie dont la transition malgré une diminution reste toutefois élevée.

Les systèmes éducatifs ont tendance, par manque de pilotage, à subir les pressions individuelles

2.2.2.2 Rétention versus Transition

Le lien entre rétention dans le primaire et transition primaire→secondaire (graphique 2.22) est très faible. Ainsi, des pays qui ont une faible rétention peuvent avoir une transition également faible (Kenya) ou très élevée (Congo). En revanche, les fortes rétentions sont généralement associées à des taux de transition plutôt élevés.

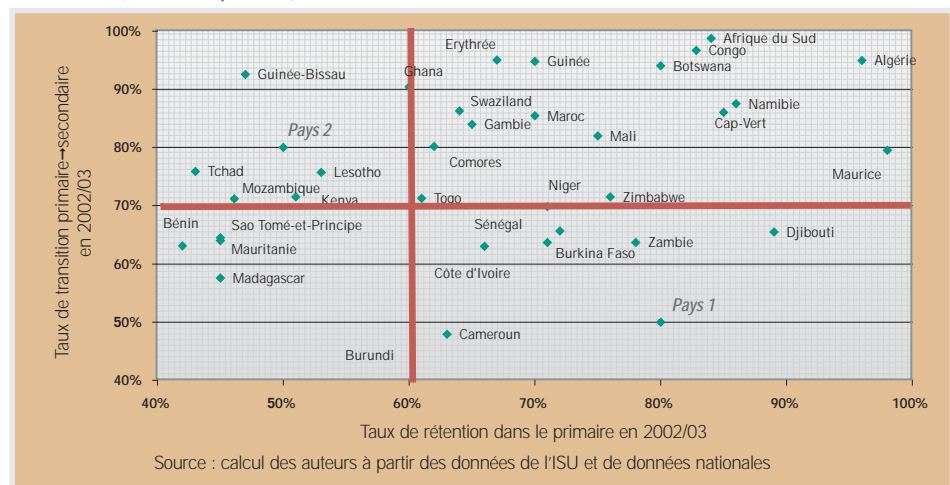
Il est important de prendre en compte à la fois la rétention et la transition pour aborder les questions de gestion des flux. Le Tableau 2.12 présentent succinctement quelques caractéristiques de deux systèmes éducatifs théoriques distincts.

■ **Tableau 2.12 : Régulation des flux - Exemples théoriques**

	Nombre d'élèves en 1 ^{re} année de primaire	Taux de rétention au primaire	Nombre d'élèves en dernière année de primaire	Taux de transition primaire secondaire	Nombre d'élève qui entrent au secondaire	Simulation du pourcentage d'enfants alphabétisés durablement par le système ⁴⁵
Pays 1	100	80%	100*80%=80	50%	80x50% = 40	62,8%
Pays 2	100	50%	100*50%=50	80%	50x80% = 40	52%

Dans le système 1, seuls 20 enfants sur 100 n'atteignent pas la fin du primaire alors que dans le système 2, ils sont 50. Ce système, plus inefficace car fortement touché par les abandons, forme en outre plus d'analphabètes potentiels. Par ailleurs, le système 1 ne pénalise pas le secondaire puisque la même proportion d'enfants y accède (40%).

■ **Graphique 2.22 : Taux de rétention dans le primaire et transition primaire→1^{er} cycle du secondaire en 2002/03 (ou années proches)**



45 On simule ce taux en prenant pour référence le pourcentage d'enfants qui seraient alphabétisés après une, deux ... six années d'étude dans un pays moyen (moyenne réalisée sur 22 pays pour lesquels on dispose d'une enquête MICS). On suppose par ailleurs que le pourcentage d'abandon est identique pour chaque année du cycle.

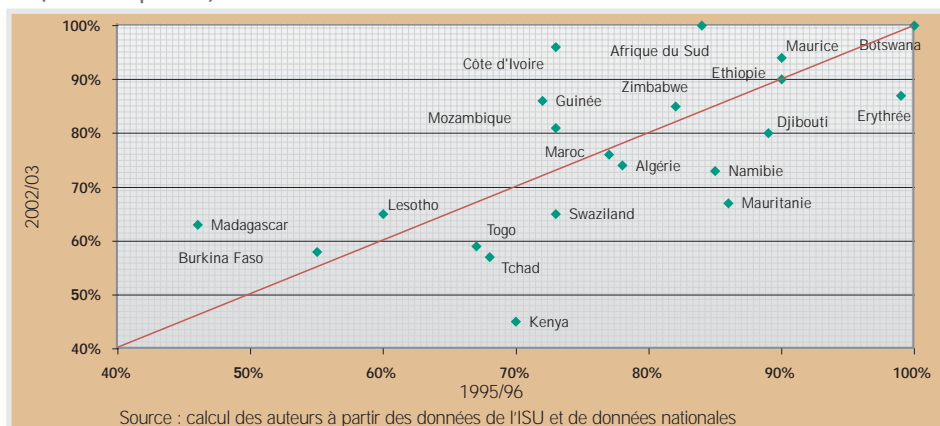
Le graphique 2.22 nous permet de déceler les pays qui se rapprochent de la deuxième catégorie, i.e. qui ont une faible rétention et une forte transition vers le collège.

Ainsi la Guinée Bissau, l’Ethiopie, le Kenya, le Lesotho, le Mozambique et le Tchad, sont parmi les pays qui, malgré une rétention au primaire faible, ont une transition primaire secondaire forte. Les politiques éducatives dans ces pays pourraient être perçues comme n’accordant pas de priorité au cycle primaire. Globalement, il aurait paru plus souhaitable de mettre en place des mesures visant à améliorer la rétention dans le primaire, sans que ce soit au détriment du développement du secondaire.

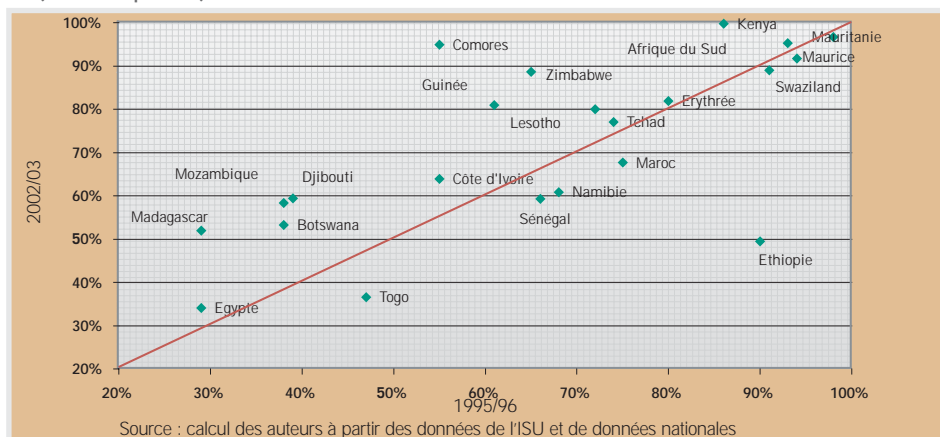
2.2.2.3 Gestion des flux au niveau du secondaire

On peut réaliser le même type d’analyse pour le lien entre collège et lycée.

■ **Graphique 2.23** : Evolution du taux de rétention au 1^{er} cycle du secondaire entre 1995/96 et 2002/03 (ou années proches)



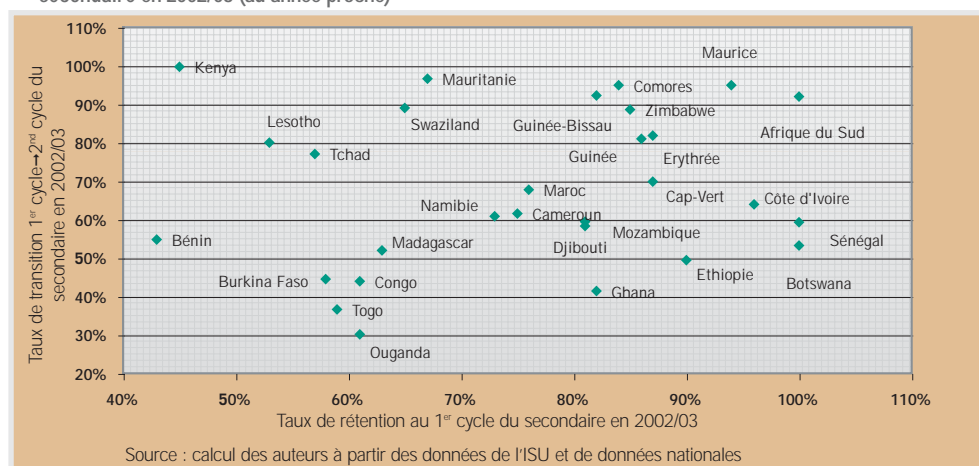
■ **Graphique 2.24** : Evolution du taux de transition 1^{er} cycle → 2nd cycle du secondaire entre 1995/96 et 2002/03 (ou années proches)



L'étude simultanée des graphiques 2.23 et 2.24 montre que **le taux de transition entre collège et lycée a plus progressé que le taux de rétention au collège** (il y a plus de pays au dessus de la diagonale dans le second graphique). La rétention au collège s'est même globalement détériorée, puisqu'elle a diminué pour certains pays pour lesquels nous disposons de données. Ceci est tout comme pour le cycle inférieur le signe d'un manque de régulation des flux, les scolarisations (et la forme de la pyramide scolaire) semblent progresser plus en fonction des pressions individuelles qu'en fonction d'un intérêt collectif traduit par des politiques publiques de gestion des flux d'élèves.

Un pilotage
des flux d'élèves
tout aussi peu marqué
au sein de
l'enseignement
secondaire

■ Graphique 2.25 : Taux de rétention au 1^{er} cycle du secondaire et taux de transition 1^{er} cycle→2nd cycle du secondaire en 2002/03 (au année proche)



Le graphique 2.25 qui met en regard la rétention (qui a cours) au collège en 2002/03 et la transition 1^{er} cycle→2nd cycle du secondaire, confirme les observations précédentes. Le lien entre ces deux grandeurs est très faible, voire inexistant. Ainsi, des pays comme l'Ouganda et le Swaziland ont une rétention au collège qui avoisine les 60%, mais le premier a une transition de 30% et le second de 89%.

Des pays comme la Mauritanie, le Lesotho, le Burundi, le Kenya et le Swaziland se caractérisent par une rétention plutôt faible (inférieure à 70%); et une transition vers le lycée relativement forte (supérieure à 70%). Or, un système qui favoriserait la rétention - et donc l'achèvement- du collège, quitte à rationaliser le passage vers le lycée, semble préférable à celui où les abandons sont très courants (pour des raisons d'efficacité interne et de réduction des gaspillages des ressources publiques). On peut également observer sur le graphique 2.25 que globalement, la transition a tendance à se stabiliser autour de 70% lorsque la rétention augmente, ce qui sous-entend que mettre l'accent sur la rétention au collège permet à terme d'augmenter le taux de transition lorsque celui-ci est faible.

2.2.3 Sur la voie de la Scolarisation Primaire Universelle en 2015 ?

Le forum de Dakar a réaffirmé en tant que priorité l'atteinte de la Scolarisation Primaire Universelle d'ici 2015, mais les tendances actuelles en matière d'accès et de rétention permettront-elles d'atteindre la Scolarisation Primaire Universelle ?

Pour répondre à cette question, des projections du taux d'accès en dernière année du primaire à l'horizon 2015 ont été réalisées pour l'ensemble des pays pour lesquels une information suffisante était disponible. Ces projections sont basées sur :

- Les conditions d'achèvement du primaire connues les plus récentes (taux d'accès en dernière année du primaire le plus récent et plus tôt en 2000)
- Les conditions d'admission les plus récentes connues (Taux brut d'admission le plus récent dans la limite de l'année 2000)
- Les conditions moyennes de rétention sur le cycle primaire observées sur la période 2000-2003.

La méthode présente donc l'avantage d'être basée sur **les conditions de scolarisation actuelles**. Plus exactement, elle permet de calculer le TAP auquel on parviendrait en 2015 si les conditions continuaient à évoluer au même rythme que sur les six dernières années (environ) sur lesquels on a pu mesurer les dernières évolutions.

■ Encadré 2.3 : Méthode de projection du taux d'achèvement

On considère un cycle primaire, d'une durée d , dont on cherche à anticiper le taux d'accès en dernière année à l'horizon 2015 sur la base des tendances récentes.

La méthode utilisée se base sur :

- le taux d'achèvement du primaire en 2002/03, ou année proche (TAP_{2002})
- le taux brut d'admission au primaire en 2002/03, ou année proche (TBA_{2002})
- le taux de rétention moyen (TRM) observé sur la période 2000-2003 (ou période proche), calculé comme étant la moyenne des taux de rétention au primaire (TR; ou pourcentage d'enfants qui arrivent en dernière année parmi ceux qui sont rentrés en première année) observés sur cette même période.

$$TRM = \frac{1}{\sum_{t=2000}^{2003} I_t} \sum_{t=2000}^{2003} TR_t \times I_t$$

Chaque taux de rétention est calculé à l'aide de la méthode pseudo longitudinale⁴⁶.

$$TR_t = \prod_{\text{Ensemble des classes du cycle}} \frac{\text{Nouveaux Entrants dans une classe donnée, l'année } t}{\text{Nouveaux Entrants en classe précédente, l'année précédente } (t-1)}$$

I_t est une variable indicatrice qui vaut 1 si l'observation de la rétention est disponible sur l'année t , 0 si elle ne l'est pas. Ainsi, on ne calcule les TRM qu'avec les années pour lesquelles ce taux est disponible, puisqu'en pratique, rares se sont avérés les cas où l'information était présente pour les quatre années consécutives.

Le fait d'utiliser une rétention moyenne plutôt que celle observée pour la dernière année disponible permet de lisser une donnée qui pourrait être un cas particulier ou un accident de parcours.

Une fois le taux de rétention moyen calculé, il est appliqué au taux brut d'admission, ce qui donne une première estimation du Taux d'accès en dernière année du primaire pour l'année de base + la durée du cycle (par exemple, si le dernier TBA disponible est celui en 2002/03 et que le cycle primaire dure 6 ans, on obtient une estimation de TAP de 2007/08) :

$$TAP_{2002+d-1} \sim TBA_{2002} \times TRM$$

La progression estimée entre cette année de base et l'année de première projection est ensuite appliquée (de manière linéaire) à la période restante jusqu'en 2015/16

$$TAP_{2015} = TAP_{2002+d-1} + (2015 - (2002 + d - 1)) \times \left[\frac{TAP_{2002+d-1} - TAP_{2002}}{(2002 + d - 1) - 2002} \right]$$

Nous avons donc

$$TAP_{2015} = TBA_{2002} \times TRM + (2015 - (2002 + d - 1)) \times \left[\frac{TBA_{2002} \times TRM - TAP_{2002}}{d - 1} \right]$$

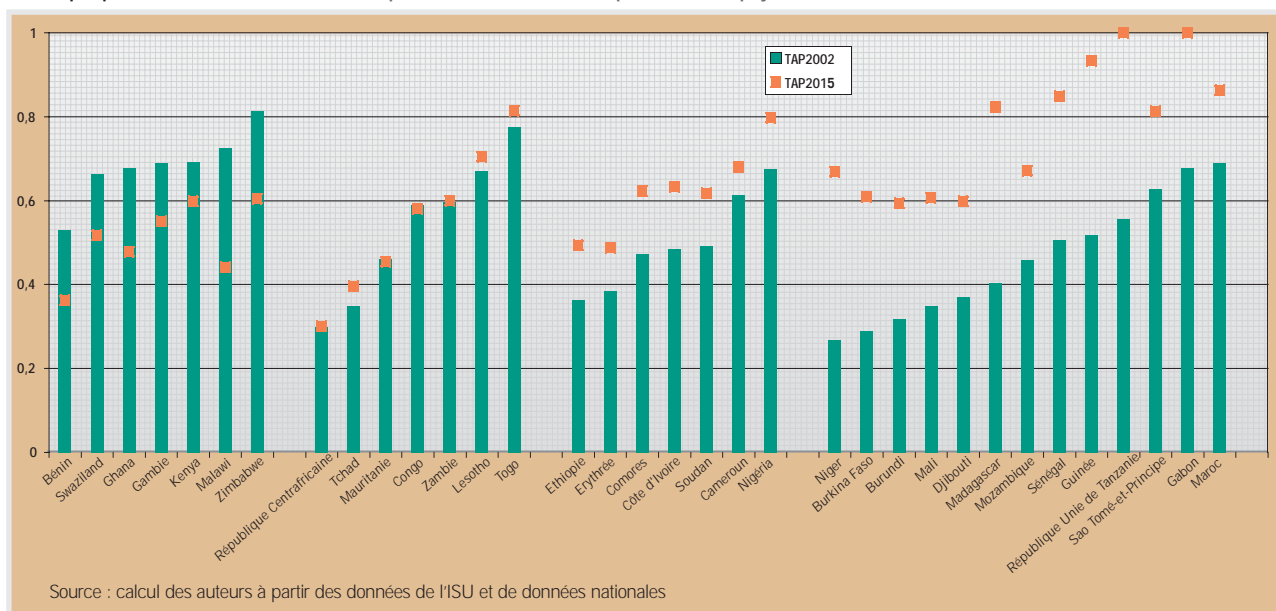
Certains pays ne sont pas pris en compte dans les projections :

- Les pays pour lesquels la structure d'information disponible était trop fluctuante, insuffisante voire non disponible : Angola, Guinée Bissau, Guinée Equatoriale, Libéria, Ouganda, République Démocratique du Congo, Rwanda, Sierra Leone, Somalie ;
- Les pays dont le taux d'accès en dernière année du primaire dépasse 90%, pays considérés comme ayant atteint la SPU ou en étant proche. Les projections auraient alors tendance à exacerber l'effet de seuil, observé ces dernières années, lié au moindre effort à mettre en œuvre compte tenu de la moindre distance à parcourir pour atteindre l'objectif : Cap Vert, Libye, Namibie, Maurice, Seychelles, Algérie, Afrique du Sud, Botswana, Egypte, Tunisie

L'exercice a donc été mené sur 34 pays. Les résultats sont présentés dans le graphique 2.27.

⁴⁶ voir Reuge (2004b)

■ Graphique 2.26 : Taux d'achèvement du primaire à l'horizon 2015 pour certains pays africains



La classification des pays selon le niveau de progression permet d'obtenir quatre groupes :

Si la SPU est déjà une réalité pour un petit nombre de pays, les tendances actuelles ne sont pas rassurantes pour la majeure partie du continent

- Les pays présentant **une tendance à la baisse** de leur accès en dernière année du primaire et pour lesquels les conditions actuelles de scolarisation conduisent à un éloignement par rapport à l'objectif de 2015. Parmi ces pays, certains ont un niveau d'achèvement relativement élevé (Malawi, Zimbabwe).
- Les pays présentant **une faible augmentation** (moins de 5 points de pourcentage d'ici à 2015) de leur taux d'accès en dernière année du primaire. Cette situation pourrait sembler normale pour des pays à TAP élevé, mais cette progression paraît insuffisante pour d'autres pays, tels le Tchad, la Centrafrique ou encore la Mauritanie puisqu'ils sont à des niveaux d'achèvement actuellement faibles.
- Les pays montrant **une évolution moyenne** (entre 5 et 15 points de pourcentage d'ici à 2015) : là encore la situation est moins préoccupante pour les pays à achèvement relativement élevé mais elle concerne également des pays à achèvement faible, comme l'Ethiopie, l'Erythré, les Comores, la Côte d'Ivoire et le Soudan, ce constat est inquiétant.
- Enfin les pays pour lesquels on peut anticiper **une forte évolution** (supérieure à 15 points de pourcentage), dont certains sont à un achèvement actuel faible (Niger ou Burkina Faso). De fortes progressions amènent certains pays à l'objectif de 2015 (Gabon, Tanzanie).

Le niveau d'achèvement anticipé nous permet donc de voir si au regard de l'ensemble des situations, les tendances actuelles mettent les pays en phase avec l'objectif de 2015. Le tableau 2.13 résume la situation.

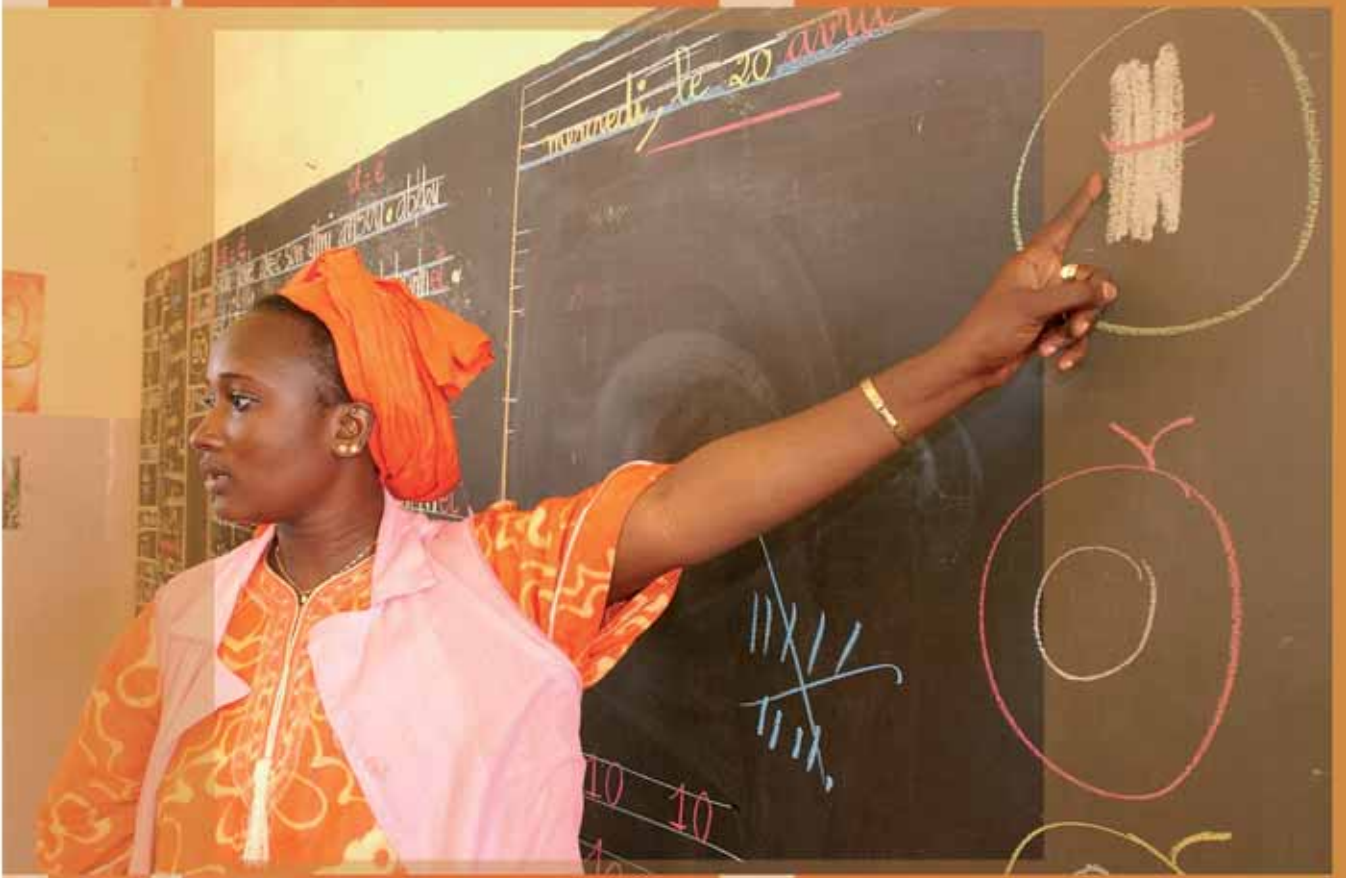
■ **Tableau 2.13 : Classification des pays selon les tendances actuelles vers l'objectif de 2015**

	TAP 2015 >= 90%	75% <= TAP 2015 < 90%	TAP 2015 < 75%
TAP 2002/03 élevé (supérieur à 75%)	Algérie, Afrique du Sud, Botswana, Cap Vert, Egypte, Maurice, Namibie, Libye, Seychelles, Tunisie	Togo	Zimbabwe
TAP 2002/03 moyen (entre 50% et 75 %)	Tanzanie, Gabon, Guinée	Nigeria, Maroc, Sénégal, Sao Tome-et-Principe	Congo, Gambie, Ghana, Cameroun, Kenya, Lesotho, Malawi, Bénin, Swaziland, Zambie
TAP 2002/03 faibles (inférieur à 50%)		Madagascar	Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Comores, Tchad, République Centrafricaine, Mali, Burundi, Burkina Faso, Mauritanie, Mozambique, Niger, Soudan, Côte d'Ivoire

Les résultats sont dans l'ensemble préoccupants. En effet si les conditions actuelles d'admission et surtout de rétention ne montrent pas de changement significatif, 30 pays (sur 44) ne seront pas en mesure d'être au rendez-vous de 2015 (leur TAP sera inférieur à 90%). 25 d'entre eux devraient même avoir un accès en dernière année du cycle primaire inférieur à 75% même si l'on compte parmi ceux-ci des pays présentant des niveaux de progression élevés. En effet des pays comme le Niger, le Burkina Faso ou encore le Mali affichent d'ores et déjà des progrès considérables, partant par ailleurs d'un niveau de couverture très bas.

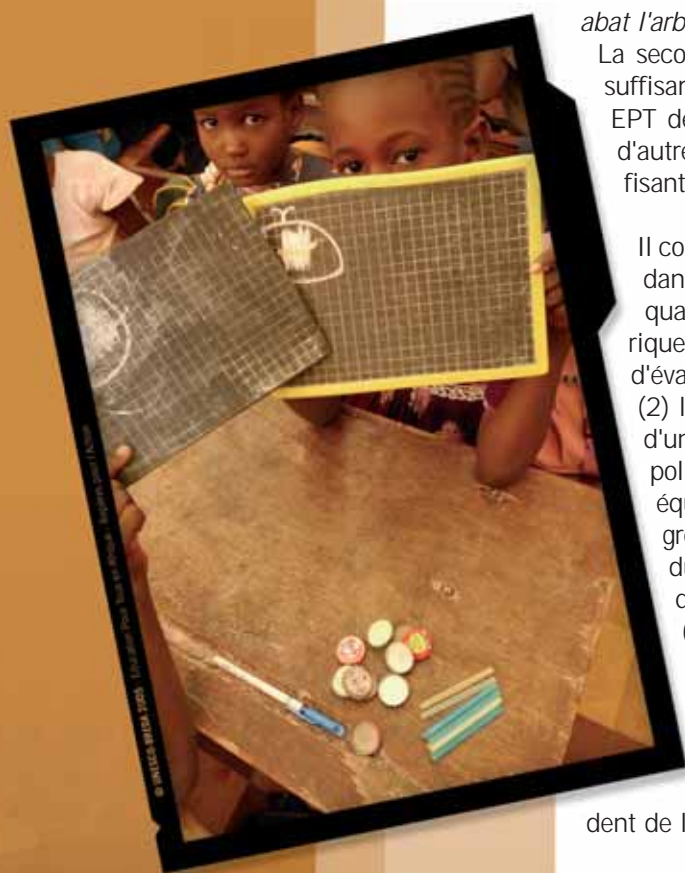
Il est important de préciser, en particulier pour les cas qui ne sont pas sur la bonne voie, que ces projections sont valables pour les pays qui maintiendraient leurs conditions de scolarisation dans l'état actuel des choses. Or, comme le montrera la section 3, des marges de manœuvres sur les politiques sont possibles pour améliorer de manière significative accès et rétention au sein du cycle primaire afin qu'un plus grand nombre de pays soit au rendez-vous de 2015.

Du point de vue de l'accroissement des effectifs, le bilan de 2000 et les nouveaux engagements n'ont donc pas modifié la priorité accordée au primaire. Dans bon nombre de pays, les niveaux post-primaire continuent à voir leurs effectifs progresser plus vite que ceux du primaire. Les tendances actuelles de progression du niveau primaire doivent être accélérées. La section 3 qui suit va tenter de pointer les politiques éducatives permettant cette accélération.



S e c t i o n 3

Parvenir aux résultats : options et priorités pour les politiques publiques



*La SPU
nécessite
des ressources,
une bonne
utilisation de
celles-ci et
une gestion
efficace*

La première section a montré qu'aucun pays ne se développait économiquement et humainement sans se rapprocher de la Scolarisation Primaire Universelle. Le franchissement du seuil de 70-75% pour le taux d'achèvement du primaire semble même constituer le déclencheur d'une formation de capital humain vecteur à la fois de réduction de la pauvreté et de diminution des disparités. Comme on dit au Cameroun : "C'est le dernier coup de hache qui abat l'arbre".

La seconde section a observé que si certains pays progressaient suffisamment pour espérer atteindre, conformément aux objectifs EPT de Dakar et du Millénaire de New York, la SPU en 2015, d'autres montraient des tendances récentes de croissance insuffisantes.

Il convient maintenant d'examiner les politiques clés en vigueur dans les pays et de comparer leur efficacité en termes de quantité, de qualité et d'équité. L'approche comparative empirique permet d'identifier les facteurs clés de réussite et ainsi d'évaluer (1) les contraintes existant dans chacun des pays et (2) les marges de manœuvre des systèmes pour se rapprocher d'une Scolarisation Primaire Universelle de qualité et d'une politique de l'ensemble du secteur de l'éducation à la fois équilibrée et efficace. L'idée sous-jacente est que les progrès passent dans bon nombre de pays par un renforcement du pilotage des systèmes éducatifs par la puissance publique sur la base d'options de politiques éducatives choisies (et non plus subies), discutées nationalement et acceptées par tous pour leur impact sur l'intérêt collectif et le développement durable. Les tendances passées, insuffisantes dans beaucoup de pays, peuvent être accélérées sous l'impulsion de politiques publiques d'éducation plus efficaces. Ce sont les options prises aujourd'hui qui décident de l'Afrique de demain.

Considérant que la réussite des systèmes éducatifs passe par (1) un niveau suffisant de ressources, (2) une utilisation efficace des ressources et (3) la mise en œuvre réussie d'une éducation de qualité grâce à une bonne gestion, cette section s'articule en trois parties. La première partie examine la mobilisation des ressources pour le secteur éducation. La seconde partie analyse les différentes options (plus ou moins efficaces) de politiques à l'intérieur d'une contrainte budgétaire d'ensemble pour le secteur de l'éducation. Cette partie traite notamment la question des différents arbitrages auxquels font face les décideurs politiques ainsi que la question cruciale de la gestion des flux d'élèves. Enfin, la troisième partie s'intéresse aux questions de gestion des systèmes sous le double spectre de l'allocation des moyens dans les écoles et celui de la transformation de ces moyens en résultats scolaires (qualité et rétention).

3.1 Une mobilisation suffisante de ressources : une priorité budgétaire pour l'éducation cohérente avec les engagements en faveur de l'EPT

Même si des ressources extérieures sont nécessaires dans bon nombre de pays pour atteindre les grands objectifs d'éducation (UN Millenium Project 2005b, Gersher 2005, Bruns et *alii* 2003), l'essentiel des financements pour les dépenses courantes du secteur de l'éducation est issu des ressources domestiques. Une mesure communément utilisée de l'effort d'une nation en faveur du développement de son système éducatif est la part du PIB (la richesse nationale) allouée aux dépenses courantes publiques d'éducation. Ce choix permet de se positionner en référence aux ressources disponibles nationalement (comme le font les autres secteurs sociaux) et dans une perspective à long terme de soutenabilité domestique des politiques publiques.

L'examen des dépenses publiques courantes d'éducation en % du PIB pour l'ensemble des pays africains montre des différences extrêmement importantes. Sur le continent, les dépenses courantes publiques d'éducation s'étendent de 0,4% du PIB (RDC) à 9,6% (Lesotho). La médiane⁴⁷ sur le continent africain vaut 3,2%. Si l'on considère les dépenses publiques totales (y compris les dépenses d'investissement), la moyenne inter-pays s'établit en Afrique à 3,9% du PIB, supérieure à la moyenne asiatique (3,2%) mais inférieure à celles observées sur les autres continents (4,3% en Amérique du Sud, 5,2% en Europe, 5,6% en Océanie et 5,7% en Amérique du Nord-Caraïbes).

Les différences entre pays dans le niveau de ressources disponibles pour l'éducation sont la combinaison de différences inter-pays sur deux facteurs : (1) sur la capacité «macro-économique/fiscale» du gouvernement à s'approprier les ressources nationales (facteur exogène pour le secteur de l'éducation) et (2) sur la priorité accordée à l'éducation qui s'exprime par l'allocation budgétaire qui lui est consacrée, relativement à l'ensemble des budgets alloués (en effet le ou les ministères d'éducation ne sont pas les seuls ministères «dépendants» et chacun négocie pour obtenir les arbitrages budgétaires les plus favorables). Dans les pays où les dépenses d'éducation sont en-deçà de ce qu'elles pourraient être, les moyens d'agir pour augmenter les ressources dépendent de la situation du pays sur les deux précédents points.



47 La médiane d'une série de valeurs est la valeur qui se trouve au milieu : la moitié des pays africains ont une valeur supérieure à la médiane et l'autre moitié une valeur inférieure.

■ Tableau 3.1 : Contraintes macroéconomiques et priorité budgétaire pour l'éducation

		Priorité budgétaire pour l'éducation					
		FAIBLE (dépenses publiques courantes éducation < 20% des ressources internes Etat ; Moyenne à 13%)			FORTE (dépenses publiques courantes éducation > 20% des ressources internes Etat ; Moyenne à 25%)		
Mobilisation des ressources propres (contexte macro-économique/fiscal)	FAIBLE (Ressources internes Etat ≤ 16% du PIB ; Moyenne à 12%)	Dépenses publiques courantes d'éducation			Dépenses publiques courantes d'éducation		
		GROUPE F	% du PIB	% Ress. Etat	GROUPE D	% du PIB	% Ress. Etat
		Moyenne	1,7	14,8	Moyenne	2,9	25,4
		Togo	2,7	18,3	Sierra Leone*	3,7	31,3
		Rwanda	2,4	18,9	Bénin	3,6	22,6
		Guinée	2,0	18,4	Tanzanie	3,6	29,7
		Soudan	1,8	16,2	Ouganda	3,2	30,1
		RCA	1,2	10,0	Mozambique	3,0	21,0
		RDC*	0,4	7,1	Niger	2,6	24,1
					Madagascar	2,5	22,8
					Burkina Faso	2,4	21,9
				Tchad	1,9	24,9	
	MOYENNE (Ressources internes Etat entre 16 et 22% du PIB ; Moyenne à 19%)	Dépenses publiques courantes d'éducation			Dépenses publiques courantes d'éducation		
		GROUPE E	% du PIB	% Ress. Etat	GROUPE B	% du PIB	% Ress. Etat
		Moyenne	2,7	14,6	Moyenne	4,6	24,5
		Comores	3,7	19,6	Ghana	5,2	25,3
		Sénégal *	3,7	18,2	Malawi	4,8	26,0
		Maurice	3,3	18,3	Côte d'Ivoire	4,3	24,5
		Burundi	3,1	16,4	Gambie	4,1	22,0
		Ethiopie	3,0	15,9			
		Mali	2,7	16,6			
		Cameroun	2,9	15,1			
		Guinée-Bissau	2,1	11,7			
		Zambie*	2,0	11,1			
		Guinée Equatoriale	0,6	2,9			
	FORTE (Ressources internes Etat > 22% du PIB ; Moyenne à 31%)	Dépenses publiques courantes d'éducation			Dépenses publiques courantes d'éducation		
		GROUPE C	% du PIB	% Ress. Etat	GROUPE A	% du PIB	% Ress. Etat
		Moyenne	3,3	10,7	Moyenne	6,5	24,1
		Namibie	5,9	18,5	Lesotho	9,6	24,3
		Seychelles	4,7	13	Zimbabwe	7,1	30,1
		Gabon*	3,9	16,1	Kenya	6,4	27,6
		Mauritanie	3,9	14,1	Maroc	6,0	23,2
		Algérie*	3,5	8,7	Tunisie	5,8	20,5
Nigéria*		3,5	8,6	Afrique du Sud	5,3	21,5	
Swaziland		3,5	13,7	Cap-vert	4,9	21,7	
Congo		2,8	10,2				
Angola		2,6	6,7				
Erythrée		1,9	7,5				
Botswana		1,9	4,9				
Egypte		1,3	5,9				

Note :
Année 2002 ou proche. Pour les pays signalés avec le signe *, les chiffres couvrent l'ensemble des dépenses publiques (y compris les dépenses d'investissement).
Les dépenses publiques courantes d'éducation en % du PIB sont le produit des deux indicateurs de classement :
1. Ressources internes de l'Etat en % du PIB et
2. Dépenses courantes de l'éducation en % des ressources internes de l'Etat.

Le tableau 3.1 classe les pays en six catégories.

- Les pays du **groupe A** sont ceux où les systèmes éducatifs sont les mieux lotis : ils jouissent d'une forte mobilisation des ressources propres et la priorité budgétaire en faveur de l'éducation est également plus marquée. C'est dans ces pays que les ressources pour le fonctionnement de l'éducation sont les plus élevées (6,5% du PIB en moyenne dans ce groupe, de 4,9% au Cap-Vert à 9,6% au Lesotho).
- Les pays du **groupe B** sont également des pays où les systèmes éducatifs sont privilégiés. La priorité budgétaire en faveur de l'éducation est une réalité. Ils se distinguent de ceux du groupe A par une capacité de mobilisation des ressources propres légèrement inférieure, essentiellement due à un développement économique moins important⁴⁸ (le PIB par habitant moyen de ce groupe vaut seulement 247 dollars des E.U.). Les ressources pour le fonctionnement de l'éducation varient dans ce groupe de 4,1% du PIB (Gambie) à 5,2% (Ghana) et la moyenne du groupe s'établit à 4,6%.
- Les pays du **groupe C** profitent d'une capacité de mobilisation des ressources propres plus favorable que la moyenne mais pâtissent d'un manque de priorité budgétaire pour l'éducation. Les dépenses courantes d'éducation s'étendent dans ce groupe entre 1,3% et 5,9% du PIB (moyenne égale à 3,3%). Du fait d'un niveau de PIB par habitant élevé pour la plupart de ces pays (moyenne de 1 955 dollars des E.U.) ou de revenus pétroliers importants (Angola, Nigéria, Gabon par exemple), ces pays profitent d'un niveau de ressources pour l'éducation assez élevé. **Cependant, il existe encore des marges de manœuvre pour accroître les ressources destinées au système éducatif, par le biais d'une négociation avec le ministère des finances et les autres ministères pour une augmentation dans le budget de l'Etat de la part accordée à l'éducation.**
- Les pays du **groupe D** sont ceux où la capacité de mobilisation des ressources propres est difficile (peu de ressources pour l'Etat) mais cette difficulté est compensée par une priorité budgétaire marquée pour l'éducation. Les ressources courantes pour l'éducation s'étendent dans ce groupe entre 1,9% et 3,7% du PIB (2,9% en moyenne). **La solution pour un accroissement des ressources pour l'éducation se situe pour ces pays dans le champ macro-économique/fiscal, avec la limite connue que les progressions dans ce domaine sont souvent lentes et très dépendantes de la croissance économique.**
- A l'inverse, les pays du **groupe E** profitent d'une capacité de mobilisation des ressources propres meilleure (entre 16 et 22% du PIB pour les ressources de l'Etat, ce qui est relativement important compte tenu du faible niveau de développement économique de ces pays - en moyenne un PIB par habitant égal à 312 dollars des E.U. si on exclut la Guinée Equatoriale et Maurice, pays atypiques de ce groupe) mais souffrent d'un manque de priorité budgétaire pour l'éducation. Les ressources pour les dépenses courantes de l'éducation valent en moyenne 2,7% du PIB (de 0,6 à 3,7% suivant les pays). **Il existe, tout comme pour les pays du groupe C des marges de manœuvre pour négocier, dans le budget de l'Etat, la part accordée à l'éducation⁴⁹.**
- Enfin le **groupe F** liste les pays subissant à la fois un contexte macro-économique/fiscal difficile et un manque de priorité pour le secteur éducatif dans les discussions budgétaires. Par conséquent, ce sont dans ces pays que les ressources disponibles pour les dépenses courantes d'éducation sont les plus faibles (seulement 1,7% du PIB en moyenne, de 0,4% en RDC à 2,7% au Togo). **Les recommandations faites pour les groupes E et D valent pour les pays de ce groupe : pour accroître les ressources disponibles pour le système éducatif, il faut (1) une amélioration de la politique macro-économique/fiscale et (2) une renégociation de la part accordée à l'éducation dans le budget national.**

Tous les pays n'ont pas les mêmes contraintes et ne montrent pas la même priorité pour l'éducation

La disponibilité de ressources est évidemment une condition nécessaire pour le développement des systèmes éducatifs mais elle ne saurait être suffisante. L'utilisation qui est faite des ressources disponibles revêt une importance capitale, peut-être même plus importante que les ressources elles-mêmes. Il convient de documenter les différences entre pays dans ce domaine, c'est-à-dire celui des politiques sectorielles et sous-sectorielles en cours. C'est l'objet de la partie 2.

⁴⁸ Plusieurs études ont montré que le taux de pression fiscale augmente avec le PIB, voir par exemple Chambas (2004)

⁴⁹ Le Sénégal constitue une exception concernant cette recommandation dans la mesure où les budgets 2004 et 2005 montrent une augmentation marquée de la part allouée à l'éducation.

3.2 Une véritable politique sectorielle efficace : des choix de politiques crédibles et soutenables

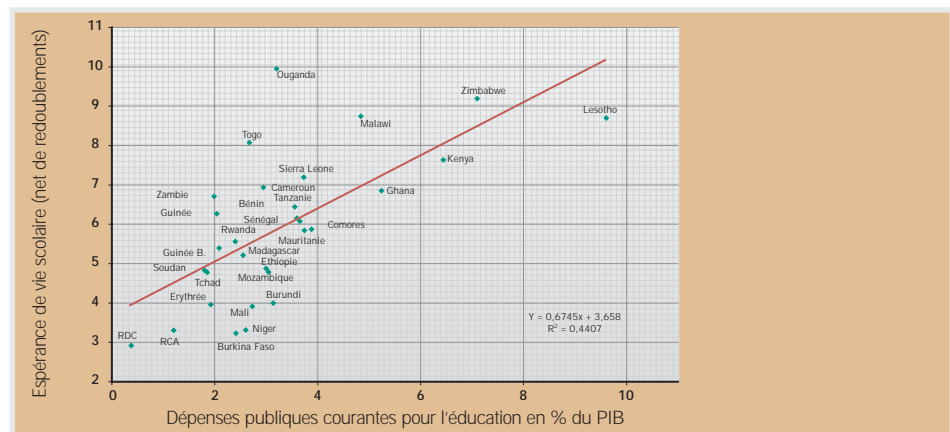
La disponibilité de ressources ne suffit pas pour le développement des systèmes éducatifs. Comme le montre le graphique 3.1, il existe une tendance à de meilleurs résultats scolaires pour les pays dépensant plus pour l'éducation mais on observe également beaucoup de dispersions autour de cette tendance. A niveaux de dépenses équivalents, certains pays obtiennent de meilleurs résultats, ce qui traduit de leur part une capacité plus élevée à transformer les ressources disponibles en résultats de couverture scolaire.

Une priorité financière nationale pour l'éducation n'est pas non plus une garantie d'équité dans la distribution du capital humain éducatif, qui est pourtant, comme le rappelle la section 1, une condition importante pour que les progrès du système éducatif soient vecteurs d'une croissance économique partagée. Même s'il existe une propension à une meilleure équité dans la distribution des ressources lorsque les dépenses d'éducation augmentent (cf. graphique 3.2), on observe également qu'à niveau de dépenses donné, les pays divergent grandement en termes de concentration de ces dépenses pour un nombre restreint d'individus. Par exemple, parmi les pays dépensant environ 3% du PIB pour le fonctionnement courant de leur système éducatif, la part de ces dépenses appropriée par les 10% d'individus poursuivant le plus longtemps leurs études s'étend de 25-30% (Comores, Guinée Bissau, Togo) à plus de 60% (Burkina Faso, Burundi, Rwanda, Niger).

La transformation des ressources en résultats compte encore plus que les ressources elles-mêmes

Source : calcul des auteurs, année 2003 ou proche, pour le calcul de l'espérance de vie scolaire (net de redoublements) voir Amelewonou et al (2003b)

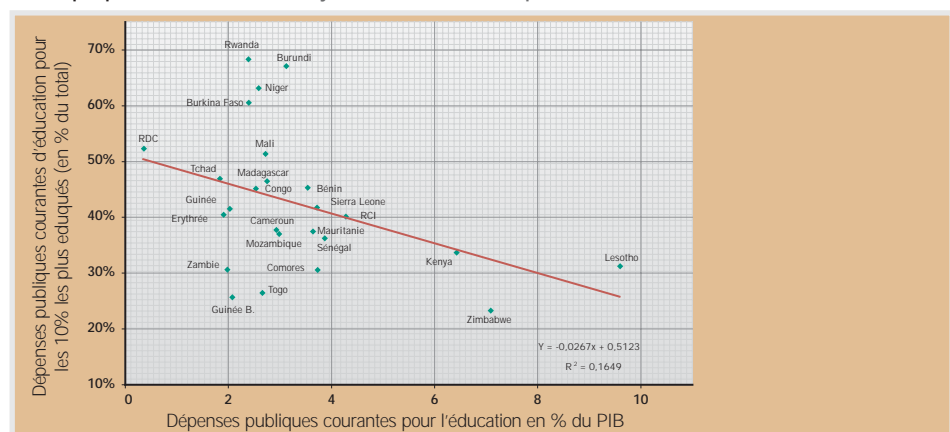
■ Graphique 3.1 : Efficience des systèmes en termes de quantité



L'efficience des politiques varie grandement d'un pays à l'autre

Source : calcul des auteurs, année 2003 ou proche, pour le calcul des dépenses publiques d'éducation pour les 10% les plus éduqués voir l'encadré 1.2 de la section 1

■ Graphique 3.2 : Efficience des systèmes en termes d'équité

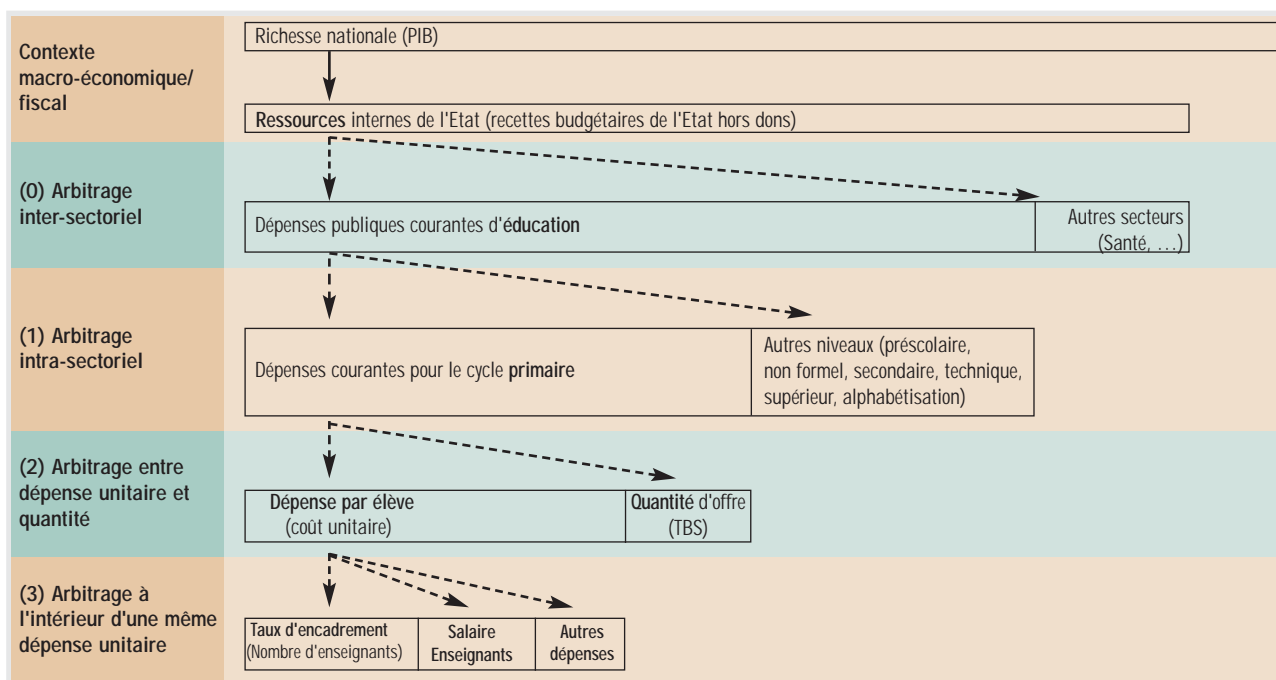


Autrement dit, il existe de multiples façons d'utiliser les ressources disponibles et elles ne sont pas également efficaces (voir aussi Amelewonou et Brossard, 2003a) que ce soit en termes de quantité d'offre éducative, en termes d'équité dans la distribution de cette offre ou en termes de qualité (cf. graphique 3.18 dans la partie 3.3.2). Ce sont les arbitrages dans l'utilisation de l'enveloppe globale pour l'éducation qui sont les premiers leviers de politiques éducatives pouvant influencer les résultats en termes de quantité, d'équité et de qualité⁵⁰. **Ces arbitrages, auxquels sont confrontés les décideurs politiques du (ou des) ministère(s) de l'éducation peuvent être hiérarchisés en trois niveaux (cf. graphique 3.3) :**

Les piliers de la politique éducative sont les arbitrages faits aux différents niveaux

- le premier niveau d'arbitrage se situe dans le **choix de la répartition de l'ensemble des ressources** pour l'éducation, **entre les différents sous-secteurs ou niveaux d'enseignement** (pré-scolaire, primaire, alphabétisation, non formel, secondaire général, technique et professionnel, supérieur).
- le deuxième grand **arbitrage** se situe au niveau de chaque cycle d'enseignement **dans la répartition entre la quantité d'élèves scolarisés et la dépense par élève** (ou coût unitaire), sachant qu'à budget donné plus on scolarise d'élèves et moins l'allocation unitaire est élevée et vice versa.
- le troisième niveau d'arbitrage se situe, toujours pour chaque cycle d'enseignement, **à coût unitaire donné**, dans la structure des dépenses qui composent le coût unitaire (synthétiquement, **arbitrage entre le salaire des enseignants, le taux d'encadrement et les dépenses hors salaires enseignants**).

■ **Graphique 3.3 : Séquence des arbitrages dans la mobilisation et l'utilisation de l'enveloppe globale de ressources pour l'éducation**



Les systèmes éducatifs s'ajustent toujours d'une façon ou d'une autre à l'intérieur de la contrainte budgétaire à chacun de ces trois niveaux d'arbitrages (par exemple à budget donné, plus l'allocation pour le primaire est élevée et moins elle le sera pour les autres niveaux). Dans certains pays les arbitrages sont le résultat de choix concertés, dans d'autres, ils sont la résultante d'absence de politique sectorielle, c'est le poids de l'habitude et la somme des pressions individuelles et des groupes de pression qui dirigent le système. L'idée ici est de documenter ces choix (ou non-choix) suivant une approche comparative afin (1) d'évaluer les marges de manœuvres et contraintes (toutes deux différentes d'un pays à l'autre) aux différents étages et (2) de proposer en conséquence les pistes pour se rapprocher d'une politique sectorielle équilibrée et efficace et pour ne plus laisser le système s'ajuster de lui-même.

⁵⁰ Les options pour améliorer la qualité (acquisitions scolaires) font l'objet de la partie 3.3 de cette section.

3.2.1 Choisir la distribution des dépenses par niveau d'enseignement : adapter l'arbitrage intra-sectoriel à l'intérêt collectif

Le premier arbitrage se situe au niveau de la distribution des ressources entre cycles d'enseignement

De la même façon que les ressources du Gouvernement sont partagées entre les différents secteurs (éducation, santé, etc.), les ressources disponibles pour le secteur de l'éducation sont partagées entre les différents niveaux d'enseignement (du pré-scolaire au supérieur), qui correspondent parfois à différents ministères⁵¹. Les défenseurs de chaque cycle d'enseignement argumentent et l'on comprend bien que le choix des parts allouées à chaque cycle d'enseignement constitue une pièce maîtresse de la politique sectorielle. L'arbitrage inter-sectoriel (la part allouée à l'éducation) donne la superficie de la maison «politique sectorielle» en construction. L'arbitrage intra-sectoriel (la distribution des ressources par niveau d'enseignement) nous renseigne sur le nombre et la taille de chacun des types de pièces de la maison, sachant que ceux-ci doivent être adaptés aux besoins de la famille. Par exemple, si on a plus d'enfants, il est logique d'avoir plus de chambres (ou plus de place dédiée au couchage). De la même façon, si un pays est peu avancé pour la scolarisation primaire et que celle-ci constitue la priorité première de la politique éducative, il est nécessaire que ceci se reflète en termes budgétaires dans la distribution des dépenses publiques d'éducation. De manière plus générale, l'allocation intra-sectorielle des ressources est le premier levier de hiérarchisation des priorités de développement du système. Cette hiérarchisation doit autant que possible suivre l'intérêt collectif de la nation, qui, comme l'a rappelé la section 1, passe par (1) l'universalisation de la base de la pyramide éducative (cycle primaire pour les pays à faible taux d'achèvement, et premier cycle du secondaire pour les pays plus avancés sur le primaire) et (2) une meilleure adéquation du sommet de la pyramide avec les besoins de l'économie (éviter de produire à fort coût pour la nation des sortants du second cycle secondaire, du technique et du supérieur ne trouvant pas un emploi correspondant à la formation reçue ou ne trouvant pas d'emploi du tout).

51 Parmi les 46 pays africains pour lesquels nous disposons de l'information, 21 ont un ministère unique de l'Éducation, 13 pays ont deux ministères, 10 pays ont trois ministères et 2 pays ont 4 ministères.

52 Du fait d'une couverture insuffisante en termes de données, il n'a malheureusement pas été possible de distinguer dans les dépenses du secondaire entre celles pour le 1^{er} cycle général, celles pour le 2nd cycle général et celles pour l'enseignement technique.

53 Ce résultat est cohérent avec la présence dans bon nombre de pays africains de (au moins) deux ministères en charge de l'éducation, un pour les cycles primaire et secondaire (et donc la distribution entre primaire et secondaire est directement une prérogative de ce ministère) et un pour l'enseignement supérieur (dont la part budgétaire est choisie à un niveau extérieur à l'éducation : bien souvent par le ministère des finances et l'Assemblée).



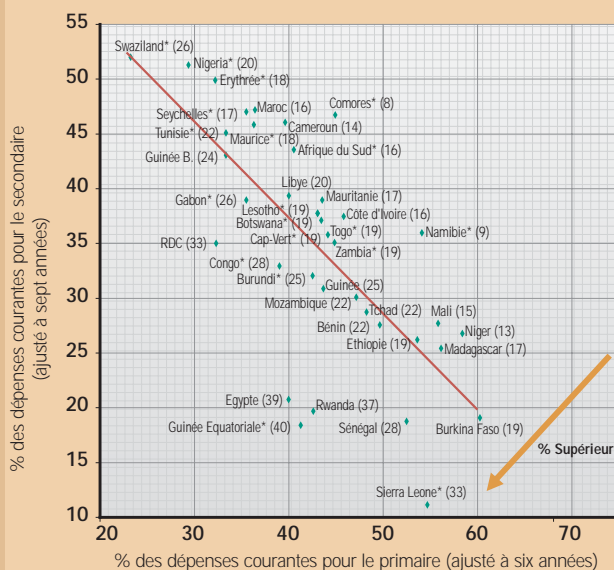
3.2.1.1 Le constat : la distribution des ressources par cycle d'enseignement est très variable...

Le graphique 3.4 présente un état des lieux des arbitrages intra-sectoriels existants dans les pays africains. L'approche comparative permet alors de classer les pays suivant le degré de priorité accordé à chaque grand cycle d'enseignement : primaire, secondaire (y compris l'enseignement technique) et supérieur⁵². Trois constats principaux ressortent de la lecture du graphique :

1. Il existe une grande variabilité entre pays sur chacun des grands cycles d'enseignement. La part des dépenses courantes d'éducation allouée au cycle primaire (ajusté à six années de scolarisation) varie de 23% à 62% (médiane égale à 44%), celle allouée au secondaire (ajusté à sept années) s'étend de 11% à 52% (médiane égale à 36%) et celle allouée au supérieur est comprise entre 8% et 40% (médiane de 19%).
2. Il existe une corrélation négative élevée entre la part «primaire» et la part «secondaire» ($R^2 = 0,52$) et elle est plus forte que celles observées avec les autres combinaisons possibles (0,05 entre % primaire et % supérieur et 0,27 entre % secondaire et % supérieur). Cela souligne une tendance dans la façon dont s'opèrent les arbitrages dans les pays africains actuellement : **la part allouée au supérieur apparait plus «exogène» que celles allouées au primaire et au secondaire, elle est donc tendanciellement moins propice à varier**⁵³. Ce résultat est d'importance pour instruire le débat sur la politique de gestion des flux (cf partie 3.2.4.2)
3. La droite affichée sur le graphique représente la relation moyenne entre la part «primaire» et la part «secondaire». La position du pays par rapport à la droite permet de distinguer les pays suivant la part restante, à savoir celle allouée à l'enseignement supérieur. Les pays en dessous de la droite sont ceux qui privilégient le plus l'enseignement supérieur dans l'allocation budgétaire intra-sectorielle.

La distribution des ressources par cycle d'enseignement varie beaucoup d'un pays à l'autre

■ Graphique 3.4 : Distribution de l'enveloppe globale de dépenses d'éducation par grand niveau d'enseignement



Source : calcul des auteurs, année 2003 ou proche

■ Encadré 3.1 : Note relative au graphique 3.4

1. Du fait de données financières sur les autres ordres d'enseignement (pré-scolaire, alphabétisation, non formelle) insuffisamment disponibles, les parts budgétaires allouées à ces ordres (faibles par rapport aux principaux cycles) ne sont pas présentées ici et le total primaire-secondaire-supérieur a été ramené à 100% pour pouvoir comparer les pays.

2. Dans la mesure où les durées des cycles d'enseignement varient d'un pays à l'autre, il n'est pas correct de comparer les % des dépenses allouées à chaque cycle sur la base des chiffres bruts. Pour remédier à cela, les % ont été ajustés pour se caler sur la structure des durées de cycles primaire et secondaire général la plus commune en Afrique (6 ans pour le cycle primaire et 7 ans pour le cycle secondaire général).

3. Le graphique peut se lire horizontalement pour obtenir la part du cycle primaire, il peut se lire verticalement pour obtenir la part du cycle secondaire mais il est possible également de le lire en diagonale pour obtenir la part du supérieur : la somme des trois pourcentages étant égale à 100% (cf. note 1). Plus un pays est situé vers le coin en bas à gauche du graphique (% primaire et % secondaire faibles), plus la part allouée au supérieur est élevée. Le chiffre du % alloué au supérieur est présenté entre parenthèses à côté du pays.

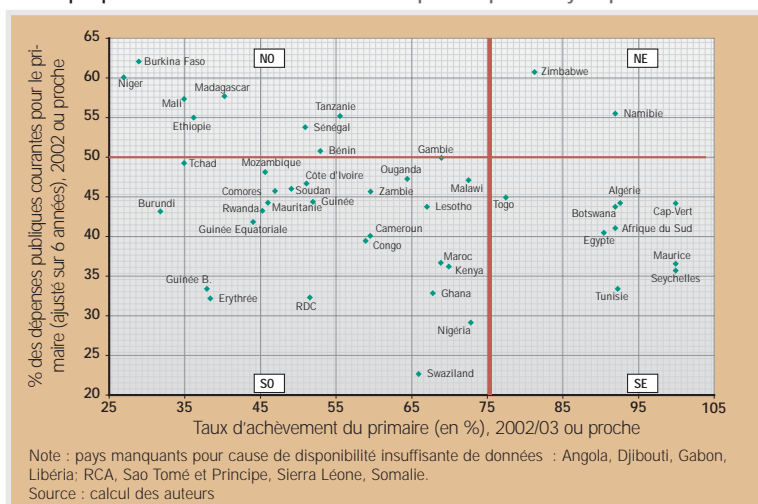
4. Les pays avec une astérisque sont ceux pour lesquels la distribution par niveau a été calculée sur l'ensemble des dépenses (y compris les dépenses d'investissement).

3.2.1.2 ...et la priorité pour le cycle primaire n'est pas identique suivant les pays

Tous les pays africains en signant le Cadre d'Action de Dakar se sont engagés à faire de la Scolarisation Primaire Universelle leur première priorité ; cependant il importe de distinguer les pays suivant leur niveau d'avancement vers la SPU. S'il est certainement nécessaire pour les pays éloignés de la SPU d'allouer une part importante de leurs ressources au cycle primaire, ceci n'est plus vrai pour les pays ayant atteint ou proches de la SPU dans la mesure où ces pays doivent maintenant développer les niveaux post-primaire et donc allouer une part plus importante à ces niveaux. Le graphique 3.5 nous permet de classer les pays suivant les deux dimensions :

Le graphique 3.5 nous permet de classer les pays suivant les deux dimensions : le niveau d'avancement en termes de scolarisation primaire et le degré de priorité accordée à ce cycle. Les pays sont classés en quatre catégories représentées par les quatre quadrants du graphique.

■ Graphique 3.5 : Avancement vers la SPU et priorité pour le cycle primaire



La priorité pour le cycle primaire n'est pas marquée de la même façon pour tous les pays...

...y compris parmi les pays les plus éloignés de la SPU

54 50% a été choisi comme valeur de référence dans la mesure où elle correspond à la valeur cible du cadre indicatif de l'Initiative Fast Track (construit sur la base des observations faites dans les pays ayant été les plus performants pour atteindre la SPU, voir Bruns et alii, (2003).

55 Ceci s'explique par des coûts unitaires élevés dans ces deux pays. Tout comme le Botswana et l'Afrique du Sud (qui sont proches du quadrant Nord-Est), ces pays, après avoir vécu dans un système éducatif dual (une école pour les blancs de haute qualité et une école pour les noirs de mauvaise qualité) universalisent leur système sur la norme haute. Par exemple, en Namibie, on observe des tailles de classe très inférieures à la moyenne africaine (le rapport élèves-maître s'établit à 22).

- Le quadrant **Nord Ouest (NO sur le graphique)** regroupe les pays où le taux d'achèvement est faible ou moyen (inférieur à 75%) et où le cycle primaire est favorisé dans la distribution des dépenses pour l'éducation (part du primaire supérieure à 50%⁵⁴). Ce sont les pays pour lesquels l'arbitrage intra-sectoriel est en ligne avec la volonté affichée de faire de la Scolarisation Primaire Universelle une véritable priorité. Il s'agit du Burkina Faso, de l'Ethiopie, de la Gambie, de Madagascar, du Mali, du Niger, de la Tanzanie et dans une moindre mesure du Bénin et du Sénégal.
- Le quadrant **Sud-Est (SE)**, à l'inverse, regroupe les pays pour lesquels la Scolarisation Primaire Universelle est une réalité ou presque (TAP supérieur à 75%) et dont la part des dépenses courantes allouée au primaire est inférieure à 50%. Pour ces pays également l'arbitrage est en ligne avec la forme de la pyramide éducative ; les priorités de développement de l'éducation se situent maintenant du côté des niveaux post-primaire et leur allocation de dépenses apparaît cohérente avec cette nouvelle orientation. Ce groupe inclut essentiellement les pays les plus développés d'Afrique (Tunisie, Maurice...) et le Togo, même si ce dernier est proche du quadrant Sud-Ouest.
- Le quadrant **Nord-Est (NE)** est celui qui compte le moins de pays (uniquement le Zimbabwe et la Namibie). Ces deux pays accordent une forte priorité budgétaire au cycle primaire (resp. 61% et 55% des dépenses d'éducation) malgré un taux d'achèvement du primaire élevé (respectivement 81% et 92%)⁵⁵. Dans ces pays, les niveaux post-primaire pourraient souffrir de sous-financement (par exemple la part allouée au cycle supérieur en Namibie n'atteint que 8,7%, ce qui est très en deçà du niveau médian africain de 19,4%) et il y a probablement lieu de revoir les arbitrages budgétaires en faveur des niveaux secondaire et supérieur.
- Le quadrant **Sud-Ouest (SO)** est celui qui pose le plus de questions. Il contient les pays n'affichant pas une véritable priorité budgétaire au cycle primaire (part du primaire inférieure à 50%) malgré un éloignement par rapport à l'objectif de Scolarisation Primaire Universelle (TAP inférieur à 75%). Cette absence de priorité pour le cycle primaire se fait en faveur soit de l'enseignement secondaire, soit de l'enseignement supérieur, soit des deux. Un réajustement pour ces pays de l'arbitrage intra-sectoriel en faveur du cycle primaire est certainement une piste à considérer sérieusement.

3.2.1.3 Options pour accroître la part du primaire dans les pays en retard par rapport à la SPU

Le tableau 3.2 donne la liste des pays du quadrant Sud-Ouest (ceux où la priorité budgétaire pour le primaire n'est pas marquée malgré un éloignement de la SPU) en précisant les parts relatives de chaque grand niveau d'enseignement. Ceci permet d'identifier où se situent les marges de manœuvre (les niveaux d'enseignement dont la part pourrait baisser) pour augmenter la part relative du cycle primaire. Précisons qu'il ne s'agit pas de baisser les dépenses pour ces niveaux mais bien leur part dans les dépenses publiques totales d'éducation.

Les marges de manœuvre sont repérées en gras dans le tableau ; elles correspondent à des proportions relatives pour le cycle secondaire et/ou supérieur plus élevées que les médianes observées en Afrique. En utilisant ce critère, sur les 18 pays pour lesquels les données sont disponibles, 9 (Guinée Equatoriale, Rwanda, Tchad, Mozambique, Guinée, Burundi, Congo, RDC et Zambie) semblent posséder des marges de manœuvre sur la part allouée à l'enseignement supérieur, 7 (Côte d'Ivoire, Lesotho, Mauritanie, Cameroun, Comores, Maroc et Erythrée) sur la part allouée au secondaire et 2 (Guinée-Bissau et Swaziland) aux deux niveaux.

■ **Tableau 3.2 : Distribution des dépenses d'éducation et marges de manœuvre pour accroître la part du primaire, pays en retard par rapport à la SPU et à faible priorité budgétaire pour le cycle primaire**

Pays	TAP	% primaire (6 ans)	% secondaire (7 ans)	% supérieur
Médiane Afrique	57	44,2	35,4	19,4
Burundi	32	43,1	32,0	24,9
Congo	59	39	32,9	27,8
Cameroun	60	40,0	46,0	14,0
Comores	47	45,7	46,7	7,7
Côte d'Ivoire	51	46,6	37,4	16,0
Erythrée	38	32,1	49,8	18,1
Ghana	68	35,2		
Guinée	52	44,3	30,8	24,8
Guinée Bissau	38	33,3	43,0	23,7
Guinée Equatoriale	44	41,8	18,3	39,9
Kenya	70	36,1		
Lesotho	67	43,7	37,7	18,6
Malawi	73	47,0		
Maroc	69	36,6	47,1	16,3
Mauritanie	46	44,2	38,9	16,9
Mozambique	46	48,0	30,0	21,9
Ouganda	64	47,2		
Rép. Dém. du Congo	52	32,2	34,9	32,8
Rwanda	45	43,2	19,6	37,3
Soudan	49	46,0		
Swaziland	66	22,6	51,9	25,5
Tchad	35	49,2	28,7	22,2
Zambie	60	45,6	35,0	19,4

Source : calcul des auteurs, année 2003 ou proche

56 A ce sujet, voir également Brossard (2004)

3.2.2 Ajuster le choix entre quantité d'élèves et dépense par élève pour atteindre la Scolarisation Primaire Universelle et la qualité

Une fois choisi et connu le nombre de chaque type de pièces de la maison «politique sectorielle», il reste à aménager ces pièces. Par exemple, pour les chambres, avec le même budget, il est possible de choisir entre plus de couchages ou moins de couchages mais d'une meilleure qualité, avec l'idée que des couchages de meilleure qualité pourront permettre de mieux dormir, même si, en conséquence, certains enfants devront dormir à même le sol. Pour le décideur politique de l'éducation, la situation est similaire ; pour chaque cycle d'enseignement il peut choisir entre la quantité d'élèves scolarisés et la dépense par élève (le coût unitaire) sachant qu'à budget donné plus on scolarise d'enfants et moins l'allocation unitaire est élevée et inversement⁵⁶.

Un jeu d'écriture mathématique (cf. encadré 3.2) permet de faire apparaître l'arbitrage quantité-dépense unitaire sous la forme d'une égalité entre d'un côté un indicateur de ressources disponibles pour le cycle et de l'autre côté le produit du TBS et du coût unitaire pour une année scolaire d'un élève. Autrement dit, à niveau donné de ressources pour un cycle, il existe un choix entre l'offre quantitative du système (représentée par le TBS) et le coût unitaire que l'on espère lié au résultat qualitatif du système.

Le deuxième grand arbitrage se situe pour chaque cycle entre quantité d'enfants scolarisés et dépense allouée par élève

■ Encadré 3.2 : Arbitrage TBS-CU, exemple du cycle primaire

$$DCP = CU \times EP$$

$$EP = (1 - \%PR) \times E$$

$$\frac{DCP}{PIB} = \frac{CU}{PIB} \times EP$$

$$\frac{DCP}{PIB} = \frac{CU}{PIB} (1 - \%PR) \times \frac{E}{popscol} \times \frac{popscol}{poptot} \times poptot = \underbrace{\frac{CU}{PIB/poptot}}_{CUPIBT} \times \underbrace{\frac{E}{popscol}}_{TBS} \times \frac{popscol}{poptot} \times (1 - \%PR)$$

$$\frac{DCP}{PIBT \times popscol \times (1 - \%PR)} = CUPIBT \times TBS$$

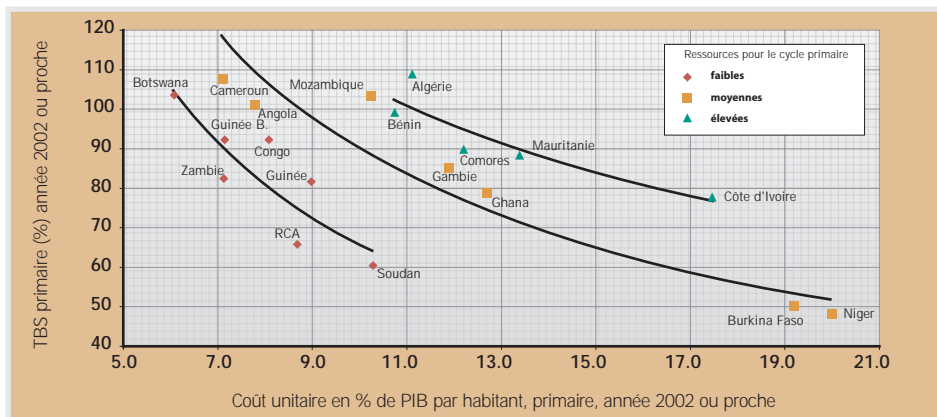
DCP_{relatif} = CUPIBT x TBS

où DCP = dépenses courantes pour le cycle primaire,
 CU = coût courant par élève (coût unitaire),
 EP = le nombre d'élèves scolarisés dans les écoles publiques,
 %PR = proportion des élèves scolarisés dans les écoles privées (non subventionnées par l'Etat),
 E = nombre total d'élèves scolarisés,
 PIB = produit intérieur brut,
 popscol = population d'âge scolaire (cycle primaire),
 poptot = population totale,
 PIBT = produit intérieur brut par habitant,
 CUPIBT = coût unitaire courant en unités de PIB par habitant,
 TBS = taux brut de scolarisation,
 DCP_{relatif} = ressources disponibles par enfant potentiellement scolarisable dans le public, exprimées en unités de PIB par tête.

3.2.2.1 Le constat : des dépenses unitaires et des arbitrages quantité/dépense unitaire extrêmement variables suivant les pays

Le graphique 3.6 illustre les choix faits (ou subis) pour le cycle primaire en séparant les pays selon le niveau de ressources globales disponibles pour le cycle.

■ Graphique 3.6 : Arbitrage quantité-dépense unitaire suivant le niveau de ressources pour le primaire



Note : Les pays pour lesquels les données sont insuffisamment cohérentes ne sont pas présentés sur le graphique
 Source : calcul des auteurs, année 2003 ou proche

Il existe des différences importantes entre pays concernant l'arbitrage quantité-dépense unitaire

- Il existe une **variété importante de coût unitaire suivant les pays**. Alors que certains pays dépensent pour une année de scolarisation d'un élève du primaire 7% du PIB par habitant ou moins (Botswana, Gabon, Guinée Equatoriale, RDC, Togo), d'autres allouent jusqu'à 20% du PIB par habitant ou plus (Djibouti, Lesotho, Maroc, Namibie, Niger). Cette variété ne s'explique pas uniquement par les contextes culturels et/ou géographiques dans la mesure où des pays proches culturellement et géographiquement présentent des coûts unitaires très différenciés. La variété inter-pays est également très importante pour les autres cycles d'enseignement : de 14% du PIB par habitant (en Guinée Bissau, au Gabon ou à Maurice⁵⁷) à 63% (au Burundi) pour le niveau secondaire et d'environ 50% du PIB par habitant (en Afrique du Sud, au Gabon ou à Maurice) à 791% (au Mozambique) pour l'enseignement supérieur.

57 Les valeurs inférieures observées pour certains pays ne sont pas considérées ici en raison de doutes sur ces données.

- Des **coûts unitaires trop élevés pénalisent la Scolarisation Primaire Universelle**. Par exemple, parmi les pays à niveau moyen de ressources (entre 1 et 1,5% du PIB alloué aux dépenses courantes du cycle primaire, soit les pays en jaune sur le graphique), on observe que ceux dépensant par élève autour de 8-10% du PIB par habitant (Cameroun, Angola, Mozambique) présentent des TBS supérieurs à 100% alors qu'à l'extrême inverse, les pays où la dépense par élève est la plus élevée (autour de 20% du PIB par habitant) ne peuvent offrir qu'un TBS avoisinant les 50%, soit un capacité d'accueil très inférieure à ce qui est nécessaire pour atteindre la SPU. Inversement il est possible que des coûts unitaires trop faibles aient des répercussions négatives sur la qualité. Ce point sera traité dans la partie 3.3 de cette section.
- Du fait de la liaison, à niveau donné de ressources, entre quantité et dépense unitaire, pour beaucoup de pays, atteindre la Scolarisation Primaire Universelle (TBS autour de 120%⁵⁸) implique soit de diminuer le coût unitaire, ce qui se matérialiserait sur le graphique par «un déplacement du pays» sur une même courbe vers la gauche et donc vers le haut (augmentation du TBS), soit d'augmenter les ressources disponibles pour le cycle primaire (voir parties 3.1 et 3.2.1), ce qui correspondrait à «un déplacement vertical du pays» sur le graphique (lui permettant d'atteindre une courbe supérieure de ressources), soit les deux.

La réalisation de la SPU nécessite dans certains pays soit d'augmenter les ressources pour le cycle primaire, soit de réduire la dépense par élève, soit les deux

3.2.2.2 Identification des marges de manœuvre sur l'augmentation des dépenses allouées au primaire et la réduction du coût unitaire

Pour connaître la nature des marges de manœuvre existantes (mobilisation accrue des ressources pour le primaire et/ou réduction du coût unitaire) et l'ampleur de celles-ci, le tableau 3.3 présente pour les pays à faible taux d'achèvement, la position du pays par rapport aux pays médians africains sur deux dimensions: la dimension «dépenses allouées au primaire» (colonne e) et la dimension «coût unitaire» (colonne f).

C'est l'**approche comparative qui nous indique les marges de manœuvre**. En effet, on considère que **plus un pays s'écarte de la médiane africaine sur l'une des deux dimensions précédemment identifiées et plus la marge de manœuvre est élevée sur la dimension en question**. Par exemple, on observe qu'en Erythrée la part du PIB allouée au primaire est 2,6 fois plus petite que pour un pays médian africain (0,6 contre 1,6%) ; ce qui sous-entend une augmentation possible. A l'inverse la Tanzanie mobilise plus de ressources pour le cycle primaire que la moyenne (rapport de marge de manœuvre égal à 0,7) mais possède un coût unitaire 1,5 fois plus grand que le pays africain médian, ouvrant la voie à une possible reconsidération à la baisse pour permettre la Scolarisation Primaire Universelle. Les marges de manœuvre sont repérées dans les colonnes (e) et (f) du tableau 3.3 par les zones plus foncées.

La comparaison à la valeur 1 des facteurs de marges de manœuvre sur les deux dimensions permet alors de **classer les pays en trois groupes**.

- Le Congo (1,5 fois moins de ressources pour le primaire que le pays médian), la Guinée Bissau (1,9), la Guinée (1,8), le Mozambique (1,2), le Rwanda (1,5), le Soudan (1,8), le Swaziland (1,5), le Tchad (1,8) et la Zambie (1,5) peuvent certainement œuvrer dans le sens d'une **augmentation des ressources pour le cycle primaire** (soit par une augmentation des ressources globales pour l'éducation, soit par une augmentation de la part allouée au cycle primaire). Il est même peut-être souhaitable dans certains de ces pays que l'augmentation des ressources serve également à rehausser une dépense unitaire trop faible.
- Les Comores (dépense unitaire 1,1 fois plus élevée que le pays médian), la Côte d'Ivoire (1,6), l'Ethiopie (1,1), la Gambie (1,6), le Ghana (1,6), le Maroc (1,8), la Mauritanie (1,2), le Niger (1,8), le Sénégal (1,2) et la Tanzanie (1,5) ont quant à eux des niveaux de mobilisation de ressources pour le cycle primaire qui peuvent difficilement augmenter, ne laissant comme option pour atteindre la SPU qu'une **réduction des coûts unitaires**.
- Enfin, l'Erythrée (en référence au pays médian, 2,6 fois moins de ressources pour le primaire et une dépense unitaire 1,1 fois plus élevée), le Burundi (respectivement 1,2 et 1,1), et le Burkina Faso⁵⁹ (respectivement 1,1 et 1,7) possèdent des **marges de manœuvre sur les deux dimensions**.

⁵⁸ Voir la sortie 2.1.1.1 pour l'explication sur la nécessité d'avoir un TBS supérieur à 100% pour atteindre la Scolarisation Primaire Universelle.

⁵⁹ Notons qu'au Burkina Faso, la marge de manœuvre pour l'avantage de ressources pour le primaire est faible (facteur 1,1) et elle ne se situe pas au niveau des arbitrages inter et intra-sectoriel mais dans l'augmentation de la pression fiscale (voir partie 3.1).

3.2.2.3 Simulation du déficit de financement si les paramètres de politique sur l'allocation du primaire en % du PIB et sur le coût unitaire restent inchangés

Une seconde lecture possible du tableau 3.3. se situe au niveau de la colonne (h) qui donne la mesure du déficit de financement pour atteindre la SPU en 2015 si les politiques de mobilisation de ressources et de coût unitaire restaient inchangées⁶⁰. Ce déficit de financement varie extrêmement d'un pays à l'autre : de 5% des dépenses courantes nécessaires au Maroc à 67% en Erythrée. Même si la communauté internationale finance des dépenses courantes, notamment dans le cadre de l'Initiative Fast Track, il est peu imaginable que les taux de financement extérieur des dépenses courantes atteignent pour tous les pays les niveaux nécessaires en cas de statu quo des politiques⁶¹. Des niveaux trop élevés de dépendance vis-à-vis du financement extérieur sur les dépenses courantes sont, par ailleurs, difficilement souhaitables dans la mesure où ils sont :

60 A ce sujet, voir également Pôle de Dakar (2004c).

61 Des taux élevés de financement extérieur sont souvent observés pour les dépenses d'investissement mais pour les dépenses courantes malgré la montée en puissance des appuis programme et budgétaire, la partie financée sur ressources extérieures reste minoritaire.

- (1) peu cohérents avec la logique de soutenabilité domestique des politiques publiques d'éducation,
- (2) peu en ligne avec les capacités d'absorption financière des Etats, et
- (3) très risqués en terme sociétal du fait du financement de salaires sur une aide extérieure peu prévisible et souvent inconstante.

Cet indicateur de déficit de financement peut aussi être vu comme l'écart entre les politiques actuelles et les politiques efficaces souhaitables pour atteindre la SPU en 2015 sur une logique de soutenabilité durable.

Tableau 3.3 : Marges de manœuvre pour atteindre la SPU et déficit de financement avec les politiques actuelles

Pays	TAP	Durée du cycle primaire	% du PIB pour les dépenses courantes du cycle primaire	Coût unitaire au cycle primaire (en % de PIB par tête)	Marge de manœuvre sur les dépenses allouées au primaire (rapport entre la médiane et la valeur pays)	Marge de manœuvre sur le coût unitaire (rapport entre la valeur pays et la médiane)	% du PIB pour les dépenses courantes du cycle primaire nécessaire pour atteindre la SPU avec le coût unitaire actuel (simulations)	Effort nécessaire sur la mobilisation des ressources avec le coût unitaire actuel	Déficit de financement avec la mobilisation des ressources et le coût unitaire actuels (en % des dépenses nécessaires)
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(g) / (d)	(h) = ((g)-(d))/(g)
Médiane pays africains	57		1,6	11,2	1,0	1,0			
Erythrée	38	5	0,6	11,8	2,6	1,1	1,8	3,0	67,1
Guinée-Bissau	38	6	0,8	7,2	1,9	0,6	1,3	1,5	35,0
Guinée	52	6	0,9	9,0	1,8	0,8	1,3	1,4	29,0
Soudan	49	6	0,9	10,3	1,8	0,9	1,4	1,6	36,7
Tchad	35	6	0,9	11,6	1,8	1,0	2,0	2,2	54,3
Rwanda	45	6	1,1	8,1	1,5	0,7	1,6	1,5	32,4
Congo	59	6	1,1	8,1	1,5	0,7	1,4	1,3	23,1
Swaziland	66	7	1,1	11,2	1,5	1,0	2,4	2,2	54,2
Zambie	60	7	1,1	7,1	1,5	0,6	1,5	1,3	25,5
Mozambique	46	5	1,3	10,2	1,2	0,9	1,8	1,3	23,8
Burundi	32	6	1,4	12,5	1,2	1,1	2,7	2,0	50,5
Burkina Faso	29	6	1,5	19,2	1,1	1,7	3,3	2,2	55,4
Niger	27	6	1,6	20,0	1,0	1,8	3,6	2,3	56,6
Mali	35	6	1,6	10,8	1,0	1,0	1,9	1,2	15,5
Ouganda	64	7	1,6	9,8	0,9	0,9	2,1	1,2	18,9
Comores	48	6	1,7	12,2	0,9	1,1	2,3	1,4	27,0
Ethiopie	36	6	1,7	12,7	0,9	1,1	2,2	1,2	19,1
Bénin	53	6	1,8	10,8	0,9	1,0	2,0	1,1	11,1
Ghana	68	6	1,8	17,6	0,9	1,6	2,2	1,2	16,8
Mauritanie	46	6	1,8	13,4	0,9	1,2	2,4	1,3	24,8
Sénégal	51	6	2,0	13,9	0,8	1,2	2,1	1,1	8,2
Côte d'Ivoire	51	6	2,0	17,5	0,8	1,6	2,8	1,4	28,1
Gambie	69	6	2,1	18,3	0,8	1,6	2,8	1,3	23,8
Tanzanie	56	7	2,2	16,3	0,7	1,5	3,0	1,4	26,6
Maroc	69	6	2,4	20,6	0,7	1,8	2,5	1,1	5,4

Note : pays avec données non disponibles ou insuffisamment cohérentes : Angola, Cameroun, Djibouti, Gabon, Guinée Equatoriale, Kenya, Lesotho, Libéria, Libye, Madagascar, Malawi, RCA, RDC, Sao Tomé, Sierra Leone, Somalie. Les pays sont classés en ordre décroissant de la marge de manœuvre existante sur la mobilisation des ressources.
Source : calcul des auteurs, année 2002/03 ou proche

3.2.3 Arbitrer à l'intérieur de la dépense unitaire pour scolariser plus et mieux

Une fois choisie la dépense par couchage de la maison «politique sectorielle», plusieurs options sont encore possibles : à prix unitaire donné, on peut préférer un couchage plus épais mais moins grand, ou désirer une couverture supplémentaire pour les éventuelles nuits froides au détriment de l'épaisseur et/ou de la grandeur. Chaque chef de ménage effectue son choix par rapport aux bénéfices escomptés pour un meilleur sommeil. Pour le décideur politique de l'éducation, la situation est similaire : à dépense par élève donnée, il a à sa disposition différentes options de modes d'organisation de l'école et c'est son rôle de choisir la meilleure option pour la qualité de l'éducation c'est à dire pour que les élèves apprennent. Le coût unitaire est en effet déterminé par trois grands facteurs (cf. encadré technique 3.3) : le salaire des enseignants (principal poste de dépense de tous les systèmes), les autres dépenses (salaire des non enseignants, matériel pédagogique, administration...) et le taux d'encadrement (moins on a d'élèves par maître et plus cela coûte cher par élève). Deux systèmes peuvent dépenser la même somme par élève mais de façon différente, par exemple l'un en favorisant la taille des classes et l'autre le recrutement d'enseignants plus qualifiés.

Le troisième grand arbitrage se situe dans la nature des dépenses : salaires des enseignants, nombre d'enseignants recrutés et autres dépenses

Tout comme pour les niveaux supérieurs d'arbitrage, cette sous-partie va s'attacher à (1) documenter de façon comparative les choix faits (ou subis) par les systèmes concernant les trois postes de dépenses et (2) pister les marges de manœuvre existantes pour une diminution du coût unitaire dans les pays où celle-ci est nécessaire pour atteindre la SPU.

■ Encadré 3.3 : Arbitrage à l'intérieur d'un même coût unitaire

$$CUPIBT = \frac{DCP}{EP} \times \frac{1}{PIBT}$$

$$CUPIBT = MSE \times \frac{DCP}{MSE} \times \frac{1}{EP} \times \frac{1}{PIBT}$$

$$\frac{DCP}{MSE} = \frac{1}{\frac{MSE}{DCP}} = \frac{1}{\frac{DCP-DHS}{DCP}} = \frac{1}{1 - \frac{DHS}{DCP}} = \frac{1}{1 - \%DHS}$$

$$CUPIBT = MSE \times \frac{1}{1 - \%DHS} \times \frac{1}{EP} \times \frac{1}{PIBT}$$

$$CUPIBT = SE \times \frac{Enspub}{EP} \times \frac{1}{PIBT} \times \frac{1}{1 - \%DHS}$$

$$CUPIBT = \frac{SEPIBT}{REMpub} \times \frac{1}{1 - \%DHS}$$

où CUPIBT = coût unitaire courant par élève en unités de PIB par tête,
 DCP = dépenses courantes pour le cycle primaire,
 EP = le nombre d'élèves scolarisés dans les écoles publiques,
 PIBT = produit intérieur brut par habitant,
 MSE = masse salariale des enseignants publics,
 DHS = dépenses courantes hors salaires enseignants,
 %DHS = part des dépenses hors salaires enseignants dans l'ensemble des dépenses courantes,
 SE = salaire moyen enseignant public,
 Enspub = nombre d'enseignants publics,
 SEPIBT = salaire moyen enseignant public en unités de PIB par tête,
 REMpub = rapport élèves-maître dans le public.

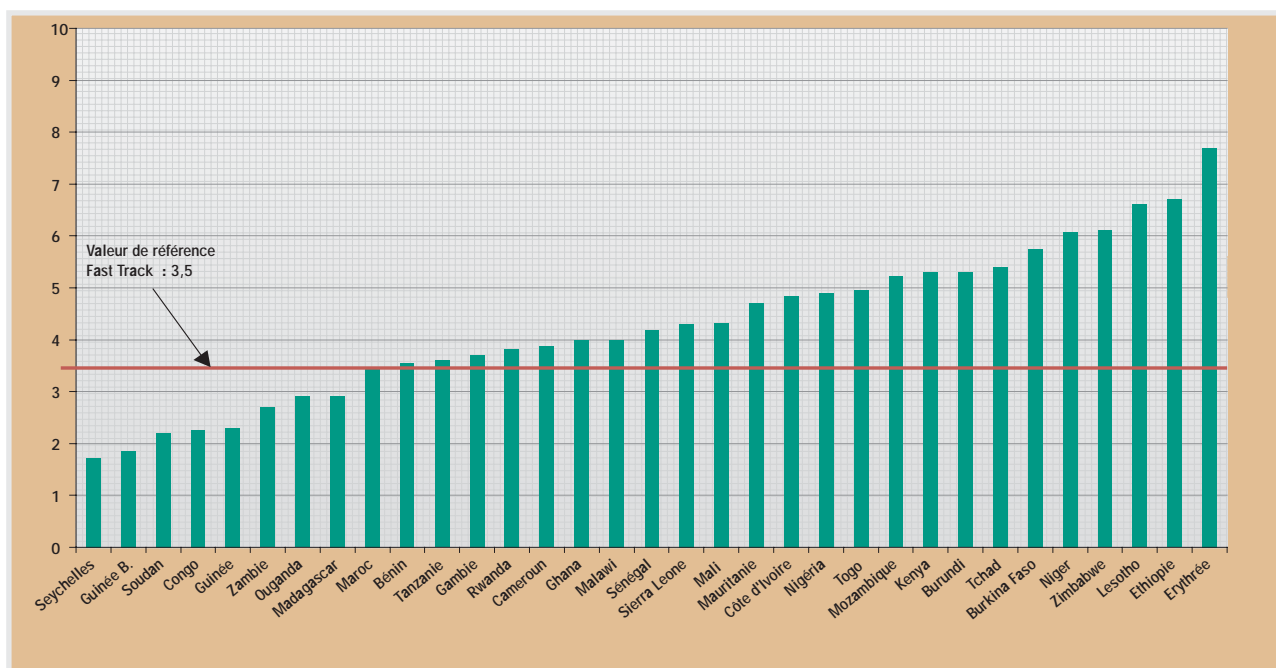
3.2.3.1 Le constat : une dépense éducative composée de manière différente suivant les pays

Les graphiques 3.7 et 3.8 présentent la situation des pays africains concernant les trois grands postes de dépenses constituant la dépense unitaire du cycle primaire. Tout comme pour les autres paramètres de politique éducative, on observe une grande variété entre pays.

Les salaires des enseignants varient suivant les pays d'un facteur 1 à 5

Le salaire moyen des enseignants varie de 2 unités de PIB par habitant ou moins (aux Seychelles, en Guinée Bissau, au Soudan, au Congo ou en Guinée) à environ 7 unités (au Lesotho, en Ethiopie ou en Erythrée). La moyenne inter-pays s'établit à 4,1 unités de PIB par habitant, légèrement au-dessus de la valeur observée dans les pays ayant été les plus performants pour atteindre la SPU (3,5), valeur de référence du cadre indicatif de l'Initiative Fast Track (Bruns et *alii*, 2003). Même si cette référence ne constitue pas une norme, il est intéressant de comparer la valeur de chaque pays par rapport à cette « balise ».

■ **Graphique 3.7 : Variété des salaires moyens enseignants suivant les pays (en unités de PIB par habitant)**



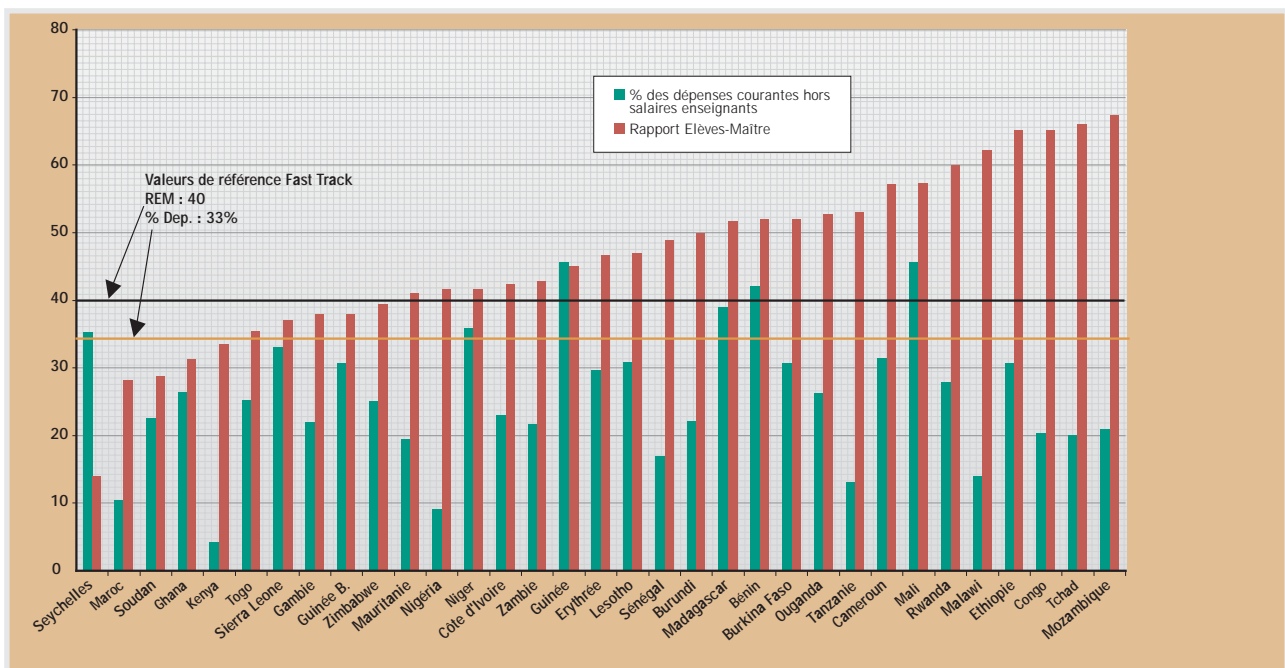
Source : voir tableau 4 en annexe

Les rapports élèves-maitre varient d'un facteur 1 à 4, les dépenses courantes hors salaires enseignants d'un facteur 1 à 10

Le ratio élèves-maitre varie également grandement d'un pays à l'autre, de moins de 30 élèves par maitre aux Seychelles, au Maroc ou au Soudan à près de 70 au Congo, au Tchad ou au Mozambique. La moyenne inter-pays s'établit à 41 élèves par maitre, très proche de la valeur de référence Fast Track (40).

Enfin, **le pourcentage des dépenses courantes hors salaires enseignants** (salaires des non enseignants, matériel didactique, dépenses d'administration) n'échappe pas à la règle de la variété. Il se chiffre à 24,8 % en moyenne inter-pays mais s'étend de 4% au Kenya à environ 45% au Mali et en Guinée.

■ **Graphique 3.8 : Variété des taux d'encadrement et des dépenses hors salaires enseignants suivant les pays**



Notes : ne sont présentés que les pays pour lesquels les deux données sont disponibles. Pour les autres pays où une seule donnée est disponible, voir le tableau 4 en annexe.
Source : voir tableau 4 en annexe

3.2.3.2 Identification des marges de manœuvre à l'intérieur de la dépense unitaire entre les trois postes de dépenses courantes

La variété entre pays similaires culturellement et géographiquement est la preuve d'existence de marges de manœuvre, le gage d'une possibilité de changement. Si dans certains pays les politiques n'évoluent pas il y a de grands risques que le système continue à s'ajuster de lui-même, sur un accès à un cycle primaire complet uniquement réservé à une élite. De façon similaire à ce qui a été présenté pour l'arbitrage quantité-dépense unitaire, le tableau 3.4 présente, par pays et en utilisant l'approche comparative, la nature et l'ampleur des marges de manœuvre existantes sur les trois principaux postes de dépenses courantes. Le tableau zoome sur les pays à faible taux d'achèvement (inférieur à 75%) et dont le coût unitaire est relativement élevé (supérieur à 10% du PIB par tête). Ce sont les pays pour lesquels la diminution du coût unitaire n'est pas une option mais bien une obligation si la SPU veut rester un objectif crédible. **Les marges de manœuvre disponibles pour réduire la dépense unitaire sont différentes d'un pays à l'autre.** Elles sont repérées dans le tableau par les zones plus foncées.

Parmi les 20 pays considérés⁶²:

- **Marge de manœuvre sur le rapport élèves-maître** : 6 pays présentent un REM inférieur à ce qui est observé en moyenne en Afrique (41,3) montrant par là une marge de manœuvre potentielle de réduction de la dépense unitaire par un accroissement du nombre d'élèves par maître. Ce sont le Maroc (REM égal à 28,2), la Gambie (37,9), le Ghana (31,3), les Comores (26,8), le Swaziland (31,1) et le Soudan (28,8). La valeur référence du cadre indicatif Fast Track, 40 élèves par maître, pourrait être, pour ces pays une valeur cible raisonnable ne pénalisant pas la qualité⁶³.
- **Marge de manœuvre sur les dépenses hors salaires enseignants** : 8 pays affichent des dépenses hors salaires enseignants supérieures à la moyenne africaine. Il existe peut -

⁶² La somme des nombres de pays de chaque groupe n'est pas égale au total dans la mesure où certains pays appartiennent à plusieurs groupes.

⁶³ Il est nécessaire pour cela que l'allocation des enseignants dans les écoles soit effectuée véritablement en fonction des besoins. Cette question sera abordée dans la partie 3.3.

Les pays devant réduire la dépense par élève pour atteindre la SPU n'ont pas tous les mêmes marges de manoeuvre

être des économies possibles à cet égard pour ces pays (Lesotho, Niger, Burkina Faso, Ghana, Ethiopie, Erythrée, Mali et Bénin). Cependant, il y a lieu de rester prudent en termes de recommandations à ce stade dans la mesure où ces dépenses englobent à la fois des dépenses pour le matériel pédagogique (dont l'impact sur la qualité peut être fort, cf. partie 3.3) et des dépenses d'administration (salaires des personnels non enseignants et biens et services) qui elles sont certainement plus propices à être rationalisées. Un diagnostic plus fin de ces dépenses est nécessaire, pays par pays, pour s'assurer que la réduction relative de ces dépenses permet une amélioration quantitative du système sans abaisser son rendement qualitatif.

- **Marge de manoeuvre sur les salaires moyens enseignants** : 10 pays ont des salaires moyens des enseignants supérieurs à la moyenne inter-pays (4,1 unités de PIB par tête). Il s'agit de l'Ethiopie (6,7 unités de PIB par tête), du Lesotho (6,6), du Niger (6,1), du Burkina Faso (5,7), de la Côte d'Ivoire (4,8), de la Mauritanie (4,7), du Burundi (5,3), de l'Erythrée (7,7), du Tchad (5,4), et du Mozambique (5,2).

Même si la question de la rémunération des enseignants est éminemment sensible ce serait certainement une erreur de ne pas traiter cette question. Dans bon nombre des pays où les salaires moyens des enseignants sont plus élevés que la moyenne africaine, on observe (voir notamment Mingat, 2004a) :

- i) une contrainte budgétaire qui empêche d'avancer vers la SPU en ne recrutant que des enseignants fonctionnaires ;
- ii) des différences de salaires suivant le statut très marquées et difficilement acceptables pour des personnes exerçant la même fonction (quelquefois suivant un facteur 1 à 10 entre enseignants communautaires et fonctionnaires) ;
- iii) un manque de formation pour les enseignants les moins bien rémunérés (contractuels et maîtres communautaires) ;
- iv) des enseignants communautaires souvent présents dans les zones les plus difficiles et dont la rémunération (faible) est payée par les familles les plus pauvres.

Même s'il est inenvisageable de baisser les salaires des enseignants en fonction, il convient certainement dans ces pays, quand ce n'est pas déjà le cas, (1) de documenter les implications sur la couverture scolaire et sur la qualité⁶⁴ qu'ont des niveaux aussi élevés (par rapport à la richesse nationale) de rémunération moyenne, (2) de prévoir le recrutement de nouveaux enseignants, de statut différent, suffisamment formés mais percevant un salaire moins élevé (cf. encadré 3.3) et (3) de prendre en charge et d'augmenter les salaires des enseignants les moins bien payés, notamment ceux des maîtres communautaires.

⁶⁴ La question de l'impact du statut de l'enseignant et de son salaire sur la qualité sera décrite dans la partie 3.

■ Tableau 3.4 : Marges de manœuvre pour réduire le coût unitaire dans les pays à faible taux d'achèvement et à coût unitaire élevé

Pays	TAP	Coût unitaire (en % du PIB par tête)	Salaire moyen des enseignants (PIB/tête)	Dépenses courantes hors salaires enseignant en % du total des dépenses courantes	Rapport élèves-maître ⁶⁵	Marge de manœuvre sur le salaire moyen enseignants (rapport entre la valeur pays et la moyenne)	Marge de manœuvre sur les dépenses hors salaires enseignants (rapport entre la valeur pays et la moyenne)	Marge de manœuvre sur le rapport élèves-maître (rapport entre la moyenne et la valeur pays)
Moyenne pays africains	60,9	12,4	4,1	24,8	41,3	1	1	1
Tchad	35	11,6	5,4	20,1	66	1,31	0,81	0,63
Burundi	31,8	12,5	5,3	22,1	49,9	1,28	0,89	0,83
Mozambique	45,7	10,2	5,2	20,9	67,2	1,26	0,84	0,61
Côte d'Ivoire	51,1	17,5	4,8	23	42,4	1,17	0,93	0,98
Mauritanie	46,1	13,4	4,7	19,4	41,1	1,14	0,78	1,01
Lesotho	67,1	23,8	6,6	30,8	47	1,60	1,24	0,88
Niger	27	20	6,1	35,9	41,7	1,47	1,45	0,99
Burkina Faso	29	19,2	5,7	30,6	52	1,39	1,23	0,79
Ethiopie	36,2	12,7	6,7	30,7	65,1	1,62	1,24	0,63
Erythrée	38,4	11,8	7,7	29,6	46,7	1,87	1,19	0,88
Mali	35	10,8	4,3	45,5	57,3	1,05	1,84	0,72
Bénin	53	10,8	3,6	42,1	52	0,86	1,7	0,79
Ghana	67,9	17,6	4	26,4	31,3	0,97	1,06	1,32
Maroc	68,9	20,6	3,4	10,5	28,2	0,83	0,42	1,47
Gambie	69	18,3	3,7	22	37,9	0,9	0,89	1,09
Comores	48	12,2	Nd	Nd	36,8	Nd	Nd	1,12
Swaziland	66	11,2	Nd	Nd	31,1	Nd	Nd	1,33
Soudan	49,2	10,3	2,2	22,5	28,8	0,53	0,91	1,44
Tanzanie	55,6	16,3	3,6	13,1	53	0,87	0,53	0,78
Sénégal	51	12,5	4,2	16,8	48,9	1,01	0,68	0,85

Note : pays avec données non disponibles ou insuffisamment cohérentes (Angola, Cameroun, Congo, Djibouti, Gabon, Guinée, Guinée Bissau, Guinée Equatoriale, Kenya, Libéria, Libye, Madagascar, Malawi, RCA, RDC, Rwanda, Sao Tome, Sierra Leone, Somalie, Ouganda, Zambie).
Source : voir source spécifique dans le tableau 4 de l'annexe.

⁶⁵ Il est certainement plus juste de présenter le rapport élèves-maître calculé uniquement sur le système public (cf. encadré 3.4) mais pour raison de données indisponibles, le chiffre présenté est la valeur moyenne pour l'ensemble du système (y compris le privé).

■ Encadré 3.4 : L'impact quantitatif du recrutement d'enseignants non fonctionnaires

Les systèmes éducatifs africains ont longtemps fonctionné avec un corps unique d'enseignants fonctionnaires. Depuis quelques années, deux nouvelles catégories d'enseignants ont vu le jour :

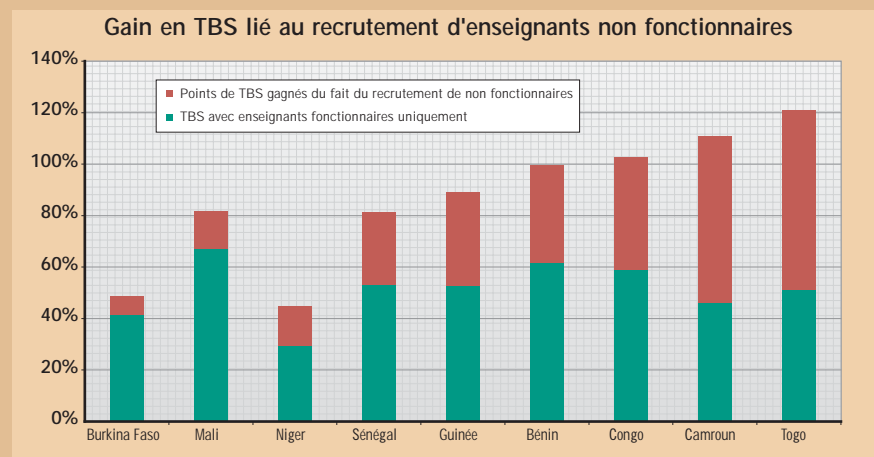
1. Du fait de la contrainte budgétaire et pour pouvoir recruter les enseignants nécessaires pour l'augmentation de l'accès à l'école, certains Etats (Niger, Mali, Sénégal par exemple) ont créé une nouvelle catégorie d'enseignants. Souvent appelés «contractuels», ces enseignants sont rémunérés à des niveaux des salaires sensiblement moins élevés que ceux des fonctionnaires.
2. Devant l'incapacité de la puissance publique à offrir une école, les parents, souvent dans les zones les plus défavorisées, s'organisent, créent une école, recrutent localement et payent eux-mêmes des enseignants, souvent appelés «enseignants communautaires» ou «maîtres des parents». Cette situation existe par exemple au Tchad, au Bénin, et au Cameroun.

Ces deux catégories peuvent se confondre lorsque l'Etat commence à prendre en charge tout ou une partie de la rémunération des «enseignants communautaires» (comme par exemple au Bénin et au Tchad).

La connaissance des rémunérations de ces «nouveaux» enseignants et des enseignants fonctionnaires toujours en fonction permet d'estimer le gain, en termes d'effectifs scolaires (et donc de TBS), associé au recrutement des enseignants non fonctionnaires par rapport à une situation où seuls des fonctionnaires auraient été recrutés. Les résultats de ces simulations sont présentés dans le graphique ci-dessous.

Le recrutement des enseignants non fonctionnaires conduit à une augmentation du TBS qui varie de +7 à +70 points de pourcentage suivant les pays. En moyenne sur les 9 pays présentés sur le graphique, l'effet équivaut à une augmentation du TBS de 36 points. Dans le cas du Togo (+70), du Cameroun (+65), du Congo (+44) et du Bénin (+38), la présence des enseignants non fonctionnaires contribue à augmenter la couverture scolaire moyenne de manière très significative.

Il convient, de façon complémentaire à l'étude de l'impact quantitatif, de documenter l'impact sur la qualité des politiques de recrutement d'enseignants non fonctionnaires, ce qui sera analysé dans la partie 3.3.



3.2.4 Gérer les flux d'élèves pour ne pas laisser le système s'ajuster sur une somme d'intérêts individuels différente de l'intérêt collectif

Il paraît intéressant de distinguer dans cette partie la gestion des flux intra et inter-cycles. La première sous-partie traitera de la gestion intra-cycle en analysant les impacts des redoublements, y compris celui sur les abandons, principaux freins à la réalisation de la SPU. La seconde sous-partie s'intéressera aux politiques de régulation inter-cycles.

*Une meilleure gestion
des flux d'élèves
est à encourager*

3.2.4.1 La gestion des flux intra-cycle : agir sur le redoublement et sur la rétention

Le débat sur les redoublements est ancien. Les partisans mettent en avant la nature séquentielle des apprentissages, la nécessité d'homogénéité des classes, la démotivation de l'élève du fait de son rang dans la classe, l'effet d'incitation par la sanction ; pendant que les adversaires du redoublement évoquent le coût de l'année scolaire supplémentaire, la démotivation de l'élève (premier pas vers l'abandon), ou les aspects subjectifs dans la décision de redoublement. La connaissance, sur la base d'études empiriques solides, a progressé sur cette question, notamment dans le contexte des pays africains et **les principaux résultats montrent les effets néfastes d'un niveau trop élevé de redoublement**. Ils peuvent être résumés en quatre points :

a) Une décision de redoublement qui n'est pas toujours juste

Le niveau de l'élève n'explique pas à lui seul la décision de redoublement. Les décisions de redoublement dépendent souvent de facteurs «subjectifs» comme la position relative de l'élève dans la classe, le milieu et les conditions d'enseignement, la qualification du maître (PASEC, 1999). En Côte d'Ivoire par exemple, plus de 30% des élèves redoublants ne se trouvaient pas dans le tiers le plus faible des élèves au niveau national tel que mesuré par le test standardisé de l'évaluation PASEC.

b) Une efficacité pédagogique qui n'est pas prouvée

Les analyses au niveau macro montrent que l'argument selon lequel des redoublements élevés pourraient être justifiés pour des raisons liées à la qualité de l'éducation, n'est pas empiriquement vérifié (Mingat et Sosale, 2000). **De bons systèmes scolaires (bon niveau d'apprentissage des enfants) peuvent avoir des taux de redoublement faibles ou élevés : il n'y a donc pas de relation significative entre le niveau d'apprentissage des élèves et la fréquence des redoublements**. De même les études au niveau école (par exemple au Bénin, au Tchad et au Cameroun) montrent que, à moyens et contexte égaux, les écoles où les élèves ont plus redoublé n'ont pas de meilleurs résultats à l'examen de fin de cycle (Brossard, 2003a, RESEN Tchad, RESEN Cameroun). Enfin, les analyses au niveau individuel, montrent que les élèves (exceptés ceux qui sont spécialement faibles) que l'on fait redoubler ne progressent pas mieux en redoublant que s'ils avaient été promus dans la classe supérieure (PASEC, 1999; PASEC, 2004b).

c) Un effet négatif important sur les abandons

Les études réalisées à l'échelle des pays, des écoles et des individus coïncident également sur ce point.

- Au **niveau macro**, Mingat et Sosale (2000) et Pôle de Dakar (2002) montrent que les redoublements exacerbent les abandons en cours de cycle, qui demeurent le principal frein pour atteindre la Scolarisation Primaire universelle (cf. section 2). Les familles perçoivent dans le redoublement imposé à leur enfant, que ce dernier n'est pas performant et qu'il ne profite pas bien de sa présence à l'école. Comme les coûts d'opportunité constituent toujours un argument à l'encontre de la fréquentation scolaire, le redoublement incite les parents à retirer leur enfant de l'école. Mingat et Sosale (2000) estiment l'effet d'un point de plus de redoublement à 0,8 point de plus d'abandons. Ils montrent également que ces impacts négatifs du redou-

Des niveaux trop élevés de redoublement freinent la SPU

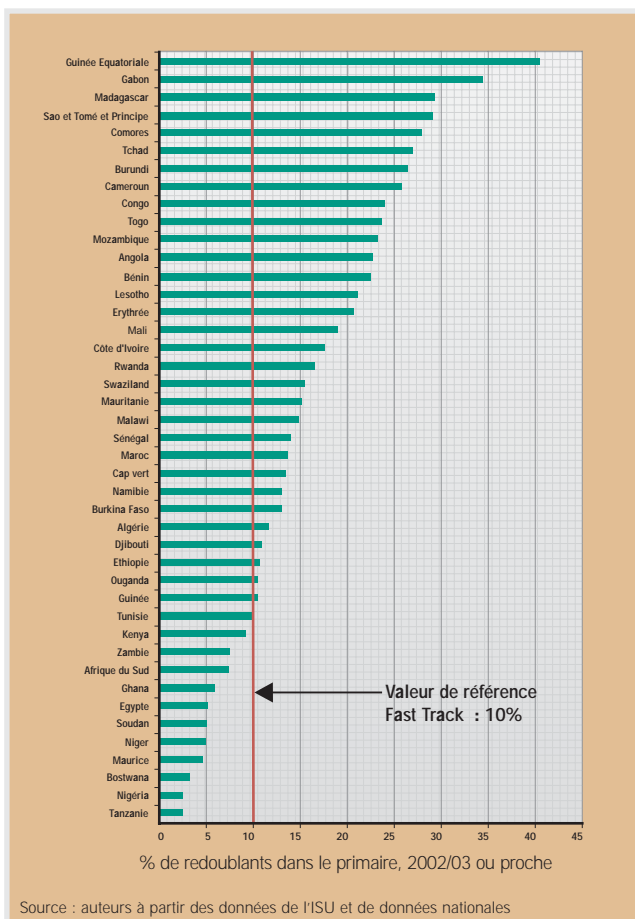
blement sont encore plus marqués parmi les groupes de population où la demande scolaire est plus faible (filles, enfants de milieu économiquement défavorisé). Ainsi, pour les filles, l'effet d'un point de plus de redoublement est estimé à 1,1 point de plus d'abandons.

- Les résultats des analyses **au niveau école** vont dans le même sens. Au Tchad par exemple, un point de redoublement en plus est associé, autres facteurs égaux par ailleurs, à 0,53 point de rétention en moins (RESEN Tchad).
- **Au niveau individuel**, les travaux confirment cette tendance ; au Sénégal, à niveau d'élève donné, la décision de faire redoubler l'élève en 2^{ème} année accroît de 11% le risque que cet élève abandonne au bout d'une année (PASEC, 2004b).

d) Un impact sur les coûts

Le redoublement fait payer deux années d'étude au système pour une seule année validée. Autrement dit, à contrainte budgétaire donnée, les redoublants occupent des places qui surchargent les classes et/ou empêchent d'autres enfants d'accéder à l'école. Le lien entre taux de redoublement et rapport élèves-maître est montré empiriquement (Mingat et Sosale, 2000 et Pôle de Dakar, 2002).

■ Graphique 3.9 : La grande diversité de pratiques sur le redoublement



Bruns et *alii* (2003) ont observé que dans les pays africains ayant été les plus performants durant la décennie 1990-2000 pour se rapprocher de la Scolarisation Primaire Universelle, la proportion moyenne de redoublants valait 10%, valeur inférieure à la situation moyenne africaine actuelle (16%). Cette valeur de 10% est reprise comme valeur de référence dans le cadre indicatif de l'initiative Fast Track. Le graphique 3.9 nous donne l'état des lieux en 2002/03 et il apparaît que les pratiques (car il s'agit bien de pratiques et d'habitudes plus que d'un système objectif de remédiation pour faire mieux progresser les élèves) en termes de redoublement sont très variées. Le pourcentage de redoublants s'étend de moins de 3% à 40%. 31 des 43 pays pour lesquels les données sont disponibles présentent des taux supérieurs à 10%.

Au final, l'analyse ne suggère pas une politique de promotion automatique généralisée (qui pose des problèmes par ailleurs), mais conduit à considérer un chiffre de 10% de redoublants comme à la fois souhaitable et possible.

Conscients de la nécessité de réduire les redoublements, nombre de pays africains ont choisi : (1) de mettre en place trois sous-cycles de deux ans chacun au sein du niveau primaire, correspondant à des blocs de compétences bien identifiées, (2) de ne plus autoriser de redoublement à l'intérieur de ces sous-cycles de deux années et (3) de limiter la fréquence des redoublements entre sous-cycles consécutifs⁶⁶.

Cette stratégie a prouvé son efficacité : le Niger a fait passer la proportion de redoublants du cycle primaire de 18% en 1992/93 à 7% en 2002/03, et en Guinée la proportion de redoublants a diminué de façon encore plus rapide (de 21% en 2001/02 à 11% en 2003/04).

En conclusion, **une gestion efficace des flux intra-cycles passe par :**

1. l'amélioration de la rétention en cours de cycle

Pour le cycle primaire, l'annulation des abandons en cours de cycle est une obligation pour la réalisation de la SPU. Pour les autres niveaux, considérant que les programmes sont construits suivant des blocs homogènes par cycle d'enseignement, les abandons en cours de cycle constituent un gaspillage de ressources, le système investit pour des années d'études qui ne rapportent pas les effets escomptés, à savoir un achèvement de cycle.

2. la réduction des redoublements dans les pays où ceux-ci sont élevés

Même si l'on comprend les logiques d'exigence des enseignants faisant redoubler des élèves lorsque ceux-ci n'ont pas acquis l'ensemble des connaissances prévues au programme, les systèmes peuvent difficilement se permettre d'accepter des taux de redoublement au primaire supérieurs à 10%. Cela constitue un coût supplémentaire dont l'efficacité pédagogique n'est pas prouvée et au final réduit sérieusement les chances d'atteindre une Scolarisation Primaire Universelle complète.

3.2.4.2 La gestion des flux inter-cycles : la nécessité d'un renforcement du pilotage du système par les politiques publiques pour choisir la pyramide scolaire

La section 1 a montré que dans bon nombre de pays il existait une inadéquation entre la distribution des formés et la structure des emplois dans l'économie. Ce constat invite à étudier la possibilité d'ajuster la forme de la pyramide éducative (la distribution des sortants de chaque cycle d'enseignement) pour freiner la production à perte (chômage, surqualification..) d'une partie du système. Par ailleurs, la section 2 a montré : (1) que malgré les engagements pris pour une priorité sur le cycle primaire, les effectifs des niveaux post-primaire ont plus progressé que ceux du cycle primaire, (2) qu'il n'existait pas de régulation des flux dans bon nombre de pays (les taux de transition inter-cycles sont souvent supérieurs aux taux de rétention intra-cycles), et (3) que la scolarisation universelle jusqu'à la fin du collège pour 2015 dans les pays à TAP faible était logiquement impossible. En fin, le début de la section 3 a montré que les ressources pour l'éducation primaire étaient souvent en deçà des besoins et que reprendre la main sur l'ensemble du système en faisant les arbitrages nécessaires aux différents niveaux n'était pas une option mais une obligation si l'on voulait garder des chances de SPU en 2015.

Une non régulation des flux d'élèves entre cycle a des effets négatifs sur l'équité et sur la qualité

Capitalisant ces trois séries de résultats, il convient de détailler ici un peu plus les risques liés à une non gestion des flux entre cycles. En s'appuyant sur un certain nombre d'observations empiriques le paragraphe suivant cherche à répondre à deux questions essentielles. Quelles sont les conséquences néfastes d'une absence de politique de régulation des flux inter-cycles ? Comment le système s'ajuste-t-il en cas de non régulation ?

a) Les risques d'une absence de gestion des flux

- Eviction des financements au détriment du primaire

Le premier risque d'une absence de régulation se situe du côté de l'arbitrage intra-sectoriel des dépenses pour l'éducation. La partie 3.2.2 a montré qu'il existait un phénomène de vase communicant assez important entre les ressources allouées pour le primaire et les ressources allouées pour le secondaire (une corrélation négative forte entre la part «primaire» et la part «secondaire»). Si les effectifs des niveaux post-primaires progressent à des rythmes plus élevés que ceux du primaire, cela crée une pression pour augmenter les ressources financières des niveaux post primaires plus fortement que celles allouées au niveau primaire, ce qui, dans les pays éloignés de la SPU, n'est pas souhaitable comme l'a montré le début de la section 3.2.1.

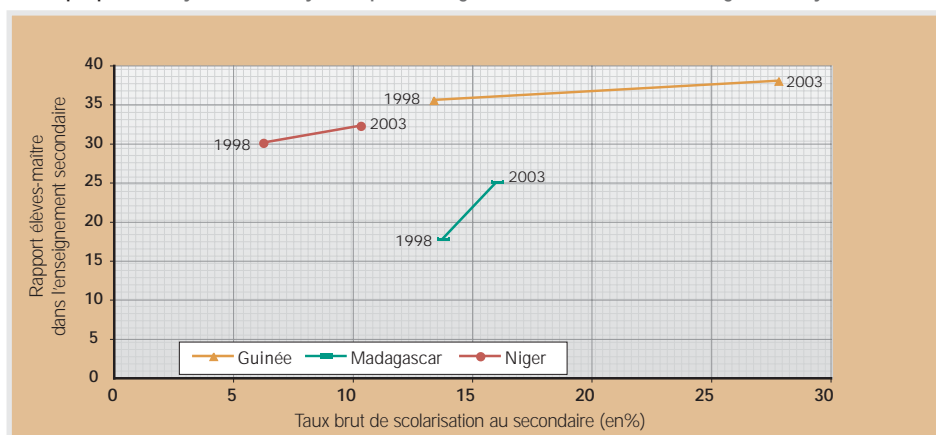
- Baisse de la dépense unitaire des cycles post-primaire

66 Cette politique pour être efficace doit s'accompagner (1) d'une stratégie de sensibilisation pour aider les enseignants à connaître les effets négatifs de taux de redoublement trop élevés et (2) d'une politique d'évaluation permettant de détecter les déficiences des élèves en cours de sous-cycle.

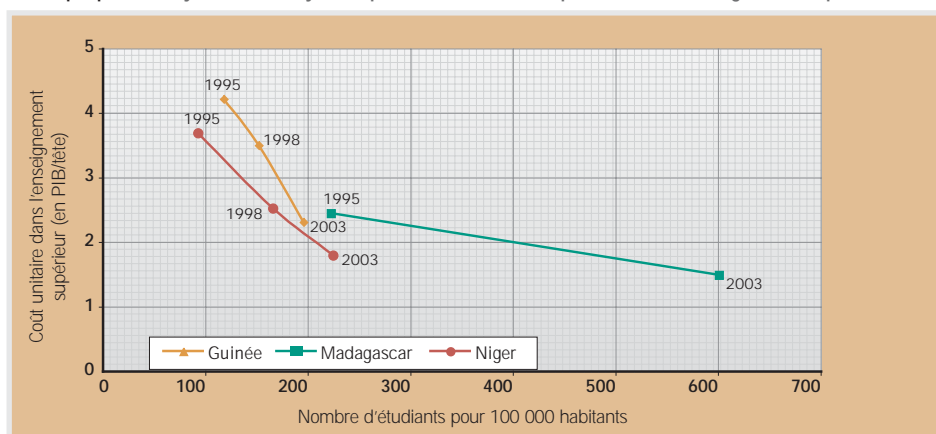
Si l'arbitrage intra-sectoriel ne se déplace pas en faveur des niveaux post-primaires, une augmentation des effectifs sans que l'enveloppe financière ne progresse sur le même rythme a pour conséquence directe une baisse de la dépense unitaire. C'est ce que l'on a observé ces dernières années par exemple au Bénin, en Guinée et au Mali au niveau de l'enseignement supérieur (cf. graphique 3.11). Ainsi, en Guinée, la progression entre 1995/96 et 2002/03 de 118 étudiants pour 100 000 habitants à 196 sans progression semblable des ressources s'est traduite par une diminution de moitié de la dépense unitaire (de 4,2 à 2,3 unités de PIB par habitant).

Comme précédemment expliqué dans la partie 3.2.3, trois facteurs majeurs composent la dépense unitaire : le salaire des enseignants, le taux d'encadrement et les autres dépenses (notamment de matériel pédagogique). Dans la mesure où les salaires des enseignants sont souvent structurellement assez stables, la baisse de la dépense unitaire a tendance à s'ajuster sur les deux autres postes de dépenses, à savoir les taux d'encadrement et les dépenses en matériel pédagogique. Par exemple, le graphique 3.10 montre qu'en Guinée, à Madagascar et au Niger, avec l'accroissement non régulé des effectifs du secondaire et la relative stabilité des salaires et des autres dépenses, le système s'est ajusté par une dégradation des taux d'encadrement. A Madagascar, le rapport élèves-maître est passé de 18 élèves par maître en 1997/98 à 25 en 2002/03. En Guinée le rapport déjà élevé en 1997/98 s'est encore détérioré pour atteindre 38 élèves par maître en 2002/03 (soit une taille de classe moyenne de 64 élèves compte tenu des écarts entre le nombre d'heures de service des enseignants et le nombre d'heure d'enseignement des élèves).

■ Graphique 3.10 : Ajustement du système par une dégradation des conditions d'enseignement, cycle secondaire



■ Graphique 3.11 : Ajustement du système par une baisse de la dépense unitaire, enseignement supérieur



Les systèmes ont tendance à s'ajuster d'eux-mêmes en cas d'absence de régulation des flux d'élèves

Source : calcul des auteurs à partir des données de l'ISU

- Augmentation de la contribution demandée aux familles, accroissement des inégalités et mécontentement social

Au cycle secondaire, on voit apparaître dans certains pays des enseignants communautaires du collège, qui, comme ceux du cycle primaire, sont payés par les parents d'élèves des zones les plus pauvres et souvent peu ou pas formés. A titre d'exemple, au Tchad, la part de ces enseignants au secondaire 1^{er} cycle atteint 48%.

Dans l'enseignement supérieur, la non régulation du flux d'entrée, accompagnée d'une augmentation des financements publics ne pouvant suivre le rythme d'accroissement des effectifs d'étudiants, oblige souvent les pouvoirs publics à (1) augmenter de façon drastique la contribution demandée aux familles (les frais d'inscriptions) et (2) diminuer le montant des bourses (y compris celles accordées aux plus pauvres sur un critère méritocratique). Par exemple, au Bénin, les frais d'inscription annuels à l'université sont passés de 5 000 F CFA à 25 000 F CFA à la rentrée 2004/05, ne laissant qu'aux plus nantis la chance d'un accès à l'enseignement supérieur. Aussi ces mesures ont souvent pour conséquence le mécontentement des étudiants qui alors font grève et paralysent le système. Ces exemples montrent le danger d'une absence de politique de régulation des flux qui laisse le système s'ajuster de lui-même, très souvent au détriment des plus pauvres et/ou de la qualité.

b) Les options pour une politique de gestion des flux inter-cycles : agir sur les taux de transition en cohérence avec la dynamique de la pyramide éducative

Une gestion des flux inter-cycles efficace passe par **la mise en place d'une véritable politique de régulation sur l'ensemble du système**, bien évidemment à adapter d'un pays à l'autre en fonction de la pyramide scolaire actuelle (et notamment du niveau d'avancement de la SPU), **accompagnée d'une réflexion approfondie sur le développement du post-primaire.**

>>> La transition primaire→secondaire 1^{er} cycle : régulation, perspectives pour les sortants et gains pour le système éducatif

Il est légitime de se poser la question de savoir ce qu'il adviendra, en cas de SPU en 2015, des nombreux enfants achevant le cycle primaire (1,5 fois plus qu'en 2002/03 globalement pour l'Afrique, et 3 à 4 fois plus pour les pays les plus en retard, cf. les simulations présentées dans les profils pays en fin du rapport). Comme on dit en Algérie *«le serpent a beau courir, il ne va pas plus vite que sa tête»*. Si les quelques pays ayant déjà atteint ou presque la SPU doivent envisager une universalisation du premier cycle du secondaire, pour tous les autres, il ne faut pas se voiler la face, cet objectif est irréalisable (financièrement mais aussi logistiquement) d'ici 2015 (Mingat, 2004d).

Certains pays peuvent envisager d'augmenter ou de maintenir les taux de transition à leur niveau actuel en cherchant à améliorer l'efficacité du secondaire 1^{er} cycle. Par exemple, il est possible d'envisager (1) une augmentation de la durée du cycle primaire permettant l'intégration progressive des élèves du 1^{er} cycle du secondaire au **coût unitaire du primaire qui est en moyenne deux fois moins élevé que le coût unitaire du secondaire 1^{er} cycle** (choix de certains pays d'Afrique anglophone) ; (2) une utilisation d'un nombre plus grand d'enseignants polyvalents (cf. Bernard et Robert, 2004) et/ou (3) une contribution financière plus importante des familles dans les zones urbaines favorisées.

Cependant, **la plupart des pays ne pourront ni augmenter les taux de transition vers le secondaire ni les maintenir au niveau actuel et devront même envisager de les réduire pour ne pas pénaliser la qualité** (effet sur la dépense unitaire décrit précédemment). Il y aura donc **des sortants du primaire qui n'intégreront pas le cycle secondaire général.** Certains d'entre eux pourront intégrer un enseignement technique ciblé sur les filières les plus porteuses économiquement, mais cette voie restera minoritaire. Par conséquent, en 2015, une proportion des sortants du primaire (fonction des capacités d'accueil physiques et financières d'un cycle

*Les transitions
primaire→1^{er} cycle
du secondaire et
1^{er} cycle→2nd cycle
du secondaire
constituent des leviers
de politique éducative
très importants
pour construire
une pyramide scolaire
en adéquation
avec les besoins*

secondaire ne sabrant pas la qualité) terminera ses études à ce niveau là.

Une telle situation n'est certes pas l'idéal, mais **il faut bien comprendre que la régulation des flux entre le primaire et le secondaire 1^{er} cycle** -si la SPU se réalise effectivement- **ne se traduira pas par une détérioration des systèmes. Bien au contraire, on assistera à un développement exceptionnel des systèmes éducatifs** et ce pour trois raisons principales :

- a. Actuellement seuls 59% des enfants africains atteignent la fin du cycle primaire, soit parce qu'ils n'entrent jamais à l'école (environ 9%), soit parce qu'ils sortent du système en cours de cycle (environ 32%). **L'atteinte de la SPU sera donc un gain pour les systèmes, y compris pour les élèves finissant leurs études à la fin du primaire** ; au lieu de ne jamais entrer à l'école ou d'abandonner en cours de cycle, ces enfants (1) auront de bonnes chances d'acquérir une alphabétisation durable, et (2) pourront intégrer un secteur traditionnel de l'emploi (qui demeurera majoritaire dans bon nombre de pays en 2015) en étant plus productifs (et donc contribuer à la croissance économique de la nation).
- b. **L'utilisation du critère méritocratique pour l'accès au secondaire pourra être renforcé.** Actuellement dans les pays n'ayant pas achevé la SPU et où le taux de transition primaire→secondaire est élevé, la sélection est faite avant la fin du cycle primaire (soit à l'entrée en 1^{ère} année du primaire, soit par les abandons en cours de cycle). Cette sélection est donc très dépendante des facteurs socio-économiques (comme le montre la partie 2.1.1.2, les plus défavorisés (pauvres, ruraux et filles) accèdent moins à l'école et abandonnent plus). La régulation entre primaire et collège sur la base d'un concours d'entrée permet de sélectionner les meilleurs élèves parmi ceux qui achevent le cycle primaire, qui, si la SPU se réalise, correspond à l'ensemble des enfants.
- c. La stagnation ou la diminution du taux de transition ne signifie pas la stagnation ou la diminution des volumes d'élèves du secondaire, loin de là. La croissance démographique combinée au rapprochement de la SPU aura comme conséquence **une augmentation très importante des effectifs du collège**. Par exemple, au Bénin, la programmation faite dans le cadre du plan décennal en cours d'élaboration cible un doublement du volume d'élèves du collège entre 2004 et 2015 (plus de 500 000 élèves en 2015 contre 260 000 en 2004) malgré un taux de transition diminuant de 72 à 50%. A titre de comparaison, le cycle primaire verra ses effectifs n'augmenter que suivant un facteur 1,6.

Notons enfin que les politiques de régulation du flux entre le primaire et le secondaire 1^{er} cycle devront s'accompagner de politiques de stimulation de la demande pour le cycle primaire dans la mesure où une régulation des flux d'entrée au collège peut avoir des effets désincitatifs sur la demande pour le primaire.

»» Les transitions secondaire 1^{er} cycle→secondaire 2nd cycle,
et secondaire 2nd cycle→supérieur : régulation et action sur la qualité

La question des transitions entre collège et lycée et entre lycée et enseignement supérieur se pose différemment car (1) les coûts unitaires du 2nd cycle du secondaire et de l'enseignement supérieur sont beaucoup plus élevés (en moyenne 2 fois plus élevés que ceux du 1^{er} cycle pour le 2nd cycle secondaire et 8 fois plus élevés pour le supérieur -cf. RESEN Guinée, 2004), (2) les rendements économiques de ces niveaux sont plus d'ordre privé (meilleur revenu pour les individus) que d'ordre social (cf. section1), (3) certains pays «sur-produisent» à ces niveaux là par rapport aux besoins de l'économie (le secteur moderne de l'emploi) et (4) ces deux niveaux sont mieux perçus comme des niveaux terminaux d'éducation.

Ces constats encouragent à privilégier la qualité à la quantité pour ces niveaux d'enseignement. Sachant que les deux sont liés (cf. partie 3.2.2), il est nécessaire (1) de diagnostiquer nationalement les besoins de l'économie en termes de formés, (2) d'encourager le financement privé (la section 1 a montré que le financement public de la partie « haute » du système n'était pas forcément optimal) et (3) de réguler les flux au moment des deux transitions⁶⁷ pour mettre les quantités en adéquation avec les besoins de l'économie nationale et pour ne pas pénaliser la dépense unitaire, facteur de qualité.

Là encore, la mise en place d'une politique de régulation n'est en rien synonyme de contraction des effectifs dans les enseignements secondaire (2nd cycle), technique et supérieur qui continueront à se développer.

3.3 Une gestion efficace des systèmes éducatifs pour la mise en œuvre réussie d'un enseignement de qualité

Outre une mobilisation suffisante de ressources et une utilisation efficiente de celles-ci, une troisième condition nécessaire pour l'atteinte des grands objectifs d'éducation se situe au niveau de la mise en œuvre et de la gestion des systèmes. Les questions de gestion revêtent d'autant plus d'importance que les systèmes, s'ils se rapprochent de la SPU, auront des rythmes d'expansion élevés ; s'il est difficile de gérer des systèmes à faible nombre d'élèves, cela est encore plus délicat lorsque les volumes d'élèves augmentent. Ce rapport n'a pas la prétention d'être exhaustif sur ces questions mais il paraît intéressant **(1) de traiter le sujet d'un point de vue empirique et de comparer les pays en mobilisant les données disponibles, et (2) de donner des pistes pour mettre en œuvre réellement (et non plus uniquement dans les discours) un pilotage axé sur les résultats.**

Pour que les élèves acquièrent les connaissances prévues dans les programmes scolaires, il est nécessaire (1) que les écoles reçoivent les moyens (humains et matériels) suffisants pour le fonctionnement des classes, ce qui implique, dans des contextes de rareté des ressources, que ces moyens soient équitablement répartis entre les écoles et (2) que ces moyens soient effectivement transformés en résultats (que les élèves n'abandonnent pas l'école et apprennent suffisamment). Cette partie se focalise sur le cycle primaire (cycle pour lequel l'enjeu est le plus important et pour lequel le plus de données sont disponibles) même si la plupart des conclusions présentées et les pistes d'amélioration proposées valent également pour les autres niveaux d'enseignement.

3.3.1 La recherche de l'équité dans l'allocation des moyens aux écoles

3.3.1.1 Premier levier : l'adéquation besoins - moyens reçus

Le « bon sens » veut que les écoles scolarisant le plus d'élèves et celles situées dans les contextes les plus difficiles soient celles qui reçoivent le plus de moyens. Qu'en est-il réellement ? La première étape pour répondre à cette question est de comparer l'écart entre la situation réelle (telle qu'observée à l'aide des données écoles collectées par les ministères de l'éducation) et une situation où les écoles qui ont le même nombre d'élèves disposent des mêmes moyens. Cet écart peut se mesurer par ce que l'on appelle **le degré d'aléa** (voir encadré 3.5) **dans l'allocation des moyens**. Le tableau 3.5 présente la situation dans 22 pays pour le cycle primaire, en ce qui concerne l'allocation des enseignants (les enseignants constituent, parmi l'ensemble des moyens nécessaires, l'élément le plus important).

Des ressources et des bonnes politiques ne suffisent pas, la gestion du système doit permettre d'allouer équitablement les moyens aux écoles et que ceux-ci agissent sur la qualité

67 Dans certains pays, l'examen de fin de second cycle secondaire (le baccalauréat) est l'unique pré-requis pour l'entrée à l'université ce qui limite les possibilités de régulation entre secondaire et supérieur et encourage à réguler les flux d'élèves en amont (entre 1^{er} et 2nd cycle du secondaire).

■ **Tableau 3.5 : Degré d'aléa dans l'allocation des enseignants du primaire dans 22 pays africains, 2002/03 ou année proche**

Pays	Degré d'aléa en %	Pays	Degré d'aléa en %
Sao Tome et Principe	3	Gabon	26
Guinée	7	Burkina Faso	28
Mozambique	15	Madagascar	28
Namibie	15	Ethiopie	29
Niger	15	Côte-d'Ivoire	33
Guinée Bissau	16	Malawi	34
Tchad	18	Ouganda	34
Sénégal	19	Bénin	39
Mauritanie	20	Togo	39
Zambie	20	Mali	42
Rwanda	21	Cameroun	45
Moyenne des 22 pays : 24,8			

Source : Mingat, 2003b

■ **Encadré 3.5 : Degré d'aléa dans l'allocation des enseignants**

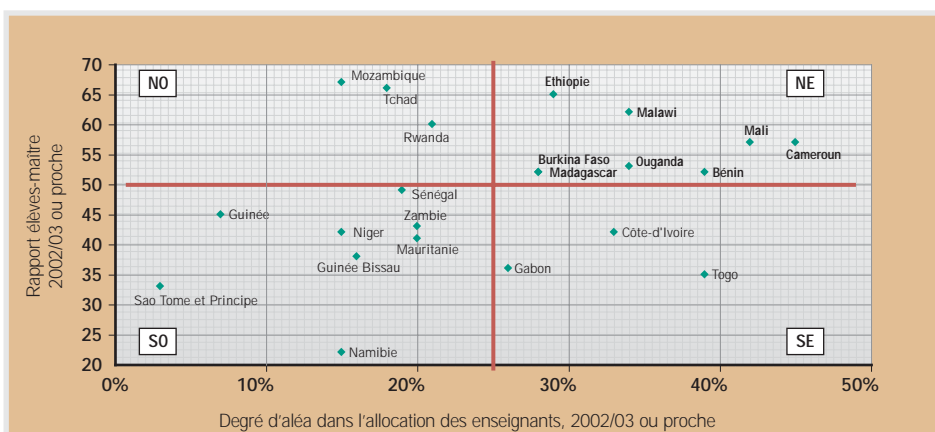
Pour fournir des conditions d'enseignement (tailles de classe) similaires à l'ensemble des élèves, un manager des ressources humaines du ministère de l'éducation doit en principe allouer plus d'enseignants dans les grandes écoles que dans les petites. L'indicateur statistique R^2 (appelé coefficient de détermination) entre le nombre d'élèves et le nombre d'enseignants, calculé sur l'ensemble des écoles, évalue dans quelle mesure le nombre d'enseignants est proportionnel au nombre d'élèves scolarisés dans les écoles où ils enseignent. C'est une mesure comprise entre 0 et 1 (ou 0 et 100%); plus il est proche de 100% et plus l'allocation des enseignants dans les écoles est fonction du nombre d'élèves. Inversement plus il est éloigné de 100%, plus l'allocation est effectuée sur d'autres critères, suivant un «aléa». Le complémentaire à 100% du R^2 ($100\% - R^2$) est alors une mesure du degré de cet «aléa», c'est-à-dire la proportion des situations où le nombre d'enseignants ne s'explique pas par le nombre d'élèves. Le degré d'aléa est une mesure de la variation de la taille des classes suivant les écoles.

La moyenne du degré d'aléa sur les 22 pays s'établit à 24,8%, autrement dit, en moyenne dans les pays considérés (et il n'y a pas de raison de penser que la situation est très différente dans les pays africains absents de l'échantillon), **un quart des allocations des enseignants n'est pas effectué suivant le critère du nombre d'élèves dans les établissements.**

La cohérence dans l'allocation des moyens en fonction des besoins est très variable d'un pays à l'autre

Ce chiffre moyen ne doit cependant pas cacher les fortes disparités entre pays ; alors que dans certains d'entre eux le degré d'aléa est supérieur à 35% (Bénin, Mali, Cameroun et Togo), dans d'autres il est estimé à 15% ou moins (Sao Tome et Principe, Guinée, Mozambique, Namibie et Niger), montrant par là que des marges de progression existent dans les pays les moins performants⁶⁸. Les besoins d'amélioration sont d'autant plus importants dans les pays où le rapport élèves-maitre est plus élevé (quadrant Nord-Est (NE) du graphique 3.12, pays représentés en gras). L'association d'un rapport élèves-maitre élevé et d'un fort degré d'aléa signifie pour certains enfants de ces pays des tailles de classe supérieures à 100 ou même 150 élèves !!!

■ **Graphique 3.12 : Moyenne et variance des tailles de classe**



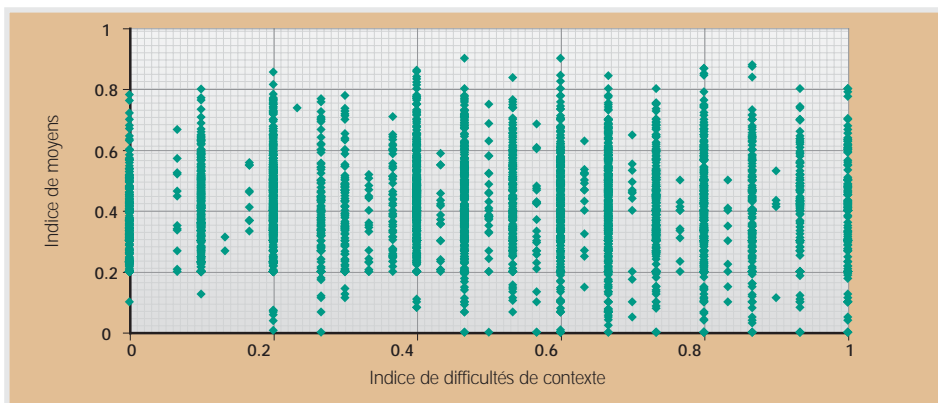
Source : Mingat, 2003b et ISU

68 A ce propos, il serait certainement pertinent pour les pays de croiser les expériences pour que les pays les moins performants puissent, par exemple sous forme de missions courtes, s'inspirer des pratiques et processus d'allocation des enseignants en cours dans les pays les plus performants

On peut souhaiter que l'allocation des moyens dans les écoles ne soit pas uniquement liée au nombre d'élèves si l'on veut favoriser les écoles situées dans les zones les plus difficiles. Dans ce cas il est pertinent de mettre en place une politique de discrimination positive proposant une allocation supplémentaire pour les écoles localisées dans les environnements les plus défavorables. Par exemple, le Bénin a mis en place un système dans lequel les écoles sont classées dans différents groupes en fonction du contexte environnemental (accès difficile à l'école, absence d'eau,...) et une prime est accordée aux enseignants des écoles classées dans les zones les plus difficiles. Cependant, ces mesures, aussi pertinentes soient elles, n'expliquent pas à elles seules les différences importantes entre écoles dans les moyens reçus. Pour s'en convaincre, il suffit d'examiner le graphique 3.13 qui met en regard pour chaque école publique béninoise, un indicateur de difficultés de contexte dans lequel l'école se situe (calculé à partir d'informations telles que le type de zone -urbain/rural-, la présence d'eau, d'électricité, l'accessibilité de l'école) et un indicateur de moyens reçus par l'école (fondé sur le rapport élèves-maître et sur la disponibilité en intrants scolaires). On observe sur le graphique que (1) les moyens reçus varient grandement d'une école à l'autre et (2) ces différences de dotations ne s'expliquent pas par la difficulté du contexte (il n'y a pas de lien entre l'indice de difficultés de contexte et l'indice de moyens).

La même analyse peut être effectuée au niveau des régions d'un pays (cf. graphique 3.14 au Niger). Là encore on remarque qu'il n'existe pas de relation entre la difficulté de contexte et les moyens alloués (il s'agit du contexte et des moyens des écoles des différentes régions). Autrement dit, les caractéristiques géographiques et environnementales défavorables dans une région ne sont pas systématiquement compensées par une allocation plus importante en moyens humains et matériels. Par exemple, Dosso, Tillabéry, Tahoua et Maradi souffrent d'un contexte plus difficile, et les moyens qui sont octroyés à leurs écoles sont inférieurs à la moyenne.

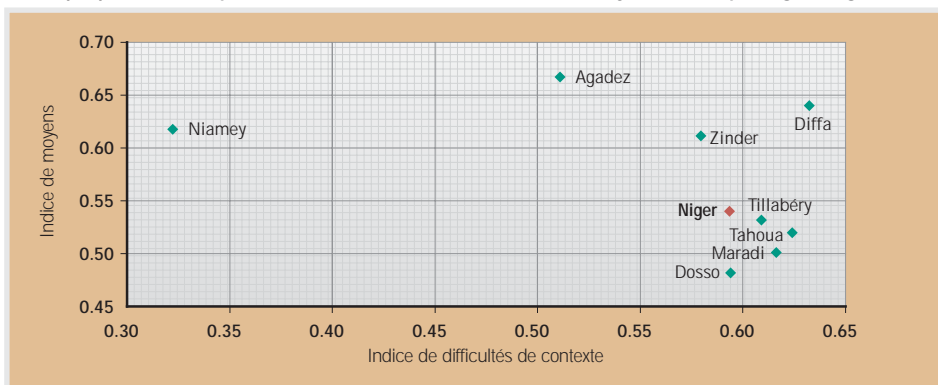
■ **Graphique 3.13** : Comparaison des difficultés de contexte et moyens alloués par école, écoles publiques, Bénin 2002/03



Source : Brossard (2003b)

Les moyens ne sont pas toujours alloués en priorité aux écoles les plus nécessitées, à savoir celles situées dans un contexte environnemental plus difficile

■ **Graphique 3.14** : Comparaison des difficultés de contexte et des moyens alloués par région, Niger 2003/04



Source : Brossard, Duret et Ledoux (2005)

3.3.1.2 Second levier : l'optimisation du mode de groupement pédagogique

a) Les effets néfastes d'une inadéquation de l'allocation des personnels enseignants aux besoins

L'inadéquation entre besoins et enseignants alloués pose un double problème : (1) elle implique de l'inéquité dans les conditions d'enseignement et (2) du fait de la pénurie globale d'enseignants, la sur-dotation dans certaines écoles conduit à une sous-dotation dans d'autres et implique généralement **l'existence persistante d'écoles incomplètes ou n'assurant pas la continuité éducative**⁶⁹.

Le second point est d'importance capitale dans la mesure où **la discontinuité d'offre éducative est responsable de l'abandon de beaucoup d'élèves, principale cause de la non réalisation de l'achèvement universel du cycle primaire** (beaucoup de pays ont atteint ou sont proches d'atteindre l'accès universel à la première année du cycle mais les taux de rétention des élèves en cours de cycle restent faibles, cf. section 2). Par exemple, 22% des élèves situés en milieu rural en Mauritanie sont dans une école n'offrant pas la continuité éducative jusqu'à la fin du cycle primaire, c'est autant d'élèves qui ont de grandes chances d'abandonner (le taux de rétention en milieu rural n'est que de 28%) s'ils n'habitent pas à côté d'une autre école plus complète. En moyenne sur les six pays pour lesquels nous disposons des données (cf. tableau 3.6), ce sont environ 15% des enfants scolarisés en milieu rural qui se trouvent dans cette situation et ceci explique, au moins partiellement, la faiblesse du taux de rétention⁷⁰ dans les zones rurales (51,6% en moyenne sur les mêmes pays). Les graphiques 3.15 et 3.16 montrent les exemples Mauritanien et Guinéen en mettant en regard, au niveau des départements nationaux, le % de situation de discontinuité éducative et le taux de rétention. La relation entre le % d'élèves en situation de discontinuité éducative et le taux de rétention est statistiquement significative⁷¹ ; en moyenne 1 point de pourcentage en mieux sur la continuité éducative est associé à 1,8 points de pourcentage en plus sur la rétention en Guinée (0,8 point en Mauritanie).

69 Une école est dite en situation de discontinuité éducative si des élèves ne peuvent pas progresser dans le cycle primaire du fait de l'absence de la classe supérieure l'année suivante.

70 La relation estimée sur les cinq pays considérés indique qu'en moyenne en milieu rural, chaque point de pourcentage de discontinuité éducative est associé à une diminution de 2 points de pourcentage du taux de rétention

71 au seuil de 1% en Guinée et de 5% en Mauritanie.

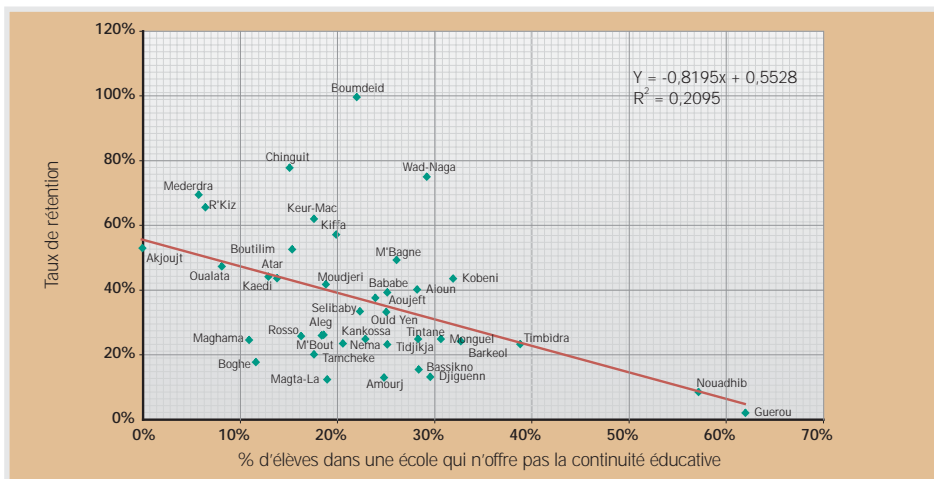
■ **Tableau 3.6 : % d'élèves inscrits dans des écoles n'offrant pas la continuité éducative sur l'ensemble du cycle et taux de rétention (milieu rural uniquement)**

	Sénégal 2002/03	Niger 2003/04	Guinée 2003/04	Mauritanie 2002/03	Tchad 2003/04	Mali 2002/03	Moyenne des pays
% d'élèves dans une école n'offrant pas la continuité éducative	5,9	12,8	60,4	27,9	19,4	16,3	14,6
Taux de rétention	57,9	65,5	11,4	22	nd	46,4	51,6

Source : Brossard et Ndém (2005)



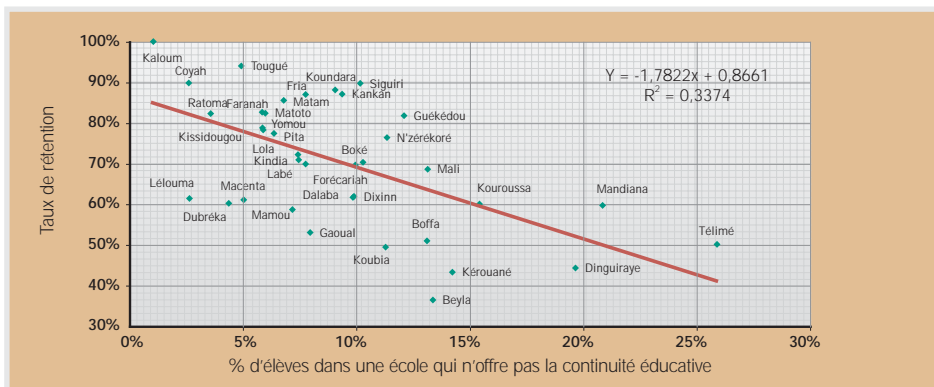
■ **Graphique 3.15 :** % d'élèves inscrits dans des écoles n'offrant pas la continuité éducative sur l'ensemble du cycle et taux de rétention par Moukhataa (département), Mauritanie 2002/03



La pénurie d'enseignants oblige des élèves à abandonner avant la fin du cycle primaire

Source : Brossard et Ndém, 2005

■ **Graphique 3.16 :** % d'élèves inscrits dans des écoles n'offrant pas la continuité éducative sur l'ensemble du cycle et taux de rétention par département, Guinée 2003/04



Source : calcul des auteurs à partir des données du RESEN Guinée

En **zone rurale**, dans les zones où la densité de population est faible (notamment dans les zones reculées et/ou nomades), la taille des cohortes d'enfants (une classe d'âge) est très souvent inférieure à la taille de classe moyenne observée dans le pays. **Le schéma d'organisation scolaire classique de simple flux/simple vacation** (un enseignant dans une salle de classe pour un groupe d'élèves d'un seul niveau) **est alors extrêmement coûteux pour le système** (le rapport élèves-maître est très bas) et l'on éprouve des difficultés à recruter suffisamment d'enseignants pour assurer toutes les classes. Compte tenu de la contrainte budgétaire (le nombre d'enseignants que l'Etat peut recruter est limité) et de la pénurie au niveau local d'enseignants qualifiés, le système s'ajuste très souvent de lui-même et produit de la discontinuité éducative, que l'on sait génératrice d'abandons.

En **zone urbaine**, il existe souvent le phénomène inverse : les effectifs d'enfants à scolariser sont pléthoriques et l'offre éducative (enseignants et salles de classe notamment) est souvent en deçà du nécessaire. **L'utilisation exclusive du schéma classique de simple flux conduit alors à des tailles de classe démesurées qui pénalisent les conditions d'enseignement.**

b) Les modes de groupement pédagogique : les options possibles

Pour pallier ces difficultés, la plupart des pays africains ont mis en place, dans des mesures différentes, des schémas alternatifs de groupement pédagogique (voir encadré 3.6 pour des exemples de noms et définitions exactes des différents modes de groupement). **En zone rurale, les cours multigrades** (des élèves de niveaux différents devant le même enseignant) et **le recrutement alterné** (les écoles n'ouvrent une classe de première année par exemple que tous les trois ans, cette classe accueillant les enfants de trois classes d'âge qui feront toute leur scolarité ensemble) sont utilisés pour réduire les coûts et diminuer la discontinuité éducative. **En zone urbaine, le système de double flux/double vacation** (deux groupes d'élèves se partagent une même salle de classe et/ou un enseignant et viennent l'un après l'autre en classe) permet de réduire les tailles de classe lorsque les salles de classe et les enseignants sont insuffisants.

Comme le montre le tableau 3.7, l'utilisation de ces modes alternatifs varie grandement d'un pays à l'autre. Sur l'échantillon de 7 pays considérés, la proportion d'élèves dans une classe multigrade varie de 7% en Guinée à 55% au Tchad. Le mode de recrutement alterné varie de 15% des élèves au Mali à 43% au Niger et le double flux/ double vacation peut ne pas être pratiqué du tout (Mauritanie et Tchad) ou concerner 20% ou plus des élèves (Mali, Guinée et Sénégal).

■ **Tableau 3.7 : Répartition des élèves selon le mode de fonctionnement de la classe ou le système de recrutement de l'école (%)**

	Sénégal 2002/03	Niger 2003/04	Guinée 2003/04	Mali 2002/03	Burkina Faso 2002/03	Mauritanie 2002/03	Tchad 2003/04	Moyenne 7 pays
Simple flux	69	83	72	64	74	60	46	67
Multigrade	9	14	7	16	19	40	55	23
Double flux/double vacation	22	3	21	20	6	0	-	12
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Ecoles à recrutement alterné	16	43	20	15	23	31	34	26

Source : Brossard et Ndém, 2005

■ Encadré 3.6 : Définition des modes d'organisation des classes selon les pays

Pays	Double vacation	Double flux	Multigrade
Burkina Faso	/	2 maîtres, 1 salle et 2 groupes d'élèves successivement	1 maître, 1 salle, 2 niveaux simultanément
Cameroun	Un groupe scolaire occupe les salles de classe le matin et un autre l'après midi de façon alternative		Même définition
Congo	Un groupe scolaire occupe les salles de classe le matin et un autre l'après midi de façon alternative		1 maître, 1 salle, plusieurs niveaux simultanément ¹
Côte d'Ivoire	/	1 maître, 1 salle, 1 niveau et 2 groupes d'élèves successivement	1 maître, 1 salle, plusieurs niveaux simultanément
Guinée	1 maître, 1 salle, 1 niveau et 2 groupes d'élèves successivement		1 maître, 1 salle, 2 niveaux simultanément
Madagascar	/		1 maître, 1 salle, 2 niveaux simultanément
Mali	- 1 maître, 1 salle, 2 groupes d'élèves de même niveau ou de deux niveaux différents successivement - 2 maîtres, 1 salle, deux groupes d'élèves de même niveau ou de niveaux différents		Ou double division, 1 maître, 1 salle, 2 niveaux simultanément
Niger	2 maîtres, 2 salles de classes et 3 groupes d'élèves ¹		1 maître, 1 salle, 1 niveau et 2 groupes d'élèves successivement
Sénégal	/		Même définition qu'au Niger
Togo	1 maître, 1 salle, 1 niveau et 2 groupes d'élèves successivement		Ou jumelées, 1 maître, 1 salle, 2 niveaux simultanément

Note : Certains modes d'organisation sont spécifiques à certains pays :

Sénégal : double utilisation 2 maîtres (1 titulaire et 1 contractuel), 1 salle, 1 niveau en 2 groupes simultanément

Madagascar : classes échelonnées 1 maître, 1 classe, 5 niveaux, 2 groupes d'élèves successivement.

Les classes de 9^{ème}, 10^{ème} et 11^{ème} pendant 2h30 puis les classes de 7^{ème} et 8^{ème} pendant 2h30. Cette organisation a tendance à disparaître au profit du multigrade.

Source : Document de travail de l'atelier international PASEC/CONFEMEN, Bamako (Mali), 2001.

c) L'impact des modes de groupement pédagogique sur le redéploiement des enseignants et le taux brut de scolarisation

L'utilisation de ces modes alternatifs de groupement pédagogique sert à «économiser» des enseignants qui peuvent alors enseigner à des élèves supplémentaires. Il est possible de simuler ce que serait le nombre d'enseignants d'une école si elle fonctionnait uniquement en simple flux, et de le comparer au nombre d'enseignants effectivement présents (compte tenu du mode de groupement d'élèves en vigueur)⁷². La différence entre ces deux grandeurs représente le nombre d'enseignants «économisés» qui peuvent enseigner à des élèves supplémentaires d'une autre école. Ainsi, il est possible de simuler par pays les gains en taux brut de scolarisation permis par les différents modes de groupement.

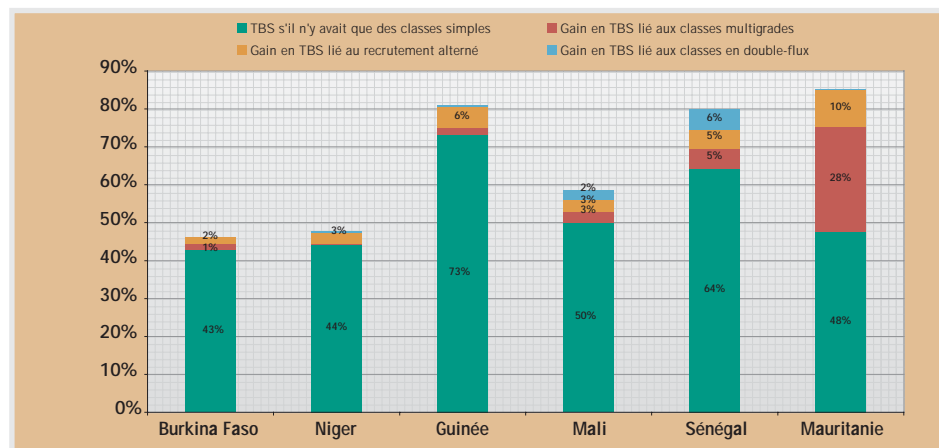
Les résultats, présentés dans le graphique 3.17 sont éloquentes : l'utilisation combinée du multigrade et du recrutement alterné a permis à la Mauritanie d'augmenter son TBS de 38 points de pourcentage (si le système n'utilisait que le simple flux, le TBS serait chiffré à seulement 48% alors qu'il atteint 86%). Au Sénégal, l'utilisation des modes alternatifs permet également un gain appréciable sur le TBS (16 points de pourcentage en combinant les effets du multigrade, du recrutement alterné et du double flux). Les résultats sont plus modérés (mais existent néanmoins) dans les quatre autres pays considérés, soit parce que les modes alternatifs sont moins employés soit parce que leur utilisation n'est pas optimisée (question de gestion).

Certains pays en utilisant des modes alternatifs de groupement d'élèves rationalisent les allocations d'enseignants et donc scolarisent plus

Ces exemples de gestion des groupements d'élèves sont certainement à répliquer, en les adaptant au contexte national, dans bon nombre de pays pour faciliter l'avancement vers la scolarisation universelle, notamment dans les contextes de relative rareté des ressources éducatives.

Notons pour finir que les analyses faites sur l'impact des modes de groupement des élèves sur la qualité (acquisitions scolaires) ne concluent pas à des effets tranchés⁷³. Autrement dit, les gains quantitatifs obtenus par une optimisation du mode de regroupement pédagogique ne s'avèrent pas altérés par des effets qualitatifs qui seraient négatifs.

■ Graphique 3.17 : Simulations des gains de TBS liés à une optimisation du mode de regroupement pédagogique



Note : les pays sont classés par ordre croissant de gains de TBS. Les gains inférieurs à 1 point de pourcentage ne sont pas présentés sur le graphique

Source : Brossard et Ndém, 2005

72 La simulation consiste à utiliser un modèle économétrique expliquant le nombre d'enseignants d'une école par les variables de mode de groupement des élèves et le nombre d'élèves de l'école.

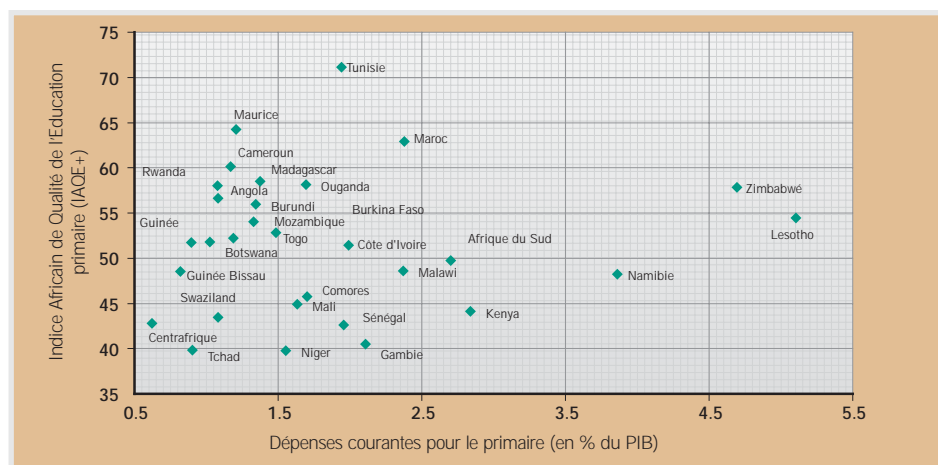
73 Voir notamment Mingat et Suchaut, 2000. Certaines études montrent des effets positifs, d'autres des effets négatifs et d'autres des effets nuls.

Le lien entre moyens à disposition et résultats est faible, voire inexistant

3.3.2 La recherche d'une meilleure transformation des moyens en résultats

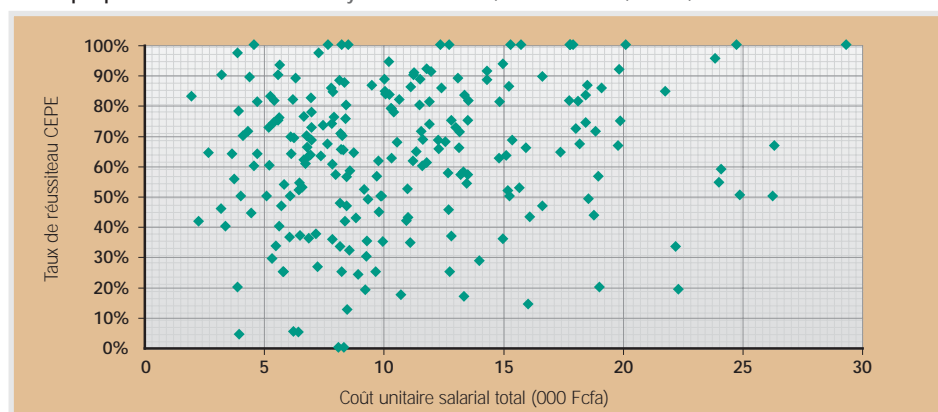
Il ne suffit pas que chaque école reçoive les moyens appropriés, encore faut-il que ces moyens se transforment effectivement en résultats, c'est-à-dire, pour le cycle primaire, que les enfants restent en classe jusqu'à la fin du cycle et acquièrent les connaissances de base. Comme le montrent les graphiques 3.18 et 3.19, que l'analyse soit faite au niveau pays ou au niveau école dans un pays, **le lien entre ressources mobilisées et résultats est faible, voire inexistant.**

Graphique 3.18 : Relation entre moyens et résultats, niveau pays



Source : calcul des auteurs

Graphique 3.19 : Relation entre moyens et résultats, niveau écoles, Tchad, 2001/02



Source : RESEN Tchad

Trois raisons principales peuvent expliquer l'absence de lien entre moyens et résultats :

- (1) les caractéristiques socio-économiques des individus et du milieu local exercent une influence importante sur les acquisitions, que les moyens mis à disposition des écoles ne suffisent pas à compenser,
- (2) la combinaison des intrants scolaires (matériel pédagogique, caractéristiques des enseignants...) n'est pas la plus coût-efficace, et
- (3) les pratiques de l'enseignant dans la classe (difficilement mesurables et quantifiables monétairement) ont un impact important sur les processus d'acquisitions scolaires.

Les parties suivantes reviennent sur chacun de ces trois points et proposent des pistes d'action.

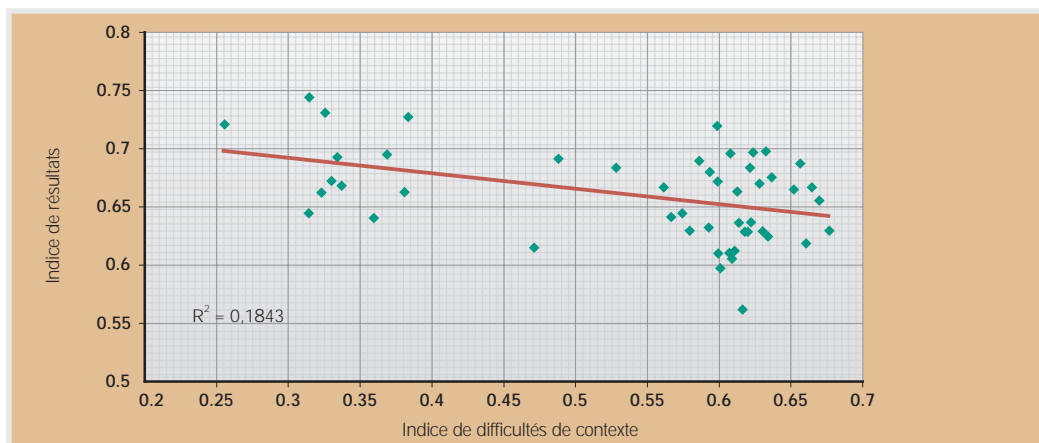
3.3.2.1 L'influence des facteurs socio-économiques et de contexte local sur les résultats : réduire les disparités initiales de situation

Les facteurs socio-économiques et de contexte local exercent une influence empiriquement prouvée sur les résultats scolaires. Par exemple, au Niger (cf. graphique 3.20), les différences de contexte environnemental local (milieu urbain-rural, accessibilité de l'école, présence d'eau...) expliquent 18% des différences observées entre inspections sur les résultats (rétention, réussite à l'examen, % de redoublants). Pour ce qui est des caractéristiques socio-économiques des élèves⁷⁴, les résultats des évaluations PASEC⁷⁵ sont également éloquentes (cf. tableau 3.8). Même si l'impact varie d'un pays à l'autre, les facteurs sociaux individuels exercent une influence sur les progrès réalisés par les élèves, influence d'ailleurs croissante avec le niveau d'enseignement. En moyenne sur les 4 pays présentés, la part des facteurs socio-économiques dans les progrès expliqués par l'ensemble des variables (socio-économiques et scolaires) est estimée à 26% en 2^{ème} année du primaire et 38% en 5^{ème} année. Ces éléments confortent l'idée développée dans la partie 3.3.1.1 qu'il est utile de favoriser, dans l'allocation de moyens et dans le suivi, les écoles situées en zones difficiles pour essayer de contre-balancer l'effet négatif d'un contexte local défavorable.

Les facteurs socio-économiques et de contexte local exercent une influence sur les résultats des écoles

Si les effets du contexte socio-économique local sont avérés, ils sont loin de tout expliquer. Une autre lecture du graphique et du tableau précédent nous dit : (1) que 82% des différences de résultats entre inspection du Niger ne sont pas expliqués par le contexte environnemental mais par d'autres facteurs et (2) que les variables scolaires⁷⁶ exercent deux à trois fois plus d'impacts sur les acquisitions scolaires que les facteurs socio-économiques.

■ **Graphique 3.20 : Indice de difficultés de contexte et indice de résultats des écoles primaires, par inspection, Niger 2003/04**



Source : Brossard, Duret et Ledoux, 2005

■ **Tableau 3.8 : Répartition des progrès expliqués entre facteurs socio-économiques et variables scolaires**

	Facteurs socio-économiques	Variables scolaires
Burkina Faso 2 ^{ème} année	18%	82%
Burkina Faso 5 ^{ème} année	34%	66%
Cameroun 2 ^{ème} année	27%	73%
Cameroun 5 ^{ème} année	39%	61%
Côte d'Ivoire 2 ^{ème} année	30%	70%
Côte d'Ivoire 5 ^{ème} année	39%	61%
Sénégal 2 ^{ème} année	28%	72%
Sénégal 5 ^{ème} année	39%	61%
Moyenne 2^{ème} année	26%	74%
Moyenne 5^{ème} année	38%	62%

Source : PASEC, 1999

74 âge de l'élève, niveau de vie, nutrition, aide pour les devoirs à la maison, utilisation du français au domicile, sexe et milieu (urbain-rural).

75 Les évaluations PASEC présentent l'avantage de tester les élèves en début et en fin d'année scolaire et de collecter les informations sur les élèves et les intrants scolaires disponibles dans la classe. Ainsi, elles permettent de mesurer les impacts de nombreux facteurs sur la progression de l'élève pendant l'année scolaire.

76 possession de manuels, caractéristiques des enseignants (ancienneté, sexe, niveau académique, formation professionnelle initiale et continue), mode de groupement des élèves, taille de la classe

Tous les intrants scolaires ne sont pas également coût-efficaces. La recherche de la combinaison la plus efficace permet d'améliorer les résultats

3.3.2.2 L'influence des facteurs scolaires sur les résultats : identifier la combinaison gagnante

La seconde piste envisagée pour améliorer la qualité se situe du côté de la combinaison des intrants scolaires alloués dans les classes. Il convient certainement d'analyser finement les bénéfices en termes d'acquisitions scolaires de chaque mode d'organisation ou intrant scolaire et de les mettre en regard avec leurs coûts. Cette analyse coût-efficacité de l'école doit être effectuée au niveau national, soit à partir des données sur les examens, soit à partir de celles issues des évaluations standardisées des acquis scolaires (de type PASEC), soit en combinant les deux (comme par exemple pour la Guinée, dans le tableau 3.9)

■ **Tableau 3.9 : L'impact des facteurs scolaires sur les résultats au niveau primaire, mise en regard avec les coûts (Guinée, 2003)**

	Impact			Coût (quantité)	Politique
	Taux de réussite à l'examen CEPE	PASEC	Global		
Meilleure qualité de la salle de classe	0		0	+++	Parcimonie dans constructions
Élèves assis dans meilleures conditions			++	+	Positive
Existence de latrines	+++		+++	+	Très positive
Existence d'une bibliothèque	++		++	+	Très positive
Manuels scolaires	+				
Lecture			++	+	Positive
Calcul			0	+	0
Réduction fréquence de redoublement	+++	+	++	--	Très positive
Réduction nombre élèves dans la classe	+	+	+	+++	0
Enseignement en cours multiples	+		+	--	Positive
Enseignement en double vacation		--	--	--	Négative
Enseignants					
Enseignants féminins	++	--	-	0	
Niveau académique		BEPC OK	BEPC OK		BEPC
FIMG / formation traditionnelle	+	-	0	-	Positive
Contractuels / fonctionnaires	0	-	-	-- mais	Positive mais

Note : Les impacts sont notés par des signes + ou - pour signifier que la variable, telle que décrite en 1ère colonne, a un impact favorable ou défavorable sur le résultat ; le nombre de signes est une appréciation qualitative des impacts enregistrés

Source : RESEN Guinée (2004).

Les évaluations de l'impact des principales options de politiques éducatives concernant les modes d'organisation de l'enseignement divergent d'un pays et d'une étude à l'autre, montrant qu'il n'y a pas de « recette miracle » applicable uniformément. La revue de la littérature⁷⁷ effectuée sur cette question montre que mis à part les manuels scolaires, les cantines (pour lesquelles les études convergent sur un effet positif fort) et la nature du bâtiment (généralement pas d'effet), les effets des autres variables scolaires observés dans les enquêtes ne sont pas tranchés (cf. tableau 3.10).

77 Sources : Mingat et Suchaut, 2000 ; PASEC, 1999 ; Hanushek, 2003 ; UNESCO, 2004 ; Pôle de Dakar, 2002

■ **Tableau 3.10** : Effets des modes d'organisation et intrants scolaires sur les acquis scolaires tels que décrit dans la littérature, cycle primaire, pays africains

Modes d'organisation et intrants scolaires	Effet sur les acquis scolaires évalué dans les différentes études
MODE D'ORGANISATION	
Taille de la classe	Variable (effet négatif à partir de 70 élèves par classe)
Mode de groupement des élèves	Variable (effet plutôt positif pour le multigrade, plutôt négatif pour le double flux)
Caractéristiques des enseignants	
Niveau académique/statut	Variable
Formation initiale et continue	Variable
Salaire	Variable
Ancienneté	Effet plutôt négatif
INTRANTS SCOLAIRES	
Manuels scolaires	Effet positif fort
Tables-bancs	Effet plutôt positif
AUTRES	
Nature du bâtiment scolaire	Pas d'effet
Appui alimentaire	Effet positif fort

Note : Autre élément d'appréciation important, l'ensemble de ces variables n'expliquent en général (suivant les années et les pays) que 5 à 10% des différences d'acquisitions scolaires (PASEC, 1999).

Sources : Mingat et Suchaut, 2000 ; PASEC, 1999 ; Hanushek, 2003 ; UNESCO, 2004 ; Pôle de Dakar, 2002

3.3.2.3 Le rôle fondamental de l'enseignant : décrypter les pratiques en classe

Ces résultats nous invitent à explorer, en complément, la troisième piste décrite en introduction ; si les conditions socio-économiques (individuelles et du milieu local) et les modes d'organisation logistique de l'école tels que mesurés dans les enquêtes n'expliquent qu'une partie des différences observées entre élèves dans les progressions scolaires, cela signifie, par défaut, que **les pratiques non mesurées (car difficilement observables) de ce qui se passe effectivement en classe, sont certainement des facteurs explicatifs importants du processus d'acquisition de connaissances.**

Les pratiques en classe sont certainement les facteurs les plus explicatifs du processus d'acquisition de connaissances

■ **Tableau 3.11** : Effet «maitre» global et effet des «caractéristiques mesurées» des maîtres sur les acquis scolaires (% de variance expliquée, moyenne de la 2^{ème} et de la 5^{ème} année du primaire)

	Burkina Faso	Cameroun	Côte d'Ivoire	Madagascar	Sénégal	Guinée	Mali	Niger	Togo	Moyenne 9 pays	Pays développés
Effet "maitre" global	18.5	28.9	17.6	37.9	12.8	38.1	42.5	31.2	19.1	27.4	entre 5 et 15
Effet des «caractéristiques mesurées» des maîtres	2.6	4.8	2.2	4.3	1.4	4.7	3	5	2.5	3.4	
Effet d'autres caractéristiques des maîtres à identifier	15.9	24.1	15.4	33.6	11.4	33.4	39.5	26.2	16.6	24	

Source : Bernard et alii, 2004

Les résultats empiriques incitent à progresser vers un pilotage véritablement axé sur les résultats

Bernard et *alii* ont récemment exploré cette voie et présentent des résultats particulièrement intéressants capitalisés sur la base des évaluations PASEC réalisées dans neuf pays. L'approche utilisée consiste à estimer pour chaque pays «*ce que le fait d'être scolarisé dans une classe plutôt qu'une autre apporte dans l'explication des acquisitions des élèves. On considère donc que, compte tenu de la prise en compte des variables individuelles et contextuelles*⁷⁸, *l'effet de la classe est avant tout l'effet de l'enseignant. Cette mesure est appelée effet maître*». L'effet des caractéristiques mesurées des enseignants (statut, formation, niveau académique, ancienneté...), qui est une partie de l'effet maître global, est également estimé pour les mêmes pays. Les résultats (cf. tableau 3.11) sont riches d'enseignement :

- L'effet maître global est très important en Afrique : il est estimé à 27,4% en moyenne sur les neuf pays et atteint même environ 40% pour certains d'entre eux (Madagascar, Guinée et Mali). A titre de comparaison, les mêmes estimations effectuées dans les pays développés donnent des chiffres compris entre 5 et 15%. **L'enseignant est la pièce maîtresse de la qualité de l'enseignement en Afrique.**
- **L'effet des caractéristiques mesurées des enseignants existe mais est très faible** : il est chiffré en moyenne sur les neuf pays à 3,4% (de 1,4 à 5% suivant les pays). Le statut, le niveau académique, la formation reçue, l'ancienneté (et donc la rémunération, comme résultante de tous ces facteurs) ne comptent au total que pour 12% dans l'effet global du maître sur les acquisitions scolaires. Ce résultat, solide dans la mesure où il est observé dans tous les pays évalués, **dément l'idée reçue que l'amélioration de la qualité de l'éducation passe forcément par le recrutement d'enseignants fonctionnaires, de niveau de diplôme académique élevé et ayant reçu une formation professionnelle longue.** 88% de l'effet maître global se situe en dehors des caractéristiques mesurées (de 83% au Cameroun à 93% au Mali).
- **L'effet des caractéristiques non observables des enseignants est très important.** La **motivation de l'enseignant**⁷⁹, le **temps effectif d'enseignement** (qui sont liés dans la mesure où la non motivation est génératrice d'absentéisme) et la **pratique pédagogique** constituent certainement une grande partie de ces caractéristiques non mesurées ayant un impact fort sur le processus d'acquisition des connaissances des élèves. Il y a donc lieu de rechercher la mise en place de systèmes de gestion dont la mission serait de favoriser ces facteurs. Les pistes les plus sérieuses se situent du côté (1) du renforcement des structures et mécanismes d'incitations et de contrôle pour améliorer la motivation et diminuer l'absentéisme et (2) de la contextualisation du calendrier scolaire (l'ajuster en fonction du calendrier de la vie locale : saison des récoltes, jour de marché...) pour augmenter le temps effectif d'enseignement.

En conclusion :

- (1) les conditions socio-économiques locales influent sur la qualité,
- (2) les moyens et modes logistiques ont un impact mais moindre que ce que l'on imagine souvent (notamment pour les caractéristiques observables des enseignants) et
- (3) les facteurs les plus influents sur la qualité sont les facteurs «cachés» (ou difficilement mesurables) de pratique effective de la classe (temps scolaire, motivation de l'enseignant, pratique pédagogique) que la puissance publique n'a pas pris l'habitude de suivre et d'évaluer (l'habitude étant de gérer les systèmes sur des politiques de moyens).

Ceci invite à recommander des progrès en direction d'un **pilotage véritablement axé sur les résultats** (c'est d'ailleurs aussi la conclusion des travaux de Bernard et *alii*).

⁷⁸ y compris les moyens matériels et didactiques à disposition de la classe.

⁷⁹ Sur la motivation de l'enseignant, Michaleowa (2001) a montré que celle-ci diminuait avec le niveau académique de l'enseignant ; les enseignants de niveau BAC et + sont de façon statistiquement significative moins satisfaits professionnellement que leurs collègues de niveau BEPC. L'effet nul (voire négatif dans certains pays) du niveau académique de l'enseignant serait alors la résultante d'un effet positif de compétences supérieures des enseignants les plus qualifiés et d'un effet négatif d'une motivation moindre.

3.3.3 Le pilotage par les résultats : une nécessité

Comment agir pour que le pilotage par les résultats passe du discours à la réalité ? La tâche est rude car elle correspond dans bon nombre de pays à un changement de culture et d'habitudes des acteurs du système. Ce changement passe par l'instauration d'une culture de l'évaluation et par une amélioration de «l'imputabilité» (le fait de rendre des comptes) des acteurs. Les résultats actuels (présentés plus haut) montrent que les systèmes éducatifs ne savent pas toujours répondre aux problèmes d'inefficience (peu de résultats malgré des moyens élevés) de certaines écoles. Le changement de culture sous-entend trois pré-requis⁸⁰ :

Le pilotage par les résultats passe par un changement de culture : plus d'évaluation, plus d'imputabilité et de transparence et un rôle des communautés locales renforcé

1. Collecter annuellement les informations sur les écoles (contexte, moyens et résultats)

Pour piloter par les résultats, il faut être en mesure de collecter les résultats, le plus régulièrement possible. L'idée alors est de les comparer aux moyens et contextes observés dans les écoles. Ces informations comparatives entre écoles doivent être diffusées le plus largement possible pour motiver les écoles les moins efficaces. Par exemple, le Niger a commencé début 2005 la diffusion de tableaux de bord écoles (fiche de renseignement d'une page par école présentant le contexte, les moyens à disposition et les résultats de l'école de façon comparée aux autres écoles) jusqu'aux établissements.

2. Mettre en place des systèmes et habitudes de gestion efficace

- qui améliorent l'équité dans la distribution des ressources

L'équité dans les conditions d'enseignement passe par une amélioration de l'adéquation entre les besoins et les moyens alloués aux écoles. Ceci vaut particulièrement pour ce qui concerne l'allocation des enseignants afin de réduire le nombre de classes à effectif pléthorique. Des politiques de discrimination positive pourraient aussi avantageusement être mises en place pour équilibrer les difficultés de contexte de certaines zones par l'allocation des moyens additionnels.

- qui permettent aux écoles de recevoir effectivement les ressources

Il arrive fréquemment que les ressources du niveau central n'atteignent pas les écoles. Pour remédier à cela la pratique de l'allocation directe des fournitures aux écoles a montré ses preuves dans certains pays, notamment pour ce qui concerne les manuels scolaires dont les taux de déperdition en cours de route sont souvent élevés. Les pratiques de circulation jusqu'aux écoles de l'information sur les ressources devant être allouées sont également à encourager. Dans ce domaine, l'expérience de l'Ouganda rapportée dans le rapport sur le développement dans le monde 2004 est souvent citée en exemple (Banque mondiale, 2004, pages 62-63). En 1996, une étude sur la traçabilité des dépenses publiques a montré que seuls 13% des allocations unitaires (par élève) atteignaient effectivement les écoles. Pour répondre à cela, le gouvernement Ougandais a décidé de publier mensuellement les montants transférés à chaque district et de les diffuser également via les radios locales. Le résultat est éloquent : le taux d'acheminement est maintenant évalué autour de 80%⁸¹.

- qui incitent aux «bonnes pratiques» des acteurs

Comme le souligne Bernard et alii (2004) «*Si les différences de motivation entre individus sont inévitables, les systèmes éducatifs ne peuvent néanmoins accepter qu'elles génèrent des différences importantes dans les résultats des élèves. Cela revient à poser la question de l'effica-*

80 Le projet AGEPA (Amélioration de la Gestion de l'Éducation dans les Pays Africains), piloté par la Banque mondiale, assisté techniquement par le Pôle de Dakar auquel participent cinq pays (Burkina Faso, Mauritanie, Madagascar, Mozambique et Niger) s'inscrit dans cette logique de changement de culture et aide les pays à construire les instruments techniques et institutionnels nécessaires au changement.

81 De la même façon le Burkina Faso a expérimenté la décentralisation des «fonds écoles» dont la première évaluation s'avère très positive.

« cité des mesures de contrôle et d'incitation existantes ». Un véritable pilotage axé sur les résultats signifie concrètement :

- une clarification des « règles du jeu » pour l'ensemble des acteurs du système : qui fait quoi ? qui rend compte à qui ? comment ? quels mécanismes de remédiation lors d'écart observés par rapport aux responsabilités prévues ? (cf tableau 3.12 par exemple)
- la mise en place ou le renforcement de systèmes de primes et d'avancement des enseignants non plus seulement à l'ancienneté mais aussi en fonction des résultats des élèves.
- la rationalisation des inspections d'écoles. Dans de nombreux pays le nombre d'inspecteurs et les moyens à leur disposition sont insuffisants pour inspecter régulièrement toutes les écoles. Prioriser les inspections d'écoles à faible efficacité (faibles résultats par rapport aux moyens alloués) permet alors d'optimiser la pratique de l'inspection. Les inspections pourraient également servir à vérifier la véracité des informations déclarées par les établissements surtout dans la mesure où des politiques de gestion axées sur les résultats peuvent inciter à tricher sur les déclarations (par exemple si le fait de déclarer plus de besoins permet d'obtenir plus de ressources).
- la capitalisation des bonnes pratiques. La visite des écoles les plus efficaces (bons résultats par rapport aux moyens alloués) permet d'observer les pratiques les plus efficaces en vue de les proposer pour répliquer dans les écoles évaluées comme étant les moins efficaces.

■ **Tableau 3.12** : Exemple de structure globale des responsabilités pour la gestion pédagogique du système

	Actions directes	Actions de supervision
Enseignant	[A] Pratiques : Présence (horaires), Programme, Préparation, Evaluation, Remédiations correctives; comportements	
	[B] Résultats : Evaluation commune en fin d'année, Examens	
Parents/communauté	S'engagent sur la présence régulière des enfants pendant le temps scolaire défini en commun avec l'administration	Supervisent présence/comportements des enseignants et [C], [D] [E], [F], [G] et [I]
Directeur Ecole	[C] Détermine les horaires d'enseignement sur la semaine	[H] Supervise [A]
	[D] Assure un appui pédagogique aux enseignants	
	[E] Organise l'entretien des infrastructures	
	[F] Organise relations avec communauté	
Inspecteur	[G] Assure la collecte des données statistiques de l'école	
	[I] Assure la répartition des moyens, personnels aux écoles	[M] Supervise [B], [C], [D], [E], [F], [G] et [H]
	[J] Regroupe, vérifie et diffuse les données statistiques des écoles	
	[K] Prépare les épreuves communes de fin d'année	
Directeur Régional	[L] Intervient auprès des écoles peu performantes	
	[N] Assure la répartition des moyens, enseignants aux inspections	[O] Supervise [I], [J], [K], [L] et [M]
	[O] Produit les statistiques régionales et diffuse aux inspections	
Direction centrale	[P] Intervient auprès des inspecteurs peu performants	
	[R] Assure la répartition des moyens, enseignants aux régions	[V] Supervise [N], [O], [P] et [Q]
	[S] Produit et diffuse les statistiques scolaires nationales	
	[T] Etablit les règles, critères et instruments	
Conseil National	[U] Intervient auprès des directeurs régionaux peu performants	
		Supervise l'ensemble

Source : Mingat (2004c)

3. Renforcer le rôle des communautés locales

Comme le recommande le rapport sur le développement dans le monde (Banque Mondiale, 2004), il y a lieu de raccourcir la route de l'imputabilité entre les fournisseurs de services éducatifs (essentiellement l'Etat et de façon déconcentrée les enseignants agents payés par l'Etat) et les destinataires du service (les élèves). **Dans la mesure où ceux qui ont le plus intérêt à ce que les élèves**

apprennent sont les parents, il est pertinent de renforcer leur rôle pour suivre et contrôler ce qui se passe effectivement dans les classes. Si les enseignants et directeurs d'école rendent ainsi des comptes à la communauté villageoise, l'incitation à de meilleures pratiques devrait être plus forte. Certains pays (le Niger et le Bénin par exemple) se sont lancés sur cette voie en mettant en place des comités de gestion de l'école (regroupant le directeur d'école, les enseignants, des parents d'élèves, les représentants syndicaux, le chef de village et parfois même les élèves). Les comités de gestion ont pour principal rôle de s'assurer du bon fonctionnement de l'école, notamment en contrôlant les arrivées de ressources et en suivant la présence des enseignants en classe.

3.4 Conclusion : les systèmes éducatifs peuvent changer d'échelle en Afrique

La diversité des situations à l'intérieur du continent africain montre l'existence de marges de manœuvre sur les paramètres clés de politique éducative qu'il convient d'instruire successivement pour connaître l'ensemble des leviers à mobiliser. La matrice du tableau 3.13 propose un résumé synthétique de la section 3 pour permettre une visualisation de l'ensemble des options qui s'offrent aux autorités de l'éducation du continent africain pour faire la différence dans le développement des systèmes éducatifs de demain.

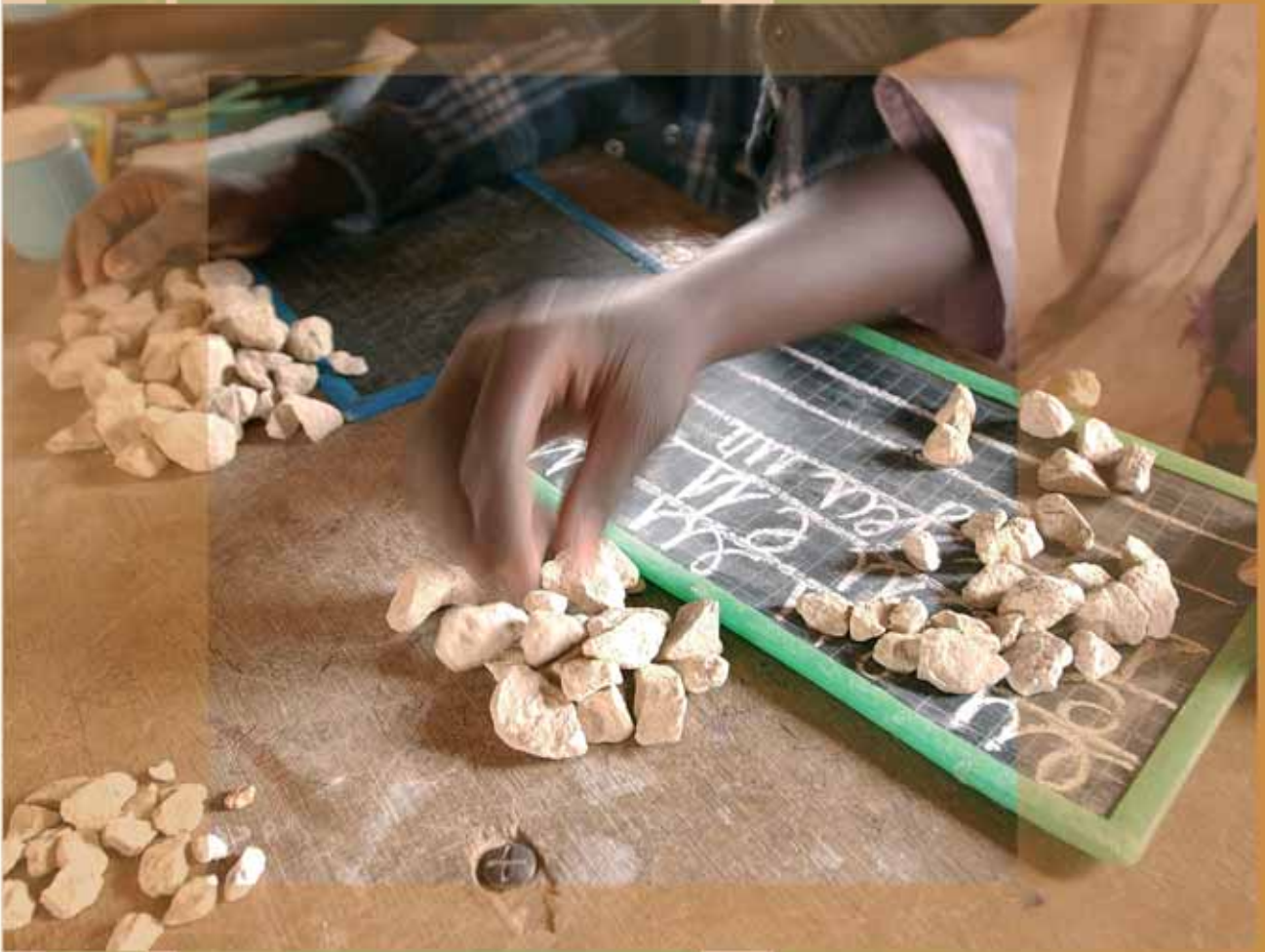
■ **Tableau 3.13 : Matrice des leviers de politique**

Les leviers de politique : niveau/paramètres	Les principes de politique éducative	Les options possibles suivant la situation des pays
LES MARGES DE MANŒUVRE DANS LES GRANDS ARBITRAGES DE LA POLITIQUE EDUCATIVE		
Arbitrage inter-sectoriel Paramètres (i) part des dépenses courantes d'éducation dans les ressources internes de l'Etat	Mobiliser des ressources nationales pour l'éducation à la hauteur des engagements internationaux en faveur de l'EPT et des OMD	- Pour les pays qui n'atteignent pas le seuil des 20% : augmenter la part du budget de l'Etat allouée à l'éducation - Pour les pays qui dépassent le seuil des 20% : maintenir la part du budget en fonction de l'ambition de leur politique éducative, notamment sur le post-primaire
Arbitrage intra-sectoriel Paramètres (i) la part des dépenses courantes allouée au primaire (ii) la part des dépenses courantes allouée au secondaire (iii) la part des dépenses courantes allouée au supérieur (iv) etc...	Protéger le cycle primaire jusqu'à l'atteinte de la Scolarisation Primaire Universelle pour constituer le socle éducatif minimal de la nation	Pour les pays les plus loin de la SPU - Option 1 : augmenter la part du primaire en diminuant la part du secondaire quand celle-ci est supérieure à la valeur médiane observée dans les pays africains - Option 2 : augmenter la part du primaire en diminuant la part du supérieur quand celle-ci est supérieure à la valeur médiane observée dans les pays africains - Option 3 : option1 + option2 quand les parts du secondaire et du supérieur sont plus élevées que les valeurs médianes observées dans les pays africains
Arbitrage quantité-dépense par élève (pour le cycle primaire) Paramètres (i) les dépenses courantes allouées au primaire en % du PIB (ii) le coût unitaire du cycle primaire	Permettre un développement quantitatif du cycle primaire sans nuire à la qualité	Pour les pays les plus loin de la SPU - Option 1 : augmenter le volume de ressources pour le cycle primaire dans les pays où le % du PIB alloué aux dépenses courantes du cycle primaire est inférieur à la médiane des pays africains - Option 2 : diminuer le coût unitaire dans les pays où le coût unitaire du cycle primaire est supérieur à la valeur médiane des pays africains - Option 3 : option 1 + option 2
Arbitrage à l'intérieur de la dépense unitaire Paramètres (i) le nombre d'enseignants à travers le taux d'encadrement (rapport élèves-maitre), (ii) le salaire moyen des enseignants en unités de PIB/habitant (iii) les autres dépenses courantes en % du total des dépenses courantes	Permettre un développement quantitatif du cycle primaire sans nuire à la qualité	Dans les pays loin de la SPU et ayant une dépense unitaire élevée - Option 1 : augmenter la taille moyenne des classes si cette dernière est inférieure à la valeur moyenne observée en Afrique - Option 2 : faire baisser la moyenne du salaire des enseignants en recrutant des enseignants moins rémunérés si le salaire moyen est supérieur à la valeur moyenne observée en Afrique - Option 3 : diminuer le % alloué aux dépenses courantes hors salaires enseignants si ce dernier est supérieur à la valeur moyenne observée en Afrique - Option 4 : option 1 + option 2 ; Option 5 : option 1 + option 3 - Option 6 : option 2 + option 3 ; - Option 7 : option 1 + option 2 + option 3

Les leviers de politique : niveau/paramètres	Les principes de politique éducative	Les options possibles suivant la situation des pays
LES MARGES DE MANŒUVRE DANS LA GESTION DES FLUX D'ELEVES		
La gestion des flux intra-cycles Paramètres - le % de redoublants à l'intérieur du cycle primaire - le % de redoublants à l'intérieur du 1er cycle du secondaire, etc.	Lutter contre les redoublements et les abandons	Option : réduire les redoublements dans les pays où les redoublants sont supérieurs à 10% des effectifs par exemple par la mise en œuvre des sous-cycles accompagnée d'une stratégie de communication pour expliquer les effets néfastes des niveaux élevés de redoublements
La gestion des flux inter-cycles Paramètres - le taux de transition entre le primaire et le secondaire 1 ^{er} cycle	Elargissement autant que possible du premier cycle du secondaire et régulation de la transition sur la base de la faisabilité physique et financière	- Option 1 : augmentation des taux de transition (rare) - Option 2 : maintien des taux de transition aux taux actuels (rare) - Option 3 : diminution des taux de transition (option pour la majorité des pays africains loin de la SPU) et réflexion sur les mesures d'accompagnement pour les sortants
Paramètres - le taux de transition entre le secondaire 1 ^{er} cycle et le secondaire 2 nd cycle - le taux de transition entre le secondaire 2 nd cycle et le supérieur	Du collège au lycée : augmentation des effectifs en tenant compte du développement prévu de l'enseignement supérieur Du lycée au supérieur : développement des effectifs en lien avec les demandes de l'économie	- Option 1 : augmentation des taux de transition entre le collège et le lycée (rare) - Option 2 : maintien des taux de transition entre le collège et le lycée - Option 3 : diminution des taux de transition, renforcement de la qualité des cycles post-primaire et réflexion sur les mesures d'accompagnement pour les sortants Remarque : si les effectifs du lycée sont calés sur le nombre «souhaitable» d'étudiants, le taux de transition entre le lycée et le supérieur n'est plus un paramètre «actif» de politique éducative

LES MARGES DE MANŒUVRE DANS LA GESTION PEDAGOGIQUE ET ADMINISTRATIVE		
L'allocation des moyens aux écoles Paramètres - les facteurs de contexte environnemental - les facteurs socio-économiques - l'allocation des personnels enseignants - l'allocation des ressources matérielles	Réduire les disparités dans les allocations Compenser les inégalités de localisation (contextes difficiles)	Grande diversité d'options, notamment : - Allouer des moyens supplémentaires aux écoles situées dans les contextes les plus difficiles - Optimiser les regroupements pédagogiques de manière à «économiser» des enseignants pour les redéployer dans des zones déficitaires ou les affecter dans de nouvelles classes
La transformation des ressources en résultats Paramètres les facteurs scolaires (i) les modes d'organisation (ii) les intrants scolaires (iii) le rôle de l'enseignant	Privilégier les modes d'organisation qui exercent un impact discriminant positif sur la qualité Rechercher la combinaison d'intrants la plus efficace Décrypter les pratiques enseignantes qui font la différence dans le processus d'acquisition des élèves	Grande diversité d'options, notamment : - Mettre en œuvre un pilotage véritablement axé sur les résultats - Renforcer le rôle des communautés locales - Améliorer l'imputabilité des acteurs





S e c t i o n 4

L'évolution des appuis extérieurs : un difficile passage de la théorie à la pratique

4.1 Une prise de conscience internationale...

Lors du Forum de Dakar, en 2000, la communauté internationale a acté une résolution dont le retentissement résonne encore aujourd'hui «*aucun pays qui a pris un engagement sérieux (avec un plan crédible en faveur de l'éducation de base) ne verra ses efforts contrariés par le manque de ressources*».

Cette déclaration de Dakar a été renforcée, quelques mois plus tard, par l'inclusion de deux objectifs d'éducation parmi les Objectifs du Millénaire adoptés par les Nations Unies en septembre 2000 : l'élimination des disparités entre les sexes dans l'enseignement, et la réalisation de la scolarisation primaire universelle à l'horizon 2015.

C'est l'expression non plus au niveau national mais au niveau global du pacte en faveur des objectifs d'Education Pour Tous.

4.2 ...relayée par une augmentation de l'APD...

4.2.1 Niveau global et part de l'Afrique

Ces engagements internationaux s'inscrivent dans un contexte de mobilisation internationale en faveur du développement durable, et d'une aide extérieure repensée et augmentée.

En effet, à la «fatigue de l'aide», qui a vu notamment une érosion du volume de l'APD durant les années 90, a succédé depuis le tournant du millénaire une reprise. Cette hausse doit être remise à sa juste mesure : le montant total de l'aide distribuée par les membres du CAD est passé en valeur nominale de 58,3 milliards de dollars des Etats-Unis en 2002 à 69 milliards en 2003. Mais sur cette augmentation de 10,7 milliards de dollars des E.U., environ 7,9 sont le résultat croisé de l'inflation et de la baisse sur le marché des changes de l'unité de mesure, le dollar. En pourcentage des richesses nationales (ratio APD/Revenu National Brut), cela signifie une timide progression : de 0,22% en 2001 à 0,25% en 2003, ce qui est encore loin des 0,33% de la période 1980-92. Les engagements pris lors de la Conférence de Monterrey devraient renforcer la hausse en terme réel pour 2006, et les engagements enregistrés depuis, souvent de manière unilatérale, s'ils sont respectés, pourraient faire espérer un montant de l'APD de plus de 100 milliards de dollars des E.U. en 2010 (prix et taux de change de 2003).

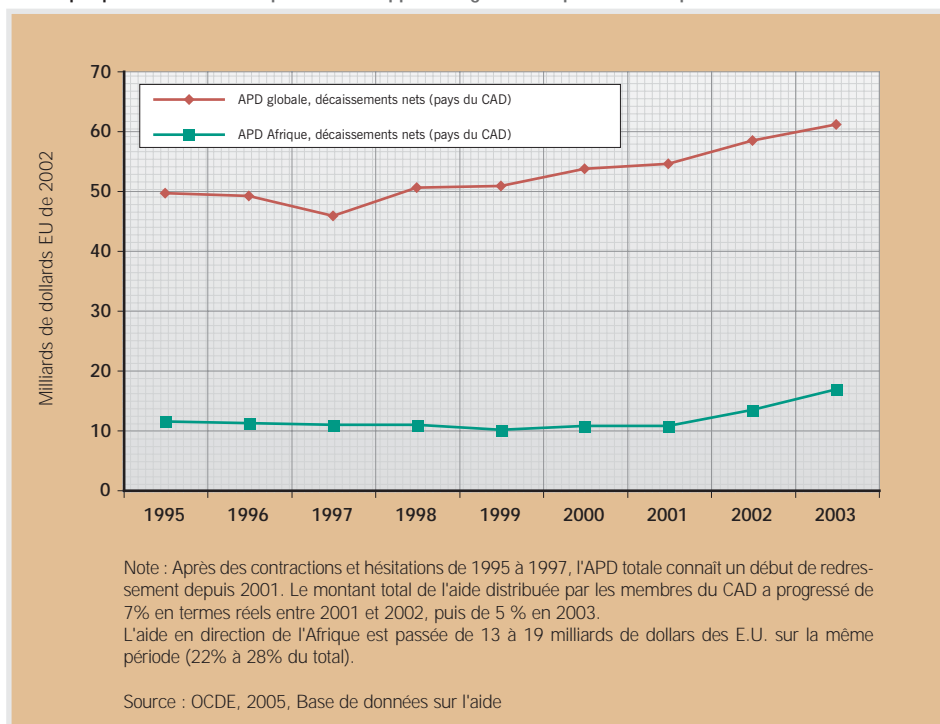
Ceci est sans doute optimiste, mais à portée d'une volonté politique : selon le rapport du projet du millénaire remis en janvier 2005 au secrétaire général des Nations Unies, 50 milliards additionnels par rapport au niveau actuel seraient nécessaires pour atteindre les Objectifs du Millénaire.

L'autre signe encourageant est le redressement, depuis longtemps réclamé ou promis dans les conférences internationales, de la part de l'aide allouée



à l'Afrique. La seule Afrique subsaharienne a bénéficié des deux tiers environ de l'augmentation constatée entre 2001 et 2003.

■ **Graphique 4.1 : Aide Publique au Développement globale et part de l'Afrique**



Les engagements internationaux en matière d'augmentation de l'APD commencent à se concrétiser...

4.2.2 Pour l'Afrique, une part de l'éducation en hausse dans l'aide publique au développement, mais une incertitude sur la proportion affectée à l'éducation de base.

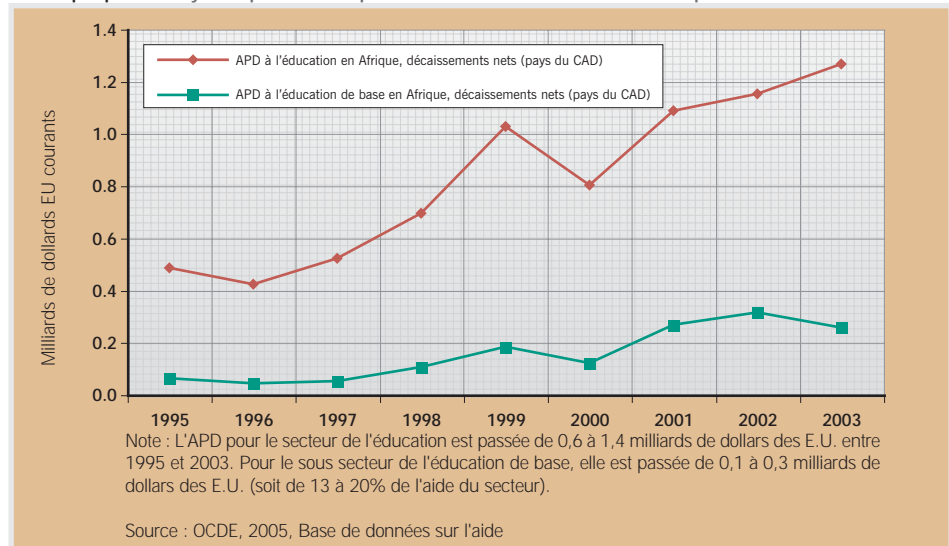
En plus du niveau de l'aide et de sa réallocation en faveur des besoins les plus grands (et donc de l'Afrique), la dynamique des Objectifs du Millénaire appelait à une réallocation interne de cette aide plus favorable aux secteurs sociaux, et à l'intérieur de ceux-ci, plus favorable aux besoins sociaux de base.

Au niveau mondial, la base de départ aujourd'hui est un volume total d'aide à l'éducation, bilatéral et multilatéral confondu, de 5,45 milliards de dollars des E.U. pour 2001/02 (moyenne sur deux ans, en dollars des E.U. de 2001). A l'intérieur, le volume consacré à l'éducation de base est estimé à 1,54 milliards de dollars des E.U.

Pour l'Afrique la situation est encore incertaine : si l'allocation au secteur de l'éducation en général semble connaître une reprise, la part de l'éducation de base est bien fluctuante: positive sur la longue période, elle est encore instable, voire négative, sur certaines années. Il y a là, sans doute, par rapport à l'atteinte des objectifs d'éducation pour tous, un problème de cohérence entre les engagements internationaux des bailleurs et la réalité des décaissements.

... mais pour l'Afrique, la priorité affichée de l'APD à l'Education de base tarde à se matérialiser

■ **Graphique 4.2 : Dynamique de l'APD pour le secteur de l'éducation en Afrique**



4.3 ...fondée sur un nouveau partenariat au développement...

En plus des questions de volume global, de répartition géographique et de répartition sectorielle (et sous-sectorielle en faveur de la lutte contre la pauvreté), encore fallait-il convaincre que l'APD, très critiquée pour son opacité et son manque d'efficacité par de nombreux rapports, soit l'instrument d'une solidarité internationale renouvelée.

La réflexion sur la refondation de la doctrine internationale a finalement débouché sur une nouvelle donne exprimée par le «consensus» de la conférence de Monterrey de 2002 sur le financement du développement.

Le consensus de Monterrey se caractérise par les mutations suivantes :

- Passage d'une logique de pilotage extérieur de l'aide à une logique de contrat où chacun des partenaires devient co-responsable des moyens et des résultats, en soutien d'un engagement sur le long terme ;
- Passage d'une conditionnalité ex-ante sur les moyens à une conditionnalité ex-post sur les résultats ;
- Passage d'une logique d'intervention par bailleur à une logique d'intervention coordonnée et harmonisée par pays, qui se traduit par le développement de l'approche-programme ;
- Passage d'une stratégie de contournement du budget national par l'aide extérieure à une réhabilitation de ce budget comme outil de mise en œuvre de la politique nationale de développement.

Ce consensus se veut respectueux de l'équilibre des interventions, et de leur insertion à des politiques nationales, le point de jonction avec la mobilisation des bailleurs se faisant souvent à travers l'élaboration et la mise en œuvre de cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté qui structurent l'articulation entre les objectifs macro et sectoriels et ouvrent la voie à des remises de dette.

C'est dans ce contexte de renouveau que des initiatives internationales sectorielles ont vu le jour pour inscrire dans des dispositifs concrets les engagements internationaux, et mettre en œuvre les nouveaux principes de l'aide internationale.

La réforme des modalités de l'aide comme condition nécessaire de son efficacité : le consensus de Monterrey

■ Encadré 4.1 : L'approche programme

Approche programme, appui sectoriel, SWAP («Sector Wide Approach» en anglais), les termes se multiplient depuis quelques années pour définir, à quelques nuances près, une nouvelle conception de l'aide au développement par secteur. Cette nouvelle conception met en avant les principes d'appropriation, de «leadership» national, de co-responsabilité, de pilotage par les résultats et de planification intégrée, d'alignement sur les systèmes et procédures du pays et d'harmonisation des modalités d'aide.

Le comité d'aide au développement de l'OCDE, qui traite de la question de l'efficacité de l'aide au développement, en donne la définition suivante :

«Les approches fondées sur les programmes partagent les caractéristiques suivantes :

- a) conduite assurée par l'organisation ou le pays hôte ;
- b) cadre budgétaire et programmatique unique et exhaustif ;
- c) existence d'un processus formalisé pour la coordination entre donateurs et l'harmonisation des procédures des donateurs en matière de notification, budget, gestion financière et passation de marchés ;
- d) efforts pour développer les systèmes locaux de conception et de mise en œuvre des programmes, de gestion financière, de suivi et d'évaluation.»

Ainsi, l'approche programme suppose une évolution des pratiques des deux côtés : du côté du gouvernement d'une part, du côté de ses partenaires de l'autre.

Principes

Du côté du gouvernement, le principe est l'élaboration d'un programme, dans lequel s'inscrit l'ensemble des actions en faveur du secteur éducatif, à savoir :

- les actions menées par le gouvernement comme celles des autres acteurs (bailleurs de fonds, ONG, communauté,...)
- les actions constituant des investissements pour le système comme celles relevant du fonctionnement.

Ce programme doit refléter de la manière la plus complète et la plus fidèle possible l'activité du secteur.

Ce programme, décennal dans la plupart des pays qui en disposent déjà, doit aussi se décliner sur des périodes plus courtes, afin de permettre un suivi rapproché de l'exécution ainsi que des ajustements réguliers ; cela suppose en particulier, pour une approche programme aboutie :

- un découpage en phases (de 3 ou 4 années en général), lesquelles correspondent à des objectifs intermédiaires et donnent lieu à des programmes d'action à moyen terme. Le découpage en phases va en général de pair avec l'existence d'un cadre de dépenses sectoriel à moyen terme. L'existence de phase est également propice à l'instruction des appuis financiers et techniques extérieurs.
- l'existence de **plans d'actions annuels budgétisés**, présentant d'un côté les dépenses (actions prévues avec leurs coûts) de l'autre les recettes (budget sur ressources nationales et extérieures)
- l'élaboration de plans de passation de marché, plans de trésorerie, etc., tous instruments qui organisent l'exécution du programme et témoignent de sa faisabilité suivant les calendriers fixés.

Du côté des partenaires, il s'agit par conséquent d'aligner les interventions avec le cadre général tracé par le gouvernement ; si cela ne préjuge pas strictement des modalités de transfert de l'aide, cette **responsabilisation nationale incite à évoluer progressivement vers une logique d'aide budgétaire** globale ou sectorielle, en tant qu'aboutissement de l'utilisation des systèmes nationaux.

Le système est celui d'une allocation a priori des ressources, avec évaluation a posteriori des résultats obtenus : sur la base du rapport narratif et financier d'activités de l'année écoulée d'une part, et du plan d'action de l'année suivante d'autre part, présentés et discutés en général en revue sectorielle (parfois appelée mission conjointe de suivi), les partenaires techniques et financiers acceptent de procéder au décaissement de leur financement (pour certains le niveau de trésorerie disponible joue également sur la décision).

Dans cet esprit :

- L'aide projet autonome, c'est-à-dire déconnectée de la stratégie nationale, n'a plus vraiment sa place. Quand elle subsiste, elle doit a minima se conformer aux objectifs nationaux et apparaître à ce titre dans le descriptif du programme, et cibler des actions sur lesquelles cette forme d'appui conserve un véritable avantage comparatif (comme par exemple le renforcement de capacités, cf. infra).
- Les unités de gestion de projet ou programme, travaillant pour une agence bilatérale de façon parallèle aux services d'Etat, sont appelées à disparaître progressivement, de même que les manuels de procédure non harmonisés.

L'approche programme au service d'une vision sectorielle à long terme et d'une co-responsabilité entre pays et partenaires



Facteurs clés de succès et enjeux

Du côté du gouvernement, l'approche programme ouvre donc la voie à une meilleure appropriation de la mise en œuvre de la stratégie éducative par le gouvernement, dans la mesure où il vise à lui rendre les moyens de la responsabilité globale : il établit une programmation intégrée, ses procédures et canaux d'exécution de la dépense publique sont le plus possible utilisés, et son action est évaluée sur la base des résultats obtenus par rapport aux objectifs qu'il s'était lui-même fixés : le concept de **pilotage par les résultats**, plus souvent proclamé que mis en œuvre, prend alors tout son sens.

Cette approche change donc largement les règles du jeu, favorisant une vision partenariale et responsabilisante. Elle recouvre un certain nombre d'enjeux, qui devront faire l'objet d'attentions particulières :

Le pays doit être en mesure de se livrer aux exercices de programmation sur la base desquels les ressources à la fois nationales (le ministère des Finances étant appelé à fonder de plus en plus ses allocations budgétaires sur l'existence de CDMT) et extérieures (aide internationale en particulier) lui sont attribuées : pour cela, il est nécessaire :

- d'une part de disposer d'**outils** : il est évident que la programmation doit pouvoir s'appuyer sur un **système d'information** performant, jusqu'aux niveaux les plus déconcentrés du système. En effet, l'établissement de plans d'action annuels ou pluriannuels, parfois regroupés sous l'appellation de programmation par objectifs, passe aussi par une **phase ascendante**, qui permet de prendre en compte les conditions locales d'atteinte des objectifs nationaux, en partant du niveau le plus déconcentré de l'administration, jusqu'au ministère central.

La difficulté consiste alors à mettre en place un mécanisme itératif d'élaboration des plans d'action. Notons à ce sujet un déséquilibre souvent observé : si le mécanisme de remontée de l'information se met en place, il manque cruellement de symétrie « descendante » : non seulement le cadrage stratégique et budgétaire initial dans lequel les programmations des niveaux déconcentrés doivent s'opérer n'est pas toujours transmis (ce qui aboutit à des plans locaux trop ambitieux par rapport au budget disponible ou non alignés avec les objectifs généraux, et empêche la consolidation au niveau national), mais surtout, une fois la programmation finalisée par consolidation au niveau national, ce qui demande souvent des arbitrages entre les propositions des niveaux déconcentrés, l'information ne redescend pas à leurs niveaux. Il n'est pas étonnant qu'alors, les acteurs n'ayant aucune visibilité sur le sort réservé au travail qu'on leur a demandé, ne s'approprient pas l'exercice et ne l'utilisent pas ensuite comme instrument de pilotage.

Par ailleurs, élaborer des plans d'action réalistes suppose qu'on sache apprécier la capacité d'absorption physique et financière du système : quand on construisait 400 salles de classe par an, est-il réaliste, pour répondre aux objectifs d'expansion du système, d'en planifier 1200 ou vaut-il mieux se limiter à 1000 ? Les procédures de passation de marché permettent-elles une telle accélération du rythme ? Y a-t-il suffisamment d'opérateurs techniques « homologués » pour le faire, etc. Les outils méthodologiques pour répondre à ce type de questions, en procédant à un examen fin des ressources disponibles et des goulots d'étranglement du système, font encore cruellement défaut.

- d'autre part de disposer de **compétences** : ces exercices étant relativement nouveaux, ils requièrent des compétences nouvelles en matière de planification, gestion financière, suivi et évaluation, etc. ; cela exige un **effort prioritaire de renforcement des capacités**.

Du côté des partenaires techniques et financiers, l'enjeu réside d'abord dans la capacité à faire évoluer les **procédures internes** de chacun en vue de **favoriser l'harmonisation** que sous-tend l'approche-programme. Cela appelle (i) une adaptation pour une convergence des instruments et modalités d'appui financier des agences d'aide, comme par exemple la possibilité d'abonder des fonds communs (« pool funds ») ; (ii) la mise en place de **mesures incitatives pour les agents de coopération** travaillant dans les pays, afin qu'ils ne soient eux-mêmes plus seulement évalués sur la base de la réussite individuelle, voire comptable, de l'appui de l'agence qu'il représentent, mais aussi des efforts de coordination et d'harmonisation menés, et peut être surtout de la contribution de leur action à une réduction des coûts de transaction de l'aide du côté des administrations nationales.

Ensuite, ce changement d'approche suppose pour ces représentants des agences un **changement de métier** qui n'est pas instantané. Désormais, à l'instar des cadres nationaux, et pour pouvoir utilement contribuer au dialogue technique, les agents de coopération doivent maîtriser les mécanismes de planification, les procédures budgétaires et le cadre macro-économique dans lequel s'inscrit un programme sectoriel ; cela demande un effort de **formation interne**, et de **meilleure articulation entre les services macroéconomiques et les services sectoriels**.

4.4 ...et concrétisée par la mise en œuvre de l'Initiative Fast Track

La procédure accélérée en faveur de l'Éducation Pour Tous (ou **Initiative Fast Track**), centrée sur l'objectif commun du Forum de Dakar et du Sommet du Millénaire de Scolarisation Primaire Universelle d'ici 2015 est, en particulier, la **première tentative d'opérationnalisation du «consensus de Monterrey»** et donc de mise à l'épreuve du principe de co-responsabilité et d'engagement mutuel autour de l'atteinte de l'OMD. Elle correspond à une commande du G8 et a fait l'objet d'une instruction technique par la Banque mondiale qui en assure le secrétariat depuis son lancement en avril 2002. L'Initiative Fast Track rassemble aujourd'hui tous les principaux donateurs, multilatéraux et bilatéraux, de l'éducation.

■ Encadré 4.2 : Quelques éléments clés de l'Initiative Fast Track («FTI»)

1. Les principes

L'Initiative Fast Track (FTI) cumule les avantages d'être un partenariat global et d'être mise en œuvre dans le cadre national des programmes sectoriels éducation, évitant par là même de créer une logique parallèle et renforçant les efforts existants d'harmonisation de l'aide.

Pour les pays, l'élection à l'initiative fast track constitue un label de qualité qui envoie un signal à la communauté internationale, pour informer de la qualité et de la soutenabilité d'une stratégie sectorielle incluant l'Objectif du Millénaire de scolarisation primaire universelle. Ceci constitue une incitation pour les bailleurs de fonds à boucler le financement de cette stratégie pour la part qui dépasse les capacités de mobilisation de ressources nationales. Cet engagement des bailleurs se situe sur le long terme (2015) et rend l'aide plus prévisible.

Pour les bailleurs, FTI favorise l'amélioration de l'efficacité de l'aide et incite à l'augmentation de son volume. Elle encourage l'entrée sur le secteur ou sur un pays de nouveaux bailleurs, en réduisant les coûts d'instruction/transaction et de suivi de ces aides, notamment grâce à une promotion, sur une base volontaire, d'une mutualisation des canaux d'acheminement de l'aide.

2. Les appuis financiers et techniques

2.1 Une augmentation des appuis financiers : les pays Fast Track où les bailleurs sont déjà en nombre suffisant au moment de l'élection voient leur aide augmentée et mieux coordonnée, avec éventuellement l'accueil de nouveaux bailleurs.

*2.2 Un traitement spécial pour les pays «orphelins» : les pays Fast Track où les bailleurs sur le secteur sont très peu nombreux ou absents, mais où il existe une capacité d'absorption utile des fonds extérieurs, sont éligibles à un financement de transition (le **fonds catalytique**), pour une durée de trois ans, en attendant l'entrée en lice de nouveaux bailleurs.*

*2.3 Un accompagnement sur le renforcement des capacités : pour amener le programme sectoriel d'un pays au niveau de qualité requis pour l'élection à fast track, l'initiative dispose d'un **fonds de développement des programmes**.*

3. Les perspectives d'expansion de l'Initiative Fast Track

L'éligibilité à l'Initiative Fast Track est ouverte à tous les pays à faible revenu qui démontrent un engagement sérieux en faveur de l'objectif de Scolarisation Primaire Universelle. Un processus d'évaluation mené au niveau national permet éventuellement de passer du statut d'éligibilité au statut d'élu. En avril 2005, 13 pays étaient élus à l'initiative, dont 8 du continent africain: le Burkina Faso, l'Éthiopie, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Mauritanie, le Mozambique et le Niger.

Au cours des deux années (2005/2006) qui viennent, environ 25 autres pays à faible revenu, majoritairement africains, pourraient rejoindre l'initiative. Mais cette expansion suppose davantage d'engagement financier de la part des bailleurs de l'initiative, et davantage de réformes de la part des pays éligibles.

Davantage d'information sur l'initiative est disponible sur le site de l'initiative : <http://www.worldbank.org/education/efafti>

L'initiative Fast Track, une opérationnalisation de l'engagement de Dakar sur le financement des plans crédibles

4.4.1 Vers une convergence de l'estimation du besoin de financement extérieur de la SPU à l'horizon 2015...

A la base de l'Initiative Fast Track existe un important travail de diagnostic sur les conditions d'atteinte de l'objectif de Scolarisation Primaire Universelle d'ici 2015. Cet exercice, mené par une équipe de la Banque Mondiale, avait pour originalité d'estimer le coût de la SPU non pas en fonction des conditions prévalant dans les systèmes éducatifs des pays les moins avancés, priorité de l'initiative, mais en référence à des scénarii de réformes sur la mobilisation des ressources au niveau national et sur le choix de paramètres de politiques éducatives (le fameux «cadre indicatif fast track») améliorant de manière substantielle l'efficacité des politiques. L'élection à l'initiative, dans cette perspective initiale, correspondait exactement à l'esprit de Dakar et de Monterrey d'un engagement de long terme des bailleurs de fonds sur l'atteinte d'un résultat en reconnaissance de la crédibilité d'une politique adoptée au niveau national.

Ce travail de diagnostic est parvenu en 2002 à des conclusions qui intéressent particulièrement le continent africain : il établissait un besoin moyen de financement extérieur de l'objectif de SPU, pour les seuls pays à faible revenu (qui concentrent aujourd'hui 75% des enfants non scolarisés) à environ 3 milliards de dollars des E.U. annuels, dont environ 2,5 milliards annuels pour l'Afrique subsaharienne (qui n'était pourtant destinataire à l'époque que de 10% de l'APD mondiale à l'éducation de base).

Depuis, une nouvelle estimation de la Banque mondiale, qui tient compte de deux ans de débats sur les paramètres de calcul et qui élargit le nombre de pays considérés fixe plutôt entre 5 et 7 milliards de dollars des E.U. en moyenne par an ce besoin de financement extérieur d'ici 2015. Cette estimation est toujours conditionnelle à un rapprochement des grands paramètres de politique éducative des pays vers les valeurs cibles du cadre indicatif fast track. L'Afrique représente dans cette nouvelle estimation un besoin de financement externe d'un peu plus de 3,1 milliards de dollars des E.U. annuels d'ici 2015. En définitive, les estimations, longtemps divergentes (l'estimation de l'initiative Fast Track a longtemps été considérée comme exagérément basse) commencent à converger. Le dernier rapport de la task force sectorielle éducation du projet du millénaire est assez proche du chiffre avancé par l'étude fast track : **il s'agirait désormais de mobiliser 5 à 6 milliards de dollars des E.U. par an pour la part de financement sur aide extérieure de l'OMD de scolarisation primaire universelle. Au niveau mondial, cela implique de multiplier au moins par 3 le niveau actuel de l'aide publique au développement en faveur de l'éducation de base. Et sur ce total, l'Afrique subsaharienne représente un peu plus de la moitié des besoins en financement extérieur.**

4.4.2 ... qui valide la méthode retenue...

L'important est finalement que la méthode de calcul du besoin de financement extérieur soit admise, à savoir que le chiffre résulte d'un **calcul dynamique qui fait des hypothèses de meilleure mobilisation des ressources nationales et de réformes en faveur de politiques plus efficaces**, au lieu «d'accepter» les coûts, et donc les inefficiences, tels qu'ils se présentent dans les structures actuelles des systèmes éducatifs des pays confrontés au défi de la réalisation de la SPU.

4.4.3 ... pour un objectif à portée de l'APD.

Dans le contexte d'un débat où il est question de porter à plus de 100 milliards le volume de l'aide au développement, le rapport «qualité/prix» de l'Initiative Fast Track pour atteindre un des Objectifs du Millénaire est sans égal. Entre une augmentation en volume de l'APD et une réallocation sectorielle (vers l'éducation de base) et géographique (vers l'Afrique subsaharienne), un calcul de coin de table rend particulièrement optimiste. L'objectif de Scolarisation Primaire Universelle en 2015 est à la portée financière des efforts conjoints des pays et de la communauté des bailleurs.

Convergence des estimations du besoin de financement extérieur à un niveau à portée d'une APD éducation mieux ciblée

4.5 Quelles leçons pour la mise en œuvre d'une solidarité internationale en faveur des objectifs d'Education Pour Tous

L'Initiative Fast Track **inaugure à l'échelle internationale un pilotage par les résultats** dans le secteur de l'éducation. Du côté des donateurs, il s'agit de rendre compte de leurs engagements financiers plus soutenus en faveur de l'éducation de base et de leurs efforts en matière de coordination et d'harmonisation des procédures d'acheminement de l'aide. Du côté des pays bénéficiaires, il s'agit de rendre compte d'une mobilisation de ressources domestiques à la hauteur des enjeux du secteur et d'une mise en place de réformes sectorielles cohérentes avec l'atteinte de l'objectif de Scolarisation Primaire Universelle.

De ce point de vue, le secteur éducatif est sans doute l'un des secteurs les plus en avance pour la mise en place d'une approche programme comme cadre d'exécution des politiques sectorielles, cadre favorable à la bonne exécution de ces politiques à la fois pour le gouvernement en même temps que cadre propice à la bonne intégration des appuis techniques et financiers extérieurs du gouvernement et des autorités locales. Jamais, peut être, la volonté de rendre opérationnels les nouveaux principes de l'aide autour d'objectifs reconnus par la communauté internationale n'a reçu de traduction plus complète.

Mais l'**Initiative Fast Track questionne les pratiques des grandes agences multilatérales et bilatérales, comme des pays bénéficiaires**. La question d'un cadre commun d'évaluation (avec en son cœur un cadre indicatif pour les grands paramètres de politique éducative) pour juger de la crédibilité des stratégies sectorielles éducation incluant l'objectif de Scolarisation Primaire Universelle suscite encore beaucoup de débats, même si aujourd'hui, il est acté que ce cadre commun d'appréciation et la validation de l'appartenance d'un pays à l'initiative relève d'un dialogue mené au niveau local entre autorités nationales et partenaires techniques et financiers.

Finalement, le pacte solidaire global en faveur des objectifs d'Education Pour Tous n'a de chance d'être décisif pour réaliser les objectifs de Dakar que s'il s'appuie, dans chaque pays, sur un pacte social d'éducation qui organise déjà, en amont de l'aide, le dialogue politique, social et technique sur les priorités, les choix et la mise en œuvre des politiques éducatives.

L'aide publique au développement peut alors faire jouer son avantage comparatif : en effet, en déplaçant la contrainte de coûts, elle permet de rendre moins douloureux certains arbitrages ; elle est d'autre part, structurellement, mobilisée dans une optique de rendement différé.

L'important est cependant de ne pas jouer cet avantage comparatif en déplaçant la responsabilité de la lutte contre la pauvreté et les inégalités du côté des bailleurs de fonds. C'est au contrat national entre gouvernement et partenaires de l'école de porter la préoccupation et sa réalisation concrète.

Les partenaires techniques et financiers ont donc tout intérêt à situer leur appui aux objectifs d'Education Pour Tous dans le cadre d'un appui sectoriel global. On évitera ainsi les situations d'éviction : la « bonne » dépense des partenaires techniques et financiers favorisant sur la partie basse ou sur les parties à forte rentabilité du système chassant le financement sur ressources nationales vers les « mauvaises » dépenses. Car dans une politique sectorielle refondée, il n'y a plus ni mauvaise ni bonne dépense, mais reconnaissance de la complémentarité des objectifs et des moyens.

L'accord doit donc se faire, sur la base d'un contrat clair dans l'esprit de Monterrey, sur une politique sectorielle qui intègre les objectifs d'Education Pour Tous, qui soit efficiente, et dont le financement puisse dès lors être globalisé.

Le secteur éducatif est pilote pour la réforme des modalités de l'aide, mais cette avance révèle les obstacles encore à surmonter



C o n c l u s i o n

Du technique
au politique :
vers un pacte
éducatif au
service de
l'intérêt
général

5.1 Des solutions à la mesure du défi

Les progrès enregistrés aujourd'hui dans la plupart des pays africains sont réels. En particulier des efforts considérables ont été consentis pour accroître la capacité d'accueil des enfants dans les systèmes éducatifs. En moyenne, l'accès en première année du primaire a progressé sur le continent : de 7 enfants sur 10 en 1990/91 à 9 enfants sur 10 en 2002/03. Mais entre le premier accès et une scolarisation primaire complète porteuse d'alphabétisation durable, il y a une distance considérable : en 2002/03, en moyenne 4 enfants africains sur 10 n'achèvent toujours pas le cycle primaire, et environ la moitié ne sont pas alphabétisés durablement. De plus, les projections en tendance, sur la base des structures actuelles des systèmes, ne sont guère optimistes : **la majorité des pays africains n'est pas sur le sentier d'atteinte de l'objectif de scolarisation primaire universelle de qualité d'ici 2015** avec deux conséquences fortes si la réponse des politiques d'éducation ne change pas radicalement d'échelle :

- La première conséquence serait l'exclusion de millions d'enfants et futurs adultes des bénéfices sociaux et économiques liés à une alphabétisation durable.
- La seconde conséquence serait le maintien de l'Afrique dans une trappe à pauvreté faute d'atteindre un seuil critique de scolarisation qui conditionne la rentabilité de tous les autres investissements et donc la croissance à long terme.

Toutefois, l'analyse présentée dans le présent rapport, fondée sur des cas réels représentatifs de l'ensemble du continent, indique que des solutions nationales sont à la mesure du défi. En effet, il existe des marges de manœuvre considérables sur la mobilisation des ressources intérieures, sur les choix de politique éducative et sur la gestion pédagogique et administrative des systèmes. **Les pays disposent donc d'un espace de liberté pour réaliser les progrès décisifs.** L'intégration de ces marges de manœuvre aux politiques publiques d'éducation peut faire toute la différence entre stagnation et décollage de la scolarisation. Et cette démonstration faite, jointe à une volonté nationale exprimée, constituent un puissant levier d'attraction des financements internationaux indispensables à la réalisation des objectifs d'Education Pour Tous en Afrique.

L'ambition de ce rapport est de convaincre de la faisabilité des grands objectifs d'éducation, sa limite - dont les auteurs sont bien conscients - est que cette démonstration technique n'a d'efficacité que dans un contexte politique et institutionnel favorable. Or, ce contexte est encore aujourd'hui insuffisamment accueillant pour permettre l'adoption et la mise en œuvre de politiques publiques volontaristes. Là encore les choses peuvent changer et **la conviction des auteurs est qu'il existe le même potentiel de progrès sur l'environnement institutionnel et politique que celui qui a pu être mis en évidence sur les plans financiers et techniques.** Il faut donc analyser ces obstacles de nature institutionnelle et politique, et envisager comment déplacer cette contrainte pour permettre la pleine valorisation des marges de manœuvre financières et techniques. Cela conduira logiquement, comme moteur du mouvement proposé, à appeler au plan national comme au plan international à l'explicitation du pacte qui a été conclu à Dakar en 2000 au bénéfice des générations d'enfants qui feront l'Afrique de demain.



5.2 L'économie politique de la réussite des objectifs d'EPT

Il est crucial de dépasser la contradiction suivante : les objectifs d'EPT sont globalement partagés par les responsables des systèmes éducatifs mais les choix de politiques éducatives observés (y compris le choix de ne pas faire de choix) apparaissent insuffisamment cohérents, et parfois opposés, à ces mêmes objectifs. C'est le cas, par exemple, de priorités affichées sur l'objectif de scolarisation primaire universelle qui s'accompagnent, dans beaucoup de pays, d'un développement de fait plus important des cycles secondaires et du supérieur.

On ne peut comprendre ces contradictions sans reconnaître l'existence d'une contrainte institutionnelle et politique particulièrement forte en Afrique : celle d'une **difficulté à faire émerger l'intérêt général dans le processus de décision publique**. Deux explications possibles à cette difficulté peuvent être avancées.

La première explication tient à l'**inégaie capacité des différents groupes d'acteurs de l'éducation à faire entendre leurs voix**. A ce titre, le groupe le plus défavorisé est incontestablement celui des enfants non scolarisés qui non seulement sont à l'extérieur du système éducatif mais de plus appartiennent aux groupes sociaux les moins à même de participer aux débats publics (les enfants issus des familles pauvres en majorité rurales et très souvent analphabètes). Inversement, certains groupes d'acteurs ou de bénéficiaires des systèmes en leur état focalisent le débat public et orientent la prise de décision de manière disproportionnée : les étudiants, les professionnels (cadres administratifs et enseignants), les parents d'élèves du secondaire, etc.

La seconde explication apparaît liée au **fonctionnement politico-administratif des systèmes éducatifs** qui ont tendance à privilégier une gestion horizontale des intérêts exprimés plutôt que de hiérarchiser l'ensemble des intérêts (exprimés ou non) pour servir les objectifs finaux du système. Plusieurs exemples peuvent être donnés en ce sens. Tout d'abord, sur le plan de l'organisation institutionnelle, lorsque le système éducatif est géré par plusieurs ministères techniques, il apparaît difficile de faire prévaloir une régulation d'ensemble en l'absence d'une instance supérieure organisée à cet effet. Ensuite, sur le plan du fonctionnement, la tendance est à une gestion au jour le jour des intérêts catégoriels plutôt qu'à un pilotage qui protège l'ensemble des usagers du système.

La question est de savoir si l'on a bien affaire à un système : en effet, une offre d'éducation qui n'articule pas un objectif d'universalisation dans sa partie basse et un objectif d'adéquation à la structure des emplois dans la partie haute, rend moins évident pour le responsable politique les arbitrages et régulations. Ces derniers ont en effet un coût pour certains sous-secteurs ou acteurs, et si le bénéfice, au travers de l'existence du système, ne compense pas ce coût, la décision politique sera plus difficile, d'autant plus difficile que en éducation plus qu'ailleurs les coûts sont immédiats, et les bénéfices sont lointains.

Cette économie politique des systèmes éducatifs permet de réintroduire la rationalité des acteurs là même où l'inconséquence semblait prévaloir. Elle permet aussi de comprendre pourquoi les systèmes éducatifs ont tendance à évoluer à la marge quand une modification en leur cœur serait nécessaire. **Pour passer du statu quo aux réformes décisives, il apparaît donc utile de remettre à plat les règles du jeu éducatif** : d'une part en associant aux décisions tous les acteurs de la communauté éducative et, d'autre part, en faisant de l'Etat le garant d'un pacte éducatif clair.

L'expertise n'est d'aucune utilité si elle ne s'inscrit pas dans un environnement institutionnel et politique favorable aux arbitrages

L'inégaie capacité des différents acteurs à faire entendre leurs voix et l'éparpillement des centres de décision sont autant d'obstacles à l'émergence de l'intérêt général

*Faire des objectifs
d'Education Pour Tous
le fondement d'un
pacte social éducatif*

5.3 Expliciter le pacte éducatif conclu à Dakar

Sur le plan international, depuis le Forum mondial de Dakar (avril 2000) et la déclaration du millénaire (septembre 2000), il n'est pas un pays qui ne souscrive aux objectifs d'Education Pour Tous et qui n'en fasse une référence fondatrice de sa stratégie éducative. Toutefois, il s'avère qu'au plan national, l'intégration opérationnelle de ces objectifs d'EPT à une politique sectorielle qui englobe tous les cycles et ordres d'enseignement ne fait pas consensus faute d'un pacte éducatif explicite. En effet, **le chaînon manquant est le positionnement de ces objectifs d'EPT comme constitutifs du bien public éducation et de l'intérêt général.**

La reconnaissance de ce positionnement implique d'une part de protéger ces objectifs tant qu'ils ne sont pas atteints, et d'autre part de leur appliquer les principes associés à la production d'un bien public, au premier rang desquels l'universalité de l'achèvement du cycle primaire et sa gratuité. Le bénéfice d'un tel pacte conclu en amont est **de fixer un des paramètres de la négociation sectorielle** et de permettre au système de s'ajuster sur un objectif accepté par tous que l'allocation et l'utilisation des moyens doivent ensuite servir.

Dès lors, il découle de ce pacte éducatif **quelques grands principes pour la définition des stratégies sectorielles éducatives.** Il s'agit, d'abord de protéger les objectifs d'EPT. Il s'agit, ensuite, d'étendre autant que possible le premier cycle du secondaire suivant les capacités d'extension physique et financière et de développer parallèlement les autres cycles et ordres d'enseignement en fonction des besoins sociaux et des demandes de l'économie.

Mais l'intérêt du pacte éducatif ne s'arrête pas à ces principes pour la définition des stratégies, il a aussi des vertus pour la mise en œuvre de ces politiques au plan national comme au plan international.

5.4 La mise en œuvre du pacte éducatif au plan national : une responsabilité publique

Le pacte éducatif au plan national situe les objectifs d'Education Pour Tous comme un service social de base dont la puissance publique est le garant et au sujet duquel le citoyen et l'utilisateur peuvent et doivent demander des comptes.

Cette exigence est stricte, mais elle laisse pourtant possibles des variations considérables dans les modalités concrètes d'organisation et de fonctionnement de ce service éducatif de base.

5.4.1 Responsabilité publique et variété des solutions pour la fourniture du service éducatif

Certaines formes d'Etat et de gouvernement prédéterminent les niveaux de définition, de responsabilité et d'organisation du service éducatif. L'idée est que sans être neutres, ces formes diverses ne sont pas intrinsèquement favorables ou adverses à la réalisation d'un service éducatif de base. Ainsi, sur le plan de la couverture scolaire comme de la qualité des acquisitions, la comparaison entre systèmes centralisés et systèmes déconcentrés/décentralisés ne fait pas apparaître de différence sensible : cela ne signifie pas que la déconcentration ou la décentralisation ne sont pas de bonnes idées (la section 3 du rapport plaide pour une gestion de proximité, notamment par les communautés locales), mais plutôt qu'aucune solution n'est bonne en soi : tout dépend des modalités concrètes de mise en œuvre, qui puissent être validées par des résultats observables.

Ainsi, il pourra exister des organisations territoriales (Etats fédéraux ou formes poussées de lois de décentralisation) qui laissent au gouvernement fédéral ou central peu de responsabilité en matière d'éducation. De même, les modes concrets d'organisation, ou les choix curriculaire et linguistiques, pourront bénéficier d'adaptations locales. **Que le système soit fédéral ou non, déconcentré ou non, décentralisé ou non, l'équité dans l'accès au service éducatif de base peut et doit être vérifiée sur l'étendue du territoire.** Ainsi, le financement du service éducatif à partir d'une base fiscale locale présente bien des avantages pour l'implication des collectivités territoriales et la gestion de proximité, mais elle présente aussi, en raison des variations de richesse au plan régional, des risques d'inégalité dans le financement du service public d'éducation, lesquelles inégalités appellent, en retour, à un mécanisme de compensation au plan national.

Quels que soient les choix, notamment en matière d'organisation territoriale, l'Etat reste garant du droit à l'Education Pour Tous

Mais existe-t-il une méthode, au-delà des héritages et historiques de développement des systèmes éducatifs, pour opérer des choix qui soient plus à même de porter la réalisation du pacte social d'éducation ?

5.4.1.1 Un arbre de décision pour choisir un mode de prestation ...

De manière générale, le choix des modalités de prestation d'un service social peut en être le fait d'un prestataire public ou privé, sur un mode centralisé ou décentralisé, gratuit ou non pour l'utilisateur. Pour l'éducation, ce choix ne sera pas forcément le même suivant les différents niveaux d'éducation. Un arbre de décision pour aider à instruire ces choix est proposé dans le rapport sur le développement dans le monde 2004, au travers de trois questions :

- (i) S'agit-il d'un bien public, i.e. le financement relève-t-il de la responsabilité des individus ou de la communauté nationale ? La réponse est vraisemblablement différente selon le niveau d'éducation considéré (plutôt financement par la collectivité nationale et dans certains cas internationale pour l'éducation primaire - bien public éminent - mais financement privé en part croissante au fur et à mesure que l'on atteint les ordres supérieurs d'éducation, où la logique de rendement individuel justifie davantage un effort d'investissement de l'individu ou de sa famille) ; encore faut-il que le financement privé des niveaux supérieurs d'éducation ne ferme pas la porte de ces niveaux aux plus pauvres ;
- (ii) Peut-on fournir ce service de façon homogène sur l'étendue du territoire ou pas ? Si oui, le mode de délivrance peut être uniforme, sinon il faudra avoir des politiques décentralisées, différenciées selon le lieu et les besoins spécifiques ;
- (iii) La fourniture de ce service est-elle facile à évaluer ? Si oui, la délivrance de ce service peut être confiée à un prestataire non public (privé, associatif,...) car on pourra facilement la contrôler. Sinon, il vaudra mieux se fier au service public, mieux à même de répondre à un cahier des charges complexe du fait de la possibilité de jouer à la fois sur les incitations et sur le commandement.

5.4.1.2 ... adapté à la situation et à la problématique de l'école en Afrique

Pour l'Afrique, l'application de cet arbre de décision, et particulièrement la dernière question conduit souvent à **privilégier une fourniture publique de l'école primaire** (l'Etat, ou l'autorité décentralisée, est prestataire en plus d'être commanditaire et financeur). **En effet, le service d'éducation ne peut être évalué aussi facilement que d'autres services.** Ainsi, la fourniture en eau potable, pour ne prendre que cet exemple, est ou n'est pas réalisée dans un lieu donné. Par contre, l'accès de tous les enfants à une scolarisation primaire de qualité est un objectif multidimensionnel et dont chacune des dimensions comporte bien des degrés. Qui plus est, la prestation elle-même ne relève pas d'un choix technologique simple, mais intègre

Le pacte social d'éducation et des considérations sur la nature du service éducatif peuvent légitimer le choix majoritaire d'une prestation publique pour le cycle primaire

des dimensions humaines, sociales et politiques qui relèvent d'une politique au sens complet et complexe du terme.

Si les arguments qui précèdent tendent à indiquer que l'école publique est un choix cohérent avec la réalisation du pacte social d'éducation pour le niveau primaire, ceci n'exclut pas la possibilité d'une prestation privée ou de solutions communautaires ne serait-ce que pour des raisons de liberté scolaire ou d'atteinte de publics particuliers.

Le choix observé des pays africains en faveur d'une école publique pourrait donc être vu comme un seul fait d'héritage, mais l'explicitation du pacte social d'éducation offre une nouvelle légitimité à ce choix, qui correspond à une ambition de meilleure réalisation du service d'éducation de base.

En conséquence, si le pacte éducatif est réaffirmé, notamment par les plus hautes autorités de l'Etat, l'érosion relative en proportion et en réputation de l'école publique, observée dans nombre de pays, est un symptôme inquiétant mais réversible dans la mesure où il n'est pas la conséquence de la remise en cause d'un choix social et politique fondé en raison, mais plutôt parce qu'il est la conséquence d'une dégradation de la prestation publique en tant que telle.

Pour revitaliser cette idée d'école pour tous, il faut donc non seulement réaffirmer le pacte éducatif, mais aussi traduire concrètement ce pacte éducatif en associant dans sa réalisation ceux qui en sont les garants et les bénéficiaires actuels ou futurs, c'est-à-dire les citoyens, les politiques, les usagers... et les exclus d'aujourd'hui.

5.4.2 S'assurer d'un contrôle du service public d'éducation

Il existe structurellement **une tension entre l'universalité** du service public d'éducation, garantie de manière générale par la puissance publique, **et la prestation locale** de ce service (les écoles doivent être là où sont les enfants, c'est-à-dire partout). En fait il s'agit plus que d'un risque mais d'une certitude tant que des enfants sont exclus de l'école. La tension demeurera toujours, mais une manière de la réduire est de repenser les structures de responsabilité au sein des systèmes de manière à ce qu'elles portent les objectifs ultimes du système (pilotage par les résultats, contrats objectifs moyens,...).

5.4.2.1 Un schéma pour définir les responsabilités

La question des responsabilités gagne à être précisée, et le rapport sur le développement dans le monde 2004 de la Banque Mondiale propose aussi à cet égard un paradigme commode pour repenser la fourniture des services éducatifs par rapport aux rôles respectifs de trois acteurs : **l'utilisateur, le commanditaire, et le prestataire**.

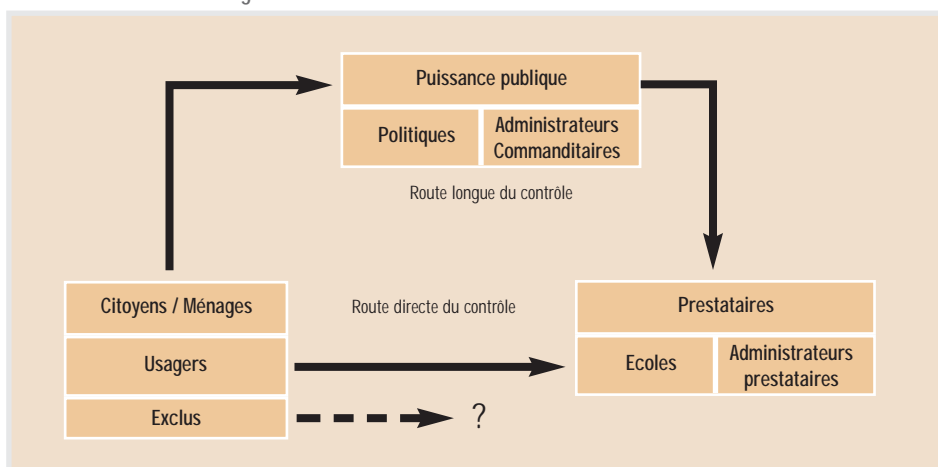
L'utilisateur, le plus intéressé à la bonne marche du service éducatif, dispose en général d'une «route longue» du contrôle sur le prestataire, celle qui va d'abord du citoyen vers le gouvernement (commanditaire) puis qui retourne au niveau de l'établissement scolaire via un circuit qui varie du pur administratif hiérarchique à des formes diverses de contractualisation.

Mais cette route longue, indispensable dans le cadre d'un traitement démocratique des grands choix de politique éducative, est inopérante pour ce qui est du contrôle de proximité. C'est là qu'intervient la «route directe» du contrôle local par la communauté, l'une des voies saluée actuellement en Afrique comme potentiellement la plus susceptible de «rendre aux pauvres» (mais aussi aux moins pauvres) le contrôle sur le service qui leur est destiné.

Dans ce schéma, on distingue bien la position différente du bloc commanditaire et du bloc

prestataire. Cela est parfois évident, par exemple lorsque l'Etat est commanditaire, et que le privé ou le communautaire est prestataire. Mais parfois, et cela s'avère souvent un choix valide, notamment au niveau du primaire, l'Etat est à la fois commanditaire et prestataire. Dans ce cas il est alors primordial de distinguer fonctionnellement l'un et l'autre des rôles, comme condition d'évaluation sereine de la prestation, faute de quoi la route «longue du contrôle» serait inopérante.

■ Schéma 5.1 : Route longue et route directe du contrôle du service éducatif



Le bon fonctionnement du système éducatif passe par la définition d'une structure de responsabilité et d'imputabilité entre commanditaires, prestataires et usagers

Source : adapté du Rapport sur le Développement dans le Monde 2004

5.4.2.2 Les limites de l'application de ce schéma de responsabilité dans un contexte de pauvreté et les aménagements possibles

a) Les limites

L'une des failles d'un tel schéma, dans des contextes de pauvreté est l'exclusion des populations défavorisées des deux formes du contrôle : le contrôle citoyen, qui demande une capacité de participation à la vie citoyenne auquel l'analphabétisme, entre autres, fait obstacle, et le contrôle direct sur la prestation locale, du fait de toutes les barrières économiques, sociales et culturelles entre l'école et ces populations.

Là encore, la réaffirmation du pacte social d'éducation est primordiale : l'école sans ce pacte peut devenir un mécanisme qui renforce l'exclusion, qui sanctionne et perpétue la fracture sociale, alors que l'école qui intègre ce pacte au cœur de son principe et de son fonctionnement devient au contraire l'instrument privilégié de l'insertion économique et sociale.

b) Les aménagements

Toutes les formes institutionnelles et organisationnelles ne se valent pas pour promouvoir ces différents niveaux de contrôle de réalisation du pacte éducatif. Les choix concernant la prestation publique ou privée, ainsi que la nécessaire distinction des rôles et la place des différents acteurs, viennent d'être évoqués. La scène éducative bouge de ce point de vue : les statuts des établissements d'enseignement, et en particulier des écoles, sont revus pour donner plus de place à la communauté éducative, au travers de diverses formes (associations de parents d'élèves, comités de gestion,...).

A des niveaux plus agrégés, les fédérations d'usagers, les syndicats, les leaders d'opinion (politiques, journalistes) ont aussi leur rôle à jouer : si le début de cet argumentaire a dénoncé une certaine capture du débat public, la porte de sortie n'est pas en effet par moins de débat, mais par un double mouvement d'adhésion générale à un pacte social éducatif au niveau national et d'élargissement du débat à ceux qui en sont aujourd'hui exclus.

Mais pour instruire le débat et le contrôle de la fourniture du service public d'éducation à tous les niveaux (route «longue» et route «directe» pour reprendre le schéma), encore faut-il disposer d'une information pertinente, et que le système soit transparent de ce point de vue. C'est l'objet du paragraphe suivant sur les enjeux de l'évaluation.

5.4.3 L'évaluation au service de la réalisation du pacte social d'éducation

Organiser la prestation du service éducatif, associer le citoyen et l'utilisateur à son contrôle, sont le corollaire de la mise en œuvre du service public d'éducation. Il est donc important d'outiller et le pilotage et le contrôle de cette prestation par des dispositifs et informations adéquats. Ceci depuis le niveau local de l'école, là où les apprentissages se passent, jusqu'au niveau national des grands objectifs en terme de quantité, de qualité, et d'équité. L'ambition est de rendre possible l'évaluation à tous les niveaux du système pour rendre la gestion plus transparente, et pour favoriser les prises de décision et les pratiques les plus efficaces. En effet, dans la production d'un bien sur financement public, il n'y a pas de sanction du marché : **les écoles d'Etat, ou subventionnées intégralement, qui manquent à leurs obligations, ne font pas faillite. Il faut donc mettre en place un dispositif d'évaluation pour éviter que ne perdurent des situations de déni de service éducatif ou de gaspillage de ressources qui pourraient être mieux utilisées ailleurs.**

*L'information et la
transparence, gages
de la réalisation
du pacte social
d'éducation*

L'organisation d'un véritable système national d'évaluation est un enjeu important des systèmes éducatifs nationaux. Les enjeux de cette organisation nouvelle sont les suivants :

- les objectifs nationaux tardent à se décliner en indicateurs mesurables à tous les niveaux du système,
- les structures d'incitation et de responsabilité des acteurs sont rarement en ligne avec les objectifs du système.

Ces enjeux dépassent le cadre strict du système éducatif et de ses responsables : l'idée, ici, est que **la politique d'évaluation n'est pas seulement un outil de l'administration, mais aussi un outil citoyen.** La domiciliation des cellules nationales d'évaluation à un niveau politique, éventuellement hors du ministère de l'éducation, est une solution souvent envisagée pour mettre en œuvre cette ambition.

Le chantier demeure celui d'une **transparence** des enjeux et fonctionnements des systèmes éducatifs. C'est à cette condition que le pacte social d'éducation peut se transformer en accord sur des politiques sectorielles vigoureuses qui font le choix des enfants.





Tableaux statistiques récapitulatifs

- Tableau 1 : Contexte démographique et macroéconomique, durée des cycles d'enseignement
- Tableau 2 : Indice africain de développement de l'Education Pour Tous (EPT et EPT+)
- Tableau 3 : Indicateurs d'accès et de flux aux différents niveaux d'éducation
- Tableau 4 : Ressources et paramètres de l'éducation
- Tableau 5 : Indicateurs sur l'équité

Sauf indication particulière les données présentées dans ces tableaux sont relatives à l'année scolaire 2002/03, les autres années sont identifiables par le code suivant :

- (a) 1999/2000
- (b) 2000/2001
- (c) 2001/2002
- (d) 2003/2004

Pour les indicateurs sur l'arbitrage intra-sectoriel du tableau 4 voir Encadré 3.1 pour la note explicative.

Nota Bene : Les pays sont classés par ordre alphabétique anglais.

■ Tableau 1 : Contexte démographique et macroéconomique, durée des cycles d'enseignement

	Contexte macro-économique et démographique 2002				Age et durée de scolarisation (2002)			
	PIB/habitant (dollars E.U.)	Population totale (000)	% de la population d'âge scolaire (primaire)	Taux de prévalence du VIH/SIDA (15-49 ans, en %)	Age d'entrée au primaire	Durée primaire	Durée secondaire 1 ^{er} cycle	Durée secondaire 2 nd cycle
Algérie	1 788	31 266	13.6	0.1	6	6	3	3
Angola	853	13 184	11.9	3.9	6	4	4	3
Bénin	411	6 558	17.2	1.9	6	6	4	3
Botswana	2 979	1 770	18.1	37.3	6	7	3	2
Burkina Faso	248	12 624	17.4	4.2	7	6	4	3
Burundi	109	6 602	17.5	6.0	7	6	4	3
Cameroun	576	15 729	16.5	6.9	6	6	4	3
Cap-Vert	1 357	454	16.0	-	6	6	2	4
République Centrafricaine	274	3 819	16.6	13.5	6	6	4	3
Tchad	240	8 348	17.4	4.8	6	6	4	3
Comores	343	747	16.0	-	7	6	4	3
Congo	831	3 633	17.4	4.9	6	6	4	3
Côte d'Ivoire	714	16 365	16.1	7.0	6	6	4	3
Rép. Démocratique du Congo	111	51 201	17.0	4.2	6	6	2	4
Djibouti	861	693	16.3	2.9	6	6	4	3
Egypte	1 274	70 507	11.5	0.1	6	5	3	3
Guinée Equatoriale	4 401	481	13.3	3.4	7	5	4	3
Erythrée	161	3 991	14.2	2.7	7	5	2	4
Ethiopie	88	68 961	16.8	4.4	7	6	3	3
Gabon	3 806	1 306	16.2	8.1	6	6	4	3
Gambie	257	1 388	15.1	1.2	6	6	3	3
Ghana	301	20 471	15.6	3.1	6	6	3	3
Guinée	384	8 359	15.8	3.2	7	6	4	3
Guinée-Bissau	140	1 449	16.4	2.8	7	6	3	2
Kenya	391	31 540	19.2	6.7	6	7	3	2
Lesotho	397	1 800	18.4	28.9	6	7	3	2
Libéria	173	3 239	16.9	5.9	6	6	3	3
Jamahiriya Arabe Libyenne	3 514	5 445	12.0	0.3	6	6	3	3
Madagascar	260	16 916	14.1	1.7	6	5	4	3
Malawi	160	11 871	17.1	14.2	6	6	3	3
Mali	267	12 623	17.6	1.9	7	6	3	3
Mauritanie	345	2 807	15.9	0.6	6	6	3	3
Maurice	3 747	1 210	10.5	0.1	6	6	3	4
Maroc	1 200	30 072	12.4	0.1	7	6	3	3
Mozambique	194	18 537	14.1	12.2	6	5	2	5
Namibie	1 481	1 961	19.7	21.3	6	7	3	2
Niger	188	11 544	17.1	1.2	7	6	4	3
Nigéria	360	120 911	17.0	5.4	6	6	3	3
Rwanda	209	8 272	16.2	5.1	7	6	3	3
Sao Tomé-et-Principe	321	157	15.0	-	7	6	2	3
Sénégal	511	9 855	16.4	0.8	7	6	4	3
Seychelles	-	-	-	-	6	6	3	2
Sierra Leone	164	4 764	16.0	7.0	6	6	3	3
Somalie	-	9 480	19.5	1.0	6	7	2	2
Afrique du Sud	2 329	44 759	15.8	21.5	7	7	2	3
Soudan	411	32 878	15.3	-	6	6	2	3
Swaziland	1 110	1 069	19.9	38.8	6	7	3	2
Togo	288	4 801	16.8	4.1	6	6	4	3
Tunisie	2 161	9 728	11.9	0.1	6	6	3	4
Ouganda	232	25 004	20.9	4.1	6	7	4	2
République-Unie de Tanzanie	259	36 276	19.6	8.8	7	7	4	2
Zambie	346	10 698	19.7	16.5	7	7	2	3
Zimbabwe	647	12 835	19.9	24.6	6	7	2	4

■ Tableau 2 : Indice africain de développement de l'Education Pour Tous (EPT et EPT+)

	Indice africain de développement EPT		EPT+	Taux d'accès en dernière année du primaire (%)		Taux d'alphabétisation des adultes (%)		Indice de parité du TBS (%)		IAQE
	1990	2002 ou proche	2002 ou proche	1990	2002 ou proche	1990	2000-2004	1990	2002 ou proche	
Algérie	65.8	79.9	-	81	93	53	69	85	93	-
Angola	-	35.8	40.3	40	43 (b)	-	67	92	71	57
Bénin	13.2	29.3	-	23	53 (d)	26	40	50	72 (d)	-
Botswana	82.7	90.9	77.8	86	92	68	79	108	100	52
Burkina Faso	15.9	9.5	17.5	19	29 (d)	16	13	63	77 (d)	53
Burundi	46.4	36.4	40.2	46	32	37	59	84	81	56
Cameroun	59.3	57.4	59.3	59	60	62	68	86	85	60
Cap-Vert	65.2	88.5	-	53	100	64	76	94	95	-
République Centrafricaine	26.0	20.2	17.6	28	31	33	49	63	68	43
Tchad	9.4	7.7	5.8	19	35 (d)	28	26	45	67 (d)	40
Comores	41.1	43.7	37.5	33	48	54	56	73	82	46
Congo	64.7	69.8	-	62	59	67	83	90	92	-
Côte d'Ivoire	38.7	39.9	39.2	44	51	33	48	71	80	51
Rép. Démocratique du Congo	-	-	-	47	-	47	65	75	-	-
Djibouti	38.8	37.1	-	30	37	53	65	71	76	-
Egypte	61.6	74.6	-	78	91 (c)	47	56	83	94 (c)	-
Guinée Equatoriale	-	70.6	64.7	-	44	73	84	95	99	54
Erythrée	47.1	39.3	-	21	38	46	57	94	81	-
Ethiopie	23.6	23.5	-	22	36	29	42	66	73	-
Gabon	70.9	76.0	-	69	68	56	71	98	99	-
Gambie	32.0	61.2	46.5	44	69	26	38	68	98	40
Ghana	60.0	64.7	-	61	68	58	54	83	95	-
Guinée	10.3	35.2	35.9	16	52 (d)	29	41	47	78 (d)	52
Guinée-Bissau	14.2	24.3	25.2	16	38 (c)	27	54	55	67 (c)	48
Kenya	80.8	77.6	61.7	86	70	71	84	95	94	44
Lesotho	76.9	80.6	72.1	60	67	78	81	121	101	54
Libéria	-	-	-	-	-	39	56	-	73	-
Jamahiriya Arabe Libyenne	-	-	-	-	-	68	82	94	100	-
Madagascar	58.1	60.0	59.9	34	40	58	71	98	96	58
Malawi	45.6	72.2	61.2	30	73	52	64	83	96	49
Mali	12.0	18.7	18.1	10	35 (d)	26	19	60	78 (d)	45
Mauritanie	34.4	51.4	-	33	46	35	41	73	97	-
Maurice	92.4	96.8	92.1	100	100	80	84	100	100	64
Maroc	38.4	58.9	62.6	47	69	39	51	69	90	63
Mozambique	33.3	38.3	40.1	27	46	33	46	76	81	54
Namibie	84.0	92.7	76.3	82	92 (c)	75	83	109	101	48
Niger	11.1	6.8	5.1	18	27 (d)	11	20	58	70 (d)	40
Nigéria	57.2	65.6	60.3	72	72	49	67	78	81	54
Rwanda	56.2	63.3	62.0	33	45	53	64	98	100	58
Sao Tomé-et-Principe	-	77.7	69.7	-	63 (c)	-	79	92	94 (c)	54
Sénégal	35.4	51.4	40.8	42	51 (d)	28	41	73	95 (d)	43
Seychelles	100.0	99.1	-	100	100	100	92	100	99	-
Sierra Leone	-	-	-	-	-	27	30	69	-	41
Somalie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Afrique du Sud	86.3	89.0	74.7	85	92	81	82	99	96	50
Soudan	43.4	50.8	-	44	49	46	60	77	87	-
Swaziland	74.5	72.1	57.0	63	66	72	79	98	93	43
Togo	36.1	57.3	52.9	40	78	44	53	66	83	52
Tunisie	68.2	84.9	88.7	74	92 (c)	59	73	89	96 (c)	71
Ouganda	52.2	72.4	68.9	48	64	56	69	80	98	58
République-Unie de Tanzanie	65.7	70.3	-	48	56	63	77	98	97	-
Zambie	80.2	70.0	55.4	93	60	68	80	91	93	43
Zimbabwe	90.7	88.8	81.0	96	81	81	90	99	98	58

■ Tableau 3 : Indicateurs d'accès et de flux aux différents niveaux d'éducation (2002/03 ou proche)

	Préscolaire	Primaire				Secondaire 1 ^{er} cycle			Secondaire 2 nd cycle		Nbre d'élèves/étudiants pour 100 000 hbts		Source des données brutes
	Taux brut de scolarisation (%)	Taux brut de scolarisation (%)	Taux brut d'admission (%)	Taux de rétention (%)	Taux de transition primaire>secondaire 1 (%)	Taux d'accès en 1 ^{re} année (%)	Taux d'accès en dernière année (%)	Taux de transition secondaire 1:2 (%)	Taux d'accès en 1 ^{re} année (%)	Taux d'accès en dernière année (%)	Technique/professionnel	Supérieur	
Algérie	4	109	96	96	95	86	64	-	-	-	1266	2184	ISU
Angola	-	101	76 (b)	85 (b)	-	-	-	-	-	-	599	-	ISU
Bénin	5	99 (d)	100 (d)	42 (d)	63 (d)	33 (d)	19 (d)	55 (d)	12 (d)	7 (d)	441 (d)	622 (d)	Nationale
Botswana	-	103	112	80	94	86	86	53	46	44	292	518	ISU
Burkina Faso	1	50 (d)	66 (d)	71 (d)	64	16	8	45	3	2	146	127	Nationale
Burundi	1	77	86	54	35	10	6	76	6	3	185	180	ISU
Cameroun	15	108	100	63	48	30	23	62	15	9	959	536	RESEN
Cap-Vert	59	121	108	85	86	88	71	70	51	32	-	488	ISU
République Centrafricaine	3	66	64	50	54 (c)	17 (c)	7 (c)	56 (c)	4 (c)	2 (c)	-	147 (c)	ISU + Pôle
Tchad	-	81 (d)	96 (d)	43 (d)	76 (d)	25 (d)	13 (d)	77 (d)	9 (d)	9 (d)	51 (d)	135 (d)	RESEN
Comores	2	90	80	62	80	38	24	95	20	18	106	229	ISU
Congo	4	92	71	83	97	46	30	44	10	9	514	370	Nationale
Côte d'Ivoire	3	78	79	66	68 (d)	30 (d)	23 (d)	64 (d)	14 (d)	12 (d)	285 (d)	645 (d)	ISU
Rép. Démocratique du Congo	1	-	-	63	-	-	-	-	-	-	-	129	ISU
Djibouti	-	40	39	89	95	25	20	58	12	8	214	107	ISU
Egypte	13 (c)	97 (c)	95 (c)	100 (c)	96 (c)	89 (c)	88 (c)	34 (c)	27 (c)	24 (c)	3 664 (c)	-	ISU
Guinée Equatoriale	39	116	102	36	-	-	-	-	-	-	303	226	ISU
Erythrée	6	63	60	67	95	34	29	82	26	11	74	143	ISU
Ethiopie	2	66	83	49	90 (c)	29 (c)	19 (c)	50 (c)	8 (c)	16 (c)	57 (c)	215 (c)	ISU
Gabon	14	132	96	-	93 (b)	55 (b)	34 (b)	67 (b)	24 (b)	17 (b)	591 (b)	622 (b)	ISU
Gambie	18	85	87	65	94 (b)	50 (b)	43 (b)	54 (b)	23 (b)	15 (b)	31 (b)	-	ISU
Ghana	45	79	87	60	90	61	49	41	21	17	97	343	ISU
Guinée	6 (d)	81 (d)	86 (d)	70 (d)	95 (d)	40 (d)	23 (d)	81 (d)	16 (d)	10 (d)	176 (d)	268 (d)	RESEN
Guinée-Bissau	-	92	129	47	93 (c)	30 (c)	18 (c)	92 (c)	15 (c)	12 (c)	-	35 (c)	Pôle
Kenya	48	92	96	51	72	55	22	100	22	21	88	311	ISU
Lesotho	30	126	129	53	76	50	28	80	22	17	63	339	ISU
Libéria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1593	ISU
Jamahiriya Arabe Libyenne	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3270	6 888	ISU
Madagascar	10	120	118	45	58	21	14	52	7	5	-	193	ISU
Malawi	-	140	-	32	87 (a)	59 (a)	30 (a)	100 (a)	33 (a)	18 (a)	120 (a)	29 (a)	ISU
Mali	2	61	61	75	65 (a)	20 (a)	13 (a)	41 (a)	5 (a)	5 (a)	315 (a)	224 (a)	ISU + Nationale
Mauritanie	2	88	103	45	64	29	18	97	17	13	158	311	ISU
Maurice	87	105	93	98	79	85	74	95	71	32	955	1 386	ISU
Maroc	56	110	104	70	85	55	40	68	27	23	591	1 117	ISU
Mozambique	-	103	115	46	71	29	22	59	11	2	121	55	ISU
Namibie	28	105	98	86	88 (c)	77 (c)	57 (c)	61 (c)	33 (c)	30 (c)	84 (c)	691 (c)	ISU
Niger	1	48 (d)	64 (d)	71 (d)	70 (d)	14 (d)	7 (d)	63 (d)	3 (d)	2 (d)	30 (d)	124 (d)	Nationale
Nigéria	12	119	118	70	-	-	-	-	-	-	-	784	ISU + Nationale
Rwanda	3	122	132	43	61	17	10	92	9	7	256	247	ISU
Sao Tomé-et-Principe	26 (c)	126 (c)	109 (c)	45 (c)	64 (c)	50 (c)	50 (c)	45 (c)	24 (c)	16 (c)	26 (c)	120 (c)	ISU
Sénégal	3	85 (d)	100 (d)	72 (d)	66 (d)	33 (d)	23 (d)	59 (d)	12 (d)	9 (d)	40 (d)	358 (d)	Nationale
Seychelles	99	114	102	100	-	-	-	-	-	-	-	-	ISU
Sierra Leone	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1394	198	ISU
Somalie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	ISU
Afrique du Sud	32	106	116	84	99	88	77	92	72	45	1250	1 508	ISU
Soudan	27	60	65	83	-	-	-	-	-	-	87	667	ISU
Swaziland	-	98	94	64	86	56	36	89	31	24	138	491	ISU
Togo	3	121	104	61	71	59	35	37	12	8	416	343	ISU
Tunisie	20	112	99	95	-	-	-	-	-	-	699	2 349	ISU
Ouganda	4	141	-	56	38	25	16	30	5	6	127	295	ISU
République-Unie de Tanzanie	14	84	146	96	18	9	6	32	2	2	70	86	ISU
Zambie	4	82	86	78	64	38	37	66	18	15	56	236	ISU
Zimbabwe	36	94	112	76	72	63	58	89	54	6	8	469	ISU

■ Tableau 4 : Ressources et paramètres de l'éducation (2002/03 ou proche)

	Mobilisation des ressources		Arbitrage intra sectoriel			Coût unitaire (en % du PIB/habitant)			Paramètres éducation primaire					Source des données financières
	Recettes publiques en % du PIB/tête	% de l'éducation dans les ressources	% du primaire dans le budget de l'éducation (ajusté à 6 années)	% du secondaire dans le budget de l'éducation (ajusté à 7 années)	% du supérieur dans le budget de l'éducation	Primaire	Secondaire	Supérieur	Rapport élèves-maître	Salaire moyen des enseignants publics (en unités de PIB/habitant)	% des dépenses hors salaires des enseignants	% de redoublants	% d'élèves dans le privé	
Algérie	40.9	8.7	44.2	-	-	11.1	16.8	-	28	-	-	12	0	ISU
Angola	39.0	6.7 (b)	51.7 (b)	-	-	7.8 (b)	-	-	35 (c)	1.5 (b)	19 (b)	23	5	ISU
Bénin	15.7 (d)	22.6 (d)	50.7 (d)	27.5 (d)	22.1 (d)	10.8 (d)	19.3 (d)	148.9 (d)	52 (d)	3.6 (d)	42 (d)	23 (d)	11 (d)	Modèle de simulation financière
Botswana	39.5	4.9 (b)	43.7 (b)	-	18.6 (b)	6.1 (b)	5.7 (b)	90.5 (b)	27	-	-	3	5	ISU
Burkina Faso	11.0	21.9	62.0	19.0	19.0	19.2	47.0	550.0	52 (d)	5.7	31	13 (d)	13 (d)	RESEN
Burundi	19.1	16.4	43.1	32.0	24.9	12.5	63.5	545.5	50	5.3	22	26	1	ISU
Cameroun	19.5	15.1	40.0	46.0	14.0	7.1	33.1	83.5	57	3.9	31	26	23	RESEN
Cap-Vert	22.5	21.7	44.1	37.1	18.9	18.0	21.7	284.9	28	-	-	13	0	ISU
République Centrafricaine	12.0	10.0 (b)	52.4 (b)	-	-	8.7 (b)	-	-	-	4.9 (b)	29 (b)	8	-	Banque Mondiale
Tchad	7.5 (d)	24.9 (d)	49.2 (d)	28.7 (d)	22.2 (d)	11.6 (d)	24.4 (d)	385.8 (d)	66 (d)	5.4 (d)	20 (d)	25 (d)	27 (d)	RESEN
Comores	19.1	19.6	45.7	46.7	7.7	12.2	30.3	129.9	37	-	-	28	10	ISU
Congo	27.2	10.2	39.4	32.9	27.8	8.1	17.0	220.8	65	2.3	20	24	25	ISU
Côte d'Ivoire	17.5	24.5 (b)	46.6 (b)	37.4 (b)	16.0 (b)	17.5 (b)	48.0 (b)	137.1 (b)	42	4.8 (b)	23 (b)	18	11	ISU
Rép. Démocratique du Congo	7.7	7.1	32.2	34.9	32.8	2.8	14.1	56.7	-	1.0	10	-	-	RESEN
Djibouti	22.3	15.5 (a)	65.9 (a)	-	-	37.5 (a)	-	-	37	-	-	11	11	ISU
Egypte	23.0	5.9 (c)	40.4 (c)	20.7 (c)	38.9 (c)	8.6 (c)	5.2 (c)	-	22 (c)	0.4 (c)	-	5 (c)	8 (c)	ISU
Guinée Equatoriale	21.2	2.9 (c)	41.8 (c)	18.3 (c)	39.9 (c)	0.9 (c)	2.4 (c)	-	32 (c)	-	-	40 (c)	34 (c)	ISU
Erythrée	25.5	7.5	32.1	49.8	18.1	11.8	35.7	445.1	47	7.7	30	21	8	ISU
Ethiopie	19.1 (c)	15.9 (c)	54.9 (c)	26.1 (c)	18.9 (c)	12.7 (c)	-	-	65 (c)	6.7 (c)	31 (c)	11	-	Modèle de simulation financière
Gabon	24.4	16.1 (b)	35.6 (b)	38.9 (b)	25.5 (b)	4.7 (b)	13.9 (b)	52.4 (b)	36	-	-	34	29	ISU
Gambie	18.5	22.0	49.8	-	-	18.3	-	-	38	3.7	22	8	3	Estimation Pôle (d'après Secrétariat FTI)
Ghana	20.7	25.3	32.8	-	-	17.6	-	-	31	4.0	26	6	16	Estimation Pôle (d'après Secrétariat FTI)
Guinée	11.1 (d)	18.4 (d)	44.3 (d)	30.8 (d)	24.8 (d)	9.0 (d)	14.0 (d)	231.0 (d)	45 (d)	2.3 (d)	46 (d)	11 (d)	20 (d)	RESEN
Guinée-Bissau	17.8 (c)	11.7 (c)	33.3 (c)	43.0 (c)	23.7 (c)	7.2 (c)	13.8 (c)	121.1 (c)	38 (c)	1.9 (c)	31 (c)	22 (c)	19 (c)	Modèle de simulation financière
Kenya	23.3	27.6	36.1	-	-	9.0	22.0	266.1	34	5.3	4	9	3	ISU
Lesotho	39.5	24.3 (c)	43.7 (c)	37.7 (c)	18.6 (c)	23.8 (c)	55.8 (c)	692.4 (c)	47 (c)	6.6 (c)	31 (c)	21 (c)	0.1 (c)	ISU
Libéria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Jamahiriyah Arabe Libyenne	-	-	40.4 (c)	39.3 (c)	20.3 (c)	11.3 (c)	11.0 (c)	13.3 (c)	-	-	-	-	-	ISU
Madagascar	11.2	22.8	57.6	25.4	17.1	8.3	35.9	189.4	52	2.9	39	29	20	Modèle de simulation financière
Malawi	18.6	26.0	47.0 (a)	-	-	8.8 (a)	-	-	62	4.0 (a)	14 (a)	16	-	ISU
Mali	16.5	16.6	57.3	27.6	15.1	10.8	40.3	179.5	57 (d)	4.3	46	19 (d)	18 (d)	Estimation Pôle (d'après CDMT)
Mauritanie	37.5	14.1	44.2 (b)	38.9 (b)	16.9 (b)	13.4 (b)	41.2 (b)	156.0 (b)	41	4.7 (b)	19 (b)	15	4	Modèle de simulation financière
Maurice	18.2	18.3	36.5	45.8	17.7	9.0	14.0	48.7	25	-	-	5	24	ISU
Maroc	25.8	23.2	36.6	47.1	16.3	20.6	43.6	110.8	28	3.4	11	14	5	ISU
Mozambique	14.3	21.0	48.0	30.0	21.9	10.2	32.4	791.1	67	5.2	21	23	2	Modèle de simulation financière
Namibie	32.0	18.5	55.4	35.9	8.7	21.0	25.2	93.5	22	-	-	13	4	ISU
Niger	10.6	24.1	60.0	26.7	13.3	20.0	61.0	515.0	42 (d)	6.1	36	5 (d)	4 (d)	RESEN
Nigéria	40.2	8.6	29.1	51.2	19.7	13.8	-	-	42	4.9	9	3	7	ISU
Rwanda	12.7	18.9	43.2	19.6	37.3	8.1	58.6	786.9	60	3.8	28	17	1	Modèle de simulation financière
Sao Tomé-et-Principe	24.8	-	-	-	-	-	-	-	33 (c)	-	-	29 (c)	-	-
Sénégal	20.1 (d)	18.2 (d)	53.7 (d)	18.7 (d)	27.6 (d)	13.9 (d)	19.5 (d)	295.6 (d)	49 (d)	4.2 (d)	17 (d)	14 (d)	13 (d)	Modèle de simulation financière
Seychelles	36.5	13.0	35.6	46.9	17.4	14.5	14.5	-	14	1.7	35	0	4	ISU
Sierra Leone	11.9	31.3 (b)	56.1 (b)	11.1 (b)	32.9 (b)	16.4 (b)	8.2 (b)	615.2 (b)	37 (b)	4.3 (b)	33 (b)	-	-	ISU
Somalie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	33	-	-	-
Afrique du Sud	24.6	21.5	41.0	43.5	15.5	14.3	17.7	53.2	35	-	10	7	2	ISU
Soudan	13.2	16.2 (b)	46.0 (b)	-	-	10.3 (b)	-	-	29	2.2 (b)	23 (b)	5	4	Banque Mondiale
Swaziland	25.7	13.7	22.6	51.9	25.5	11.2	28.9	245.9	31	-	-	15	2	ISU
Togo	14.6	18.3	44.8	35.7	19.4	5.7	23.4	112.4	35	5.0	25	24	41	ISU
Tunisie	28.5	20.5 (b)	33.3 (b)	45.0 (b)	21.7 (b)	15.8 (b)	25.7 (b)	68.0 (b)	22 (c)	-	-	10 (c)	1 (c)	ISU
Ouganda	12.3	30.1 (b)	47.2 (b)	-	-	9.8 (b)	-	-	53	2.9 (b)	26 (b)	11	11	Banque Mondiale
République-Unie de Tanzanie	12.1	29.7	55.1	-	-	16.3	-	-	53	3.6	13	3	0.4	Estimation Pôle (d'après Secrétariat FTI)
Zambie	17.9	11.1 (b)	45.6 (b)	35.0 (b)	19.4 (b)	7.1 (b)	19.3 (b)	163.8 (b)	43	2.7 (b)	22 (b)	8	3	ISU
Zimbabwe	23.6	30.1 (c)	60.6 (c)	-	-	16.2 (c)	24.2 (c)	201.3 (c)	39	6.1 (c)	25 (c)	0	88	Banque Mondiale

■ Tableau 5 : Indicateurs sur l'équité (2002/03 ou proche)

	Taux d'accès en dernière année du primaire (%)			Taux brut de scolarisation au secondaire (%)			Ressources accumulées par les 10% les plus "éduqués" (%)	Indice de Gini dans le système scolaire
	Filles	Garçons	Indice de parité	Filles	Garçons	Indice de parité		
Algérie	92	93	0.99	82.7	77.4	1.1	-	-
Angola	-	-	-	16.8	21.4	0.8	-	-
Bénin	43 (d)	63 (d)	0.68	17.4	37.9	0.5	45 (d)	52 (d)
Botswana	94	88	1.07	74.9	70.5	1.1	25	19
Burkina Faso	25 (d)	33 (d)	0.76	9.2	13.8	0.7	60 (d)	59 (d)
Burundi	27	37	0.74	9.4	12.8	0.7	67	60
Cameroun	54	63	0.86	28.5	33.9	0.8	38	55
Cap-Vert	104	101	10.3	72.7	66.8	1.1	25	23
République Centrafricaine	-	-	-	-	-	-	-	-
Tchad	23 (d)	46 (d)	0.50	7.2	21.6	0.3	47 (d)	54 (d)
Comores	44	50	0.88	28.1	33.8	0.8	30	51
Congo	45	48	0.93	26.6	37.4	0.7	46	59
Côte d'Ivoire	39	63	0.61	-	-	-	40	57
Rép. Démocratique du Congo	-	-	-	-	-	-	52	67
Djibouti	31	43	0.73	14.9	24.2	0.6	-	-
Egypte	90 (c)	91 (c)	0.98	84.8 (c)	91.3 (c)	0.9	-	-
Guinée Equatoriale	47	53	0.88	45.2	67.5	0.7	-	-
Erythrée	32	44	0.73	22.1	34.0	0.6	40	64
Ethiopie	26	47	0.56	14.6 (c)	23.5 (c)	0.6	-	-
Gabon	69	66	1.04	-	-	-	28	44
Gambie	-	-	-	27.8	40.5	0.7	-	-
Ghana	68	68	1.00	35.6	43.0	0.8	-	-
Guinée	40 (d)	61 (d)	0.65	15.2 (d)	32.7 (d)	0.5	41 (d)	52 (d)
Guinée-Bissau	-	-	-	-	-	-	26	34
Kenya	67	74	0.91	31.6	34.2	0.9	34	44
Lesotho	78	57	1.36	38.9	30.4	1.3	31	37
Libéria	-	-	-	-	-	-	-	-
Jamahiriya Arabe Libyenne	-	-	-	-	-	-	-	-
Madagascar	41	40	1.02	15.7	15.9	1.0	45	54
Malawi	61	92	0.66	28.7	37.5	0.8	-	-
Mali	27	40	0.66	13.8	25.1	0.5	51	60
Mauritanie	44	48	0.90	20.0	25.3	0.8	36	48
Maurice	100	100	1.00	82.0	80.4	1.0	19	23
Maroc	65	73	0.89	40.8	49.1	0.8	26	36
Mozambique	36	55	0.65	12.7	19.1	0.7	37	53
Namibie	95 (c)	88 (c)	1.08	65.9 (c)	58.9 (c)	1.1	20	23
Niger	21 (d)	32 (d)	0.66	5.5	8.4	0.7	63	57
Nigéria	-	-	-	-	-	-	-	-
Rwanda	44	47	0.95	14.5	17.9	0.8	68	69
Sao Tomé-et-Principe	67 (c)	58 (c)	1.16	35.9 (c)	42.4 (c)	0.8	-	-
Sénégal	43 (d)	53 (d)	0.82	15.8	22.8	0.7	37 (d)	50 (d)
Seychelles	-	-	-	111.0	110.8	1.0	-	-
Sierra Leone	-	-	-	21.8 (a)	31.0 (a)	0.7	42 (a)	41 (a)
Somalie	-	-	-	-	-	-	-	-
Afrique du Sud	94	90	1.05	90.9	84.5	1.1	17	14
Soudan	45	53	0.86	32.2	38.5	0.8	-	-
Swaziland	68	64	1.06	45.6	45.0	1.0	34	45
Togo	63	92	0.69	28.0	56.5	0.5	26	44
Tunisie	92 (c)	92 (c)	1.00	80.7 (c)	77.6 (c)	1.0	16 (c)	19 (c)
Ouganda	59	70	0.85	14.6	19.1	0.8	-	-
République-Unie de Tanzanie	56	55	1.03	-	-	-	-	-
Zambie	54	65	0.83	25.3	30.5	0.8	31	45
Zimbabwe	80	83	0.96	37.8	42.7	0.9	23	29

Liste des sigles et acronymes

AFRISTAT	Observatoire économique et statistique d'Afrique subsaharienne
APE	Association de parents d'élèves
BREDA	Bureau régional pour l'éducation en Afrique de l'UNESCO
CEI	Coefficient d'efficacité interne
CONFEMEN	Conférence des ministres de l'éducation des pays ayant le français en partage
DIAL	Développement, Institution et Analyses de Long terme
EPT	Education Pour Tous
FTI	Initiative Fast Track
ISU	Institut de Statistiques de l'UNESCO
MAE	Ministère français des Affaires étrangères
MICS	Multiple indicators cluster survey
MLA	Monitoring Learning Achievement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMD	Objectif du Millénaire pour le Développement
PASEC	Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN
PIB	Produit intérieur brut
PISA	Programme for International Student Assessment of the OECD
REM	Rapport élèves-maître
RESEN	Rapport d'état d'un système éducatif national
SACMEQ	Southern Africa consortium of monitoring education quality
SPU	Scolarisation primaire universelle
TAP	Taux d'achèvement du primaire
TBA	Taux brut d'admission
TBS	Taux brut de scolarisation
TIMSS	Trends in International Mathematics and Science Study
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
VIH-SIDA	Virus d'immunodéficience humain/Syndrome d'immunodéficience acquis

Annexe 1 : Les objectifs de Dakar et du Millénaire

Les Objectifs de Dakar

Le Forum Mondial sur l'Education qui a eu lieu du 26 au 28 avril 2000 à Dakar a réaffirmé la vision de la déclaration mondiale sur l'Education Pour Tous par l'adoption de six objectifs :

- Développer et améliorer sous tous leurs aspects la protection et l'éducation de la **petite enfance**, et notamment des enfants les plus vulnérables et défavorisés.
- Faire en sorte que d'ici 2015, tous les enfants, en particulier les filles, les enfants en difficulté et ceux qui appartiennent à des minorités ethniques, aient la possibilité **d'accéder à un enseignement primaire obligatoire et gratuit, de qualité, et de le suivre jusqu'à son terme.**
- Répondre aux besoins éducatifs de tous les jeunes et de tous les adultes en assurant un accès équitable à des programmes adéquats ayant pour objet **l'acquisition de connaissances ainsi que de compétences nécessaires dans la vie courante.**
- **Améliorer de 50% le niveau d'alphabétisation des adultes**, et notamment des femmes, d'ici à 2015, et assurer à tous les adultes un accès équitable aux programmes d'éducation de base et d'éducation permanente.
- **Eliminer les disparités de sexe** dans l'enseignement primaire et secondaire d'ici à 2005 et instaurer l'égalité dans ce domaine en 2015 en veillant notamment à assurer aux filles un accès équitable et sans restriction à une éducation de base de qualité avec les mêmes chances de réussite.
- **Améliorer sous tous ses aspects la qualité de l'éducation** dans un souci d'excellence, de façon à obtenir pour tous des résultats d'apprentissage reconnus et quantifiables notamment en ce qui concerne la lecture, l'écriture, le calcul et les compétences indispensables dans la vie courante.

Source : Site internet de l'UNESCO, www.unesco.org/education/efa/fr

Les objectifs du Millénaire

Ces objectifs ont été adoptés en septembre 2000 par les Nations Unies. Il s'agit de :

- **Réduire l'extrême pauvreté et la faim** : réduire de moitié la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour et réduire de moitié la proportion de la population qui souffre de la faim.
- **Assurer l'éducation primaire pour tous** : donner à tous les enfants, garçons et filles, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires.
- **Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes** : éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005, si possible, et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015 au plus tard.
- **Réduire la mortalité infantile** : réduire de deux tiers le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans.
- **Améliorer la santé maternelle** : réduire de trois quarts le taux de mortalité maternelle.
- **Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies** : stopper la propagation du VIH/sida et commencer à inverser la tendance actuelle ; maîtriser le paludisme et d'autres grandes maladies et commencer à inverser la tendance actuelle.
- **Assurer un environnement durable** : intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales; inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales; réduire de moitié le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable ; améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis d'ici à 2020.
- Mettre en place un **partenariat mondial pour le développement.**

Source : Site Internet des Nations Unies : www.un.org/french/millenniumgoals/

Annexe 2 : Le cadre indicatif de l'Initiative Fast Track (extrait)

Principales caractéristiques	Valeur cible «indicative» de référence
a. Indicateurs de flux d'élèves	
Taux d'accès en première année du primaire (a) (Total/Filles)	100 %
Taux d'achèvement du primaire (b) (Total/Filles)	100 %
% de redoublants chez les élèves du primaire (Total/Filles)	10 % ou moins
b. Mobilisation des ressources intérieures effectives/projetées	
Ressources internes de l'Etat (hors dons)	14 % - 18 %
Dépenses publiques courantes d'éducation	
En % des dépenses courantes discrétionnaires (c)	20 %
En % du PIB	2.8 % - 3.6 %
c. Arbitrage intra-sectoriel effectif/ projeté	
Part de l'enseignement primaire dans le total des dépenses courantes (d)	42 % - 64 %
d. Indicateurs de fourniture de services dans les écoles primaires financées sur fonds publics	
Rapport élèves - maître (e)	40
Salaire moyen annuel des enseignants (f)	
Moyenne pondérée des enseignants en poste et des nouveaux enseignants (en unités de PIB /tête)	3,5
Dépenses courantes autres que les salaires enseignants en % des dépenses courantes totales dans l'enseignement primaire (g)	33 %
Heures d'instruction par an pour les élèves (h)	850 - 1000
% d'élèves inscrits dans des écoles primaires financées par des fonds privés	10 % ou plus
Coût pour construire, meubler et équiper une salle de classe du primaire (en dollars des E.U.) (i)	8 000

a/ Défini comme les non-redoublants en première année en pourcentage de la cohorte de population ayant l'âge officiel d'entrée en première année de primaire.

b/ Si les données sur les élèves achevant le cycle ne sont pas disponibles, utiliser le nombre de non-redoublants en dernière année de primaire en pourcentage de la cohorte de la population ayant l'âge officiel de fin du primaire.

c/ Les dépenses discrétionnaires sont définies comme les dépenses publiques toutes sources confondues, moins le service de la dette (paiement des intérêts uniquement).

d/ Comprend les dépenses des ministères qui fournissent des services de scolarité primaire et secondaire, d'enseignement professionnel/technique et d'enseignement supérieur ; la valeur «indicative» cible pour 2015 devra être étalonnée en fonction de la longueur du cycle primaire, à savoir 42 % pour 5 ans, 50 % pour 6 ans, 58 % pour 7 ans, et 64 % pour 8 ans.

e/ Ce dénominateur inclut seulement les enseignants ayant des tâches d'enseignement ; les écoles financées par des fonds publics font référence à celles dont les enseignants sont entièrement payés par l'État, directement ou indirectement.

f/ Fait référence à la rémunération des enseignants en milieu de carrière ; la rémunération comprend les salaires et les prestations assorties d'une valeur en numéraire (telles que les retraites, les services de santé, les transports, les logements et d'autres postes payés par l'état).

g/ Les dépenses portant sur des postes autres que la rémunération des enseignants comprennent : i) la rémunération du personnel non enseignant dans les écoles, ainsi que du personnel au niveau du district, ou au niveau régional ou central ; ii) les dépenses affectées au matériel pédagogique, à la maintenance et à d'autres dépenses courantes ; iii) la formation continue des enseignants ; iv) les dépenses courantes de l'évaluation et des examens des élèves ; et v) les subventions accordées aux élèves, repas scolaires et autres services faisant partie du financement axé sur la demande.

h/ Indiquer le niveau moyen et non le maximum.

i/ 8 000 dollars des E.U. a été la valeur moyenne utilisée dans les simulations de la Banque Mondiale pour chiffrer le coût de l'OMD pour l'éducation.

Source : Site internet du secrétariat de l'initiative Fast Track : www1.worldbank.org/education/efafti/

Bibliographie

- Amelewonou K. et Brossard M., 2003a, «L'efficience quantitative des systèmes éducatifs : comparaisons» note thématique N°1 du Pôle de Dakar, (www.poledakar.org).
- Amelewonou K. et Brossard M., 2003b, «Mesurer la couverture scolaire globale d'un pays : l'espérance de vie scolaire» note méthodologique N°3 du Pôle de Dakar, (www.poledakar.org).
- Amelewonou K., Brossard M. et Reuge N., 2004, «Atteindre la SPU au Sénégal : éléments d'analyse de la rétention» Document de travail, Pôle de Dakar, (www.poledakar.org).
- Banque Mondiale, 2004, *Making Services Work for Poor People*, Rapport sur le développement dans le monde 2004, World Bank, Washington DC.
- Banque Mondiale, 2002, *Le financement de l'éducation pour tous en 2015 : simulation pour 33 pays d'Afrique subsaharienne*. Région Afrique, Département du développement humain, document de travail.
- Bernard J.M., Tiyab B.F. et Vianou K., 2004, Profils enseignants et qualité de l'éducation primaire en Afrique subsaharienne francophone : bilan et perspectives de dix années de recherche du PASEC, CONFEMEN (www.confemen.org)
- Bernard J.M., Robert F., 2004, *Nouveaux enjeux pour l'école moyenne en Afrique*, De Boeck.
- Berthelemy J.C., 2005, «*Convergence and Development Trap*», paper presented at the Annual Bank Conference on Economic Development (ABCDE), Dakar-Senegal, 27 January ([http://site/resources.worldbank.org/INTABBCDEWASHINGTON2005/Resources/jean-claudepaper.pdf](http://site.resources.worldbank.org/INTABBCDEWASHINGTON2005/Resources/jean-claudepaper.pdf))
- Berthelemy J.C., 2003, «*To What Extent Education Policies are Pro-poor in Sub-saharan Africa*», paper presented at the annual meeting of the European Development Research Network, 14-15 november.
- Berthelemy J.C. et Arestoff C., 2002, «*Les stratégies d'éducation et le développement en Afrique*», communication au colloque de l'Institut de France sur «*L'éducation, fondement du développement durable en Afrique*» 7 novembre 2002, Fondation Singer-Polignac, Paris.
- Berthelemy J.C., Pissarides C. et Varoudakis A., 2000, «Human Capital and Growth: The Cost of Rent Seeking Activities», in : *The Determinants of Economic Growth*, M. Oosterbaan, T. de Ruyter van Steveninck et N. van der Windt (sous la direction de), Kluwer Academic Publisher.
- Birdsall N., 1999, «Education : The people assest», CSED Working Paper No. 5, September.
- Birdsall N. et Londono J.L., 1997, «Assets inequality matters : an assesment of the World Bank's approach to poverty reduction», *The American Economic Review*, vol 82(2), pp 32-37.
- Brossard M., 2003a, «Rétention, redoublement et qualité dans les écoles publiques primaires béninoises : Quel diagnostic ? Quelles pistes de politiques éducatives ?», Document de travail, Pôle de Dakar, (www.poledakar.org).
- Brossard M., 2003b, «Cibler les écoles primaires les plus défavorisées au Bénin. Propositions» Document de travail, Pôle de Dakar, (www.poledakar.org).
- Brossard M., 2004, «L'arbitrage quantité / coût unitaire dans le cycle primaire des systèmes éducatifs africains», Document de travail, Pôle de Dakar, (www.poledakar.org).
- Brossard M., Duret E. et Ledoux B., 2005, «Les indices écoles : un outil de gestion» Document de travail, Pôle de Dakar, (www.poledakar.org).
- Brossard M., Ndem F., 2005, «*Optimiser l'organisation scolaire au niveau local*», Document de travail, Pôle de Dakar, (www.poledakar.org).
- Bruns B, Mingat A et Rakotomalala M, 2003, *Achieving Universal Primary Education by 2015 : A Chance for Every Child*. World Bank, Washington DC.
- Chinapah V., H'ddigué E.M., Kanjee A., Falayo W., Fomba C.O., Hamissou O., Rafalimanana A., Byamugisha A., 1999, *L'Afrique, l'Education de Qualité pour Tous*, Projet MLA, UNESCO/UNICEF.
- DIAL-AFRISTAT, 2004, Restitution des résultats des enquêtes 1-2-3 sur l'emploi et le secteur informel dans sept pays de l'UEMOA, Atelier de Ouagadougou, septembre 2004 (http://www.dial.prd.fr/dial/axes_de_recherche/enquetes_stat/dial_axes_parstat_ouaga.htm).
- Filmer D., 2003, «The Incidence of Public Expenditures on Health and Education», Background note for World Development Report 2004 : Making services work for poor people, Banque Mondiale, mai 2003.
- Filmer D. et Pritchett L., 1998, «Educational Attainment Profiles of the Poor (and Rich) : DHS Evidence from Around the World», Mimeo.
- Foko B., Ndem F. et Reuge N., 2004, «Aspects économiques de l'efficacité externe du Sénégal», Document de travail, Pôle de Dakar, (www.poledakar.org).
- Gersher A., 2005, «Costing the Education MDGs: A Review of the Leading Methodologies» document de travail groupe de travail «finances» de l'Initiative fast track-Education Pour Tous, Banque mondiale, Washington DC.
- Gurgand M., 2004, *Quel est l'impact des politiques éducatives, les apports de la recherche, Etude à la demande de la Commission du débat national sur l'avenir de l'école*, avril 2004, 16p.
- Gurgand M., 1999, «Sait-on mesurer le rôle économique de l'éducation, confrontations des résultats empiriques micro et macroéconomiques», document de travail, CREST, 32p.
- Hamoudi A. et Birdsall N., 2004, «AIDS and the Accumulation and Utilisation of Human Capital in Africa», *Journal of African Economies*, 2004, vol. 13, issue 1, pages i96-i136.
- Hanushek E.A., 2003, «The failure if Input-based Schooling Policies», *Economic Journal*, Vol 113, N° 485 February: 64-98
- Herz B. et Sperling G., 2003, «What Works in Girls Education: Evidence and Policies from the Developing World» Council on Foreign Relations, Washington DC.
- Jaramillo A. et Mingat A., 2003, «Les services de soins et d'éducation pour la petite enfance en Afrique sub-saharienne : Que faudrait-il faire pour réaliser les objectifs de développement du millénaire ?» Document de travail, Région Afrique, Département du développement humain, Banque Mondiale, Washington DC.
- Mehrotra S. et Jolly R. (sous la direction de), 2000, *Development with a Human Face. Experiences in Social Achievement and Economic Growth*. Oxford : Clarendon Press.
- Michaelowa K., 2002, «Teacher Job Satisfaction, Student Achievement, and the Cost of Primary Education in Francophone Sub-Saharan Africa», discussion paper, Hambourg Institute of International Economics.
- Michaelowa K., 2001, «Primary Education Quality in Francophone Sub-Saharan Africa: Determinants of Learning Achievement and Efficiency Considerations», *World Development*, vol. 29, issue 10, pages 1699-1716.

- Mingat A., 2004a, «La rémunération des enseignants de l'enseignement primaire dans les pays francophones d'Afrique sub-saharienne», communication présentée à la conférence sur les enseignants non fonctionnaires du fondamental (21-23 novembre 2004, Bamako), Banque Mondiale.
- Mingat A., 2004b, «L'amélioration de l'allocation des personnels aux écoles au niveau de l'enseignement primaire», note pour la deuxième réunion du programme AGEPA (amélioration de la gestion de l'éducation en Afrique), 15-18 novembre 2004, Nouakchott, Banque Mondiale.
- Mingat A., 2004c, «L'amélioration de la gestion de la transformation des ressources en résultats au niveau des écoles primaires», note pour la deuxième réunion du programme AGEPA (amélioration de la gestion de l'éducation en Afrique), 15-18 novembre 2004, Nouakchott, Banque Mondiale.
- Mingat A., 2004d, «Issue of financial sustainability in the Development of Secondary Education in Africa (SEIA)», Paper presented at the donor conference on SEIA (October 2004, Amsterdam), Banque Mondiale, (http://www.worldbank.org/afr/seia/docs_conf_0603fr.htm)
- Mingat A., 2003a, «L'ampleur des disparités sociales dans l'enseignement primaire en Afrique : sexe, localisation géographique et revenu familial dans le contexte de l'EPT», document de travail, Région Afrique, Département du développement humain, Banque Mondiale, juin 2003.
- Mingat A., 2003b, «Questions de gestion de l'éducation dans les pays d'Afrique subsaharienne, diagnostic et perspectives d'amélioration dans le contexte de l'initiative accélérée pour la scolarisation primaire universelle», PSAST/AFTHD, Banque Mondiale, février 2003.
- Mingat A., 2003c, «Eléments analytiques et factuels pour une politique de la qualité dans le primaire en Afrique subsaharienne dans le contexte de l'Education Pour Tous», Document de travail, Région Afrique, Département développement humain, Banque Mondiale, Washington DC.
- Mingat A., Mohamed Salem K. M. et Ould Inejih El Hassen, 2002, «Analyse de l'éducation primaire au Sénégal sur la base de l'enquête MICS 2000», document de travail, Document de travail, Région Afrique, Département développement humain, Banque Mondiale, Washington DC.
- Mingat A. et Suchaut B., 2000, *Les systèmes éducatifs africains. Une analyse économique comparative*. De Boeck Université.
- Mingat A. et S. Sosale., 2000, «Problèmes de politiques éducatives relatifs au redoublement à l'école primaire dans les pays d'Afrique sub-saharienne», PSAST/AFTHD, Banque Mondiale
- PASEC, 2004a, «Scolarisation primaire universelle et qualité de l'éducation en Afrique subsaharienne francophone : de la problématique enseignante aux questions de gestion», communication présentée à la conférence sur les enseignants non fonctionnaires du fondamental (21-23 novembre 2004, Bamako), CONFEMEN (www.confemen.org)
- PASEC, 2004b, «Le redoublement : pratiques et conséquences dans l'enseignement primaire au Sénégal», CONFEMEN (www.confemen.org)
- PASEC, 2004c, «Les enseignants contractuels et la qualité de l'école du cycle de base 1 au Niger : quel bilan ?», CONFEMEN, (http://www.confemen.org/article.php3?id_article=174)
- PASEC, 2004d, «Les enseignants contractuels et la qualité de l'école fondamentale publique au Mali: quels enseignements ?», CONFEMEN, (http://www.confemen.org/article.php3?id_article=174)
- PASEC, 2004e, «Recrutement et formation des enseignants du premier degré au Togo : quelles priorités ?», CONFEMEN (http://www.confemen.org/article.php3?id_article=174)
- PASEC, 1999, «Les facteurs de l'efficacité dans l'enseignement primaire : les résultats du programme PASEC sur neuf pays d'Afrique et de l'Océan indien», CONFEMEN (www.confemen.org)
- Pôle de Dakar, 2004a, *Education et approches sous régionales en Afrique. Etat des lieux des systèmes et politiques d'éducation de base*, document statistique pour les conférences régionales de suivi de la huitième conférence des ministres de l'éducation des pays d'Afrique, UNESCO-BREDA, 73p. (www.poledakar.org).
- Pôle de Dakar, 2004b, *La question enseignante dans la perspective de la scolarisation primaire universelle en 2015 dans les pays CEDEAO, CEMAC et PALOP, UNESCO-BREDA*, 13p. (www.poledakar.org)
- Pôle de Dakar, 2004c, «Credibility within FTI», note de discussion pour la conférence EFA Fast Track de Brasilia, novembre 2004 (www.poledakar.org)
- Pôle de Dakar, 2002, *Scolarisation primaire universelle : un objectif pour tous*, document statistique pour la huitième conférence des ministres de l'éducation des pays d'Afrique (6-12 décembre 2002, Dar Es Salam), UNESCO-BREDA, 124p. (www.poledakar.org).
- Psacharopoulos G., 1994, «Returns To Investment in Education: A Global Update», *World Development*, Vol 22, n°9.
- Psacharopoulos G. et Patrinos H.A., 2002, «Returns To Investment in Education: A Further Update», *World Bank Policy Research Working Paper*, n°2881, September.
- Ram R., 1990, «Educational Expansion and Schooling Inequality: international Evidence and some implications», *The Review of Economics and Statistics*, 72(2), pp 266-74.
- Reuge N., 2004a, «Mesurer l'avancée vers la scolarisation primaire universelle», note méthodologique n°1 du Pôle de Dakar, (www.poledakar.org).
- Reuge N., 2004b, «Les profils de scolarisation», note méthodologique n°2, Pôle de Dakar, (www.poledakar.org).
- Schultz T P., 2004, «Evidence of Returns to Schooling in Africa from household Surevy: Monitoring and Restructuring the Market for Education», *Journal of African Economies*, Vol.13, issue 02, pp ii95-ii148.
- Summers L., 1992, «Investing in All the People», *Policy Research Working Paper 905*, World Bank, Washington DC.
- Thomas V., Wang Y. et Fan X., 2000, «Measuring Education Inequality : Gini Coefficients of Education», Banque Mondiale, (http://econ.worldbank.org/files/1341_wps2525.pdf).
- UN Millenium Project, 2005a, *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millenium Development Goals* (www.unmillenium-project.org/html/globalplan/shtml)
- UN Millenium Project, 2005b, *Toward Universal Primary Education : Investments, Incentives and Institutions, Task force Education*, (http://unmp.forumone.com/eng_task_force/EducationEbook.pdf)
- UNESCO, 2004, *Education Pour Tous. L'exigence de qualité*. Rapport mondial de suivi de l'EPT 2004/05.
- UNESCO, 2003, *Genre et Education Pour Tous. Le pari de l'égalité*. Rapport mondial de suivi de l'EPT 2003/04.

Analyses sectorielles de type RESEN (Rapport d'Etat des Systèmes Educatifs Nationaux)

CAMEROUN

- Rapport d'état d'un système éducatif national élaboré en collaboration avec la Banque Mondiale, le pôle de Dakar (UNESCO-France) et l'équipe nationale camerounaise. (www.poledakar.org)

COTE D'IVOIRE

- *Rapport d'état du système éducatif ivoirien*, élaboré en collaboration avec la Banque Mondiale, le Pôle de Dakar (UNESCO-France) et l'équipe nationale ivoirienne. (www.poledakar.org)

GUINEE

- *Le système éducatif guinéen : diagnostic et perspectives pour la politique éducative dans le contexte de contraintes macroéconomiques fortes et de réduction de la pauvreté*, Rapport d'état d'un système éducatif national élaboré en collaboration avec la Banque Mondiale, le Pôle de Dakar (UNESCO-France) et l'équipe nationale guinéenne. (www.poledakar.org)

MADAGASCAR

- *Education and Training in Madagascar. Toward a Policy Agenda for Economic Growth and Poverty Reduction*, A World Bank Country Study, Africa Region, Human development Department, Washington DC, World Bank, 2002. (www.poledakar.org)

NIGER

- *La dynamique des scolarisations au Niger*. Evaluation pour un développement durable, Rapport d'état d'un système éducatif national, Document de travail, Région Afrique, Département du développement humain, Washington DC, Banque Mondiale 2004. (www.poledakar.org)

RWANDA

- *Education in Rwanda. Accelerating The Agenda For Post Conflict Resolution*, A World Bank Country Study, Africa Region, Human development Department, Washington D.C, World Bank, 2003. (www.poledakar.org)

TCHAD

- Rapport d'état d'un système éducatif national élaboré en collaboration avec la Banque Mondiale, le Pôle de Dakar (UNESCO-France) et l'équipe nationale tchadienne, en cours de finalisation. (www.poledakar.org)
- Mingat A. et El Hassene ould Zein, 2004, *Les effets différés de l'éducation des filles dans les domaines de la pauvreté, de la population et de la santé au Tchad*, Document de travail, Région Afrique, Département du développement humain, Washington DC.
- Mingat A. et Rakotomalala R., 2002, *La couverture de l'éducation primaire au Tchad: analyse de l'enquête de ménage MICS 2000 et de données de démographie scolaire*, Document de travail, Région Afrique, Département du développement humain

TOGO

- *Le système éducatif togolais : éléments d'analyse pour une revitalisation*, Rapport d'état d'un système éducatif national, Document de travail, Région Afrique, Département du développement humain, Washington DC, Banque Mondiale 2002. (www.poledakar.org)

Sources statistiques

- Banque Mondiale, 2004, World Development Indicators, CD-ROM.
- Institut Statistique de l'UNESCO, données scolaires
- Nations Unies, données de populations
- OCDE, données sur l'Aide Publique au Développement (<http://www.oecd.org>)
- ONUSIDA, données sur les taux de prévalence du VIH/SIDA
- UNICEF, enquête par grappe à indicateurs multiples (MICS) : Angola (2001), Botswana (2000), Burundi (2002), Cameroun (2000), Comores (2000), Côte d'Ivoire (2000), Gambie (2000), Guinée-Bissau (2000), Guinée Equatoriale (2000), Kenya (2000), Lesotho (2000), Madagascar (2000), Niger (2000), République centrafricaine (2000), République démocratique du Congo (2001), Rwanda (2000), Sao Tome (2000), Sénégal (2000), Sierra Leone (2000), Swaziland (2000), Togo (2000), Tchad (2000), Zambie (2002).

