



Les nouveaux repères pour l'action : l'urgence de politiques sectorielles intégrées

Les sept précédents chapitres ont permis de mettre en avant les progrès réalisés depuis le Forum de Dakar et le chemin qu'il reste à parcourir, ainsi que d'initier et nourrir les réflexions sur les interrogations que suscite le développement des enseignements post-primaires. Ce chapitre est l'occasion de proposer une feuille de route globale qui doit impérativement s'inscrire dans les contextes nationaux. Il convient en effet de rester mobilisé autour de l'objectif de la SPU pour les pays qui en sont loin et de développer de véritables politiques sectorielles qui intègrent les priorités nationales et favorisent une réforme profonde des enseignements post-primaires pour une meilleure adéquation avec le marché du travail. Cette réforme devra aussi s'appuyer sur des modifications importantes des mécanismes de financement à ces niveaux et nécessitera de développer de nouveaux outils de gestion mieux adaptés. Elle n'aura des chances de réussir que si elle prend place dans un véritable dialogue national, nourri et constant.

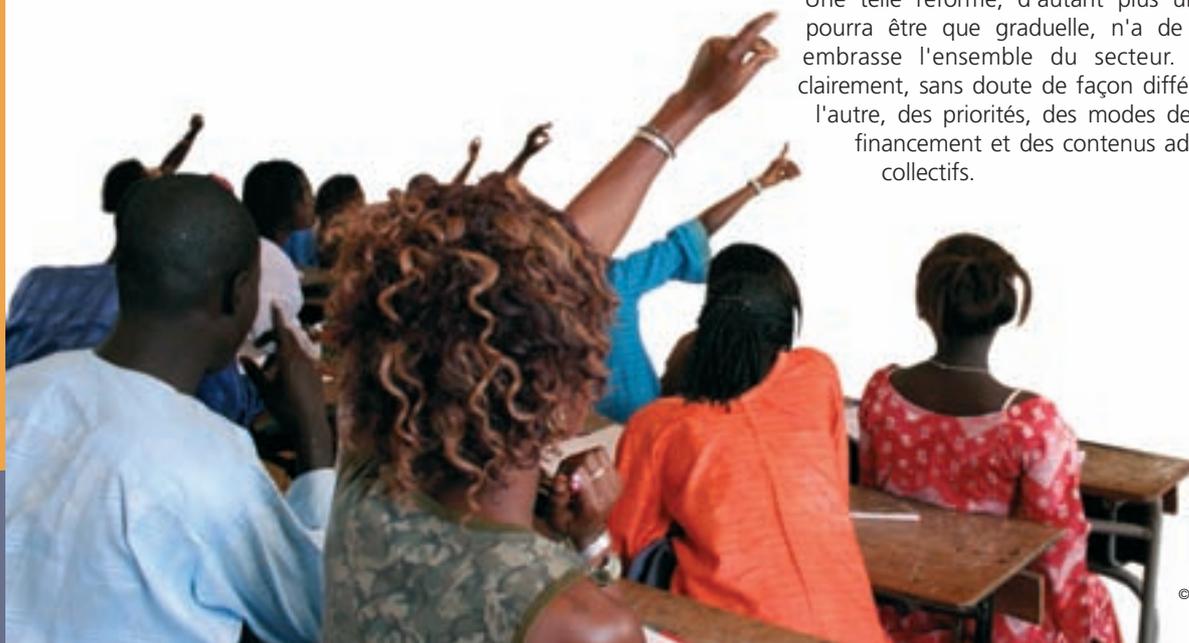
Le panorama actualisé et documenté de la situation des systèmes éducatifs africains dressé tout au long des sept chapitres précédents, avec les précautions qu'imposent la qualité et la relative rareté des données disponibles, fait apparaître de réelles réussites mais aussi de nouveaux et importants défis que les Etats et la communauté internationale auront à relever dans les prochaines années.

Au titre des réussites, on peut souligner la mobilisation qui a suivi le Forum de Dakar, qui semble avoir enfin conjuré la malédiction des nombreux sommets qui l'ont précédé et la triste litanie des échéances sans cesse repoussées. Cette mobilisation pour l'EPT se mesure d'abord aux changements institutionnels qui ont marqué l'après Forum. Elle se mesure aussi à la mobilisation financière des Etats et aux initiatives de la communauté internationale qui ont pris au mot les termes de l'engagement de Dakar et facilité un profond changement de la conception et des modalités de l'aide internationale dont l'initiative Fast Track est tout à fait emblématique. Cette mobilisation institutionnelle s'est rapidement traduite dans les faits et le développement de la scolarisation primaire sur la période ayant suivi le Forum a été spectaculaire, si on le compare à celui observé au cours des dix années précédentes. **Cette réussite conduit à de nouveaux défis qui ne pourront être relevés que dans la mise en place de véritables politiques sectorielles.**

La consolidation de la marche vers la SPU, aujourd'hui bien réelle, constitue à n'en pas douter le premier défi à relever. Cette consolidation renvoie en premier lieu au chemin qu'il reste à parcourir pour de nombreux pays vers l'objectif lui-même. Elle concerne ensuite la nécessaire amélioration de la qualité des apprentissages au vu du retard pris par les pays africains sur l'ensemble des pays développés mais aussi sur d'autres pays en développement. Cette consolidation concerne enfin l'ampleur et la constance des appuis financiers apportés par la communauté internationale qui, déjà en retard sur les promesses, apparaissent très récemment en net recul.

Le second défi auquel sont confrontés les systèmes éducatifs africains concerne la nécessaire réforme des enseignements post-primaires. Celle-ci, plus que la pression exercée par la croissance des effectifs du primaire, est surtout justifiée par la faible pertinence actuelle de ces niveaux d'enseignement et par l'incapacité de la plupart des Etats à en financer l'expansion future au rythme et aux coûts actuels, tout en assurant la consolidation de la SPU. A ce stade, la considération globale d'un enseignement post-primaire perd de son sens et il importe de distinguer le premier cycle de l'enseignement secondaire, qui a assurément vocation à s'intégrer progressivement dans un enseignement de base, l'enseignement professionnel et technique dont les formes et les modalités de gestion doivent être définies en privilégiant l'insertion économique des jeunes, le second cycle de l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur qu'il convient de redéfinir en regard des standards internationaux.

Une telle réforme, d'autant plus urgente qu'elle ne pourra être que graduelle, n'a de sens que si elle embrasse l'ensemble du secteur. Elle doit définir clairement, sans doute de façon différente d'un pays à l'autre, des priorités, des modes de régulation et de financement et des contenus adaptés aux besoins collectifs.



La question du financement et celle des modes de régulation de l'accès aux différents niveaux et formes d'enseignement sont liées. La gestion de ces deux dimensions au sein de politiques définies pour l'ensemble du secteur éducatif constitue le troisième défi à relever par les Etats et la communauté internationale.

La gratuité de l'enseignement primaire, puis sans doute à terme de l'enseignement de base, et le financement d'actions plus ciblées de soutien à la scolarisation des plus pauvres se justifient pleinement en regard des bénéfices collectifs sociaux et économiques que peuvent en attendre les pays les moins développés. Pour de nombreux pays, même à des niveaux de développement économique plus élevés, la réforme du financement des enseignements post-primaires tire sa légitimité de l'incapacité des Etats à en assurer le financement intégral tout en maintenant un niveau de qualité et de pertinence adéquats. Elle se justifie également par la nécessité de rendre au financement public sa valeur incitative. Le secteur public d'éducation a un rôle important à jouer dans la restructuration de l'offre de formation, en partenariat avec le secteur privé. Cependant, le développement du secteur privé ne constitue pas en soi une alternative au maintien de la gratuité de l'enseignement public. **Cette réforme du financement doit s'accompagner d'une promotion de l'équité** : d'abord au nom de la justice sociale, puisqu'il convient qu'une telle réforme n'interdise pas aux plus pauvres de suivre des cycles d'enseignement longs quand ils en ont la capacité ; ensuite au nom de l'efficacité, parce que la non prise en compte de l'équité voue toute réforme du financement de l'éducation à l'échec.

Sur tous les plans abordés précédemment : consolidation de la SPU, réforme des enseignements post-primaires, réforme de l'orientation et du financement, il est évidemment difficile de proposer un cadre d'action identique pour tous les pays. Ils diffèrent fortement en termes de structures et types d'enseignements, de dynamique des scolarisations et de situation du marché du travail. Ce chapitre entend néanmoins suggérer différentes alternatives et esquisser les implications en termes de stratégie, de définition et de pilotage des réformes. La mise en place de véritables politiques sectorielles, et sans doute multisectorielles s'agissant de l'enseignement professionnel et technique ou supérieur, exigera de nouveaux outils et sans doute de nouveaux cadres d'intervention. Ceux-ci seront discutés en conclusion du chapitre.

1. Maintenir les priorités qui n'ont pu être atteintes

Les éléments d'analyse abordés dans le chapitre 2 mettent en évidence la variété de la couverture scolaire dans l'enseignement primaire, et notamment le fait que certains pays demeurent très en retard par rapport au rendez-vous de Dakar. L'objectif d'une scolarisation primaire universelle de qualité doit être réaffirmé comme priorité de développement des systèmes : une scolarité primaire complète constitue une condition nécessaire d'alphabétisation durable.

1.1 Confirmation et consolidation des objectifs quantitatifs de la SPU

Nous avons vu à travers le chapitre 2 que si les conditions actuelles d'admission et de rétention se maintenaient, 28 pays africains pourraient ne pas atteindre l'objectif d'achèvement universel du primaire à l'horizon 2015, 22 d'entre eux risquant même de se situer à cette date très en deçà d'un achèvement de 75%. Les 15 pays dont on peut penser qu'ils seront au rendez vous de 2015 se doivent de maintenir le cap. S'ils ont pour la plupart d'entre eux résolu les problèmes d'admission au sein du cycle¹, certains demeurent à des niveaux de rétention moyens. Les politiques éducatives de ces pays devraient donc cibler des actions visant à améliorer les conditions de maintien des élèves dans le cycle. Les 28 pays qui sont actuellement sur des tendances qui ne leur permettraient vraisemblablement pas d'atteindre l'objectif de Dakar en termes de SPU, connaissent à des niveaux variables des problèmes d'admission et de rétention. Le tableau 8.1 récapitule la situation de ces pays au regard de ces deux dimensions.

Tableau 8.1 : Admission et rétention des 28 pays susceptibles de ne pas atteindre la SPU dans les conditions actuelles de scolarisation, (année 2004/05 ou année proche)

	Problème d'admission (TBA inférieur à 90%)	Pas de problème d'admission (TBA supérieur ou égal à 90%)
Rétention moyenne (comprise entre 75% et 90%)	Côte d'Ivoire, Erythrée, Gambie, Mali, Soudan, Togo	Congo, Maroc, Namibie
Rétention faible (inférieure à 75%)	Burkina Faso, Burundi, République Centrafricaine, Comores, Djibouti, Niger, Guinée	Ethiopie, Sénégal, Ghana, Bénin, Tchad, Lesotho, Malawi, Mauritanie, Mozambique, Swaziland, République unie de Tanzanie, Zimbabwe

Source : Classification des auteurs à partir de données d'analyses sectorielles et de l'ISU

Pour les pays qui connaissent un niveau d'admission supérieur à 90%², les efforts visant l'accroissement de la couverture scolaire devraient cibler plus spécifiquement la rétention des élèves jusqu'à la fin du cycle primaire. Pour les pays qui sont encore éloignés de l'accès universel, des actions combinant amélioration de l'accès et de la rétention doivent être envisagées.

Ce ciblage de l'accès et de la rétention ne peut être fait sans une connaissance approfondie des systèmes éducatifs et des problèmes d'offre et de demande scolaires. Il convient en effet de se demander pourquoi les enfants ne vont pas à l'école. Cette dernière répond-elle de manière adéquate à la demande scolaire ou est-elle rapidement désertée par les élèves pour des raisons diverses ? Les analyses sectorielles de type RESEN ont d'ores et déjà participé à l'identification de ces problématiques dans un certain nombre de pays. Une politique de l'offre visant le rapprochement physique de l'école pourra certes améliorer l'admission mais des efforts supplémentaires devront parfois être faits pour intégrer les caractéristiques de la

¹ Dans ce groupe, seuls le Cap-Vert et le Gabon présentent un niveau d'admission compris entre 90 et 100% en 2004/05 ; les autres pays sont au-delà de 100%.

² Le Sénégal est le seul pays du groupe à se situer sur un niveau d'admission proche de la borne inférieure, tous les autres pays se situant au-delà de 95%.

demande afin d'améliorer la rétention des élèves et garantir leur scolarité jusqu'en dernière année. Le problème se situe parfois directement au niveau de la demande des familles qui manifestent des réticences diverses vis-à-vis de l'offre éducative qui leur est proposée³ (école perçue comme peu performante et non génératrice de revenus dans l'immédiat, moralité contestée, vétusté des locaux, calendrier scolaire inadapté, etc.). Une politique d'offre visant l'amélioration de la couverture scolaire sans prise en compte des caractéristiques de la demande peut conduire à augmenter le nombre de places disponibles sans augmenter la fréquentation scolaire.

Ces éléments suggèrent que les politiques éducatives se doivent de cerner spécifiquement les caractéristiques d'offre et de demande et leurs conséquences sur l'admission et la rétention, étant entendu qu'il n'existe pas de modèle unique assurant en toutes circonstances et dans tous les contextes l'amélioration quantitative de la couverture scolaire. Il va également de soi que les solutions nationales doivent être différenciées au sein des pays, dans la mesure où les variétés en matière d'offre et de demande sont parfois importantes au sein même du territoire. Le recours à des diagnostics sectoriels solides et récurrents apparaît donc nécessaire en amont de toute définition ou révision de la politique sectorielle et de sa déclinaison en plans d'action.

Le chapitre 2 de ce rapport a également montré que pour de nombreux pays, un changement de dynamique a pu être observé depuis 2000, en termes d'accroissement du niveau d'achèvement du primaire, même lorsque celui-ci est demeuré très bas. Les efforts accomplis doivent avant tout être pérennisés pour assurer une expansion régulière des systèmes, avant de cibler des objectifs plus ambitieux qui risqueraient de mettre en difficulté la soutenabilité politique et sociale des mesures prises.

1.2 Un objectif qualitatif à privilégier

Peut-on se satisfaire d'une scolarisation primaire universelle qui négligerait la question de la qualité des apprentissages ? La réponse à cette question est clairement négative. Si les enfants vont à l'école, c'est pour y acquérir des connaissances et des compétences, définies par la société, qui leur serviront dans leur vie d'adulte et leur permettront de contribuer au développement de leur pays. Les résultats présentés dans le chapitre 4 sont là pour nous rappeler que les apprentissages scolaires sont au cœur des problèmes rencontrés par les systèmes éducatifs africains. Les objectifs quantitatifs et qualitatifs vont donc clairement de pair dans la poursuite de la scolarisation primaire universelle.

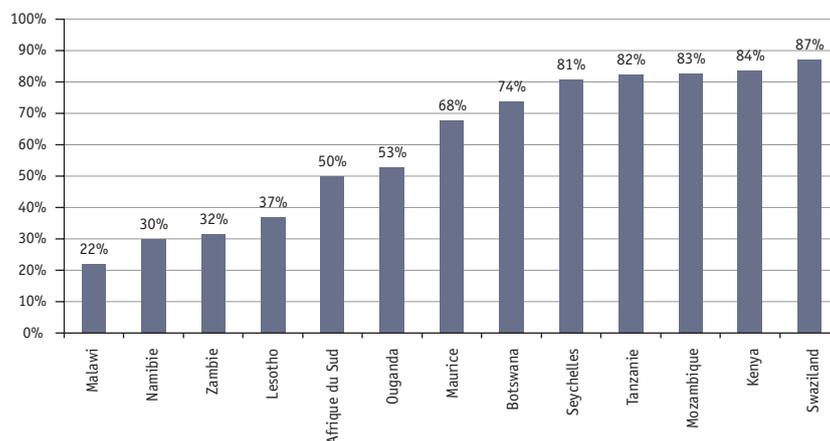
Si l'on manque dans le domaine des acquis scolaires d'indicateurs, il est toutefois possible de définir des seuils correspondant à un socle minimal d'acquisitions à partir des données disponibles des programmes PASEC et SACMEQ évaluant ces acquis. L'utilisation de tests différents par ces deux programmes ne permet pas de définir un seuil commun mais il est cependant possible d'identifier pour chacun d'entre eux la situation de quelques pays au regard de l'objectif d'une éducation primaire de qualité.

Si l'on se réfère aux 13 pays pour lesquels on dispose de données SACMEQ, plusieurs niveaux d'appréciation sont possibles concernant la maîtrise de la lecture⁴. Le seuil retenu (niveau 4) correspond à un minimum souhaitable pour tous les élèves. Cet indicateur rend immédiatement évident le fait que certains pays sont très éloignés de la situation souhaitable, y compris des pays ayant atteint la scolarisation universelle (cf. graphique 8.1).

³ CREA (2003).

⁴ Sur les huit niveaux de performance en lecture considérés par le SACMEQ, c'est l'atteinte du niveau 4 qui est prise en compte ici (cf. chapitre 4).

Graphique 8.1 : Proportion d'élèves de 6^{ème} année atteignant le niveau 4 en lecture aux tests du SACMEQ II



Source : SACMEQ

Pour ce qui est des pays francophones ayant participé aux évaluations PASEC, l'indicateur retenu est la proportion d'élèves ayant obtenu au moins 40% de bonnes réponses⁵ aux tests de mathématiques et de français⁶ (cf. chapitre 4 graphique 4.5). On vérifie à nouveau qu'un nombre non négligeable de pays sont très éloignés d'un minimum souhaitable d'acquis scolaires au terme de cinq à six années de scolarité. Ainsi, **si le défi quantitatif de scolariser tous les enfants reste d'actualité pour nombre de pays africains, le défi qualitatif demeure posé pour tous les pays.**

La question de la qualité des apprentissages doit donc être au cœur des efforts futurs en matière d'éducation pour tous. Cette question s'articule autour de deux volets que sont les évaluations internationales et la gestion de la qualité au sein des systèmes éducatifs⁷ :

- La nécessité d'enquêtes permettant la comparaison entre pays n'est plus contestée. Toutefois, les enquêtes internationales existantes conçues par et pour les pays développés ne répondent pas nécessairement aux besoins des pays africains et ne sont pas toujours adaptées aux contextes qui prévalent sur le continent. Il ne faut pas pour autant exclure la comparaison entre les pays africains et les autres pays du monde car elle seule permet de situer la performance de leurs systèmes éducatifs sur le plan international. Il y a deux façons de répondre à ces exigences : (i) la participation directe de certains pays africains à des enquêtes internationales qu'il convient assurément d'encourager ; (ii) l'intégration dans des tests qui seraient développés spécifiquement pour les pays africains d'exercices communs à d'autres enquêtes internationales. Dans les deux cas de figure évoqués, il est nécessaire de mettre en place une enquête couvrant l'ensemble des pays africains. Pour l'heure, une telle enquête n'existe pas et on doit se contenter de données non comparables issues de deux programmes distincts (PASEC et SACMEQ), ne couvrant au total qu'une vingtaine de pays, pour dresser un aperçu de la situation de la qualité des apprentissages. Ces deux programmes, dont les objectifs diffèrent, mènent des évaluations en Afrique depuis plus de 10 ans et ont donc pu capitaliser une expérience et une expertise qu'il est aujourd'hui nécessaire de mobiliser si on souhaite développer une enquête à l'échelle du continent répondant aux besoins des systèmes éducatifs africains. La mise en place d'une enquête de ce type devrait constituer l'une des priorités en matière de suivi de la qualité des apprentissages dans le cadre de l'éducation pour tous.

5 Le PASEC considère que l'obtention de 40% de bonnes réponses correspond au seuil à partir duquel les élèves ont acquis les connaissances minimales.

6 Et arabe pour la Mauritanie.

7 Ceci devrait intégrer, comme cela a été présenté dans le chapitre 5, un effort particulier pour l'évaluation des dispositifs d'alphabétisation et d'enseignement non-formel.

- Les enquêtes internationales ne constituent que la partie visible de l'iceberg en matière de pilotage de la qualité des apprentissages. En effet, par leur rareté et surtout le nombre limité d'écoles concernées, ces enquêtes ne permettent pas d'assurer un pilotage quotidien de la qualité des apprentissages⁸. Comme cela a été mis plusieurs fois en évidence, la gestion au niveau local revêt une importance particulière pour une politique nationale d'amélioration de la qualité des apprentissages⁹. Sur ce plan, le développement de systèmes nationaux d'évaluation qui s'articulent avec les enquêtes internationales devrait être appuyé : cela pose cependant de nombreuses questions institutionnelles et techniques qu'il convient de traiter dans chaque contexte national. Au plan institutionnel, le problème principal est de concilier l'indépendance nécessaire à toute évaluation objective avec la nécessaire proximité des décideurs et des différents acteurs. Au plan technique, la solution la plus efficace à moindre coût serait d'utiliser les informations produites par les examens nationaux ; cependant si ces données sont produites dans tous les systèmes éducatifs ayant un fonctionnement normal, elles restent encore difficilement exploitables. Des analyses plus précises seraient possibles si l'on pouvait utiliser les notes obtenues par les élèves dans chaque discipline, ce qui nécessite de disposer d'un identifiant élève commun à l'école et au centre d'examen. Le développement de systèmes nationaux d'évaluation doit promouvoir l'évolution des systèmes d'information et accorder une attention particulière aux données relatives à la qualité des apprentissages. Cependant, la production d'informations sur la qualité des apprentissages ne suffit pas en soi pour infléchir les résultats. Il est nécessaire que ces informations soient utilisées dans le fonctionnement quotidien du système éducatif pour que les choses évoluent. La circulation de l'information produite puis son utilisation constituent donc des enjeux majeurs d'administration scolaire locale. Les établissements présentant des résultats très en deçà des autres devraient, par exemple, constituer une priorité d'intervention pour les responsables de la supervision des établissements scolaires.

1.3 La nécessaire remobilisation des bailleurs de fonds pour l'atteinte d'une SPU de qualité

On l'a vu dans le premier chapitre de ce rapport, la mobilisation de la communauté internationale en faveur de la SPU a été plus importante après le Forum de Dakar qu'elle ne l'avait jamais été par le passé et des évolutions très importantes ont été enregistrées dans les pratiques de coopération. Cependant, en termes de financement, les promesses sont loin d'avoir été tenues et un certain ralentissement est même récemment perceptible. Une remobilisation des partenaires techniques et financiers est donc nécessaire de même qu'une réflexion sur l'avenir des initiatives qui ont été prises, y compris l'initiative Fast Track (FTI) qui symbolise à elle seule ces nouvelles formes d'aide. Comme cela a été montré dans le chapitre 1, le contexte d'évolution des systèmes éducatifs africains a été influencé par l'initiative Fast Track, qui a connu depuis son lancement en 2002 une véritable montée en puissance : 20 pays africains (sur un total de 31) sont aujourd'hui partenaires, l'Afrique étant par ailleurs le principal bénéficiaire des fonds multi bailleurs mis en place dans le cadre de FTI. L'initiative a donc eu un rôle moteur sur le développement de l'éducation de base en Afrique, dans un contexte international caractérisé par une baisse de la part de l'aide publique au développement consacrée au continent. Cela suggère quelques réflexions pour en assurer la continuité et faire en sorte que l'initiative conserve son rôle mobilisateur autour de la stratégie sectorielle nationale.

Tout d'abord, le (re)centrage sur l'enseignement primaire est essentiel. FTI a été lancée pour permettre une mise en œuvre accélérée de l'objectif de scolarisation primaire universelle. La procédure d'endossement de la stratégie éducative doit donc faire explicitement référence à ce

⁸ Les enquêtes internationales se déroulent à plusieurs années d'intervalle et ne concernent qu'un échantillon limité d'écoles.

⁹ Plusieurs initiatives ont été prises pour contribuer à l'amélioration de la gestion des systèmes éducatifs africains. Le projet Amélioration de la Gestion de l'Education dans les Pays Africains (AGEPA) est centré sur l'enseignement primaire. Il cible la cohérence en matière de déploiement des enseignants entre les écoles et la transformation des ressources en résultats scolaires dans les classes. Le projet relatif à la gestion des systèmes scolaires dans l'espace francophone (CONFEMEN), vise à promouvoir un leadership engagé et une bonne gouvernance, perfectionner et rationaliser la gestion scolaire en la focalisant sur l'amélioration des processus et des performances des systèmes éducatifs, renforcer la mobilisation des ressources latentes et leur utilisation et professionnaliser les personnels de gestion à tous les niveaux. Les stratégies qui permettent d'atteindre ces objectifs sont le renforcement des dynamiques locales, la gestion participative et le partenariat, la rationalisation et l'optimisation des ressources, la responsabilisation, le développement des capacités et la valorisation des personnels.

niveau d'enseignement afin que les premiers bénéficiaires soient effectivement ceux qui sont les plus en retard sur l'objectif n°2 de Dakar. Cela n'a pas été systématique dans la période récente. La référence au cadre indicatif apparaît alors primordiale. Elle permet en effet :

- d'apprécier la distance à l'objectif de scolarisation primaire universelle, par la référence au taux d'achèvement du primaire,
- de mobiliser les principaux éléments de cadrage financier du secteur et ceux relatifs à son fonctionnement,
- d'appréhender le niveau d'engagement des Etats en faveur de la SPU, ce qui ne peut que renforcer le caractère sélectif en faveur des pays manifestant le plus de volonté de changement.

Dans ce contexte, le rôle de la coordination locale des bailleurs est central. Elle intervient au niveau de la proposition d'endossement et son engagement autour du programme ne peut qu'être moteur de progrès. L'initiative est un partenariat et dans ce cadre, les efforts de mobilisation n'incombent pas seulement aux pays bénéficiaires. La responsabilité des agences de développement est de faire en sorte que leurs représentations soient au fait des analyses des systèmes nationaux et des arbitrages à faire. Cela ne peut que contribuer à crédibiliser le mécanisme d'endossement, en posant une exigence plus grande, bien évidemment partagée avec la partie nationale, sur le contenu des documents sectoriels soumis à endossement. Au-delà même de la procédure d'élection, un « contrôle » a posteriori doit être assuré pour garantir que la politique sur laquelle le pays a été élu est bien mise en œuvre. Ceci devrait logiquement intégrer une réflexion sur la conduite à tenir dans le cas où une politique endossée ne serait pas celle qui est effectivement appliquée. Une dernière interrogation concerne la pérennité du Fonds catalytique : avec la modification des critères d'éligibilité et l'allongement de la période de financement on peut s'attendre à une élévation rapide du nombre de pays bénéficiaires. Or, on observe une diminution des promesses de contribution des bailleurs sur les années à venir. Dans ce contexte le Fonds catalytique pourrait ne pas être fidèle à ses ambitions. La responsabilité des pays contributeurs est engagée, tout comme la crédibilité de l'initiative elle-même.



© UNESCO BREDA - Maio Bels & By Reg'

2. Développer de véritables politiques sectorielles intégrant une réforme profonde des enseignements post-primaires

Les chapitres 2 et 3 ont permis de voir que l'avancée vers la SPU se traduit par une hausse de la demande au niveau de l'enseignement secondaire. Le chapitre 6 a clairement montré que les pays ne pourront pas financer l'expansion des enseignements post-primaires au même rythme et surtout à des coûts identiques à ceux d'aujourd'hui. Enfin, le chapitre 7 a mis en évidence le manque d'adaptation au contexte économique de ces enseignements dont nombre de sortants ne trouvent pas de débouchés. Il est donc nécessaire de développer une réflexion sur ce que pourraient être les enseignements post-primaires dans l'avenir, réflexion qui doit s'inscrire dans les contextes nationaux. Elle passe par une analyse en profondeur des systèmes éducatifs et des réalités qui leur sont propres, afin de donner à chaque élève qui achève le primaire des possibilités de formation leur permettant à plus ou moins long terme une insertion professionnelle.

Il s'agit alors de s'inscrire dans de véritables **politiques globales** du système éducatif. Les réformes envisagées doivent permettre l'atteinte d'une scolarisation primaire universelle de qualité, garantir l'existence d'un large secteur de formation professionnelle répondant à la nécessité d'insertion des jeunes sur le marché du travail, et surtout redonner du sens à des enseignements secondaire (général) et supérieur parfois très éloignés des standards internationaux. La recherche de stratégies innovantes basées sur des expériences de bonnes pratiques doit être encouragée. Dans ce sens, le développement de l'utilisation des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) apparaît comme une stratégie transversale prometteuse, même si pour ceux qui en ont une grande pratique, elle est loin d'être une panacée en termes de réduction des coûts¹⁰.

La **prise en compte du contexte national** sera essentielle dans ces stratégies sectorielles éducatives car il fixe la contrainte en termes de possibilités d'emplois pour les sortants du système éducatif. Les besoins de l'économie dépendent en effet de sa structure, et notamment de l'importance relative des secteurs traditionnel et moderne. Par cette prise en compte du contexte national, les politiques sectorielles des enseignements post-primaires doivent ainsi définir et intégrer une régulation efficiente et équitable des flux dans les différentes filières et niveaux de formation.

Dans leurs perspectives, les stratégies sectorielles de l'éducation doivent aussi s'inscrire dans le concept et l'objectif stratégique de **Développement Durable**. Son lien étroit avec le secteur éducation s'est précisé depuis quelques années, notamment lors du Sommet Mondial sur le Développement Durable de Johannesburg en 2002¹¹ où il a été réaffirmé que l'éducation était le fondement du développement durable. Les Nations Unies ont de plus décidé la même année la mise en place de la « Décennie de l'Éducation en vue du Développement Durable¹² ». Cette stratégie est une conception de l'éducation qui s'efforce de concilier développement économique et traditions culturelles, en respectant les ressources naturelles de la planète, et en mettant l'accent sur les aspects de l'apprentissage qui stimulent la transition vers la durabilité¹³.

Tout en conservant à l'esprit que les situations nationales sont diverses et qu'il est illusoire de définir en ce sens un modèle unique de stratégie sectorielle généralisable à tous les pays, on reviendra dans un premier temps sur l'objectif de création d'un enseignement de base avant d'aborder, dans un second temps, la question de la forme et des ambitions de l'Enseignement et de la Formation Techniques et Professionnels (EFTP). Il s'agira, ensuite, d'envisager une réflexion lucide sur l'enseignement supérieur et de définir une politique ambitieuse pour le second cycle de l'enseignement secondaire général, menant à un enseignement supérieur adossé aux standards internationaux de qualité.

10 Comme le résume à sa manière Diana Laurillard, vice-chancelier de l'Open University anglaise, le choix de la Formation Ouverte et À Distance (FOAD) obéit rarement à une logique de réduction des coûts et constitue bien plus souvent une solution en matière de qualité de service et d'offre adaptée à des contextes particuliers : « Ne laissez personne vous dire que les TICE vont faire baisser les coûts, parce que ce n'est pas possible. Ce que les TICE peuvent faire, c'est élargir la palette des possibilités. Elles peuvent améliorer l'éducation et la rendre plus accessible ».

11 Et de manière encore plus accentuée pour l'EFTP avec la « Déclaration de Bonn » (2004).

12 Adoptée en 2002 et lancée en 2005 pour la période 2005-2014.

13 Education de demain, éducation à la citoyenneté, éducation pour une culture de la paix, égalité entre les sexes et respect des droits de l'homme, éducation sanitaire, éducation en matière de population, éducation pour protection et la gestion des ressources naturelles et éducation pour la consommation durable.

2.1 Repenser l'enseignement basique, une option stratégique de long terme

La mise en œuvre progressive d'un enseignement basique associant l'enseignement primaire et le premier cycle de l'enseignement secondaire est une option stratégique clé, directement liée aux nouvelles politiques sectorielles de structuration à long terme des enseignements post-primaires. Cette stratégie, au-delà d'un simple allongement de la durée de l'éducation primaire, implique une réelle extension des apprentissages. Elle pourrait prévoir¹⁴ notamment, sur le premier cycle du secondaire, une articulation forte entre l'enseignement secondaire général et l'EFTP, du fait que dans la plupart des métiers existants ou émergents, les premières qualités attendues sont souvent transversales. Cela implique une redéfinition importante et difficile des curricula qui devront permettre prioritairement aux sortants de l'éducation de base une insertion dans le monde du travail par l'acquisition de connaissances et de compétences leur permettant de s'adapter aux conditions évolutives de l'économie. Ces curricula doivent ainsi offrir un socle pertinent de connaissances reposant sur des compétences de la vie courante et des compétences génériques essentielles, non spécifiques à un métier, et moins axées sur des savoirs que sur des attitudes et des compétences transversales.

2.2 Des ambitions pour l'Enseignement et la Formation Techniques et Professionnels

Le rapport a rappelé l'existence de grandes disparités sur le continent africain en matière d'EFTP, traduisant la variété des contextes et des choix politiques des différents pays. Il a également mis en évidence (notamment dans le chapitre 7) l'urgence d'une réforme du secteur¹⁵, en faisant état d'un EFTP demeurant très largement inadapté dans ses modes formel et non formel. Cette réforme de l'EFTP doit concilier des objectifs de long terme avec une stratégie de court terme sur les dispositifs de formation. A court terme, il importe de concevoir une stratégie d'amélioration ou de mise en œuvre de dispositifs alternatifs, attractifs et pertinents, participant de manière performante, sur un large public, à l'insertion des individus sortants du primaire et au traitement efficace de l'exclusion. A long terme, dans la perspective d'une éducation de base incluant le premier cycle du secondaire, c'est au terme de cette éducation de base que devraient prendre place des dispositifs facilitant l'insertion directe au monde du travail, sans exclure toutefois la poursuite d'études vers des dispositifs d'EFTP plus spécifiques.

14 Document UNESCO (2005) de Réforme de l'Enseignement Secondaire « Vers une convergence de l'acquisition des connaissances et du développement des compétences ».

15 Notamment qualitativement et quantitativement pour les pays francophones et anglophones : (i) un taux de chômage structurellement élevé, même s'il existe évidemment des variations selon les pays ; (ii) une prise en compte limitée de l'étroitesse du secteur moderne d'emploi ; (iii) des difficultés d'insertion fortes des jeunes, notamment pour les plus diplômés, et ce malgré des prétentions salariales très acceptables ; (iv) un déséquilibre entre l'offre et la demande de travail qualifié, avec un nombre de formés excédentaire au regard des possibilités d'emplois ; (v) des diplômés techniques qui ne garantissent pas l'accès aux emplois qualifiés du secteur moderne (par rapport à des diplômés du secondaire général).

L'insertion des jeunes doit être un axe essentiel de la qualité des dispositifs d'EFTP.

Cet objectif passe par une amélioration de leur pilotage et la recherche d'une adéquation formation/emploi fondée sur des enseignements adaptés au contexte socio-économique et à son évolution. Cela suggère notamment un pilotage et une gestion améliorés de ce secteur, dont un des éléments à développer pour nombre de pays africains est celui de l'intégration de systèmes d'informations statistiques fiables lui permettant de cibler ses actions en analysant la situation de l'emploi et les caractéristiques de l'insertion des jeunes. Sur ce plan, la notion d'inadéquation de l'emploi occupé au regard de la formation reçue est importante quand il s'agit d'observer un déséquilibre de statut de l'emploi occupé (par exemple le diplômé du supérieur qui est occupé comme employé) ; elle est moins pertinente lorsque le déséquilibre observé est lié aux contenus. Lorsque l'emploi occupé ne correspond pas directement à la spécialité de la formation reçue, cela peut signifier que la formation ouvre efficacement à un large spectre d'emplois, ce qui pourrait se vérifier par le fait que le salarié

n'est pas déclassé en termes de statut ou de salaire par rapport à ceux dont la formation correspond strictement au métier exercé. Sur des marchés du travail parfois de très petite taille, la recherche d'une parfaite adéquation entre les contenus de formation et l'emploi occupé n'a guère de sens et peut rigidifier à l'excès l'offre de formation. Les informations nécessaires au pilotage de l'offre de formation devraient donc dans ce cas, et cela vise particulièrement l'enseignement professionnel, permettre de compléter le jugement basé sur le simple constat d'inadéquation des contenus.

En matière de contenu de formation précisément, nombre de pays se sont engagés depuis plusieurs années dans la démarche d'ingénierie de formation. Si cette stratégie doit continuer à se généraliser (tant en formation initiale que dans la formation continue, levier fort de développement de l'EFTP), il est nécessaire que les pays s'assurent à la fois de la pérennité des structures, mécanismes et compétences que l'ingénierie de formation nécessite, mais aussi de résultats véritablement concrets d'amélioration de la qualité sur des démarches sous-jacentes telles que l'approche par compétences pour les curricula. A plus long terme, il est également important que les pays veillent à donner aux individus la possibilité de se former tout au long de leur vie (indispensable avec l'évolution des technologies), et à promouvoir les attitudes et comportements citoyens des formés.

Plusieurs pays redynamisent judicieusement leur stratégie sur des dispositifs performants en termes d'insertion tels que les dispositifs alternés école/entreprise. De nombreuses initiatives existent en ce sens sur les différents marchés qui illustrent à ce niveau l'intérêt d'une approche multisectorielle de l'EFTP. Le repérage et la définition des besoins, l'application de techniques d'ingénierie pédagogique évoquées précédemment, sont facilités par la structuration préalable des représentations des acteurs des marchés (syndicats d'employeurs et de salariés) qui deviennent partie prenante des différentes étapes de la définition et de l'appréciation de la pertinence des formations. Plus globalement, les interactions indispensables entre l'EFTP et le marché du travail nécessitent de travailler à la structuration des branches professionnelles porteuses d'emploi. En Afrique, les marchés de l'emploi sont peu structurés, ce qui ne favorise ni leur développement, ni la synergie avec les systèmes éducatifs. D'autre part, ces mécanismes de coordination doivent favoriser l'émergence de nouveaux marchés et la création d'entreprises ou l'auto-emploi dans les secteurs porteurs ou innovants. Ils dépassent le seul cadre du secteur de l'éducation, et donnent tout leur sens à la nécessité de développement de partenariats multiples entre tous les acteurs concernés. Dans une approche multisectorielle d'adaptation des formations au contexte socio-économique, les pays doivent se doter d'organes institutionnels nécessaires aux mécanismes de coordination et de financement du secteur, et qui remplissent véritablement leur rôle.

Au-delà des initiatives nationales, la dynamique régionale doit se poursuivre là où elle est possible. L'amélioration de l'insertion doit inclure également, au moins à court terme, le développement de formations de niveau intermédiaire, pertinentes et attractives, accessibles entre autres aux exclus du primaire et aux non scolarisés, dans le respect impératif du droit des enfants sur lequel les Etats se sont engagés. Les secteurs des formations « pré-professionnelles » et de l'apprentissage traditionnel (sur une tranche d'âge et des publics beaucoup plus larges) méritent ainsi une attention accrue au regard de l'état des lieux de la situation de l'emploi en Afrique. Des initiatives de promotion de ces types de formation doivent être encouragées, en vue d'une généralisation et d'une intégration adaptée dans les dispositifs actuels. Dans ce cadre, des stratégies pertinentes doivent viser le renforcement du lien entre les systèmes d'EFTP et l'alphabétisation. C'est par exemple le cas de l'« Éducation Qualifiante des Jeunes et des Adultes » (EQJA) qui, centrée sur les activités dans le secteur informel, se présente comme une initiative prometteuse¹⁶.

16 Cette stratégie est un processus éducatif et formatif, souvent à temps partiel, qui doit permettre aux jeunes et aux adultes de compléter leurs apprentissages par l'acquisition de compléments d'éducation de base, notamment sur le plan de la communication et des bases scientifiques associées aux savoir-faire des métiers. Elle concourt ainsi à l'atteinte de l'objectif 3 de l'EPT.

2.3 Pour une politique ambitieuse de redéfinition d'un enseignement secondaire général clairement articulé avec un enseignement supérieur de qualité

Si le premier cycle du secondaire a vocation à être associé au primaire pour constituer progressivement le socle d'un enseignement de base dont la couverture serait universelle, à court et moyen terme, une régulation des flux d'entrée paraît incontournable dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne à faibles revenus, pour lesquels l'achèvement du primaire est encore un objectif lointain. Le second cycle quant à lui a vocation à préparer les élèves à un enseignement supérieur de qualité internationale. Dans la mesure où le second cycle du secondaire et le supérieur devront à l'évidence former des cadres qualifiés répondant aux besoins économiques des pays, il est opportun d'adopter pour ce cycle une stratégie qui mette l'accent sur la qualité plutôt que sur la quantité. Cela suppose de revoir

fondamentalement sa configuration actuelle afin de l'orienter vers plus d'enseignements scientifiques et technologiques et en mettant à disposition des bibliothèques, des outils informatiques et des laboratoires équipés. Cela suppose également de définir des principes de sélection acceptables (cf. section 3).



Les performances très variables des systèmes d'enseignement supérieur africain sont un frein à la circulation des compétences. C'est pourquoi l'Union Africaine a souhaité se doter d'instruments de standardisation et de cadres d'harmonisation au niveau du continent notamment à travers la Convention Régionale d'Arusha de 1981 sur la reconnaissance des études et des diplômés de l'enseignement supérieur. Cependant, cette convention qui est actuellement en cours de révision afin de prendre en compte les grandes évolutions de l'enseignement supérieur africain au cours de ces 25 dernières années n'a été signée que par 20 pays, ce qui limite considérablement sa portée. La nouvelle décennie pour l'éducation de l'Union Africaine (2006-2015) préconise une revitalisation qui passe par l'émergence d'institutions universitaires jouant pleinement leur rôle, dans la mise en œuvre d'une formation et d'une recherche répondant aux exigences économiques et sociales. Cependant, un certain nombre de questions restent à traiter afin de pallier le déficit de réponses pertinentes par rapport à la vision formulée par l'Union Africaine pour l'enseignement supérieur. Plusieurs thématiques sont à prendre en compte et doivent faire l'objet d'un engagement politique clair et d'un investissement sur le long terme.

Tout d'abord, il est important de définir de meilleurs critères de sélection et d'orientation des étudiants pour éviter l'explosion de filières à faibles débouchés alors que les filières scientifiques et certaines filières technologiques manquent d'attrait. Cette orientation pourra avoir une base institutionnelle mais passera également par une meilleure communication sur les filières offertes (pré-requis, contenus, pertinence économique et sociale, attractivité sur le marché du travail, etc.) et les débouchés qu'elles

promettent. En complément de cette rénovation de l'enseignement public, le succès de telles réformes nécessitera la mise en place et le renforcement des procédures d'autorisation et de certification des établissements privés pour les mettre en conformité avec les standards reconnus et validés au plan national. Une maîtrise réussie des effectifs dans l'enseignement supérieur passe aussi par le développement et la promotion d'un enseignement court professionnel, diplômant ou qualifiant, pour orienter l'offre de formation en référence aux contextes nationaux et aux demandes du marché.

Dans un contexte de mondialisation des économies et du savoir, donc d'internationalisation de l'enseignement supérieur, la maîtrise des effectifs doit s'accompagner d'une amélioration inconditionnelle de la qualité des services offerts, vitale aussi bien pour le développement national que pour assurer la compétitivité au plan mondial. L'internationalisation de l'enseignement supérieur crée un contexte favorable à une mobilité accrue des étudiants, des enseignants et des chercheurs au sein du continent ou en dehors. Toutefois, le flux quasi unidirectionnel des compétences africaines vers les pays du Nord est un handicap important pour le développement économique et social du continent (cf. chapitre 7). Il y a donc lieu d'augmenter l'attractivité de l'offre de formation dans l'enseignement supérieur en Afrique en améliorant les conditions d'études et d'enseignement (accès aux ressources documentaires, cadres de recherches plus fonctionnels, filières de formation innovantes) et en recrutant de nouveaux enseignants hautement qualifiés pour accroître la production de recherche. A ce titre, la publication très médiatisée de classement des établissements de l'enseignement supérieur et de la recherche est un facteur d'émulation fort.

L'internationalisation de l'enseignement supérieur renforce aussi le besoin d'harmonisation et de modernisation des pratiques pédagogiques (synchronisation des systèmes et des standards utilisés, nomenclature commune de diplômes, ...). Les mécanismes d'assurance-qualité représentent une priorité à ce sujet et peuvent faciliter le règlement des questions relatives à l'accréditation, l'harmonisation des titres académiques, et à la mobilité. Enfin, dans un contexte de rareté de ressources, le développement d'un enseignement supérieur de qualité ne pourra se faire sans des arbitrages plus favorables aux dépenses pédagogiques et de recherche dans les budgets nationaux. Dans de nombreux pays, les aides sociales consomment une part trop importante des budgets. Une meilleure gestion et un ciblage de ces aides sociales selon des critères à définir (critères d'excellence et/ou socio-économiques et/ou d'appui à des filières à forte utilité sociale) et des réflexions visant à impliquer le secteur privé dans l'offre de services sociaux de qualité aux étudiants, constituent des pistes de réflexion urgentes à adapter à la situation de chaque pays.

Le changement au niveau de l'enseignement supérieur procèdera d'une vision globale qui embrasse le système éducatif comme un système cohérent plus rentable que la somme de ses ordres respectifs (éducation de base, secondaire, supérieur, etc.) et qui se pose comme une réponse potentielle aux demandes en ressources humaines, en savoir et en savoir-faire en provenance de tous les secteurs de la vie nationale. L'enseignement supérieur doit aussi assumer pleinement sa fonction prospective et d'appui intellectuel aux réflexions politiques. Au-delà de l'amélioration de la production et de la diffusion du savoir, les problèmes de mauvaise gestion, de gouvernance des établissements, et d'absence de véritable dialogue entre les partenaires, appellent une attention particulière et des réformes souhaitables.

8

EDUCATION POUR TOUS EN AFRIQUE

3. Régulation des flux, financement de l'éducation et équité

La mise en œuvre de véritables politiques sectorielles et les contraintes qui pèsent sur ces dernières, aussi bien en termes de financement qu'en termes de pertinence, justifieraient une politique plus active de régulation des flux dans de nombreux pays africains au niveau des enseignements secondaire (second cycle) et supérieur. Il s'agit assurément de politiques difficiles à mettre en place et qu'il convient d'inscrire dans un processus de dialogue, nourri de solides arguments, et dans un agenda progressif. Cette régulation des flux peut prendre la forme traditionnelle de restrictions d'accès ; elle pourrait être plus efficace si elle s'appuyait également sur une remise en cause de la gratuité des études, pour contribuer à la fois à mobiliser des ressources nouvelles, à mieux concilier choix éducatifs individuels et intérêt collectif et à offrir à l'Etat un mécanisme d'orientation et d'incitation dont il est privé. Cette question du financement par les familles d'une partie du coût de l'éducation aujourd'hui à la charge de la collectivité peut difficilement être évoquée sans une prise en considération concomitante des questions d'équité, au nom desquelles elle est souvent rejetée sans examen sérieux des arguments qui la fondent.

3.1 Régulation des flux et participation des familles au financement des enseignements post-primaires

Les projections financières présentées dans le chapitre 6 suffisent à se convaincre que nombre de pays africains ne seront pas en mesure de financer une expansion des enseignements secondaires au rythme et aux coûts actuels. Cela sans même prendre en compte les efforts financiers supplémentaires que certains d'entre eux pourraient avoir à faire pour atteindre la SPU. S'il importe, comme le suggère le rapport de la 3^{ème} conférence du SEIA qui s'est tenue récemment, de réduire les coûts de l'enseignement post-primaire pour rendre son expansion financièrement soutenable, il existe de nombreux arguments pour justifier des dépenses supplémentaires rendues nécessaires par la référence indispensable aux standards internationaux, notamment dans l'enseignement supérieur, et certaines filières du second cycle de l'enseignement secondaire. Le contrôle de la croissance des effectifs, voire la baisse de ces effectifs dans certaines filières, dont on sait clairement qu'elles sont sans débouché professionnel important, seront dans de nombreux cas indispensables.

Cette régulation des flux peut s'opérer très directement à travers la mise en place de différentes restrictions d'accès (concours, commission d'orientation, etc.) qui assurent en même temps une régulation des filières et des niveaux académiques des admis. Il s'agit là d'une question socialement difficile à traiter du fait du poids politique des étudiants. Nombre de pays développés et émergents ont préféré la contourner en favorisant le développement d'un secteur sélectif de taille limitée à côté d'un large secteur ouvert, appelé à se déprécier progressivement. Outre que ni l'équité ni la stabilité sociale ne trouvent leur compte dans ce type d'arrangement institutionnel, il ne paraît pas constituer une réponse adéquate. Dans le même temps, confier le développement du secteur sélectif au secteur privé tout en maintenant un secteur public peu performant ne peut non plus constituer une alternative sérieuse.

Adosser la régulation des flux à une participation accrue des familles, voire des entreprises, au financement du second cycle du secondaire et du supérieur peut, dans ce contexte particulier, présenter une option socialement plus acceptable.

Accroître le financement de l'éducation par les familles aux niveaux post-primaires, ou plus généralement imaginer des transferts de coûts entre les acteurs du système, pourrait participer à une régulation quantitative et qualitative de l'ensemble du secteur :

- Ce financement privé permet la mobilisation de moyens nouveaux à consacrer au système éducatif dans son ensemble, favorisant la satisfaction des priorités du moment, comme la consolidation de la SPU dans quelques pays où elle est limitée par l'extrême pauvreté d'une partie de la société, la mise en place d'aide aux plus démunis, la hausse de la qualité des études proposées.
- Le renchérissement du coût de l'éducation pour les bénéficiaires peut être de nature à renforcer la pertinence de leur choix et à favoriser l'arrêt de filières dont les bénéfices sont faibles. Comme noté précédemment (chapitre 7), la faible rentabilité de certaines filières, aux bénéfices économiques très incertains, doit beaucoup à la prise en charge de leurs coûts par la collectivité.
- Ce renchérissement des études devrait également rendre les étudiants plus exigeants à l'égard des cours et des conditions d'études qui leur sont proposés et serait de ce fait propice à l'amélioration de la qualité des études et de leurs débouchés.
- Plus globalement, cette politique permettrait à l'Etat de jouer un rôle direct dans la régulation des flux en favorisant davantage certains parcours. Plutôt que de déplorer le peu de goût des familles pour l'enseignement et la formation techniques et professionnels ou scientifiques, que beaucoup de pays devraient favoriser, on pourrait développer une modulation des droits d'inscription permettant d'attirer plus de jeunes vers ces secteurs. Ces prises en charges devraient évidemment pouvoir s'ajuster avec les besoins de la collectivité et la situation du marché du travail.

Si l'on se réfère à la situation moyenne des pays en termes de scolarisation, il apparaît clairement que la participation des familles au financement de l'éducation ne devrait pas concerner l'enseignement primaire ni, dans la mesure du possible, le premier cycle de l'enseignement secondaire. L'évolution des scolarisations au rythme des politiques conduites en matière de droit de scolarité dans l'enseignement primaire montre l'importance de cette dimension économique dans la scolarisation primaire, dimension qui pourrait même justifier, pour l'atteinte de la SPU, une politique d'aides ciblée vers les plus pauvres, pour lesquels la gratuité n'est pas une condition suffisante en matière d'accès ou de maintien à l'école. A court terme, cette politique de participation des familles aux dépenses d'éducation ne devrait concerner que l'enseignement secondaire long et l'enseignement supérieur, pour lesquels les déséquilibres entre diplômés et emplois sont souvent les plus manifestes et dont la qualité réclamerait la concentration de moyens accrus sur un plus petit nombre de bénéficiaires.

La situation actuelle est assez paradoxale à ces niveaux d'enseignement dans la mesure où, dans de nombreux pays, la gratuité n'est déjà plus réellement la règle dans l'enseignement secondaire alors que dans le même temps elle est encore en vigueur pour les étudiants du supérieur, souvent proportionnellement plus nombreux à recevoir des aides directes de l'Etat. On peut mesurer alors toute la difficulté qu'il y aura à changer radicalement cet état de fait mais aussi l'importance du dialogue social et de l'agenda qui devront accompagner ces nécessaires réformes.

3.2 Financement privé de l'éducation et équité

Les questions du financement et des modes de régulation de l'accès aux différents niveaux et formes d'enseignement sont liées. Il est impératif d'y intégrer également des actions visant à promouvoir l'équité. Si la gratuité ne garantit pas l'accès des plus pauvres au système scolaire, elle conduit en revanche à une redistribution vers ceux qui sont les plus à même de profiter du système scolaire. Au niveau de l'ensemble d'une classe d'âge, les économistes mesurent traditionnellement l'équité dans la répartition des ressources publiques en éducation par le bénéfice qu'en tirent les élèves en fonction de leurs parcours scolaire¹⁷. Plus un enfant prolonge sa scolarité, plus il bénéficie des ressources publiques mobilisées pour l'éducation du fait de son parcours et de la croissance de la dépense par élève selon le niveau d'études. En 2005, pour l'ensemble des pays africains dont les données autorisent ce type de calcul, on peut constater que les 10 % les plus éduqués auront profité de 40 % des ressources publiques d'éducation. Cette faible équité « structurelle », liée aux seuls parcours scolaires, est aggravée par le fait que ces parcours sont évidemment très dépendants de l'origine sociale des élèves. Même si on ne dispose pas d'une base comparative de données sur la fréquentation du système scolaire en fonction de l'origine sociale, il ne fait guère de doute que ceux qui ont fait aujourd'hui les études les plus longues appartiennent collectivement aux segments plutôt favorisés de la société et ont par ailleurs bénéficié d'une offre de qualité tant aux niveaux primaire que secondaire voire supérieur.

L'impact de la gratuité sur l'inégalité des parcours scolaires peut être étudié à travers l'abondante littérature traitant des inégalités sociales et dont Duru-Bellat (2006) a proposé plusieurs synthèses internationales. Ces travaux montrent que le développement de la scolarisation modifie relativement peu les inégalités économiques et sociales. La sélection sociale et l'accès aux positions économiques élevées se développent dans ce contexte à travers un allongement des études et un cloisonnement des filières qui tendent à maintenir les inégalités initiales. Dans la compétition pour les positions disponibles, la hausse du niveau moyen de scolarisation s'accompagne d'une baisse de la valeur des diplômes au plan économique et social et donc d'un allongement des scolarités des enfants des milieux les plus favorisés¹⁸. Dans les pays développés, malgré l'élévation très importante du niveau moyen des études, ce processus de différenciation sociale des carrières scolaires est toujours à l'œuvre et passe par le choix précoce de filières distinctives ou d'élite.

Si l'équité doit présider à l'orientation du système d'enseignement, il est clair que ce n'est pas la gratuité des études qui permettra d'atteindre cet objectif. Il convient donc de renverser complètement l'argumentaire traditionnel pour faire de l'équité un des objectifs du renoncement à la gratuité aux niveaux post-primaires. A l'image des politiques de discrimination positive, la recherche de l'équité passe par un appui des plus pauvres et le soutien substantiel à la poursuite des études pour les plus aptes d'entre eux. Une telle politique exige des moyens additionnels, qui pourraient être obtenus par le renoncement à la gratuité pour les études longues, que justifie par ailleurs le caractère privé de l'investissement dans ce type d'études aujourd'hui largement subventionnées par la collectivité.

Ces réformes du financement doivent s'accompagner d'une promotion de l'équité : d'abord au nom de la justice, puisqu'il convient qu'une telle réforme n'interdise pas aux plus pauvres de suivre des cycles d'enseignement longs quand ils en ont la capacité ; ensuite au nom de l'efficacité, parce que la non prise en compte de l'équité voue toute réforme du financement de l'éducation à l'échec. S'assurer que le financement des familles contribue au renforcement de la qualité de l'offre éducative et à la régulation des flux, tout en permettant d'améliorer l'accès des plus pauvres à des niveaux d'enseignement qui leur étaient de fait pratiquement fermés est donc une des clés du succès de ce type de réforme. Un système plus juste cantonnerait la gratuité aux niveaux fréquentés par tous (enseignement primaire et de base) et imposerait une participation à ceux qui ont la possibilité de prolonger leurs études tout en assurant, à tous les niveaux d'enseignement, une redistribution ciblée vers les plus défavorisés.

17 L'analyse consiste à estimer, à partir des taux de scolarisation nets, la structure des scolarisations terminales (approximation de la part d'une génération achevant ses études à chacun des niveaux) et à calculer dans une seconde étape, en fonction de la dépense par élève et de la durée de chaque cycle, la structure des ressources publiques « appropriées » par les élèves en fonction de leur scolarisation. Finalement, on est amené à comparer la structure des scolarisations d'une part et la structure des dépenses d'autre part et à mesurer le caractère plus ou moins équitable de la répartition en mobilisant les outils traditionnels des analyses de répartition (courbe de Lorenz, coefficient de Gini).

18 Becker n'annonçait pas autre chose en 1967 en montrant que le point d'équilibre individuel de l'investissement éducatif était lié aux ressources financières et aux aptitudes individuelles. Dans ce cadre les plus aptes et les plus riches (a fortiori les plus aptes qui sont en même temps plus riches), du fait du moindre coût de leurs études, investissent davantage que les autres.

4. Adopter des outils de gestion et d'orientation de l'offre de formation et des cadres de dialogue et d'intervention adéquats

La définition et la mise en place de véritables politiques sectorielles supposent, sinon une redéfinition, au moins une extension des outils de diagnostics et d'évaluation du fonctionnement du système éducatif et du marché du travail. Elles réclament une évolution concomitante et un renforcement des structures dans lesquelles s'inscrit le dialogue sectoriel aux niveaux national et régional, mais aussi des cadres d'intervention dans lesquels se développe le dialogue Etat-bailleurs et se concrétisent les appuis financiers externes au système éducatif.

4.1 Affiner le diagnostic sectoriel au niveau national

Les analyses sectorielles de type RESEN couvrent en général l'ensemble du champ du système éducatif. Elles sont cependant jusqu'à aujourd'hui plus détaillées pour les enseignements primaire et secondaire qu'au niveau des enseignements techniques/professionnels et supérieurs. Une extension du champ de ces analyses sectorielles à l'ensemble du système éducatif est souhaitable et en particulier une couverture plus fine de l'enseignement supérieur et des différentes formes d'enseignement et de formation techniques et professionnels. Ce diagnostic global pourrait reposer sur la réalisation d'analyses préalables permettant un niveau de description suffisant pour apprécier la situation spécifique de chacun des sous-secteurs.

Au niveau de l'enseignement supérieur, l'analyse doit clairement descendre au niveau des filières, dont il importe de mesurer le fonctionnement, l'efficacité interne, les coûts, et contraster les résultats par université lorsqu'il en existe plusieurs sur le territoire. Traiter l'enseignement supérieur comme un ensemble homogène alors qu'il est précisément composé de disciplines et d'institutions qui n'offrent ni la même qualité d'enseignement ni les mêmes débouchés, ne permettrait pas d'apporter les éléments utiles à un pilotage fin du sous-secteur. Au-delà des taux d'encadrement, la qualité du corps enseignant constitue sans aucun doute un élément qu'il importe de détailler en distinguant les différentes catégories d'enseignants et leurs implications et production en matière de recherche.

La faible contribution de l'enseignement supérieur à la croissance dans les pays les moins avancés et émergents (chapitre 7) renvoie en partie au fait qu'il s'est développé sur la base de filières générales. Ces filières ont permis par le passé le développement des fonctions publiques et des services d'Etat mais ne correspondent plus vraiment aux besoins des marchés actuels ; la faible qualité du service offert a sûrement sa part dans ce constat et renvoie elle-même aux effectifs trop lourds et à la faiblesse de l'encadrement. Nombre d'universités africaines fonctionnent avec un très faible nombre de professeurs de rang magistral et un large corps d'assistants parfois simplement titulaires de maîtrises. A l'évidence, l'objectif à ce niveau d'enseignement n'est pas de réduire le coût unitaire pour assurer un accès de masse, mais de développer un enseignement supérieur de qualité dans des enveloppes budgétaires publiques globales appelées à de faibles évolutions.

L'analyse de l'enseignement professionnel et technique pour sa part doit conduire à décrire des programmes encore plus différenciés et sans doute une grande variété de situations en matière d'enseignement



© UNESCO BREDA - By Reg'

(présentiel, alternance,...) et de financement. Les analyses réalisées dans plusieurs pays africains montrent qu'il importe de descendre là aussi à un niveau de détail important. Il s'agit d'un secteur où fleurissent de très nombreuses initiatives qu'il importe de fédérer, de soutenir, de financer, d'évaluer, mais avant tout de repérer. La pertinence du sous secteur s'évalue sur d'autres critères que ceux traditionnellement considérés dans les autres niveaux d'enseignement. La mise en œuvre de formations en alternance et en emploi dépend par exemple de façon cruciale de la législation concernant les entreprises, de la législation fiscale et des efforts qui peuvent être accomplis par ailleurs pour structurer les branches et les rendre capables de définir les besoins en compétences dont dépend leur croissance future.

En matière de performance pour ces niveaux d'enseignement post-primaires, plus que la qualité des apprentissages, qui restera un élément d'appréciation utile dans l'enseignement secondaire général, il convient de privilégier les analyses d'efficacité externe (cf. section 4.2), mettant en évidence les caractéristiques de l'insertion des formés. C'est évidemment crucial pour l'enseignement professionnel et technique, cela l'est tout autant pour l'enseignement supérieur qui ne peut durablement former des cohortes de chômeurs.

Cette extension du diagnostic sectoriel doit également concerner les outils de simulation grâce auxquels sont instruits les arbitrages financiers globaux (besoins de financement pour le secteur comparés aux ressources nationales et extérieures mobilisables) et intersectoriels. Le recours aux modèles de simulation financière, souvent réalisés au terme d'une analyse sectorielle, a jusqu'ici été orienté vers la sécurisation des fonds nécessaires à la satisfaction de l'objectif de scolarisation primaire universelle. Dans cet exercice, le cadre indicatif de l'initiative Fast Track définit pour l'enseignement primaire des références en matière d'allocation budgétaire (en moyenne 50 % des dépenses publiques d'éducation) et en matière d'arbitrages intrasectoriels pour l'enseignement primaire visant à contenir les coûts unitaires par élève tout en préservant la qualité. Rien de comparable n'existe pour les enseignements post-primaires et il s'agit là évidemment d'un important chantier d'analyse au niveau des pays, mais aussi dans le cadre de comparaisons internationales, visant à « baliser » les arbitrages pouvant être rendus à ces niveaux d'enseignement. La comparaison de modèles de simulation intégrant tous les niveaux d'enseignement pour un large échantillon de pays devrait permettre, pour chacun d'eux, de mesurer les marges de manœuvre globales concernant l'évolution des scolarisations dans l'ensemble du secteur mais aussi de mettre en évidence les arbitrages inter et intrasectoriels les plus propices à des politiques sectorielles complètes financièrement soutenables.

4.2 Mieux orienter l'offre de formation en mettant en place des mécanismes de suivi régulier du marché de l'emploi et des besoins en formation

Nous avons déjà noté à plusieurs reprises (chapitre 7) que la spécificité de l'investissement en capital humain ne permet pas un ajustement rapide du « marché de l'éducation », c'est-à-dire un abandon des filières peu rentables au profit d'autres qui le seraient davantage. La définition de politiques efficaces en matière d'enseignement post-primaire et surtout la justification de leur financement par la collectivité reposent donc sur un suivi régulier de l'efficacité externe et notamment de l'insertion des sortants du système éducatif. Ceci passe par une attention plus grande portée à la situation de l'emploi, de manière à orienter les flux d'élèves aux différents niveaux d'enseignement.

A un premier niveau, celui des ajustements quantitatifs globaux, la collecte régulière d'informations sur l'accès à l'emploi des sortants du système éducatif est nécessaire. Si le taux de chômage constitue une information utile, elle est loin d'être suffisante dans la situation de dualité des marchés du travail africains où les ajustements se font en grande partie par des situations de sous emploi et de déqualification, qui masquent la réalité des déséquilibres. Des informations plus directes sur l'emploi occupé et le salaire doivent nécessairement compléter cette description. Il est essentiel qu'un effort important soit fait en Afrique pour la mise en place régulière de ce type d'investigation en appui à toute politique de développement des enseignements post-primaires ou post-basiques. Le choix doit être guidé par sa capacité à rendre compte de la spécificité des marchés¹⁹.

La conduite de ces enquêtes ne relève pas directement des ministères en charge de l'éducation. Elles répondent à des préoccupations plus larges qui impliquent d'autres ministères ou institutions, en charge notamment de l'économie, du développement, du plan, etc. La disponibilité d'outils d'observation et le partage d'informations sur la situation des marchés peut constituer un premier pas important vers ces approches intersectorielles nécessaires à une meilleure gestion des enseignements post-primaires.

La création de filières nouvelles réclame pour sa part une observation beaucoup plus fine des marchés. Les travaux consacrés à l'enseignement professionnel nous montrent que la structuration des acteurs du marché constitue un préalable important à l'expression de besoins pouvant conduire à l'offre de formations nouvelles. Le pragmatisme s'impose, dans la mesure où, même si l'on parvient à l'expression de besoins précis, ceux-ci ne justifient pas forcément la mise en œuvre de formations spécifiques pérennes : l'aménagement de formations existantes peut constituer une alternative à la création de formations nouvelles. L'expression des besoins de la part des employeurs est loin d'être neutre, notamment dans un contexte où ils ne participeraient pas au financement des formations dont ils suggèrent la création et les besoins peuvent évoluer rapidement. Il faut donc concevoir des mécanismes suffisamment souples, fréquemment évalués par l'ensemble des acteurs, permettant des ajustements rapides des programmes.

4.3 Promouvoir et enrichir le dialogue sectoriel

Les politiques sectorielles qui devront être engagées impliquent de nouveaux niveaux d'arbitrages. Ces réformes réclament une volonté politique forte qui sera d'autant plus efficace qu'elle s'appuiera sur un renouvellement du dialogue social. La communauté internationale elle-même se trouvera confrontée à cette occasion à de nouveaux défis qui justifient, outre une concrétisation des engagements pris, une nouvelle évolution de ses cadres d'intervention.

Les changements intervenus depuis le Forum de Dakar dans les pays et au niveau des coopérations internationales constituent assurément des atouts importants dans ce contexte. Les discussions nationales et internationales autour des « plans crédibles », même de portée limitée en termes sectoriels, et les engagements plus forts pour un acheminement de l'aide au niveau des budgets nationaux constituent des acquis indiscutables. Ces changements forment une condition nécessaire à l'engagement de politiques nouvelles ; ils n'en seront pas moins insuffisants si les pratiques qu'ils ont favorisées devaient rester dans leur configuration actuelle.

L'obtention d'un consensus national autour de la promotion de l'enseignement primaire n'était pas difficile à trouver dès lors qu'il mettait peu en cause le fonctionnement des autres secteurs. Dans une large mesure, les arbitrages les plus difficiles ont été réalisés au sein de l'enseignement primaire lui-même et en particulier autour de la réduction des dépenses par

¹⁹ La réalisation de ces enquêtes doit respecter quelques principes : (i) les instruments doivent être capables d'appréhender les spécificités et la complexité des marchés du travail africains ; (ii) la mesure des niveaux d'éducation doit être assez fine pour un pilotage efficace ; (iii) ils doivent être conduits et exploités de façon pérenne par les pays pour un suivi efficace ; (iv) leur coût doit être modéré pour pouvoir être pris en charge par les budgets des Etats ; (v) les résultats doivent être disponibles dans de courts délais pour permettre une plus grande réactivité du système éducatif aux évolutions du marché du travail.

élève en personnel enseignant. Les nouvelles politiques à mettre en œuvre devraient être plus délicates en ce qu'elles touchent au fonctionnement de tous les niveaux et supposent, dans de nombreux pays, une modification des priorités et des modalités de financement. Des arguments existent pour soutenir ces différentes évolutions. Ils doivent être largement partagés et discutés au plan national dans le cadre d'un dialogue sérieux construit autour des enjeux de justice et de développement.

L'objectif de ce dialogue est avant tout de fixer rapidement les bases d'une politique globale pour le secteur, assortie d'un agenda réaliste. Brûler les étapes pourrait conduire à un rejet brutal de ces réformes ; les déconnecter exagérément les unes des autres pourrait tout autant remettre en cause l'atteinte des objectifs fixés. Dans le contexte actuel, sous la pression de la croissance des effectifs du primaire, la tentation pourrait être grande de limiter ces réformes à la mise en place d'un enseignement de base, qui ferait nécessairement consensus, en reportant à plus tard les réformes de structures plus difficiles concernant les autres niveaux d'enseignement. Si l'enseignement basique doit effectivement constituer un objectif important de transition vers un nouveau stade de croissance, notamment pour les pays qui ont consolidé l'enseignement primaire universel, cet objectif ne prend son sens que dans une réorganisation des différents niveaux d'enseignement, un fort accompagnement en termes de filières facilitant l'insertion économique et une redéfinition claire des rôles, des financements et des contenus du second cycle de l'enseignement général et de l'enseignement supérieur.

La question de l'évolution des modalités de financement sera sans doute une des plus délicates à traiter. Comme nous le suggérons plus haut, les arguments existent pour faciliter cette évolution, qui devront s'appuyer sur des constats étayés en matière de situation de l'emploi et d'équité. D'une manière générale, la qualité du dialogue et des réformes sera très dépendante de la réunion d'éléments solides permettant de convaincre. A ce titre on doit beaucoup attendre des exercices de simulations financières au niveau de l'ensemble du secteur comme de la mobilisation urgente de données nationales sur l'emploi et les perspectives de développement.



© UNESCO BREDA - By Reg'

Cet urgent besoin d'éléments factuels se heurte sans doute à l'évolution des modalités d'intervention des partenaires techniques et financiers. Il y a, à un moment où le besoin s'en fait le plus sentir, un déficit technique et de ressources humaines du côté des Etats comme de leurs partenaires, quant aux capacités d'appréhension globale des enjeux de l'harmonisation des différents niveaux d'enseignement et de définition des activités à mettre concrètement en place.

Les coordinations locales de PTF auraient un rôle important à jouer dans cette mobilisation mais il n'est pas sûr que cela soit possible dans leur mode de fonctionnement actuel. L'harmonisation de l'aide est un processus en évolution et, à la différence de ce qui a été observé pour le primaire, il n'est pas certain qu'elle se mette aussi facilement en place dans des domaines et à des niveaux d'enseignement où les pays donateurs eux-mêmes ont des conceptions et approches très différentes. Les efforts de mise en commun qui caractérisent ces coordinations ne vont pas encore jusqu'à des analyses techniques conjointes ou même seulement partagées. Le renforcement technique des coordinations de PTF pourrait donc constituer un enjeu majeur dans ce nouveau contexte. Cela pourrait passer par le soutien des PTF à la création de nouveaux pôles d'expertises régionaux à la disposition des coordinations et des Etats qu'ils appuient.

4.4 Améliorer la coordination de l'EPT

Les mécanismes de promotion, de coordination et de suivi de l'EPT sont indispensables. Ils sont nombreux et relèvent d'instances multiples : les gouvernements, les agences bilatérales et multilatérales de développement, les ONG et la société civile. Ils constituent les principales forces motrices du mouvement EPT, et doivent de plus en plus renforcer leur interaction dynamique et positive.

Au niveau national, chaque mécanisme a joué un rôle particulier qui n'a pas perduré en fonction même de l'évolution du mouvement EPT. L'approche programme, l'analyse sectorielle, les plans sectoriels instaurant de nouveaux mécanismes qui, de plus en plus, gouvernent la mise en œuvre des politiques réelles d'éducation dont les plans décennaux de développement de l'éducation sont les exemples les plus illustratifs.

Dans certains pays, la coordination nationale EPT a été la cheville ouvrière de ce nouveau processus. Dans beaucoup d'autres cas, parce qu'elle n'était pas la pièce maîtresse dans les structures gouvernementales d'élaboration et de suivi des politiques éducatives comme le sont les unités de la planification de l'éducation ou les unités de pilotage du plan décennal, elle s'est trouvée en déphasage et en déconnexion avec les mécanismes effectivement opératoires.

Ainsi, les pays ont laissé s'opérer une sédimentation de structures et le moment est sans doute venu de reconsidérer l'intérêt de certaines d'entre elles. Cette reconsidération devrait partir des mécanismes nationaux actuellement opérationnels.

Les mécanismes sous régionaux ont peu fonctionné, qu'il s'agisse des Forums sous régionaux EPT ou des mécanismes propres des communautés économiques sous régionales. Les raisons de cet insuccès sont multiples, qui vont de la faiblesse des processus d'intégration sous régionale à l'absence de base institutionnelle appropriée, et au manque de ressources. Mais une raison majeure est probablement la difficulté de lier programme sous régional et programmes nationaux.

La confrontation des agendas nationaux de coordination de l'EPT à l'échelon de chaque sous région serait probablement un début de solution. Mais il manquera toujours au niveau sous

régional les ressources nécessaires pour faire fonctionner le mécanisme. C'est là que devrait se concrétiser la promesse contenue dans le cadre d'action de Dakar « un soutien régional et international est prévu pour renforcer les forums régionaux et sous régionaux et les capacités en matière d'EPT, notamment en Afrique ».

Au niveau régional, la difficulté est manifeste pour l'Union Africaine de mettre en œuvre et de suivre la Décennie de l'Education en Afrique. Le mécanisme reposant sur les communautés économiques régionales n'a pas fonctionné. En plus des raisons évoquées plus haut concernant ces communautés, s'ajoute une question de fond. Il est sans conteste légitime que l'UA ait des objectifs en matière d'éducation. Mais l'UA ne semble pas avoir trouvé le moyen d'exercer auprès des pays l'influence politique nécessaire. En termes de mise en œuvre d'une Décennie de l'Education en Afrique, il est déjà bien difficile de pouvoir organiser la concertation sur les politiques et stratégies de l'éducation, le partage de l'information et des expériences réussies, les études transnationales et la collecte de données. Une Décennie de l'éducation en Afrique a une ambition bien plus grande, dont la faisabilité n'a pas été prouvée par le passé. L'éducation en Afrique progresse grâce à d'autres vecteurs que les instances continentales devraient identifier pour les appuyer.

L'activité du Forum régional EPT, qui s'est réuni trois fois au cours de la période 2001-2007, s'est révélée positive en matière de suivi des progrès accomplis comme en termes de plaidoyer. Une dimension du Forum régional semble néanmoins avoir été perdue de vue, celle de la définition d'un programme d'activités et de soutien aux efforts nationaux en matière d'EPT, à l'image de celui adopté sous la forme d'un agenda régional de suivi de l'EPT dès le premier Forum régional. La permanence d'un tel élément est essentielle pour l'avenir du Forum régional. Cet agenda doit être défini à partir des besoins qui s'expriment au niveau des pays en matière de coordination et lier étroitement les mécanismes nationaux, sous-régionaux et régionaux de suivi de l'EPT.

