



# La scolarisation primaire universelle en 2015

## Ampleur du défi & conditions de réussite

### 1. Le contexte des objectifs de Dakar et du Millénaire

Depuis plus de quarante ans, les réunions internationales successives ont défendu l'idée que tous les jeunes enfants du monde devraient bénéficier d'une scolarisation pertinente, tant pour permettre leur développement personnel que pour faciliter le développement social et économique des pays. Dans ce cadre, deux événements ont fait date en 2000 : le forum de Dakar, en avril, puis la déclaration des Nations-Unies dite du Millénaire, en septembre.

Le forum de Dakar a exclusivement ciblé des objectifs éducatifs, mais avec une visée large, couvrant l'enseignement de base depuis la petite enfance jusqu'au premier cycle secondaire, l'alphabétisation des adultes et l'élimination des disparités selon le genre.

A *contrario*, les objectifs du Millénaire, multi-sectoriels, concernent les principaux aspects de la vie sociale (réduction de l'extrême pauvreté, accès à l'eau, lutte contre les maladies transmissibles, etc.) et ne s'attache à l'éducation que sous l'angle de la scolarisation primaire universelle, et notamment la réduction des disparités selon le genre. Pour la seule sphère éducative, les objectifs du Millénaire sont donc plus restrictifs que ceux de Dakar, mais nullement contradictoires. Ils expriment simplement la priorité accordée à la scolarisation primaire (sachant que les conditions initiales des pays peuvent être très variées à cet égard).

### 2. Le plan crédible et le financement international

Ledit forum de Dakar a constitué une étape majeure dans la réflexion vis-à-vis de l'action, notamment par la déclaration de la communauté internationale selon laquelle «*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 formulation a suscité deux types de questions :

- I) Quels seraient, en général et pour un pays particulier, les éléments à rassembler pour constituer un plan qualifié de crédible ?
- II) Comment déterminer le volume et la nature des ressources qui, une fois les ressources nationales mobilisées, manqueraient encore pour que le plan crédible puisse être effectivement mis en œuvre, sachant que l'aide internationale s'engagerait à combler le besoin ainsi identifié ?

### 3. Des estimations partielles

Pour y répondre, des travaux ont été engagés en divers lieux mais toujours avec un certain nombre de limitations. Certains ont ainsi insisté sur la dimension financière sans réellement aborder la définition du plan crédible. D'autres ont adopté une perspective mondiale agrégée alors que les conditions initiales des pays sont à l'évidence extrêmement différentes. Le travail effectué par la Banque Mondiale à la demande du G8 est sans doute le plus abouti, même s'il se restreint aux pays de population supérieure à un million d'habitants et de PNB par tête inférieur à 900 dollars américains, et se concentre sur la scolarisation primaire universelle.

### 4. Définir l'objectif de scolarisation primaire universelle (SPU)

Même limité à la scolarisation primaire, l'objectif demande à être traduit en termes opérationnels. La scolarisation universelle est parfois définie comme la réalisation d'un taux brut ou net de scolarisation de 100%. Mais ces indicateurs classiques ne conviennent pas vraiment compte tenu de la fréquence des redoublements et/ou des abandons d'études avant la fin du cycle primaire. En fait, toutes les analyses empiriques convergent pour souligner que la constitution du capital humain sera favorisée avant tout si chaque individu reçoit un strict minimum de six années de scolarité d'une qualité convenable, durée qui lui assurera des chances d'alphabétisation irréversible. Il s'ensuit que l'indicateur quantitatif pertinent pour la SPU semble être le taux d'accès en sixième année (qui correspond au taux d'achèvement pour les pays comptant six années de cycle primaire),

calculé comme le rapport entre le nombre de non-redoublants en sixième année de cycle primaire (pour éviter les doubles-comptes) et celui des jeunes d'âge correspondant dans le pays.

### 5. Pour de nombreux pays, l'objectif de scolarisation primaire universelle en 2015 constitue un défi considérable

#### 5.1 Le défi a d'abord une dimension quantitative.

Pour 2000, le taux brut de scolarisation moyen en Afrique sub-saharienne est estimé à 81%, avec des variations entre pays allant de moins de 40% à plus de 100%. De façon globale, on serait tenté de suggérer que les quatre-cinquièmes du travail ont été faits et qu'il s'agit maintenant de compléter les 19% manquants.

En réalité, si on croise cette analyse avec celle du taux d'accès en sixième année du primaire, dont la valeur moyenne pour l'ensemble des pays africains vaut 56% (de l'ordre de 20% pour les pays les plus en retard), force est de constater qu'on a parcouru à peine plus de la moitié du chemin menant à la SPU en 2015. Dans les treize prochaines années, il s'agit approximativement de réaliser autant de progrès que lors des quarante dernières, et de scolariser 180 millions d'enfants en 2015, soit 1,8 fois plus qu'en 2000. Cela implique que le rythme moyen annuel d'accroissement du taux d'accès en sixième année soit très supérieur à celui observé dans la plupart des pays au cours des dix dernières années. Sans compter que pour plus d'un quart de ces pays, le taux est inférieur en 2000 à ce qu'il était dix années auparavant. Cette gageure du point de vue du nombre d'enfants

à scolariser trouve écho dans celui des enseignants à recruter, puisque plus d'1,5 millions d'enseignants publics seront nécessaires pour faire classe à une moyenne de 40 élèves chacun, alors qu'ils ne sont que 825 000 actuellement.

Au-delà de la dimension quantitative, rappelons que l'impact des systèmes éducatifs a souvent concerné les segments de population qu'il était le plus facile de scolariser (urbains, garçons) et que l'enjeu de la SPU est l'inclusion des populations actuellement exclues qui sont plus souvent rurales et pauvres, plus souvent des filles, des handicapés ou des orphelins. A titre d'illustration, dans les huit pays pour lesquels des estimations désagrégées sont disponibles, le taux moyen d'accès en sixième année chez les filles rurales n'est guère supérieur à la moitié de la valeur nationale moyenne de ce même taux dans ces pays.

5.2 Le défi de SPU en 2015 concerne aussi ce que les enfants auront acquis au cours de leur scolarisation. Pour assurer la rétention effective des élèves sur l'ensemble du cycle primaire comme la rétention ultérieure de l'alphabétisation à l'âge adulte, il importe que les apprentissages des élèves atteignent un standard convenable. Actuellement, au niveau global, les informations disponibles suggèrent que les acquis des élèves africains, s'ils sont effectivement bien moindres que ceux des élèves des pays développés, ne sont toutefois pas inférieurs à ceux observés dans les pays à faible revenu des autres régions du monde. Cependant, il existe des variations importantes entre pays, que mettent en évidence les données du MLA, du SACMEQ ou du PASEC<sup>1</sup>. Dans cette perspective, l'amélioration de la qualité des

<sup>1</sup> MLA : monitoring learning achievement, SACMEQ : Southern Africa consortium of monitoring educational quality, PASEC : programme d'analyse des systèmes éducatifs de la conférence des ministres de l'éducation des pays ayant le français en partage.

services éducatifs offerts ne peut être considérée comme une option, et est même une urgente nécessité pour certains d'entre eux.

## 6. Lever les obstacles à la réalisation de l'objectif de SPU en 2015

**6.1** Les indications données précédemment soulignent l'ampleur de la tâche à réaliser d'ici 2015. Des changements très substantiels devront donc être introduits, car le *statu quo* et la poursuite des tendances observées ne sont pas compatibles avec les engagements solennels pris par les pays tant du Sud que du Nord.

**6.2** Dans l'analyse comparative des systèmes éducatifs des pays à faible revenu, africains en particulier, on observe une extrême diversité dans le financement et l'organisation des différents systèmes éducatifs nationaux. Ainsi trouve-t-on au sein des pays africains des paramètres structurels aussi variables que ceux indiqués dans le tableau suivant :

	Intervalle de variation
<b>Mobilisation des ressources publiques</b>	
Dépenses courantes d'éducation en % des recettes publiques	8 - 33 %
Dépenses courantes du primaire (6 années d'études) <i>en % des dépenses courantes du secteur</i>	35 - 66 %
Dépenses courantes du primaire (6 années d'études) <i>en % du PIB</i>	0,6 - 3,2 %
<b>Production des services éducatifs dans le primaire</b>	
Rapport élèves-maitre	15 - 79
Salaire moyen des enseignants (unités de PIB par tête)	1,5 - 9,6
Dépenses courantes hors rémunération des enseignants <i>en % de l'ensemble des dépenses courantes</i>	4 - 42 %
Proportion de redoublants dans les effectifs scolarisés	0 - 34 %
Proportion d'élèves dans le privé payant	0 - 37 %

**6.3** Face à ces variations considérables dans la manière dont l'enseignement primaire est financé et les services éducatifs offerts, on observe aussi de fortes variations dans les résultats obtenus, qu'il est possible

d'apprécier soit par le taux d'accès en sixième année, soit par le niveau d'acquisition des élèves. Or s'il existe une certaine relation entre le volume des ressources publiques mobilisées pour le primaire et les résultats obtenus, elle est en fait très modeste, dominée par une image de fort aléa. Par comparaison de pays même géographiquement très proches, on ne trouve pas que ce sont ceux qui dépensent le plus qui obtiennent les résultats les meilleurs; par ailleurs, des pays qui mobilisent des ressources comparables peuvent obtenir des résultats qui varient d'un facteur 1 à 3. Cela signifie que, globalement, un volume adéquat de ressources est certes nécessaire, mais la façon dont on l'utilise a également une importance cruciale.

**6.4** Parmi tous les pays à faible revenu du monde (PNB inférieur à 900 dollars américains, soit environ 60 pays), certains ont atteint ou sont proches d'atteindre la SPU, alors que d'autres en sont très éloignés. On a pu identifier quels étaient les para-

mètres structurels moyens de ces pays et observer qu'ils étaient différents de ceux des pays moins performants. A l'intérieur de la diversité générale de la valeur des paramètres et de leur structure, certaines confi-

gurations sont donc plus efficaces que d'autres en ce sens qu'elles sont associées à une meilleure performance des systèmes éducatifs. On notera que cette structure est en fait raisonnable dans la valeur de chaque paramètre<sup>2</sup>, et équilibrée dans leur combinaison d'ensemble<sup>3</sup>.

**6.5** La structure moyenne des paramètres des pays performants a permis de construire ce qui a été désigné par le terme de «cadre indicatif» pour la scolarisation primaire universelle dans le contexte de la «Procédure Accélérée» de l'initiative soutenue par le G8, qui se met d'ores et déjà en place pour un premier groupe de pays. Ce cadre indicatif doit à la fois servir de référence et bien entendu faire l'objet d'une interprétation et d'une adaptation dans le contexte spécifique de chaque pays. Notons qu'il est utile tant pour les pays souhaitant conduire une politique éducative raisonnable vers l'objectif de SPU en 2015, que pour les partenaires techniques et financiers qui pourront les assister dans cette entreprise comme ils s'y sont engagés.

**6.6** Les estimations des besoins de financement extérieur pour appuyer la mise en place de l'initiative pour tous les pays africains (PNB inférieur à 900 dollars américains) est de l'ordre de 2,1 milliards de dollars américains en moyenne par an entre maintenant et 2015, compte tenu d'une provision particulière pour tenir compte de la scolarisation des orphelins du VIH/sida dont il est attendu que le nombre augmente de façon substantielle, dans certains pays, au cours des 15 prochaines années.

<sup>2</sup> Par exemple le rapport élèves-maitre n'est ni de 25 ni de 70 mais de 40; le salaire des enseignants ne représente ni 1,5 fois ni 8 fois le PIB par tête mais une valeur de 3,5; la proportion de redoublants n'est pas de 30 mais de 10 %...

<sup>3</sup> On a pu ainsi observer qu'un paramètre mal ciblé dans un pays avait des conséquences inadéquates sur la valeur des autres; par exemple un niveau de rémunération trop élevé conduit à des tailles de classe très grandes et à une raréfaction des ressources non salariales pourtant cruciales pour la qualité; de même des redoublements excessifs induisent des classes plus nombreuses, une moindre qualité des apprentissages et des abandons précoces plus fréquents.

## **7. Les ressources sont importantes mais l'usage qui en sera fait l'est encore davantage**

**7.1** La mise en œuvre des politiques éducatives adéquates et le financement extérieur assuré sur une période longue (y compris le financement de dépenses de fonctionnement) constituent évidemment des bases essentielles et des conditions nécessaires pour l'atteinte de l'objectif de SPU en 2015. Pour autant, il ne s'agit pas de conditions suffisantes. En effet, les questions de mise en œuvre et de transformation des ressources mobilisées en résultats éducatifs tangibles au sens large (achèvement du primaire pour toute la population et niveau d'apprentissage effectif des élèves convenable) ne peuvent être éludées sans discussion. Les analyses sectorielles fines conduites depuis quelques années dans un assez grand nombre de pays de la région montrent que la qualité de gestion des systèmes éducatifs laisse souvent à désirer. Or comme l'objectif de SPU conduira les systèmes éducatifs de la plupart des pays à une expansion très substantielle, supérieure à la croissance démographique, il ne fait pas de doute que la réussite sera fondamentalement contingente de progrès significatifs en matière de gestion.

**7.2** Un premier aspect concerne la capacité des systèmes à assurer un transfert efficace et équitable des ressources financières et humaines, depuis le niveau du ministère jusqu'à celui des multiples écoles sur le territoire national, là où elles peuvent effectivement avoir un impact. On observe en effet souvent des lacunes majeures sur ce plan, comme par exemple un déploiement inéquitable des enseignants entre les différentes zones du pays (régions/provinces

et/ou urbain/rural), et de façon ultime entre les différentes écoles du pays (ceci peut demander des incitations spécifiques ciblées sur la présence des enseignants, y compris des dispositions pour assurer leur rémunération sans qu'ils s'absentent de l'école pour aller chercher leur paie). Cet aspect d'amélioration de l'offre de services au niveau local s'applique aussi à la nécessité d'assurer partout la continuité éducative sur l'ensemble du cycle primaire (éventuellement par l'usage d'enseignement en cours multiples).

**7.3** La disponibilité d'une offre éducative complète à distance raisonnable de toutes les populations est évidemment nécessaire, mais ne garantit pas le succès de l'école. On observe en effet, dans certains lieux et pour certains types de population, que l'existence formelle d'une offre scolaire ne suffit pas pour que tous les enfants aient effectivement accès à l'école, y soient présents de façon régulière et restent scolarisés sur l'ensemble du cycle. Les raisons à cela peuvent varier beaucoup d'un pays à l'autre, et d'une région à l'autre au sein d'un même pays. Il peut s'agir de caractéristiques de l'offre elle-même (calendrier scolaire, contenu de la formation,...), mais aussi d'une demande scolaire insuffisante (familles pauvres, coûts d'opportunité, enfants orphelins,...). Il faudra alors avoir des actions directes sur la demande (selon des modalités à définir localement) pour inclure dans une scolarité primaire complète une proportion de l'ordre de 20 à 25 % de la population scolarisable.

**7.4** Enfin, l'existence formelle d'une offre éducative adéquate et l'assiduité des enfants à l'école n'assurent encore pas que les apprentissages souhaités seront effectivement pré-

sents. On observe en effet des lacunes importantes sur ce plan dans tous les pays africains pour lesquels l'analyse a pu être conduite. Globalement, il existe très peu de relation entre les ressources mobilisées par élève dans une école et le niveau des résultats académiques obtenus chez les élèves (qu'il s'agisse de scores à des tests standardisés ou bien de résultats aux examens nationaux); par ailleurs, des élèves de caractéristiques semblables peuvent avoir un niveau d'acquis fort ou faible alors qu'ils sont scolarisés dans des écoles dotées de façon comparable. Ces observations révèlent des faiblesses évidentes dans la gestion pédagogique. Comme ce qui compte *in fine*, ce ne sont pas les ressources mobilisées mais ce que les élèves apprennent, on comprend que des progrès devront être réalisés sur ce plan.

**7.5** Comme les ressources seront en forte augmentation entre aujourd'hui et 2015, il conviendra d'une part de prendre les dispositions nécessaires pour assurer leur transformation en résultats sociaux tangibles et d'autre part de mettre en place les instruments de suivi et d'évaluation ciblés sur les résultats pour s'assurer que ces progrès dans la transformation sont bien réalisés.