



EPT | L'URGENCE DE POLITIQUES SECTORIELLES INTÉGRÉES

Education
Pour Tous
EN AFRIQUE
2 0 0 7

Nota Bene :

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

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

Les auteurs :

Ce rapport a été rédigé au sein du Bureau Régional pour l'Education en Afrique (BREDA) par l'équipe du Pôle d'Analyse Sectorielle en Education de Dakar, avec les contributions des spécialistes éducation du BREDA et du pôle régional de l'ISU, sous la supervision de Dr Lalla Aïcha Ben Barka, directrice du BREDA. Le Pôle d'analyse sectorielle en éducation de Dakar (www.poledakar.org) est une plateforme d'expertise rattachée au BREDA. A l'origine, fruit d'un partenariat entre le Ministère français des affaires étrangères et l'UNESCO, le Pôle d'Analyse Sectorielle en Education de Dakar œuvre depuis 2001 à l'appui aux pays comme aux partenaires techniques et financiers dans les domaines de l'analyse des systèmes éducatifs, de l'élaboration des stratégies, et du suivi des politiques sectorielles d'éducation.

L'équipe du Pôle d'Analyse Sectorielle en Education de Dakar était composée de :

M. Jean-Pierre JAROUSSE, Coordonnateur
M. Jean-Marc BERNARD, Conseiller pour les appuis aux pays,
M. Kokou AMELEWONOU, Analyste des politiques éducatives
M. Borel Anicet FOKO TAGNE, Analyste des politiques éducatives
M^{me} Claire GALL, Analyste des politiques éducatives
M. Guillaume HUSSON, Analyste des politiques éducatives
M. André Francis NDEM, Analyste des politiques éducatives
M^{me} Laure PASQUIER-DOUMER, Analyste des politiques éducatives
M. Nicolas REUGE, Analyste des politiques éducatives

L'équipe des contributeurs du BREDA pour ce rapport était composée de :

M. Teeluck BHUWANEE, Spécialiste de programme
M. Aimé DAMIBA, Consultant
M^{me} Rokhaya FALL DIAWARA, Chargée de programme
M. Magatte FAYE, Assistant de programme
M. Jacques GUIDON, Conseiller à la direction
M. Hervé HUOT-MARCHAND, Expert sectoriel
M^{me} Fatoumata MAREGA, Spécialiste de programme
M. Luc RUKINGAMA, Spécialiste de programme
M^{me} Virginie TORRENS, Expert sectoriel
M. Patrick WATKINS, Consultant

Le Pôle régional de l'ISU :

M. Thierry Lairez, Conseiller régional

Numéro de publication UNESCO/BREDA : ISBN. 978-92-9091-095-4

Photographies :

© Mario Bels - www.bels-mario.com

© By Reg' - regdakar@orange.sn

Réalisation graphique :  M. Régis L'Hostis, Dakar

Impression : La Rochette, Dakar

Traduction français > anglais : M^{me} Marjorie Leach, Montpellier

Relecture français : M. Frédéric Duchesne, Paris

Relecture anglais : M^{me} Sirina Kerim-Dikeni, Dakar

Introduction

Au premier tiers de la période fixée en 2000 à Dakar pour l'atteinte de la scolarisation primaire universelle (SPU), le présent rapport dresse, à partir des données les plus récentes (2004/05 et plus rarement 2005/06), un bilan le plus précis possible des évolutions observées en Afrique et tente d'identifier les succès et les échecs pour en tirer des leçons utiles.

Le Forum de Dakar a indéniablement changé la donne en matière de développement de l'éducation. Au plan institutionnel d'abord, les changements sont manifestes et concernent l'engagement des Etats et celui des bailleurs : dans de nombreux pays les coordinations de bailleurs ont mis en place un dialogue confiant avec les Etats qui permet de progresser vers une globalisation des actions et la prise en charge de dépenses courantes. Au plan des réalisations ensuite, puisque de réels progrès ont été enregistrés vers la satisfaction des objectifs fixés. La marche vers la SPU est devenue une réalité en Afrique, même si, pour de nombreux pays, on peut penser qu'elle n'interviendra pas en 2015. Elle s'accompagne dans l'enseignement primaire d'une réduction des inégalités de genre et, dans une moindre mesure, des disparités géographiques.

Le bilan dressé dans ce rapport ne se limite pas aux changements importants enregistrés dans les réalisations et les mécanismes de coopération. Il concerne également les conséquences de ce mouvement général d'extension des scolarisations. Il tente de répondre aux interrogations sur l'évolution de la qualité des apprentissages, sur la place que l'enseignement non formel et les programmes spécifiques d'alphabétisation sont susceptibles de tenir dans ce mouvement général et enfin aux inquiétudes que peut susciter le développement rapide des enseignements post-primaires. Au-delà de l'effet mécanique lié au développement de l'enseignement primaire, on assiste clairement à une élévation de la demande d'éducation dans l'enseignement secondaire et dans le supérieur. La question de la soutenabilité physique et financière de cette expansion des enseignements post-primaires est posée tout comme celle de sa soutenabilité économique et sociale. Cette croissance des enseignements post-primaires doit rapidement amener à une prise en compte plus explicite de ces niveaux d'enseignements dans la définition et l'évolution de plans « crédibles » de développement des systèmes éducatifs, principalement centrés jusqu'à ce jour sur la sécurisation du financement de l'expansion de l'enseignement primaire.

Ces plans ne relèvent pas d'un modèle unique qui n'aurait d'ailleurs aucun fondement tant la situation des différents pays est variée aussi bien en termes de structure et de dynamique des scolarisations que de situation économique ou de modalités de financement. Ils doivent d'abord être guidés par la promotion systématique de l'intérêt collectif. Ils n'appellent pas non plus nécessairement de solutions communes du fait de la variété des modes d'organisation et de financement possibles, mais des solutions qui prennent en compte les contraintes évoquées précédemment. Dans cet esprit, le rapport suggère quelques « repères pour l'action ». Ils concernent les priorités, l'agenda, les modalités de financement, les outils techniques et institutionnels, dont la définition sera nécessaire aux réformes à entreprendre. Ils ouvrent le débat, qui devra nécessairement être élargi à de nombreuses autres dimensions, et auquel le Bureau Régional de l'UNESCO pour l'Education en Afrique (BREDA) entend participer activement.



C H A P I T R E 1

DAKAR +7
E D U C A T I O N P O U R T O U S E N A F R I Q U E

Les changements institutionnels qui ont suivi le Forum de Dakar

Après un bilan plutôt mitigé de la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous de Jomtien en 1990, le Forum de Dakar de 2000, renforcé la même année par l'accord sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement, a fortement relancé la cause de la scolarisation dans le monde et initié de réels changements au plan institutionnel. Ces changements se situent tout d'abord dans la mise en place d'un ensemble de mécanismes de promotion et de suivi des objectifs de l'Education pour tous (EPT). Ils se trouvent ensuite dans l'insertion des objectifs EPT dans un cadre de développement global du secteur éducatif, lequel est lui-même une composante d'une stratégie nationale de croissance et de lutte contre la pauvreté. Le Forum de Dakar a également suscité une forte mobilisation internationale pour l'éducation avec une priorité affichée pour l'Afrique, aussi bien au niveau de l'aide publique au développement que dans les arbitrages budgétaires intersectoriels des pays. Cette mobilisation est renforcée par les initiatives internationales en faveur des pays pauvres très endettés (PPTe) et de mise en œuvre accélérée de l'EPT (initiative Fast Track) ainsi que par les avancées en matière d'harmonisation et d'alignement de l'aide. Pourtant, **malgré cette mobilisation réelle, les moyens mis à disposition des pays ne sont pas encore à la hauteur des promesses et montrent les premiers signes d'un essoufflement.**

1. Des mécanismes pour la promotion et le suivi de l'Education pour tous aux niveaux international, régional et national

Pour susciter à tous les niveaux un engagement politique fort en faveur de l'éducation, le Forum de Dakar (2000), tirant les enseignements de la Conférence de Jomtien, a souligné la nécessité de mettre en place des mécanismes appropriés pour l'atteinte des objectifs EPT. Le cadre d'action de Dakar a ainsi instauré **au niveau international** plusieurs mécanismes de suivi de l'EPT qui s'articulent selon différentes dimensions : politique avec le Groupe de haut niveau, technique avec le Groupe de travail de l'EPT, analytique avec le Rapport mondial de suivi de l'EPT. La société civile n'est pas en reste, dans un rôle important de vigilance et de plaidoyer, avec notamment le regroupement que constitue la Campagne mondiale pour l'EPT.

Au niveau régional africain, le Bureau Régional de l'UNESCO pour l'Education en Afrique (BREDA) a œuvré pour la mise en place d'un Forum régional EPT en Afrique subsaharienne qui s'inspire du groupe de travail de l'EPT au niveau international. Ce mécanisme s'ajoute et s'ajuste aux instances régionales africaines de concertation, d'échange et de coopération en matière d'éducation que sont la Conférence des Ministres de l'Education Africains (COMEDAF) sous l'égide de l'Union Africaine et de l'Association pour le Développement de l'Education en Afrique (ADEA), consolidées par les deux Décennies de l'éducation en Afrique (1997-2006 et 2006-2015) lancées par l'Union Africaine. Le réseau africain de la campagne d'éducation pour tous (ANCEFA) renforce cette mobilisation pour l'éducation en Afrique en agissant comme un porte-voix auprès de la communauté internationale pour les associations nationales et locales africaines et en leur offrant un appui logistique.

Au niveau national, le Cadre d'action de Dakar a défini des mécanismes spécifiques que sont les Forums nationaux afin d'élaborer des plans nationaux EPT. Ces mécanismes ont joué un rôle important à leur création en permettant à 42 pays d'Afrique subsaharienne de disposer à travers un dispositif participatif d'un plan national d'action d'éducation pour tous. Cependant, rares sont ces plans validés à la fois techniquement, socialement et politiquement et plus rares encore sont ceux qui ont été mis en place, faute de financement. Ceci s'explique par le fait que ces plans n'ont, pour la plupart, pas suffisamment intégré dans leur définition les contraintes macro-économiques et financières des pays et la faisabilité sur le terrain des actions envisagées. Ils ne sont ensuite que très peu parvenus à s'ancrer dans des processus nationaux en cours tels que les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté, de promotion de la croissance ou encore des mécanismes plus globaux de définition de la stratégie éducative. Il faut cependant souligner que dans certains pays, les plans d'action nationaux EPT, s'ils n'ont pas été mis en œuvre, ont grandement contribué à la prise en compte par la politique en cours de l'ensemble des dimensions de l'EPT en nourrissant les stratégies éducatives plus globales.

2. La définition dans de nombreux pays d'un cadre global pour le développement du secteur éducatif

Pour atteindre les objectifs que se sont fixés les pays pour le développement de leur secteur éducatif, le besoin est apparu dès les années 1990 de se diriger vers un cadre plus global d'intervention des différents acteurs du secteur éducatif, ceci afin d'éviter les erreurs du passé (appuis extérieurs en marge de la stratégie nationale et avec des coûts de transaction très élevés, pilotage du système orienté sur les moyens et sans vision stratégique à moyen ou long terme, manque de dialogue intersectoriel, absence de traduction budgétaire, etc.). De ces constats est née la volonté de faire évoluer les pratiques à la fois du côté du gouvernement et de ses partenaires vers un cadre plus global de développement du secteur éducation.

Ce cadre trouve ses fondements dans des diagnostics approfondis et partagés du fonctionnement du secteur menés par 26 pays africains depuis 2000. Ces diagnostics, ou analyses sectorielles, permettent de concevoir, mettre en place ou réorienter des programmes sectoriels en éducation intégrant les contraintes socio-économiques et financières du secteur et les objectifs de développement humain que se sont fixés les pays. En éclairant l'impact de l'éducation sur la société et l'économie, la cohérence de ses choix stratégiques avec les objectifs fixés et la manière dont les ressources sont transformées en résultats, les diagnostics sectoriels favorisent aussi la mobilisation financière au niveau national car ils servent de plaidoyer pour l'éducation lors des arbitrages budgétaires nationaux mais aussi au niveau de la communauté internationale en permettant de juger de la « crédibilité » du secteur.

La clé de voûte d'un cadre plus global réside sûrement dans la généralisation en Afrique de plans sectoriels de moyen ou long terme. Ils sont l'aboutissement d'un processus national fondé sur des choix politiques qui définit un ensemble cohérent de stratégies, d'activités et d'investissements interdépendants visant à réaliser un ensemble d'objectifs nationaux, dans le cadre d'un calendrier précis. Ils permettent d'inscrire toutes les actions en faveur du système éducatif dans un cadre commun et ceci quels que soient la nature de la dépense, la source de financement ou encore le canal de financement. Ils situent ensuite les stratégies dans une perspective de long terme, assurant ainsi une continuité dans le développement du secteur. Enfin, ils contribuent à une mutualisation des efforts et une concentration du dialogue autour de la politique nationale sectorielle et incitent les partenaires techniques et financiers (PTF) à se conformer aux objectifs nationaux, en plaçant le ministère de l'éducation ou le gouvernement comme le leader du secteur.

L'exécution et le suivi de ces plans sectoriels sont ensuite facilités par un nouveau type de dialogue entre les Etats, la société civile et les PTF, dialogue formalisé le plus souvent par un document cadre de partenariat et des revues conjointes de suivi. Le cadre global de développement du secteur éducatif est ensuite renforcé par l'intégration des dépenses en éducation dans une programmation budgétaire globale à travers les cadres de dépenses à moyen-terme. Il accroît enfin sa légitimité dans la présence affirmée et mieux coordonnée de la société civile. Ces cadres globaux restent largement perfectibles mais constituent sans conteste une avancée certaine dans la mise en place de stratégies éducatives concertées, pertinentes et efficaces permettant d'atteindre les objectifs que les pays se sont fixés.

3. Une forte mobilisation financière internationale

L'année 2000 marque une rupture quant à l'engagement financier de la communauté internationale pour l'appui aux pays en développement. Après la morosité des années 1990, l'aide publique au développement (APD) a connu une forte expansion (+69% en 5 ans) passant de 63,3 à 107,3 milliards de dollars entre 2000 et 2005¹.

Une priorité marquée pour l'Afrique, mais pour combien de temps ?

L'Afrique, et plus spécifiquement l'Afrique subsaharienne, reste largement prioritaire dans les flux d'aide : elle capte environ un tiers de l'aide totale faisant jusqu'en 2005 de l'Afrique la première bénéficiaire de l'aide². Cependant, **la part de l'Afrique dans l'aide publique au développement régresse depuis 2003** : elle représentait alors 38% de l'APD contre 37% en 2004 et 33% en 2005. Même si beaucoup de promesses ont été faites de la part des bailleurs de fonds d'une répartition géographique plus en faveur de l'Afrique, on est loin en 2005 de la part qu'occupait l'Afrique au début des années 1990 dans l'aide au développement (44%).

Une mobilisation internationale pour l'éducation très forte après le Forum de Dakar mais qui s'essouffle

Alors que la Conférence de Jomtien en 1990 n'a pas permis une mobilisation des bailleurs de fonds en faveur de l'éducation, le Forum de Dakar en 2000, de par l'engagement financier fort pris par les pays, a eu des conséquences immédiates et de grande ampleur : l'aide en faveur de l'éducation est passée de 1,6 milliards de dollars en 2000 à 6,4 milliards en 2005 et la part de l'aide dévolue à l'éducation a plus que doublé sur la période 2000-2004, passant de 3% à 7%³. Cette forte mobilisation financière pour l'éducation s'observe également en Afrique : la part du secteur de l'éducation dans l'aide globale est ainsi passée de 3% en 2000 à 8% en 2004. Cependant, en 2005, cette part s'est restreinte à un niveau de 7%. **Cette baisse est encore plus importante pour l'Afrique subsaharienne puisque la part du secteur de l'éducation passe de 7% en 2004 à 5% en 2005. Cette nouvelle tendance soulève des inquiétudes car elle suggère un tassement de la priorité accordée à l'éducation et de l'effet mobilisateur du Forum de Dakar.**

Une répartition de l'APD pour l'éducation intégrant peu l'objectif n°2 de l'EPT

Bien que définie de façon incertaine, la répartition des versements de l'APD pour l'éducation en Afrique subsaharienne suscite quelques interrogations, dans la mesure où elle montre un délaissement de l'enseignement secondaire et une priorité très peu marquée pour l'enseignement primaire qui est directement en concurrence avec l'enseignement supérieur dans l'allocation de l'APD. De plus, la part de l'aide pour l'éducation à destination de l'éducation fondamentale ne prend pas en compte la distance qui sépare les pays africains de la scolarisation primaire universelle : les pays les plus éloignés de la SPU (taux d'achèvement inférieur à 50%) ne voient pas leur aide pour l'éducation se diriger plus en priorité vers l'enseignement primaire que les pays qui sont à une distance intermédiaire de la SPU (taux d'achèvement compris entre 50 et 75%).

Une priorité nationale de plus en plus en faveur de l'éducation

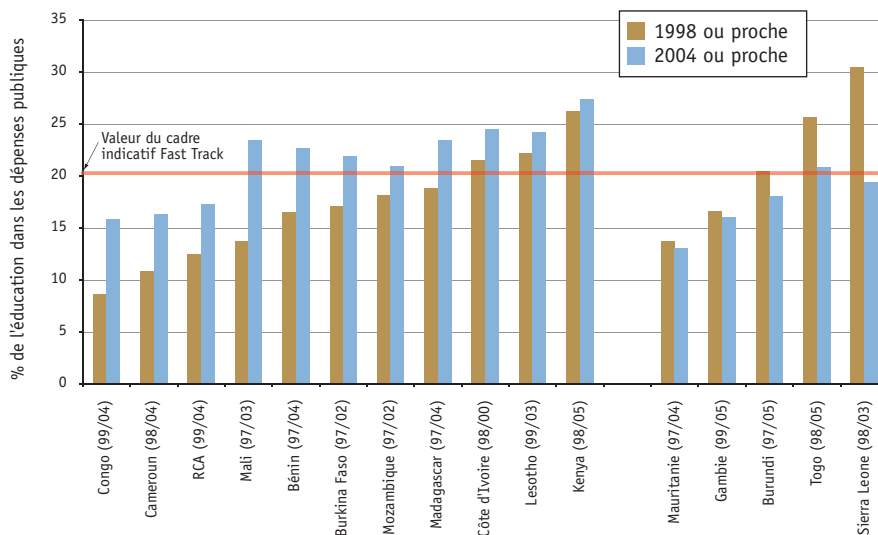
La mobilisation de la communauté internationale en faveur de l'éducation depuis 2000 s'observe également au niveau des pays africains. Même si l'information disponible est loin d'être exhaustive, il semble que la majorité des pays ait pris un engagement financier plus fort pour l'éducation. Cela se traduit par un arbitrage budgétaire intersectoriel plus favorable à l'éducation : sur les 16 pays pour lesquels l'information est disponible, 11 ont augmenté entre l'année 1998 et 2004 (ou années proches) la part des ressources publiques à destination du secteur éducatif (graphique 1.A), ce qui a permis à cinq d'entre eux d'atteindre le niveau recommandé par l'initiative Fast Track dans son cadre indicatif. Pour les cinq autres en revanche, cette part a diminué.

1 Montants exprimés en dollars des Etats-Unis de l'année 2005.

2 En 2005, l'aide en faveur de l'Asie dépasse celle pour l'Afrique du fait de flux d'aides très importants à destination du Moyen-Orient.

3 Ces chiffres diffèrent assez largement de ceux présentés dans le Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2007 où la part de l'éducation s'élève de 10% à 13%. Cela est dû au fait que dans le Rapport mondial, les chiffres font référence à l'aide en termes d'engagements, alors qu'il s'agit ici de l'aide en termes de versements. Cette différence souligne par ailleurs que les engagements pour le secteur de l'éducation sont relativement moins tenus que les autres.

Graphique 1.A : Part des dépenses courantes d'éducation dans les ressources hors dons de l'Etat



Sources : Données d'analyses sectorielles et de l'ISU

Les fonds multi-bailleurs pour l'éducation de l'initiative Fast-Track ont largement contribué à la forte mobilisation pour l'éducation en Afrique...

L'initiative Fast Track (FTI) s'inscrit dans la continuité du consensus de Monterrey, en répondant à une logique à la fois d'efficacité de l'aide et d'incitations : incitations pour les pays bénéficiaires à mettre en place une politique de développement crédible du secteur de l'éducation⁴ et incitations pour les donateurs à accroître l'aide pour l'éducation et sa prévisibilité. Elle a de plus fortement contribué au passage de l'approche projet à l'approche programme en encourageant les bailleurs locaux à se coordonner autour du programme sectoriel en éducation des pays élus à l'initiative. Depuis la création de FTI en 2002, son rôle dans le développement du secteur éducatif, notamment celui des pays africains, n'a fait que gagner en importance : sept pays étaient élus à l'origine de l'initiative contre 31 aujourd'hui dont 20 africains. Les fonds multi-bailleurs de l'initiative - Fonds catalytique et Fonds pour le développement des programmes en éducation (EPDF) - ont joué un grand rôle dans cette évolution.

Le Fonds catalytique, créé en 2003 pour permettre aux pays à faible revenu, « orphelins » de donateurs et ayant un programme de développement du secteur éducatif crédible, de bénéficier d'un financement transitoire, le temps d'afficher des performances susceptibles d'attirer de nouveaux bailleurs, n'a cessé depuis sa création de prendre de l'ampleur : il représentait alors 49,1 millions de dollars contre plus du double en 2006 (101,8 millions⁵).

Parmi les bénéficiaires du Fonds catalytique, les pays africains sont majoritaires de par leur nombre mais aussi par les montants qui leur ont été versés : avec 72 millions de dollars, ils ont reçu entre 2003 et 2006 les deux tiers du montant total versé aux pays bénéficiaires du Fonds catalytique. **L'Afrique est également le principal destinataire du fonds EPDF.** Ce fonds, mis en place en 2004, a été conçu pour appuyer les pays à faible revenu dans l'élaboration ou la révision de programmes sectoriels en éducation soutenables et visant l'atteinte d'une scolarisation primaire universelle de qualité. L'Afrique s'est vue allouer par ce fonds 12,9 millions de dollars, soit 53% du fonds. Cependant, une très faible partie (10%) de ce montant a été engagée et une part encore plus faible dépensée : seulement 6% du fonds EPDF alloué à l'Afrique ont été effectivement utilisés.

4 Tout pays à faible revenu peut être élu par les donateurs à l'initiative Fast Track s'il dispose d'un document stratégique de réduction de la pauvreté complet validé par la Banque mondiale et le FMI, ainsi que d'un plan de développement du secteur de l'éducation jugé crédible par la coordination locale des partenaires techniques et financiers, à l'aune du cadre indicatif proposé par l'initiative.

5 Les montants pour 2006 ne tiennent pas compte des versements effectués par les bailleurs au Fonds entre novembre et décembre 2006.

...mais l'ampleur prise par FTI fait s'interroger sur leur capacité à répondre à leurs objectifs

Avec l'extension de la durée pendant laquelle les pays peuvent bénéficier du Fonds catalytique⁶, le développement considérable du nombre de pays élus à l'initiative Fast Track⁷, et des promesses de dons des bailleurs pour le Fonds catalytique qui diminuent dans les prochaines années, la question de la soutenabilité à venir de ce Fonds se pose de façon cruciale : sera-t-il en mesure de répondre aux besoins de tous les pays pour lesquels l'initiative Fast Track s'est engagée à apporter son soutien financier, en particulier lorsque les pays à très forte population scolaire intégreront l'initiative ? La réponse est positive à condition qu'il y ait une mobilisation considérable des bailleurs, ce qui ne semble pas être la tendance actuelle.

Si les ressources dont dispose le Fonds catalytique s'avèrent insuffisantes, des arbitrages devront être faits, soit sur le nombre de pays admis à bénéficier du Fonds, soit sur les montants alloués à chaque pays. Dans tous les cas, il est important de décider de critères d'arbitrage qui favoriseraient les pays les plus éloignés de la SPU, en particulier les Etats fragiles, et qui leur donneraient des moyens suffisants pour enregistrer de réels progrès en termes de scolarisation d'ici 2015.

Le financement de l'EPT jusqu'en 2015 ne semble pas à l'heure actuelle assuré

Alors que les réallocations de l'aide en faveur de l'Afrique et de l'éducation n'ont pas été à la hauteur des engagements pris, **l'estimation du besoin de financement extérieur de l'EPT à l'horizon 2015 a été revue à la hausse.** Les dernières estimations, qui concernaient plus spécifiquement l'atteinte de la SPU, se situaient en 2005 dans une fourchette de 5 à 7 milliards de dollars par an, selon les estimations, et autour de 3 milliards pour l'Afrique (UNESCO BRED A 2005)⁸. Cependant, ces estimations ont comme base les besoins annuels entre 2000 et 2015. Or, les versements d'aide extérieure entre 2000 et 2005 ont été largement en dessous des besoins estimés pour l'atteinte de la SPU d'ici 2015. Il s'agit donc de rattraper de 2006 à 2015 le retard accumulé, ce qui porterait les besoins annuels pour cette période à 11 milliards de dollars par an au total (UNESCO 2007)⁹, soit presque le double des montants de l'aide observés en 2005.

Les efforts des bailleurs doivent donc redoubler quant à l'intensité mais aussi la prévisibilité de leurs appuis financiers pour le secteur éducatif en Afrique, et prioritairement pour les pays les plus éloignés de la SPU. De leur côté, les pays africains doivent poursuivre les efforts menés pour placer l'éducation au centre des débats, à l'intérieur du gouvernement mais aussi avec les partenaires extérieurs et la société civile.

6 A l'origine du Fonds, les pays pouvaient bénéficier pendant 3 ans d'un financement. La mise en œuvre de ce fonds a permis de mettre en lumière les problèmes que pouvaient poser son caractère transitoire et ses critères d'admission. Le relais par de nouveaux bailleurs avait du mal à se mettre en place et la tendance des coopérations bilatérales à diminuer le nombre de pays dans lesquels elles interviennent ne laissait pas présager un changement : il a donc été décidé en novembre 2006 de permettre un financement de plus long terme.

7 Une quinzaine de pays devraient rejoindre FTI avant fin 2007, candidats potentiels au Fonds catalytique pour la majorité d'entre eux.

8 UNESCO BRED A, 2005, Dakar+5 : Education Pour Tous en Afrique : Repères pour l'Action, UNESCO, Dakar.

9 UNESCO, 2007, Un bon départ : Protection et 9 éducation de la petite enfance, Rapport mondial de suivi sur l'EPT 2007.



C H A P I T R E 2

DAKAR +7
E D U C A T I O N P O U R T O U S E N A F R I Q U E

L'évolution de la scolarisation au niveau de l'enseignement primaire

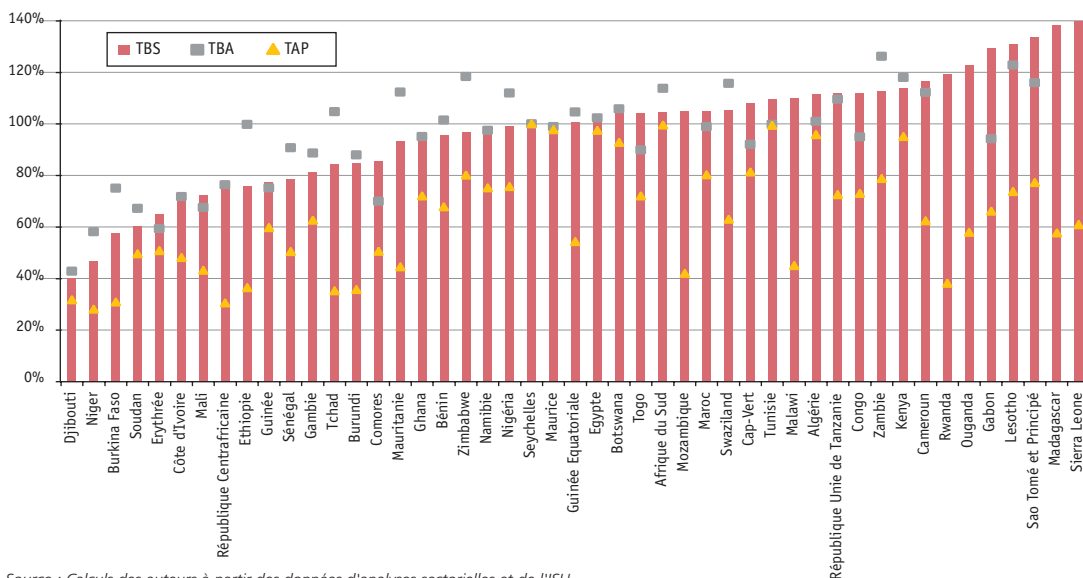
Sept ans après le Forum de Dakar et la mobilisation qui s'en est suivie au niveau des pays et de la communauté internationale, il est possible aujourd'hui d'établir un véritable bilan quantitatif. A l'évidence ces événements majeurs sont venus renforcer la tendance à la hausse des indicateurs de scolarisation dans la plupart des pays africains. Qu'il s'agisse de l'admission, de la couverture ou de l'achèvement du cycle primaire, la période 2000-2005 correspond en moyenne à des gains équivalents à ceux enregistrés entre 1990 et 2000, soit sur une période deux fois plus longue. Ceci amène à réviser les anticipations qui avaient pu être faites auparavant quant aux perspectives d'atteinte de la scolarisation primaire universelle (SPU) : si elles sont plus optimistes qu'il y a deux ans, elles ne suffisent pas pour garantir la SPU en 2015 dans tous les pays africains.

1. Les indicateurs de scolarisation dans l'enseignement primaire en forte hausse depuis 1990

Tous les indicateurs de scolarisation présentent des améliorations très importantes depuis 1990. Les progrès en matière de capacité d'accueil au niveau du primaire, mesurés par l'évolution du taux brut de scolarisation (TBS), sont significatifs : en moyenne, le TBS s'établit à 98 % en 2004 contre 78 % en 1990¹⁰. Cinq pays présentent encore aujourd'hui un niveau de couverture inférieur à 70% ; le Niger et Djibouti, avec respectivement 47% et 40% de TBS, demeurent de ce point de vue les pays avec la plus faible couverture. A l'inverse, 25 pays présentent en 2004 un TBS supérieur à 100%, et six autres un TBS compris entre 90% et 100%.

Les évolutions concernant le taux brut d'admission (TBA) et le taux d'accès en dernière année du primaire (TAP) qui mesure approximativement l'achèvement du cycle¹¹ sont tout aussi remarquables : ces taux sont passés respectivement de 85% à 95% et de 48% à 65% entre 1990 et 2005. **Alors que sur l'ensemble des pays considérés moins d'un élève sur deux achevait l'enseignement primaire en début de période, deux élèves sur trois atteignent la fin du cycle aujourd'hui.** En 2005, seul le Niger reste très en retard avec un TAP de 28% et treize autres pays ont à l'heure actuelle un niveau d'achèvement qui demeure faible, inférieur à 50%. Ces évolutions moyennes masquent cependant la diversité des situations et il faut noter que quatre pays ont, en 2005, un niveau d'achèvement inférieur à ce qu'il était en 1990 : le Burundi, la Namibie, la Zambie et le Zimbabwe. Enfin, neuf pays, principalement d'Afrique du Nord et d'Afrique australe, présentent d'ores et déjà un niveau d'achèvement supérieur à 90% et peuvent donc être considérés comme étant proches de la scolarisation primaire universelle. Il est intéressant de constater que parallèlement à ces progrès, on observe une diminution générale du poids des redoublements depuis 1990/91.

Graphique 2.A : Taux brut de scolarisation, taux brut d'admission et taux d'achèvement du cycle primaire, année 2004/05 ou proche



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

10 Lorsque l'on considère, au lieu de la moyenne simple, la moyenne des TBS pondérée pour chaque pays par l'effectif de la population scolarisable, ces valeurs sont de 95 % en 2004/05 contre 73 % en 1990/91.

11 Il est en effet calculé sur les nouveaux entrants en dernière année du cycle primaire, ce qui revient à considérer implicitement que les déperditions au cours de la dernière année sont nulles.

Un certain nombre de pays demeurent éloignés de l'objectif de parité selon le genre, tant en termes d'admission que d'achèvement du cycle. Sur les 41 pays pour lesquels les données nécessaires sont disponibles, **on ne compte en moyenne que 92 filles pour 100 garçons à l'entrée à l'école**. Elles sont moins de 90 dans 14 pays africains ; au Niger, au Tchad et en République Centrafricaine, elles sont moins de 80 filles pour 100 garçons. Moins nombreuses que les garçons à l'entrée du primaire, les filles se caractérisent aussi par une rétention plus faible : **en dernière année, on compte en moyenne 88 filles pour 100 garçons**. Le Tchad et la République Centrafricaine sont les pays où les indices de parité sont les plus bas, avec respectivement 51 et 64 filles pour 100 garçons. A l'inverse, on dénombre entre sept et neuf pays où les filles sont plus nombreuses que les garçons à l'entrée et à la fin du primaire.

2. La tenue du Forum de Dakar en 2000 marque un tournant dans la dynamique de la scolarisation primaire en Afrique

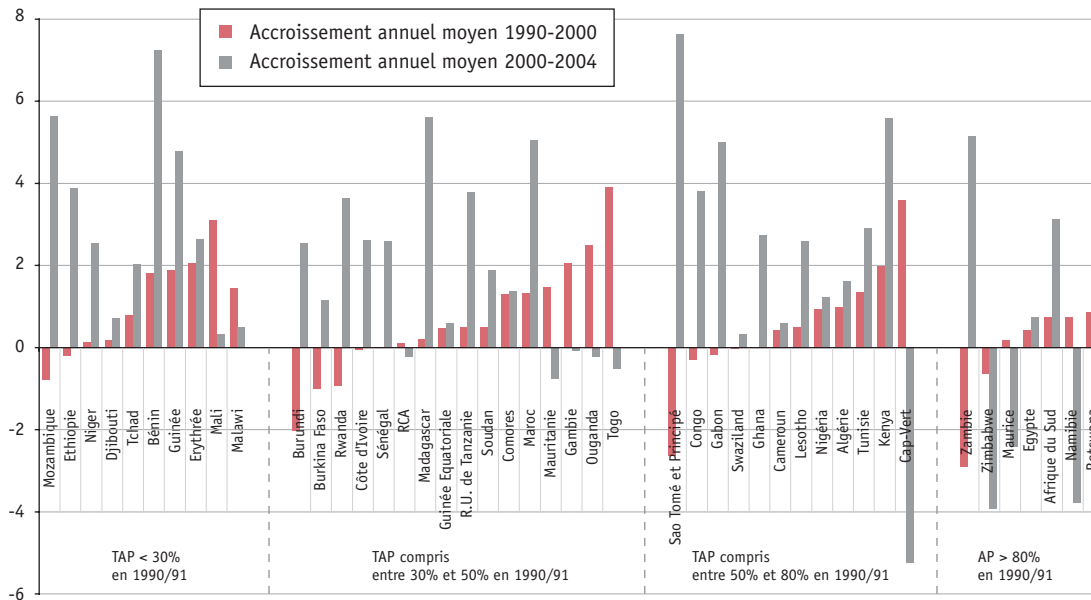
La communauté internationale a renouvelé en 2000 ses engagements en faveur de la scolarisation primaire universelle et il semble clair que des évolutions favorables ont été observées depuis cette date. En comparant les deux sous périodes 1990-2000 et 2000-2004 (qui correspondent aux années scolaires 1990/91-2000/01 et 2000/01-2004/05), on constate en effet une rupture dans le rythme d'expansion des systèmes éducatifs avec une accélération des progrès dans la période suivant les engagements pris lors de ces sommets.

Concernant les effectifs, **vingt-cinq pays connaissent sur la période suivant l'année 2000 un rythme d'accroissement annuel des effectifs scolarisés supérieur à ce qu'il était entre 1990 et 2000**, alors que douze pays connaissent un rythme d'accroissement ralenti sur la période récente. Pour certains pays, la tendance s'inverse à partir de 2000 : ayant connu une expansion qui les a conduits à plus de 100 % de TBS en 2000, on observe non pas un ralentissement mais une diminution du nombre d'élèves scolarisés : c'est le cas de l'Algérie, du Botswana, du Cap-Vert ou de la Guinée Equatoriale.

Au niveau de l'admission, on compare, sur les deux sous périodes considérées, les gains annuels moyens en termes de points de pourcentage réalisés sur le taux brut d'admission¹². **La majeure partie des pays africains font preuve d'un accroissement soutenu du taux brut d'admission, avec des gains annuels moyens plus élevés entre 2000 et 2005 qu'entre 1990 et 2000**, sauf pour les pays qui avaient déjà atteint l'accès universel en 1990. Du côté de l'achèvement (voir graphique 2.B), on note là encore une accélération de la hausse pour la plupart des pays depuis 2000. **Le groupe des pays qui avaient un taux d'achèvement très faible en 1990 (inférieur à 30%) enregistre la plus forte hausse moyenne annuelle**, avec un gain moyen de plus de 3 points de pourcentage par an sur la période 2000-2004. En revanche, quelques pays qui n'ont pas atteint la SPU montrent un ralentissement voire un retournement de la tendance sur lesquels il convient d'être vigilant.

¹² Pour une période donnée, le gain annuel moyen en termes de points de pourcentage est calculé de la manière suivante : $(TBA \text{ fin de période} - TBA \text{ en début de période}) / \text{Période}$.

Graphique 2.B : Accroissement annuel moyen du TAP : période 1990-2000 et 2000-2004, région Afrique



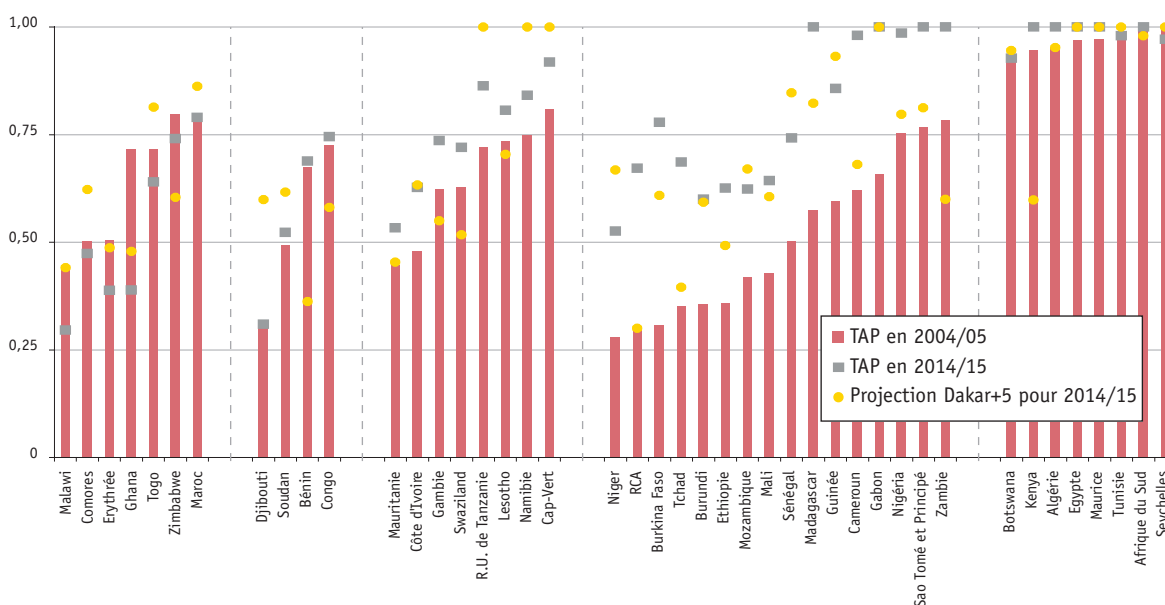
Source : Calculs des auteurs à partir des données d'analyses sectorielles et de l'ISU



3. Retour sur les projections concernant les perspectives d'atteinte de la scolarisation universelle en 2015

Le rapport Dakar + 7 est l'occasion de revenir sur les projections du taux d'achèvement du primaire à l'horizon 2015, qui avaient été réalisées dans le rapport Dakar + 5, et qu'il convient d'actualiser à la lumière des dernières statistiques scolaires disponibles¹³. **Les tendances anticipées sont généralement meilleures que celles du précédent rapport, mais elles restent encore éloignées de l'objectif de la SPU.** On note par ailleurs des tendances très différentes suivant les pays (graphique 2.C).

Graphique 2.C : Taux d'achèvement du primaire à l'horizon 2014/15, révisions des estimations



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

On compte sept pays pour lesquels on anticipe la baisse du taux d'achèvement, ce qui les conduit à s'éloigner en apparence de l'objectif de scolarisation primaire universelle à l'horizon 2015, même si pour l'Erythrée et le Maroc, la tendance doit plus être assimilée à une stagnation qu'à un recul.

On anticipe une très faible évolution (inférieure à cinq points de pourcentage d'ici 2015) pour quatre pays, marquant ainsi une quasi stagnation de leur situation d'ici à 2015. Cette situation apparaît préoccupante dans la mesure où tous les pays de ce groupe ont un niveau d'achèvement actuel inférieur à 75%.

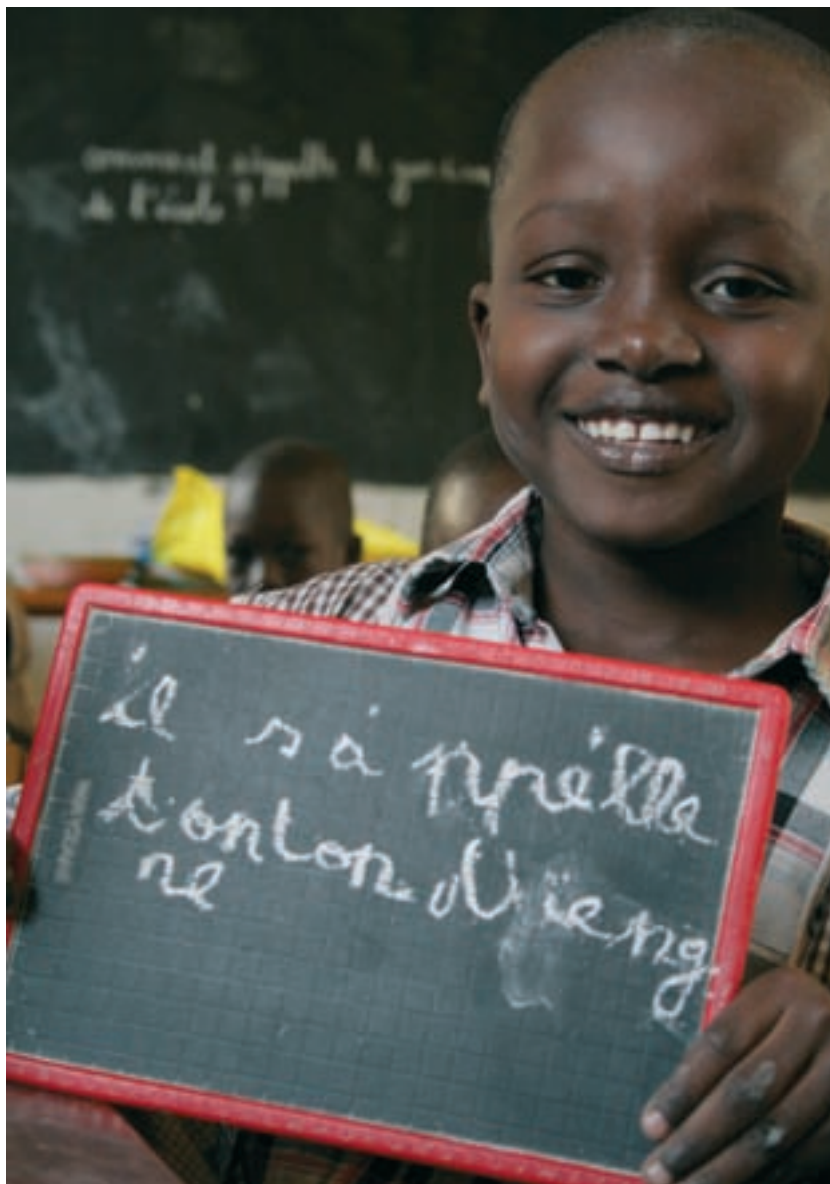
Huit pays devraient avoir une augmentation comprise entre 5 et 15 points de pourcentage ; cette évolution reste toutefois insuffisante pour l'ensemble des pays du groupe pour atteindre l'objectif de Dakar en 2015. Le scénario actuel est plus optimiste pour tous les pays du groupe, exception faite du Cap-Vert et de la République Unie de Tanzanie, pays marqués sur les dernières années disponibles par un fort recul au niveau de leurs TBA.

¹³ Les données utilisées concernaient 2002/03, ou année scolaire proche.

L'augmentation sera a priori forte, supérieure à 15 points de pourcentage pour plus de 15 pays, ce qui permettra à certains d'entre eux d'atteindre l'objectif de 2015.

C'est le cas par exemple de la Zambie, du Cameroun ou encore de Madagascar, pays qui se situent aujourd'hui sur des scénarii plus optimistes que ceux anticipés dans le précédent rapport. On notera que si des pays comme le Niger, la RCA, le Tchad ou encore le Burkina Faso sont sur des tendances qui ne leur permettront vraisemblablement pas d'être au rendez-vous de Dakar, il n'en demeure pas moins qu'ils se situent sur un rythme d'évolution qui devrait leur permettre, à terme, de multiplier par un facteur 2 leur niveau d'achèvement du primaire par rapport au niveau actuel, ce qui représente un progrès évidemment considérable.

Enfin, pour les pays dont le TAP est supérieur à 90%, les projections montrent qu'ils devraient en théorie tous être au rendez-vous de 2015 conformément à ce qui était anticipé précédemment.



C H A P I T R E 3

DAKAR +7
EDUCATION POUR TOUS EN AFRIQUE

Les niveaux post-primaires et la dynamique des scolarisations¹⁴

Les avancées importantes en termes d'accès mais surtout d'achèvement du primaire amènent à s'interroger sur l'expansion des niveaux post-primaires. Où en est-on du développement de ces niveaux, et surtout observe-t-on une pression toujours croissante à l'entrée du secondaire ? L'idée est donc ici de dresser un panorama des enseignements post-primaires en Afrique puis d'étudier les dynamiques de scolarisation à l'œuvre.

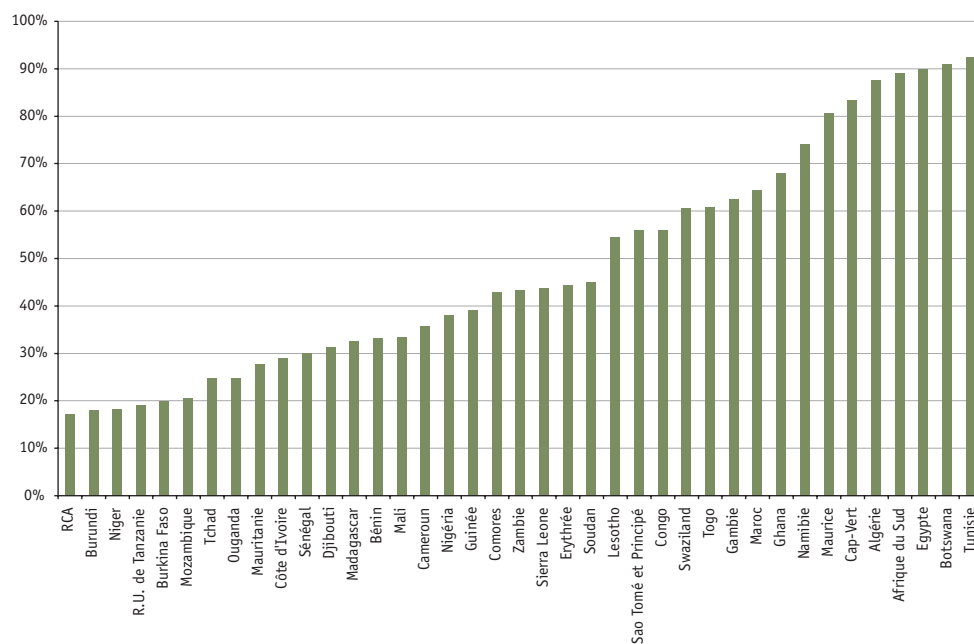
¹⁴ Pour l'ensemble du chapitre ne sont pris en compte que les pays pour lesquels on dispose de données ultérieures à l'année scolaire 2003-04. Sont donc exclus de l'analyse l'Angola, le Gabon, la Guinée-Bissau, la Guinée Equatoriale, le Liberia, la Libye, la République Démocratique du Congo, les Seychelles, la Somalie et le Zimbabwe.

1. Etat des lieux : une grande diversité sur tout le continent

Le secondaire général : entre accès très marginal et accès quasi-universel

Les taux bruts de scolarisation moyens pour l'Afrique s'établissent en 2004/05 à 49% dans le premier cycle et 24% dans le second cycle du secondaire général. Les taux d'accès sont très proches : **un enfant sur deux en moyenne accède au premier cycle et plus d'un enfant sur trois l'achève, alors qu'un enfant sur quatre accède au deuxième cycle.** Cette situation cache néanmoins des disparités très importantes, puisque se côtoient des pays où l'accès au secondaire est très marginal (inférieur à 20%) et des pays où il est quasi universel (supérieur à 80%) : les taux d'accès des 39 pays pour lesquels on dispose des données s'échelonnent entre 17% et 92%.

Graphique 3.A : Taux d'accès au secondaire général (1^{er} cycle) en 2004/05



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

Depuis 2000, si on exclut les huit pays qui avaient alors un taux d'accès important (supérieur à 70%), le taux d'accès au premier cycle du secondaire a augmenté d'environ 10 points dans l'ensemble des pays, et ce quel que soit le niveau de départ. Cela représente un accroissement rapide, dont on ne sait s'il est contrôlé ou subi, et qui peut donc susciter des interrogations quant à sa soutenabilité à court et moyen termes.

L'enseignement et la formation techniques et professionnels (EFTP) : des choix politiques très différents

La couverture de l'EFTP s'est en moyenne accrue en Afrique. Elle s'élève en 2004/05 à 549 élèves en Afrique et 409 élèves en Afrique subsaharienne pour 100 000 habitants. Mais contrairement au secondaire général, où la hausse est quasiment généralisée, l'évolution de l'EFTP varie beaucoup d'un pays à l'autre, révélant une grande variété en termes de choix politique. Certains pays ont moins de 100 élèves dans l'EFTP pour 100 000 habitants (Tchad,

Niger, Soudan, Sao Tomé et Príncipe, Sénégal, Erythrée) alors que d'autres dépassent les 1 000 élèves (Congo, Botswana, Algérie, Maurice, Cameroun, Egypte). La couverture de l'EFTP relève d'un choix politique de donner un poids plus ou moins important à ce sous-secteur à l'intérieur de l'enseignement secondaire. La part des effectifs du technique et professionnel varie beaucoup, reflétant des priorités très différentes accordées à cet enseignement : alors qu'elle ne dépasse pas 2% dans dix pays (les Comores, Sao Tomé et Príncipe, le Kenya, l'Erythrée, le Soudan, le Sénégal, le Ghana, la Guinée, la Zambie et la Namibie), elle est supérieure à 30% en Egypte, au Cameroun et au Rwanda, où elle atteint 36%.

L'enseignement supérieur

Dans les années récentes, l'enseignement supérieur africain s'est caractérisé par une forte expansion : on compte aujourd'hui 985 étudiants pour 100 000 habitants, mais si on excepte les pays d'Afrique du Nord, qui ont un enseignement supérieur beaucoup plus développé que le reste du continent, la moyenne pour l'Afrique subsaharienne s'établit à 400 étudiants pour 100 000 habitants. Là encore, la moyenne masque des situations très variables selon les pays : sur les 37 pays pour lesquels on dispose de données récentes (2004/05 ou proche), 23 comptent moins de 500 étudiants pour 100 000 habitants, huit pays ont entre 500 et 1000 étudiants et six pays en ont plus de 1000 pour 100 000 habitants.

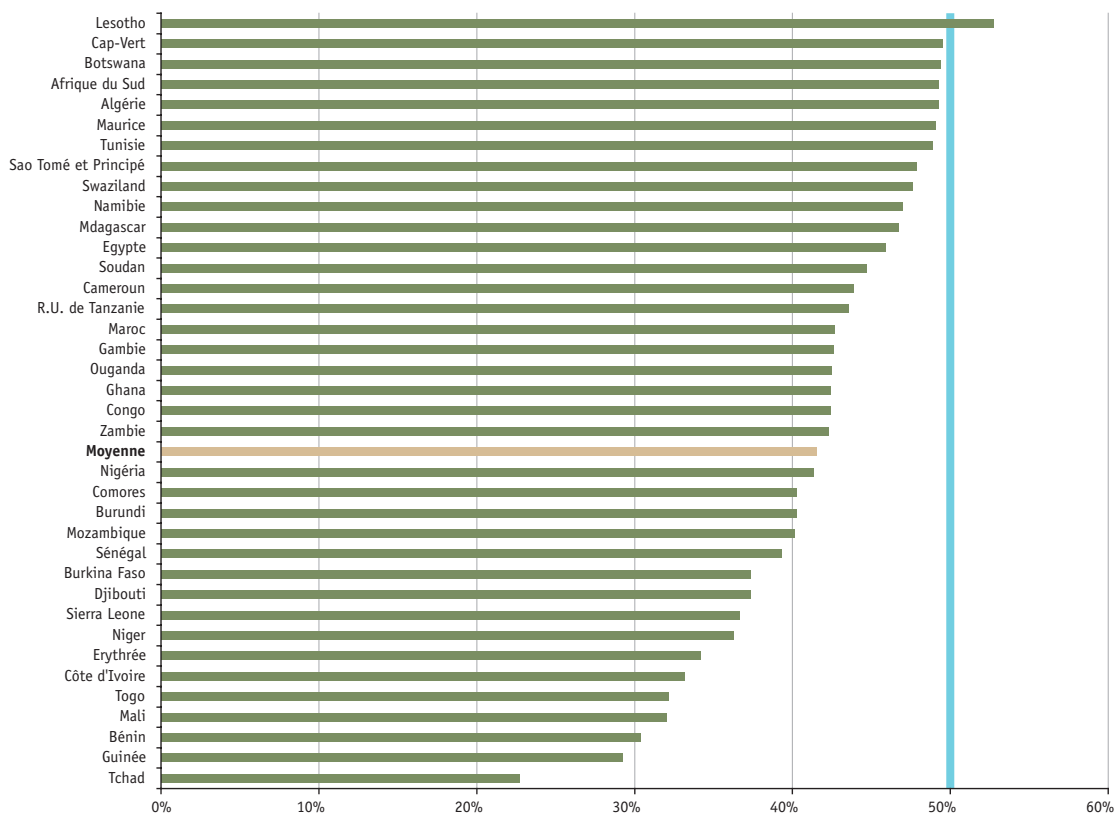
Des disparités de genre toujours marquées

De façon générale, les inégalités de genre sont plus prononcées au fur et à mesure qu'on avance dans la scolarité, puisqu'elles s'accroissent entre les deux cycles du secondaire puis entre le secondaire et le supérieur : la part des filles dans l'effectif total passe de 45% au premier cycle du secondaire à 42% au second cycle et enfin à 40% au supérieur. L'ampleur des inégalités diffère fortement d'un pays à l'autre, comme le montre le graphique 3.B. Le niveau élevé dans de nombreux pays africains des inégalités de genre dans l'enseignement secondaire s'accompagne cependant d'une légère tendance à la réduction de ces inégalités depuis 2000 : la part des filles stagne ou augmente légèrement dans presque tous les pays, à l'exception notable de l'Erythrée¹⁵.



¹⁵ Et de quelques pays où la part des filles était et reste supérieure à 50%.

Graphique 3.B : Part des filles dans l'enseignement secondaire général



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

Dans l'EFTP, la part des filles est légèrement inférieure à celle dans le secondaire général puisqu'elle s'établit à 41%. Il faut avoir à l'esprit que la part des filles à ce niveau d'enseignement dépend beaucoup du type de filière qui est proposé. De fait, l'étendue des indices de parité est importante : dans certains pays, on compte cinq à dix fois moins de filles que de garçons (Comores, Zambie), dans d'autres, on en compte autant, voire plus (Burkina Faso, Lesotho, Ghana).

Des taux d'encadrement qui ont tendance à se dégrader

De façon générale, les taux d'encadrement dans le secondaire et le supérieur se sont dégradés entre 2000 et 2005 : ainsi, de nombreux pays ont accru leurs effectifs dans le secondaire et dans le supérieur mais cet accroissement n'a pas été suivi dans les effectifs d'enseignants. Par exemple, l'Ethiopie a vu son TBS dans le secondaire total passer de 21% en 2000/01 à 31% en 2004/05 et son taux d'encadrement augmenter de 44 à 55 élèves par enseignant. Dans l'enseignement supérieur, on peut citer le Ghana qui a vu sa couverture passer de 323 à 552 étudiants pour 100 000 habitants entre 2000/01 et 2004/05 et parallèlement son taux d'encadrement croître de 18 à 39 étudiants par enseignant. Il existe quelques exceptions comme le Burkina Faso où le taux d'encadrement s'est amélioré malgré la hausse du nombre d'étudiants.

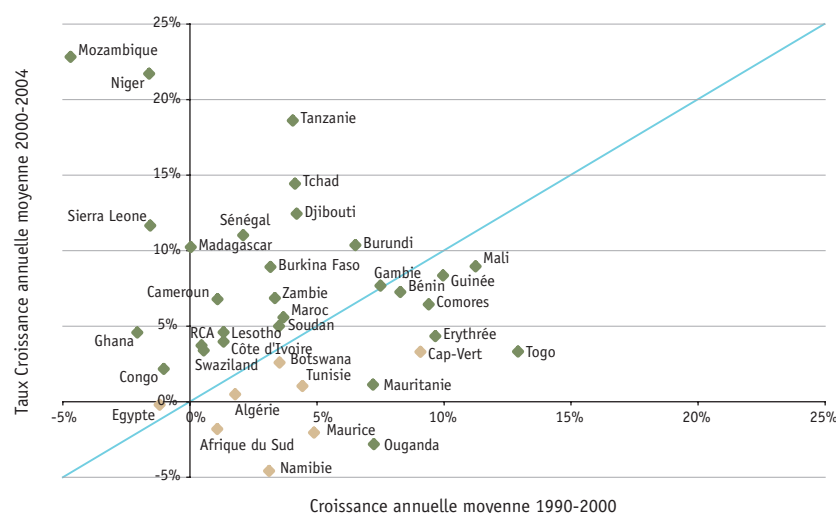
2. La focalisation sur les objectifs de la SPU a-t-elle mécaniquement augmenté la pression de la demande s'exerçant sur l'enseignement secondaire ?

Tendances anciennes et tendances récentes : comparaison des rythmes de croissance

On n'observe pas d'accélération globale de la croissance des taux d'accès à l'enseignement secondaire. Cependant, si on écarte les huit pays qui avaient en 2000 un accès au secondaire supérieur à 60%, et qui par conséquent ont des perspectives de croissance du secondaire limitées (Cap-Vert, Botswana, Algérie, Maurice, Tunisie, Namibie, Egypte, Afrique du Sud), on constate que pour un grand nombre de pays, l'accès au secondaire a en moyenne augmenté plus rapidement entre 2000 et 2004 qu'entre 1990 et 2000. Il faut souligner que parmi les 22 pays qui voient leur rythme de croissance s'accroître, neuf affichent des taux de croissance annuels moyens supérieurs à 10%, ce qui semble très élevé au regard du niveau de développement de l'enseignement secondaire de ces pays : les cas du Niger, du Mozambique, du Tchad et de la Tanzanie sont à ce titre caractéristiques. Ces pays ont des niveaux de développement particulièrement faibles de l'enseignement secondaire et affichent des taux de croissance très élevés, supérieurs à 20% par an en moyenne pour le Niger et le Mozambique : se pose clairement pour ces pays la question de la soutenabilité à moyen terme de tels rythmes d'expansion.

Si on s'intéresse à la croissance des effectifs en 1^{ère} année du secondaire général (voir graphique 3.C), on fait sensiblement les mêmes constats : pour les pays qui avaient déjà un accès au secondaire important, les taux de croissance sont faibles et souvent inférieurs à ceux observés pour la période 1990-2000. Pour les autres, on observe dix pays pour lesquels le rythme de croissance des effectifs diminue contre 20 pays où le taux d'accroissement des effectifs augmente sur la période 2000-2004. Il y a même 13 pays qui affichent des taux de croissance annuels moyens de leurs effectifs supérieurs à 10% entre 2000 et 2004, voire supérieurs à 20% au Mozambique, au Niger et en Tanzanie.

Graphique 3.C : Taux d'accroissement annuels moyens des effectifs en 1^{ère} année du secondaire général entre 1990 et 2000 et entre 2000 et 2004



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

Au total, si on ne considère que les pays qui avaient un accès inférieur à 60% en 2000, on constate, pour les deux tiers d'entre eux, une accélération des taux de croissance en termes d'effectifs ou d'accès au secondaire : celle-ci est particulièrement marquée pour le Tchad, le Niger, la Mozambique et la République Unie de Tanzanie. Pour une dizaine de pays qui présentaient un accès inférieur à 60% en 2000, on observe un ralentissement des taux de croissance, qui demeurent malgré tout élevés.

D'où vient la croissance observée dans l'accès au premier cycle de l'enseignement secondaire ?

L'accès au secondaire résulte de trois facteurs, à savoir l'accès au primaire, la rétention au primaire et la transition entre le primaire et le secondaire. Une technique de décomposition permet d'exprimer la croissance des taux d'accès au secondaire comme la somme des évolutions de ces trois composantes afin de voir dans quelle mesure la hausse de l'accès au primaire se translate sur l'accès au secondaire.

Encore une fois, la diversité des situations empêche de tracer des profils types de pays. Cependant, un certain nombre d'éléments semblent émerger. Tout d'abord, les hausses les plus importantes dans l'accès au secondaire s'observent dans les 12 pays qui avaient un taux d'accès faible (inférieur à 25%) en 2000, et qui donc avaient des marges de manœuvre importantes pour progresser rapidement ; c'est aussi dans ces pays que les taux d'accès au primaire se sont le plus améliorés depuis 2000. Il est important de souligner que pour ces pays, la hausse de l'accès et de la rétention au primaire n'est pas compensée par une plus faible transition vers le secondaire. Au contraire, tous les taux se cumulent, et on n'observe donc pas de régulation des flux.

La situation est très différente pour les autres pays où le taux d'accès au secondaire en 2000 était déjà un peu plus élevé (compris entre 25% et 60%) : pour ces pays, on note que la rétention observée au primaire est un facteur déterminant sur l'accès au secondaire, même si elle évolue parfois à la hausse, parfois à la baisse, sans qu'on puisse dessiner de tendance particulière. Dans la majeure partie des cas, elle compense la hausse (ou la baisse) de l'accès au primaire, tandis que la transition entre le primaire et le secondaire évolue très peu.

Enfin, pour le dernier groupe de pays (taux d'accès en 2000 supérieurs à 60%), tous les indicateurs semblent s'être stabilisés puisque les progressions sont très peu marquées.



4 C H A P I T R E 4

DAKAR +7

E D U C A T I O N P O U R T O U S E N A F R I Q U E

Mesures, évolutions et gestion de la qualité des apprentissages

Il est essentiel dans le cadre de l'EPT d'accorder autant d'importance à l'accès et à la rétention à l'école qu'à ce que les élèves apprennent effectivement en classe car ce sont bien les apprentissages effectués qui constituent le but ultime de toute éducation. Les données mobilisables permettent de voir que, sur le plan de la qualité, il semble que l'école africaine soit très en retard puisque le niveau moyen des élèves se révèle faible, à la fois en termes absolus et relatifs. Cette faiblesse moyenne cache cependant de nombreuses disparités, entre les pays mais aussi au sein des pays. Se pose alors la question de savoir si cette mauvaise performance est imputable à l'expansion quantitative des systèmes éducatifs, selon l'opinion répandue que le prix à payer de l'extension de la scolarisation est la dégradation de la qualité des apprentissages. L'argument ne résiste pas à l'analyse qui montre qu'il est possible de progresser notablement dans la scolarisation et de garantir en même temps un certain niveau des apprentissages. En fait, il s'avère que le principal problème, caractéristique des systèmes éducatifs africains, réside dans la grande variabilité des résultats selon les établissements scolaires qui souligne les carences dans le pilotage en matière de qualité des apprentissages, carences qui grèvent les scores moyens nationaux.

1. Panorama

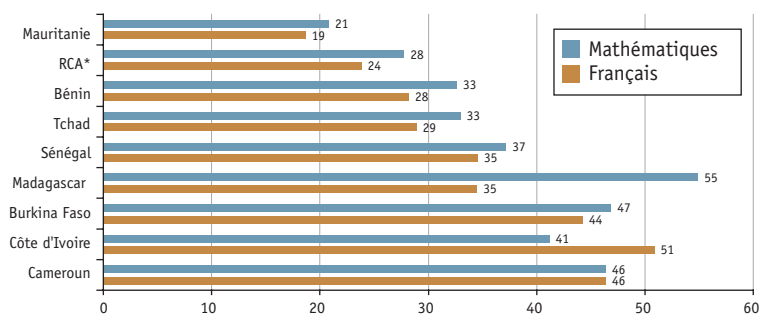
Les enquêtes internationales

Les quelques pays qui ont participé à des programmes internationaux affichent des performances très éloignées de la moyenne internationale puisqu'ils se classent généralement dans les derniers. Ainsi, par exemple, les cinq pays qui ont participé en 2003 à l'enquête TIMSS¹⁶ (l'Afrique du Sud, le Botswana, le Ghana, le Maroc et la Tunisie) se situent dans les sept derniers pays sur 45. Il est important de souligner que ces enquêtes internationales ont été conçues avant tout pour les pays développés et ont été réalisées dans des contextes très différents. Toutefois, ces résultats donnent un premier éclairage sur le niveau des acquis scolaires et confirment donc l'opinion courante d'une faible qualité de l'éducation en Afrique. Ils méritent cependant d'être précisés car derrière cette performance moyenne se cachent de très grandes disparités entre pays qui ne sont pas tous confrontés à une même situation.

Les programmes régionaux

Le SACMEQ¹⁷ et le PASEC¹⁸ sont deux programmes régionaux, qui fournissent des données pour 14 pays d'Afrique australe et orientale pour le premier et 9 pays d'Afrique francophone pour le second. L'analyse des résultats confirme tout d'abord le niveau modeste des pays : par exemple, aucun pays ayant participé au PASEC ne dépasse le score moyen de 50/100. Mais quand on affine un peu l'analyse, on constate que **les pays ont des performances très variables** : pour le SACMEQ, il y a de grandes différences entre le Malawi ou la Zambie, dont les scores moyens sont proches de 430, et le Kenya ou Maurice, dont les scores moyens sont supérieurs à 550. De même, les résultats aux tests du PASEC montrent les écarts de niveau importants qui existent entre la Mauritanie ou la République Centrafricaine d'une part et la Côte d'Ivoire ou le Cameroun d'autre part, qui ont des résultats sensiblement meilleurs (voir le graphique 4.A).

Graphique 4.A : Les scores de mathématiques et de français aux tests PASEC de 5^{ème} année (Score sur 100)



Source : PASEC et Pôle de Dakar pour la RCA

En outre, on observe au sein des pays une grande hétérogénéité des niveaux des élèves avec une dispersion des scores très importante. Si on prend l'exemple du Cameroun en mathématiques, où le score moyen s'établit à 46, on constate qu'un peu plus de 6% des élèves ont des scores si faibles qu'ils sont inférieurs ou égaux au score qu'ils pourraient obtenir en moyenne en répondant au hasard aux tests alors qu'environ 5% des élèves ont des scores supérieurs à 80 sur 100. Une telle situation est loin d'être spécifique au Cameroun et constitue plutôt une caractéristique de l'école africaine. **Il n'est pas rare en effet de voir l'excellence côtoyer l'absence d'acquis élémentaires : l'idée que tous les élèves auraient un niveau d'acquisition médiocre est donc totalement erronée.** La situation est bien plus complexe et l'existence de classes avec des performances remarquables tend à prouver qu'il est possible de dispenser un enseignement de qualité dans les pays africains.

16 Trends in International Mathematics and Science Study (Programme d'étude international sur le niveau en mathématiques et en sciences).

17 Southern Africa consortium of monitoring education quality (Consortium de l'Afrique australe pour le suivi de la qualité de l'éducation).

18 Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la Conférence des ministres de l'éducation des pays ayant le français en partage (CONFEMEN).

L'alphabétisation

Une autre manière d'approcher la qualité est de considérer la probabilité d'être alphabétisé après six années de scolarité, ce qui est rendu possible grâce aux enquêtes ménages. La probabilité mesurée aujourd'hui parmi les jeunes adultes ne renseigne cependant pas sur la qualité de l'école actuelle mais sur celle de l'école du début des années 1990. Malgré cela, le recours à ces données permet d'avoir des comparaisons internationales très larges : on peut notamment comparer les pays africains à d'autres pays en développement.

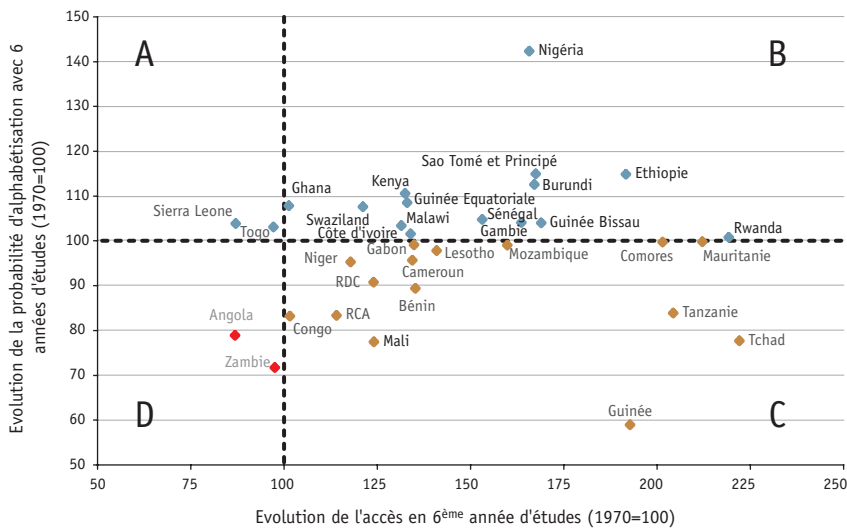
Les résultats confirment une fois de plus les problèmes de qualité de l'éducation en Afrique. Au début des années 1990, la probabilité d'être alphabétisé après avoir accédé à la 6^{ème} année de l'enseignement primaire est estimée à environ 68% dans les pays africains, ce qui signifie qu'environ un élève sur trois n'était pas alphabétisé au terme de l'enseignement primaire, alors que la probabilité d'être alphabétisé atteint 93% dans neuf pays en développement hors Afrique. Cependant, on constate à nouveau de grandes disparités, puisque cette probabilité varie de moins de 30% à près de 100% sur l'ensemble du continent africain.

2. L'arbitrage qualité/quantité, un argument qui ne tient pas

Face à ces résultats, il peut être tentant d'apporter l'explication de l'extension rapide de la scolarisation dans les vingt dernières années : une attention particulière a donc été accordée à la relation entre l'extension de la scolarisation et la qualité des apprentissages. Cette question peut être étudiée sous l'angle de l'alphabétisation sur la période 1970-1990 ou pour des tendances plus récentes (fin des années 1990 et début des années 2000) grâce aux tests du SACMEQ et du PASEC.

Sur la période allant du début des années 1970 au début des années 1990, caractérisée par une forte croissance de la scolarisation (le taux d'accès en 6^{ème} année s'est accru de 34%), on constate que les évolutions sur le plan de la qualité des apprentissages ont été modérées, parfois positives, parfois négatives selon les pays (voir graphique 4.B). Parmi les pays où la scolarisation a augmenté, on compte autant de pays qui ont connu une amélioration de la probabilité d'être alphabétisé que de pays où cette probabilité a baissé : sur cette période, on ne constate donc aucune relation entre qualité et quantité.

Graphique 4.B : Relation entre progrès quantitatif et qualitatif sur la période 1970-1990



Sources : Données EDS, MICS et QUIBB, années 2000 ou proches et calculs des auteurs

L'étude des tendances récentes amène à des conclusions similaires : l'augmentation de la scolarisation ne s'accompagne pas d'une dégradation de la qualité ni au Cameroun ni à Madagascar, où on constate même une amélioration, alors qu'on observe en Namibie et au Malawi par exemple des baisses très importantes de niveau en lecture parallèlement à la hausse du taux d'accès en 6^{ème} année.

Ces résultats sont donc très loin de l'idée reçue selon laquelle l'accroissement des effectifs induirait nécessairement une baisse de la qualité. La variété des situations selon les pays montre qu'il n'y a pas de fatalité en la matière alors même que l'arrivée à l'école d'enfants issus des milieux les plus défavorisés pourrait expliquer une baisse du niveau. De fait, la démocratisation de l'accès à l'enseignement primaire induit des pressions incontestables sur les systèmes éducatifs mais on observe que certains pays ont su y faire face avec un succès certain alors que d'autres ont connu de graves difficultés.

3. Pour une meilleure gestion et une augmentation significative du temps scolaire

Il ne suffit pas de constater qu'il existe des problèmes très importants de qualité des apprentissages, encore faut-il chercher à les expliquer pour mieux les résoudre. Les différentes analyses menées dans ce chapitre mettent en exergue l'importance des disparités entre classes et écoles au sein des systèmes éducatifs africains. Il semble bien qu'il s'agisse d'une spécificité qui n'est pas sans conséquence sur la performance moyenne de ces systèmes : des simulations statistiques montrent que ces disparités ont un impact important sur la qualité moyenne des apprentissages. Il y a donc des leviers importants d'amélioration de la qualité des apprentissages qui passent par la réduction des disparités entre classes et écoles.

Or les facteurs traditionnels comme la formation des enseignants, la disponibilité de manuels, la taille de classe, etc., laissent une grande partie de ces disparités inexpliquées. En fait, il semble que le temps scolaire pourrait être un élément déterminant dans l'explication de ces disparités : en effet, beaucoup d'observations de terrain convergent vers le fait que le temps d'enseignement effectif est nettement insuffisant dans les écoles africaines mais aussi très inégalement réparti entre les établissements et les classes. Les raisons sont multiples : elles touchent, d'une part, à la durée et l'adaptation du calendrier scolaire, et, d'autre part, à l'absentéisme des enseignants et des élèves. Les conditions socio-économiques difficiles imposent des contraintes souvent fortes aux populations dont elles ne peuvent s'affranchir pour répondre aux exigences de l'école : cela invite à réfléchir à l'introduction d'une certaine souplesse dans les calendriers scolaires afin que ceux-ci puissent s'adapter aux contextes locaux. Quant à l'absentéisme des enseignants, ce problème est complexe car il renvoie à des problèmes de santé, à des causes administratives (délais d'affectation, déplacements pour toucher le salaire, etc.) et à des problèmes d'assiduité.

Des études complémentaires doivent encore être menées, mais il est essentiel que la gestion scolaire s'attaque en priorité au problème du temps scolaire car, il faut insister, **on ne peut raisonnablement pas espérer une amélioration sensible de la qualité des apprentissages dans l'éducation de base en Afrique si les systèmes éducatifs ne peuvent pas garantir à l'ensemble des élèves un temps d'enseignement proche de la norme internationale de 900 heures.** Cette amélioration implique une plus grande efficacité de la gestion des systèmes éducatifs notamment au plan local. L'identification des établissements scolaires en grande difficulté et leur soutien apparaissent comme un impératif. Cela ne sera possible que si les modes de gestion actuels évoluent sensiblement et intègrent dans leurs pratiques courantes les performances en matière de scolarisation, de qualité des apprentissages et d'équité. Une conséquence directe serait alors une redéfinition des rôles et des responsabilités des différents acteurs de la chaîne éducative.



C H A P I T R E 5

DAKAR +7
E D U C A T I O N P O U R T O U S E N A F R I Q U E

Quelle stratégie pour l'enseignement non formel dans le panorama actuel de l'éducation pour tous ?

Avec la mobilisation en faveur de la SPU, la lutte contre l'analphabétisme se centre de plus en plus sur l'enseignement formel. La question du financement des programmes d'enseignement non formel, destinés aux adultes analphabètes et aux jeunes non ou peu scolarisés, se pose alors aujourd'hui de façon encore plus aiguë. On cherche ici à examiner de façon très globale la pertinence de l'enseignement non formel dans un certain nombre de dimensions puis de voir pourquoi et comment les programmes peuvent être évalués. Les plaidoyers qui se développent aujourd'hui autour de la question de l'enseignement non formel n'ont en effet guère de chance d'être audibles s'ils ne s'accompagnent pas de la promotion d'une évaluation sérieuse des programmes permettant de jeter les bases d'une gestion efficiente du sous secteur.

1. L'enseignement non formel : pertinence et effets sociaux

L'alphabétisation et l'enseignement non formel, qui constituaient déjà par le passé des secteurs peu financés de la part des gouvernements comme des partenaires extérieurs, semblent aujourd'hui encore plus marginalisés alors que les besoins auxquels ils répondent spécifiquement sont loin d'avoir disparu : le taux d'alphabétisation calculé sur les plus de 15 ans pour la période 2000-2004 sur l'ensemble de l'Afrique subsaharienne s'établissait seulement à 61 %.

Le poids de l'enseignement non formel est très variable selon les pays : proche de zéro dans la plupart des pays où l'enseignement formel est développé, il est compris entre 0,3 % et 26,7 % pour les autres pays où la fréquentation de l'enseignement formel représente pratiquement moins de la moitié des types de formation des 15-49 ans. L'analyse de son efficacité ne portera donc que sur les pays où les données sont disponibles et où de tels programmes sont suffisamment représentés, à savoir le Burundi, la Côte d'Ivoire, les Comores, la Gambie, le Niger, le Sénégal et le Tchad. En l'absence de mesure directe de l'efficacité de programmes spécifiques d'enseignement non formel, il est intéressant d'étudier, au moins à titre exploratoire, son impact sur un certain nombre de dimensions sociales et de comparer celui-ci à ceux associés dans les mêmes domaines à l'absence de formation ou au bénéfice de l'enseignement formel. La source des données utilisées est constituée des enquêtes de ménages MICS¹⁹ réalisées par l'UNICEF entre 2000 et 2002. Dans ces enquêtes, l'enseignement non formel n'est pas détaillé sous ses différentes formes et mêle donc indistinctement des activités d'alphabétisation des adultes et des activités d'enseignement non formel complémentaires (pour des publics spécifiques) ou substituts (pour une population d'âge scolaire) aux structures d'enseignement formel.

Un public caractéristique

La population des bénéficiaires de l'enseignement non formel sur les sept pays considérés est relativement typée. Il s'agit plus souvent d'hommes (sauf au Burundi et aux Comores) et de ruraux (sauf en Côte d'Ivoire, où l'essentiel du public de ces programmes habite en ville). La répartition des bénéficiaires selon le revenu du chef de ménage fait ressortir, de façon plutôt contre intuitive, une distribution équilibrée entre les quintiles de revenus : la fréquentation de l'enseignement non formel n'est donc pas l'apanage des plus pauvres.

De bons résultats en termes d'alphabétisation durable...

Le but premier des programmes d'enseignement non formel consiste à donner aux participants une alphabétisation durable. Sur ce point, les résultats montrent clairement que la probabilité d'être alphabétisé chez les individus qui ont suivi un programme d'alphabétisation est supérieure à celle qu'on observe pour les individus qui n'ont bénéficié d'aucune éducation.

Quand on compare les résultats en termes d'alphabétisation entre l'enseignement formel et l'enseignement non formel, les résultats sont variés : au Burundi et en Côte d'Ivoire, un programme d'enseignement non formel équivaut à moins de deux ans d'éducation formelle, c'est-à-dire que la proportion de personnes alphabétisées durablement parmi les bénéficiaires de l'enseignement non formel correspond à celle qu'on observe pour un an et demi de scolarité primaire formelle. Dans les autres pays étudiés, les programmes d'enseignement formel équivalent en termes d'alphabétisation à 4 à 7 ans d'éducation formelle, ce qui est très important.

19 Multiple indicators cluster survey (Programme d'Enquête par échantillonnage à indicateurs multiples).

Tableau 5.A : Equivalent des programmes d'alphabétisation en nombre d'années d'études formelles

Pays	Equivalent années d'études formelles
Burundi	1,6
Côte d'Ivoire	1,6
Comores	6,8
Gambie	4,6
Niger	3,9
Sénégal	3,8
Tchad	4,6

Source : Calculs à partir d'enquêtes MICS

Ce dernier résultat est cependant à nuancer car c'est plutôt lorsque le système formel est lui-même de faible qualité en matière de durabilité de l'alphabétisation (faible proportion d'adultes alphabétisés après six ans de primaire) que le bénéfice de l'enseignement non formel apparaît élevé.



... qui ne se traduisent pas forcément dans les comportements de santé

On associe souvent à l'alphabétisation une amélioration des comportements en matière, entre autres, de régulation des naissances et de santé. L'idée est donc de voir si les programmes d'alphabétisation et d'enseignement non formel ont un impact positif sur un certain nombre de variables ayant trait à ces domaines. Les résultats n'apportent pas de conclusion très claire sur ce point. Sur les différents plans considérés, les pratiques des bénéficiaires de l'enseignement non formel ne diffèrent en effet pas de façon nette de celles des personnes n'ayant bénéficié d'aucune formation. Lorsqu'un effet existe, il est souvent spécifique à un pays particulier, ce qui renvoie sans doute à la variabilité des contenus de l'enseignement non formel d'un pays à l'autre.

Ainsi, il apparaît que l'enseignement non formel permet surtout d'accéder à l'alphabétisation sans toutefois garantir à travers elle certaines des externalités qui y sont généralement associées. Il est également important de souligner la variété des résultats à laquelle correspond sans doute une variété des programmes, des objectifs, des modes d'organisation, des contextes et vraisemblablement des publics. Il y a donc une place dans le secteur de l'enseignement non formel pour des évaluations du type de celles conduites par le passé dans l'enseignement primaire.

2. Déterminants de la qualité et de la durabilité des acquis dans le domaine de l'alphabétisation des adultes : l'exemple du Maroc

Au Maroc, une analyse exploratoire des déterminants de la qualité des apprentissages dans les programmes d'alphabétisation a été conduite en 2004, basée sur les résultats obtenus par des stagiaires à des épreuves de connaissances administrées en fin de cycle. Cette étude souligne l'importance des opérateurs et surtout des formateurs dans la différenciation des résultats : contrairement à ce qui s'observe dans l'enseignement primaire, les caractéristiques individuelles des stagiaires jouent relativement peu en comparaison de celles des opérateurs et des formateurs. Par contre, l'analyse ne permet pas de déterminer les caractéristiques des formateurs les plus à même d'expliquer les fortes différences d'efficacité pédagogique constatées, c'est dire que ces différences ont sans doute une assez forte dimension personnelle (qualité personnelle d'enseignant, mais aussi degré de mobilisation) qui justifierait, compte tenu du poids de l'effet formateur dans la réussite des bénéficiaires, une régulation plus active (inspections/évaluations, plus grande transparence en matière de performances obtenues, etc.), voire une sélection renforcée (éventuellement a posteriori s'agissant de contrats annuels). Ces évaluations suivies d'une sélection pourraient constituer une stratégie plus efficace pour garantir de meilleurs résultats et une mobilisation accrue pour le secteur.

En tout état de cause, ces constats militent pour une professionnalisation du secteur et notamment la mise en œuvre d'évaluations solides qui apparaissent alors comme le préalable à la définition de politiques éducatives dans lesquelles l'enseignement non formel pourrait trouver une véritable place au profit de publics spécifiques exclus de l'enseignement formel.

C H A P I T R E 6

DAKAR +7
E D U C A T I O N P O U R T O U S E N A F R I Q U E

Soutenabilité financière du développement des enseignements secondaire et supérieur

L'augmentation du nombre d'élèves qui achèvent aujourd'hui le cycle primaire²⁰, combinée à leur volonté de poursuivre leurs études au-delà de ce cycle, crée de façon mécanique une pression sur les enseignements post-primaires. De plus, beaucoup d'arguments sont avancés pour justifier non seulement une extension de la scolarisation universelle à neuf ou dix années mais aussi pour permettre à un plus grand nombre de jeunes d'avoir accès à l'enseignement supérieur en Afrique.

La question alors est de savoir si les enseignements post-primaires en Afrique pourront répondre de façon favorable à une part importante de cette demande potentielle comme ils l'ont fait jusqu'à présent. Autrement dit, ces rythmes d'expansion sont-ils pertinents au regard des conditions d'enseignement observées aujourd'hui ? Sont-ils économiquement réalistes compte tenu des opportunités d'emploi offertes dans les secteurs productifs²¹ et des priorités nationales de développement d'autre part ? Sont-ils enfin soutenables financièrement et concrètement possibles étant donné le nombre de places à créer, d'enseignants à recruter et à former, quand bien même les ressources financières seraient disponibles ? Telles sont les questions auxquelles ce chapitre essaie de répondre, en fournissant des éléments factuels sur la base des dernières données disponibles.

20 En moyenne 80% d'élèves achevant le cycle primaire accèdent au 1er cycle du secondaire en 2005 contre à peine 60% en 1990.

21 cf. chapitre 7.

1. Le cas de l'enseignement secondaire général

Des rythmes élevés d'expansion de l'enseignement secondaire général, quels que soient les scénarios retenus²²

Sur la base des projections du taux d'achèvement du primaire en 2015 faites dans le chapitre 2 et en supposant que le taux de transition entre le primaire et le secondaire ainsi que les abandons et les redoublements dans le premier cycle du secondaire se maintiennent à leur valeur de 2005, les effectifs à scolariser dans ce cycle pour l'ensemble des 26²³ pays concernés passeraient de 8 millions en 2005 à 13,9 millions en 2015. **Même dans l'hypothèse de la non réalisation de la SPU en 2015, 11 des 26 pays pour lesquels cette simulation a été effectuée vont devoir multiplier au moins par deux, d'ici cette échéance, leur offre scolaire dans le secondaire, et ceci afin de scolariser leurs élèves dans les conditions de 2005.** Le Burkina Faso, le Niger et le Tchad devront plus que tripler leur offre scolaire. Sachant qu'en moyenne, les conditions de scolarisation en termes de places offertes et d'encadrement des élèves ne sont pas très satisfaisantes actuellement, ce résultat constitue un élément important à prendre en compte dans la réflexion sur les possibilités d'expansion du cycle. En supposant une augmentation progressive de la transition entre les deux cycles d'enseignement avec un objectif de 100% en 2015, et en maintenant par ailleurs constantes les valeurs du taux de rétention et de la proportion de redoublants à leur niveau de 2005, le nombre d'élèves à scolariser dans le cycle passerait à 20,4 millions, et à 22,4 millions dans le cas d'une amélioration de la rétention et d'une réduction des redoublements.

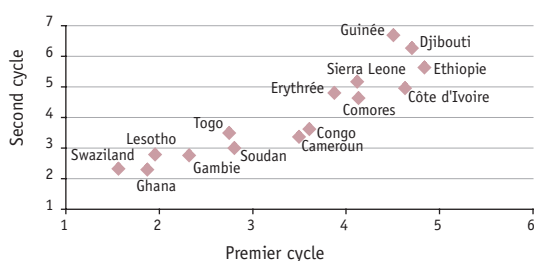
Dans l'hypothèse de la réalisation de la SPU en 2015, du maintien des valeurs du taux de transition entre le primaire et le secondaire, et des valeurs du taux de rétention et de la proportion des redoublants à leur valeur de 2005, **les effectifs à scolariser dans le 1^{er} cycle du secondaire pour l'ensemble des 29 pays passeraient de 9,1 millions en 2005 à 25,0 millions en 2015 soit un facteur multiplicatif de 2,8.** En augmentant ensuite de façon progressive la transition entre le primaire et le 1^{er} cycle du secondaire pour atteindre 100% en 2015, et en maintenant toujours constantes les valeurs du taux de rétention et de la proportion des redoublants, le nombre d'élèves à scolariser dans le cycle serait alors de 35,5 millions, ce qui impliquerait en moyenne un quadruplement de l'offre actuelle. Enfin, le nombre d'élèves à scolariser dans le cycle est estimé à 52,6 millions dans l'hypothèse de la réalisation d'une éducation universelle de neuf ou dix années en 2020. Ainsi, **une scolarisation universelle de neuf ou dix années à l'horizon 2020 impliquerait de multiplier en moyenne par 6, d'ici cette échéance, l'offre scolaire au 1^{er} cycle du secondaire dans les 29 pays.** Le Burkina Faso, le Burundi, la République Centrafricaine, le Tchad et le Niger devraient scolariser en moyenne dix fois plus d'élèves en 2020 qu'en 2005 afin d'assurer un secondaire universel à leur population (graphique 6.B). A l'inverse, des pays comme le Swaziland, le Ghana, la Gambie, le Lesotho et le Togo auront moins d'efforts à fournir mais ils devront tout de même multiplier par deux ou trois le nombre de places offertes (graphique 6.A).



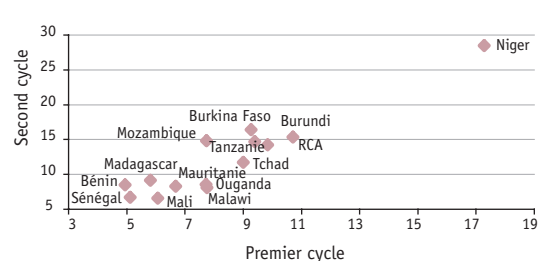
22 Dans le groupe de pays avec un taux d'achèvement inférieur à 75% en 2005.

23 L'analyse a été effectuée pour les pays ayant un taux d'achèvement du primaire inférieur à 75% pour lesquels des données complètes (année 2005 ou années proches) sont disponibles pour le primaire et pour l'ensemble des deux cycles du secondaire général, soit au total 29 pays d'Afrique subsaharienne. Ont été exclus le Cameroun et Madagascar (qui selon les projections effectuées dans le chapitre 2 atteindront la SPU en 2015) et la Sierra Leone en raison de fluctuations importantes observées dans l'accès et la rétention du cycle primaire durant les années récentes.

Graphique 6.A : Facteur multiplicatif du nombre d'élèves à scolariser inférieur à 5 dans le secondaire selon une hypothèse de la réalisation d'une éducation universelle de neuf ou dix années



Graphique 6.B : Facteur multiplicatif du nombre d'élèves à scolariser supérieur à 5 dans le secondaire selon une hypothèse de la réalisation d'une éducation universelle de neuf ou dix années



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

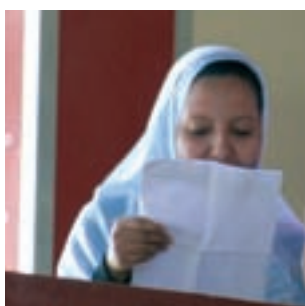
De tels rythmes d'expansions auront d'importantes conséquences financières

A la suite d'autres études, la traduction financière des scénarios envisagés montre à partir de différentes hypothèses sur l'évolution des agrégats macroéconomiques et les principaux éléments de politiques éducatives que la charge financière qu'il conviendrait d'assurer dans chacun des pays dépasse largement ce qui est soutenable avec des financements publics et ce quelle que soit la configuration envisagée pour le développement du secondaire.

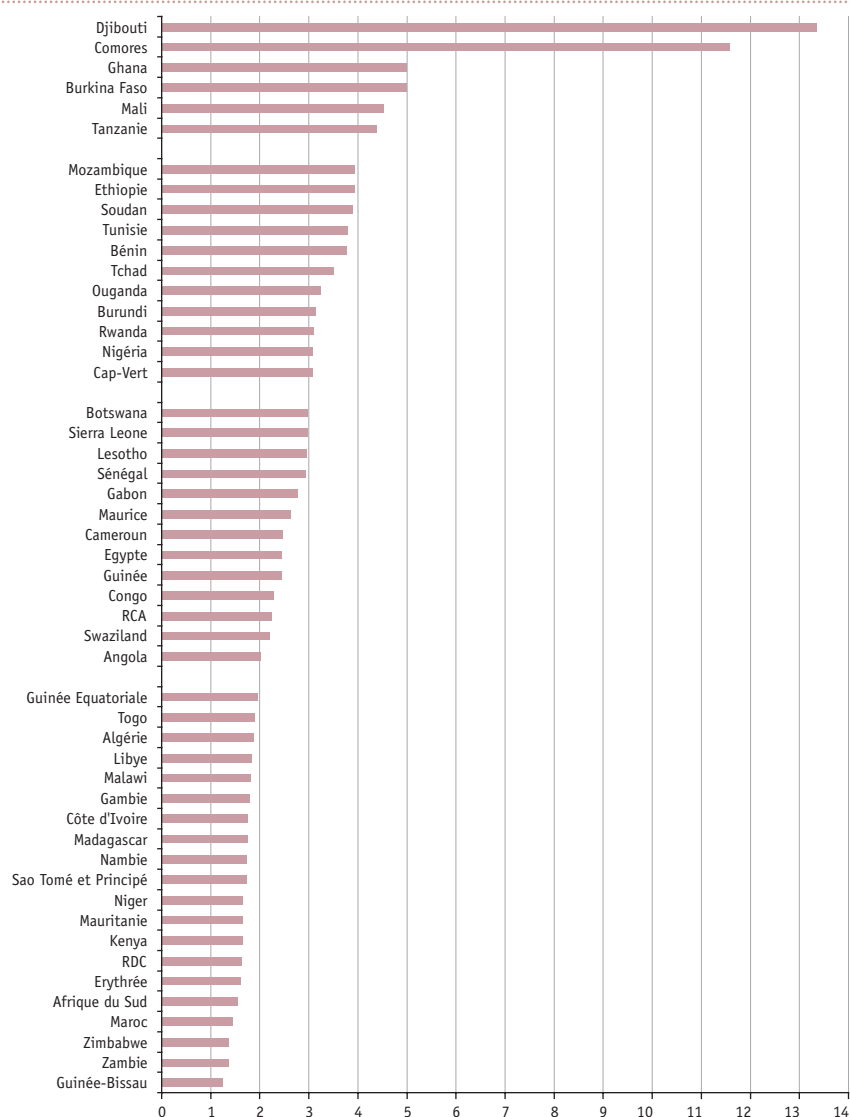
2. Le cas de l'enseignement supérieur

La demande pour l'enseignement supérieur africain est croissante et pourrait continuer de croître

Au niveau du continent, le nombre d'étudiants dans l'enseignement supérieur est passé de 5,6 à 8 millions entre 2000 et 2004, manifestant un rythme annuel moyen de croissance plus important qu'entre 1990 et 2000. Ainsi, on assiste clairement à une sensible élévation de la demande pour l'enseignement supérieur, à laquelle les dispositifs d'enseignement ont jusqu'alors répondu en « absorbant » chaque année un nombre croissant d'étudiants. En supposant que le rythme d'expansion à venir des effectifs du supérieur soit le même que celui observé entre 2000 et 2004, le nombre d'étudiants fera plus que doubler entre 2004 et 2015. Autrement dit, dans de telles conditions, environ 20 millions d'étudiants pourraient frapper aux portes de l'enseignement supérieur en Afrique en 2015 dont 9,4 millions dans les pays les plus pauvres de la région. La situation moyenne découlant de cette projection est cependant très différenciée d'un pays à un autre (graphique 6.C).



Graphique 6.C : Facteur d'augmentation du nombre d'étudiants dans l'enseignement supérieur africain entre 2004 et 2015, compte tenu des rythmes d'expansion actuels (simulations)



Source : Calculs à partir des données d'analyses sectorielles, de l'ISU et de la Banque mondiale

Pour 13 des 50 pays, on estime un besoin compris entre 2 et 3 fois le nombre actuel de places et pour 17 pays, la demande potentielle pour l'enseignement supérieur devrait être encore plus forte si les tendances actuelles devaient se poursuivre : le nombre d'étudiants en 2015 pourrait être 3 fois plus élevé qu'il ne l'est aujourd'hui. Pour ces pays, si les rythmes de croissance actuels venaient à se maintenir, cette évolution conduirait à une véritable « explosion » de la demande sociale pour l'enseignement supérieur.

Les rythmes d'expansion actuels ne seront pas soutenables financièrement dans de nombreux pays...

Pour proposer une évaluation sommaire de la viabilité financière des perspectives d'expansion de l'enseignement supérieur en Afrique, des simulations ont été réalisées pour les 30 pays africains pour lesquels l'information nécessaire est disponible, en faisant des hypothèses sur les ressources publiques nationales susceptibles d'être mobilisées en faveur de l'enseignement supérieur et sur les coûts totaux (de fonctionnement et d'investissement) nécessaires à l'expansion des systèmes. En outre, il a été supposé que les dispositifs d'enseignement répondront favorablement à la demande potentielle qui a été estimée précédemment. Ces simulations montrent que **le maintien des rythmes d'expansion actuels représentera un énorme défi pour la plupart des pays**. Le besoin en financement annuel moyen pour l'ensemble des 30 pays varie entre 515 et 583 millions de dollars par an entre 2005 et 2015, selon les modalités de financement. Ce qui montre qu'à l'échelle des 30 pays, dans leur ensemble, **les hypothèses alternatives concernant la mobilisation des ressources publiques pour l'enseignement supérieur ont une influence limitée sur le déficit financier**.

L'ampleur du besoin en financement incite à réfléchir à d'autres alternatives de financement et à considérer d'autres modèles d'expansion. Les marges de manœuvres financières seront cependant étroites dans de nombreux pays. L'enseignement supérieur est en effet en concurrence avec les autres niveaux d'enseignement dans l'appropriation des ressources publiques et, dans certains d'entre eux, les besoins engendrés par les nécessaires progrès vers la SPU conduiront à contenir, voire à réduire, la priorité relative pour l'enseignement supérieur dans les pays où celle-ci est relativement élevée. Cela suggère que **les pays devront engager des politiques très ambitieuses pour éviter une dégradation des conditions d'enseignement et de la qualité des services offerts dans leur enseignement supérieur**, telles que la maîtrise des effectifs par une gestion quantitative des flux à l'entrée et dans les dispositifs d'enseignement, la maîtrise des coûts de production des services tout en maintenant voire améliorant la qualité des services offerts, le développement du secteur privé, le transfert d'une partie des coûts aux étudiants ou encore la mise en place de mesures incitatives autorisant les établissements publics à développer des activités génératrices de revenus.

...et interrogent sur la capacité physique des pays à répondre à cette demande

Outre les besoins budgétaires pour le fonctionnement des structures, **la forte augmentation du nombre d'étudiants nécessitera également la formation d'un nombre très élevé d'enseignants qualifiés et des investissements très importants**. Concernant les besoins en enseignants, on estime que, sur la base d'un taux d'encadrement moyen constant de 1 enseignant pour 23 étudiants²⁴, les besoins en enseignants devraient passer d'environ 56 000 à 142 000 entre 2004 et 2015 pour l'ensemble des 30 pays considérés. Autrement dit, **entre 2004 et 2015, il sera nécessaire de former deux fois plus d'enseignants qu'entre 1990 et 2004**. Cette contrainte physique est en fait sous-estimée si l'on considère que les taux d'encadrement sont déjà, dans de nombreux pays, défavorables à un enseignement de qualité et si l'on vise à une certaine représentation dans les universités d'enseignants de rang magistral. Ensuite, l'expansion des systèmes nécessitera des investissements importants en vue d'augmenter la capacité d'accueil des établissements existants (salles de cours, bibliothèques, laboratoires, ateliers, amphithéâtres, ...) ou de les déconcentrer (construire et équiper des structures pédagogiques et administratives nouvelles).

²⁴ Valeur moyenne pour un échantillon de 23 pays africains en 2003 (cf. Brossard M., Foko B., 2007, Coût et financement de l'enseignement supérieur en Afrique francophone, Banque mondiale, Série Développement Humain de la Région Afrique, Washington DC).

En conclusion, ce chapitre montre que la forte augmentation de la demande potentielle d'éducation pour les niveaux d'enseignement post-primaires est source d'énormes défis physiques et financiers auxquels devraient faire face de nombreux pays de la région, notamment ceux parmi les plus pauvres et où on anticipe des progrès significatifs vers la SPU. L'ampleur de ces défis est d'autant plus grande que l'on souhaite que la croissance des effectifs des enseignements post-primaires ne se fasse pas aux dépens des conditions d'enseignement, comme cela a beaucoup été le cas jusqu'à présent. Face à ces différentes contraintes, plusieurs leviers sont envisageables pour bâtir des systèmes d'enseignement post-primaires financièrement soutenables et socialement réalistes. La maîtrise des flux d'élèves/étudiants et la considération de modes alternatifs de fourniture des services éducatifs en sont les principaux.



C H A P I T R E 7

DAKAR +7
E D U C A T I O N P O U R T O U S E N A F R I Q U E

Soutenabilité sociale et économique du développement des enseignements post-primaires

La question de la soutenabilité économique et sociale des enseignements post-primaires renvoie directement à celle de leurs rendements individuels et sociaux. La reconnaissance de l'enseignement primaire comme un droit fondamental et les forts bénéfices collectifs qu'il génère garantissent la convergence des intérêts individuels et de l'intérêt collectif dans la poursuite de la scolarisation primaire universelle. En dehors du premier cycle du secondaire, cette convergence au niveau des autres niveaux d'enseignements n'est pas forcément assurée : les externalités sociales qui caractérisent l'élévation du niveau d'éducation sont en grande partie marginales en regard de celles déjà associées à la diffusion d'une scolarisation de neuf ou de dix années ; les bénéfices économiques, quant à eux, dépendent de façon cruciale de l'insertion professionnelle des sortants du système éducatif et donc de l'ajustement en quantité et en qualité du nombre de diplômés des différents niveaux et filières d'enseignement aux besoins de l'économie. Cet ajustement est lui-même délicat à obtenir : les prévisions en ce domaine demeurent extrêmement incertaines et les comportements individuels ne garantissent pas systématiquement l'atteinte d'objectifs collectifs.

1. Les caractéristiques de l'investissement éducatif, ses conséquences sur la demande et le financement de l'éducation

Les théories économiques de l'éducation offrent aujourd'hui encore un cadre conceptuel utile à une discussion de l'évolution des politiques éducatives publiques, notamment dans les pays en développement où le poids des contraintes financières doit conduire à la plus grande vigilance quant à la gestion des activités collectives. Loin de la conception traditionnelle d'un « marché de l'éducation » retrouvant naturellement l'équilibre après une période de crise, ces théories annoncent la possibilité de déséquilibres durables et le développement d'une dynamique d'inflation des diplômes, déjà observable dans de nombreux pays. Ces théories annoncent que la rationalité des comportements individuels peut s'opposer à la satisfaction des objectifs collectifs :

i) à bénéfices attendus égaux, les rendements de l'éducation peuvent varier fortement dès lors que les individus font face à des coûts différents : les capacités de financement des coûts directs d'éducation sont inégales entre riches et pauvres, les coûts d'opportunités diffèrent entre urbains et ruraux, entre garçons et filles, etc. Pour des raisons évidentes d'équité, mais aussi d'efficacité, la collectivité peut ne pas se satisfaire de ces situations et décider d'ajuster en conséquence ses aides de manière à compenser une partie des coûts à la charge des individus appartenant à ces différents groupes pour lesquels l'investissement éducatif est moins rentable ;



ii) le rendement de l'éducation est une mesure relative qui dépend à la fois des perspectives de gains mais aussi des revenus auxquels on renonce pendant que l'on s'éduque.

Dans ce cadre, une dégradation de la situation de l'emploi n'entraîne pas automatiquement une baisse de la demande d'éducation, et donc un retour rapide à l'équilibre. Si cette dégradation, comme c'est souvent le cas, affecte davantage les moins diplômés, le rendement individuel de l'investissement éducatif peut même augmenter et alimenter ainsi une poursuite d'études et une inflation des diplômes peu profitables à la collectivité ;

iii) la prise en charge d'une partie du coût de l'éducation par la collectivité (gratuité, bourses, etc.) affecte également le rendement et donc les comportements. La stratégie de certains étudiants cherchant à prolonger le plus longtemps possible leur séjour à l'université en exploitant complètement et judicieusement les règlements sur les redoublements autorisés, souligne jusqu'à la caricature cette possibilité de divorce entre rationalité individuelle et intérêt de la collectivité ;

iv) enfin, l'incorporation du capital humain à la personne constitue évidemment un autre élément à prendre en compte dans le financement collectif de l'investissement éducatif. Elle a pour corollaire une mobilité qui peut s'exprimer dès lors qu'il existe des opportunités de bénéfices plus importants hors du marché national. La « fuite des cerveaux » en constitue l'illustration la plus visible.

On vérifie avec ces quelques exemples que la régulation des déséquilibres sur le « marché de l'éducation » n'est pas automatique et passe éventuellement par un ajustement du financement public.

2. Quels sont les effets sociaux spécifiques aux enseignements post-primaires ?

Les effets sociaux de l'éducation peuvent concerner des dimensions variées telles que la santé, la mortalité, la vie civique, les choix politiques, les comportements en matière de régulation des naissances, etc. Parmi ces domaines d'impact potentiels, certains ne sont pas facilement mesurables mais il est néanmoins possible d'explorer les différentes dimensions pour lesquelles des données sont disponibles pour avoir une idée de ce qu'apporte spécifiquement chaque niveau éducatif sur le plan social.

Des données concernant la durabilité de l'alphabétisation et les comportements maternels en matière de santé et de régulation des naissances²⁵ ont déjà été présentées dans le rapport publié par le BREDa en 2005. Elles montraient clairement que ces effets étaient croissants avec le niveau d'éducation, mais surtout qu'un grand nombre d'entre eux étaient présents dès lors que les mères avaient bénéficié d'une scolarisation primaire complète. L'exemple du Mali illustre ces résultats. Pour faire ressortir la contribution de chaque niveau d'enseignement à chacun des comportements ou résultats sociaux analysés, nous avons procédé à une décomposition (en pourcentage) de l'écart entre la probabilité d'occurrence du comportement pour les personnes les plus éduquées (celles ayant fréquenté l'enseignement supérieur) et celle des moins éduquées (celles n'ayant reçu aucune formation).

Tableau 7.A : Mesure consolidée de l'impact social à l'âge adulte des différents niveaux éducatifs sur une variété de dimensions sociales au Mali

Domaine d'impact	Ecart entre sans instruction et primaire complet	Ecart entre primaire complet et secondaire premier cycle complet	Ecart entre secondaire premier cycle complet et secondaire second cycle complet	Ecart entre secondaire second cycle complet et supérieur	Total
Alphabétisation	46	49	5	0	100
Risque de pauvreté relative	38	32	22	8	100
Accès des enfants à l'école	53	21	16	10	100
Population	28	21	24	27	100
Age à la première naissance	16	20	28	36	100
Espacement des naissances	40	20	20	20	100
Usage méthode contraceptive	41	23	21	15	100
Nombre total de naissances	16	20	28	36	100
Santé maternelle	52	20	16	12	100
Consultations prénatales	66	18	10	6	100
Vaccination avant accouchement	50	21	17	12	100
Naissance assistée pers. moderne	40	23	20	17	100
Santé et mortalité de l'enfant	52	18	16	14	100
Vaccinations complètes	35	20	22	23	100
Prise de vitamine A	94	6	0	0	100
Mortalité avant 5 ans	26	27	27	20	100
Score global	43	23	18	16	100

²⁵ A partir de données sur le Cameroun, la Côte d'Ivoire, la Guinée, le Niger et le Tchad.

Source : Pôle de Dakar à partir de l'enquête EDS de 2001

Sur l'ensemble des dimensions sociales abordées ici et en donnant à chacune une importance identique, on voit, même si la démarche est grossière, que le primaire et le 1er cycle du secondaire sont les niveaux d'éducation qui génèrent les impacts sociaux les plus manifestes. Au total, un peu plus de 50% des effets sociaux de l'éducation sont déjà obtenus avec les six années du primaire. Ce chiffre est plus élevé pour les variables de santé (plus de 60%) et un peu moindre pour l'impact sur les variables de population (un peu moins de 40%).

3. L'accès à l'emploi des sortants des systèmes éducatifs en Afrique

Les besoins de l'économie en travail qualifié dépendent de la structure de l'économie, notamment de l'importance relative des secteurs rural, informel et moderne et du dynamisme de chacun de ces secteurs. La prise en compte du contexte national de l'emploi est donc un élément essentiel de la définition des politiques éducatives. Les données manquent pour rendre compte précisément de la situation de l'emploi dans les pays africains. On est conduit à mobiliser un ensemble d'éléments relativement disparates, incomplets, qui suggèrent cependant qu'il existe d'ores et déjà de profonds déséquilibres, tant quantitatifs que qualitatifs, entre les sorties des niveaux d'enseignement les plus élevés et les capacités d'absorption des économies. La disponibilité des résultats d'enquêtes réalisées par AFRISTAT et DIAL dans les grandes villes de sept pays d'Afrique de l'Ouest fournissent cependant des indications précieuses sur ces différents plans.

Le taux de chômage est un indicateur très imprécis des déséquilibres sur les marchés de l'emploi en Afrique. Il est plus pertinent dans cette perspective d'avoir recours à la notion de sous-emploi. Le tableau 7.B présente les principaux indicateurs de sous-emploi dans les sept capitales. Si les différentes composantes du sous-emploi (chômage, sous-emploi visible, sous-emploi invisible) sont agrégées pour obtenir un indicateur synthétique de sous-emploi, on obtient un taux de sous-emploi global de 67,1%, soit environ 2,7 millions de personnes sur plus de 4 millions d'actifs. Ces indicateurs suggèrent donc d'importantes difficultés d'emploi sur le continent, dont d'autres données montrent qu'elles ne s'expliquent en rien par des prétentions salariales trop élevées des jeunes demandeurs d'emplois.

Tableau 7.B : La mesure des différentes composantes du sous-emploi dans les capitales de l'Afrique de l'Ouest

	Cotonou	Ouagadougou	Abidjan	Bamako	Niamey	Dakar	Lomé	Ensemble
Taux de chômage BIT	5,5	15,4	13,5	7,1	13,1	11,7	8,2	11,4
Taux de chômage au sens large	6,8	22,4	15,8	12,5	23,3	18,9	11,2	15,9
Sous-emploi visible % du travail hebdomadaire inférieur à 35h	13,4	10,6	12,6	17,1	16,0	16,2	17,1	14,3
Sous-emploi invisible % d'actifs occupés ayant un salaire horaire inférieur au salaire minimum légal	61,1	66,5	53,2	45,4	51,1	57,8	55,8	55,2
Sous-emploi invisible % d'actifs occupés ayant un salaire mensuel inférieur au SMIG mensuel	54,9	61,3	49,9	43,9	45,3	53,6	49,0	51,1
Revenu minimum mensuel en FCFA	25 000	27 080	36 000	22 000	22 000	39 000	13 800	

Source : Enquêtes 1-2-3 du projet PARSTAT, 2001-2003, DIAL, AFRISTAT, Union européenne, Instituts Nationaux de Statistiques. Calculs de DIAL

De façon paradoxale, les difficultés d'insertion qui affectent les jeunes en Afrique concernent plus particulièrement les plus diplômés. En outre, la participation des jeunes actifs les plus éduqués au secteur moderne n'est pas systématiquement associée à l'occupation d'un emploi qualifié. Dans les enquêtes réalisées par AFRISTAT et DIAL, on observe que la part des jeunes actifs éduqués occupant un emploi non-qualifié varie d'un minimum de 17,6% (Bamako) à un maximum de 61,3% (Kinshasa), et est supérieure à 25% (soit le quart des plus éduqués du secteur moderne) dans 7 villes sur 11. La situation des diplômés du supérieur est en moyenne plutôt meilleure de ce point de vue que celle des diplômés de l'enseignement secondaire général et technique même si, de façon quasi systématique, environ 10% des titulaires d'un diplôme supérieur occupent un emploi non qualifié. A de rares exceptions près (Bamako, Niamey), la possession d'un diplôme technique plutôt qu'un diplôme secondaire général ne garantit pas l'accès plus fréquent aux emplois qualifiés du secteur moderne.

On peut avoir une autre image de ce déclassement en construisant une mesure de l'adéquation de l'emploi occupé en regard du niveau d'éducation atteint. Par exemple, au Congo en 2005, 80% des actifs occupés âgés de 25 à 34 ans et ayant un niveau d'études supérieures étaient surqualifiés par rapport à l'emploi occupé. La comparaison des stocks d'emplois et des sortants du système éducatif par niveau d'éducation permet d'illustrer ces déséquilibres. Dans quatre capitales sur six, le nombre de primo demandeurs d'emploi sortant de l'enseignement supérieur équivaut au moins au quart du stock d'emplois de cadres.

4. La contribution des niveaux d'éducation à la croissance économique

Pour instruire d'éventuels arbitrages intrasectoriels, il convient d'analyser la contribution marginale de chaque niveau d'éducation à la croissance et au développement. Pour cela il est nécessaire de réunir des données comparatives internationales permettant de mesurer sur une période suffisante la contribution de l'éducation, et de chacun des niveaux d'enseignement, au développement économique des pays. Dans cette perspective Foko et Brossard (2007)²⁶ ont étudié un échantillon d'une centaine de pays à divers stades de développement entre 1970 et 2003. Dans cette recherche, le niveau moyen d'études de la population en début de période et la couverture scolaire aux différents niveaux d'enseignement se sont révélés positivement corrélés à la performance macroéconomique ultérieure pour l'ensemble des pays considérés. Par exemple, à autres caractéristiques comparables (notamment le taux d'investissement dans les infrastructures et les secteurs productifs), les pays dont la population active avait une année de scolarisation de plus que la moyenne en 1970 ont obtenu un supplément de 0,2 points de croissance du PIB réel par habitant dans les 30 années qui ont suivies (soit un revenu par habitant de 6 à 7% plus élevé en 2003).

L'examen de la contribution spécifique des différents niveaux d'éducation à la croissance économique fait ressortir que celles du primaire et du secondaire sont statistiquement significatives. La contribution de l'enseignement supérieur est positive mais non significative, ce qui suggère qu'un développement « précoce » de l'enseignement supérieur n'est pas nécessairement un atout pour la croissance économique. Il paraît donc utile de tenir compte du contexte dans lequel la main-d'œuvre hautement qualifiée est utilisée (opportunités d'emplois productifs, taille du secteur structuré, structure productive du pays, etc.).

Ces résultats moyens valent-ils dans tous les pays comme le suggèrent les modèles de croissance dits d'innovation-imitation qui reposent sur le principe selon lequel l'éducation pourrait avoir un effet différencié sur la croissance économique, par la recherche-innovation dans les pays riches (justifiant un investissement dans les hauts niveaux de formation) et par

26 Foko B., Brossard M., 2007, « Couverture scolaire des années 1970 et impact sur la croissance économique entre 1970 et 2003 », UNESCO-BREDA, Document de travail du Pôle d'Analyse Sectorielle en Education, Dakar.

le rattrapage technologique dans les pays pauvres (investissement dans l'enseignement primaire et secondaire) ? Le tableau 7.C présente une synthèse de l'ampleur des effets du capital humain des années 1970 sur la croissance économique ultérieure en regard du niveau de revenu en début de période. Ces résultats confirment nettement l'existence d'investissements éducatifs privilégiés en regard des niveaux de développement.

Tableau 7.C : Appréciation qualitative de l'impact du niveau initial d'éducation sur la croissance économique entre 1970 et 2003

Niveau d'éducation en 1970	Niveau de revenu en 1970			Ensemble des pays
	Faibles revenus	Revenus intermédiaires	Revenus élevés	
Primaire	+++	0	0	+++
Secondaire	0	+++	0	+++
Supérieur	0	0	+++	+
Couverture moyenne des systèmes éducatifs (Espérance de vie scolaire)	++++	+++	++	++

Source : Foko et Brossard (2007)

Un signe « + » indique l'existence d'une contribution marginale positive à la croissance économique. Leur nombre en indique l'intensité. Un « 0 » indique une contribution marginale positive mais non significative.

La relative inadéquation des enseignements post-primaires en termes de contenus, de qualité et de flux est à rapprocher de ces résultats concernant l'impact de l'investissement dans les différents niveaux éducatifs en termes de croissance économique. Très clairement, la croissance des pays à faible revenu dépend d'abord des efforts consentis dans l'enseignement primaire, ensuite dans le premier cycle de l'enseignement secondaire, mais ne profite pas directement de ceux consentis dans les autres niveaux. Pour ces pays, parmi les plus pauvres, la réforme des enseignements post-primaires, dont les contenus sont peu adaptés et la qualité parfois discutable, et qui ne permettent pas à une large majorité des jeunes qui en ont bénéficié de s'insérer rapidement, est une nécessité qui va bien au-delà de la question de l'accueil des futurs sortants de l'enseignement primaire.



C H A P I T R E 8

DAKAR +7
E D U C A T I O N P O U R T O U S E N A F R I Q U E

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

Le panorama actualisé et documenté de la situation des systèmes éducatifs africains dressé tout au long des sept chapitres précédents fait apparaître de réelles réussites mais aussi de nouveaux défis que les Etats et la communauté internationale auront à relever dans les prochaines années. **La consolidation de la marche vers la SPU constitue à n'en pas douter le premier défi à relever.** Elle concerne, pour de nombreux pays, le maintien de l'objectif lui-même, la nécessaire amélioration de la qualité des apprentissages, mais aussi la nécessité pour la communauté internationale de tenir et amplifier ses engagements financiers. **Le second défi concerne la 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. **La gestion de la régulation des flux et du financement au sein de politiques définies pour l'ensemble du secteur éducatif constitue le troisième défi à relever.** 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 ces plans, il est évidemment difficile de proposer un cadre d'action identique pour tous les pays. 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.**

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

Pour de nombreux pays la confirmation et la consolidation des objectifs quantitatifs de la SPU demeurent des objectifs prioritaires. Les 15 pays dont on peut penser qu'ils seront au rendez vous de 2015 doivent maintenir le cap et résorber les dernières difficultés rencontrées en termes de rétention. 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. Pour eux, le recours à des diagnostics sectoriels solides et récurrents visant à mieux caractériser les freins rencontrés en termes d'admission et de rétention apparaît donc nécessaire en amont de toute définition ou révision de la politique sectorielle. 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. Dans ce cas, les efforts accomplis doivent avant tout être pérennisés pour assurer une expansion régulière des systèmes, avant de cibler des objectifs plus ambitieux.

Pour les pays pour lesquels on dispose de données SACMEQ, comme pour ceux ayant participé aux évaluations PASEC, une large majorité est éloignée d'un minimum souhaitable d'acquis scolaires au terme de cinq à six années de scolarité, y compris des pays proches de la scolarisation universelle. **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 éducatifs.** La nécessité d'enquêtes permettant la comparaison entre pays n'est plus contestée. La mise en place d'une enquête de ce type au niveau continental, avec des points de comparaisons ancrés sur des enquêtes internationales, devrait constituer l'une des priorités en matière de suivi de la qualité des apprentissages. Le développement de systèmes nationaux d'évaluation devrait également être appuyé. La solution la plus efficace à moindre coût serait d'utiliser les informations produites par les examens nationaux en veillant à ce que les résultats obtenus soient utilisées dans le fonctionnement quotidien du système éducatif.

Enfin, une remobilisation des bailleurs de fonds pour l'atteinte d'une SPU de qualité est nécessaire. Si la mobilisation de la communauté internationale en faveur de la SPU a été importante après le Forum de Dakar, les promesses sont loin d'avoir été tenues et un certain ralentissement est même récemment perceptible. Une remobilisation des partenaires techniques et financiers est nécessaire, y compris pour l'initiative Fast Track, qui symbolise à elle seule les nouvelles formes d'aide.

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

Une réforme des enseignements post-primaires s'inscrivant dans les contextes nationaux est nécessaire. Il s'agit de proposer de véritables **politiques globales** du système éducatif permettant à la fois l'atteinte d'une scolarisation primaire universelle de qualité, le développement d'un large secteur de formation professionnelle répondant à la nécessité d'insertion des jeunes sur le marché du travail, et surtout redonnant du sens à des enseignements secondaire (général) et supérieur parfois très éloignés des standards internationaux.

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. Cette stratégie, au-delà d'un simple allongement de la durée de l'éducation primaire, implique une réelle extension des apprentissages et une redéfinition importante des curricula qui devront 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, moins axées sur des savoirs que sur des attitudes et des compétences transversales.

Le rapport a mis en évidence l'urgence d'une réforme du secteur des enseignements techniques et professionnels. Cette réforme 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, à l'insertion des individus sortants du primaire et au traitement efficace de l'exclusion. A plus long terme, dans la perspective d'une éducation de base incluant le premier cycle du secondaire, c'est à la fin de ce cycle 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'enseignements et formations techniques et professionnels (EFTP) plus spécifiques. **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. 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.** Les interactions indispensables entre l'EFTP et le marché du travail nécessitent de travailler à la structuration des branches professionnelles porteuses d'emploi. Ces initiatives 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.

La réforme de l'enseignement secondaire général et de l'enseignement supérieur doit être très ambitieuse. Le second cycle de l'enseignement secondaire devrait avoir pour vocation de préparer les élèves à un enseignement supérieur de qualité internationale. **Les contraintes de financement et de débouchés imposent à ces deux niveaux de mettre l'accent sur la qualité plutôt que sur la quantité.** Cela suppose de revoir fondamentalement la configuration actuelle du second cycle de l'enseignement secondaire, de l'orienter vers plus d'enseignements scientifiques et technologiques et de définir des principes de sélection socialement acceptables. Au niveau de l'enseignement supérieur, le succès de la revitalisation que propose la nouvelle décennie pour l'éducation de l'Union Africaine (2006-2015) sera conditionné à la définition de meilleurs critères de sélection et d'orientation des étudiants et à une amélioration importante de la qualité des services offerts.

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, etc.). 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 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 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.

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

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 et supérieur au rythme et aux coûts actuels. S'il importe, comme le suggère le rapport de la 3ème 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 aussi 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. 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. 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. Elles ne devraient concerner que le second cycle de l'enseignement secondaire 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. Il est impératif d'intégrer à une telle réforme du financement des actions visant à promouvoir l'équité. 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 car elle conduit aujourd'hui à une redistribution inversée qui bénéficie d'abord à ceux qui profitent le plus du système éducatif, majoritairement issus des milieux socio-économiques les plus favorisés. 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 aux 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.

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, du 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.

Une extension du champ des 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. 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. La définition de politiques efficaces en matière d'enseignement post-primaire repose également 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.

Les politiques sectorielles qui devront être engagées impliquent de nouveaux niveaux d'arbitrages et une volonté politique forte qui s'appuiera nécessairement sur un renouvellement du dialogue social. 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 ; ils n'en seront pas moins insuffisants si les pratiques qu'ils ont favorisées devaient rester dans leur configuration actuelle. 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.

D'une manière générale, la qualité du dialogue et des réformes est très dépendante de la réunion d'éléments solides permettant d'appuyer les changements envisagés.

Cet urgent besoin d'éléments factuels se heurte sans doute à l'évolution des modalités d'intervention des partenaires techniques et financiers (PTF) et notamment du passage à l'aide programme qui réduit la mise à disposition de ressources analytiques (personnels techniques, financement d'études, etc.). 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. Le renforcement technique des coordinations de PTF pourrait donc constituer un enjeu majeur dans ce nouveau contexte.

Dans cette évolution et face à ces nouveaux objectifs, les mécanismes de promotion, de coordination et de suivi de l'EPT devront nécessairement évoluer. Dans certains pays, la coordination nationale EPT a été la cheville ouvrière des nouveaux processus (approche programme, analyse sectorielle, plans sectoriels) qui gouvernent la mise en œuvre des politiques réelles d'éducation. Dans beaucoup d'autres, parce qu'elle n'était pas la pièce maîtresse dans les structures gouvernementales d'élaboration et de suivi des politiques éducatives, elle s'est trouvée en déphasage et en déconnexion avec les mécanismes effectivement opératoires. Les pays ont laissé s'opérer une sédimentation de structures et le moment est venu de reconsidérer l'intérêt de certaines d'entre elles.

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, ils 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.

Au niveau régional, l'Union Africaine peine à mettre en œuvre et suivre la Décennie de l'Éducation en Afrique. Le mécanisme reposant sur les communautés économiques régionales n'a pas fonctionné. Il est sans conteste légitime que l'UA ait des objectifs en matière d'éducation, mais elle ne semble pas avoir encore trouvé le moyen d'exercer auprès des pays l'influence politique nécessaire, ni avoir été techniquement en situation d'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.

Enfin, **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.





Education Pour Tous



Bureau Régional pour l'Education en Afrique



Pôle de Dakar
ANALYSE SECTORIELLE EN EDUCATION