

EPT > REPERES POUR L'ACTION

Education Pour Tous  
en Afrique

## Nota Bene

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

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

## Sources de données :

### > Données de scolarisation

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

### > Données financières

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

### > Données d'enquête

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

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

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

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

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

ISBN 92-9091-086-0  
© UNESCO 2005

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

Conception > réalisation graphique et impression :  
Polykrome, Dakar  
[www.polykrome.sn](http://www.polykrome.sn)

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



Bureau Régional pour l'Education en Afrique  
[www.dakar.unesco.org](http://www.dakar.unesco.org)

*Pôle de Dakar*  
ANALYSE SECTORIELLE EN EDUCATION

[www.poledakar.org](http://www.poledakar.org)

## Avant-Propos

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

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

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

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

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

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

## Les auteurs

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

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

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

Pour le Pôle de Dakar >

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

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

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

Pour le CREFEME de Rabat >

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

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

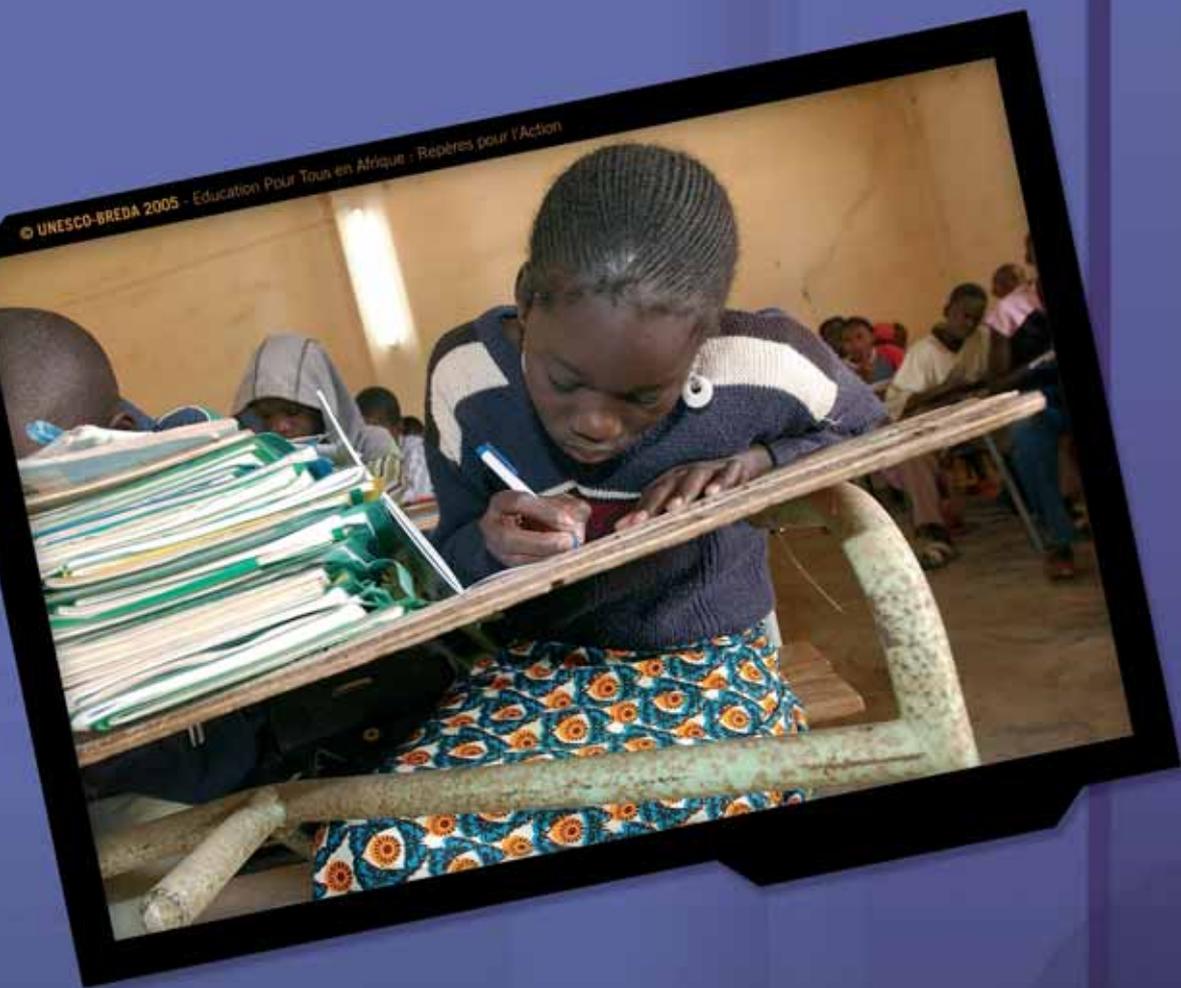


## Remerciements

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

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

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



# sommaire

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **FICHES PAYS** **173**

### **COMMENT LIRE LES PROFILS PAYS ?** **174**

### **COMMENT LIRE LES PYRAMIDES EDUCATIVES ?** **178**

### **TABLEAUX STATISTIQUES RECAPITULATIFS** **287**

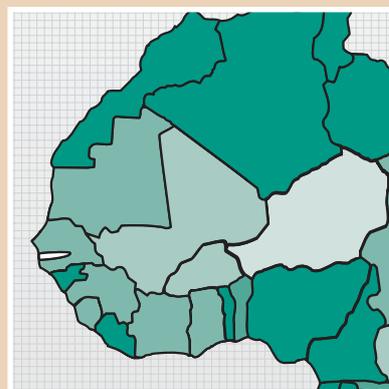
### **LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES** **293**

### **BIBLIOGRAPHIE** **296**

# › Liste des illustrations

## › Cartes

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



## › Encadrés

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

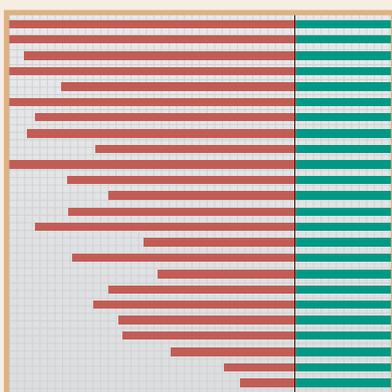
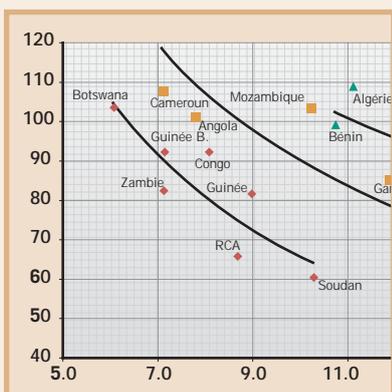
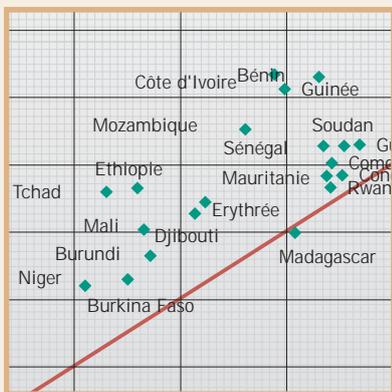
Deux approches s'opposent pour décrire le mécanisme par lequel l'éducation contribue à la création de richesses.

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

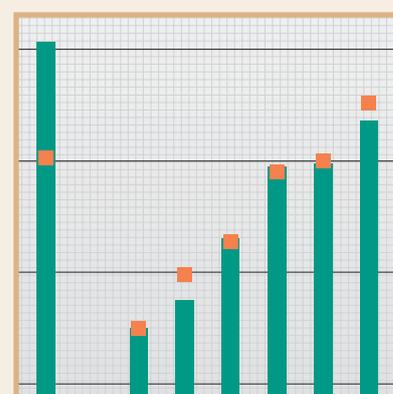
› L'autre approche considère que **l'éducation est au cœur de phénomènes dynamiques d'apprentissage.**

## > Graphiques

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

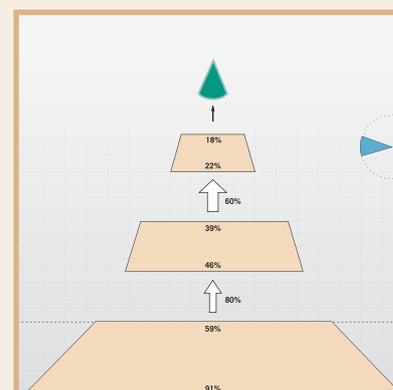


Graphique 2.24 : Evolution du taux de transition 1 <sup>er</sup> cycle > 2 <sup>nd</sup> cycle du secondaire entre 1995/96 et 2002/03 (ou années proches)	103
Graphique 2.25 : Taux de rétention au 1 <sup>er</sup> cycle du secondaire et taux de transition 1 <sup>er</sup> cycle > 2 <sup>nd</sup> cycle du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



## > Schémas

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



## › Tableaux

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



## > éditorial

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Lalla Aicha Ben Barka

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

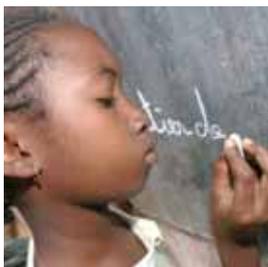
# Résumé exécutif

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



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

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



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

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



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

Trois types de «repères» jalonnent le document :

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

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

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

<sup>3</sup> Berthélémy et Arestoff (2002) Psacharopoulos et Patrinos (2002) entre autres.

duit par un développement harmonieux du système éducatif. C'est à cette fin qu'est dressé un **état des lieux des scolarisations en Afrique et des tendances** qui se dessinent, à partir des chiffres les plus récents disponibles<sup>2</sup>, notamment au regard de l'atteinte de la scolarisation primaire universelle à l'horizon 2015.

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

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

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

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

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

La démonstration s'opère en deux temps.

**D'un point de vue économique**, ainsi que le démontrent de récentes recherches<sup>3</sup>, l'éducation apparaît comme une condition du décollage économique, sous réserve d'atteindre un «seuil critique» de population éduquée. Cette exigence appelle donc des politiques éducatives ambitieuses, pour permettre le changement d'échelle requis dans le développement jusqu'à présent encore trop progressif des systèmes éducatifs.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2. Etat des lieux et dynamiques des systèmes éducatifs

### 2.1. Des évolutions différenciées selon les cycles

#### Des progrès sur le primaire encore loin d'être décisifs

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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



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



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



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

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

d'achèvement du cycle primaire). Ces projections permettent de **classer 34 pays africains n'ayant pas atteint la SPU en 2002/03<sup>5</sup> selon leurs chances d'y parvenir en 2015 : selon cette méthode, 31 d'entre eux n'atteindront pas la SPU en 2015, dont 25 resteront sous la barre des 75% de taux d'achèvement**. Ces résultats sont préoccupants dans la mesure où ils laissent ces mêmes pays en deçà du seuil décisif à partir duquel les bénéfices économiques et sociaux peuvent pleinement se réaliser ce qui se traduit aussi par une moindre efficacité de la dépense publique d'éducation.

### 2.3. De nouveaux outils d'analyse

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

Pour appréhender de façon synthétique chaque situation nationale, un indice, appelé indice africain **Education pour tous + (EPT+)** a été fabriqué à partir des quatre dimensions les plus aisément quantifiables et comparables des objectifs de Dakar (alphabétisation, scolarisation primaire complète, parité, qualité<sup>6</sup>), et qui peuvent être schématisées par un losange dans chaque fiche (plus le losange est rempli plus le pays est proche de ces objectifs EPT).

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

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

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

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

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

### 3.1. Mobiliser suffisamment de ressources publiques pour le secteur éducatif

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

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

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

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

#### Les marges de manoeuvre au sein des grands arbitrages de politique

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

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

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

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

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

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

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

### 3.3. Améliorer la gestion administrative et pédagogique du système

#### L'allocation des moyens aux écoles

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Conclusion : la généralisation d'un pacte éducatif

### Identifier des politiques plus efficaces ne suffit pas

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

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

### La traduction politique d'un pacte éducatif

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

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

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

### Solidarités et responsabilités du niveau national au niveau global

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

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

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





# Guide de lecture

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

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

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

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

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

Des définitions et encadrés méthodologiques complètent cette partie statistique.

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

# Problématique générale

(En introduction aux trois sections analytiques)



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

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

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

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

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

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

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

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

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

Une lecture analytique de ces objectifs du millénaire aboutit à donner un statut à part à celui de Scolarisation Primaire Universelle d'ici 2015. Car de nombreuses études confirment que la SPU, en plus d'être un objectif légitime en soi, participe directement à l'atteinte des autres objectifs<sup>7</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

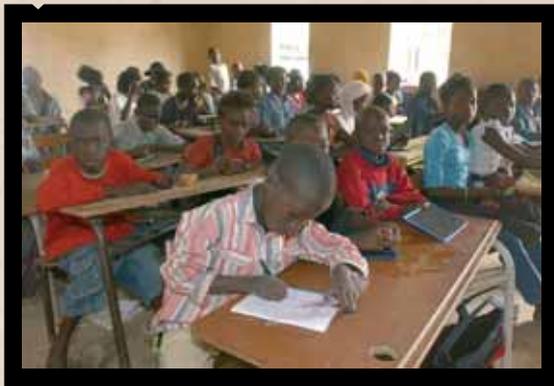
La «bonne gestion», aux différents niveaux des systèmes éducatifs, est en effet un des thèmes qui est monté en puissance dans les préoccupations des pays et des partenaires techniques et financiers au cours de ces dernières années.

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

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

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

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





S e c t i o n 1

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

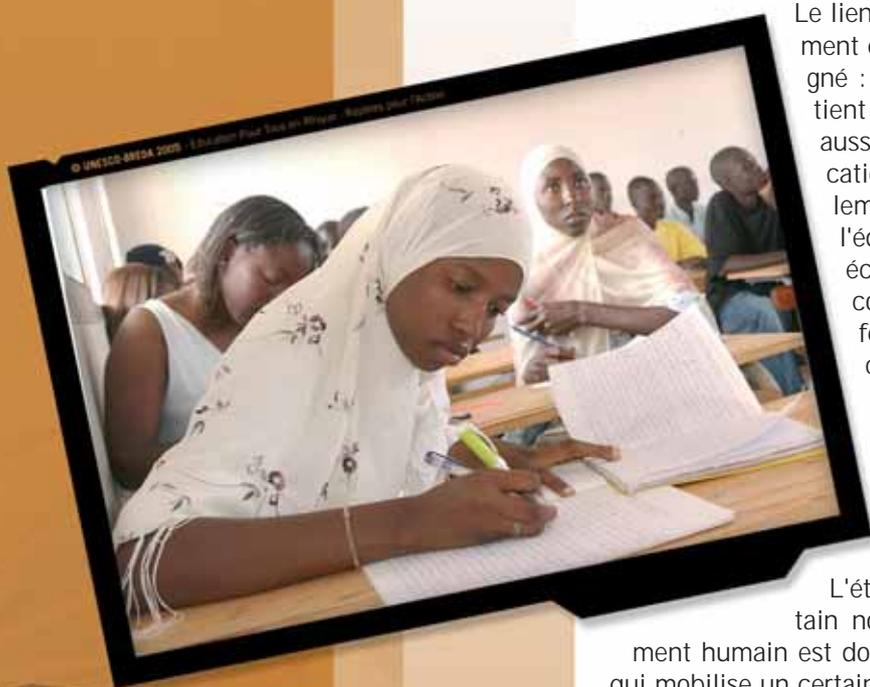
L'éducation est une fin en soi et un droit de la personne. Cela ne veut pas dire pour autant que toute dépense éducative est bonne, à la fois pour l'individu et pour la collectivité. Pour l'Afrique, où la contrainte de ressources est forte, des choix sont nécessaires. Il est alors indispensable de mieux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

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

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

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

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



# 1.1 Les justifications économiques de l'investissement éducatif

## 1.1.1 L'éducation comme vecteur de croissance des économies

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

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

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

*L'éducation, une condition nécessaire du décollage économique*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

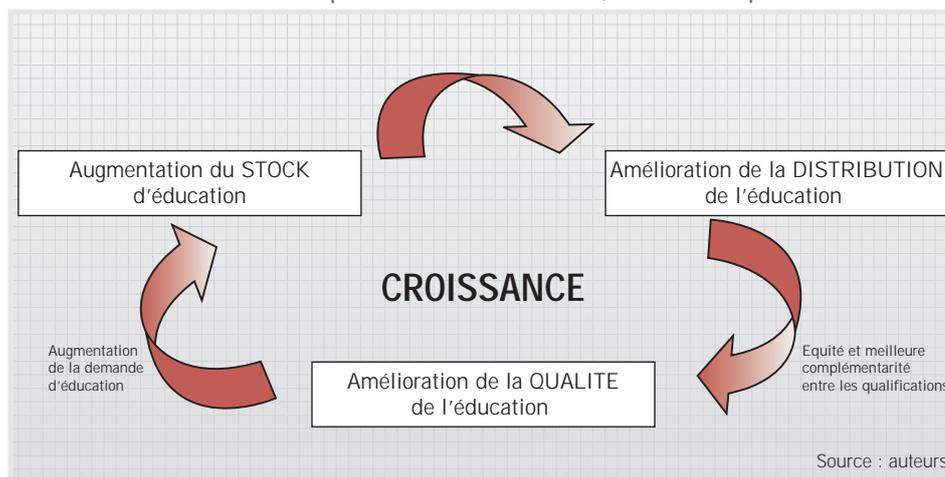
Source : à partir de Gurgand (2004)

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

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

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

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



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

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

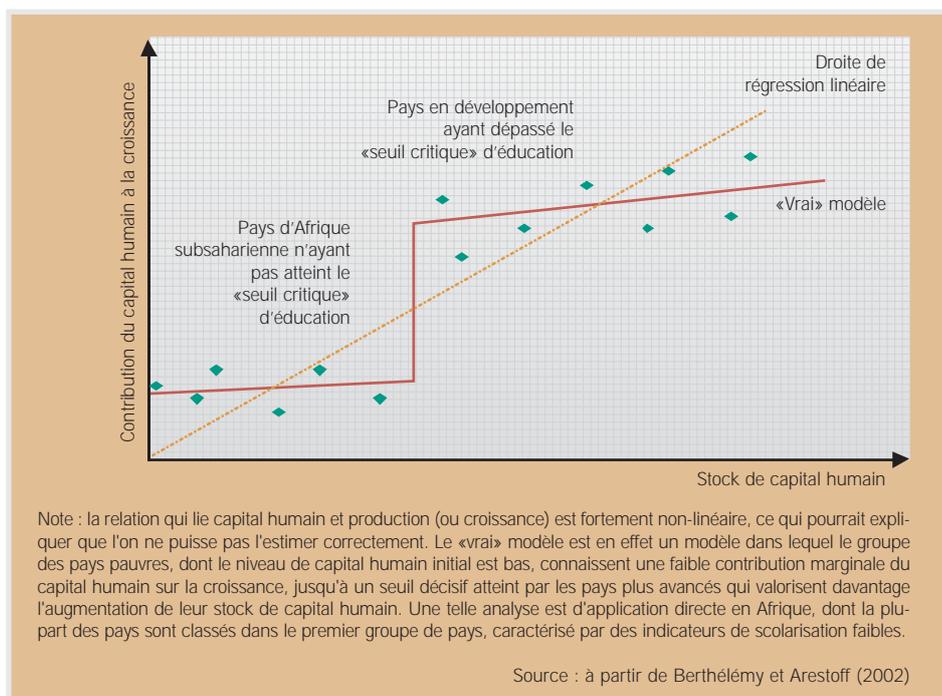
Il faut toutefois noter qu'une augmentation du stock de capital humain n'est pas une condition suffisante pour promouvoir la croissance. Des études empiriques récentes insistent sur le fait que la contribution du capital humain à la croissance économique peut-être minimale si : (i) les autres facteurs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

Mais cela signifie dans le même temps que les pays, et les partenaires techniques et financiers<sup>8</sup> qui les soutiennent, doivent oser **le changement d'échelle**, ce que le rapport du Projet du Millénaire des Nations Unies appelle le «big push» (la grande poussée), en faveur d'une réalisation totale, et non pas partielle, des objectifs de développement humain en général, et de celui de scolarisation primaire universelle en particulier.

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

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

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



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

##### a) Les effets positifs d'une distribution plus égalitaire

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Note :

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

Source :

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

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

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

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

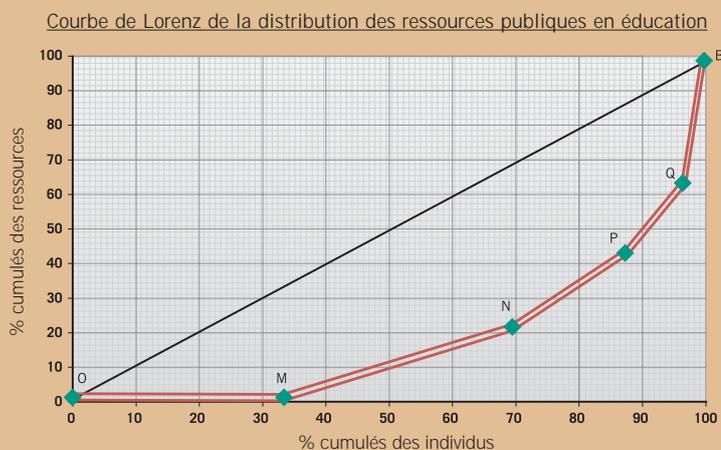
### ■ Encadré 1.2 : Mesurer les inégalités dans la distribution des dépenses d'éducation

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

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

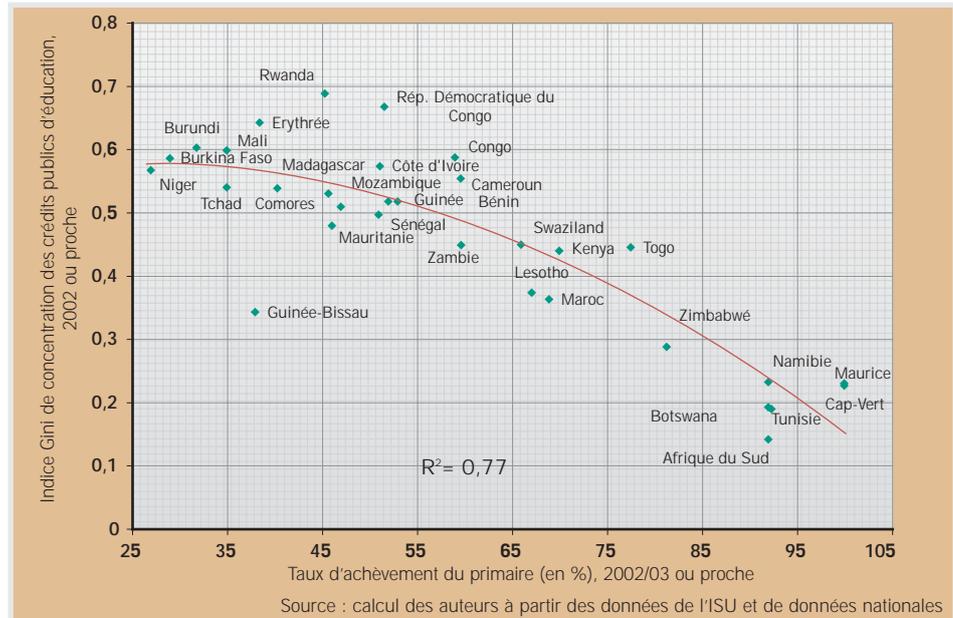
Pour évaluer l'ampleur de la déviation par rapport à la référence égalitaire, on peut définir deux indices :

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



<sup>9</sup> Source : calcul des auteurs.

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : Banque mondiale et Pôle de Dakar (2005)

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

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

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

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

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

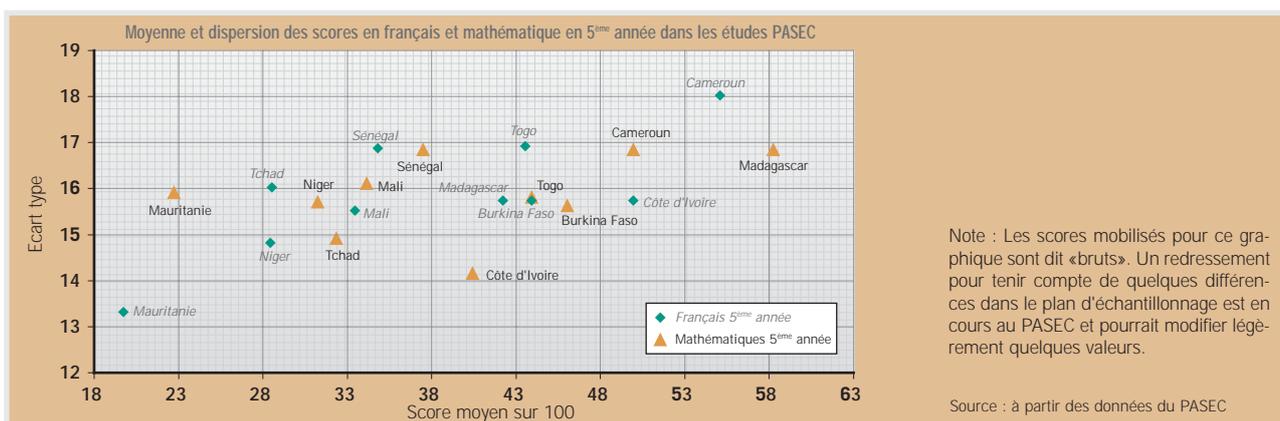
La **définition de la qualité de l'éducation est le sujet de nombreux débats en raison de ses nombreuses dimensions** (il y a ainsi des objectifs de socialisation, ou des objectifs civiques, qui sont d'un autre ordre que les objectifs cognitifs). Mais dans le cadre d'une réflexion sur l'impact de la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

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

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

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

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



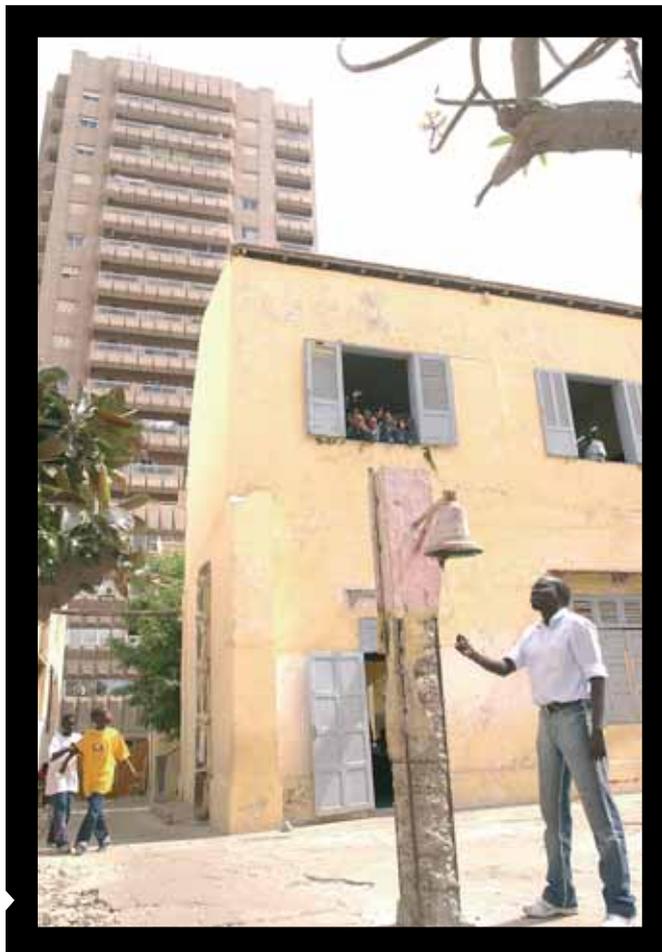
Si la mesure de la qualité à travers les tests standardisés est disponible sur les premiers cycles d'enseignement, elle est plus rare sur les cycles terminaux (enseignements technique et supérieur). Or, là également, on se doute bien que la productivité des individus varie suivant la qualité des filières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

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

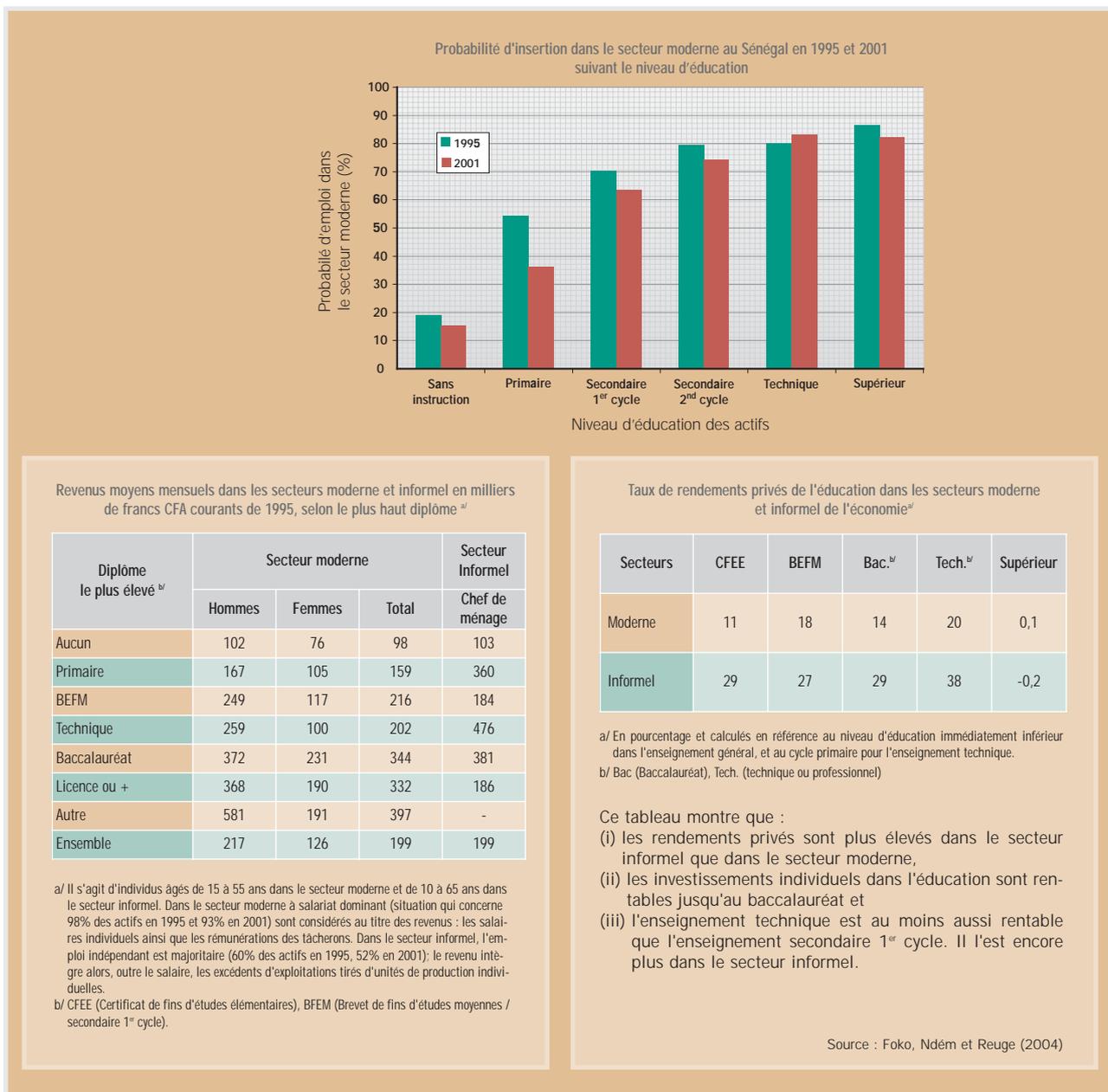
### 1.1.2 L'éducation, enjeu et moteur des évolutions structurelles des économies africaines

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

- Dans le **secteur traditionnel**, et en particulier **en milieu rural** pour les activités agricoles, seule une augmentation significative de productivité permettra d'amorcer un changement dans la structure productive en faveur des secteurs secondaire et tertiaire. Deux résultats sont encourageants. Le premier est celui qui montre que **les agriculteurs les plus productifs sont ceux ayant fréquenté l'école** (les canaux de transmission étant variables : imitation plus rapide des techniques les plus performantes, diversification des cultures, etc.). Le second est celui qui montre que **les revenus agricoles des individus qui ont achevé le cycle primaire sont sensiblement plus élevés que ceux obtenus par les agriculteurs analphabètes.**
- Dans le **secteur informel urbain**, le schéma est peu ou prou le même : **une insertion réussie sur le marché informel du travail nécessite un bagage scolaire minimal.** Une étude récente réalisée sur les sept capitales des pays de l'UEMOA montre que les actifs employés dans le secteur informel urbain ont en moyenne 5 années d'études : 4,1 à Bamako, 4,3 à Ouagadougou, 4,6 à Dakar, 4,7 à Niamey, 5 à Abidjan, 5,4 à Cotonou et 5,9 à Lomé (DIAL-AFRISTAT, 2004). En outre, d'autres études, comme celle présentée ci-dessous sur le Sénégal, montrent une rentabilité positive de l'éducation dans ces secteurs, voire supérieure à celle observée dans le secteur moderne.



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



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

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

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

- (i) les **rendements privés et sociaux** (cf. encadré 1.4) de l'éducation sont **élevés** : une année de scolarisation en plus équivaut à une augmentation des rémunérations individuelles de 11,7% en Afrique contre 9,7% en moyenne dans le monde.
- (ii) les rendements privés et sociaux de l'éducation sont beaucoup **plus élevés dans le cycle primaire** que dans le secondaire ou le supérieur : les rendements sociaux sont de 25,4% dans le primaire contre 18,4 % dans le secondaire et 11,3 % dans le supérieur<sup>10</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

##### Rendements privés : calcul, implication et limites

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

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

##### Rendements sociaux : calcul, implication et limites

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

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

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

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

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

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

Source : Psacharopoulos et Patrinos (2002)

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

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

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

Au total, la dynamique de scolarisation provoque :

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

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

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

## 1.2 Education et développement humain

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

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

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



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

*Objectif 1. Faire disparaître l'extrême pauvreté*

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

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

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

*Objectif 4. Réduire la mortalité des enfants*

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

*Objectif 5. Améliorer la santé maternelle*

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

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

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

*Objectif 7. Assurer la durabilité des ressources environnementales*

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

Source : à partir de Herz et Sperling (2003)

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

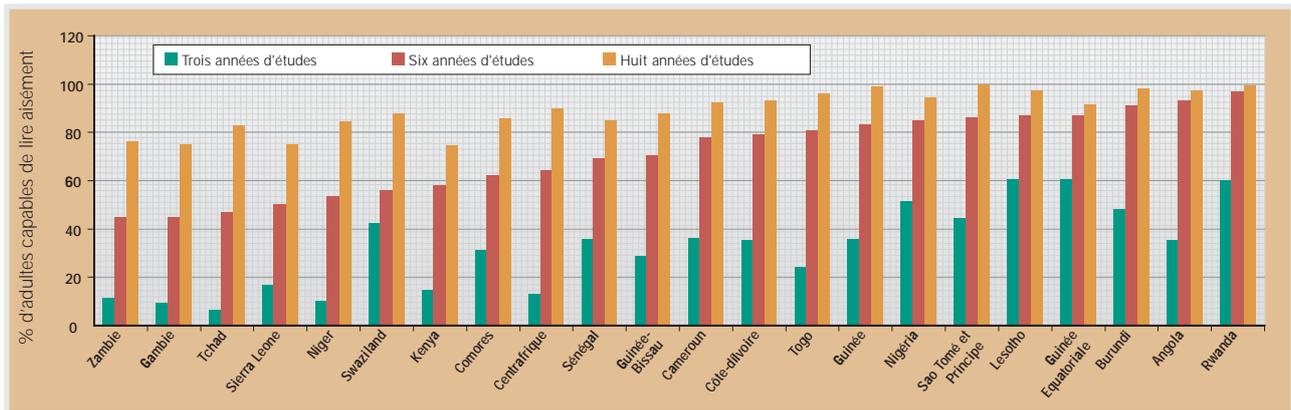
*Une scolarisation primaire complète est indispensable pour une rétention durable de l'alphabétisation*

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

En moyenne dans les pays africains pour lesquels des données individuelles sont disponibles, on estime que si moins d'un adulte sur trois est alphabétisé à l'âge adulte lorsqu'il a effectué trois années d'études, ils sont plus de 7 sur 10 avec six années de scolarisation ou 9 sur 10 avec huit années. La moindre augmentation des chances d'alphabétisation au-delà de la 6<sup>ème</sup> année d'études (de 13% en moyenne par an entre la 6<sup>ème</sup> et la 8<sup>ème</sup> année d'études contre 31% par an en moyenne entre la 3<sup>ème</sup> et la 6<sup>ème</sup> année d'études) renforce le lien entre la scolarisation primaire universelle<sup>11</sup> et le taux d'alphabétisation (cf. graphique 1.4).

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

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



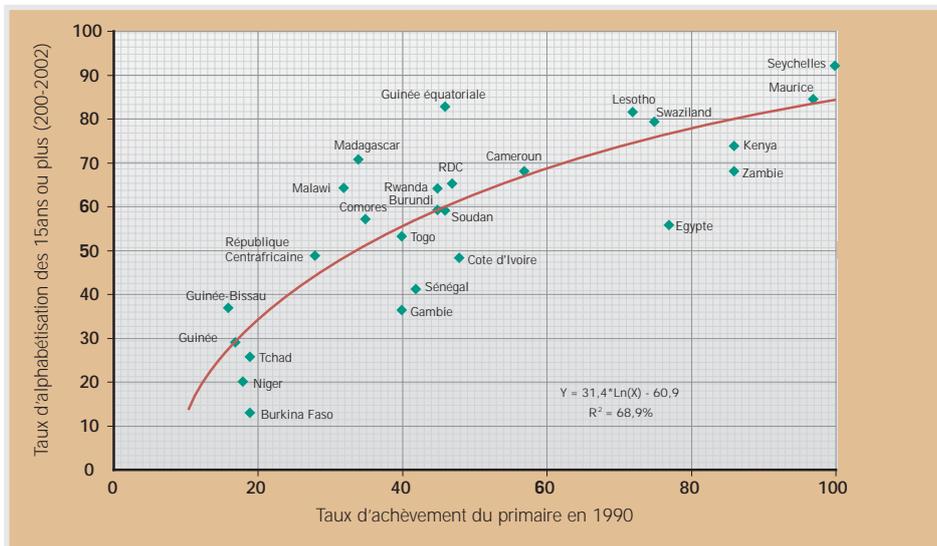
Note : les pays sont classés par ordre croissant du pourcentage d'adultes alphabétisés après 6 années d'études.

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

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

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

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



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

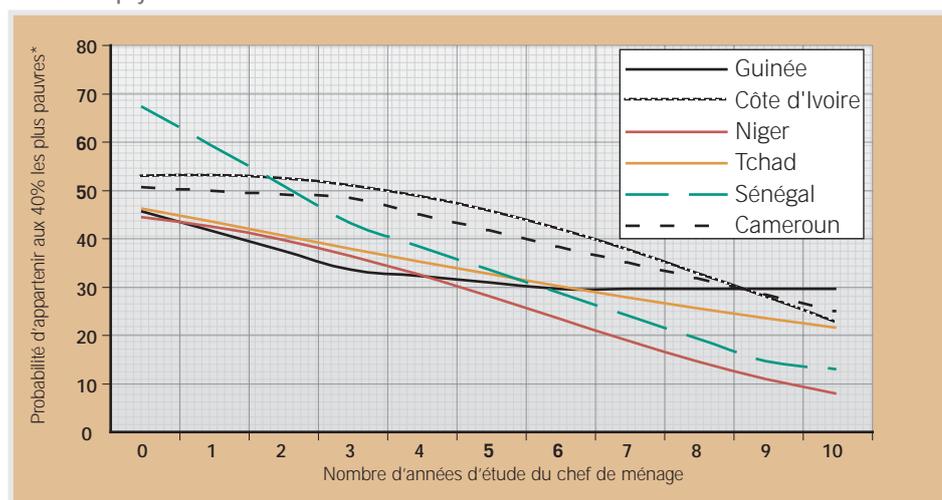
Source :  
 - Comores, Gambie, Guinée Bissau, Guinée équatoriale, Kenya et Sao Tomé et Príncipe (MICS 2000),  
 - Guinée (QUIBB 2002),  
 - Zambie (MICS 2002),  
 - Autres pays (données de l'ISU issues d'enquêtes ménage).

## 1.2.2 Impact de l'éducation sur la pauvreté

### 1.2.2.1 Réduire le risque de pauvreté

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

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



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

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

### 1.2.2.2 Briser le cercle vicieux intergénérationnel de la pauvreté

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'Afrique subsaharienne présente la particularité d'être la région du monde où le processus de transition démographique<sup>13</sup> n'a été entamé que récemment et où les taux de mortalité infanto-juvénile et maternelle sont les plus élevés au monde. L'indice synthétique de fécondité est deux fois plus élevé en Afrique subsaharienne que dans la moyenne des pays en développement (5,1 enfants par femme contre 2,8) et le taux de dépendance démographique<sup>14</sup> est de 87% contre 58% dans le monde en développement. Le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans est de 174 pour mille contre 88 pour mille en moyenne dans les pays en développement et le taux de mortalité maternelle est de 917 pour 100 000 naissances vivantes contre 440 en moyenne dans les pays en développement.

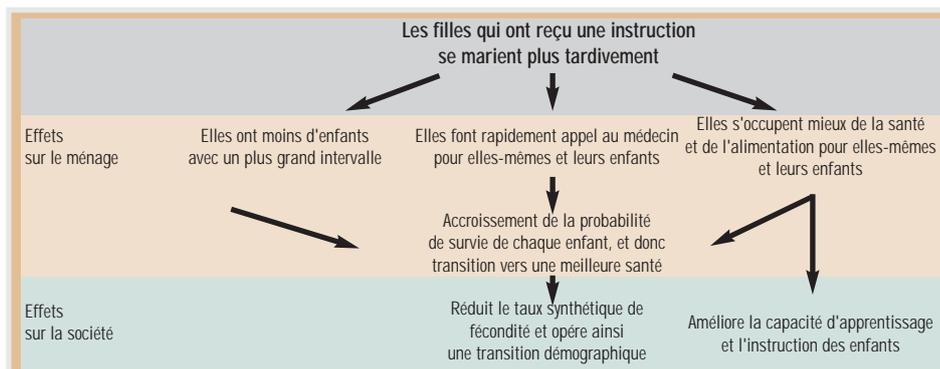
Or, il apparaît que **l'éducation exerce davantage d'impact sur les indicateurs de résultats démographiques et de santé que les activités du secteur de la santé elles-mêmes** ce qui justifie en soi les efforts de scolarisation des populations jeunes en général et des filles en particulier (Summers, 1992).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

<sup>12</sup> Guinée (RESEN, 2005)

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

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

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



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

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

### 1.2.3.1 Favoriser la transition démographique et réduire le taux de dépendance

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

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

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

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

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

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

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

### 1.2.3.2 Améliorer la santé maternelle et infantile

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 1.3.1 Revenir sur la nature du bien «éducation»

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

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

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

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

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

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

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

L'enseignement de base<sup>15</sup> est celui pour lequel les dimensions collectives et individuelles de la valeur du capital humain sont les plus liées et qui atteint, à ce titre, pratiquement un statut de bien public justifiant un financement collectif. En effet :

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



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

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



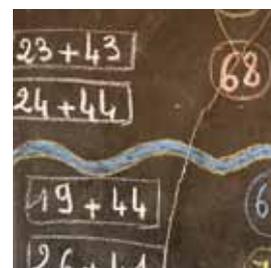
Pour ces niveaux d'enseignement, pour lesquels la valeur productive marchande directe est avant tout fonction des opportunités réelles d'emploi, un financement public massif et indifférencié peut même retarder de façon importante la mise en cohérence des intérêts individuels et collectifs en conservant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



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

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

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



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

### 1.3.4 Conclusion

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

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

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

