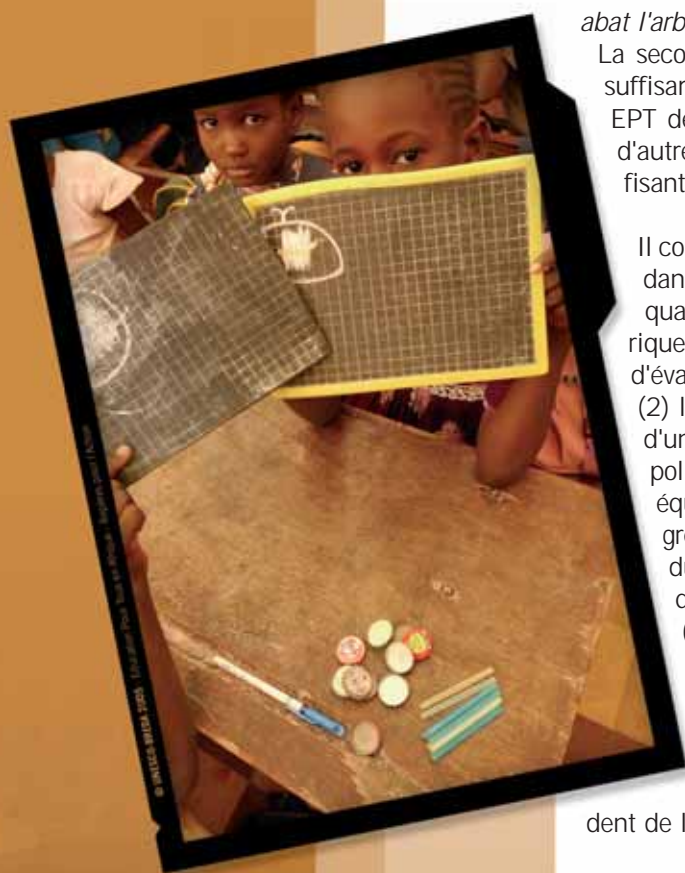


S e c t i o n 3

Parvenir aux résultats : options et priorités pour les politiques publiques



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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

Le tableau 3.1 classe les pays en six catégories.

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

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

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

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

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

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

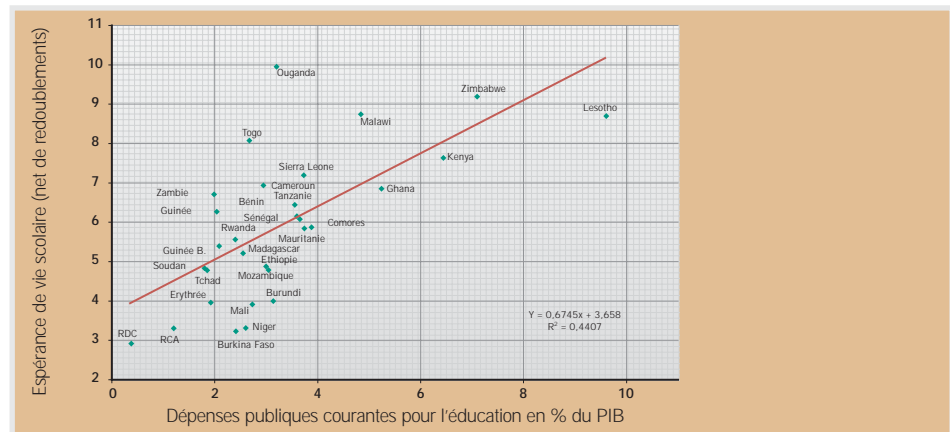
La disponibilité de ressources ne suffit pas pour le développement des systèmes éducatifs. Comme le montre le graphique 3.1, il existe une tendance à de meilleurs résultats scolaires pour les pays dépensant plus pour l'éducation mais on observe également beaucoup de dispersions autour de cette tendance.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

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

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

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

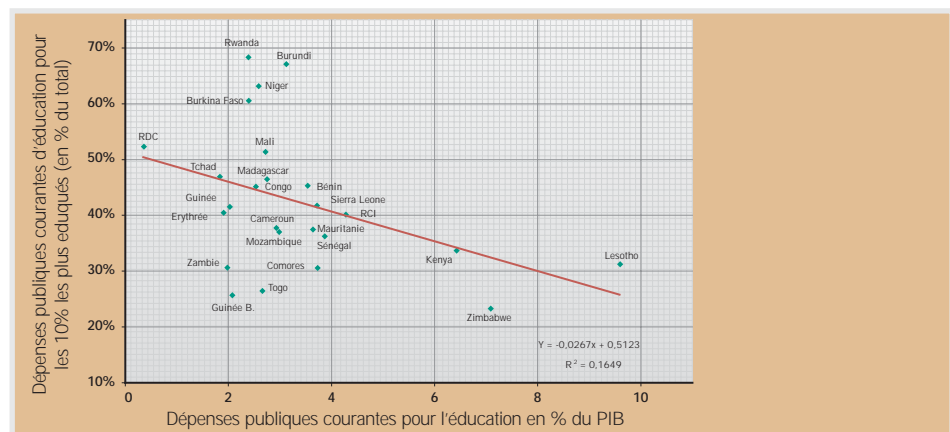
■ Graphique 3.1 : Efficience des systèmes en termes de quantité



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

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

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

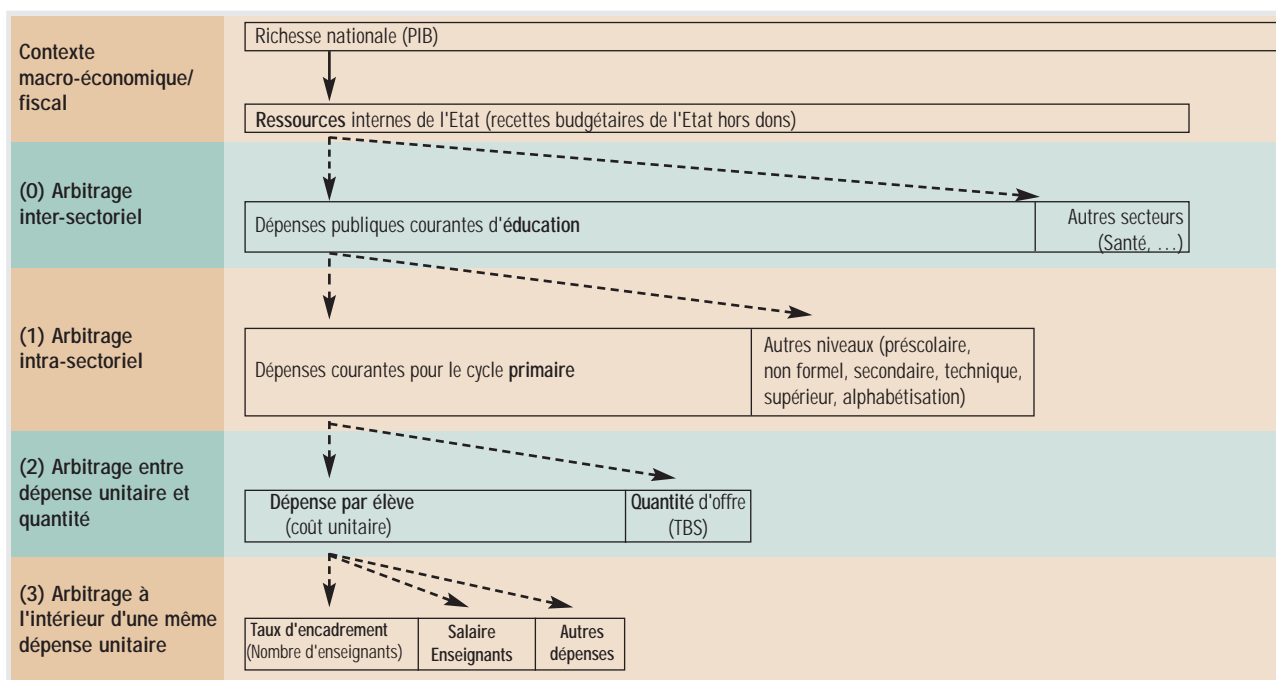


Autrement dit, il existe de multiples façons d'utiliser les ressources disponibles et elles ne sont pas également efficaces (voir aussi Amelewonou et Brossard, 2003a) que ce soit en termes de quantité d'offre éducative, en termes d'équité dans la distribution de cette offre ou en termes de qualité (cf.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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



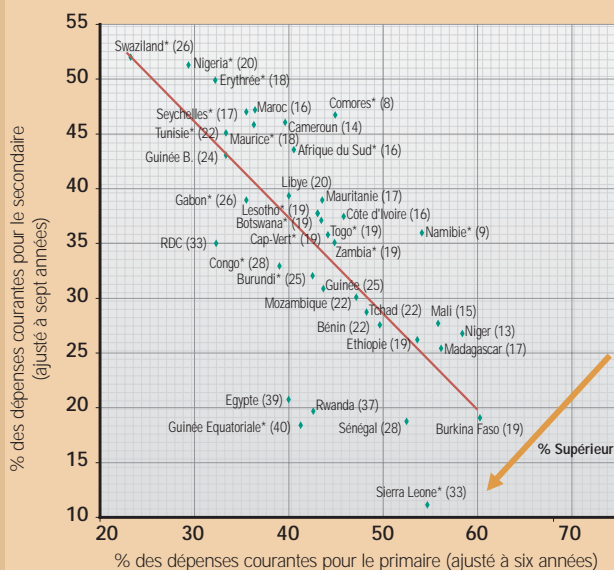
3.2.1.1 Le constat : la distribution des ressources par cycle d'enseignement est très variable...

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

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

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

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



Source : calcul des auteurs, année 2003 ou proche

■ Encadré 3.1 : Note relative au graphique 3.4

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

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

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

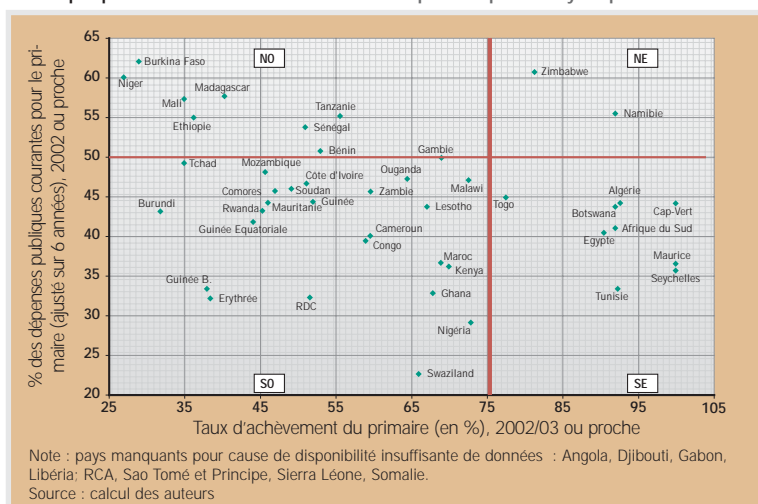
4. Les pays avec une astérisque sont ceux pour lesquels la distribution par niveau a été calculée sur l'ensemble des dépenses (y compris les dépenses d'investissement).

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

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

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

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



Note : pays manquants pour cause de disponibilité insuffisante de données : Angola, Djibouti, Gabon, Libéria, RCA, Sao Tomé et Príncipe, Sierra Leone, Somalie.
Source : calcul des auteurs

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pays	TAP	% primaire (6 ans)	% secondaire (7 ans)	% supérieur
Médiane Afrique	57	44,2	35,4	19,4
Burundi	32	43,1	32,0	24,9
Congo	59	39	32,9	27,8
Cameroun	60	40,0	46,0	14,0
Comores	47	45,7	46,7	7,7
Côte d'Ivoire	51	46,6	37,4	16,0
Erythrée	38	32,1	49,8	18,1
Ghana	68	35,2		
Guinée	52	44,3	30,8	24,8
Guinée Bissau	38	33,3	43,0	23,7
Guinée Equatoriale	44	41,8	18,3	39,9
Kenya	70	36,1		
Lesotho	67	43,7	37,7	18,6
Malawi	73	47,0		
Maroc	69	36,6	47,1	16,3
Mauritanie	46	44,2	38,9	16,9
Mozambique	46	48,0	30,0	21,9
Ouganda	64	47,2		
Rép. Dém. du Congo	52	32,2	34,9	32,8
Rwanda	45	43,2	19,6	37,3
Soudan	49	46,0		
Swaziland	66	22,6	51,9	25,5
Tchad	35	49,2	28,7	22,2
Zambie	60	45,6	35,0	19,4

Source : calcul des auteurs, année 2003 ou proche

56 A ce sujet, voir également Brossard (2004)

3.2.2 Ajuster le choix entre quantité d'élèves et dépense par élève pour atteindre la Scolarisation Primaire Universelle et la qualité

Une fois choisi et connu le nombre de chaque type de pièces de la maison «politique sectorielle», il reste à aménager ces pièces. Par exemple, pour les chambres, avec le même budget, il est possible de choisir entre plus de couchages ou moins de couchages mais d'une meilleure qualité, avec l'idée que des couchages de meilleure qualité pourront permettre de mieux dormir, même si, en conséquence, certains enfants devront dormir à même le sol. Pour le décideur politique de l'éducation, la situation est similaire ; pour chaque cycle d'enseignement il peut choisir entre la quantité d'élèves scolarisés et la dépense par élève (le coût unitaire) sachant qu'à budget donné plus on scolarise d'enfants et moins l'allocation unitaire est élevée et inversement⁵⁶.

Un jeu d'écriture mathématique (cf. encadré 3.2) permet de faire apparaître l'arbitrage quantité-dépense unitaire sous la forme d'une égalité entre d'un côté un indicateur de ressources disponibles pour le cycle et de l'autre côté le produit du TBS et du coût unitaire pour une année scolaire d'un élève. Autrement dit, à niveau donné de ressources pour un cycle, il existe un choix entre l'offre quantitative du système (représentée par le TBS) et le coût unitaire que l'on espère lié au résultat qualitatif du système.

Le deuxième grand arbitrage se situe pour chaque cycle entre quantité d'enfants scolarisés et dépense allouée par élève

■ Encadré 3.2 : Arbitrage TBS-CU, exemple du cycle primaire

$$DCP = CU \times EP$$

$$EP = (1 - \%PR) \times E$$

$$\frac{DCP}{PIB} = \frac{CU}{PIB} \times EP$$

$$\frac{DCP}{PIB} = \frac{CU}{PIB} (1 - \%PR) \times \frac{E}{popscol} \times \frac{popscol}{poptot} \times poptot = \underbrace{\frac{CU}{PIB/poptot}}_{CUPIBT} \times \underbrace{\frac{E}{popscol}}_{TBS} \times \frac{popscol}{poptot} \times (1 - \%PR)$$

$$\frac{DCP}{PIBT \times popscol \times (1 - \%PR)} = CUPIBT \times TBS$$

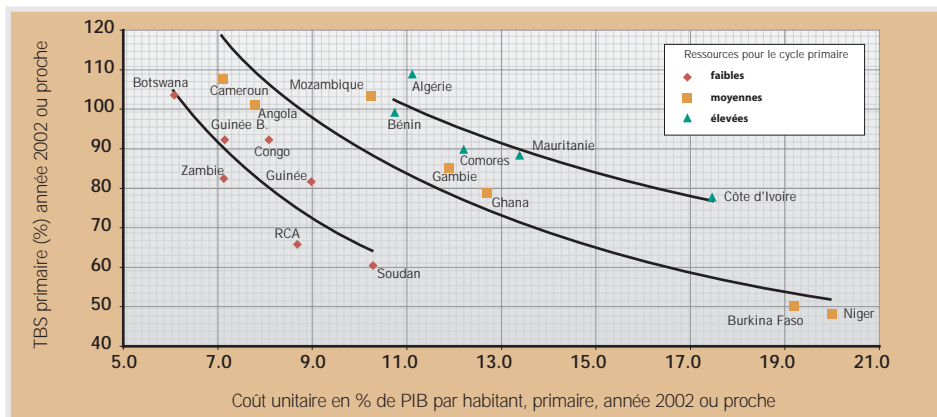
DCP_{relatif} = CUPIBT x TBS

où DCP = dépenses courantes pour le cycle primaire,
 CU = coût courant par élève (coût unitaire),
 EP = le nombre d'élèves scolarisés dans les écoles publiques,
 %PR = proportion des élèves scolarisés dans les écoles privées (non subventionnées par l'Etat),
 E = nombre total d'élèves scolarisés,
 PIB = produit intérieur brut,
 popscol = population d'âge scolaire (cycle primaire),
 poptot = population totale,
 PIBT = produit intérieur brut par habitant,
 CUPIBT = coût unitaire courant en unités de PIB par habitant,
 TBS = taux brut de scolarisation,
 DCP_{relatif} = ressources disponibles par enfant potentiellement scolarisable dans le public, exprimées en unités de PIB par tête.

3.2.2.1 Le constat : des dépenses unitaires et des arbitrages quantité/dépense unitaire extrêmement variables suivant les pays

Le graphique 3.6 illustre les choix faits (ou subis) pour le cycle primaire en séparant les pays selon le niveau de ressources globales disponibles pour le cycle.

■ Graphique 3.6 : Arbitrage quantité-dépense unitaire suivant le niveau de ressources pour le primaire



Note : Les pays pour lesquels les données sont insuffisamment cohérentes ne sont pas présentés sur le graphique
 Source : calcul des auteurs, année 2003 ou proche

Il existe des différences importantes entre pays concernant l'arbitrage quantité-dépense unitaire

- Il existe une **variété importante de coût unitaire suivant les pays**. Alors que certains pays dépensent pour une année de scolarisation d'un élève du primaire 7% du PIB par habitant ou moins (Botswana, Gabon, Guinée Equatoriale, RDC, Togo), d'autres allouent jusqu'à 20% du PIB par habitant ou plus (Djibouti, Lesotho, Maroc, Namibie, Niger). Cette variété ne s'explique pas uniquement par les contextes culturels et/ou géographiques dans la mesure où des pays proches culturellement et géographiquement présentent des coûts unitaires très différenciés. La variété inter-pays est également très importante pour les autres cycles d'enseignement : de 14% du PIB par habitant (en Guinée Bissau, au Gabon ou à Maurice⁵⁷) à 63% (au Burundi) pour le niveau secondaire et d'environ 50% du PIB par habitant (en Afrique du Sud, au Gabon ou à Maurice) à 791% (au Mozambique) pour l'enseignement supérieur.

57 Les valeurs inférieures observées pour certains pays ne sont pas considérées ici en raison de doutes sur ces données.

- Des **coûts unitaires trop élevés pénalisent la Scolarisation Primaire Universelle**. Par exemple, parmi les pays à niveau moyen de ressources (entre 1 et 1,5% du PIB alloué aux dépenses courantes du cycle primaire, soit les pays en jaune sur le graphique), on observe que ceux dépensant par élève autour de 8-10% du PIB par habitant (Cameroun, Angola, Mozambique) présentent des TBS supérieurs à 100% alors qu'à l'extrême inverse, les pays où la dépense par élève est la plus élevée (autour de 20% du PIB par habitant) ne peuvent offrir qu'un TBS avoisinant les 50%, soit un capacité d'accueil très inférieure à ce qui est nécessaire pour atteindre la SPU. Inversement il est possible que des coûts unitaires trop faibles aient des répercussions négatives sur la qualité. Ce point sera traité dans la partie 3.3 de cette section.
- Du fait de la liaison, à niveau donné de ressources, entre quantité et dépense unitaire, pour beaucoup de pays, atteindre la Scolarisation Primaire Universelle (TBS autour de 120%⁵⁸) implique soit de diminuer le coût unitaire, ce qui se matérialiserait sur le graphique par «un déplacement du pays» sur une même courbe vers la gauche et donc vers le haut (augmentation du TBS), soit d'augmenter les ressources disponibles pour le cycle primaire (voir parties 3.1 et 3.2.1), ce qui correspondrait à «un déplacement vertical du pays» sur le graphique (lui permettant d'atteindre une courbe supérieure de ressources), soit les deux.

La réalisation de la SPU nécessite dans certains pays soit d'augmenter les ressources pour le cycle primaire, soit de réduire la dépense par élève, soit les deux

3.2.2.2 Identification des marges de manœuvre sur l'augmentation des dépenses allouées au primaire et la réduction du coût unitaire

Pour connaître la nature des marges de manœuvre existantes (mobilisation accrue des ressources pour le primaire et/ou réduction du coût unitaire) et l'ampleur de celles-ci, le tableau 3.3 présente pour les pays à faible taux d'achèvement, la position du pays par rapport aux pays médians africains sur deux dimensions: la dimension «dépenses allouées au primaire» (colonne e) et la dimension «coût unitaire» (colonne f).

C'est l'**approche comparative qui nous indique les marges de manœuvre**. En effet, on considère que **plus un pays s'écarte de la médiane africaine sur l'une des deux dimensions précédemment identifiées et plus la marge de manœuvre est élevée sur la dimension en question**. Par exemple, on observe qu'en Erythrée la part du PIB allouée au primaire est 2,6 fois plus petite que pour un pays médian africain (0,6 contre 1,6%) ; ce qui sous-entend une augmentation possible. A l'inverse la Tanzanie mobilise plus de ressources pour le cycle primaire que la moyenne (rapport de marge de manœuvre égal à 0,7) mais possède un coût unitaire 1,5 fois plus grand que le pays africain médian, ouvrant la voie à une possible reconsidération à la baisse pour permettre la Scolarisation Primaire Universelle. Les marges de manœuvre sont repérées dans les colonnes (e) et (f) du tableau 3.3 par les zones plus foncées.

La comparaison à la valeur 1 des facteurs de marges de manœuvre sur les deux dimensions permet alors de **classer les pays en trois groupes**.

- Le Congo (1,5 fois moins de ressources pour le primaire que le pays médian), la Guinée Bissau (1,9), la Guinée (1,8), le Mozambique (1,2), le Rwanda (1,5), le Soudan (1,8), le Swaziland (1,5), le Tchad (1,8) et la Zambie (1,5) peuvent certainement œuvrer dans le sens d'une **augmentation des ressources pour le cycle primaire** (soit par une augmentation des ressources globales pour l'éducation, soit par une augmentation de la part allouée au cycle primaire). Il est même peut-être souhaitable dans certains de ces pays que l'augmentation des ressources serve également à rehausser une dépense unitaire trop faible.
- Les Comores (dépense unitaire 1,1 fois plus élevée que le pays médian), la Côte d'Ivoire (1,6), l'Ethiopie (1,1), la Gambie (1,6), le Ghana (1,6), le Maroc (1,8), la Mauritanie (1,2), le Niger (1,8), le Sénégal (1,2) et la Tanzanie (1,5) ont quant à eux des niveaux de mobilisation de ressources pour le cycle primaire qui peuvent difficilement augmenter, ne laissant comme option pour atteindre la SPU qu'une **réduction des coûts unitaires**.
- Enfin, l'Erythrée (en référence au pays médian, 2,6 fois moins de ressources pour le primaire et une dépense unitaire 1,1 fois plus élevée), le Burundi (respectivement 1,2 et 1,1), et le Burkina Faso⁵⁹ (respectivement 1,1 et 1,7) possèdent des **marges de manœuvre sur les deux dimensions**.

⁵⁸ Voir la sortie 2.1.1.1 pour l'explication sur la nécessité d'avoir un TBS supérieur à 100% pour atteindre la Scolarisation Primaire Universelle.

⁵⁹ Notons qu'au Burkina Faso, la marge de manœuvre pour l'avantage de ressources pour le primaire est faible (facteur 1,1) et elle ne se situe pas au niveau des arbitrages inter et intra-sectoriel mais dans l'augmentation de la pression fiscale (voir partie 3.1).

3.2.2.3 Simulation du déficit de financement si les paramètres de politique sur l'allocation du primaire en % du PIB et sur le coût unitaire restent inchangés

Une seconde lecture possible du tableau 3.3. se situe au niveau de la colonne (h) qui donne la mesure du déficit de financement pour atteindre la SPU en 2015 si les politiques de mobilisation de ressources et de coût unitaire restaient inchangées⁶⁰. Ce déficit de financement varie extrêmement d'un pays à l'autre : de 5% des dépenses courantes nécessaires au Maroc à 67% en Erythrée. Même si la communauté internationale finance des dépenses courantes, notamment dans le cadre de l'Initiative Fast Track, il est peu imaginable que les taux de financement extérieur des dépenses courantes atteignent pour tous les pays les niveaux nécessaires en cas de statu quo des politiques⁶¹. Des niveaux trop élevés de dépendance vis-à-vis du financement extérieur sur les dépenses courantes sont, par ailleurs, difficilement souhaitables dans la mesure où ils sont :

60 A ce sujet, voir également Pôle de Dakar (2004c).

61 Des taux élevés de financement extérieur sont souvent observés pour les dépenses d'investissement mais pour les dépenses courantes malgré la montée en puissance des appuis programme et budgétaire, la partie financée sur ressources extérieures reste minoritaire.

- (1) peu cohérents avec la logique de soutenabilité domestique des politiques publiques d'éducation,
- (2) peu en ligne avec les capacités d'absorption financière des Etats, et
- (3) très risqués en terme sociétal du fait du financement de salaires sur une aide extérieure peu prévisible et souvent inconstante.

Cet indicateur de déficit de financement peut aussi être vu comme l'écart entre les politiques actuelles et les politiques efficaces souhaitables pour atteindre la SPU en 2015 sur une logique de soutenabilité durable.

Tableau 3.3 : Marges de manœuvre pour atteindre la SPU et déficit de financement avec les politiques actuelles

Pays	TAP	Durée du cycle primaire	% du PIB pour les dépenses courantes du cycle primaire	Coût unitaire au cycle primaire (en % de PIB par tête)	Marge de manœuvre sur les dépenses allouées au primaire (rapport entre la médiane et la valeur pays)	Marge de manœuvre sur le coût unitaire (rapport entre la valeur pays et la médiane)	% du PIB pour les dépenses courantes du cycle primaire nécessaire pour atteindre la SPU avec le coût unitaire actuel (simulations)	Effort nécessaire sur la mobilisation des ressources avec le coût unitaire actuel	Déficit de financement avec la mobilisation des ressources et le coût unitaire actuels (en % des dépenses nécessaires)
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(g) / (d)	(h) = ((g)-(d))/(g)
Médiane pays africains	57		1,6	11,2	1,0	1,0			
Erythrée	38	5	0,6	11,8	2,6	1,1	1,8	3,0	67,1
Guinée-Bissau	38	6	0,8	7,2	1,9	0,6	1,3	1,5	35,0
Guinée	52	6	0,9	9,0	1,8	0,8	1,3	1,4	29,0
Soudan	49	6	0,9	10,3	1,8	0,9	1,4	1,6	36,7
Tchad	35	6	0,9	11,6	1,8	1,0	2,0	2,2	54,3
Rwanda	45	6	1,1	8,1	1,5	0,7	1,6	1,5	32,4
Congo	59	6	1,1	8,1	1,5	0,7	1,4	1,3	23,1
Swaziland	66	7	1,1	11,2	1,5	1,0	2,4	2,2	54,2
Zambie	60	7	1,1	7,1	1,5	0,6	1,5	1,3	25,5
Mozambique	46	5	1,3	10,2	1,2	0,9	1,8	1,3	23,8
Burundi	32	6	1,4	12,5	1,2	1,1	2,7	2,0	50,5
Burkina Faso	29	6	1,5	19,2	1,1	1,7	3,3	2,2	55,4
Niger	27	6	1,6	20,0	1,0	1,8	3,6	2,3	56,6
Mali	35	6	1,6	10,8	1,0	1,0	1,9	1,2	15,5
Ouganda	64	7	1,6	9,8	0,9	0,9	2,1	1,2	18,9
Comores	48	6	1,7	12,2	0,9	1,1	2,3	1,4	27,0
Ethiopie	36	6	1,7	12,7	0,9	1,1	2,2	1,2	19,1
Bénin	53	6	1,8	10,8	0,9	1,0	2,0	1,1	11,1
Ghana	68	6	1,8	17,6	0,9	1,6	2,2	1,2	16,8
Mauritanie	46	6	1,8	13,4	0,9	1,2	2,4	1,3	24,8
Sénégal	51	6	2,0	13,9	0,8	1,2	2,1	1,1	8,2
Côte d'Ivoire	51	6	2,0	17,5	0,8	1,6	2,8	1,4	28,1
Gambie	69	6	2,1	18,3	0,8	1,6	2,8	1,3	23,8
Tanzanie	56	7	2,2	16,3	0,7	1,5	3,0	1,4	26,6
Maroc	69	6	2,4	20,6	0,7	1,8	2,5	1,1	5,4

Note : pays avec données non disponibles ou insuffisamment cohérentes : Angola, Cameroun, Djibouti, Gabon, Guinée Equatoriale, Kenya, Lesotho, Libéria, Libye, Madagascar, Malawi, RCA, RDC, Sao Tomé, Sierra Leone, Somalie. Les pays sont classés en ordre décroissant de la marge de manœuvre existante sur la mobilisation des ressources.
Source : calcul des auteurs, année 2002/03 ou proche

3.2.3 Arbitrer à l'intérieur de la dépense unitaire pour scolariser plus et mieux

Une fois choisie la dépense par couchage de la maison «politique sectorielle», plusieurs options sont encore possibles : à prix unitaire donné, on peut préférer un couchage plus épais mais moins grand, ou désirer une couverture supplémentaire pour les éventuelles nuits froides au détriment de l'épaisseur et/ou de la grandeur. Chaque chef de ménage effectue son choix par rapport aux bénéfices escomptés pour un meilleur sommeil. Pour le décideur politique de l'éducation, la situation est similaire : à dépense par élève donnée, il a à sa disposition différentes options de modes d'organisation de l'école et c'est son rôle de choisir la meilleure option pour la qualité de l'éducation c'est à dire pour que les élèves apprennent. Le coût unitaire est en effet déterminé par trois grands facteurs (cf. encadré technique 3.3) : le salaire des enseignants (principal poste de dépense de tous les systèmes), les autres dépenses (salaire des non enseignants, matériel pédagogique, administration...) et le taux d'encadrement (moins on a d'élèves par maître et plus cela coûte cher par élève). Deux systèmes peuvent dépenser la même somme par élève mais de façon différente, par exemple l'un en favorisant la taille des classes et l'autre le recrutement d'enseignants plus qualifiés.

Le troisième grand arbitrage se situe dans la nature des dépenses : salaires des enseignants, nombre d'enseignants recrutés et autres dépenses

Tout comme pour les niveaux supérieurs d'arbitrage, cette sous-partie va s'attacher à (1) documenter de façon comparative les choix faits (ou subis) par les systèmes concernant les trois postes de dépenses et (2) pister les marges de manœuvre existantes pour une diminution du coût unitaire dans les pays où celle-ci est nécessaire pour atteindre la SPU.

■ Encadré 3.3 : Arbitrage à l'intérieur d'un même coût unitaire

$$CUPIBT = \frac{DCP}{EP} \times \frac{1}{PIBT}$$

$$CUPIBT = MSE \times \frac{DCP}{MSE} \times \frac{1}{EP} \times \frac{1}{PIBT}$$

$$\frac{DCP}{MSE} = \frac{1}{\frac{MSE}{DCP}} = \frac{1}{\frac{DCP-DHS}{DCP}} = \frac{1}{1 - \frac{DHS}{DCP}} = \frac{1}{1 - \%DHS}$$

$$CUPIBT = MSE \times \frac{1}{1 - \%DHS} \times \frac{1}{EP} \times \frac{1}{PIBT}$$

$$CUPIBT = SE \times \frac{Enspub}{EP} \times \frac{1}{PIBT} \times \frac{1}{1 - \%DHS}$$

$$CUPIBT = \frac{SEPIBT}{REMpub} \times \frac{1}{1 - \%DHS}$$

où CUPIBT = coût unitaire courant par élève en unités de PIB par tête,
 DCP = dépenses courantes pour le cycle primaire,
 EP = le nombre d'élèves scolarisés dans les écoles publiques,
 PIBT = produit intérieur brut par habitant,
 MSE = masse salariale des enseignants publics,
 DHS = dépenses courantes hors salaires enseignants,
 %DHS = part des dépenses hors salaires enseignants dans l'ensemble des dépenses courantes,
 SE = salaire moyen enseignant public,
 Enspub = nombre d'enseignants publics,
 SEPIBT = salaire moyen enseignant public en unités de PIB par tête,
 REMpub = rapport élèves-maître dans le public.

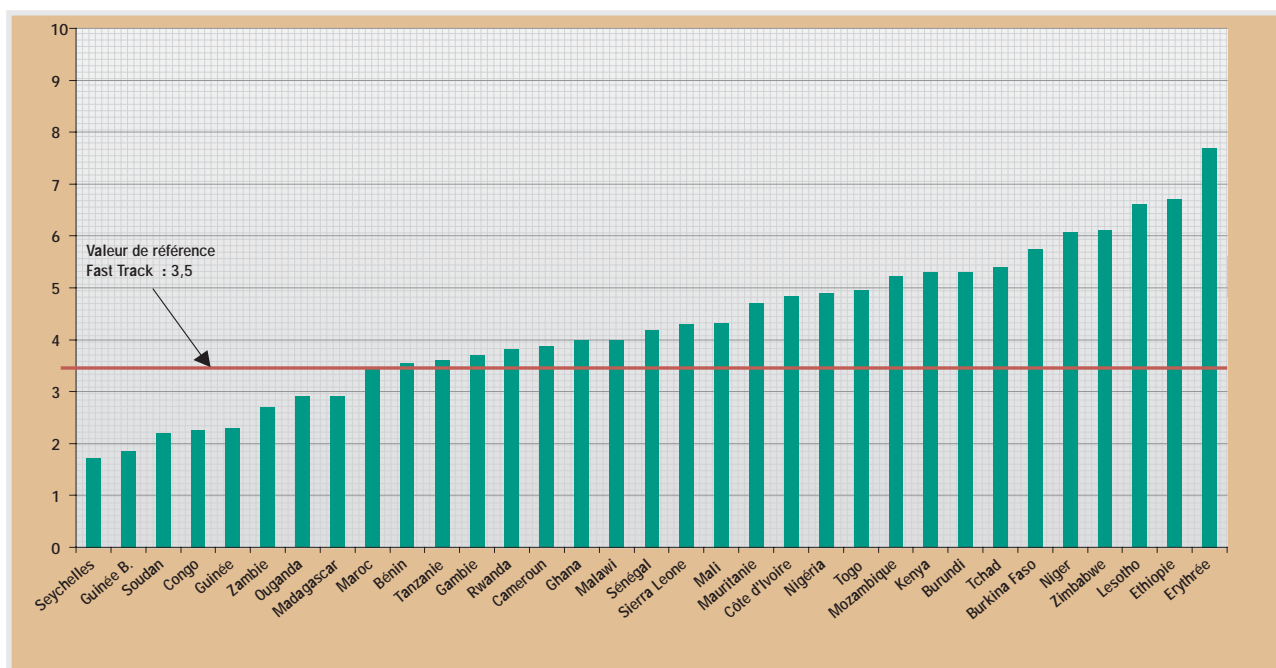
3.2.3.1 Le constat : une dépense éducative composée de manière différente suivant les pays

Les graphiques 3.7 et 3.8 présentent la situation des pays africains concernant les trois grands postes de dépenses constituant la dépense unitaire du cycle primaire. Tout comme pour les autres paramètres de politique éducative, on observe une grande variété entre pays.

Les salaires des enseignants varient suivant les pays d'un facteur 1 à 5

Le salaire moyen des enseignants varie de 2 unités de PIB par habitant ou moins (aux Seychelles, en Guinée Bissau, au Soudan, au Congo ou en Guinée) à environ 7 unités (au Lesotho, en Ethiopie ou en Erythrée). La moyenne inter-pays s'établit à 4,1 unités de PIB par habitant, légèrement au-dessus de la valeur observée dans les pays ayant été les plus performants pour atteindre la SPU (3,5), valeur de référence du cadre indicatif de l'Initiative Fast Track (Bruns et *alii*, 2003). Même si cette référence ne constitue pas une norme, il est intéressant de comparer la valeur de chaque pays par rapport à cette « balise ».

■ **Graphique 3.7 : Variété des salaires moyens enseignants suivant les pays (en unités de PIB par habitant)**



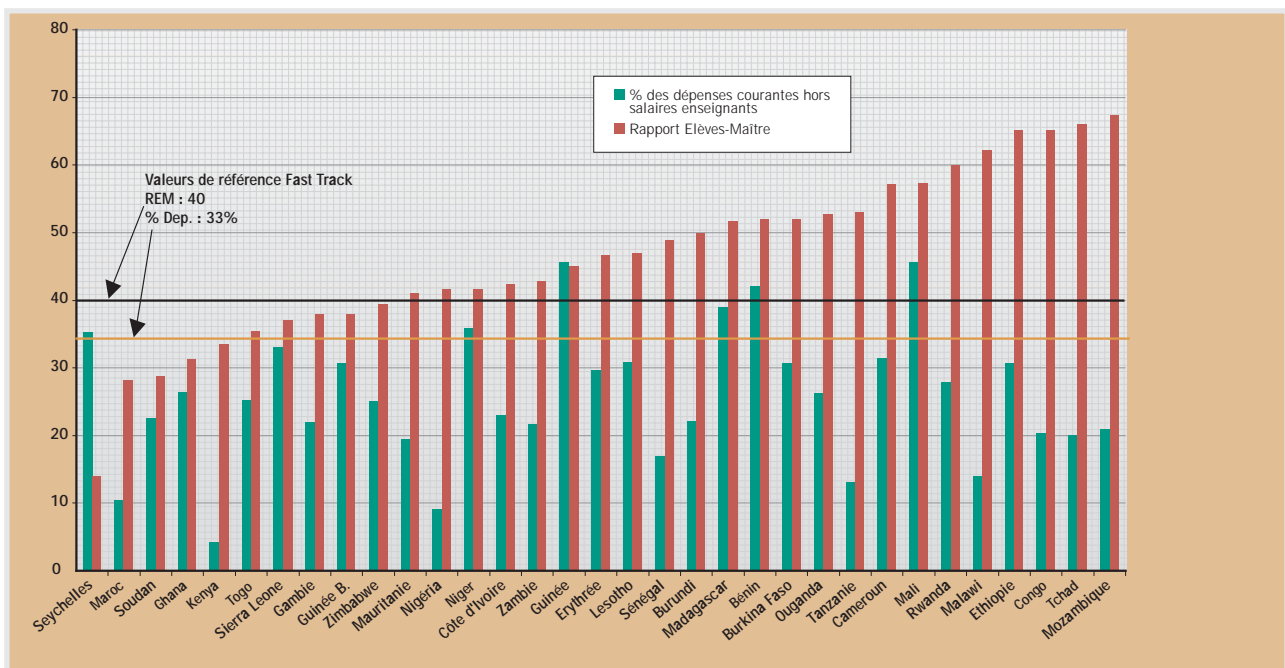
Source : voir tableau 4 en annexe

Les rapports élèves-maitre varient d'un facteur 1 à 4, les dépenses courantes hors salaires enseignants d'un facteur 1 à 10

Le ratio élèves-maitre varie également grandement d'un pays à l'autre, de moins de 30 élèves par maitre aux Seychelles, au Maroc ou au Soudan à près de 70 au Congo, au Tchad ou au Mozambique. La moyenne inter-pays s'établit à 41 élèves par maitre, très proche de la valeur de référence Fast Track (40).

Enfin, **le pourcentage des dépenses courantes hors salaires enseignants** (salaires des non enseignants, matériel didactique, dépenses d'administration) n'échappe pas à la règle de la variété. Il se chiffre à 24,8 % en moyenne inter-pays mais s'étend de 4% au Kenya à environ 45% au Mali et en Guinée.

■ **Graphique 3.8 : Variété des taux d'encadrement et des dépenses hors salaires enseignants suivant les pays**



Notes : ne sont présentés que les pays pour lesquels les deux données sont disponibles. Pour les autres pays où une seule donnée est disponible, voir le tableau 4 en annexe.
Source : voir tableau 4 en annexe

3.2.3.2 Identification des marges de manœuvre à l'intérieur de la dépense unitaire entre les trois postes de dépenses courantes

La variété entre pays similaires culturellement et géographiquement est la preuve d'existence de marges de manœuvre, le gage d'une possibilité de changement. Si dans certains pays les politiques n'évoluent pas il y a de grands risques que le système continue à s'ajuster de lui-même, sur un accès à un cycle primaire complet uniquement réservé à une élite. De façon similaire à ce qui a été présenté pour l'arbitrage quantité-dépense unitaire, le tableau 3.4 présente, par pays et en utilisant l'approche comparative, la nature et l'ampleur des marges de manœuvre existantes sur les trois principaux postes de dépenses courantes. Le tableau zoome sur les pays à faible taux d'achèvement (inférieur à 75%) et dont le coût unitaire est relativement élevé (supérieur à 10% du PIB par tête). Ce sont les pays pour lesquels la diminution du coût unitaire n'est pas une option mais bien une obligation si la SPU veut rester un objectif crédible. **Les marges de manœuvre disponibles pour réduire la dépense unitaire sont différentes d'un pays à l'autre.** Elles sont repérées dans le tableau par les zones plus foncées.

Parmi les 20 pays considérés⁶²:

- **Marge de manœuvre sur le rapport élèves-maître** : 6 pays présentent un REM inférieur à ce qui est observé en moyenne en Afrique (41,3) montrant par là une marge de manœuvre potentielle de réduction de la dépense unitaire par un accroissement du nombre d'élèves par maître. Ce sont le Maroc (REM égal à 28,2), la Gambie (37,9), le Ghana (31,3), les Comores (26,8), le Swaziland (31,1) et le Soudan (28,8). La valeur référence du cadre indicatif Fast Track, 40 élèves par maître, pourrait être, pour ces pays une valeur cible raisonnable ne pénalisant pas la qualité⁶³.
- **Marge de manœuvre sur les dépenses hors salaires enseignants** : 8 pays affichent des dépenses hors salaires enseignants supérieures à la moyenne africaine. Il existe peut -

⁶² La somme des nombres de pays de chaque groupe n'est pas égale au total dans la mesure où certains pays appartiennent à plusieurs groupes.

⁶³ Il est nécessaire pour cela que l'allocation des enseignants dans les écoles soit effectuée véritablement en fonction des besoins. Cette question sera abordée dans la partie 3.3.

Les pays devant réduire la dépense par élève pour atteindre la SPU n'ont pas tous les mêmes marges de manoeuvre

être des économies possibles à cet égard pour ces pays (Lesotho, Niger, Burkina Faso, Ghana, Ethiopie, Erythrée, Mali et Bénin). Cependant, il y a lieu de rester prudent en termes de recommandations à ce stade dans la mesure où ces dépenses englobent à la fois des dépenses pour le matériel pédagogique (dont l'impact sur la qualité peut être fort, cf. partie 3.3) et des dépenses d'administration (salaires des personnels non enseignants et biens et services) qui elles sont certainement plus propices à être rationalisées. Un diagnostic plus fin de ces dépenses est nécessaire, pays par pays, pour s'assurer que la réduction relative de ces dépenses permet une amélioration quantitative du système sans abaisser son rendement qualitatif.

- **Marge de manoeuvre sur les salaires moyens enseignants** : 10 pays ont des salaires moyens des enseignants supérieurs à la moyenne inter-pays (4,1 unités de PIB par tête). Il s'agit de l'Ethiopie (6,7 unités de PIB par tête), du Lesotho (6,6), du Niger (6,1), du Burkina Faso (5,7), de la Côte d'Ivoire (4,8), de la Mauritanie (4,7), du Burundi (5,3), de l'Erythrée (7,7), du Tchad (5,4), et du Mozambique (5,2).

Même si la question de la rémunération des enseignants est éminemment sensible ce serait certainement une erreur de ne pas traiter cette question. Dans bon nombre des pays où les salaires moyens des enseignants sont plus élevés que la moyenne africaine, on observe (voir notamment Mingat, 2004a) :

- i) une contrainte budgétaire qui empêche d'avancer vers la SPU en ne recrutant que des enseignants fonctionnaires ;
- ii) des différences de salaires suivant le statut très marquées et difficilement acceptables pour des personnes exerçant la même fonction (quelquefois suivant un facteur 1 à 10 entre enseignants communautaires et fonctionnaires) ;
- iii) un manque de formation pour les enseignants les moins bien rémunérés (contractuels et maîtres communautaires) ;
- iv) des enseignants communautaires souvent présents dans les zones les plus difficiles et dont la rémunération (faible) est payée par les familles les plus pauvres.

Même s'il est inenvisageable de baisser les salaires des enseignants en fonction, il convient certainement dans ces pays, quand ce n'est pas déjà le cas, (1) de documenter les implications sur la couverture scolaire et sur la qualité⁶⁴ qu'ont des niveaux aussi élevés (par rapport à la richesse nationale) de rémunération moyenne, (2) de prévoir le recrutement de nouveaux enseignants, de statut différent, suffisamment formés mais percevant un salaire moins élevé (cf. encadré 3.3) et (3) de prendre en charge et d'augmenter les salaires des enseignants les moins bien payés, notamment ceux des maîtres communautaires.

⁶⁴ La question de l'impact du statut de l'enseignant et de son salaire sur la qualité sera décrite dans la partie 3.

■ Tableau 3.4 : Marges de manœuvre pour réduire le coût unitaire dans les pays à faible taux d'achèvement et à coût unitaire élevé

Pays	TAP	Coût unitaire (en % du PIB par tête)	Salaire moyen des enseignants (PIB/tête)	Dépenses courantes hors salaires enseignant en % du total des dépenses courantes	Rapport élèves-maître ⁶⁵	Marge de manœuvre sur le salaire moyen enseignants (rapport entre la valeur pays et la moyenne)	Marge de manœuvre sur les dépenses hors salaires enseignants (rapport entre la valeur pays et la moyenne)	Marge de manœuvre sur le rapport élèves-maître (rapport entre la moyenne et la valeur pays)
Moyenne pays africains	60,9	12,4	4,1	24,8	41,3	1	1	1
Tchad	35	11,6	5,4	20,1	66	1,31	0,81	0,63
Burundi	31,8	12,5	5,3	22,1	49,9	1,28	0,89	0,83
Mozambique	45,7	10,2	5,2	20,9	67,2	1,26	0,84	0,61
Côte d'Ivoire	51,1	17,5	4,8	23	42,4	1,17	0,93	0,98
Mauritanie	46,1	13,4	4,7	19,4	41,1	1,14	0,78	1,01
Lesotho	67,1	23,8	6,6	30,8	47	1,60	1,24	0,88
Niger	27	20	6,1	35,9	41,7	1,47	1,45	0,99
Burkina Faso	29	19,2	5,7	30,6	52	1,39	1,23	0,79
Ethiopie	36,2	12,7	6,7	30,7	65,1	1,62	1,24	0,63
Erythrée	38,4	11,8	7,7	29,6	46,7	1,87	1,19	0,88
Mali	35	10,8	4,3	45,5	57,3	1,05	1,84	0,72
Bénin	53	10,8	3,6	42,1	52	0,86	1,7	0,79
Ghana	67,9	17,6	4	26,4	31,3	0,97	1,06	1,32
Maroc	68,9	20,6	3,4	10,5	28,2	0,83	0,42	1,47
Gambie	69	18,3	3,7	22	37,9	0,9	0,89	1,09
Comores	48	12,2	Nd	Nd	36,8	Nd	Nd	1,12
Swaziland	66	11,2	Nd	Nd	31,1	Nd	Nd	1,33
Soudan	49,2	10,3	2,2	22,5	28,8	0,53	0,91	1,44
Tanzanie	55,6	16,3	3,6	13,1	53	0,87	0,53	0,78
Sénégal	51	12,5	4,2	16,8	48,9	1,01	0,68	0,85

Note : pays avec données non disponibles ou insuffisamment cohérentes (Angola, Cameroun, Congo, Djibouti, Gabon, Guinée, Guinée Bissau, Guinée Equatoriale, Kenya, Libéria, Libye, Madagascar, Malawi, RCA, RDC, Rwanda, Sao Tome, Sierra Leone, Somalie, Ouganda, Zambie).
Source : voir source spécifique dans le tableau 4 de l'annexe.

⁶⁵ Il est certainement plus juste de présenter le rapport élèves-maître calculé uniquement sur le système public (cf. encadré 3.4) mais pour raison de données indisponibles, le chiffre présenté est la valeur moyenne pour l'ensemble du système (y compris le privé).

■ Encadré 3.4 : L'impact quantitatif du recrutement d'enseignants non fonctionnaires

Les systèmes éducatifs africains ont longtemps fonctionné avec un corps unique d'enseignants fonctionnaires. Depuis quelques années, deux nouvelles catégories d'enseignants ont vu le jour :

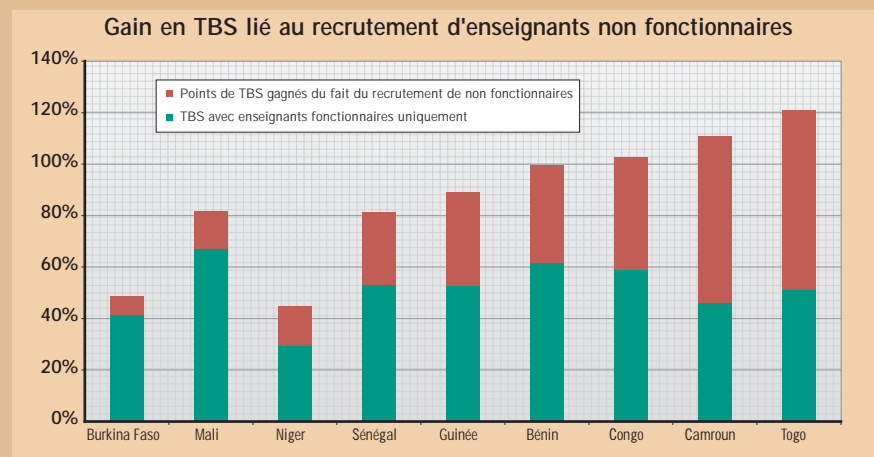
1. Du fait de la contrainte budgétaire et pour pouvoir recruter les enseignants nécessaires pour l'augmentation de l'accès à l'école, certains Etats (Niger, Mali, Sénégal par exemple) ont créé une nouvelle catégorie d'enseignants. Souvent appelés «contractuels», ces enseignants sont rémunérés à des niveaux des salaires sensiblement moins élevés que ceux des fonctionnaires.
2. Devant l'incapacité de la puissance publique à offrir une école, les parents, souvent dans les zones les plus défavorisées, s'organisent, créent une école, recrutent localement et payent eux-mêmes des enseignants, souvent appelés «enseignants communautaires» ou «maîtres des parents». Cette situation existe par exemple au Tchad, au Bénin, et au Cameroun.

Ces deux catégories peuvent se confondre lorsque l'Etat commence à prendre en charge tout ou une partie de la rémunération des «enseignants communautaires» (comme par exemple au Bénin et au Tchad).

La connaissance des rémunérations de ces «nouveaux» enseignants et des enseignants fonctionnaires toujours en fonction permet d'estimer le gain, en termes d'effectifs scolaires (et donc de TBS), associé au recrutement des enseignants non fonctionnaires par rapport à une situation où seuls des fonctionnaires auraient été recrutés. Les résultats de ces simulations sont présentés dans le graphique ci-dessous.

Le recrutement des enseignants non fonctionnaires conduit à une augmentation du TBS qui varie de +7 à +70 points de pourcentage suivant les pays. En moyenne sur les 9 pays présentés sur le graphique, l'effet équivaut à une augmentation du TBS de 36 points. Dans le cas du Togo (+70), du Cameroun (+65), du Congo (+44) et du Bénin (+38), la présence des enseignants non fonctionnaires contribue à augmenter la couverture scolaire moyenne de manière très significative.

Il convient, de façon complémentaire à l'étude de l'impact quantitatif, de documenter l'impact sur la qualité des politiques de recrutement d'enseignants non fonctionnaires, ce qui sera analysé dans la partie 3.3.



3.2.4 Gérer les flux d'élèves pour ne pas laisser le système s'ajuster sur une somme d'intérêts individuels différente de l'intérêt collectif

Il paraît intéressant de distinguer dans cette partie la gestion des flux intra et inter-cycles. La première sous-partie traitera de la gestion intra-cycle en analysant les impacts des redoublements, y compris celui sur les abandons, principaux freins à la réalisation de la SPU. La seconde sous-partie s'intéressera aux politiques de régulation inter-cycles.

*Une meilleure gestion
des flux d'élèves
est à encourager*

3.2.4.1 La gestion des flux intra-cycle : agir sur le redoublement et sur la rétention

Le débat sur les redoublements est ancien. Les partisans mettent en avant la nature séquentielle des apprentissages, la nécessité d'homogénéité des classes, la démotivation de l'élève du fait de son rang dans la classe, l'effet d'incitation par la sanction ; pendant que les adversaires du redoublement évoquent le coût de l'année scolaire supplémentaire, la démotivation de l'élève (premier pas vers l'abandon), ou les aspects subjectifs dans la décision de redoublement. La connaissance, sur la base d'études empiriques solides, a progressé sur cette question, notamment dans le contexte des pays africains et **les principaux résultats montrent les effets néfastes d'un niveau trop élevé de redoublement**. Ils peuvent être résumés en quatre points :

a) Une décision de redoublement qui n'est pas toujours juste

Le niveau de l'élève n'explique pas à lui seul la décision de redoublement. Les décisions de redoublement dépendent souvent de facteurs «subjectifs» comme la position relative de l'élève dans la classe, le milieu et les conditions d'enseignement, la qualification du maître (PASEC, 1999). En Côte d'Ivoire par exemple, plus de 30% des élèves redoublants ne se trouvaient pas dans le tiers le plus faible des élèves au niveau national tel que mesuré par le test standardisé de l'évaluation PASEC.

b) Une efficacité pédagogique qui n'est pas prouvée

Les analyses au niveau macro montrent que l'argument selon lequel des redoublements élevés pourraient être justifiés pour des raisons liées à la qualité de l'éducation, n'est pas empiriquement vérifié (Mingat et Sosale, 2000). **De bons systèmes scolaires (bon niveau d'apprentissage des enfants) peuvent avoir des taux de redoublement faibles ou élevés : il n'y a donc pas de relation significative entre le niveau d'apprentissage des élèves et la fréquence des redoublements**. De même les études au niveau école (par exemple au Bénin, au Tchad et au Cameroun) montrent que, à moyens et contexte égaux, les écoles où les élèves ont plus redoublé n'ont pas de meilleurs résultats à l'examen de fin de cycle (Brossard, 2003a, RESEN Tchad, RESEN Cameroun). Enfin, les analyses au niveau individuel, montrent que les élèves (exceptés ceux qui sont spécialement faibles) que l'on fait redoubler ne progressent pas mieux en redoublant que s'ils avaient été promus dans la classe supérieure (PASEC, 1999; PASEC, 2004b).

c) Un effet négatif important sur les abandons

Les études réalisées à l'échelle des pays, des écoles et des individus coïncident également sur ce point.

- Au **niveau macro**, Mingat et Sosale (2000) et Pôle de Dakar (2002) montrent que les redoublements exacerbent les abandons en cours de cycle, qui demeurent le principal frein pour atteindre la Scolarisation Primaire universelle (cf. section 2). Les familles perçoivent dans le redoublement imposé à leur enfant, que ce dernier n'est pas performant et qu'il ne profite pas bien de sa présence à l'école. Comme les coûts d'opportunité constituent toujours un argument à l'encontre de la fréquentation scolaire, le redoublement incite les parents à retirer leur enfant de l'école. Mingat et Sosale (2000) estiment l'effet d'un point de plus de redoublement à 0,8 point de plus d'abandons. Ils montrent également que ces impacts négatifs du redou-

Des niveaux trop élevés de redoublement freinent la SPU

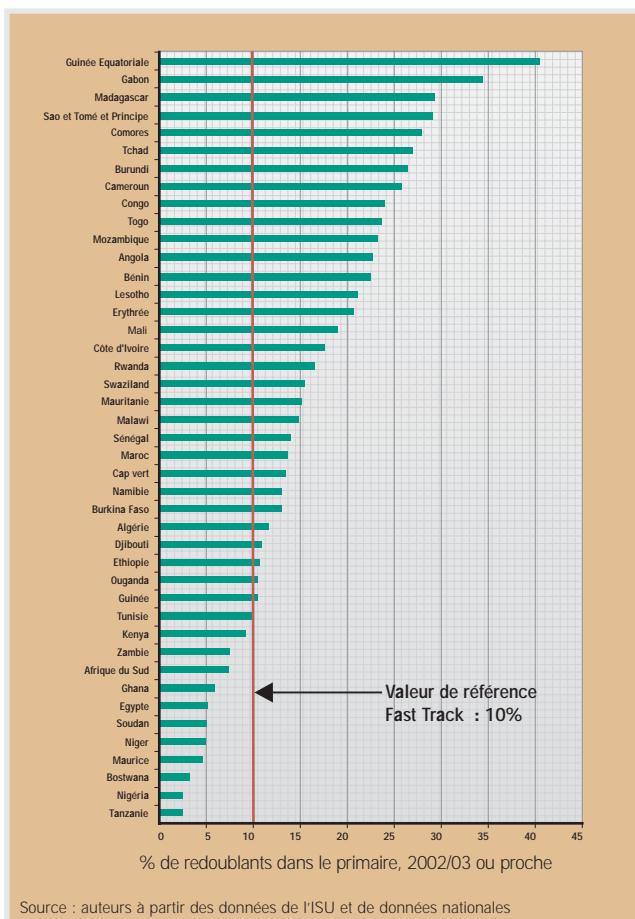
blement sont encore plus marqués parmi les groupes de population où la demande scolaire est plus faible (filles, enfants de milieu économiquement défavorisé). Ainsi, pour les filles, l'effet d'un point de plus de redoublement est estimé à 1,1 point de plus d'abandons.

- Les résultats des analyses **au niveau école** vont dans le même sens. Au Tchad par exemple, un point de redoublement en plus est associé, autres facteurs égaux par ailleurs, à 0,53 point de rétention en moins (RESEN Tchad).
- **Au niveau individuel**, les travaux confirment cette tendance ; au Sénégal, à niveau d'élève donné, la décision de faire redoubler l'élève en 2^{ème} année accroît de 11% le risque que cet élève abandonne au bout d'une année (PASEC, 2004b).

d) Un impact sur les coûts

Le redoublement fait payer deux années d'étude au système pour une seule année validée. Autrement dit, à contrainte budgétaire donnée, les redoublants occupent des places qui surchargent les classes et/ou empêchent d'autres enfants d'accéder à l'école. Le lien entre taux de redoublement et rapport élèves-maître est montré empiriquement (Mingat et Sosale, 2000 et Pôle de Dakar, 2002).

■ Graphique 3.9 : La grande diversité de pratiques sur le redoublement



Bruns et *alii* (2003) ont observé que dans les pays africains ayant été les plus performants durant la décennie 1990-2000 pour se rapprocher de la Scolarisation Primaire Universelle, la proportion moyenne de redoublants valait 10%, valeur inférieure à la situation moyenne africaine actuelle (16%). Cette valeur de 10% est reprise comme valeur de référence dans le cadre indicatif de l'initiative Fast Track. Le graphique 3.9 nous donne l'état des lieux en 2002/03 et il apparaît que les pratiques (car il s'agit bien de pratiques et d'habitudes plus que d'un système objectif de remédiation pour faire mieux progresser les élèves) en termes de redoublement sont très variées. Le pourcentage de redoublants s'étend de moins de 3% à 40%. 31 des 43 pays pour lesquels les données sont disponibles présentent des taux supérieurs à 10%.

Au final, l'analyse ne suggère pas une politique de promotion automatique généralisée (qui pose des problèmes par ailleurs), mais conduit à considérer un chiffre de 10% de redoublants comme à la fois souhaitable et possible.

Conscients de la nécessité de réduire les redoublements, nombre de pays africains ont choisi : (1) de mettre en place trois sous-cycles de deux ans chacun au sein du niveau primaire, correspondant à des blocs de compétences bien identifiées, (2) de ne plus autoriser de redoublement à l'intérieur de ces sous-cycles de deux années et (3) de limiter la fréquence des redoublements entre sous-cycles consécutifs⁶⁶.

Cette stratégie a prouvé son efficacité : le Niger a fait passer la proportion de redoublants du cycle primaire de 18% en 1992/93 à 7% en 2002/03, et en Guinée la proportion de redoublants a diminué de façon encore plus rapide (de 21% en 2001/02 à 11% en 2003/04).

En conclusion, **une gestion efficace des flux intra-cycles passe par :**

1. l'amélioration de la rétention en cours de cycle

Pour le cycle primaire, l'annulation des abandons en cours de cycle est une obligation pour la réalisation de la SPU. Pour les autres niveaux, considérant que les programmes sont construits suivant des blocs homogènes par cycle d'enseignement, les abandons en cours de cycle constituent un gaspillage de ressources, le système investit pour des années d'études qui ne rapportent pas les effets escomptés, à savoir un achèvement de cycle.

2. la réduction des redoublements dans les pays où ceux-ci sont élevés

Même si l'on comprend les logiques d'exigence des enseignants faisant redoubler des élèves lorsque ceux-ci n'ont pas acquis l'ensemble des connaissances prévues au programme, les systèmes peuvent difficilement se permettre d'accepter des taux de redoublement au primaire supérieurs à 10%. Cela constitue un coût supplémentaire dont l'efficacité pédagogique n'est pas prouvée et au final réduit sérieusement les chances d'atteindre une Scolarisation Primaire Universelle complète.

3.2.4.2 La gestion des flux inter-cycles : la nécessité d'un renforcement du pilotage du système par les politiques publiques pour choisir la pyramide scolaire

La section 1 a montré que dans bon nombre de pays il existait une inadéquation entre la distribution des formés et la structure des emplois dans l'économie. Ce constat invite à étudier la possibilité d'ajuster la forme de la pyramide éducative (la distribution des sortants de chaque cycle d'enseignement) pour freiner la production à perte (chômage, surqualification..) d'une partie du système. Par ailleurs, la section 2 a montré : (1) que malgré les engagements pris pour une priorité sur le cycle primaire, les effectifs des niveaux post-primaire ont plus progressé que ceux du cycle primaire, (2) qu'il n'existait pas de régulation des flux dans bon nombre de pays (les taux de transition inter-cycles sont souvent supérieurs aux taux de rétention intra-cycles), et (3) que la scolarisation universelle jusqu'à la fin du collège pour 2015 dans les pays à TAP faible était logiquement impossible. En fin, le début de la section 3 a montré que les ressources pour l'éducation primaire étaient souvent en deçà des besoins et que reprendre la main sur l'ensemble du système en faisant les arbitrages nécessaires aux différents niveaux n'était pas une option mais une obligation si l'on voulait garder des chances de SPU en 2015.

Une non régulation des flux d'élèves entre cycle a des effets négatifs sur l'équité et sur la qualité

Capitalisant ces trois séries de résultats, il convient de détailler ici un peu plus les risques liés à une non gestion des flux entre cycles. En s'appuyant sur un certain nombre d'observations empiriques le paragraphe suivant cherche à répondre à deux questions essentielles. Quelles sont les conséquences néfastes d'une absence de politique de régulation des flux inter-cycles ? Comment le système s'ajuste-t-il en cas de non régulation ?

a) Les risques d'une absence de gestion des flux

- Eviction des financements au détriment du primaire

Le premier risque d'une absence de régulation se situe du côté de l'arbitrage intra-sectoriel des dépenses pour l'éducation. La partie 3.2.2 a montré qu'il existait un phénomène de vase communicant assez important entre les ressources allouées pour le primaire et les ressources allouées pour le secondaire (une corrélation négative forte entre la part «primaire» et la part «secondaire»). Si les effectifs des niveaux post-primaires progressent à des rythmes plus élevés que ceux du primaire, cela crée une pression pour augmenter les ressources financières des niveaux post primaires plus fortement que celles allouées au niveau primaire, ce qui, dans les pays éloignés de la SPU, n'est pas souhaitable comme l'a montré le début de la section 3.2.1.

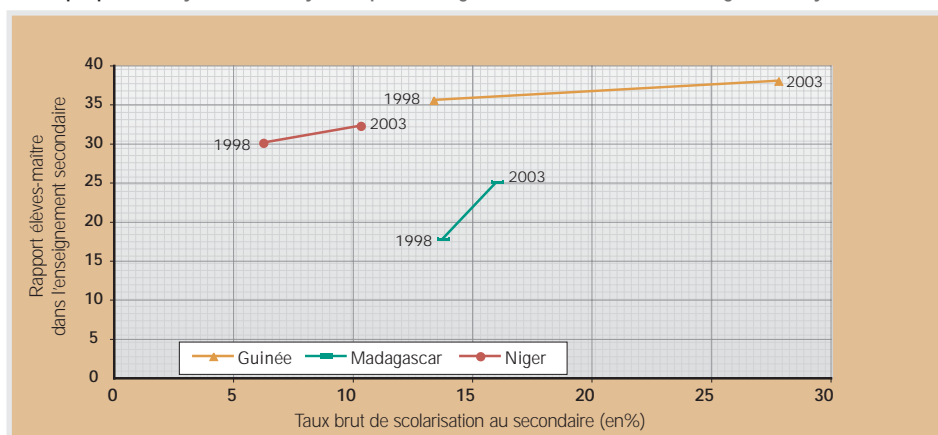
- Baisse de la dépense unitaire des cycles post-primaire

66 Cette politique pour être efficace doit s'accompagner (1) d'une stratégie de sensibilisation pour aider les enseignants à connaître les effets négatifs de taux de redoublement trop élevés et (2) d'une politique d'évaluation permettant de détecter les déficiences des élèves en cours de sous-cycle.

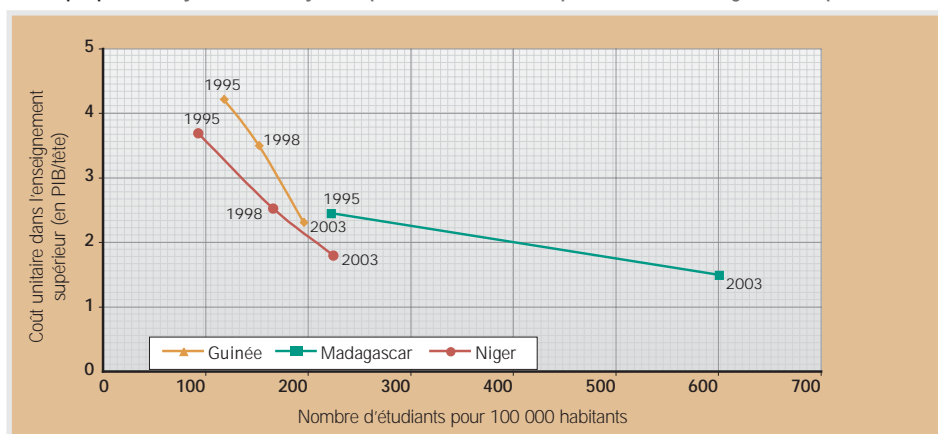
Si l'arbitrage intra-sectoriel ne se déplace pas en faveur des niveaux post-primaires, une augmentation des effectifs sans que l'enveloppe financière ne progresse sur le même rythme a pour conséquence directe une baisse de la dépense unitaire. C'est ce que l'on a observé ces dernières années par exemple au Bénin, en Guinée et au Mali au niveau de l'enseignement supérieur (cf. graphique 3.11). Ainsi, en Guinée, la progression entre 1995/96 et 2002/03 de 118 étudiants pour 100 000 habitants à 196 sans progression semblable des ressources s'est traduite par une diminution de moitié de la dépense unitaire (de 4,2 à 2,3 unités de PIB par habitant).

Comme précédemment expliqué dans la partie 3.2.3, trois facteurs majeurs composent la dépense unitaire : le salaire des enseignants, le taux d'encadrement et les autres dépenses (notamment de matériel pédagogique). Dans la mesure où les salaires des enseignants sont souvent structurellement assez stables, la baisse de la dépense unitaire a tendance à s'ajuster sur les deux autres postes de dépenses, à savoir les taux d'encadrement et les dépenses en matériel pédagogique. Par exemple, le graphique 3.10 montre qu'en Guinée, à Madagascar et au Niger, avec l'accroissement non régulé des effectifs du secondaire et la relative stabilité des salaires et des autres dépenses, le système s'est ajusté par une dégradation des taux d'encadrement. A Madagascar, le rapport élèves-maître est passé de 18 élèves par maître en 1997/98 à 25 en 2002/03. En Guinée le rapport déjà élevé en 1997/98 s'est encore détérioré pour atteindre 38 élèves par maître en 2002/03 (soit une taille de classe moyenne de 64 élèves compte tenu des écarts entre le nombre d'heures de service des enseignants et le nombre d'heure d'enseignement des élèves).

■ Graphique 3.10 : Ajustement du système par une dégradation des conditions d'enseignement, cycle secondaire



■ Graphique 3.11 : Ajustement du système par une baisse de la dépense unitaire, enseignement supérieur



Les systèmes ont tendance à s'ajuster d'eux-mêmes en cas d'absence de régulation des flux d'élèves

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

- Augmentation de la contribution demandée aux familles, accroissement des inégalités et mécontentement social

Au cycle secondaire, on voit apparaître dans certains pays des enseignants communautaires du collège, qui, comme ceux du cycle primaire, sont payés par les parents d'élèves des zones les plus pauvres et souvent peu ou pas formés. A titre d'exemple, au Tchad, la part de ces enseignants au secondaire 1^{er} cycle atteint 48%.

Dans l'enseignement supérieur, la non régulation du flux d'entrée, accompagnée d'une augmentation des financements publics ne pouvant suivre le rythme d'accroissement des effectifs d'étudiants, oblige souvent les pouvoirs publics à (1) augmenter de façon drastique la contribution demandée aux familles (les frais d'inscriptions) et (2) diminuer le montant des bourses (y compris celles accordées aux plus pauvres sur un critère méritocratique). Par exemple, au Bénin, les frais d'inscription annuels à l'université sont passés de 5 000 F CFA à 25 000 F CFA à la rentrée 2004/05, ne laissant qu'aux plus nantis la chance d'un accès à l'enseignement supérieur. Aussi ces mesures ont souvent pour conséquence le mécontentement des étudiants qui alors font grève et paralysent le système. Ces exemples montrent le danger d'une absence de politique de régulation des flux qui laisse le système s'ajuster de lui-même, très souvent au détriment des plus pauvres et/ou de la qualité.

b) Les options pour une politique de gestion des flux inter-cycles : agir sur les taux de transition en cohérence avec la dynamique de la pyramide éducative

Une gestion des flux inter-cycles efficace passe par **la mise en place d'une véritable politique de régulation sur l'ensemble du système**, bien évidemment à adapter d'un pays à l'autre en fonction de la pyramide scolaire actuelle (et notamment du niveau d'avancement de la SPU), **accompagnée d'une réflexion approfondie sur le développement du post-primaire.**

>>> La transition primaire→secondaire 1^{er} cycle : régulation, perspectives pour les sortants et gains pour le système éducatif

Il est légitime de se poser la question de savoir ce qu'il adviendra, en cas de SPU en 2015, des nombreux enfants achevant le cycle primaire (1,5 fois plus qu'en 2002/03 globalement pour l'Afrique, et 3 à 4 fois plus pour les pays les plus en retard, cf. les simulations présentées dans les profils pays en fin du rapport). Comme on dit en Algérie *«le serpent a beau courir, il ne va pas plus vite que sa tête»*. Si les quelques pays ayant déjà atteint ou presque la SPU doivent envisager une universalisation du premier cycle du secondaire, pour tous les autres, il ne faut pas se voiler la face, cet objectif est irréalisable (financièrement mais aussi logistiquement) d'ici 2015 (Mingat, 2004d).

Certains pays peuvent envisager d'augmenter ou de maintenir les taux de transition à leur niveau actuel en cherchant à améliorer l'efficacité du secondaire 1^{er} cycle. Par exemple, il est possible d'envisager (1) une augmentation de la durée du cycle primaire permettant l'intégration progressive des élèves du 1^{er} cycle du secondaire au **coût unitaire du primaire qui est en moyenne deux fois moins élevé que le coût unitaire du secondaire 1^{er} cycle** (choix de certains pays d'Afrique anglophone) ; (2) une utilisation d'un nombre plus grand d'enseignants polyvalents (cf. Bernard et Robert, 2004) et/ou (3) une contribution financière plus importante des familles dans les zones urbaines favorisées.

Cependant, **la plupart des pays ne pourront ni augmenter les taux de transition vers le secondaire ni les maintenir au niveau actuel et devront même envisager de les réduire pour ne pas pénaliser la qualité** (effet sur la dépense unitaire décrit précédemment). Il y aura donc **des sortants du primaire qui n'intégreront pas le cycle secondaire général.** Certains d'entre eux pourront intégrer un enseignement technique ciblé sur les filières les plus porteuses économiquement, mais cette voie restera minoritaire. Par conséquent, en 2015, une proportion des sortants du primaire (fonction des capacités d'accueil physiques et financières d'un cycle

*Les transitions
primaire→1^{er} cycle
du secondaire et
1^{er} cycle→2nd cycle
du secondaire
constituent des leviers
de politique éducative
très importants
pour construire
une pyramide scolaire
en adéquation
avec les besoins*

secondaire ne sabrant pas la qualité) terminera ses études à ce niveau là.

Une telle situation n'est certes pas l'idéal, mais **il faut bien comprendre que la régulation des flux entre le primaire et le secondaire 1^{er} cycle** -si la SPU se réalise effectivement- **ne se traduira pas par une détérioration des systèmes. Bien au contraire, on assistera à un développement exceptionnel des systèmes éducatifs** et ce pour trois raisons principales :

- a. Actuellement seuls 59% des enfants africains atteignent la fin du cycle primaire, soit parce qu'ils n'entrent jamais à l'école (environ 9%), soit parce qu'ils sortent du système en cours de cycle (environ 32%). **L'atteinte de la SPU sera donc un gain pour les systèmes, y compris pour les élèves finissant leurs études à la fin du primaire** ; au lieu de ne jamais entrer à l'école ou d'abandonner en cours de cycle, ces enfants (1) auront de bonnes chances d'acquérir une alphabétisation durable, et (2) pourront intégrer un secteur traditionnel de l'emploi (qui demeurera majoritaire dans bon nombre de pays en 2015) en étant plus productifs (et donc contribuer à la croissance économique de la nation).
- b. **L'utilisation du critère méritocratique pour l'accès au secondaire pourra être renforcé.** Actuellement dans les pays n'ayant pas achevé la SPU et où le taux de transition primaire→secondaire est élevé, la sélection est faite avant la fin du cycle primaire (soit à l'entrée en 1^{ère} année du primaire, soit par les abandons en cours de cycle). Cette sélection est donc très dépendante des facteurs socio-économiques (comme le montre la partie 2.1.1.2, les plus défavorisés (pauvres, ruraux et filles) accèdent moins à l'école et abandonnent plus). La régulation entre primaire et collège sur la base d'un concours d'entrée permet de sélectionner les meilleurs élèves parmi ceux qui achevent le cycle primaire, qui, si la SPU se réalise, correspond à l'ensemble des enfants.
- c. La stagnation ou la diminution du taux de transition ne signifie pas la stagnation ou la diminution des volumes d'élèves du secondaire, loin de là. La croissance démographique combinée au rapprochement de la SPU aura comme conséquence **une augmentation très importante des effectifs du collège**. Par exemple, au Bénin, la programmation faite dans le cadre du plan décennal en cours d'élaboration cible un doublement du volume d'élèves du collège entre 2004 et 2015 (plus de 500 000 élèves en 2015 contre 260 000 en 2004) malgré un taux de transition diminuant de 72 à 50%. A titre de comparaison, le cycle primaire verra ses effectifs n'augmenter que suivant un facteur 1,6.

Notons enfin que les politiques de régulation du flux entre le primaire et le secondaire 1^{er} cycle devront s'accompagner de politiques de stimulation de la demande pour le cycle primaire dans la mesure où une régulation des flux d'entrée au collège peut avoir des effets désincitatifs sur la demande pour le primaire.

»» Les transitions secondaire 1^{er} cycle→secondaire 2nd cycle,
et secondaire 2nd cycle→supérieur : régulation et action sur la qualité

La question des transitions entre collège et lycée et entre lycée et enseignement supérieur se pose différemment car (1) les coûts unitaires du 2nd cycle du secondaire et de l'enseignement supérieur sont beaucoup plus élevés (en moyenne 2 fois plus élevés que ceux du 1^{er} cycle pour le 2nd cycle secondaire et 8 fois plus élevés pour le supérieur -cf. RESEN Guinée, 2004), (2) les rendements économiques de ces niveaux sont plus d'ordre privé (meilleur revenu pour les individus) que d'ordre social (cf. section1), (3) certains pays «sur-produisent» à ces niveaux là par rapport aux besoins de l'économie (le secteur moderne de l'emploi) et (4) ces deux niveaux sont mieux perçus comme des niveaux terminaux d'éducation.

Ces constats encouragent à privilégier la qualité à la quantité pour ces niveaux d'enseignement. Sachant que les deux sont liés (cf. partie 3.2.2), il est nécessaire (1) de diagnostiquer nationalement les besoins de l'économie en termes de formés, (2) d'encourager le financement privé (la section 1 a montré que le financement public de la partie « haute » du système n'était pas forcément optimal) et (3) de réguler les flux au moment des deux transitions⁶⁷ pour mettre les quantités en adéquation avec les besoins de l'économie nationale et pour ne pas pénaliser la dépense unitaire, facteur de qualité.

Là encore, la mise en place d'une politique de régulation n'est en rien synonyme de contraction des effectifs dans les enseignements secondaire (2nd cycle), technique et supérieur qui continueront à se développer.

3.3 Une gestion efficace des systèmes éducatifs pour la mise en œuvre réussie d'un enseignement de qualité

Outre une mobilisation suffisante de ressources et une utilisation efficiente de celles-ci, une troisième condition nécessaire pour l'atteinte des grands objectifs d'éducation se situe au niveau de la mise en œuvre et de la gestion des systèmes. Les questions de gestion revêtent d'autant plus d'importance que les systèmes, s'ils se rapprochent de la SPU, auront des rythmes d'expansion élevés ; s'il est difficile de gérer des systèmes à faible nombre d'élèves, cela est encore plus délicat lorsque les volumes d'élèves augmentent. Ce rapport n'a pas la prétention d'être exhaustif sur ces questions mais il paraît intéressant **(1) de traiter le sujet d'un point de vue empirique et de comparer les pays en mobilisant les données disponibles, et (2) de donner des pistes pour mettre en œuvre réellement (et non plus uniquement dans les discours) un pilotage axé sur les résultats.**

Pour que les élèves acquièrent les connaissances prévues dans les programmes scolaires, il est nécessaire (1) que les écoles reçoivent les moyens (humains et matériels) suffisants pour le fonctionnement des classes, ce qui implique, dans des contextes de rareté des ressources, que ces moyens soient équitablement répartis entre les écoles et (2) que ces moyens soient effectivement transformés en résultats (que les élèves n'abandonnent pas l'école et apprennent suffisamment). Cette partie se focalise sur le cycle primaire (cycle pour lequel l'enjeu est le plus important et pour lequel le plus de données sont disponibles) même si la plupart des conclusions présentées et les pistes d'amélioration proposées valent également pour les autres niveaux d'enseignement.

3.3.1 La recherche de l'équité dans l'allocation des moyens aux écoles

3.3.1.1 Premier levier : l'adéquation besoins - moyens reçus

Le « bon sens » veut que les écoles scolarisant le plus d'élèves et celles situées dans les contextes les plus difficiles soient celles qui reçoivent le plus de moyens. Qu'en est-il réellement ? La première étape pour répondre à cette question est de comparer l'écart entre la situation réelle (telle qu'observée à l'aide des données écoles collectées par les ministères de l'éducation) et une situation où les écoles qui ont le même nombre d'élèves disposent des mêmes moyens. Cet écart peut se mesurer par ce que l'on appelle **le degré d'aléa** (voir encadré 3.5) **dans l'allocation des moyens**. Le tableau 3.5 présente la situation dans 22 pays pour le cycle primaire, en ce qui concerne l'allocation des enseignants (les enseignants constituent, parmi l'ensemble des moyens nécessaires, l'élément le plus important).

Des ressources et des bonnes politiques ne suffisent pas, la gestion du système doit permettre d'allouer équitablement les moyens aux écoles et que ceux-ci agissent sur la qualité

67 Dans certains pays, l'examen de fin de second cycle secondaire (le baccalauréat) est l'unique pré-requis pour l'entrée à l'université ce qui limite les possibilités de régulation entre secondaire et supérieur et encourage à réguler les flux d'élèves en amont (entre 1^{er} et 2nd cycle du secondaire).

■ **Tableau 3.5 : Degré d'aléa dans l'allocation des enseignants du primaire dans 22 pays africains, 2002/03 ou année proche**

Pays	Degré d'aléa en %	Pays	Degré d'aléa en %
Sao Tome et Principe	3	Gabon	26
Guinée	7	Burkina Faso	28
Mozambique	15	Madagascar	28
Namibie	15	Ethiopie	29
Niger	15	Côte-d'Ivoire	33
Guinée Bissau	16	Malawi	34
Tchad	18	Ouganda	34
Sénégal	19	Bénin	39
Mauritanie	20	Togo	39
Zambie	20	Mali	42
Rwanda	21	Cameroun	45
Moyenne des 22 pays : 24,8			

Source : Mingat, 2003b

■ **Encadré 3.5 : Degré d'aléa dans l'allocation des enseignants**

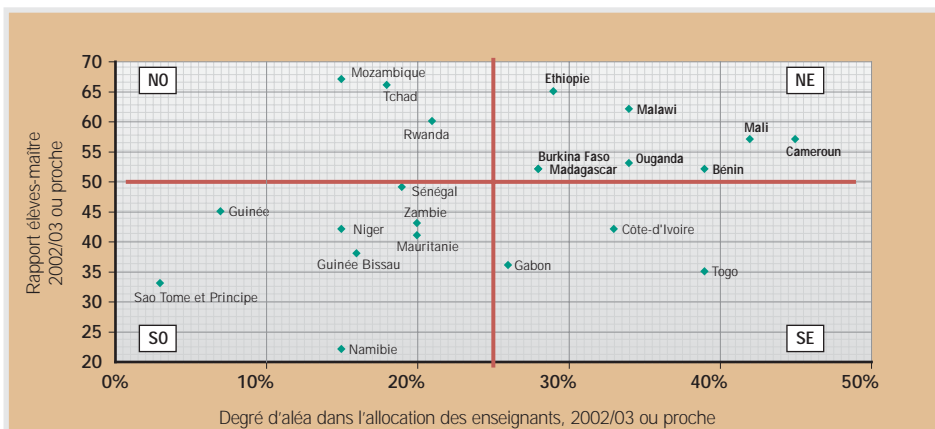
Pour fournir des conditions d'enseignement (tailles de classe) similaires à l'ensemble des élèves, un manager des ressources humaines du ministère de l'éducation doit en principe allouer plus d'enseignants dans les grandes écoles que dans les petites. L'indicateur statistique R^2 (appelé coefficient de détermination) entre le nombre d'élèves et le nombre d'enseignants, calculé sur l'ensemble des écoles, évalue dans quelle mesure le nombre d'enseignants est proportionnel au nombre d'élèves scolarisés dans les écoles où ils enseignent. C'est une mesure comprise entre 0 et 1 (ou 0 et 100%); plus il est proche de 100% et plus l'allocation des enseignants dans les écoles est fonction du nombre d'élèves. Inversement plus il est éloigné de 100%, plus l'allocation est effectuée sur d'autres critères, suivant un «aléa». Le complémentaire à 100% du R^2 ($100\% - R^2$) est alors une mesure du degré de cet «aléa», c'est-à-dire la proportion des situations où le nombre d'enseignants ne s'explique pas par le nombre d'élèves. Le degré d'aléa est une mesure de la variation de la taille des classes suivant les écoles.

La moyenne du degré d'aléa sur les 22 pays s'établit à 24,8%, autrement dit, en moyenne dans les pays considérés (et il n'y a pas de raison de penser que la situation est très différente dans les pays africains absents de l'échantillon), **un quart des allocations des enseignants n'est pas effectué suivant le critère du nombre d'élèves dans les établissements.**

La cohérence dans l'allocation des moyens en fonction des besoins est très variable d'un pays à l'autre

Ce chiffre moyen ne doit cependant pas cacher les fortes disparités entre pays ; alors que dans certains d'entre eux le degré d'aléa est supérieur à 35% (Bénin, Mali, Cameroun et Togo), dans d'autres il est estimé à 15% ou moins (Sao Tome et Principe, Guinée, Mozambique, Namibie et Niger), montrant par là que des marges de progression existent dans les pays les moins performants⁶⁸. Les besoins d'amélioration sont d'autant plus importants dans les pays où le rapport élèves-maitre est plus élevé (quadrant Nord-Est (NE) du graphique 3.12, pays représentés en gras). L'association d'un rapport élèves-maitre élevé et d'un fort degré d'aléa signifie pour certains enfants de ces pays des tailles de classe supérieures à 100 ou même 150 élèves !!!

■ **Graphique 3.12 : Moyenne et variance des tailles de classe**



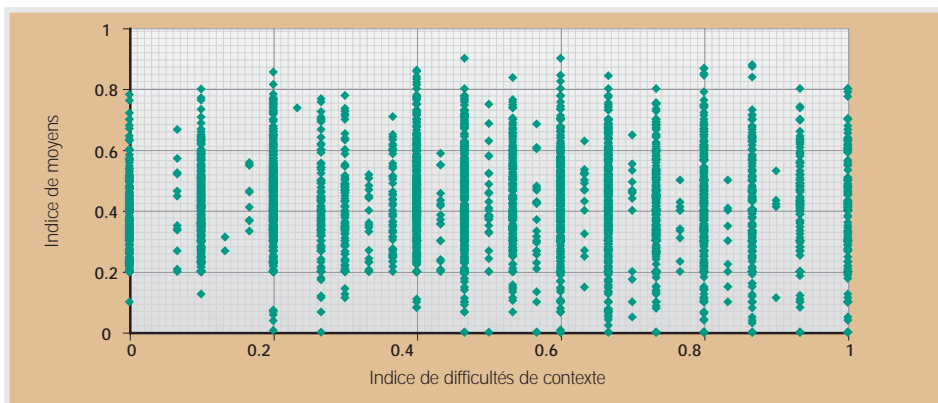
Source : Mingat, 2003b et ISU

68 A ce propos, il serait certainement pertinent pour les pays de croiser les expériences pour que les pays les moins performants puissent, par exemple sous forme de missions courtes, s'inspirer des pratiques et processus d'allocation des enseignants en cours dans les pays les plus performants

On peut souhaiter que l'allocation des moyens dans les écoles ne soit pas uniquement liée au nombre d'élèves si l'on veut favoriser les écoles situées dans les zones les plus difficiles. Dans ce cas il est pertinent de mettre en place une politique de discrimination positive proposant une allocation supplémentaire pour les écoles localisées dans les environnements les plus défavorables. Par exemple, le Bénin a mis en place un système dans lequel les écoles sont classées dans différents groupes en fonction du contexte environnemental (accès difficile à l'école, absence d'eau,...) et une prime est accordée aux enseignants des écoles classées dans les zones les plus difficiles. Cependant, ces mesures, aussi pertinentes soient elles, n'expliquent pas à elles seules les différences importantes entre écoles dans les moyens reçus. Pour s'en convaincre, il suffit d'examiner le graphique 3.13 qui met en regard pour chaque école publique béninoise, un indicateur de difficultés de contexte dans lequel l'école se situe (calculé à partir d'informations telles que le type de zone -urbain/rural-, la présence d'eau, d'électricité, l'accessibilité de l'école) et un indicateur de moyens reçus par l'école (fondé sur le rapport élèves-maître et sur la disponibilité en intrants scolaires). On observe sur le graphique que (1) les moyens reçus varient grandement d'une école à l'autre et (2) ces différences de dotations ne s'expliquent pas par la difficulté du contexte (il n'y a pas de lien entre l'indice de difficultés de contexte et l'indice de moyens).

La même analyse peut être effectuée au niveau des régions d'un pays (cf. graphique 3.14 au Niger). Là encore on remarque qu'il n'existe pas de relation entre la difficulté de contexte et les moyens alloués (il s'agit du contexte et des moyens des écoles des différentes régions). Autrement dit, les caractéristiques géographiques et environnementales défavorables dans une région ne sont pas systématiquement compensées par une allocation plus importante en moyens humains et matériels. Par exemple, Dosso, Tillabéry, Tahoua et Maradi souffrent d'un contexte plus difficile, et les moyens qui sont octroyés à leurs écoles sont inférieurs à la moyenne.

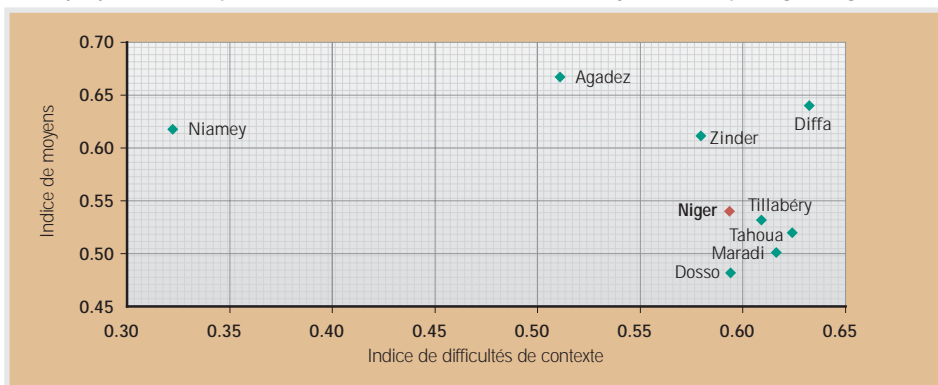
■ **Graphique 3.13** : Comparaison des difficultés de contexte et moyens alloués par école, écoles publiques, Bénin 2002/03



Source : Brossard (2003b)

Les moyens ne sont pas toujours alloués en priorité aux écoles les plus nécessaires, à savoir celles situées dans un contexte environnemental plus difficile

■ **Graphique 3.14** : Comparaison des difficultés de contexte et des moyens alloués par région, Niger 2003/04



Source : Brossard, Duret et Ledoux (2005)

3.3.1.2 Second levier : l'optimisation du mode de groupement pédagogique

a) Les effets néfastes d'une inadéquation de l'allocation des personnels enseignants aux besoins

L'inadéquation entre besoins et enseignants alloués pose un double problème : (1) elle implique de l'inéquité dans les conditions d'enseignement et (2) du fait de la pénurie globale d'enseignants, la sur-dotation dans certaines écoles conduit à une sous-dotation dans d'autres et implique généralement **l'existence persistante d'écoles incomplètes ou n'assurant pas la continuité éducative**⁶⁹.

Le second point est d'importance capitale dans la mesure où **la discontinuité d'offre éducative est responsable de l'abandon de beaucoup d'élèves, principale cause de la non réalisation de l'achèvement universel du cycle primaire** (beaucoup de pays ont atteint ou sont proches d'atteindre l'accès universel à la première année du cycle mais les taux de rétention des élèves en cours de cycle restent faibles, cf. section 2). Par exemple, 22% des élèves situés en milieu rural en Mauritanie sont dans une école n'offrant pas la continuité éducative jusqu'à la fin du cycle primaire, c'est autant d'élèves qui ont de grandes chances d'abandonner (le taux de rétention en milieu rural n'est que de 28%) s'ils n'habitent pas à côté d'une autre école plus complète. En moyenne sur les six pays pour lesquels nous disposons des données (cf. tableau 3.6), ce sont environ 15% des enfants scolarisés en milieu rural qui se trouvent dans cette situation et ceci explique, au moins partiellement, la faiblesse du taux de rétention⁷⁰ dans les zones rurales (51,6% en moyenne sur les mêmes pays). Les graphiques 3.15 et 3.16 montrent les exemples Mauritanien et Guinéen en mettant en regard, au niveau des départements nationaux, le % de situation de discontinuité éducative et le taux de rétention. La relation entre le % d'élèves en situation de discontinuité éducative et le taux de rétention est statistiquement significative⁷¹ ; en moyenne 1 point de pourcentage en mieux sur la continuité éducative est associé à 1,8 points de pourcentage en plus sur la rétention en Guinée (0,8 point en Mauritanie).

69 Une école est dite en situation de discontinuité éducative si des élèves ne peuvent pas progresser dans le cycle primaire du fait de l'absence de la classe supérieure l'année suivante.

70 La relation estimée sur les cinq pays considérés indique qu'en moyenne en milieu rural, chaque point de pourcentage de discontinuité éducative est associé à une diminution de 2 points de pourcentage du taux de rétention

71 au seuil de 1% en Guinée et de 5% en Mauritanie.

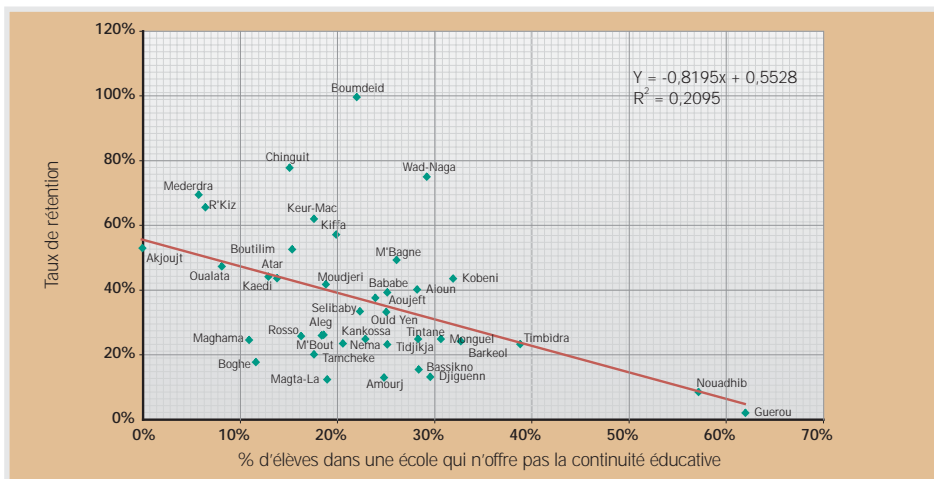
■ **Tableau 3.6 : % d'élèves inscrits dans des écoles n'offrant pas la continuité éducative sur l'ensemble du cycle et taux de rétention (milieu rural uniquement)**

	Sénégal 2002/03	Niger 2003/04	Guinée 2003/04	Mauritanie 2002/03	Tchad 2003/04	Mali 2002/03	Moyenne des pays
% d'élèves dans une école n'offrant pas la continuité éducative	5,9	12,8	60,4	27,9	19,4	16,3	14,6
Taux de rétention	57,9	65,5	11,4	22	nd	46,4	51,6

Source : Brossard et Ndém (2005)



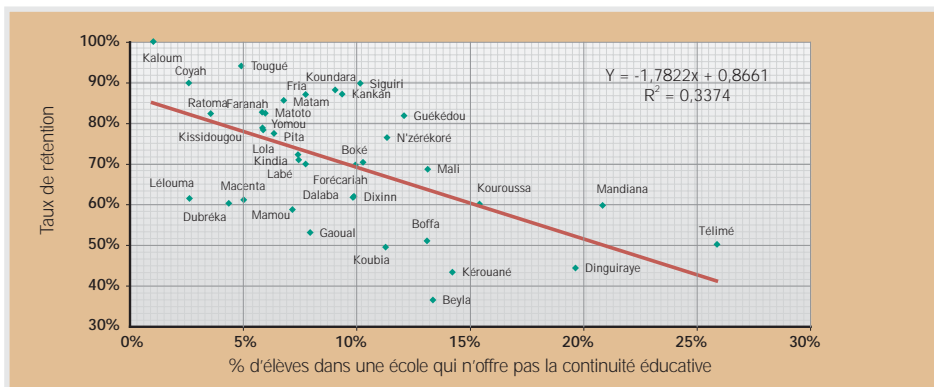
■ **Graphique 3.15 :** % d'élèves inscrits dans des écoles n'offrant pas la continuité éducative sur l'ensemble du cycle et taux de rétention par Moukhataa (département), Mauritanie 2002/03



La pénurie d'enseignants oblige des élèves à abandonner avant la fin du cycle primaire

Source : Brossard et Ndém, 2005

■ **Graphique 3.16 :** % d'élèves inscrits dans des écoles n'offrant pas la continuité éducative sur l'ensemble du cycle et taux de rétention par département, Guinée 2003/04



Source : calcul des auteurs à partir des données du RESEN Guinée

En **zone rurale**, dans les zones où la densité de population est faible (notamment dans les zones reculées et/ou nomades), la taille des cohortes d'enfants (une classe d'âge) est très souvent inférieure à la taille de classe moyenne observée dans le pays. **Le schéma d'organisation scolaire classique de simple flux/simple vacation** (un enseignant dans une salle de classe pour un groupe d'élèves d'un seul niveau) **est alors extrêmement coûteux pour le système** (le rapport élèves-maître est très bas) et l'on éprouve des difficultés à recruter suffisamment d'enseignants pour assurer toutes les classes. Compte tenu de la contrainte budgétaire (le nombre d'enseignants que l'Etat peut recruter est limité) et de la pénurie au niveau local d'enseignants qualifiés, le système s'ajuste très souvent de lui-même et produit de la discontinuité éducative, que l'on sait génératrice d'abandons.

En **zone urbaine**, il existe souvent le phénomène inverse : les effectifs d'enfants à scolariser sont pléthoriques et l'offre éducative (enseignants et salles de classe notamment) est souvent en deçà du nécessaire. **L'utilisation exclusive du schéma classique de simple flux conduit alors à des tailles de classe démesurées qui pénalisent les conditions d'enseignement.**

b) Les modes de groupement pédagogique : les options possibles

Pour pallier ces difficultés, la plupart des pays africains ont mis en place, dans des mesures différentes, des schémas alternatifs de groupement pédagogique (voir encadré 3.6 pour des exemples de noms et définitions exactes des différents modes de groupement). **En zone rurale, les cours multigrades** (des élèves de niveaux différents devant le même enseignant) et **le recrutement alterné** (les écoles n'ouvrent une classe de première année par exemple que tous les trois ans, cette classe accueillant les enfants de trois classes d'âge qui feront toute leur scolarité ensemble) sont utilisés pour réduire les coûts et diminuer la discontinuité éducative. **En zone urbaine, le système de double flux/double vacation** (deux groupes d'élèves se partagent une même salle de classe et/ou un enseignant et viennent l'un après l'autre en classe) permet de réduire les tailles de classe lorsque les salles de classe et les enseignants sont insuffisants.

Comme le montre le tableau 3.7, l'utilisation de ces modes alternatifs varie grandement d'un pays à l'autre. Sur l'échantillon de 7 pays considérés, la proportion d'élèves dans une classe multigrade varie de 7% en Guinée à 55% au Tchad. Le mode de recrutement alterné varie de 15% des élèves au Mali à 43% au Niger et le double flux/ double vacation peut ne pas être pratiqué du tout (Mauritanie et Tchad) ou concerner 20% ou plus des élèves (Mali, Guinée et Sénégal).

■ **Tableau 3.7 : Répartition des élèves selon le mode de fonctionnement de la classe ou le système de recrutement de l'école (%)**

	Sénégal 2002/03	Niger 2003/04	Guinée 2003/04	Mali 2002/03	Burkina Faso 2002/03	Mauritanie 2002/03	Tchad 2003/04	Moyenne 7 pays
Simple flux	69	83	72	64	74	60	46	67
Multigrade	9	14	7	16	19	40	55	23
Double flux/double vacation	22	3	21	20	6	0	-	12
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Ecoles à recrutement alterné	16	43	20	15	23	31	34	26

Source : Brossard et Ndém, 2005

■ Encadré 3.6 : Définition des modes d'organisation des classes selon les pays

Pays	Double vacation	Double flux	Multigrade
Burkina Faso	/	2 maîtres, 1 salle et 2 groupes d'élèves successivement	1 maître, 1 salle, 2 niveaux simultanément
Cameroun	Un groupe scolaire occupe les salles de classe le matin et un autre l'après midi de façon alternative		Même définition
Congo	Un groupe scolaire occupe les salles de classe le matin et un autre l'après midi de façon alternative		1 maître, 1 salle, plusieurs niveaux simultanément ¹
Côte d'Ivoire	/	1 maître, 1 salle, 1 niveau et 2 groupes d'élèves successivement	1 maître, 1 salle, plusieurs niveaux simultanément
Guinée	1 maître, 1 salle, 1 niveau et 2 groupes d'élèves successivement		1 maître, 1 salle, 2 niveaux simultanément
Madagascar	/		1 maître, 1 salle, 2 niveaux simultanément
Mali	- 1 maître, 1 salle, 2 groupes d'élèves de même niveau ou de deux niveaux différents successivement - 2 maîtres, 1 salle, deux groupes d'élèves de même niveau ou de niveaux différents		Ou double division , 1 maître, 1 salle, 2 niveaux simultanément
Niger	2 maîtres, 2 salles de classes et 3 groupes d'élèves ¹		1 maître, 1 salle, 1 niveau et 2 groupes d'élèves successivement Ou jumelées , 1 maître, 1 salle, 2 à 3 niveaux simultanément
Sénégal	/		Même définition qu'au Niger 1 maître, 1 salle, 2 niveaux simultanément
Togo	1 maître, 1 salle, 1 niveau et 2 groupes d'élèves successivement		Ou jumelées , 1 maître, 1 salle, 2 niveaux simultanément

Note : Certains modes d'organisation sont spécifiques à certains pays :

Sénégal : double utilisation 2 maîtres (1 titulaire et 1 contractuel), 1 salle, 1 niveau en 2 groupes simultanément

Madagascar : classes échelonnées 1 maître, 1 classe, 5 niveaux, 2 groupes d'élèves successivement.

Les classes de 9^{ème}, 10^{ème} et 11^{ème} pendant 2h30 puis les classes de 7^{ème} et 8^{ème} pendant 2h30. Cette organisation a tendance à disparaître au profit du multigrade.

Source : Document de travail de l'atelier international PASEC/CONFEMEN, Bamako (Mali), 2001.

c) L'impact des modes de groupement pédagogique sur le redéploiement des enseignants et le taux brut de scolarisation

L'utilisation de ces modes alternatifs de groupement pédagogique sert à «économiser» des enseignants qui peuvent alors enseigner à des élèves supplémentaires. Il est possible de simuler ce que serait le nombre d'enseignants d'une école si elle fonctionnait uniquement en simple flux, et de le comparer au nombre d'enseignants effectivement présents (compte tenu du mode de groupement d'élèves en vigueur)⁷². La différence entre ces deux grandeurs représente le nombre d'enseignants «économisés» qui peuvent enseigner à des élèves supplémentaires d'une autre école. Ainsi, il est possible de simuler par pays les gains en taux brut de scolarisation permis par les différents modes de groupement.

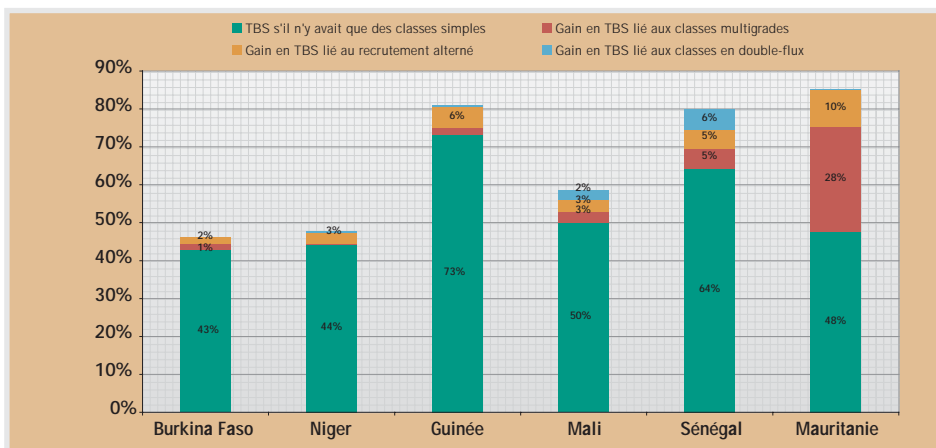
Certains pays en utilisant des modes alternatifs de groupement d'élèves rationalisent les allocations d'enseignants et donc scolarisent plus

Les résultats, présentés dans le graphique 3.17 sont éloquentes : l'utilisation combinée du multigrade et du recrutement alterné a permis à la Mauritanie d'augmenter son TBS de 38 points de pourcentage (si le système n'utilisait que le simple flux, le TBS serait chiffré à seulement 48% alors qu'il atteint 86%). Au Sénégal, l'utilisation des modes alternatifs permet également un gain appréciable sur le TBS (16 points de pourcentage en combinant les effets du multigrade, du recrutement alterné et du double flux). Les résultats sont plus modérés (mais existent néanmoins) dans les quatre autres pays considérés, soit parce que les modes alternatifs sont moins employés soit parce que leur utilisation n'est pas optimisée (question de gestion).

Ces exemples de gestion des groupements d'élèves sont certainement à répliquer, en les adaptant au contexte national, dans bon nombre de pays pour faciliter l'avancement vers la scolarisation universelle, notamment dans les contextes de relative rareté des ressources éducatives.

Notons pour finir que les analyses faites sur l'impact des modes de groupement des élèves sur la qualité (acquisitions scolaires) ne concluent pas à des effets tranchés⁷³. Autrement dit, les gains quantitatifs obtenus par une optimisation du mode de regroupement pédagogique ne s'avèrent pas altérés par des effets qualitatifs qui seraient négatifs.

■ Graphique 3.17 : Simulations des gains de TBS liés à une optimisation du mode de regroupement pédagogique



Note : les pays sont classés par ordre croissant de gains de TBS. Les gains inférieurs à 1 point de pourcentage ne sont pas présentés sur le graphique

Source : Brossard et Ndém, 2005

72 La simulation consiste à utiliser un modèle économétrique expliquant le nombre d'enseignants d'une école par les variables de mode de groupement des élèves et le nombre d'élèves de l'école.

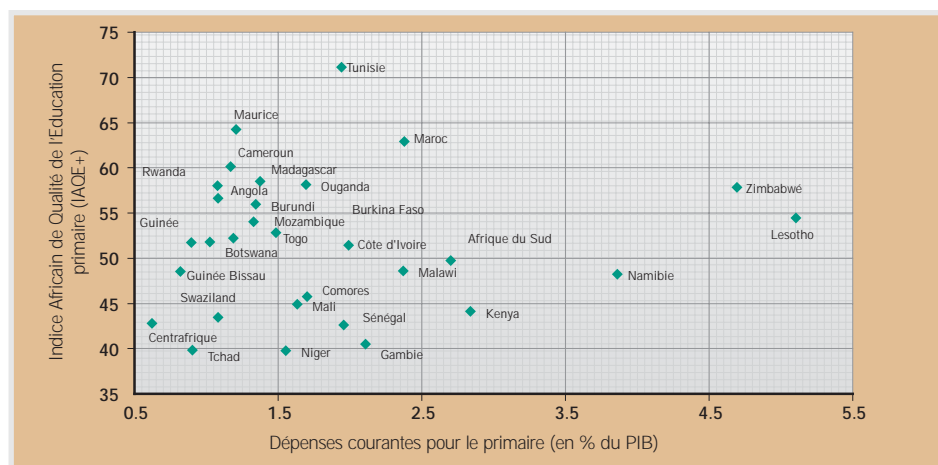
73 Voir notamment Mingat et Suchaut, 2000. Certaines études montrent des effets positifs, d'autres des effets négatifs et d'autres des effets nuls.

Le lien entre moyens à disposition et résultats est faible, voire inexistant

3.3.2 La recherche d'une meilleure transformation des moyens en résultats

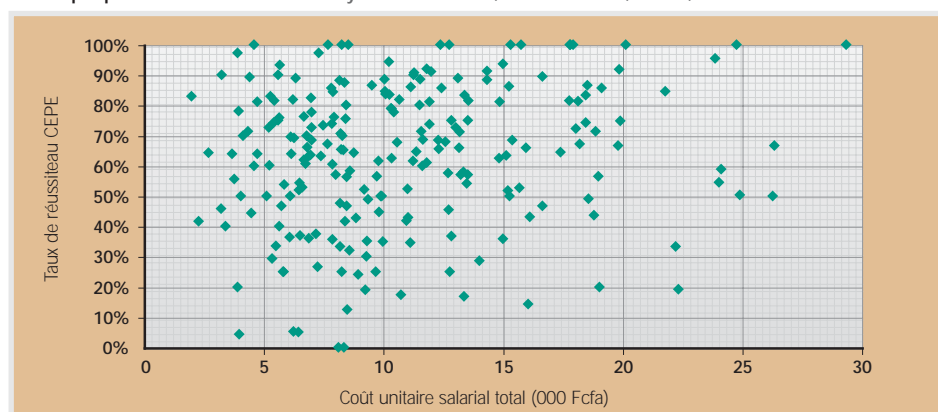
Il ne suffit pas que chaque école reçoive les moyens appropriés, encore faut-il que ces moyens se transforment effectivement en résultats, c'est-à-dire, pour le cycle primaire, que les enfants restent en classe jusqu'à la fin du cycle et acquièrent les connaissances de base. Comme le montrent les graphiques 3.18 et 3.19, que l'analyse soit faite au niveau pays ou au niveau école dans un pays, **le lien entre ressources mobilisées et résultats est faible, voire inexistant.**

Graphique 3.18 : Relation entre moyens et résultats, niveau pays



Source : calcul des auteurs

Graphique 3.19 : Relation entre moyens et résultats, niveau écoles, Tchad, 2001/02



Source : RESEN Tchad

Trois raisons principales peuvent expliquer l'absence de lien entre moyens et résultats :

- (1) les caractéristiques socio-économiques des individus et du milieu local exercent une influence importante sur les acquisitions, que les moyens mis à disposition des écoles ne suffisent pas à compenser,
- (2) la combinaison des intrants scolaires (matériel pédagogique, caractéristiques des enseignants...) n'est pas la plus coût-efficace, et
- (3) les pratiques de l'enseignant dans la classe (difficilement mesurables et quantifiables monétairement) ont un impact important sur les processus d'acquisitions scolaires.

Les parties suivantes reviennent sur chacun de ces trois points et proposent des pistes d'action.

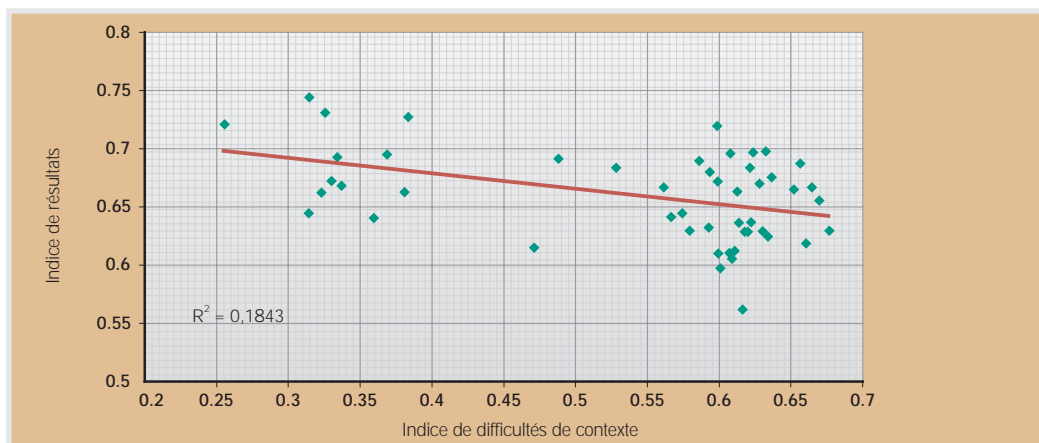
3.3.2.1 L'influence des facteurs socio-économiques et de contexte local sur les résultats : réduire les disparités initiales de situation

Les facteurs socio-économiques et de contexte local exercent une influence empiriquement prouvée sur les résultats scolaires. Par exemple, au Niger (cf. graphique 3.20), les différences de contexte environnemental local (milieu urbain-rural, accessibilité de l'école, présence d'eau...) expliquent 18% des différences observées entre inspections sur les résultats (rétention, réussite à l'examen, % de redoublants). Pour ce qui est des caractéristiques socio-économiques des élèves⁷⁴, les résultats des évaluations PASEC⁷⁵ sont également éloquentes (cf. tableau 3.8). Même si l'impact varie d'un pays à l'autre, les facteurs sociaux individuels exercent une influence sur les progrès réalisés par les élèves, influence d'ailleurs croissante avec le niveau d'enseignement. En moyenne sur les 4 pays présentés, la part des facteurs socio-économiques dans les progrès expliqués par l'ensemble des variables (socio-économiques et scolaires) est estimée à 26% en 2^{ème} année du primaire et 38% en 5^{ème} année. Ces éléments confortent l'idée développée dans la partie 3.3.1.1 qu'il est utile de favoriser, dans l'allocation de moyens et dans le suivi, les écoles situées en zones difficiles pour essayer de contre-balancer l'effet négatif d'un contexte local défavorable.

Les facteurs socio-économiques et de contexte local exercent une influence sur les résultats des écoles

Si les effets du contexte socio-économique local sont avérés, ils sont loin de tout expliquer. Une autre lecture du graphique et du tableau précédent nous dit : (1) que 82% des différences de résultats entre inspection du Niger ne sont pas expliqués par le contexte environnemental mais par d'autres facteurs et (2) que les variables scolaires⁷⁶ exercent deux à trois fois plus d'impacts sur les acquisitions scolaires que les facteurs socio-économiques.

■ **Graphique 3.20 : Indice de difficultés de contexte et indice de résultats des écoles primaires, par inspection, Niger 2003/04**



Source : Brossard, Duret et Ledoux, 2005

■ **Tableau 3.8 : Répartition des progrès expliqués entre facteurs socio-économiques et variables scolaires**

	Facteurs socio-économiques	Variables scolaires
Burkina Faso 2 ^{ème} année	18%	82%
Burkina Faso 5 ^{ème} année	34%	66%
Cameroun 2 ^{ème} année	27%	73%
Cameroun 5 ^{ème} année	39%	61%
Côte d'Ivoire 2 ^{ème} année	30%	70%
Côte d'Ivoire 5 ^{ème} année	39%	61%
Sénégal 2 ^{ème} année	28%	72%
Sénégal 5 ^{ème} année	39%	61%
Moyenne 2^{ème} année	26%	74%
Moyenne 5^{ème} année	38%	62%

Source : PASEC, 1999

74 âge de l'élève, niveau de vie, nutrition, aide pour les devoirs à la maison, utilisation du français au domicile, sexe et milieu (urbain-rural).

75 Les évaluations PASEC présentent l'avantage de tester les élèves en début et en fin d'année scolaire et de collecter les informations sur les élèves et les intrants scolaires disponibles dans la classe. Ainsi, elles permettent de mesurer les impacts de nombreux facteurs sur la progression de l'élève pendant l'année scolaire.

76 possession de manuels, caractéristiques des enseignants (ancienneté, sexe, niveau académique, formation professionnelle initiale et continue), mode de groupement des élèves, taille de la classe

Tous les intrants scolaires ne sont pas également coût-efficaces. La recherche de la combinaison la plus efficace permet d'améliorer les résultats

3.3.2.2 L'influence des facteurs scolaires sur les résultats : identifier la combinaison gagnante

La seconde piste envisagée pour améliorer la qualité se situe du côté de la combinaison des intrants scolaires alloués dans les classes. Il convient certainement d'analyser finement les bénéfices en termes d'acquisitions scolaires de chaque mode d'organisation ou intrant scolaire et de les mettre en regard avec leurs coûts. Cette analyse coût-efficacité de l'école doit être effectuée au niveau national, soit à partir des données sur les examens, soit à partir de celles issues des évaluations standardisées des acquis scolaires (de type PASEC), soit en combinant les deux (comme par exemple pour la Guinée, dans le tableau 3.9)

■ **Tableau 3.9** : L'impact des facteurs scolaires sur les résultats au niveau primaire, mise en regard avec les coûts (Guinée, 2003)

	Impact			Coût (quantité)	Politique
	Taux de réussite à l'examen CEPE	PASEC	Global		
Meilleure qualité de la salle de classe	0		0	+++	Parcimonie dans constructions
Elèves assis dans meilleures conditions			++	+	Positive
Existence de latrines	+++		+++	+	Très positive
Existence d'une bibliothèque	++		++	+	Très positive
Manuels scolaires	+				
Lecture			++	+	Positive
Calcul			0	+	0
Réduction fréquence de redoublement	+++	+	++	--	Très positive
Réduction nombre élèves dans la classe	+	+	+	+++	0
Enseignement en cours multiples	+		+	--	Positive
Enseignement en double vacation		--	--	--	Négative
Enseignants					
Enseignants féminins	++	--	-	0	
Niveau académique		BEPC OK	BEPC OK		BEPC
FIMG / formation traditionnelle	+	-	0	-	Positive
Contractuels / fonctionnaires	0	-	-	-- mais	Positive mais

Note : Les impacts sont notés par des signes + ou - pour signifier que la variable, telle que décrite en 1ère colonne, a un impact favorable ou défavorable sur le résultat ; le nombre de signes est une appréciation qualitative des impacts enregistrés

Source : RESEN Guinée (2004).

Les évaluations de l'impact des principales options de politiques éducatives concernant les modes d'organisation de l'enseignement divergent d'un pays et d'une étude à l'autre, montrant qu'il n'y a pas de «recette miracle» applicable uniformément. La revue de la littérature⁷⁷ effectuée sur cette question montre que mis à part les manuels scolaires, les cantines (pour lesquelles les études convergent sur un effet positif fort) et la nature du bâtiment (généralement pas d'effet), les effets des autres variables scolaires observés dans les enquêtes ne sont pas tranchés (cf. tableau 3.10).

77 Sources : Mingat et Suchaut, 2000 ; PASEC, 1999 ; Hanushek, 2003 ; UNESCO, 2004 ; Pôle de Dakar, 2002

■ **Tableau 3.10** : Effets des modes d'organisation et intrants scolaires sur les acquis scolaires tels que décrit dans la littérature, cycle primaire, pays africains

Modes d'organisation et intrants scolaires	Effet sur les acquis scolaires évalué dans les différentes études
MODE D'ORGANISATION	
Taille de la classe	Variable (effet négatif à partir de 70 élèves par classe)
Mode de groupement des élèves	Variable (effet plutôt positif pour le multigrade, plutôt négatif pour le double flux)
Caractéristiques des enseignants	
Niveau académique/statut	Variable
Formation initiale et continue	Variable
Salaire	Variable
Ancienneté	Effet plutôt négatif
INTRANTS SCOLAIRES	
Manuels scolaires	Effet positif fort
Tables-bancs	Effet plutôt positif
AUTRES	
Nature du bâtiment scolaire	Pas d'effet
Appui alimentaire	Effet positif fort

Note : Autre élément d'appréciation important, l'ensemble de ces variables n'expliquent en général (suivant les années et les pays) que 5 à 10% des différences d'acquisitions scolaires (PASEC, 1999).

Sources : Mingat et Suchaut, 2000 ; PASEC, 1999 ; Hanushek, 2003 ; UNESCO, 2004 ; Pôle de Dakar, 2002

3.3.2.3 Le rôle fondamental de l'enseignant : décrypter les pratiques en classe

Ces résultats nous invitent à explorer, en complément, la troisième piste décrite en introduction ; si les conditions socio-économiques (individuelles et du milieu local) et les modes d'organisation logistique de l'école tels que mesurés dans les enquêtes n'expliquent qu'une partie des différences observées entre élèves dans les progressions scolaires, cela signifie, par défaut, que **les pratiques non mesurées (car difficilement observables) de ce qui se passe effectivement en classe, sont certainement des facteurs explicatifs importants du processus d'acquisition de connaissances.**

Les pratiques en classe sont certainement les facteurs les plus explicatifs du processus d'acquisition de connaissances

■ **Tableau 3.11** : Effet «maitre» global et effet des «caractéristiques mesurées» des maîtres sur les acquis scolaires (% de variance expliquée, moyenne de la 2^{ème} et de la 5^{ème} année du primaire)

	Burkina Faso	Cameroun	Côte d'Ivoire	Madagascar	Sénégal	Guinée	Mali	Niger	Togo	Moyenne 9 pays	Pays développés
Effet "maitre" global	18.5	28.9	17.6	37.9	12.8	38.1	42.5	31.2	19.1	27.4	entre 5 et 15
Effet des «caractéristiques mesurées» des maîtres	2.6	4.8	2.2	4.3	1.4	4.7	3	5	2.5	3.4	
Effet d'autres caractéristiques des maîtres à identifier	15.9	24.1	15.4	33.6	11.4	33.4	39.5	26.2	16.6	24	

Source : Bernard et alii, 2004

Les résultats empiriques incitent à progresser vers un pilotage véritablement axé sur les résultats

Bernard et *alii* ont récemment exploré cette voie et présentent des résultats particulièrement intéressants capitalisés sur la base des évaluations PASEC réalisées dans neuf pays. L'approche utilisée consiste à estimer pour chaque pays «*ce que le fait d'être scolarisé dans une classe plutôt qu'une autre apporte dans l'explication des acquisitions des élèves. On considère donc que, compte tenu de la prise en compte des variables individuelles et contextuelles*⁷⁸, *l'effet de la classe est avant tout l'effet de l'enseignant. Cette mesure est appelée effet maître*». L'effet des caractéristiques mesurées des enseignants (statut, formation, niveau académique, ancienneté...), qui est une partie de l'effet maître global, est également estimé pour les mêmes pays. Les résultats (cf. tableau 3.11) sont riches d'enseignement :

- L'effet maître global est très important en Afrique : il est estimé à 27,4% en moyenne sur les neuf pays et atteint même environ 40% pour certains d'entre eux (Madagascar, Guinée et Mali). A titre de comparaison, les mêmes estimations effectuées dans les pays développés donnent des chiffres compris entre 5 et 15%. **L'enseignant est la pièce maîtresse de la qualité de l'enseignement en Afrique.**
- **L'effet des caractéristiques mesurées des enseignants existe mais est très faible** : il est chiffré en moyenne sur les neuf pays à 3,4% (de 1,4 à 5% suivant les pays). Le statut, le niveau académique, la formation reçue, l'ancienneté (et donc la rémunération, comme résultante de tous ces facteurs) ne comptent au total que pour 12% dans l'effet global du maître sur les acquisitions scolaires. Ce résultat, solide dans la mesure où il est observé dans tous les pays évalués, **dément l'idée reçue que l'amélioration de la qualité de l'éducation passe forcément par le recrutement d'enseignants fonctionnaires, de niveau de diplôme académique élevé et ayant reçu une formation professionnelle longue.** 88% de l'effet maître global se situe en dehors des caractéristiques mesurées (de 83% au Cameroun à 93% au Mali).
- **L'effet des caractéristiques non observables des enseignants est très important.** La **motivation de l'enseignant**⁷⁹, le **temps effectif d'enseignement** (qui sont liés dans la mesure où la non motivation est génératrice d'absentéisme) et la **pratique pédagogique** constituent certainement une grande partie de ces caractéristiques non mesurées ayant un impact fort sur le processus d'acquisition des connaissances des élèves. Il y a donc lieu de rechercher la mise en place de systèmes de gestion dont la mission serait de favoriser ces facteurs. Les pistes les plus sérieuses se situent du côté (1) du renforcement des structures et mécanismes d'incitations et de contrôle pour améliorer la motivation et diminuer l'absentéisme et (2) de la contextualisation du calendrier scolaire (l'ajuster en fonction du calendrier de la vie locale : saison des récoltes, jour de marché...) pour augmenter le temps effectif d'enseignement.

En conclusion :

- (1) les conditions socio-économiques locales influent sur la qualité,
- (2) les moyens et modes logistiques ont un impact mais moindre que ce que l'on imagine souvent (notamment pour les caractéristiques observables des enseignants) et
- (3) les facteurs les plus influents sur la qualité sont les facteurs «cachés» (ou difficilement mesurables) de pratique effective de la classe (temps scolaire, motivation de l'enseignant, pratique pédagogique) que la puissance publique n'a pas pris l'habitude de suivre et d'évaluer (l'habitude étant de gérer les systèmes sur des politiques de moyens).

Ceci invite à recommander des progrès en direction d'un **pilotage véritablement axé sur les résultats** (c'est d'ailleurs aussi la conclusion des travaux de Bernard et *alii*).

⁷⁸ y compris les moyens matériels et didactiques à disposition de la classe.

⁷⁹ Sur la motivation de l'enseignant, Michaleowa (2001) a montré que celle-ci diminuait avec le niveau académique de l'enseignant ; les enseignants de niveau BAC et + sont de façon statistiquement significative moins satisfaits professionnellement que leurs collègues de niveau BEPC. L'effet nul (voire négatif dans certains pays) du niveau académique de l'enseignant serait alors la résultante d'un effet positif de compétences supérieures des enseignants les plus qualifiés et d'un effet négatif d'une motivation moindre.

3.3.3 Le pilotage par les résultats : une nécessité

Comment agir pour que le pilotage par les résultats passe du discours à la réalité ? La tâche est rude car elle correspond dans bon nombre de pays à un changement de culture et d'habitudes des acteurs du système. Ce changement passe par l'instauration d'une culture de l'évaluation et par une amélioration de «l'imputabilité» (le fait de rendre des comptes) des acteurs. Les résultats actuels (présentés plus haut) montrent que les systèmes éducatifs ne savent pas toujours répondre aux problèmes d'inefficience (peu de résultats malgré des moyens élevés) de certaines écoles. Le changement de culture sous-entend trois pré-requis⁸⁰ :

Le pilotage par les résultats passe par un changement de culture : plus d'évaluation, plus d'imputabilité et de transparence et un rôle des communautés locales renforcé

1. Collecter annuellement les informations sur les écoles (contexte, moyens et résultats)

Pour piloter par les résultats, il faut être en mesure de collecter les résultats, le plus régulièrement possible. L'idée alors est de les comparer aux moyens et contextes observés dans les écoles. Ces informations comparatives entre écoles doivent être diffusées le plus largement possible pour motiver les écoles les moins efficaces. Par exemple, le Niger a commencé début 2005 la diffusion de tableaux de bord écoles (fiche de renseignement d'une page par école présentant le contexte, les moyens à disposition et les résultats de l'école de façon comparée aux autres écoles) jusqu'aux établissements.

2. Mettre en place des systèmes et habitudes de gestion efficace

- qui améliorent l'équité dans la distribution des ressources

L'équité dans les conditions d'enseignement passe par une amélioration de l'adéquation entre les besoins et les moyens alloués aux écoles. Ceci vaut particulièrement pour ce qui concerne l'allocation des enseignants afin de réduire le nombre de classes à effectif pléthorique. Des politiques de discrimination positive pourraient aussi avantageusement être mises en place pour équilibrer les difficultés de contexte de certaines zones par l'allocation des moyens additionnels.

- qui permettent aux écoles de recevoir effectivement les ressources

Il arrive fréquemment que les ressources du niveau central n'atteignent pas les écoles. Pour remédier à cela la pratique de l'allocation directe des fournitures aux écoles a montré ses preuves dans certains pays, notamment pour ce qui concerne les manuels scolaires dont les taux de déperdition en cours de route sont souvent élevés. Les pratiques de circulation jusqu'aux écoles de l'information sur les ressources devant être allouées sont également à encourager. Dans ce domaine, l'expérience de l'Ouganda rapportée dans le rapport sur le développement dans le monde 2004 est souvent citée en exemple (Banque mondiale, 2004, pages 62-63). En 1996, une étude sur la traçabilité des dépenses publiques a montré que seuls 13% des allocations unitaires (par élève) atteignaient effectivement les écoles. Pour répondre à cela, le gouvernement Ougandais a décidé de publier mensuellement les montants transférés à chaque district et de les diffuser également via les radios locales. Le résultat est éloquent : le taux d'acheminement est maintenant évalué autour de 80%⁸¹.

- qui incitent aux «bonnes pratiques» des acteurs

Comme le souligne Bernard et alii (2004) «*Si les différences de motivation entre individus sont inévitables, les systèmes éducatifs ne peuvent néanmoins accepter qu'elles génèrent des différences importantes dans les résultats des élèves. Cela revient à poser la question de l'effica-*

80 Le projet AGEPA (Amélioration de la Gestion de l'Éducation dans les Pays Africains), piloté par la Banque mondiale, assisté techniquement par le Pôle de Dakar auquel participent cinq pays (Burkina Faso, Mauritanie, Madagascar, Mozambique et Niger) s'inscrit dans cette logique de changement de culture et aide les pays à construire les instruments techniques et institutionnels nécessaires au changement.

81 De la même façon le Burkina Faso a expérimenté la décentralisation des «fonds écoles» dont la première évaluation s'avère très positive.

« cité des mesures de contrôle et d'incitation existantes ». Un véritable pilotage axé sur les résultats signifie concrètement :

- une clarification des « règles du jeu » pour l'ensemble des acteurs du système : qui fait quoi ? qui rend compte à qui ? comment ? quels mécanismes de remédiation lors d'écart observés par rapport aux responsabilités prévues ? (cf tableau 3.12 par exemple)
- la mise en place ou le renforcement de systèmes de primes et d'avancement des enseignants non plus seulement à l'ancienneté mais aussi en fonction des résultats des élèves.
- la rationalisation des inspections d'écoles. Dans de nombreux pays le nombre d'inspecteurs et les moyens à leur disposition sont insuffisants pour inspecter régulièrement toutes les écoles. Prioriser les inspections d'écoles à faible efficacité (faibles résultats par rapport aux moyens alloués) permet alors d'optimiser la pratique de l'inspection. Les inspections pourraient également servir à vérifier la véracité des informations déclarées par les établissements surtout dans la mesure où des politiques de gestion axées sur les résultats peuvent inciter à tricher sur les déclarations (par exemple si le fait de déclarer plus de besoins permet d'obtenir plus de ressources).
- la capitalisation des bonnes pratiques. La visite des écoles les plus efficaces (bons résultats par rapport aux moyens alloués) permet d'observer les pratiques les plus efficaces en vue de les proposer pour répliquer dans les écoles évaluées comme étant les moins efficaces.

■ **Tableau 3.12** : Exemple de structure globale des responsabilités pour la gestion pédagogique du système

	Actions directes	Actions de supervision
Enseignant	[A] Pratiques : Présence (horaires), Programme, Préparation, Evaluation, Remédiations correctives; comportements [A] Pratiques : Présence (horaires), Programme, Préparation, Evaluation, Remédiations correctives; comportements	
	[B] Résultats : Evaluation commune en fin d'année, Examens	
Parents/communauté	S'engagent sur la présence régulière des enfants pendant le temps scolaire défini en commun avec l'administration	Supervisent présence/comportements des enseignants et [C], [D] [E], [F], [G] et [I]
Directeur Ecole	[C] Détermine les horaires d'enseignement sur la semaine	[H] Supervise [A]
	[D] Assure un appui pédagogique aux enseignants	
	[E] Organise l'entretien des infrastructures	
	[F] Organise relations avec communauté	
Inspecteur	[G] Assure la collecte des données statistiques de l'école	
	[I] Assure la répartition des moyens, personnels aux écoles	[M] Supervise [B], [C], [D], [E], [F], [G] et [H]
	[J] Regroupe, vérifie et diffuse les données statistiques des écoles	
	[K] Prépare les épreuves communes de fin d'année	
Directeur Régional	[L] Intervient auprès des écoles peu performantes	
	[N] Assure la répartition des moyens, enseignants aux inspections	[O] Supervise [I], [J], [K], [L] et [M]
	[O] Produit les statistiques régionales et diffuse aux inspections	
Direction centrale	[P] Intervient auprès des inspecteurs peu performants	
	[R] Assure la répartition des moyens, enseignants aux régions	[V] Supervise [N], [O], [P] et [Q]
	[S] Produit et diffuse les statistiques scolaires nationales	
	[T] Etablit les règles, critères et instruments	
Conseil National	[U] Intervient auprès des directeurs régionaux peu performants	
		Supervise l'ensemble

Source : Mingat (2004c)

3. Renforcer le rôle des communautés locales

Comme le recommande le rapport sur le développement dans le monde (Banque Mondiale, 2004), il y a lieu de raccourcir la route de l'imputabilité entre les fournisseurs de services éducatifs (essentiellement l'Etat et de façon déconcentrée les enseignants agents payés par l'Etat) et les destinataires du service (les élèves). **Dans la mesure où ceux qui ont le plus intérêt à ce que les élèves**

apprennent sont les parents, il est pertinent de renforcer leur rôle pour suivre et contrôler ce qui se passe effectivement dans les classes. Si les enseignants et directeurs d'école rendent ainsi des comptes à la communauté villageoise, l'incitation à de meilleures pratiques devrait être plus forte. Certains pays (le Niger et le Bénin par exemple) se sont lancés sur cette voie en mettant en place des comités de gestion de l'école (regroupant le directeur d'école, les enseignants, des parents d'élèves, les représentants syndicaux, le chef de village et parfois même les élèves). Les comités de gestion ont pour principal rôle de s'assurer du bon fonctionnement de l'école, notamment en contrôlant les arrivées de ressources et en suivant la présence des enseignants en classe.

3.4 Conclusion : les systèmes éducatifs peuvent changer d'échelle en Afrique

La diversité des situations à l'intérieur du continent africain montre l'existence de marges de manœuvre sur les paramètres clés de politique éducative qu'il convient d'instruire successivement pour connaître l'ensemble des leviers à mobiliser. La matrice du tableau 3.13 propose un résumé synthétique de la section 3 pour permettre une visualisation de l'ensemble des options qui s'offrent aux autorités de l'éducation du continent africain pour faire la différence dans le développement des systèmes éducatifs de demain.

■ **Tableau 3.13 : Matrice des leviers de politique**

Les leviers de politique : niveau/paramètres	Les principes de politique éducative	Les options possibles suivant la situation des pays
LES MARGES DE MANŒUVRE DANS LES GRANDS ARBITRAGES DE LA POLITIQUE EDUCATIVE		
Arbitrage inter-sectoriel Paramètres (i) part des dépenses courantes d'éducation dans les ressources internes de l'Etat	Mobiliser des ressources nationales pour l'éducation à la hauteur des engagements internationaux en faveur de l'EPT et des OMD	- Pour les pays qui n'atteignent pas le seuil des 20% : augmenter la part du budget de l'Etat allouée à l'éducation - Pour les pays qui dépassent le seuil des 20% : maintenir la part du budget en fonction de l'ambition de leur politique éducative, notamment sur le post-primaire
Arbitrage intra-sectoriel Paramètres (i) la part des dépenses courantes allouée au primaire (ii) la part des dépenses courantes allouée au secondaire (iii) la part des dépenses courantes allouée au supérieur (iv) etc...	Protéger le cycle primaire jusqu'à l'atteinte de la Scolarisation Primaire Universelle pour constituer le socle éducatif minimal de la nation	Pour les pays les plus loin de la SPU - Option 1 : augmenter la part du primaire en diminuant la part du secondaire quand celle-ci est supérieure à la valeur médiane observée dans les pays africains - Option 2 : augmenter la part du primaire en diminuant la part du supérieur quand celle-ci est supérieure à la valeur médiane observée dans les pays africains - Option 3 : option1 + option2 quand les parts du secondaire et du supérieur sont plus élevées que les valeurs médianes observées dans les pays africains
Arbitrage quantité-dépense par élève (pour le cycle primaire) Paramètres (i) les dépenses courantes allouées au primaire en % du PIB (ii) le coût unitaire du cycle primaire	Permettre un développement quantitatif du cycle primaire sans nuire à la qualité	Pour les pays les plus loin de la SPU - Option 1 : augmenter le volume de ressources pour le cycle primaire dans les pays où le % du PIB alloué aux dépenses courantes du cycle primaire est inférieur à la médiane des pays africains - Option 2 : diminuer le coût unitaire dans les pays où le coût unitaire du cycle primaire est supérieur à la valeur médiane des pays africains - Option 3 : option 1 + option 2
Arbitrage à l'intérieur de la dépense unitaire Paramètres (i) le nombre d'enseignants à travers le taux d'encadrement (rapport élèves-maitre), (ii) le salaire moyen des enseignants en unités de PIB/habitant (iii) les autres dépenses courantes en % du total des dépenses courantes	Permettre un développement quantitatif du cycle primaire sans nuire à la qualité	Dans les pays loin de la SPU et ayant une dépense unitaire élevée - Option 1 : augmenter la taille moyenne des classes si cette dernière est inférieure à la valeur moyenne observée en Afrique - Option 2 : faire baisser la moyenne du salaire des enseignants en recrutant des enseignants moins rémunérés si le salaire moyen est supérieur à la valeur moyenne observée en Afrique - Option 3 : diminuer le % alloué aux dépenses courantes hors salaires enseignants si ce dernier est supérieur à la valeur moyenne observée en Afrique - Option 4 : option 1 + option 2 ; Option 5 : option 1 + option 3 - Option 6 : option 2 + option 3 ; - Option 7 : option 1 + option 2 + option 3

Les leviers de politique : niveau/paramètres	Les principes de politique éducative	Les options possibles suivant la situation des pays
LES MARGES DE MANŒUVRE DANS LA GESTION DES FLUX D'ELEVES		
La gestion des flux intra-cycles Paramètres - le % de redoublants à l'intérieur du cycle primaire - le % de redoublants à l'intérieur du 1er cycle du secondaire, etc.	Lutter contre les redoublements et les abandons	Option : réduire les redoublements dans les pays où les redoublants sont supérieurs à 10% des effectifs par exemple par la mise en œuvre des sous-cycles accompagnée d'une stratégie de communication pour expliquer les effets néfastes des niveaux élevés de redoublements
La gestion des flux inter-cycles Paramètres - le taux de transition entre le primaire et le secondaire 1 ^{er} cycle	Elargissement autant que possible du premier cycle du secondaire et régulation de la transition sur la base de la faisabilité physique et financière	- Option 1 : augmentation des taux de transition (rare) - Option 2 : maintien des taux de transition aux taux actuels (rare) - Option 3 : diminution des taux de transition (option pour la majorité des pays africains loin de la SPU) et réflexion sur les mesures d'accompagnement pour les sortants
Paramètres - le taux de transition entre le secondaire 1 ^{er} cycle et le secondaire 2 nd cycle - le taux de transition entre le secondaire 2 nd cycle et le supérieur	Du collège au lycée : augmentation des effectifs en tenant compte du développement prévu de l'enseignement supérieur Du lycée au supérieur : développement des effectifs en lien avec les demandes de l'économie	- Option 1 : augmentation des taux de transition entre le collège et le lycée (rare) - Option 2 : maintien des taux de transition entre le collège et le lycée - Option 3 : diminution des taux de transition, renforcement de la qualité des cycles post-primaire et réflexion sur les mesures d'accompagnement pour les sortants Remarque : si les effectifs du lycée sont calés sur le nombre «souhaitable» d'étudiants, le taux de transition entre le lycée et le supérieur n'est plus un paramètre «actif» de politique éducative

LES MARGES DE MANŒUVRE DANS LA GESTION PEDAGOGIQUE ET ADMINISTRATIVE		
L'allocation des moyens aux écoles Paramètres - les facteurs de contexte environnemental - les facteurs socio-économiques - l'allocation des personnels enseignants - l'allocation des ressources matérielles	Réduire les disparités dans les allocations Compenser les inégalités de localisation (contextes difficiles)	Grande diversité d'options, notamment : - Allouer des moyens supplémentaires aux écoles situées dans les contextes les plus difficiles - Optimiser les regroupements pédagogiques de manière à «économiser» des enseignants pour les redéployer dans des zones déficitaires ou les affecter dans de nouvelles classes
La transformation des ressources en résultats Paramètres les facteurs scolaires (i) les modes d'organisation (ii) les intrants scolaires (iii) le rôle de l'enseignant	Privilégier les modes d'organisation qui exercent un impact discriminant positif sur la qualité Rechercher la combinaison d'intrants la plus efficace Décrypter les pratiques enseignantes qui font la différence dans le processus d'acquisition des élèves	Grande diversité d'options, notamment : - Mettre en œuvre un pilotage véritablement axé sur les résultats - Renforcer le rôle des communautés locales - Améliorer l'imputabilité des acteurs



