

# UNESCO/BREDA

Bureau Régional pour l'Éducation en Afrique

*Pôle de Dakar*

ANALYSE SECTORIELLE EN EDUCATION

**Rapport présenté au Forum Dakar + 5**

## **Education Pour Tous en Afrique : Repères pour l'Action**

### **Résumé exécutif**

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

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

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

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

C'est à cette série de questions que le présent rapport régional<sup>1</sup>, produit par l'équipe d'analyse sectorielle en éducation (Pôle de Dakar) de l'UNESCO-BREDA, ambitionne d'apporter quelques éléments de réponse, sous forme de « **repères pour l'action** ». L'analyse, empirique, se fonde sur un large éventail de sources : données administratives et scolaires nationales collectées par l'Institut de Statistiques de l'UNESCO, enquêtes de ménages conduites par les pays avec l'appui de l'UNICEF, enquêtes variées sur les acquisitions scolaires (qualité de l'éducation), données démographiques des Nations Unies, récents travaux de recherche en économie de l'éducation...

Ainsi, le rapport, s'il est en première instance destiné aux responsables et cadres des pays africains, dans le sens où il s'efforce de leur **fournir des informations, outils méthodologiques et analyses pour aider à la décision en matière d'éducation**, pourra également intéresser les conseillers en éducation des agences bi et multilatérales de développement, dans les sièges comme sur le terrain,

<sup>1</sup> Ce rapport a été préparé comme support de référence du Forum « Dakar + 5 Afrique » organisé par l'UNESCO/BREDA (Bureau Régional pour l'Éducation en Afrique) du 13 au 15 juin 2005. Les versions électroniques de ce rapport et du résumé exécutif sont téléchargeables sur les sites Internet du BREDA ([www.unesco.dakar.org](http://www.unesco.dakar.org)) et du Pôle de Dakar ([www.poledakar.org](http://www.poledakar.org))

en leur proposant l'étude comparative qui manque parfois au niveau national, ou encore les ONG et autres organisations de la société civile qui développent à leur échelle d'autres analyses, et enfin tout lecteur intéressé par la question de l'éducation en Afrique et de la recherche des meilleurs choix d'objectifs, de dispositifs et de moyens.

Trois types de « repères » jalonnent le document :

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

**Les repères sur les dynamiques de scolarisation** : la première pierre re-posée, il convient de regarder dans quelle mesure, au sens plein, cette importance accordée à l'éducation se traduit par un développement harmonieux du système éducatif. C'est à cette fin qu'est dressé un **état des lieux des scolarisations en Afrique et des tendances** qui se dessinent, à partir des chiffres les plus récents disponibles<sup>2</sup>, notamment au regard de l'atteinte de la Scolarisation Primaire Universelle (SPU) à l'horizon 2015.

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

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

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

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

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

La démonstration s'opère en deux temps.

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

L'argument sur le développement humain, comme sur le développement économique, gagne à être détaillé selon les niveaux d'éducation. Là encore, des effets propres à chaque cycle existent, en particulier pour le **niveau primaire**, dont l'achèvement (et pas seulement la fréquentation) est pour l'individu et la collectivité porteuse d'impacts sur un grand nombre d'**objectifs sociaux de base**. Cela

donne, dans la perspective globale des Objectifs du Millénaire, un statut à part aux deux objectifs d'éducation : non seulement il s'agit de fins en soi, synonymes de droits ou de mieux être, mais ce sont également des leviers déterminants pour la réalisation des autres Objectifs du Millénaire.

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

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

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

### **2.1. Des évolutions différenciées selon les cycles**

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

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

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

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

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

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

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

Actuellement, **46% des jeunes d'une classe d'âge sont inscrits en première année du collège** (contre 28% en 1990/91), **39%** (contre 21% en 1990/91) **en dernière année du lycée.**

**L'enseignement au collège**, qu'il soit mesuré à l'entrée ou à la sortie, **a donc gagné 18 points de pourcentage dans la période, soit quasiment le double des progrès enregistrés pour l'achèvement du primaire.**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

Pour les pays qui n'ont pas encore atteint l'Objectif du Millénaire de Scolarisation Primaire Universelle, le rapport s'est attaché à projeter les dynamiques de scolarisation sur la base des conditions structurelles actuelles des systèmes (en termes d'accès, de rétention et d'achèvement du cycle primaire). Ces projections permettent de **classer 34 pays africains n'ayant pas atteint la SPU en 2002/03<sup>5</sup> selon leurs chances d'y parvenir en 2015 : selon cette méthode, 31 d'entre eux n'atteindront pas la SPU en 2015, dont 25 resteront sous la barre des 75% de taux d'achèvement.** Ces résultats sont préoccupants dans la mesure où ils laissent ces mêmes pays en deçà du seuil décisif à partir duquel les bénéfices économiques et sociaux peuvent pleinement se réaliser ce qui se traduit aussi par une moindre efficacité de la dépense publique d'éducation.

## **2.3. De nouveaux outils d'analyse**

Le rapport, s'il présente d'abord une image comparative des systèmes éducatifs, s'efforce également d'offrir une lecture par pays de la situation, en reprenant sur deux pages une « fiche pays » visuelle (cf. exemple en annexe 1).

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

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

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

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

D'une certaine manière, l'observation révèle que dans l'évolution des systèmes éducatifs la part « subie » par rapport à la part « voulue » est trop importante. En effet, **il apparaît dans bien des cas**

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

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

que les systèmes se sont davantage ajustés par défaut que suite à une action publique délibérée. La conséquence en est souvent un coût social concentré sur les « populations de moindre résistance » (i.e. les plus vulnérables), ainsi qu'une baisse de l'efficacité globale des systèmes. Il est donc plus que jamais nécessaire de convaincre de la nécessité comme de la possibilité de redonner des leviers pour des politiques publiques mieux orientées vers l'intérêt collectif.

Ces leviers pour le développement des systèmes éducatifs sont de trois ordres : une mobilisation suffisante des ressources publiques pour le secteur éducatif, un choix judicieux des grands paramètres de politique éducative, et une gestion pédagogique et administrative efficace.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- (i) **La régulation à l'intérieur des cycles :** il s'agit d'améliorer la rétention en commençant par **lutter contre les niveaux trop élevés de redoublements**, dont les études au niveau individuel et global contestent fortement l'efficacité pédagogique, alors même qu'ils sont le **premier déclencheur des abandons** et qu'ils gaspillent une part importante des ressources nationales ; certaines mesures comme l'introduction de sous-cycles à l'intérieur desquels le redoublement n'existe plus ont été expérimentées avec succès ; l'autre volet de lutte contre l'abandon passe par des politiques d'adaptation de l'offre aux contextes locaux, et de stimulation de la demande d'éducation.

- (ii) *La régulation entre les cycles* : la **régulation doit s'organiser politiquement, techniquement et budgétairement** afin que la structure du système éducatif corresponde davantage : 1/ aux capacités d'accueil des niveaux post-primaire pour ne pas pénaliser la qualité et 2/ aux besoins de la société et de l'économie. Cette mesure doit certainement être complétée par des mesures d'accompagnement pour les sortants du système.

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

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

#### ***L'allocation des moyens aux écoles***

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'ensemble de ces leviers politiques est repris de manière synthétique dans l'annexe 2.

## ***Conclusion : la généralisation d'un pacte éducatif***

### ***Identifier des politiques plus efficaces ne suffit pas***

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

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

### ***La traduction politique d'un pacte éducatif***

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

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

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

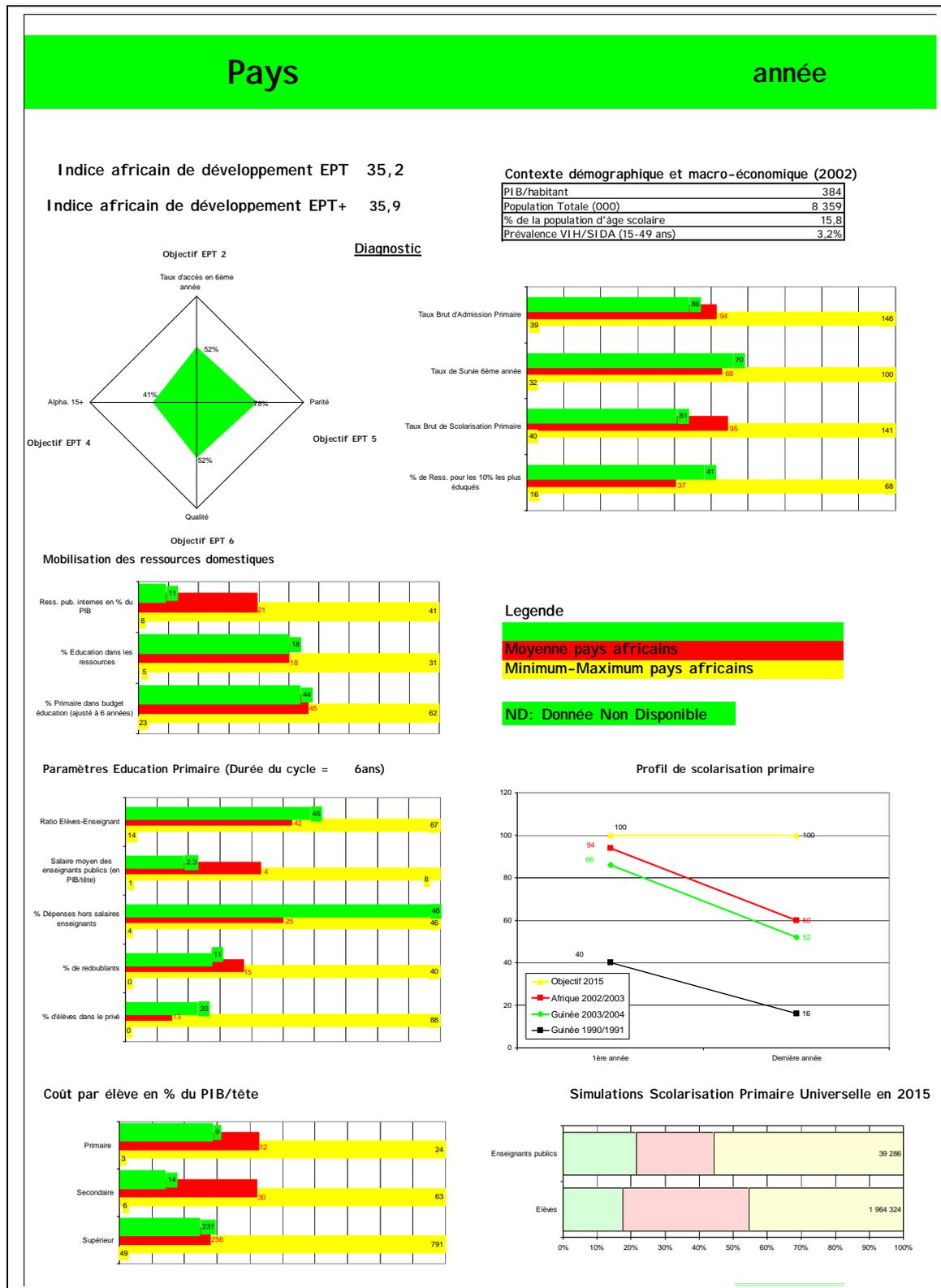
### ***Solidarités et responsabilités du niveau national au niveau global***

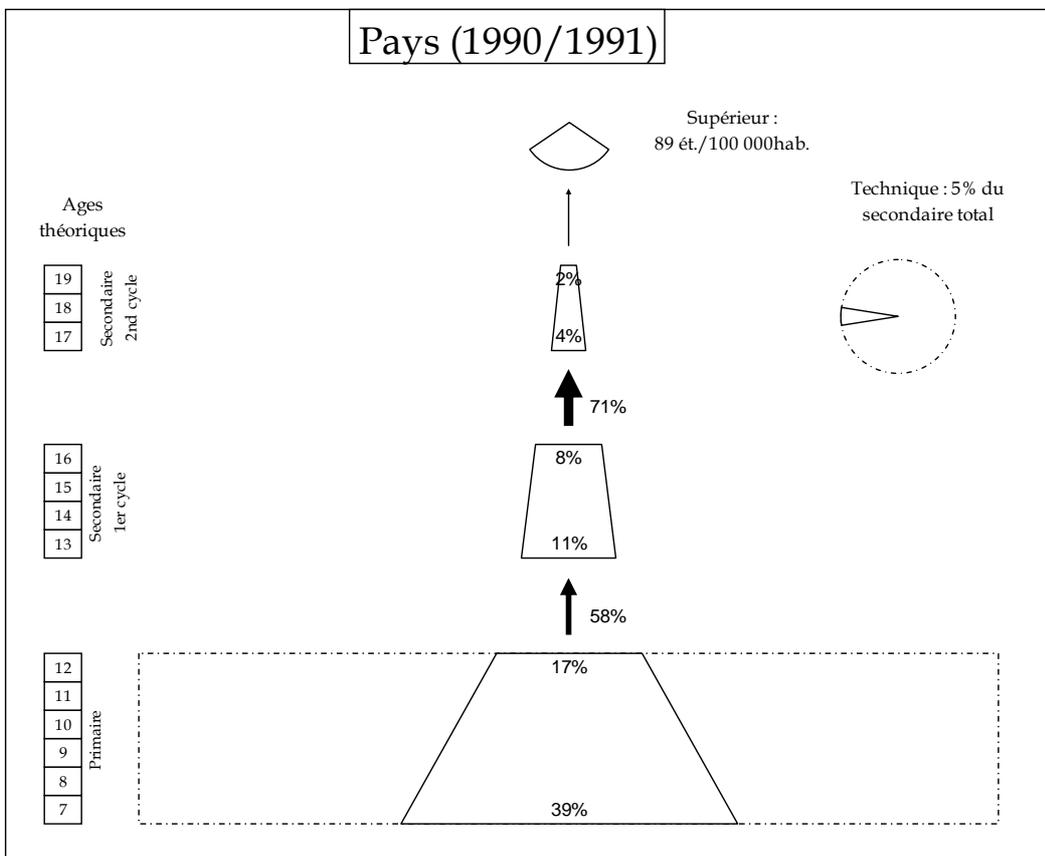
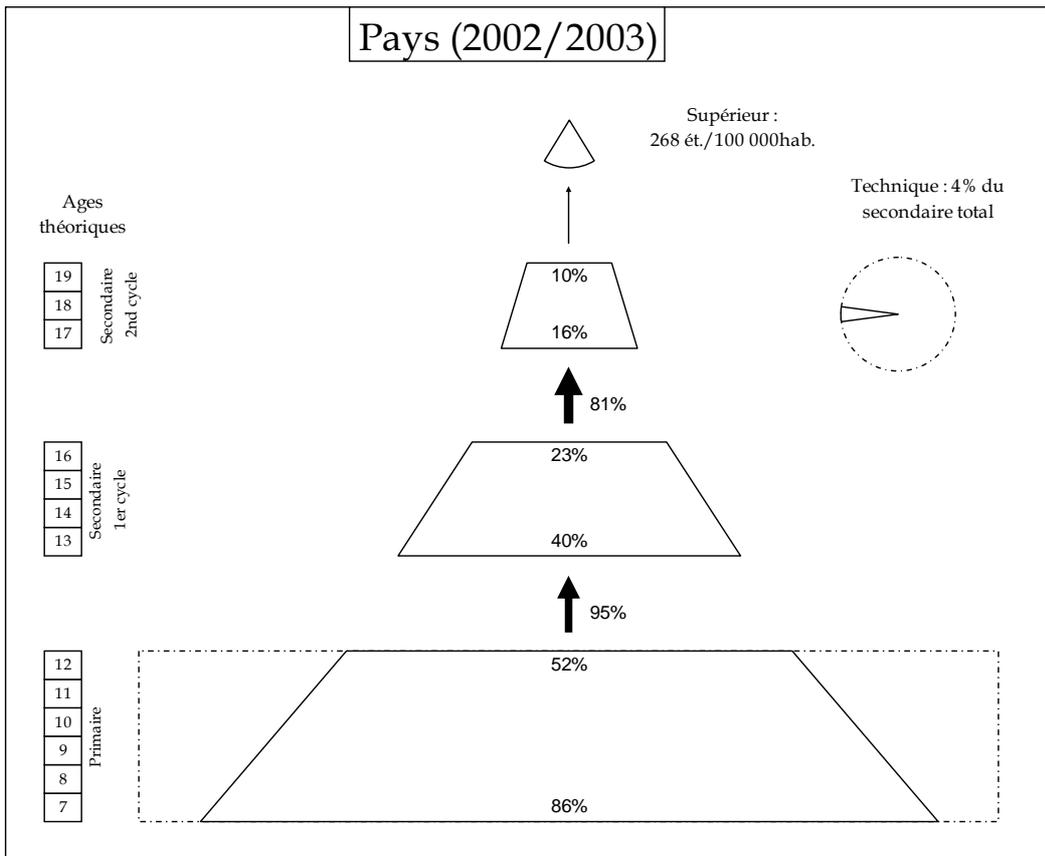
Mais l'intérêt du **pacte éducatif** ne s'arrête pas à la fixation d'un socle pour la **définition** des stratégies, il a aussi des vertus pour la **mise en œuvre** de ces politiques au plan national comme au plan international.

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

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

# Annexe 1. Exemple de fiche-pays





## Annexe 2. La matrice des principaux leviers de politique

Les leviers de politique : niveau/paramètres	Les principes de politique éducative	Les options possibles suivant la situation des pays
<b>LES MARGES DE MANŒUVRE DANS LES GRANDS ARBITRAGES DE LA POLITIQUE EDUCATIVE</b>		
<b>Arbitrage inter-sectoriel</b>		
<u>Paramètres</u> (i) part des dépenses courantes allouée au primaire 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 ODM	- 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
<b>Arbitrage intra-sectoriel</b>		
<u>Paramètres</u> (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 - <u>Option 1</u> : 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 - <u>Option 2</u> : 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 - <u>Option 3</u> : option1 + option2 quand les parts du secondaire et du supérieur sont plus élevées que les valeurs médianes observées dans les pays africains
<b>Arbitrage quantité-dépense par élève (pour le cycle primaire)</b>		
<u>Paramètres</u> (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 - <u>Option 1</u> : 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 - <u>Option 2</u> : diminuer le coût unitaire dans les pays où le coût unitaire du cycle primaire est supérieur à la valeur médiane des pays africains - <u>Option 3</u> : option 1 + option 2
<b>Arbitrage à l'intérieur de la dépense unitaire</b>		
<u>Paramètres</u> (i) le nombre d'enseignants à travers le taux d'encadrement (rapport élèves-maître), (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 - <u>Option 1</u> Augmenter la taille moyenne des classes si cette dernière est supérieure à la valeur moyenne observée en Afrique - <u>Option 2</u> : 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 - <u>Option 3</u> : diminuer le % alloué aux dépenses courantes hors salaires enseignants si ce dernier est supérieur à la valeur moyenne observée en Afrique - <u>Option 4</u> : option 1 + option 2 - <u>Option 5</u> : option 1 + option 3 - <u>Option 6</u> : option 2 + option 3 - <u>Option 7</u> : option 1, option 2 et option 3

LES MARGES DE MANŒUVRE DANS LA GESTION DES FLUX D'ELEVES		
<p><b>La gestion des flux intra-cycle</b></p> <p><u>Paramètres</u>  - le % de redoublants à l'intérieur du cycle primaire  - le % de redoublants à l'intérieur du 1<sup>er</sup> cycle du secondaire  etc.</p>	<p>Lutter contre les redoublements et les abandons</p>	<p><u>Option</u> : 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 redoublements</p>
<p><b>La gestion des flux inter-cycles</b></p> <p><u>Paramètres</u>  - le taux de transition entre le primaire et le secondaire 1<sup>er</sup> cycle</p>	<p>Elargissement autant que possible du premier cycle du secondaire et régulation de la transition sur la base de la faisabilité physique et financière et réflexion sur les mesures d'accompagnement pour les sortants</p>	<p>- <u>Option 1</u> : augmentation des taux de transition (rare)  - <u>Option 2</u> : maintien des taux de transition aux taux actuels (rare)  - <u>Option 3</u> : diminution des taux de transition (option pour la majorité des pays africains loin de la SPU)</p>
<p><u>Paramètres</u>  - le taux de transition entre le secondaire 1<sup>er</sup> cycle et le secondaire 2<sup>nd</sup> cycle  - le taux de transition entre le secondaire 2<sup>nd</sup> cycle et le supérieur</p>	<p>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</p>	<p>- <u>Option 1</u> : augmentation des taux de transition entre le collège et le lycée (rare)  - <u>Option 2</u> : maintien des taux de transition entre le collège et le lycée  - <u>Option 3</u> : diminution des taux de transition, renforcement de la qualité des cycles post-primaire et réflexion sur les mesures d'accompagnement pour les sortants</p> <p>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</p>
LES MARGES DE MANŒUVRE DANS LA GESTION PEDAGOGIQUE ET ADMINISTRATIVE		
<p><b>L'allocation des moyens aux écoles</b></p> <p><u>Paramètres</u>  - les facteurs de contexte environnemental  - les facteurs socio-économiques  - l'allocation des personnels enseignants  - l'allocation des ressources matérielles</p>	<p>Réduire les disparités dans les allocations  Compenser les inégalités de localisation (contextes difficiles)</p>	<p>Grande diversité d'options, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Allouer des moyens supplémentaires aux écoles situées dans les contextes les plus difficiles</li> <li>- Optimiser les regroupements pédagogiques de manière à « économiser » des enseignants pour les redéployer dans des zones déficitaires ou les affecter dans de nouvelles classes</li> </ul>
<p><b>La transformation des ressources en résultats</b></p> <p><u>Paramètres</u> les facteurs scolaires</p> <p>(i) les modes d'organisation</p> <p>(ii) les intrants scolaires</p> <p>(iii) le rôle de l'enseignant</p>	<p>Privilégier les modes d'organisation qui exercent un impact discriminant positif sur la qualité</p> <p>Rechercher la combinaison d'intrants la plus efficace</p> <p>Décrypter les pratiques enseignantes qui font la différence dans le processus d'acquisition des élèves</p>	<p>Grande diversité d'options, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mettre en œuvre un pilotage véritablement axé sur les - résultats</li> <li>- Renforcer le rôle des communautés locales</li> <li>- Améliorer l'imputabilité des acteurs</li> </ul>