

**Biennale de l'éducation en Afrique
(Maputo, Mozambique, 5-9 mai 2008)**

**Au-delà de l'éducation primaire :
défis et approches pour étendre les opportunités d'apprentissage**

Session 4

**La politique
& la gouvernance et les coûts
& le financement**

**Développer l'éducation post-primaire en Afrique
subsaharienne :
La soutenabilité financière comme référence pour évaluer
les options**

*Par Alain MINGAT (IREDU-CNRS et Université de Bourgogne),
Blandine LEDOUX (AFD) et Mamy RAKOTOMALALA (Banque Mondiale)*

**Document de travail
en cours d'élaboration**

NE PAS DIFFUSER

DOC 1.2.01

Ce document a été préparé pour la biennale de l'ADEA (Maputo, Mozambique, 5-9 mai 2008). Les points de vue et les opinions exprimés dans ce document sont ceux de(s) (l')auteur(s) et ne doivent pas être attribués à l'ADEA, à ses membres, aux organisations qui lui sont affiliées ou à toute personne agissant au nom de l'ADEA.

Le document est un document de travail en cours d'élaboration. Il a été préparé pour servir de base aux discussions de la biennale de l'ADEA et ne doit en aucun cas être diffusé dans son état actuel et à d'autres fins.

© Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA) – 2008

Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA)

Institut international de planification de l'éducation

7-9 rue Eugène Delacroix

75116 Paris, France

Tél. : +33(0)1 45 03 77 57

Fax : +33(0)1 45 03 39 65

adea@iiep.unesco.org

Site web : www.ADEAnet.org

Développer l'éducation post-primaire en Afrique subsaharienne : La soutenabilité financière comme référence pour évaluer les options

Version provisoire

Alain Mingat (IREDU-CNRS et Université de Bourgogne),
Blandine Ledoux (AFD)
Mamy Rakotomalala (Banque Mondiale)

Avril 2008

En 2007 l'Agence Française de Développement (AFD), en coopération avec la Banque mondiale, a lancé une étude qui examine les implications logistiques et financières associées à une expansion de la couverture de l'enseignement post-primaire dans les pays d'Afrique subsaharienne. Ces pays sont déjà, et vont être davantage encore dans les années à venir, exposés à des pressions croissantes pour étendre la couverture de leur enseignement secondaire et supérieur en raison de l'augmentation très significative du nombre des jeunes qui ont, ou vont avoir, achevé un cycle primaire (objectif du millénaire). Les objectifs de cette étude, préparée dans le contexte de la biennale de l'ADEA, sont de fournir aux pays individuels et à leurs partenaires au développement des éléments factuels permettant de mieux comprendre les conséquences associées à diverses options possibles pour organiser le développement de l'éducation post-primaire dans ces pays.

Ce texte constitue à la fois une version provisoire et une version réduite d'un texte plus complet portant le même titre (75 pages)

On pourra contacter les auteurs aux adresses suivantes :

alain.mingat@u-bourgogne.fr
ledoux@afd.fr
rrakotomalala1@worldbank.org

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel i) de l'Agence Française de Développement ou des institutions partenaires et ii).de la Banque mondiale, ses organisations affiliées, les membres de son conseil des directeurs exécutifs et des pays qu'ils représentent

Sommaire

Introduction

1. La pression des effectifs
 - 1.1 L'évolution dans l'enseignement primaire
 - 1.2 L'impact de l'achèvement du primaire sur le 1^{er} cycle secondaire
2. La dimension « couverture » des différents segments du post-primaire
 - 2.1 Une optique de continuité dans les flux d'élèves
 - 2.2 Une optique de discontinuité dans els flux d'élèves
 - 2.3 Une optique de réorganisation structurelle des cycles d'étude
3. La qualité des services offerts et les coûts unitaires associés
 - 3.1 La diversité des situations : obstacle à l'expansion du système
 - 3.2 Un cadre de référence identifiant des conditions d'enseignement raisonnables
 - 3.2.1 Des balises de référence pour les deux cycles de l'enseignement
Secondaire général
 - 3.2.2 Le cas de l'enseignement technique et professionnel
 - 3.2.3 Le cas de l'enseignement supérieur
 - 3.3 Nécessité d'un cadre de référence flexible
 - 3.3.1 Tenir compte du PIB par habitant
 - 3.3.2 Considérer la dimension rurale
4. Des options en matière de financement entre le public et le privé
 - 4.1 Au plan de principes
 - 4.2 Au plan pratique
5. Les conséquences financières attachées aux différentes combinaisons d'options : volumes de financement public et identification des gaps de financement
 - 5.1 Une perspective agrégée au niveau régional
 - 5.2 Des situations différenciées selon les pays

Conclusion

Introduction

Le contexte de l'étude

Tous les pays d'Afrique subsaharienne vont être progressivement exposés à une augmentation sensible, voire très forte, du nombre de jeunes qui achèvent le cycle primaire. Même si les conditions initiales diffèrent sensiblement d'un pays à l'autre, tous vont devoir définir des stratégies pour répondre à ces nouveaux défis pour leurs politiques éducatives – qui doivent être tout à la fois efficaces, équitables et soutenables. Les décideurs seront nécessairement confrontés à une tension entre les options souhaitables et les options possibles dans un horizon temporel donné. En outre, ces stratégies doivent concerner l'ensemble du secteur. On ne peut en effet pas cibler les actions conduites à un niveau donné d'enseignement en les isolant de celles menées en aval et en amont qui s'inscrivent dans une même architecture systémique et mobilisent les mêmes ressources globales, internes ou externes.

Stratégie d'analyse pour évaluer les aspects financiers du développement de la scolarisation et de la formation post-primaires

Pour définir ces stratégies, il faut viser pour chaque pays une structure d'éducation/formation qui réponde le mieux possible à ses besoins de développement économique et social à moyen terme mais aussi aux demandes sociales de sa population – deux aspects qui nécessitent souvent des perspectives divergentes. Mais il faut également que les solutions envisagées correspondent à des activités financièrement soutenables à moyen terme.

Nous nous intéresserons ici principalement à la dimension « coût et soutenabilité financière », qui fixe un cadre contraignant aux perspectives de développement de l'éducation/formation post-primaires (les deux cycles de l'enseignement secondaire, les formations techniques et professionnelles et l'enseignement supérieur). Cette soutenabilité à moyen terme ayant de fortes chances de se révéler problématique, des arguments d'efficacité économique et sociale devront alors intervenir pour cadrer les inévitables arbitrages.

Le recours à un modèle de simulation financière constitue à la fois une commodité pour évaluer les conséquences logistiques (nombre d'élèves et d'enseignants concernés, besoins de construction de salles de classe) et financières de telle ou telle stratégie structurelle ou de tel ou tel instrument de politique éducative et une nécessité de bouclage (pour vérifier la soutenabilité financière d'ensemble des options sectorielles retenues).

De nombreuses options étant potentiellement envisageables, l'instrument construit a un objectif essentiellement euristique et illustratif – d'autant qu'il ne s'agit pas de se substituer aux pays pour définir leur politique éducative. Il permettra de baliser l'ensemble des possibles, d'identifier les solutions à priori intéressantes et d'éliminer celles qui le sont moins.

La situation des pays de la région varie assez largement du point de vue de la structure du système, de la couverture initiale aux différents niveaux d'enseignement, de la mobilisation des ressources nationales (publiques ou privées) comme de l'aide extérieure, de l'organisation des services éducatifs et de la dépense par élève dans les différents types et niveaux

d'enseignement. Dans ces conditions, un modèle unique serait inadapté. C'est pourquoi nous avons construit un instrument de simulation fondé sur un cadre de référence commun tout en étant suffisamment flexible pour intégrer les spécificités de chaque pays. Ses résultats feront l'objet d'une évaluation par pays.

Les informations quantitatives disponibles n'étant pas parfaites, il faut documenter aussi précisément que possible la situation actuelle et viser une estimation du niveau attendu des dépenses courantes et en capital à une date de référence donnée¹ pour l'ensemble du système. Plusieurs variantes entreront en ligne de compte : la couverture du système mais aussi les modes d'organisation et de financement des différents segments d'éducation et de formation post-primaires. Ces dépenses sont alors mises en regard des ressources nationales pouvant raisonnablement être mobilisées par chaque pays, ce qui permet d'identifier l'ampleur du besoin de financement pour chacune des options envisagées.

L'étude poursuit deux grands objectifs : analyser les conséquences financières associées à une batterie d'options de référence envisageables par tous les pays de la région ; et prendre en compte les spécificités propres à chaque pays en termes de conditions structurelles et organisationnelles initiales² et de perspectives de développement à moyen terme du système d'éducation et de formation post-primaires.

L'instrument de modélisation a été construit sur une structure homogène et commune à tous les pays mais suffisamment flexible dans ses paramètres pour s'adapter aux caractéristiques de chaque système. Des difficultés apparaissent néanmoins pour la fixation de l'année de référence des données de base. Étant donné la diversité des séries disponibles, celle-ci se situera entre 2000 et 2005. En revanche, l'horizon fixé à la modélisation sera commun pour tous les pays : l'année 2020.

L'utilisation du modèle repose sur des options de référence communes qui ont un sens identifiable pour chaque pays – sans exclure d'éventuels scénarios spécifiques qui permettraient aux décideurs politiques nationaux et/ou aux agences d'aide³ de tester les conséquences de politiques différentes de celles évaluées dans le document de base.

L'analyse sera appliquée aux 33 pays à faible revenu d'Afrique subsaharienne retenus dans le travail qui avait précédé la définition de l'IMOA-EPT⁴ pour l'enseignement primaire⁵.

Ce Document de travail rappelle dans une première section les contraintes en termes de croissance des effectifs auxquelles vont devoir faire face les systèmes éducatifs des pays d'Afrique subsaharienne. Les trois dimensions à prendre en compte pour faire évoluer les systèmes d'enseignement post-primaire en fonction de ces contraintes sont ensuite présentées,

¹ La référence temporelle des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), adoptés en septembre 2000, est l'année 2015. Cette étude ayant été réalisée en 2007, cet horizon paraît trop proche pour l'évolution structurelle majeure qu'elle envisage. Nous avons donc pris 2020 comme année de référence.

² Y compris la durée d'un cycle d'étude et l'organisation des différents cycles.

³ Il faudra sans aucun doute mobiliser un financement extérieur substantiel.

⁴ Initiative de mise en œuvre accélérée pour l'éducation pour tous (Fast-Track Initiative).

⁵ Bruns, B., A. Mingat et R. Rakotomalala (2003), *Universal Primary Education by 2015: A Chance for Every Child*, Banque mondiale, Washington, D.C.

à savoir la couverture des systèmes d'enseignement (section 2), la qualité des services offerts et leur coût (section 3). Puis les auteurs examinent les options de financement du post-primaire, publiques ou privées (section 4) avant de passer en revue les implications financières des différents scénarios de politique éducative envisageables (section 5). Les données utilisées dans ce travail proviennent de sources très variées; on citera notamment les analyses sectorielles conduites par la Banque mondiale (et le Pôle de Dakar, UNESCO-BREDA), les revues des finances publiques conduites régulièrement par la Banque mondiale dans les différents pays, les divers modèles de simulation financière de l'éducation (Banque mondiale, Unesco), les bases de données de l'Institut Statistique de l'Unesco et EDSTAT (Banque mondiale), ainsi que les bases de données macroéconomiques et des finances publiques de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international.

1. La pression des effectifs

La pression des nombres sur les systèmes d'enseignement post-primaire sera très forte dans les années à venir en Afrique subsaharienne. Le tableau 1 (partie gauche) présente les principaux indicateurs de la couverture scolaire aux différents niveaux d'études pour un échantillon parmi les pays cibles de cette étude⁶. Leur situation globale est dans la dernière ligne du tableau. Les pays ont été choisis pour illustrer l'ampleur de la variabilité inter-pays constatée dans les indicateurs pris en compte.

Tableau 1 : La couverture quantitative de l'éducation et la dynamique des sortants du primaire

Niveau d'études	Primaire	Secondaire 1 Général		Secondaire 2 Général		ETFP	Supérieur	Niveau primaire		
Pays	% Achèvement du primaire.	% Transition P-S1	% Accès	% Transition S1-S2	% Accès	% / effectifs du Secondaire	Etudiants /100 000 h. (000)	Nombre d'élèves qui achèvent le cycle (000)	Rapport	
								Année initiale (1)	2020 (2)	(2) / (1)
Burkina Faso (2004)	31	58	18	44	4,2	9	201	106,1	513,8	4,8
Cameroun (2003)	60	55	33	65	18,7	23	494	231,3	438,6	1,9
Mali (2004)	42	81	33	40	8,4	10	284	143,8	533,4	3,7
Niger (2002)	22	66	14	40	2,2	3	51	69,0	573,5	8,3
Nigeria (2005)	76	52	40	83	28,3	1	1 188	2 595,4	4 135,0	1,6
Rwanda (2003)	46	35	16	78	10,7	11	252	111,6	295,2	2,6
Tanzanie (2002)	60	28	16	30	2,0	< 1	84	555,4	1 096,0	2,0
Zambie (2005)	73	62	45	41	16,0	2	218	227,1	367,2	1,6
Moyenne Afrique IDA	52,2	63,1	33,1	58,2	13,7	8,8	323	9 354,9	22 234,5	3,0*- 2,4**

* Moyenne des pays non pondérée ; ** moyenne pondérée par la population d'âge scolaire des différents pays

1.1 L'évolution dans l'enseignement primaire

On voit d'abord que le taux d'achèvement du primaire reste relativement modeste (52 % en moyenne pour l'année de référence de chacun des pays) si bien que les efforts ne doivent clairement pas se relâcher dans la route vers l'achèvement universel du cycle⁷.

⁶ Les différents indicateurs sont disponibles pour chacun des 33 pays ciblés dans l'étude globale.

⁷ Il a été montré (A. Mingat : The dynamics of enrolments over the last 15 years and for the 15 years to come in low income sub-Saharan African countries, Banque Mondiale 2007) qu'un réel changement de rythme a été observé dans l'évolution du

On observe ensuite qu'en moyenne, près d'un tiers de la classe d'âge a accès aux études secondaires, le taux de transition primaire-secondaire s'établissant à 63 %. Au niveau du 2nd cycle secondaire, seuls 14 % de la classe d'âge y ont accès. Les effectifs de l'enseignement technique et professionnel représentent en moyenne environ 9 % des effectifs du secondaire et on compte en moyenne 323 étudiants pour 100 000 habitants dans le supérieur.

Mais tous ces chiffres décrivent une situation moyenne régionale, sachant qu'une forte variabilité existe entre pays sur n'importe lequel des indicateurs considérés. Par exemple, le taux d'achèvement du primaire varie de 22 à 80 %, alors que la proportion de la classe d'âge qui accède au secondaire varie de 12 à 58 %. Dans le supérieur, la variabilité est plus large encore avec un nombre d'étudiants pour 100 000 habitants qui s'échelonne entre moins de 40 et plus de 1 100. Il serait donc tout à fait imprudent de parler de façon générique de l'« éducation en Afrique », en oubliant de mentionner combien peuvent diverger les situations des différents pays.

Le niveau relativement limité du taux d'achèvement du primaire (TAP) dans la période actuelle, associé à la pression démographique, conduit à ce que le nombre anticipé des jeunes qui pourraient achever le cycle primaire en 2020 (référence de 95 % pour le TAP dans tous les pays à cette date) soit sensiblement plus élevé que celui constaté dans la période récente (partie droite du tableau 1). Ce nombre devrait atteindre 22,2 millions en 2020, contre 9,3 millions en 2003-2005, soit une augmentation par un facteur 2,4 sur la période.

Mais là encore, la variabilité inter-pays du TAP dans la période actuelle, couplée avec des différences en terme d'intensité prévisible de la pression démographique d'ici l'année 2020, conduit à une image très contrastée de la croissance du nombre des jeunes qui devraient achever le primaire entre aujourd'hui et 2020. La moyenne, non pondérée par la population, du facteur d'augmentation des effectifs en fin de primaire pour les différents pays est de 3 (trois fois plus de jeunes qui finiront le primaire qu'aujourd'hui, candidats potentiels à l'accès au secondaire à cette date), sachant que ce facteur peut valoir moins de 2 dans certains pays (Zambie, Nigeria, Cameroun) pour atteindre près de 5 au Burkina Faso ou au Burundi, et même plus de 8 au Niger.

On peut déduire de ces données que les efforts à entreprendre pour atteindre l'achèvement universel du primaire diffèrent fortement d'un pays à l'autre, mais aussi que l'intensité de l'augmentation de la pression sur le premier cycle secondaire entre aujourd'hui et 2020 sera sensiblement plus forte dans certains pays que dans d'autres.

1.2. L'impact de l'achèvement du primaire sur le 1^{er} cycle secondaire

Nous introduisons des hypothèses de référence sur la transition entre le primaire et le secondaire afin d'évaluer l'impact de l'achèvement du primaire sur les effectifs du 1^{er} cycle secondaire. Le tableau 2 illustre les résultats obtenus.

taux d'achèvement du primaire depuis 1999 (+ 1,8 points par an en moyenne, contre 0,2 point par an en moyenne entre 1990 et 1999) mais que la poursuite de ce rythme ne permet en général pas d'atteindre l'objectif du millénaire en 2015. L'estimation régionale moyenne du taux d'achèvement du primaire, à cette date, ne serait en effet que de 72 %.

Tableau 2 : La croissance potentielle des effectifs en premier cycle secondaire par pays

Année	Initiale			Année 2020				
Pays	% Transition primaire- Sec1	% Accès en Sec 1	Effectifs scolarisés en Sec 1 (000)	Maintien taux de transition initial			100 % Transition	
				% Accès en Sec 1	Effectifs scolarisés en Sec 1 (000)	Rapport des nombres 2020/initial	Effectifs scolarisés en Sec 1 (000)	Rapport des nombres 2020/initial
Bénin (2004)	73	36	290,7	69	811,7	2,8	1 111,9	3,8
Burundi (2004)	52	17	121,8	50	550,9	4,5	1 055,4	8,7
Congo, Rép. (2005)	79	57	259,0	75	466,6	1,8	589,1	2,3
Gambie (2001)	74	45	38,4	70	95,6	2,5	129,0	3,4
Ghana (2001)	99	65	941,3	94	1703,9	1,8	1 724,6	1,8
Niger (2002)	66	14	147,5	63	1369,6	9,3	2 075,2	14,1
Sénégal (2003)	54	27	279,2	51	735,1	2,6	1 361,3	4,9
Tanzanie (2002)	28	16	453,5	27	1194,1	2,6	4 264,5	9,4
Moyenne/somme Afrique 33 pays IDA	63,1	33,1	14 909,0	59,9	37 227,7	3,5* - 2,5**	62 933,9	6,1* - 4,2**

*Moyenne des pays non pondérée; ** moyenne pondérée par la population d'âge scolaire des différents pays

Au cours de l'année de base, on compte 14,9 millions d'élèves au 1^{er} cycle secondaire dans les 33 pays. L'amélioration à 95 % du taux d'achèvement du primaire d'ici 2020, couplé à un maintien à son niveau actuel du taux de transition primaire-secondaire dans chacun des pays, porterait le nombre des élèves du 1^{er} cycle secondaire à 37,2 millions en 2020, une multiplication par un facteur 2,5 (moyenne pondérée). Si on visait à ce que tous les élèves achevant le primaire en 2020 continuent au 1^{er} cycle secondaire (100 % de transition), l'effectif atteindrait 62,9 millions d'élèves en 2020, une multiplication par un facteur global de 4,2 sur la période (moyenne pondérée).

Sans surprise, compte tenu de la variabilité entre pays dans la croissance du nombre des jeunes susceptibles d'achever le primaire d'ici 2020 et de celle des taux de transition primaire-secondaire, le facteur d'augmentation des effectifs du 1^{er} cycle secondaire d'ici 2020, varie de façon considérable d'un pays à l'autre. Alors que la moyenne du coefficient multiplicateur des effectifs du 1^{er} cycle secondaire des différents pays est de 3,5 dans l'hypothèse du maintien du taux de transition, ce coefficient va de moins de 1,5 au Lesotho ou au Zimbabwe, à un chiffre de l'ordre de 3 au Bénin, en Ethiopie ou en Mauritanie, pour dépasser 6 au Mozambique et même 9 au Niger. Si l'on prend l'hypothèse d'un taux de transition de 100 %, les chiffres sont beaucoup plus élevés (facteur multiplicatif moyen de 6,1) avec une variabilité inter-pays encore plus conséquente. Le chiffre reste de l'ordre de 2 au Lesotho, au Togo ou au Zimbabwe, est proche de 4 en Guinée ou au Mali, mais avoisine les 9 au Burundi, en Ouganda et en Tanzanie pour dépasser 11 au Mozambique et au Niger.

Au total, ce n'est donc pas un euphémisme de dire i) que le contexte de développement des scolarisations au 1^{er} cycle secondaire d'ici l'année 2020 diffère d'un pays à l'autre et ii) que, sur la seule base des effectifs à scolariser, les perspectives sont à l'évidence très difficiles dans certains d'entre eux. Pour résumer cet état des lieux, les deux objectifs ont été croisés : celui du maintien du taux de transition en 2020 à sa valeur constatée dans l'année de base et celui de le porter à 100 % à cette date. Puis nous avons utilisé des balises conventionnelles pour identifier le degré de difficulté logistique à les réaliser. On est ainsi parti de l'idée qu'un

coefficient multiplicateur des effectifs du 1^{er} cycle secondaire d'ici 2020 qui serait i) inférieur à 2 ou proche de cette valeur identifie quelque chose d'assez facile à réaliser, ii) compris entre 2 et 3,5 identifie des difficultés réelles et iii) supérieur à 3,5 identifie sans doute un objectif extrêmement difficile à atteindre sur le plan logistique. Avec ces conventions, nous aboutissons à la typologie présentée dans le tableau 3.

Tableau 3 : Une typologie des différents pays selon les difficultés logistiques potentielles à réaliser les deux objectifs de couverture du premier cycle secondaire d'ici 2020*

		Aspect logistique de la réalisation de la couverture quasi-universelle du premier cycle secondaire		
		Assez facile	Assez difficile	Extrêmement difficile
Aspect logistique de la réalisation de l'objectif de maintien de la valeur actuelle du taux de transition entre le primaire et le secondaire	Assez facile	Congo, République Ghana Lesotho Togo Zimbabwe	Cameroun Côte-d'Ivoire Nigeria Zambie	Malawi
	Assez difficile		Bénin Congo, Rép. Démocratique Erythrée Gambie	Ethiopie Guinée Rwanda Sénégal Sierra Leone Tanzanie
	Extrêmement difficile			Burkina Faso Burundi Guinée Bissau Madagascar Mali Mauritanie Mozambique Niger Ouganda Rép. Centre Africaine Tchad

* Le Kenya et le Soudan ne sont pas dans cette liste car leur secondaire a été considéré, pour la comparaison internationale, comme relevant du second cycle.

Alors que pour cinq pays (République du Congo, Ghana, Lesotho, Togo et Zimbabwe), les perspectives d'atteindre les deux objectifs sont bonnes (pays caractérisés aujourd'hui à la fois par des valeurs élevées de leur TAP et du taux de transition primaire-secondaire), elles sont en revanche franchement mauvaises pour le groupe des pays qui sont aujourd'hui les plus éloignés de l'achèvement universel du primaire (Burkina Faso, Burundi, Mozambique, Guinée-Bissau, Madagascar, Mali, Mauritanie, Mozambique, Niger, Ouganda, République Centrafricaine et Tchad). Pour ces pays, il est peu probable qu'il soit possible même de maintenir le taux de transition primaire-secondaire à sa valeur actuelle.

Mais ceci concerne les aspects logistiques et est limité au seul 1^{er} cycle secondaire. Il importe maintenant d'adopter une perspective globale pour l'ensemble du post-primaire, et d'aller au-delà des nombres d'élèves pour introduire la dimension financière. En outre, comme il n'existe pas une seule façon d'organiser les services éducatifs pour les différents segments du post-primaire, plusieurs options possibles seront considérées. En termes de présentation, nous procédons de façon séquentielle en examinant les options retenues dans ce texte⁸ i) dans la dimension de la quantité et de la couverture, ii) dans la définition des services offerts, de leurs modes d'organisation et de leurs coûts unitaires, iii) dans la répartition public-privé des

⁸. Ces options sont à priori très nombreuses ; pour des raisons pratiques, il fallait évidemment n'en choisir qu'un nombre limité pour conserver une lisibilité raisonnable, mais tout en balisant tout de même un certain éventail des possibilités.

financements au sein du financement national, et enfin iv) dans leurs conséquences financières.

2. La dimension « couverture » des différents segments du post-primaire

Toute décision en matière d'évolution des politiques éducatives dans l'enseignement post-primaire implique en premier lieu de déterminer la couverture quantitative du système. Pour des raisons de soutenabilité financière, deux grandes optiques sont considérées, chacune pouvant ensuite se décliner de façon plus précise ou plus spécifique. Elles se distinguent dans la dimension des flux d'élèves transitant du primaire au post-primaire et au-delà.

2.1 Une optique de « continuité » dans les flux d'élèves

Dans cette optique, on anticipe une situation de « continuité » entre les différents cycles⁹, c'est-à-dire que le nombre des élèves de la 1^{ère} année d'études d'un cycle donné se déduit du nombre des élèves scolarisés dans la dernière année du cycle précédent par l'intermédiaire du taux de transition. L'extension de la couverture du primaire vers l'achèvement universel conduit alors d'abord à une extension substantielle du 1^{er} cycle secondaire comme cela a été identifié au point précédent, puis à une extension corrélative de tous les segments du système dans sa partie haute (2nd cycle secondaire et enseignement supérieur).

2.2 Une optique de « discontinuité » dans les flux d'élèves

On considère ici de façon différente la partie basse du système éducatif (les 9/10 premières années d'études) et sa partie haute (2nd cycle secondaire général et technique, supérieur). Alors que la partie basse a vocation à aller progressivement vers la couverture universelle (il y a des arguments analytiques bien établis pour le justifier¹⁰), les effectifs dans la partie haute feraient alors l'objet d'une régulation.

Les raisons qui rendent cette optique intéressante à considérer sont doubles : i) la première se trouve dans la dualité structurelle des économies africaines avec un secteur informel qui occupe en moyenne près de 90 % de la population active, et un secteur moderne limité (en moyenne 10 % de la population active) et qui se développe peu (sa proportion a été stable entre 1990 et 2003) ; ii) la seconde raison est que les niveaux éducatifs de la partie haute du système sont principalement orientés vers le marché des emplois modernes des économies nationales. Les observations empiriques montrent en effet que si ces formations sont bien valorisées dans le secteur de l'emploi moderne (dans la mesure où les nombres produits sont

⁹. Cette continuité vient à la fois i) des contenus de programmes des différents cycles d'enseignements (organisés davantage pour la poursuite d'études dans le cycle ultérieur que pour l'entrée dans la vie active en fin de cycle) et ii) des demandes familiales qui manifestent le souci que leurs enfants poursuivent leurs études le plus longtemps possibles. Mais l'agrégation des demandes individuelles ne conduit pas nécessairement à une situation souhaitable sur le plan économique et social global.

¹⁰. Sur le plan économique, l'expérience montre que le primaire et le 1^{er} cycle secondaire constituent l'investissement « à tout faire » pour le secteur informel. Par ailleurs, les analyses des effets sociaux de l'éducation (population, santé, ..) évaluent aussi qu'une part principale des impacts de la scolarisation est obtenue avec un cycle primaire complet et que ceux-ci sont approfondis avec le 1^{er} cycle secondaire. Au-delà, les impacts sociaux additionnels sont modestes. Voir notamment "Social Impacts of Education in Sub-Saharan African Countries" ; A. Mingat et M. Zhao, Banque Mondiale, 2006.

raisonnablement en ligne avec les demandes des économies nationales¹¹), elles le sont assez peu dans l'informel (agricole et non agricole).

Alors que la première optique tablait sur la continuité des flux d'élèves, la seconde optique est fondée sur une discontinuité de ces flux, notamment entre le 1^{er} et le 2nd cycle secondaire. Les données empiriques sur un échantillon de 23 pays de la région¹² permettent d'avoir une idée du nombre à priori raisonnable d'étudiants du supérieur que « devrait » avoir un pays, compte tenu de son niveau de développement économique (actuel et futur) et des caractéristiques structurelles de son économie. Ce nombre de référence dépend évidemment d'une convention sur ce qui paraît acceptable comme taux structurel de chômage des sortants du supérieur en moyenne période. Nous pouvons tenir pour raisonnable d'éviter que le taux de chômage des formés du supérieur n'excède pas le chiffre de 20 ou 25 %.

Cette référence à la situation des marchés du travail correspond forcément à des chiffres relativement limités eu égard à la taille du secteur de l'emploi moderne. En effet, les économies des pays cibles de cette étude sont (et demeureront pour les 25 années à venir) caractérisées par une forte discontinuité entre un secteur moderne qui ne progresse que de façon limitée dans le temps et un secteur traditionnel qui emploie (continuera d'employer) la grande majorité de la population active. Face à cette discontinuité structurelle des économies, les systèmes éducatifs ne peuvent pas suivre uniquement une dynamique interne, mais doivent aussi intégrer les demandes agrégées de la société (externes).

Dans ce contexte, des formes de régulation des flux entre les parties basse et haute du système sont incontournables (tant parce que c'est souhaitable pour le développement économique et social des pays que pour des raisons de soutenabilité financière) et doivent être abordées de façon positive. L'expérience a montré qu'une absence de politique (claire et discutée avec l'ensemble des acteurs nationaux) sur ce thème difficile à court terme, ne conduit pas à des situations convenables dans la moyenne période.

Penser le développement des systèmes éducatifs des pays concernés devrait donc répondre à une double logique :

- . Dans la partie basse du système éducatif, c'est la logique interne (ou montante) qui prévaut dans laquelle on part de la population du pays. L'objectif est de permettre à la plus grande proportion de cette population d'avoir une scolarité primaire complète et réussie. De même, on part du nombre des jeunes achevant le primaire pour définir la proportion (qui doit être maximale compte tenu des contraintes logistiques et financières) qui va pouvoir poursuivre ses études formelles dans la filière générale ou professionnelle. C'est de nouveau en référence au nombre des jeunes qui ne poursuivent pas dans le formel

¹¹. Pour comprendre l'intérêt de la régulation des flux, on peut percevoir l'ampleur des inconvénients qu'il y aurait à ne pas en faire. En effet, l'élargissement de la base de la pyramide scolaire, notamment jusqu'au 1^{er} cycle secondaire, amènerait des nombres très grands d'élèves/étudiants, qui ne seraient pas compatibles avec les capacités d'absorption des économies nationales. Ceci aurait pour conséquence une intensification substantielle du chômage et du déclassement des diplômés déjà observés dans de nombreux pays. Ceci n'est satisfaisant ni du point de vue de l'individu ni de celui de la collectivité qui, ayant surinvesti dans ces formations, doit constater ex-post un usage inefficace des ressources publiques mobilisées.

¹². Voir notamment : "Education and Labor Markets: A Match Difficult to Achieve in Sub-Saharan African Countries" ; A. Mingat, Banque Mondiale, 2007.

qu'on détermine quelle proportion (à nouveau maximale) pourra avoir accès à des formations professionnelles ou pré-professionnelles courtes d'insertion.

- Dans la partie haute du système, c'est la logique externe (ou descendante) qui prend le dessus et devient la référence. On part alors d'une estimation empirique du nombre des étudiants du supérieur qui serait compatible avec le développement anticipé des économies de chacun des pays d'ici 2020, en évitant une approche trop stricte (notamment parce qu'on ne peut envisager que des ordres de grandeur), c'est-à-dire en acceptant un certain niveau de chômage des formés (25 % pourrait être considéré comme un maximum) qui serait politiquement et économiquement acceptable.

Sur cette base, on « remonte » alors vers le nombre d'élèves en 2nd cycle secondaire en partant de l'idée que ce cycle d'enseignement est le pourvoyeur des jeunes qui seront ultérieurement inscrits dans le supérieur. Mais, de nouveau, l'idée n'est pas d'imposer une vision stricte, car il importe i) de laisser la possibilité de sorties vers le marché du travail ou vers des formations spécifiques (instituteurs, infirmières,...) avec le diplôme terminal du secondaire, et ii) d'autoriser les filières universitaires à profiler l'accès des étudiants qu'elles admettent. Ceci peut conduire par exemple à multiplier par un facteur 2,5 les nombres nécessaires pour alimenter l'enseignement supérieur. Ayant ainsi défini les nombres d'élèves en 2nd cycle secondaire, on peut distribuer les effectifs entre le général et le technique et professionnel sur la base de ce qui est observé en moyenne dans des pays un peu plus avancés.

Ayant déterminé d'une part les nombres qui achèvent le premier cycle secondaire (selon la logique interne au système) et d'autre part celui des jeunes qui auraient accès au 2nd cycle secondaire (selon la logique externe au système), la notion de taux de transition entre le 1^{er} et le 2nd cycle secondaire perd sa signification fonctionnelle. Cet indicateur n'est plus utilisé comme un élément de pilotage du système. Il est toutefois calculé (constaté) pour avoir une idée de l'intensité de la régulation des flux opérée à cette jonction du système éducatif.

Nous avons vu que les deux optiques, continuité ou discontinuité, peuvent être mises en œuvre de façon plus ou moins « intense » en faisant varier la valeur du taux de transition entre le primaire et le secondaire d'une part, en faisant varier le niveau jugé acceptable de chômage des formés du supérieur d'autre part. Une autre hypothèse possible concernant la dimension quantitative consiste à examiner des perspectives de réorganisation des cycles d'études – lesquelles peuvent ensuite être transposées aussi bien dans l'optique de continuité que dans celle de discontinuité.

2.3 Une optique de réarrangement structurel des cycles d'études

On considère ici la possibilité d'un réarrangement structurel dans lequel on construirait un cycle d'enseignement de base de durée plus longue que celle du primaire dans sa configuration actuelle (le plus souvent six années), par exemple de neuf années d'études. Dans ce contexte, il n'y aurait plus qu'un seul cycle secondaire qui durerait trois ou quatre années et dont l'accès pourrait alors être régulé.

Deux arguments sont en faveur de cette formule. Le premier concerne la commodité organisationnelle : en effet, ces années complémentaires pourraient être intégrées aux actuelles écoles primaires facilitant la scolarisation au niveau local et évitant les difficultés à organiser des établissements secondaires en milieu rural. Le second argument est de l'ordre du coût : on observe que la valeur moyenne du coût unitaire est de l'ordre de 33 % du PIB/habitant au 1^{er} cycle secondaire contre seulement 11 % au primaire. L'intégration au primaire de ces années d'études additionnelles pourrait sans doute se faire à un coût unitaire compris entre 15 et 20 % du PIB/habitant, notamment si on considère que les trois classes additionnelles ne demanderaient que trois enseignants ayant un certain degré de multivalence¹³. Alors qu'il y a un fort consensus pour utiliser des enseignants polyvalents en primaire et des enseignants spécialistes en 2nd cycle secondaire, l'expérience suggère la pertinence d'un certain degré de multivalence entre ces deux niveaux. Un argument contre cette formule concerne sa mise en œuvre. Il est en effet plus aisé de faire une politique éducative dans une structure stable que de changer de structure.

3. La qualité des services éducatifs offerts et les coûts unitaires associés

D'une façon générale, l'objectif est de pouvoir proposer le meilleur contexte d'études, mais ces bonnes conditions d'enseignement coûtent forcément cher. L'existence des contraintes financières peut alors limiter le nombre d'enfants susceptibles d'en bénéficier. On est donc amené à rechercher des compromis qui permettent des conditions d'enseignement acceptables tout en étant capable de les offrir à un nombre de jeunes aussi grand que possible. Il y a lieu aussi toutefois de rappeler que si la qualité effective des services éducatifs offerts, mesurée par les apprentissages des élèves, tient certes pour partie aux ressources mobilisées, elle dépend aussi, et de façon plus intense, de la manière par laquelle ces ressources sont transformées en résultats chez les élèves. Ceci souligne l'importance des facteurs concernant le fonctionnement qualitatif du système, les comportements des acteurs et la gestion pédagogique, en relativisant d'une certaine manière l'importance des aspects logistiques du contexte scolaire. Ces derniers aspects ne peuvent pas pour autant être ignorés, et la question est alors de déterminer ce que seraient ces « conditions acceptables » pour assurer le développement du système aux niveaux post-primaires, sachant que ce qui peut apparaître « acceptable » par tel pays peut ne pas l'être pour tel autre.

3.1 La diversité des situations : certains aspects peu favorables à l'expansion du système

Pour mobiliser des éléments de réponse à la question exprimée ci-dessus, commençons par une description du niveau des coûts unitaires. Le tableau 4 propose des données agrégées sur le coût par élève pour l'échantillon des 33 pays et, pour référence, les données disponibles pour 24 pays en développement (souvent à des niveaux de développement économique un peu plus avancé) en Afrique et dans d'autres régions du monde.

¹³. En nous référant au cadre indicatif de l'IMO pour le primaire (niveau de salaire à 3,5 fois le PIB/habitant, taille de classe de 40, et dépenses hors salaire des enseignants représentant 33 % du coût unitaire total), qui conduit à un coût unitaire représentant 13 % du PIB/habitant, la prise en compte des paramètres raisonnables suivants pour les années d'études additionnelles i) niveau de salaire représentant 4 fois le PIB/habitant ; ii) taille de classe de 35 élèves, avec iii) des dépenses hors salaires des enseignants pour 38 % de la dépense totale, conduit à un coût unitaire estimé à 18,4 % du PIB/habitant.

Ces données font état de valeurs moyennes défavorables au développement du post-primaire en Afrique. En effet, la dépense moyenne par élève dans l'échantillon est respectivement de 11, 33, 60 et 370 % du PIB/habitant dans le primaire, les cycles secondaires 1 et 2 et l'enseignement supérieur (40 % du PIB/habitant pour les deux cycles secondaires ensemble). Les chiffres correspondants sont de 15, 27 (secondaire 1 et 2) et 200 pour les pays d'Afrique subsaharienne non admissibles aux financements de l'Agence pour le développement international (IDA) et de 12, 20 et 83 pour les pays hors Afrique subsaharienne.

Tableau 4 : Les coûts unitaires par niveaux d'études dans les différents groupes de pays

	Primaire	Secondaire 1	Secondaire 2	Secondaire 1 et 2	Supérieur
Pays IDA d'Afrique					
Valeur (PIB/h)	0,11	0,33	0,60	0,40	3,7
Rapport avec primaire	1,0	3,0	5,4	3,7	34
Pays IDA hors Afrique					
Valeur (PIB/h)	0,11	-	-	0,12	0,53
Rapport avec primaire	1,0	-	-	1,1	4,8
Rapport IDA Afrique/ IDA hors Afrique	1,0	-	-	3,3	7,0
Pays non IDA Afrique					
Valeur (PIB/h)	0,15	-	-	0,27	2,0
Rapport avec primaire	1,0	-	-	1,8	13,3
Rapport IDA Afrique/ non-IDA Afrique	0,72	-	-	1,5	1,9
Pays non IDA hors Afrique (PIB/h)	0,14	-	-	0,15	0,34

Pour le **primaire**, les coûts unitaires sont assez proches dans les différents groupes de pays considérés (11 à 15 % du PIB/habitant). Dans le secondaire, puis le supérieur, on observe, pour l'ensemble des pays, des coûts unitaires croissants avec le niveau d'études. Mais pour les pays à faible revenu d'Afrique subsaharienne, cette croissance est spécialement vive, avec des niveaux de dépenses par élève sensiblement plus élevés que ceux des autres groupes de pays.

Dans le **secondaire** (les deux cycles ensemble), le coût unitaire moyen est estimé à 40 % du PIB/habitant dans les pays IDA d'Afrique subsaharienne, alors qu'il n'est que de 27 % du PIB/habitant dans les pays à revenu intermédiaire de la région, 12 % du PIB/habitant en moyenne dans les autres pays à faible revenu, et 15 % dans les pays à revenu intermédiaire. Au total dans le groupe des pays à faible revenu, le coût unitaire du secondaire est 3,3 fois plus élevé dans les pays d'Afrique subsaharienne que dans les autres pays en développement du monde. Les données permettant de distinguer le coût unitaire des deux cycles secondaires ne sont généralement pas disponibles¹⁴ ; cela n'est possible que pour les pays IDA d'Afrique eu égard aux travaux sectoriels conduits dans cette région au cours des dernières années. On observe alors une augmentation substantielle de la dépense moyenne par élève entre le premier (33 % du PIB/habitant) et le second (60 % du PIB/habitant) cycle du secondaire.

Dans le **supérieur** enfin, la dépense moyenne par étudiant est beaucoup plus élevée dans l'échantillon des 33 pays (3,7 fois le PIB par habitant) que dans les autres pays - respectivement 2,0 fois le PIB par habitant dans les pays non IDA de la région, mais seulement 0,53 fois le PIB par habitant dans les pays IDA hors Afrique, et même 0,34 fois le

¹⁴. Pour les pays hors Afrique subsaharienne, l'essentiel des données disponibles provient de l'Institut de Statistique de l'Unesco qui ne distingue souvent pas les deux cycles de l'enseignement secondaire.

PIB par habitant (le niveau de dépenses constaté en moyenne en 1^{er} cycle secondaire dans les pays IDA d'Afrique) dans les pays à revenu intermédiaire en dehors de l'Afrique subsaharienne.

Le niveau des coûts unitaires fait état d'une spécificité africaine : les services éducatifs des pays à faible revenu d'Afrique, au niveau secondaire et plus encore supérieur, apparaissent spécialement coûteux. Ceci contribue à expliquer d'une part que la couverture aux niveaux post-primaires y soit peu développée, et d'autre part pourquoi il sera sans doute difficile, dans le futur, de la développer. Le point suivant identifie les modes d'organisation scolaire qui rendent compte du niveau des coûts unitaires de scolarisation. Le tableau 5 donne les principales informations pour les pays à faible revenu d'Afrique subsaharienne, alors que le tableau 6 propose des éléments de comparaisons internationales plus larges.

Les données du tableau 5 montrent en premier lieu que des termes génériques tels que « 1^{er} cycle secondaire » (mais ceci est vrai du 2nd cycle comme du supérieur) peuvent cacher des caractéristiques très différentes des services éducatifs offerts. Par exemple, en 1^{er} cycle la taille moyenne des classes peut aller de moins de 20 à plus de 80, alors que les dépenses hors rémunération des enseignants (personnels d'appui, moyens de fonctionnement) peuvent représenter de 15 et 60 % du coût unitaire de scolarisation. Le salaire moyen des enseignants, pour sa part, représente entre 2 et plus de 9 fois le PIB/habitant du pays.

Tableau 5 : Caractéristiques et coût de l'organisation scolaire aux différents niveaux d'études¹⁵

Pays	Premier cycle secondaire						Second cycle secondaire						Supérieur
	SalEns (PIB/h)	El/Ens (1)	El/Classe (2)	Rapport (2/1)	% Dép horsEns	Coût unitaire (PIB/h)	SalEns (PIB/h)	El/Ens (1)	El/Classe (2)	Rapport (2/1)	% Dép horsEns	Coût unitaire (PIB/h)	Coût unitaire (PIB/h)
Burkina Faso	9,3	50,0	75,0	1,5	60,4	0,47	13,0	39,0	52,0	1,3	48,0	0,64	2,4
Burundi	9,3	20,5	42,4	2,1	29,1	0,64	11,0	16,4	32,4	2,0	72,0	2,40	8,3
Cameroun	6,5	31,1	40,3	1,3	34,3	0,32	6,8	29,1	36,4	1,3	36,5	0,37	0,8
Ethiopie	8,1	48,3	67,8	1,4	18,6	0,21	11,9	50,3	81,7	1,6	40,5	0,40	11,2
Guinée	2,9	47,6	88,9	1,9	44,0	0,11	2,9	52,3	95,0	1,8	41,0	0,09	1,5
Malawi	7,7	26,3	50,0	1,9	40,0	0,49	7,7	26,3	50,0	1,9	40,0	0,49	14,9
Togo	8,7	54,2	87,9	1,6	13,6	0,19	9,0	33,3	62,4	1,9	15,9	0,32	1,3
Moyenne Afrique IDA	6,0	35,5	53,5	1,6	38,0	0,33	7,4	27,1	45,7	1,8	39,9	0,60	3,7

Face à une aussi considérable dispersion, on sent bien que certaines situations ne constituent pas une référence convenable pour bâtir l'avenir du post-primaire et qu'il serait utile de proposer des balises de référence dans cette perspective. Pour progresser, examinons l'expérience des pays en développement en dehors de ceux de notre échantillon.

¹⁵. Ces indicateurs sont disponibles pour l'ensemble des 33 pays dans l'étude globale.

Tableau 6 : Éléments de comparaison avec des pays africains non-IDA ou non-africains

	PIB/ Hab.	TBS (%)		% Red.	Elèves/enseignant		Salaire Enseignants (PIB/h)	Coût unitaire (PIB/h)		CU Sup.	% Privé	% TKP
	USD 2003	Sec 1	Sec 2	Sec.	Primaire	Sec.	Secondaire	Sec.	Sup.	USD	Sec.	Sec.
Pays africains IDA Ensemble	320	32,7	13,8	13,2	51,9	31,4	6,5	0,4	3,7	981	19,8	7,9
Pays africains non-IDA	3 182	81,6	57,1	8,8	29,3	21	3,8	0,27	2	2 554	21,2	6,9
Pays IDA non-africains	734	73,5	46,3	4,9	35,3	29,8	2,8	0,12	0,54	292	38,6	4,3
Pays non-africains non-IDA	2 477	88	58,5	5,3	22,9	19,1	2,4	0,15	0,34	1 123	22,4	14

Au niveau secondaire (rappelons que les deux cycles d'études sont ici agrégés), les pays IDA d'Afrique subsaharienne ne se distinguent pas beaucoup en moyenne des pays IDA hors Afrique sur le plan du nombre d'élèves/enseignant (respectivement 31,4 et 29,8). Par rapport aux pays à revenu intermédiaire, le nombre d'élèves par enseignant apparaît toutefois plus élevé (31,4 contre 20). En revanche, la spécificité des pays cibles de cette étude est claire pour le salaire des enseignants. Les enseignants ont un salaire moyen valant 6,0 fois le PIB/habitant dans le 1^{er} cycle secondaire, et 7,4 fois le PIB/habitant dans le 2nd, soit 6,5 fois le PIB/habitant pour les 2 cycles pris ensemble. Le chiffre correspondant est de 3,8 dans les pays non IDA de la région, mais aussi 2,8 dans les pays à faible revenu en dehors du continent africain et 2,4 dans les pays à revenu intermédiaire hors Afrique. Au total, le salaire moyen des enseignants du secondaire dans les pays IDA d'Afrique (exprimé en unité de PIB/habitant) est 2,35 fois plus élevé que celui constaté dans les pays à faible revenu des autres régions du monde.

Comme notre perspective centrale est d'examiner les possibilités de développement du post-primaire dans les pays d'Afrique subsaharienne, il ne fait pas doute que le niveau élevé des coûts salariaux sera un handicap très fort car c'est bien la valeur numérique des rémunérations (et des coûts unitaires) exprimée en unités de PIB/habitant qui importe¹⁶. La question du niveau de salaire des enseignants du secondaire ne pourra donc pas être éludée dans les politiques éducatives visant à étendre la couverture quantitative du post-primaire dans les pays IDA d'Afrique. On se retrouve d'une certaine façon dans la situation observée dans le primaire dans la seconde moitié des années 1990, où avait été faite l'observation que le niveau de salaire des enseignants constituait un obstacle majeur pour progresser vers la couverture universelle. Ces observations avaient alors conduit à rechercher des formules de recrutement d'enseignants à moindre coût (volontaires, vacataires, contractuels, communautaires...).

¹⁶. En revanche, si la perspective est de nature comparative, la contextualisation en fonction du niveau de développement est alors souhaitable. Il n'est en effet pas pertinent de comparer directement la valeur de 6,5 fois le PIB/habitant dans les pays à faible revenu d'Afrique avec celle de 2,8 pour leurs homologues hors Afrique dans la mesure où i) la valeur moyenne du PIB/habitant est, en 2003, de 320 USD dans le premier groupe et de 734 USD dans le second et ii) il existe une tendance à ce que le salaire des enseignants (en unités de PIB/habitant) diminue lorsqu'on considère des pays plus avancés. L'analyse empirique de cette tendance dans le contexte africain, indique que le salaire s'établit en moyenne à 6,9 fois le PIB/habitant pour les pays qui ont un PIB/habitant de 200 USD, mais qu'il se situe à 6,6 fois le PIB/habitant pour un PIB/habitant de 300 USD, à 5,8 pour un PIB/habitant de 500 USD et à 4,9 pour un pays dont le PIB/habitant serait de 734 USD (valeur moyenne du PIB/habitant dans les pays à faible revenu hors Afrique). Comme la valeur constatée n'est que de 2,8 fois le PIB/habitant, on conclut que le salaire moyen des enseignants du secondaire, sur la base de comparaisons internationales et en contrôlant le PIB/habitant, est en moyenne en Afrique subsaharienne, 80 % au dessus de ce qu'il est dans les pays de niveau de développement comparable des autres régions du monde.

Nous venons de voir que : i) la situation des différents pays est extrêmement variable sur le plan des modes d'organisation du post-primaire, et donc des coûts unitaires ; ii) que cette diversité et les paramètres observés ne permettent pas d'extrapoler des évolutions des politiques éducatives ; iii) qu'il est nécessaire de disposer d'un cadre de référence – de balises – pour caractériser les conditions d'évolution des systèmes éducatifs. Cette recherche de balises s'inscrit dans le prolongement de la logique initiée pour le primaire dans le cadre de l'Initiative Fast-Track.

3.2 Nécessité d'un cadre de références identifiant des conditions d'enseignement raisonnables

Toutes les observations faites plus haut convergent pour souligner la grande variabilité entre pays des diverses caractéristiques de l'organisation des services éducatifs des deux cycles secondaires (le supérieur ne fait pas exception bien que sa variabilité n'ait été estimée que sur la base de son coût unitaire). On voit bien que le développement de services éducatifs aux niveaux post-primaires, sur la base du maintien des paramètres actuels, serait plus aisé dans certains pays que dans d'autres. Il serait plus facile pour les pays où les coûts unitaires sont plus faibles, mais pas forcément pertinent s'il fallait alors accepter par exemple des tailles de classe de 80 élèves. Deux considérations importantes suggèrent de ne pas se fonder pour chaque pays sur ses propres paramètres observés dans la période récente.

La première est qu'il n'y a aucune raison pour que ces paramètres soient optimaux pour tous les pays. Certains peuvent en effet avoir des caractéristiques défavorables et des niveaux de coûts trop faibles pour anticiper des services de qualité dans l'avenir, ou bien des coûts unitaires trop élevés caractérisant des inefficiences qu'il n'est pas pertinent de conserver dans le futur. Au-delà de la notion de coût unitaire qui amalgame les différents aspects des modes d'organisation scolaire, il se peut aussi que, le niveau du coût unitaire étant adéquat, la combinaison des facteurs qu'il agrège ne soit pas équilibrée et ne produise pas de bons résultats pédagogiques (ce n'est pas non plus une bonne base pour envisager l'avenir).

La seconde considération est qu'il est probable que, davantage sans doute encore que pour le primaire, les ressources nationales ne seront pas suffisantes pour obtenir des résultats quantitatifs et qualitatifs minimaux. L'appui de l'aide extérieure sera nécessaire. Or celle-ci est normalement caractérisée par une double éthique : la première est d'apporter un appui à des organisations efficaces de sorte que les agences puissent démontrer à leurs contribuables que le maximum de résultats a été obtenu par dollar/euro mobilisé ; la seconde est de l'ordre du traitement équitable des différents pays avec des situations qui seraient globalement inappropriées si l'aide devait être importante pour les pays inefficients et plus réduite pour les pays qui auraient fait l'effort de produire des services à moindres coûts.

Ces deux raisons invitent à imiter la voie prise dans l'Initiative Fast track (IMOA-EPT), en définissant des balises indicatives déclinant un jeu de paramètres raisonnables pour l'organisation des services éducatifs post-primaires. Rappelons que le cadre indicatif de l'IMOA-EPT visait à servir de référence pour les pays dans la définition de leur politique éducative. Son utilité est i) de cibler la discussion de cette politique sur les paramètres structurels les plus cruciaux et ii) de servir de balise pour une politique équilibrée et

efficace. Le cadre indicatif est considéré avant tout comme une aide, non comme un élément de contrainte ou de conditionnalité.

La définition de la politique du post-primaire impliquera, pour la majorité des 33 pays ciblés ici, des choix difficiles et des arbitrages souvent douloureux. Cela dit, tous les pays n'ont ni les mêmes contraintes ni les mêmes conditions initiales. Pour tenir compte de cet aspect, il semble préférable de ne pas viser une référence unique car celle-ci pourrait être pertinente pour un pays en situation médiane mais ne constituerait pas une bonne référence pour les pays qui en sont éloignés. Pourtant, la très forte variabilité des situations nationales actuelles suggère le besoin d'une discussion disciplinée pour la définition d'un cadre de développement du post-primaire pour les différents pays de la région¹⁷. Pour concilier ces deux aspects, deux cadres indicatifs ont été identifiés : i) le premier peut être qualifié de « favorable », créant un contexte propice à la qualité et la mise en œuvre des services éducatifs ; ii) le second, plus modeste, pourrait servir de référence « basique » ou parcimonieuse pour les pays ayant des contraintes plus fortes. Notons que cette perspective est surtout instrumentale, ce « double » cadre indicatif pouvant servir aux pays pour construire le contour structurel de leur politique éducative en « naviguant » entre les deux jeux de paramètres selon leur situation particulière.

3.2.1 Des balises de référence pour les deux cycles de l'enseignement secondaire général

Nous considérons un jeu de quatre paramètres structurels, chacun décliné en deux options : « favorable » ou « parcimonieuse ».

. S'agissant du **paramètre de l'encadrement direct des élèves**, trois dimensions sont prises en compte : i) le nombre moyen d'élèves par division pédagogique (TC), ii) le nombre d'heures d'enseignement (Tel) que reçoivent les élèves (sur base hebdomadaire) et iii) le nombre moyen d'heures (Tens) effectivement faites par les enseignants (également sur base hebdomadaire). Ces trois variables sont préférées au rapport élèves-enseignants (REM) qui a un contenu plus synthétique, mais est moins relié aux politiques éducatives mises en œuvre¹⁸.

Sur la base de données des 33 pays, la valeur moyenne de ce REM est respectivement de 35,5 et 27 pour les deux cycles secondaires (valeur agrégée 31,4), alors que la valeur moyenne agrégée correspondante est de 29,8 dans les pays à faible revenu hors Afrique et de 20 pour les pays à revenu intermédiaire. Dans la configuration « favorable », nous ciblons une valeur de l'ordre de 24/25 pour la moyenne des deux cycles qui se décline en un chiffre de 25,7 pour le premier cycle et de 21,3 pour le second. Comme nous conservons des valeurs comparables pour le temps des élèves et des enseignants, cela conduit à des tailles de 40 élèves par division pédagogique dans chacun des deux cycles. Ces valeurs sont sensiblement meilleures que celles constatées en moyenne dans la période actuelle (54 pour le premier cycle, 46 pour le second).

Concernant la configuration plus « parcimonieuse », l'option prise a été de jouer d'abord sur les deux variables temps : pour cela, nous nous sommes rapproché des choix faits par des

¹⁷. Il est également important de disposer d'éléments quantitatifs bien identifiés pour effectuer les calculs dans chacun des 33 pays.

¹⁸. REM = TC . Tens/Tel

pays comme le Ghana qui a réussi à avoir une couverture du secondaire parmi les plus élevées. Les valeurs choisies sont respectivement de 25 heures et 21 heures pour les élèves et les enseignants en 1^{er} cycle, et de 27 et 18 heures au second (ces valeurs ne sont pas extrêmes eu égard à la variété constatée entre pays). Dans la même direction, l'option « parcimonieuse » cible une taille moyenne des divisions pédagogiques de 50 pour le 1^{er} cycle et de 45 pour le second. Notons que ces chiffres sont plus favorables que les chiffres actuels (respectivement 54 et 46) et que, si les paramètres de la configuration « parcimonieuse » sont certes moins bons que ceux de la configuration « favorable », ils restent très raisonnables et dignes de considération. On verra qu'ils permettent une réduction très significative du coût unitaire, autorisant ainsi une couverture potentielle beaucoup plus élevée pour un budget donné.

. Le deuxième paramètre crucial est **le niveau de salaire des enseignants**. Comme souligné plus haut, ce point est plus difficile : en moyenne en unités de PIB/habitant, le niveau de salaire annuel est de 6 en 1^{er} cycle et de 7,4 dans le 2nd, pour une valeur de 6,5 pour l'ensemble du secondaire. Par référence, le salaire du secondaire est de 2,8 fois le PIB/habitant dans les pays à faible revenu hors Afrique et dans les pays à revenu intermédiaire. Mais cette référence internationale, même ajustée, n'est pas pertinente pour les pays d'Afrique subsaharienne¹⁹.

Une autre façon d'aborder cette question consiste à utiliser le cadre indicatif de l'IMOA pour le primaire (3,5 fois le PIB par habitant) et à majorer cette référence de façon appropriée pour tenir compte du fait que les enseignants du secondaire ont généralement fait des études plus longues que leurs homologues du primaire, en moyenne de 3 ans pour le 1^{er} cycle, de 5 ans pour le 2nd cycle. En appliquant un taux de rendement privé des études de 12 % (valeur très raisonnable), on aboutit à un niveau de rémunération de 4,9 et de 6,2 fois le PIB par habitant respectivement pour le premier et le second cycle secondaire²⁰. Compte tenu de ces réflexions, l'option plus « favorable » majore légèrement ces chiffres pour les porter à 5 fois le PIB/habitant pour le 1^{er} cycle et à 6,5 fois le PIB/habitant pour le 2nd, alors que l'option « parcimonieuse » propose de situer la rémunération des enseignants du secondaire respectivement à 4,6 et 5,6 fois le PIB/habitant dans les premier et second cycles.

. Le troisième paramètre à prendre en considération est le volume des **dépenses courantes hors la rémunération des enseignants**²¹. Nous ne disposons sur ce plan pas vraiment de référence en dehors de notre échantillon des 33 pays. Ces dépenses comptent en moyenne

¹⁹. En suivant les analyses conduites plus haut, on souligne que le salaire dans les pays de notre échantillon serait d'environ 80 % plus élevé que dans des pays de niveau de développement comparable hors de la région (et non 134 % plus élevé sur la base des chiffres bruts). Si on appliquait cette référence, le niveau de rémunération des enseignants du secondaire devrait s'établir à environ 3,6 fois le PIB par habitant. Ce dernier chiffre est évidemment très bas, seul le Bénin, le Congo et la Guinée ayant un niveau de salaire de cet ordre, tous les autres pays ayant des niveaux plus élevés et souvent beaucoup plus élevés. Il s'ensuit que cette référence est sans doute trop faible pour l'ensemble des pays de la région.

²⁰. On peut aussi observer que, dans la situation actuelle, un enseignant du 1^{er} cycle secondaire gagne en moyenne 40 % de plus qu'un maître du primaire, alors que le chiffre correspondant est de 70 % pour un enseignant de 2nd cycle. En appliquant ces coefficients à la valeur du cadre indicatif de l'IMOA-EPT pour le primaire, on aboutit à un niveau de salaire de 4,9 et 6 fois le PIB/habitant respectivement pour les enseignants des 2 cycles. Ces chiffres sont proches de ceux obtenus par l'autre méthode.

²¹. Ces dépenses concernent les manuels scolaires, les matériels pédagogiques pour les élèves et les enseignants, les fluides, l'entretien des bâtiments et mobiliers scolaires, la formation continue des enseignants, les dépenses des personnels d'appui dans les établissements, les services centraux et déconcentrés ainsi que les dépenses de fonctionnement liées.

respectivement pour 38 et 40 % du coût total de fonctionnement en 1^{er} et 2nd cycle secondaire (avec une très forte variabilité entre pays). Nous avons opté pour 45 % du coût total en premier cycle secondaire et pour 50 % du coût total en second cycle dans l'option « favorable » et pour 38 et 42 % respectivement dans l'option dite « parcimonieuse ».

. Enfin, le dernier paramètre concerne **la fréquence des redoublements** de classe en cours de cycle. Ce paramètre n'a pas d'impact sur le coût unitaire, mais il en a par contre sur le budget, car les redoublements doivent bien être financés. Dans les années récentes, la fréquence moyenne des redoublements était de 14 % dans chacun des deux cycles secondaires au sein du groupe des 33 pays ; elle se situe à moins de 10 % dans les divers groupes comparateurs. Le niveau de 10 % a été retenu dans chacun des deux cycles et dans chacune des deux configurations de référence (« favorable » et « parcimonieuse »).

Le tableau 7 résume la valeur des paramètres des deux options (« favorable » -C1- et « parcimonieuse » -C2-) pour chacun des 2 cycles secondaires et propose les coûts unitaires de fonctionnement correspondant. Il donne aussi des indications, limitées au niveau des coûts unitaires, pour les différentes formules d'enseignement technique et professionnel ainsi que pour l'enseignement supérieur et ses principales filières.

Tableau 7 : Cadre indicatif pour l'organisation des services aux niveaux post-primaires

Paramètres	1 ^{er} cycle secondaire		2 nd cycle secondaire		Insertion *	TK/FP *	Supérieur			
	C1	C2	C1	C2			Ens.	LSHS	Scien.	Prof.
Conditions d'encadrement des élèves										
Nombre d'élèves / division pédagogique	40	50	40	45						
Nombre d'heures d'enseignement des élèves	28	25	30	27						
Nombre d'heures effectives des enseignants	18	21	16	18						
Rapport élèves-enseignants	25,7	42,0	21,3	30,0						
Salaire des enseignants (PIB/h)	5,0	4,6	6,5	5,6						
Dépenses autres que salaire des enseignants (%)	45	38	50	42						
% de redoublants	10	10	10	10						
Distribution des effectifs							100	60	15	25
Coût unitaire (PIB/h)	0,354	0,177	0,609	0,322	0,6 / 0,8	1,2 / 1,7	2,0	1,5	2,4	2,9

- les deux chiffres renvoient aux activités au niveau du 1^{er} et du 2nd cycle secondaire.
- Note : C1 = option favorable ; C2 = option parcimonieuse.

Une information d'importance est que si les paramètres de l'option « parcimonieuse » (C2) sont moins bons que ceux de l'option dite « favorable » (C1), ils ne sacrifient pas pour autant la qualité du service qui reste raisonnable. C'est en ajustant de façon systématique les différents paramètres dans le sens de l'économie, mais en le faisant de façon modérée sur chacun d'entre eux, qu'on passe de l'option « favorable » à celle qualifiée de « parcimonieuse ». Pourtant, il est tout à fait saisissant de constater que le coût unitaire varie alors du simple au double. Ceci a potentiellement des implications considérables sur le niveau

des ressources nécessaires pour atteindre un but donné en matière de couverture, ou sur le niveau de couverture susceptible d'être obtenu avec un volume donné de ressources²².

3.2.2 Le cas de l'enseignement technique et professionnel

Les activités sous l'appellation d'enseignement technique et professionnel correspondent à deux types bien distincts : d'une part, des activités principalement organisées dans des établissements offrant des formations à des jeunes qui y continuent leurs études dans un cursus technique ou professionnel plutôt que général : d'autre part, des formations (pré) professionnelles de durée généralement courte qui visent à favoriser l'insertion des jeunes principalement dans le secteur informel de l'économie. Ces formations sont organisées à l'intention de jeunes qui mettraient un terme à leurs études formelles à l'issue du primaire ou du premier cycle secondaire. Elles correspondent à une double finalité, à savoir a) équiper de compétences concrètes les jeunes qui vont entrer dans la vie active et contribuer à améliorer la productivité du travail dans le secteur informel des économies nationales, et b) offrir une alternative positive aux jeunes qui ne pourraient pas continuer leurs études en raison des contraintes imposées dans la structure du système d'enseignement formel.

Les informations existantes sur les coûts unitaires concernent principalement les formations du premier type. On observe que les formations techniques et professionnelles (en agrégeant d'une part les différentes formules et d'autre part les formations industrielles et tertiaires) coûtent en moyenne près de 3 fois plus cher que les formations générales de même niveau, c'est-à-dire environ 1,2 fois le PIB/habitant pour celles organisées au niveau du 1^{er} cycle secondaire et environ 1,7 fois le PIB/habitant pour celles organisées au niveau du 2nd cycle. Pour les simulations financières, nous avons retenu que le coût du technique/professionnel formel pourrait coûter 3 fois plus cher que les références moyennes choisies pour l'enseignement général dans les deux cycles d'études.

Pour les formations courtes ciblant l'insertion professionnelle des jeunes en fin de primaire ou de 1^{er} cycle secondaire, les informations empiriques sont très réduites dans la mesure où rien n'est actuellement prévu à l'intention de ces jeunes dans la plupart des pays. Procédant par estimation, les chiffres que nous retenons pour le coût unitaire de ces formations d'insertion sont de 0,6 fois le PIB/habitant pour celles qui prennent place à l'issue du primaire et à 0,8 fois le PIB/habitant pour celles qui prennent place à l'issue du 1^{er} cycle secondaire.

3.2.3 Le cas de l'enseignement supérieur

Concernant maintenant l'enseignement supérieur, les choses sont à priori plus difficiles, et cela pour deux raisons complémentaires :

- La première est que la valeur moyenne du coût unitaire dans nos 33 pays cibles (3,7 fois le PIB/habitant) est très supérieure à celle des pays à faible revenu hors Afrique (0,54 fois le PIB/habitant) qui pourrait servir de référence comparative. Mais on observe aussi que la dépense par étudiant est également plus forte dans les pays à revenu intermédiaire d'Afrique

²². Notons aussi que le cadre indicatif décrit des situations moyennes (c'est ce qui importe au plan financier), mais que sa mise en œuvre peut introduire des modulations pertinentes autour des moyennes pour tenir compte des spécificités locales ou régionales à l'intérieur de chaque pays.

subsaharienne (2,0 fois le PIB/habitant) qu'ailleurs dans le monde (0,3 fois le PIB/habitant). Il existe donc une sorte de « spécificité » par laquelle les études supérieures seraient plus chères en Afrique qu'ailleurs. On ne doit sans doute considérer cela ni comme une fatalité ni comme une situation souhaitable, mais ne pas en tenir compte serait probablement irréaliste.

- Une seconde difficulté pour proposer une estimation de référence d'un coût unitaire du supérieur est l'extrême variabilité de cette donnée au sein du groupe des 33 pays. Sur ce plan également, il est assez probable que les chiffres les plus bas correspondent à des pénuries excessives pour réaliser un enseignement supérieur de qualité, alors que les chiffres les plus élevés manifestent des inefficiences auxquelles il serait probablement pertinent de remédier.

Ces deux observations rendent difficile le choix d'une valeur de référence souhaitable pour l'ensemble des pays de l'échantillon cible de cette étude. Le compromis qui apparaît le plus raisonnable est de prendre comme référence pour 2020 le niveau moyen de la dépense par étudiant constaté dans les pays africains à revenu intermédiaire, à savoir 2,0 fois le PIB/habitant, sachant que cette valeur incorpore le fonctionnement des structures éducatives et les aides sociales aux étudiants, particulièrement généreuses dans certains pays, souvent francophones.

Pour l'enseignement supérieur, on a souhaité introduire la dimension des spécialités de formation. En effet, l'accent mis sur l'une ou l'autre filière dépend des choix de développement nationaux. Nous ne sommes pas entrés toutefois dans un niveau très détaillé, forcément difficile à documenter, et avons retenu trois filières : lettres et sciences humaines et sociales, sciences, et filières professionnelles.

Comme la distribution des étudiants entre les trois types de filières considérées varie assez peu dans les différents groupes de pays pris en compte dans la perspective comparative internationale, nous avons retenu les chiffres respectifs de 60 % des effectifs pour le groupe des disciplines lettres/sciences humaines et sociales, 15 % pour les disciplines scientifiques et 25 % pour les filières professionnelles. Pour ce qui est de leurs coûts unitaires respectifs, nous avons appliqué la structure moyenne des coûts unitaires constatée dans l'échantillon des 33 pays dans la période récente à la valeur cible de 2 fois le PIB/habitant pour le coût unitaire identifiée précédemment. On aboutit ainsi à un coût unitaire de 1,5 fois le PIB/habitant pour le groupe littéraire et juridique, de 2,4 fois le PIB/habitant pour les disciplines scientifiques et de 2,9 fois le PIB/habitant pour les filières professionnelles.

3.3 Nécessité que le cadre de référence soit flexible

Après avoir tenté d'identifier de manière concrète ces balises de référence, il importe maintenant d'incorporer l'expérience acquise dans le cadre de l'IMOA. Dans ce contexte, un cadre indicatif unique avait été établi qui était supposé s'appliquer de façon homogène à tous les pays. Ce cadre restait cependant indicatif et, tout en servant de balise utile, pouvait être aménagé pour tenir compte des éventuelles particularités de chacun des pays. L'expérience a montré qu'il serait préférable, tout en conservant une référence générique commune à tous les pays, de pouvoir la décliner selon certaines caractéristiques structurelles du pays, et en

particulier selon le niveau de développement économique. C'est notamment la question du niveau de rémunération des enseignants qui avait été citée comme posant un problème.

Dans ce texte, nous conservons donc la notion de cadre indicatif unique, car c'est sans doute une référence essentielle pour une approche efficace et équitable de l'action de l'aide extérieure pour l'appui aux différents pays, mais nous introduisons des éléments importants qui modulent son application en fonction du niveau de PIB/habitant des pays et de leur contexte géographique (répartition des populations entre urbain et rural). En outre, l'aspect stimulation de la demande est introduit.

3.3.1 Tenir compte du niveau de PIB par habitant des pays

Le besoin d'adoucir la rigidité du cadre indicatif initial de l'IMOA (et aussi les cadres indicatifs proposés pour les deux cycles secondaires) concerne d'abord le niveau de PIB/habitant. Examinons les inconvénients et les remèdes proposés dans deux dimensions importantes.

La première dimension est celle de **la rémunération des enseignants**. Pour le primaire, l'observation a été faite qu'une valeur unique de 3,5 fois le PIB/habitant conduisait à des salaires très faibles dans les pays les plus pauvres, pouvant même être inférieurs au seuil de pauvreté lorsque le PIB/habitant est inférieur à 100 dollars. Une observation empirique est d'ailleurs que si la rémunération des enseignants, exprimée en dollars, tend certes à être plus faible lorsqu'on considère des pays plus pauvres, elle tend aussi à être plus importante lorsqu'elle est exprimée en unités de PIB/habitant. C'est cette relation que nous utilisons pour ajuster la valeur du salaire des enseignants, exprimés en multiple du PIB/habitant, dans le cadre indicatif flexible. L'idée de base est alors que la valeur de 3,5 soit utilisée pour les pays dont le PIB/habitant est égal ou supérieur à 300 dollars²³, mais que celle-ci soit augmentée en prenant en compte la relation générale de croissance du niveau des salaires exprimés en unités de PIB/habitant lorsqu'on considère des pays de niveau économique plus modeste. L'application de cette relation conduit à un salaire de l'enseignant du primaire qui représente 4,22 fois le PIB/habitant pour un pays dont le PIB/habitant est de 100 dollars (de l'année 2000). Il vaut 3,94 fois le PIB/habitant pour un PIB/habitant de 150, 3,61 pour un PIB/habitant de 250 dollars.

La seconde concerne le niveau des **dépenses courantes hors salaires des enseignants**. La difficulté vient du fait que ces dépenses recouvrent à la fois des achats en monnaie locale (rémunération des administratifs, ...) et en devises (manuels scolaires, ...). Si ces dépenses sont calculées comme une proportion α du coût unitaire total, alors elles deviennent de fait proportionnelles au niveau du salaire. Comme ce salaire, exprimé en dollars est d'autant plus faible que le PIB/habitant du pays l'est aussi, il s'ensuit que, pour une valeur de α donnée, le montant de ces ressources, exprimé en dollars, sera lui-même d'autant plus réduit que le pays a un PIB/habitant faible. La démarche suivie pour éviter cet inconvénient a consisté à partir d'une simulation du cadre indicatif standard de l'IMOA pour un pays ayant 300 dollars de

²³. Valeur moyenne du PIB/habitant dans l'échantillon des 33 pays, prise en 2000 pour rester dans la cohérence avec la date où le cadre indicatif du primaire a été établi. Cette précision est utile compte tenu de la baisse relative du dollar sur le marché international entre 2000 et 2005

PIB/habitant (en 2000) de sorte à déterminer le montant unitaire en dollars de ces dépenses, puis d'ajuster la valeur d' α pour assurer une disponibilité semblable en dollars pour ces achats dans tous les pays dont le PIB/habitant est inférieur à 300 dollars (de l'année 2000).

Ces procédures pour ajuster le niveau de rémunération en fonction du PIB/habitant et définir la part des dépenses hors la rémunération des enseignants « à la craie » dans le primaire, sont également appliquées en recourant à des principes comparables pour les deux cycles secondaires.

Le cas de l'enseignement supérieur mérite une considération spécifique. En effet, ce niveau d'études doit organiser des formations de qualité internationale dont les coûts dont une composante significative qui est exprimée en devises. Cette part ne varie pas en fonction du PIB/habitant du pays. Dans ces conditions, il serait dommageable que la référence du coût unitaire soit uniquement libellée en proportion du PIB/habitant du pays car cela handicaperait les pays les plus pauvres. La démarche a consisté à estimer d'abord qu'environ 50 % des coûts du supérieur étaient redevables d'une référence régionale²⁴ et que la valeur cible de 2 fois le PIB par habitant était convenable pour un pays africain moyen (du point de vue de son PIB/habitant).

En appliquant cet ajustement, on aboutit à un coût unitaire moyen du supérieur de 2,0 fois le PIB/habitant des pays dont le PIB par habitant est égal ou supérieur à 300 dollars de l'année 2000, mais qui représente un multiple du PIB/habitant d'autant plus important que le pays est plus pauvre. A titre d'illustration, le coût unitaire moyen du supérieur représenterait alors 3,0 fois le PIB/habitant si le PIB/habitant du pays n'est que de 150 dollars. Ayant défini la valeur moyenne du coût unitaire, on maintient les valeurs relatives du coût entre les différentes disciplines (littéraires/juridiques, scientifiques et technologiques).

3.3.2 Considérer la dimension rurale dans le développement des systèmes

Le second domaine d'ajustement pour tenir compte du contexte national concerne la répartition de la population entre les zones urbaines et rurales. Cet ajustement n'est proposé que dans le primaire et le 1^{er} cycle secondaire²⁵.

Trois observations fortes motivent ce type d'ajustement de ce type :

- la part de l'urbain (30 % en moyenne régionale) est variable d'un pays à l'autre (moins de 20 % au Burundi ou au Burkina Faso contre environ 50 % en République du Congo ou en Gambie) ;
- la couverture scolaire est globalement beaucoup plus faible en milieu rural qu'en milieu urbain, tant pour le primaire que pour le 1^{er} cycle secondaire. Ainsi, en moyenne régionale au

²⁴. Pour aboutir à ce chiffre, et sur la base de données monographiques, nous avons estimé qu'environ 70 % des dépenses de fonctionnement hors salaires étaient (devraient être) libellées en devises (livres de bibliothèque, informatique, consommables pour les laboratoires, ..) et que les salaires des enseignants devaient respecter une norme régionale.

²⁵. Pour le 2nd cycle secondaire, l'idée est que les établissements continueront à avoir principalement une localisation urbaine. Cette idée ne s'applique pas aux établissements de 1^{er} cycle qui devront être proches des populations, notamment dans une perspective d'augmentation significative de la couverture scolaire.

1^{er} cycle secondaire, les chiffres respectifs sont de 66,5 % et de 22,2 % (avec de nouveau de fortes disparités entre pays) ;

- la scolarisation en milieu rural a une propension à coûter plus cher qu'en milieu urbain. Dans le primaire, une analyse conduite dans 16 des pays de notre échantillon montre qu'un élève scolarisé dans une école de 100 élèves coûte en moyenne 35 % plus cher qu'un élève scolarisé dans une école qui compterait 300 élèves. Au 1^{er} cycle secondaire, la structure d'économies d'échelle est plus forte, le coût unitaire dans un établissement comptant 120 élèves est environ 70 % plus élevé que dans un établissement comptant 400 élèves. Mais, sur ce point encore, la diversité est forte entre pays, le rapport entre le coût unitaire d'un collège scolarisant 120 élèves et un autre en scolarisant 400 pouvant varier de 1,15 à 2,40²⁶ (pour une moyenne régionale de 1,70).

Les deux premières observations conduisent à estimer qu'en moyenne régionale, 81 % des jeunes en âge d'être scolarisés en primaire et qui ne le sont pas, sont des ruraux. La même analyse pour le 1^{er} cycle secondaire aboutit au chiffre encore plus élevé de 85 %. Dans les différents pays, la composante rurale de la population aujourd'hui exclue de la scolarisation à ces deux niveaux d'études représente certes des proportions variables, mais est toujours majoritaire.

En référence à la période actuelle, on peut donc anticiper pour le futur (d'ici 2020) une augmentation du coût unitaire dans le primaire comme dans le premier cycle secondaire entre 2005 et 2020, sachant que cette augmentation présente une dimension structurelle liée à la distribution des populations entre les zones urbaines et rurales, et au niveau actuel de couverture respectif de la scolarisation dans ces deux zones. Mais cette augmentation est aussi dépendante des politiques qui seront suivies dans l'organisation des enseignements au cours de cette période. Examinons successivement le cas du primaire puis du 1^{er} cycle secondaire.

- **Dans le primaire**, il est sans doute utile de considérer trois raisons pour lesquelles le coût unitaire est en général supérieur en milieu rural et qu'il le sera d'autant plus qu'on s'approchera de la couverture universelle :

- le premier aspect, lié à l'organisation des études pour des populations plus réduites au niveau local (structure d'économies d'échelle), a été évoqué ci-dessus et on a retenu que le coût unitaire rural pourrait peut être dépasser celui constaté en ville de l'ordre de 25 % ; mais ceci est notamment pris en compte par le fait que l'objectif de 40 pour le rapport élèves-maîtres est une moyenne et que celle-ci devra être gérée de manière « pertinente et pragmatique », notamment en autorisant des classes un peu plus remplies (en restant dans des fourchettes raisonnables) en ville où la population locale est large, et un peu plus petites dans les zones rurales, notamment en cas d'habitat dispersé ;

- mais l'expérience montre qu'il ne suffit pas de construire une école et d'y affecter un maître pour que celui-ci « accepte » son affectation et soit effectivement présent de façon régulière à

²⁶. Les différences tiennent pour partie à l'importance des personnels administratifs (selon qu'il y en a 1 ou 3 dans un collège de 120 élèves), et pour partie au degré de polyvalence disciplinaire des enseignants et à l'organisation des programmes.

son poste. De nombreux pays, confrontés à cette difficulté, ont engagé des actions visant à motiver l'enseignant travaillant dans des zones difficiles. Ces actions doivent d'une part être ciblées sur la base d'une identification raisonnée des zones concernées et, d'autre part, être effectivement motivantes pour remplir leur fonction de stabilisation des enseignants²⁷. Sur la base des travaux engagés par les pays qui ont réfléchi à ce problème, nous avons retenu que 15 % des enseignants exerçant en milieu rural pourraient être concernés et que la motivation associée correspondrait à une majoration de 20 % du salaire des zones ordinaires ;

- l'expérience montre aussi que, pour certaines franges de la population (les plus pauvres, les plus traditionnelles, plus souvent des filles), les actions sur l'offre ne sont pas suffisantes²⁸. La scolarisation bute sur une demande familiale insuffisante. Dans la plupart des pays, des mesures sont nécessaires pour encourager la scolarisation. On a ici supposé que 10 % de la population des zones rurales étaient concernés et que le coût de ces actions pour cette population particulière pouvait raisonnablement représenter 30 % du coût unitaire.

- Dans le **premier cycle secondaire**, on s'est limité à la prise en compte des économies d'échelle dans la production scolaire. On a cité plus haut l'existence de différences sensibles entre pays dans la capacité à gérer la question des petits établissements (ruraux). Ceci concerne d'une part les pratiques d'affectation des personnels d'appui administratifs et pédagogique dans les petits établissements, et d'autre part le couple formé par l'organisation disciplinaire des programmes d'enseignement et le degré de polyvalence des enseignants²⁹. La perspective générale suivie dans cette étude est certes de décrire la diversité entre les pays, mais aussi et surtout de repérer les modes d'organisation scolaire qui se révèlent porteurs d'efficacité et d'équité. Ce sont les modes d'organisation les plus efficaces des petits établissements qu'il va falloir privilégier si on veut développer la couverture scolaire. Les travaux empiriques montrent en effet que la proximité de l'offre scolaire est très souhaitable pour rencontrer la demande familiale, notamment pour les segments vulnérables de la société.

L'analyse comparative des pratiques montre qu'il est possible, par des modes d'organisation appropriés, de viser à ce que le « surcoût » des petits établissements soit limité à environ 30 % par rapport aux établissements urbains. Ce chiffre est pris comme base pour déterminer, en 2020, le surcoût global lié à la proportion attendue des petits établissements à cette date.

4. Des options en matière de structure de financement entre le public et le privé

Il reste maintenant à déterminer comment les services éducatifs précédemment définis peuvent être financés. Nous ne considérons ici que le financement national, en distinguant

²⁷. Notons qu'il y a toujours des risques d'étendre trop cette mesure, notamment sous la pression des personnels et que le ciblage est une condition nécessaire pour que le montant de la motivation individuelle reste convaincant.

²⁸. L'offre ne se limite pas à l'existence d'une école située dans la proximité du domicile familial avec un enseignant effectivement présent. On suppose que des caractéristiques plus qualitatives ont aussi été prises en considération (temps scolaire sur l'année et la journée, adaptation des contenus, ...) pour que l'offre présente des caractéristiques acceptables pour ces familles traditionnelles. Dans un certain nombre de cas, ceci reste encore insuffisant et il faut intervenir plus directement pour stimuler la demande (campagnes de sensibilisation, mais aussi cantines scolaires, transferts financiers directs, ...).

²⁹. Il est clair que s'il doit y avoir trois non enseignants et un minimum de huit enseignants pour couvrir les contenus de programme dans un collège scolarisant 150 élèves, le coût unitaire va être plus élevé (d'environ 30 %) que si ce collège ne compte que deux personnels d'appui alors que six enseignants (un peu plus polyvalents) peuvent couvrir les enseignements à dispenser.

entre financement public et participation des acteurs privés. Un aspect de base est que la vision sectorielle est essentielle pour juger des politiques particulières concernant le financement du post-primaire dans ses différents segments :

- Concernant la définition du financement public, il est proposé d'utiliser les mêmes paramètres que ceux du cadre indicatif de l'IMOA-EPT pour le primaire, à savoir : i) pression fiscale de 14, 16 ou 18 % selon le niveau de PIB/habitant, ii) part fixée à 20, 23 ou 26 % des ressources publiques nationales pour le secteur de l'éducation, et iii) part de 50 % des dépenses publiques d'éducation pour le primaire (base 6 années). Ce dernier paramètre implique, par complémentarité, que 50 % des ressources publiques du secteur seraient affectés aux autres segments du système que le primaire. Si l'on accepte l'idée que le financement public du préscolaire pourrait obtenir 5 % du budget (chiffre souvent pris comme référence), il reste 45 % du budget du secteur de l'éducation pour les activités considérées ici. Lorsqu'une priorité supérieure à 20 % est retenue, les ressources publiques additionnelles ainsi mobilisées sont affectées au post-primaire.

- Concernant la structure publique/privée du financement des activités éducatives aux niveaux post-primaires, on peut considérer d'une part des principes et d'autre part, des définitions pratiques et des modalités concrètes de mise en œuvre.

4.1 Au plan des principes

Une idée de base est que la scolarisation qui a vocation à être universelle devrait être gratuite pour ceux qui le souhaitent. Les arguments en termes d'équité sont très importants, notamment parce qu'on a pu observer que le coût des études (même minime) pour les parents était souvent suffisant pour que les enfants originaires de milieu économiquement défavorisé, et notamment les filles, ne soient pas envoyés par leur parents à l'école. Une seconde idée de base est que l'éducation présente toujours conjointement des aspects de bien public et de bien privé. Les travaux sur les impacts sociaux (population santé soulignent la grande importance de l'enseignement de base) sachant que la composante privée augmente lorsqu'on gravit les échelons du système et qu'on considère des niveaux qui débouchent sur l'entrée dans le marché du travail.

4.2 Au plan pratique

Rappelons tout d'abord que le cadre indicatif de l'IMOA-EPT acceptait pour le primaire une proportion de 10 % de financement privé, car il existe toujours une certaine part de la population qui souhaite et qui a les moyens de scolariser ses enfants dans des structures privées. Pour les niveaux du système qui nous intéressent, on compte dans la période récente³⁰, et en moyenne pour les 33 pays concernés par cette étude, environ 20 % de scolarisation dans des établissements privés en 1^{er} et en 2nd cycle secondaire général, 35 % dans le secondaire technique et 18 % dans le supérieur. Mais sur ce plan aussi la situation est différente d'un pays à l'autre. Par exemple, dans le 1^{er} cycle secondaire général, alors que la

³⁰. Les proportions d'élèves scolarisés dans des structures privées sont souvent sous-estimées, car si les statistiques officielles obtiennent assez bien les données des structures publiques, la couverture statistique est souvent moins bonne pour le privé, notamment dans le technique et le post secondaire.

valeur moyenne pour les 33 pays est de 20 %, le chiffre est de l'ordre ou inférieur à 8 % en Erythrée ou en Zambie, mais supérieur à 40 % à Madagascar ou en Tanzanie.

Sur la base des principes ci-dessus, et bien qu'il soit plus difficile de proposer un cadre commun à tous les pays sur cet aspect, on pourrait envisager les dispositions de référence suivantes pour la part du financement des activités éducatives assuré par des agents privés :

. **Dans le premier cycle secondaire général**, le niveau actuel de financement privé est lié au fait que le privé s'est souvent développé pour répondre à des défaillances dans l'offre de services de la part du public³¹, sachant par ailleurs qu'une proportion notable des effectifs scolarisés sont des urbains. Ce contexte géographique est plus propice au développement du secteur privé (forte demande de scolarisation et capacité à financer les études). Or l'extension progressive de la couverture touchera principalement le monde rural où le secteur public devra jouer le rôle principal. Compte tenu de cela, la part du financement privé, pour un système dont la couverture a vocation à devenir progressivement universelle, pourrait se situer à un niveau modeste. Nous adoptons comme référence souhaitable le chiffre de 10 %, une valeur similaire à celle du cadre indicatif de l'IMOA-EPT pour le niveau primaire.

. **Dans le second cycle secondaire général**, la situation est structurellement très différente. En effet, alors que pour le 1^{er} cycle on anticipe un élargissement de la couverture vers l'universel, ce sont des effectifs contrôlés et relativement limités qu'on cible en 2nd cycle (on vise davantage la qualité que la quantité). On se situe donc au nœud le plus important de régulation structurelle des flux dans le système. A cette jonction, un financement privé substantiel est à la fois plus utile et plus justifié. Le financement public doit cependant rester significatif pour permettre la scolarisation des jeunes de milieu social modeste, brillants sur le plan académique (argument d'efficacité autant que d'équité). Dans la situation actuelle, environ 20 % des effectifs à ce niveau sont scolarisés dans le privé et on peut sans doute anticiper un chiffre de l'ordre de 40 % pour la part du financement privé, avec un besoin de réflexions sur les formes les plus appropriées pour mettre en œuvre cet objectif global.

. **La formation professionnelle d'insertion** vise des jeunes qui, en fin de primaire (tant que la couverture du 1^{er} cycle secondaire n'est pas universelle) ou en fin de 1^{er} cycle secondaire, ne poursuivent pas dans un cadre scolaire. Il s'agira surtout d'actions menées par et/ou en collaboration active avec les milieux professionnels. Dans ce contexte, le rôle de l'Etat sera plutôt d'accompagner et d'inciter via des subventions que de fournir directement des prestations de services. Cette fonction d'insertion étant d'une importance cruciale à la fois pour améliorer la productivité du travail dans le secteur informel et rendre socialement acceptable la nécessaire régulation des flux d'élèves dans le système éducatif formel, l'Etat devra être présent et capable de mobiliser l'essentiel des ressources nécessaires pour appuyer sa mise en œuvre effective et efficace.

. **L'enseignement technique et professionnel** correspond à des formations qui viennent en parallèle des études générales, qui durent généralement deux ou trois années et

³¹. On ajoutera qu'au cours des 15 dernières années, les efforts publics (accompagnés en cela par l'aide internationale) ont concerné fortement le niveau primaire et de façon beaucoup plus limitée le secondaire.

sont organisées dans des établissements³². Généralement, le secteur privé y joue un rôle notable avec en moyenne 35 % des effectifs dans nos 33 pays cibles. Il est sans doute important de conserver un rôle significatif au privé (éventuellement le porter à 40 %), car il a été montré de façon consistante que le financement privé (venant des usagers comme des entreprises et des organisations professionnelles/patronales) pouvait contribuer à améliorer la définition des contenus de formation, à contenir les coûts de ces formations et à assurer une meilleure intégration des formés dans la vie active. Sur ce point aussi, des réflexions devront être conduites dans chaque pays pour définir les formes appropriées pour mettre en œuvre la stratégie envisagée.

. **Dans l'enseignement supérieur** enfin, la dynamique au cours des dix dernières années dans de nombreux pays a été celle d'une augmentation très forte des effectifs (peu de régulation) et de financements publics qui n'ont pas suivi l'évolution des effectifs, conduisant à une dégradation sensible des conditions d'enseignement. En dépit de la quasi-gratuité pour les étudiants des formations universitaires publiques, on a assisté à un développement important des établissements privés. Il est estimé que, dans la période récente, ces établissements scolariseraient en moyenne au moins 18 % des effectifs concernés. La politique éducative pour l'enseignement supérieur vise sans doute par ailleurs à un certain rééquilibrage de la structure des formations entre disciplines d'une part, entre l'académique et le professionnel (au bénéfice du second) d'autre part³³. On sait aussi les difficultés d'emplois des sortants de l'Université dans de nombreux pays. On voit donc que le contexte est favorable pour prolonger d'ici 2020 la dynamique en cours du secteur universitaire privé, et pour une certaine augmentation de la part des usagers dans la structure globale de financement de l'enseignement supérieur. Un chiffre de 40 % pour la part globale du financement privé apparaît à la fois souhaitable, mais aussi vraisemblable eu égard aux dynamiques en cours.

Les sections précédentes ont permis de construire des catégories d'analyse (couverture/quantité, qualité/coût, financement) et d'identifier des combinaisons d'options stratégiques pour le développement de l'enseignement post-primaire. Nous allons maintenant tester ces différentes options afin d'évaluer leurs implications financières. Ce travail nous semble en effet indispensable pour nous permettre de proposer aux décideurs un outil capable de les aider à : i) identifier l'espace des possibles : ii) effectuer les arbitrages nécessaires.

5. Les conséquences financières attachées aux différentes combinaisons d'options : volume du financement public pour le secteur et estimation des gaps de financement

5.1 Une perspective agrégée au niveau régional

Rappelons tout d'abord quelles sont les options retenues pour baliser la dimension quantité des scénarios estimés dans la modélisation.

La première option, notée Q1, anticipe un pourcentage d'achèvement du primaire de 95 % en 2020, un taux de transition de 100 % vers le 1^{er} cycle secondaire, 10 % des effectifs étant

³². Même si des situations d'alternance peuvent faire partie de la formule.

scolarisés dans le technique et professionnel. Le taux de transition global entre les deux cycles secondaires est maintenu à sa valeur initiale, la part de l'enseignement technique et professionnel représentant 15 % des effectifs scolarisés à ce niveau d'études. Cette option prévoit que 50 % de ceux qui arrêtent leurs études en fin de 1^{er} cycle secondaire ont accès à une formation professionnelle d'insertion. Les effectifs du supérieur se déduisent de ceux du 2nd cycle secondaire selon les taux de transferts secondaire-supérieur constatés au cours de l'année de base.

La seconde option quantité, notée Q2, est comparable à Q1 si ce n'est que 80 % des sortants du primaire ont accès au 1^{er} cycle secondaire. La formation professionnelle d'insertion est introduite pour 50 % des sortants du primaire qui arrêtent alors leurs études.

La troisième option quantité, notée Q3, introduit la distinction entre la partie basse du système (primaire, 1^{er} cycle secondaire) qui a vocation à progresser vers la couverture universelle et la partie haute (2nd cycle secondaire général et technique, supérieur) dont les effectifs en nombre et en distribution sont déterminés en référence aux demandes du marché du travail national. On détermine d'abord les nombres souhaitables d'étudiants dans le supérieur pour anticiper un taux de chômage des formés inférieur à 25 % ; puis, sur cette base, on identifie le nombre d'élèves à scolariser dans le 2nd cycle secondaire en appliquant un coefficient de 2,5 (pour tenir compte des sorties au niveau secondaire) ; 25 % des effectifs du 2nd cycle secondaire sont dans le technique et professionnel. Comme on considère un chemin vers l'universel dans la partie basse et une limitation des flux en fonction des demandes (relativement limitées) du marché du travail dans la partie haute, la transition entre les deux cycles secondaires est la jonction (forcément difficile), où les deux logiques se confrontent. Une proportion des sortants du 1^{er} cycle secondaire va donc arrêter ses études à ce niveau et l'option Q3 anticipe que 100 % de ces jeunes recevraient alors une formation professionnelle d'insertion. Le taux de transition du primaire-secondaire de 80 % de l'option Q2 est maintenu.

La quatrième option quantité, notée Q4, est dans la continuité de Q3. Elle est toutefois plus restrictive sur un triple plan : i) la proportion des sortants du primaire qui ont accès au 1^{er} cycle secondaire est ramenée de 80 à 65 %, ii) la proportion des sortants du système en fin de 1^{er} cycle secondaire qui pourraient bénéficier d'une formation professionnelle d'insertion est ramenée de 100 à 50 %, et iii) l'exigence sur le nombre d'étudiants est accrue en ce sens qu'on cible un taux de chômage des diplômés de 20 %, au lieu de 25 % dans l'option Q3.

La cinquième option, notée Q5, se démarque sensiblement des précédentes car elle anticipe un changement structurel dans l'organisation des études. Le système comprend alors un cycle de base de neuf années, suivi d'un seul cycle secondaire dont la longueur est aménagée pour conserver la durée totale du primaire et (généralement) des deux cycles secondaires dans le pays. L'option anticipe un taux d'achèvement de 80 % en 2020 après les neuf années du cycle de base. Les paramètres retenus pour la partie haute du système sont ceux de l'option Q4.

Le tableau 8, ci-après, présente les principaux éléments quantitatifs globaux pour l'année 2020 selon les différentes options pour l'évolution des systèmes éducatifs des différents pays de notre échantillon d'ici l'année 2020, référence cible de l'analyse proposée.

³³. Les possibilités effectives de l'enseignement à distance devront probablement aussi être exploitées.

Le tableau présente d'abord les effectifs scolarisés dans les différents segments du système éducatif (agrégation régionale). Dans le primaire, on trouve 100,4 millions d'élèves au cours de l'année de base (généralement entre 2003 et 2005) et le nombre d'élèves anticipé dans les options Q1 à Q4 est de 161 millions en 2020. Dans l'option 5, l'allongement du cycle à neuf années conduit à un effectif estimé à 211,6 millions en 2020. L'estimation des effectifs scolarisés dans les autres segments du système est très variable selon les options considérées, mais c'est bien sur l'option Q1 qui enregistre les effectifs les plus importants dans tous les segments du système dans la mesure où elle vise une transition complète du primaire au premier cycle secondaire et une logique de continuité des flux d'élèves au-delà. Mais ce qui distingue le plus le niveau des effectifs est la césure entre, d'une part les options Q1 et Q2 qui prennent l'optique de continuité des flux d'élèves jusqu'au supérieur (les effectifs étant multipliés par 4 d'ici 2020 dans l'option Q1) et, d'autre part, les options Q3 et Q4 qui prennent l'option de la discontinuité et le pilotage de la partie haute du système par les demandes de l'économie (les effectifs dans le second cycle secondaire sont alors beaucoup plus faibles que dans les options Q1 et Q2, mais ceux des jeunes admis en formation professionnelle d'insertion sont alors sensiblement plus élevés).

Tableau 8 : Récapitulatif régional des différentes options et de leurs conséquences en 2020³⁴

		Elèves (000 000)						Gap courant primaire en 2020(milliard s \$ 2005)	Gap courant post-primaire en 2020 (milliards\$ 2005)				% Coûts publics sur Financement extérieur en 2020		
		Prim.	Sec 1	Sec 2	TK	Insert	Sup.			% Education dans ressources publiques			% Education dans ressources publiques		
										Qualité	20%	23%	26%	20%	23%
Quantité	Année de base	100,4	14,9	7,2	0,3	0,0	3,0		Qualité	20%	23%	26%	20%	23%	26%
Continuité (2020)	Q1 Trans. PS1 : 100%	161,0	56,6	25,8	9,2	2,7	13,8	5,5	B	35,0	32,0	29,0	70,1%	65,4%	60,7%
	Q2 Trans. PS1 : 80%		42,8	20,4	9,6	4,1	10,8		C	24,5	24,1	18,4	64,0%	58,3%	52,6%
									B	27,3	24,3	21,3	65,7%	60,3%	54,9%
									C	19,1	16,1	13,1	59,6%	53,2%	46,9%
Discontinuité (2020)	Q3 Trans. PS1 : 80%		42,8	6,6	8,7	11,1	3,6		B	18,8	15,8	12,8	59,3%	52,9%	46,5%
	Q4 Trans. PS1 : 65%		32,7	6,0	8,3	7,1	2,8*		C	12,3	9,3	6,3	52,4%	44,9%	37,4%
									B	12,5	9,6	7,0	52,7%	45,2%	37,7%
							C		7,4	4,6	2,0	45,5%	36,9%	28,3%	
	Q5 9 années Primaire	211,6	6,5	0,8	7,4	2,8*	8,2	B	5,3	2,3	0,6	47,4%	39,1%	30,8%	
								C	4,2	1,3	0,3	45,9%	37,3%	28,8%	

Les cases grisées du côté des effectifs correspondent à une multiplication des effectifs entre l'année de base et 2020 de plus de 2,5

Les cases grisées du côté des coûts sur financement extérieur font référence aux combinaisons d'options qui conduisent à un besoin de financement extérieur inférieur à 38% du coût public courant.

* La baisse du chiffre des étudiants du supérieur en 2020 par rapport à l'année de base tient particulièrement au cas du Nigéria et du Soudan, deux pays dont la population est grande et qui sont caractérisés dans la période actuelle par un nombre très élevé d'étudiants et un niveau de chômage également très important

La somme cumulée des effectifs scolarisés dans les différents segments du post-primaire dans la période récente dans les 33 pays est de 24,4 millions d'élèves et étudiants. Ces effectifs pourraient passer à un chiffre compris entre 57 et 108 millions en 2020. Quelles que soient les

³⁴ En terme de part du financement privé, on retient dans cette partie les hypothèses suivantes : taux de 10% pour le primaire et le 1^{er} cycle du secondaire, 0% pour les formations d'insertion, 10 ou 40% selon le type de formations techniques et professionnelles, 40% pour le secondaire 2^{ème} cycle, 40% pour le supérieur.

options (et même en ciblant les plus « restrictives »), on anticipe une augmentation très forte des effectifs scolarisés (facteur compris entre 2,3 et 4,4 selon les options, entre Q1 et Q4).

L'option Q5 doit être considérée à part. Elle simule **une modification structurelle des systèmes éducatifs en constituant un cycle de base de 9 ans** pour tous les pays, suivi d'un seul cycle secondaire dont la durée peut varier un peu selon les pays pour respecter la durée totale des cycles primaire et secondaires constatée dans la période actuelle. Si on considère le nombre total des élèves/étudiants dans le système, cette mesure n'a qu'une incidence minime.

Le tableau présente aussi les estimations financières du gap courant de financement pour le primaire et le post-primaire (milliards de dollars de 2005) et de l'indice de dépendance global vis-à-vis de l'aide extérieure, et cela selon 3 niveaux de priorité accordée à l'éducation au sein des finances publiques des pays (20, 23 et 26 %). Le gap courant est calculé comme la valeur du coût des services déduite de la contribution privée anticipée et des ressources publiques mobilisées pour le primaire et le post-primaire selon le degré de priorité retenu pour le secteur.

Dans le primaire, le gap de financement dans les options Q1 à Q4 (sans changement dans la structure des systèmes éducatifs nationaux) pour l'année 2020 est estimé à 5,5 milliards de dollars de l'année 2005. Pour l'option Q5, qui introduit la constitution d'un cycle de base de neuf années pour tous les pays d'ici l'horizon 2020, les ressources publiques réservées pour ce cycle d'études sont certes plus importantes que dans les options Q1 à Q4 pour tenir compte de l'allongement du cycle, mais le gap de financement est, lui aussi, plus conséquent puisqu'il atteint 8,2 milliards de dollars au cours de l'année 2020.

Pour les segments post-primaires du système éducatif, le gap de financement agrégé pour les 33 pays de notre échantillon est assez fortement variable en fonction des scénarios choisis.

* Dans **l'hypothèse où la priorité budgétaire pour le secteur serait fixée à 20 %** dans chacun des pays, le besoin de financement serait alors considérable dans les options Q1 pour la quantité et le niveau C1 (favorable) pour la qualité des services. Le besoin de financement extérieur du seul post-primaire est en effet estimé à 35,4 milliards de dollars en 2020, l'indicateur de dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure valant alors 70,1 % ; ce montant financier n'a aucune chance d'être mobilisé et la dépendance extérieure est au-delà de toute idée du raisonnable. L'option C (parcimonieuse) pour l'organisation des services dans les deux cycles du secondaire général réduit de façon significative ces chiffres, puisque le besoin de financement tombe à 24,5 milliards de dollars en 2020 (indicateur de dépendance de 64 %). Ces chiffres, certes inférieurs, restent toujours en dehors des frontières du plausible ou du raisonnable.

Le passage à l'option Q2 pour la quantité (identique à Q1 mais avec une transition primaire-secondaire de 80 %) conduit à réduire le besoin de financement extérieur pour le post-primaires ; il s'établit maintenant à 27,3 milliards de dollars en 2020 dans l'option qualité C1 « satisfaisante » (indicateur de dépendance de 64,7 %), les chiffres correspondants étant de 19,1 milliards pour l'option qualité C2 « parcimonieuse » (indicateur de dépendance de 59,6 %). Ces chiffres sont assez sensiblement inférieurs à ceux obtenus avec les scénarios

préalablement estimés. Mais l'évaluation globale de ces scénarios n'est pas fondamentalement différente de celle des précédents au plan de la soutenabilité financière : on demeure clairement trop loin d'une situation acceptable.

L'option Q3 pour la quantité marque une césure importante par rapport aux scénarios précédents. En effet, elle introduit l'optique de discontinuité dans les flux scolaires (et une référence de 25 % pour le taux de chômage anticipé des formés du supérieur), sachant que cette option conserve la valeur de 80 % pour la transition primaire-secondaire. Le besoin de financement baisse à 18,8 milliards dans l'option B pour la qualité, et à 12,3 milliards de dollars en 2020 pour l'option C, plus parcimonieuse, l'indicateur de dépendance global s'établissant alors à 52,4 %.

L'option Q4 est comparable dans son esprit à l'option Q3, mais elle resserre les critères et les ambitions : en premier lieu, elle fixe les effectifs du supérieur (et par extension ceux du second cycle secondaire) sur une référence qui anticipe un taux de chômage des formés à ce niveau d'études de 20 % plutôt que 25 % ; en second lieu, elle anticipe un taux de transition, en 2020, de 65 %. Sans surprise, le besoin courant de financement extérieur continue de se réduire : il se situe maintenant autour de 12,5 milliards de dollars au cours en 2020 dans l'option qualité C1 et autour de 7,5 milliards de dollars dans l'option C2. Ces besoins de financement extérieur global pour le secteur (y compris les dépenses en capital mobilisées) conduisent à un indicateur de dépendance à l'aide extérieure de 46 %.

Le besoin de financement dans l'option Q5 (constitution d'un cycle de base de neuf années pour tous les pays) dans une optique de discontinuité des flux scolaires (référence de 20 % de chômage des formés) est plus ou moins du même ordre de grandeur que celui de l'option Q4, mais il faut rappeler que cette option Q5 offre 80 % d'achèvement après neuf années d'études de base alors que l'option Q4 n'en offre qu'environ 60% (on retrouve que l'option de constitution du cycle de base est un peu plus favorable que celle qui table sur le maintien de la structure des cycles d'études dans leur configuration actuelle). L'indicateur de dépendance est de l'ordre de 48 %.

Au terme de ces estimations, on voit qu'avec 20 % de priorité pour le secteur, le volume des ressources publiques nationales pour l'éducation, en valeur agrégée pour les 33 pays, ne serait pas compatible avec des objectifs très ambitieux pour l'éducation post-primaire. Cela impliquerait des financements extérieurs massifs ; mais les chiffres estimés apparaissent difficiles à mobiliser. Cela dit, la pierre angulaire pour progresser serait de disposer de références i) sur ce qui serait possible pour les pays de mobiliser comme ressources publiques pour le secteur ; ii) sur ce qu'il serait possible pour l'aide extérieure de mobiliser et ii) sur ce qui serait acceptable pour les pays récipiendaires et donateurs comme niveau de dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure. Ce travail technique ne peut bien sûr pas faire de propositions fermes sur ces plans. Mais pour progresser, on peut tout de même tester quelques hypothèses.

Si on admettait provisoirement qu'un niveau de dépendance maximum était de 33 % (l'aide extérieure finançant 33 % des dépenses totales, ou correspondant à 50 % des ressources publiques nationales pour le secteur). Sur la base de ce critère, aucun des programmes envisagés ci-dessus ne serait globalement soutenable. Deux options sont alors possibles : i) la

première serait de réduire les ambitions, sur le plan de la quantité et/ou sur de la qualité des services ; ii) envisager une priorité supérieure à 20 % pour les ressources publiques des pays en la portant par exemple à 23 ou 26 %. Examinons l'impact potentiel de cette mesure.

Porter à 23 ou 26 % la priorité pour le secteur permet de réduire à la fois le montant du besoin de financement extérieur et la dépendance externe. Si on cible le chiffre de 33 % pour l'indicateur de dépendance, on voit qu'il existe maintenant des programmes soutenables parmi ceux imaginés dans ce texte ; ils ne le sont toutefois pas tous. Les programmes Q1 et Q2, et cela quel que soit le niveau C1 ou C2 de qualité des services, ne satisfont pas le critère de référence pour la soutenabilité financière. Les seuls programmes qui passent le critère sont dans les options quantité Q3 à Q5. Encore l'option Q3 ne reste plus ou moins soutenable (indicateur de dépendance de 37 %) que dans l'option C2 et avec 26 % pour la priorité budgétaire. Il en est de même pour l'option Q4 si on choisissait l'option B pour la qualité des services. L'option quantité Q4 avec les services définis selon la formule C2 pour la qualité et l'option Q5 sont, pour leur part, soutenables avec une priorité pour le secteur de 23 %.

5.2 Des situations différenciées selon les pays

Les analyses qui viennent d'être présentées ont considéré de façon agrégée l'ensemble des 33 pays de notre échantillon. Cette approche est utile pour fixer des directions générales et des ordres de grandeur globaux. Elle doit être complétée pour intégrer la situation spécifique des différents pays, dont on sait qu'elle est très différenciée sur le plan qui nous intéresse ici.

Des tableaux comparables au tableau agrégé pour les 33 pays peuvent être proposés pour chacun d'entre eux. Mais ceci serait trop détaillé pour ce texte de synthèse. C'est pourquoi nous introduisons cette perspective nationale sans entrer dans les détails de chaque pays. Nous limitons également la présentation aux options quantité de Q3 à Q5, dans la mesure où seulement 5 pays, sur les 33, peuvent envisager un niveau de dépendance inférieur à 35 %, avec des options Q2 ou Q1. Ces cinq pays sont la République du Congo, la Gambie, le Kenya, le Lesotho et la Mauritanie sachant que les cas à priori les plus aisés sont ceux de la Gambie et du Lesotho. Le Congo, le Kenya et la Mauritanie peuvent atteindre l'option Q2, mais avec la qualité C2 et à condition d'adopter une priorité budgétaire de 26 % pour le secteur.

Pour 14 pays parmi les 33 de notre échantillon, aucune des configurations croisant les options quantité-qualité-financement retenues, même les moins ambitieuses du point de vue des services et la plus exigeante du point de vue de la mobilisation des ressources nationales, ne permet d'aboutir à un niveau de dépendance qui soit inférieur à la référence de 35 % prise ici comme une valeur maximale. Ces pays sont le Burkina Faso, le Burundi, la République Démocratique du Congo, l'Erythrée, l'Ethiopie, la Guinée Bissau, le Malawi, le Niger, L'Ouganda, la République Centrafricaine, le Rwanda, la Sierra Leone, le Tchad et la Zambie. Cela veut dire que de nouveaux scénarios devraient être nécessaires pour ces pays. Comme il ne paraît pas à priori souhaitable d'aller trop en dessous des paramètres de l'option qualité C2, cela impliquera soit des révisions à la baisse des perspectives de couverture scolaire à l'horizon 2020 (il faudrait donc un horizon allongé pour atteindre les mêmes résultats), soit

des révisions à la hausse du volume des ressources publiques³⁵ (au-delà des 26 % pour la priorité en faveur du secteur).

Pour les 14 autres pays, la situation est plus ou moins difficile. Le cas du Bénin, de la Côte-d'Ivoire, du Nigeria, du Sénégal et du Zimbabwe apparaît relativement gérable, mais à condition qu'ils choisissent l'option quantité Q4 et retiennent l'option C2 (parcimonieuse) pour la qualité, sachant qu'ils pourraient alors « se contenter » d'un niveau de priorité de 23 %. Le cas du Cameroun, du Ghana et de la Guinée apparaît plus problématique, ceci étant encore plus vrai de Madagascar, du Mozambique, du Togo et de la Tanzanie pour lesquels, l'option quantité Q4 et C2 pour la qualité est assortie d'une obligation de priorité budgétaire de 26 %.

Rappelons enfin que les options, notamment celles qui définissent l'organisation des services éducatifs et le coût unitaire qui leur est associé (options C1 et C2), ont été définies de manière raisonnée mais commune pour tous les pays. Même si on pense que ces options sont utiles à considérer, il se peut qu'elles soient, dans certains pays, difficiles à mettre en oeuvre³⁶.

Des révisions/ajustements sont donc probablement nécessaires pour la majorité des pays. Il en est ainsi parce que le choix des paramètres structurels pour la couverture, l'organisation des services et leur financement peut être plus finement calibré en fonction des spécificités des pays et de leurs choix sociaux. En toute hypothèse, la structure de modélisation proposée ici doit être considérée comme un outil d'aide à la décision qui est un bien public susceptible d'être approprié par chaque pays et par la communauté des partenaires au développement, pour simuler de nouvelles configurations. Bien sûr, tout nouveau scénario doit être soutenable à moyen terme par la somme des ressources nationales et de l'aide extérieure.

Conclusion

Les estimations conduites permettent de baliser le terrain pour la définition des politiques éducatives que les pays vont nécessairement être amenés à prendre pour organiser le développement des niveaux post-primaires. Des conclusions de l'exercice, forcément provisoires compte tenu de la convention prise pour le niveau de dépendance de 35 % et de la dimension spécifique et limitative des différentes options choisies, peuvent toutefois être retenues. Retenons six aspects importants :

- i) les options qui anticipent une augmentation significative de la couverture du 1^{er} cycle secondaire et qui adoptent une optique de continuité des flux scolaires, ne sont en général pas financièrement soutenables. Des formules significatives de régulation des flux en fin de 1^{er} cycle secondaire de façon structurelle (en fin de primaire de façon transitoire) devront généralement être considérées. Les options choisies ici, en

³⁵. Si on fixe moins haute la barre de mobilisation des ressources publiques nationales en adoptant par exemple le chiffre de 23 % pour le niveau de la priorité pour le secteur, ce ne sont plus 14 mais 21 pays pour lesquels aucune des configurations proposées ne passe au critère, certes conventionnel mais raisonnable, des 35 % pour la dépendance du secteur vis-à-vis de l'aide extérieure.

³⁶. Par exemple, on anticipe un niveau de salaire représentant de l'ordre de 5 fois le PIB par habitant au premier cycle secondaire alors qu'il représente dans la période actuelle environ 9 fois le PIB par habitant au Togo ou au Mozambique.

référence à une valeur estimée des risques de chômage des formés du supérieur sur le marché de l'emploi, apparaissent raisonnables. Notons que si cette optique conduit à des résultats intéressants du point de vue de la soutenabilité financière, elle est aussi intéressante en elle-même, car éviter qu'un nombre croissant de jeunes formés dans la partie haute du système ait des difficultés d'emploi présente des vertus évidentes.

ii) il faudra sans aucun doute que les pays puissent aller au-delà de la référence de 20 % pour la priorité au secteur éducatif ; un chiffre de 23 % apparaît ici sans doute un minimum à considérer ;

iii) l'hypothèse de parcimonie dans la définition des services est sans doute à retenir. Une fois encore, les options C1 et C2 retenues ici sont de nature instrumentale et conventionnelle (mais raisonnables) et peuvent être ajustées pour s'adapter à la diversité des situations nationales ; cela dit l'option C2 (parcimonieuse) pour l'organisation, la qualité et le coût unitaire des services devra probablement souvent être considérée ;

iv) la formule qui consiste à modifier la structure des systèmes éducatifs pour constituer un cycle de base de neuf années est plutôt favorable, mais l'impact sur la soutenabilité n'est pas considérable si le pays fait une option de type C2 (plutôt parcimonieuse) pour l'organisation des services au niveau secondaire. En revanche, les changements de structure peuvent créer des perturbations significatives et la question des repères internationaux des diplômes devrait aussi être étudiée ;

v) si tous les pays partagent des caractéristiques communes, leur situation pour ce qui est de la mise en place d'une politique éducative ambitieuse pour le post-primaire, est aussi extrêmement variée. Des travaux complémentaires, soit en utilisant l'instrument construit dans cette étude soit en utilisant les modèles de simulation sectoriels disponibles dans certains pays, devront toujours être conduits ;

iv) enfin, l'aide internationale, et ce quelles que soient les formules retenues dans les différents pays pour le développement du post-primaire, sera sollicitée pour contribuer significativement au financement de ces programmes. La référence au niveau de dépendance est sans doute utile, mais une discussion sur les montants impliqués dans chaque pays reste évidemment incontournable.