



Association pour le développement de l'éducation en Afrique

**Biennale de l'ADEA 2003
(Grand Baie, Maurice, 3-6 décembre 2003)**

**Éléments analytiques et factuels pour une politique de la qualité
dans le primaire en Afrique subsaharienne dans le contexte
de l'Education Pour Tous**

par Alain Mingat

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

NE PAS DIFFUSER

Doc 3.C

Ce document a été commandé par l'ADEA pour sa biennale (Grand Baie, Maurice, 3-6 décembre 2003). Les points de vue et les opinions exprimés dans ce document sont ceux de l'auteur 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) – 2003

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

Table des matières

ABREGE.....	7
1. INTRODUCTION.....	8
2. LE CONTEXTE GLOBAL DE LA POLITIQUE EDUCATIVE EN REFERENCE AUX QUESTIONS DE QUALITE	10
3. LES FACTEURS DE L'ORGANISATION : IMPACTS, PRIORITES ET COMBINAISON OPTIMALE.....	15
3.1. IDENTIFICATION DES CHOIX A OPERER.....	15
3.2. LE NIVEAU DE QUALITE DES SYSTEMES EDUCATIFS AFRICAINS SUR LA BASE DES LEURS RESULTATS	16
3.3. IDENTIFICATION DES FACTEURS D'ORGANISATION SCOLAIRE QUI INFLUENCENT LES APPRENTISSAGES DES ELEVES ET ELEMENTS POUR IDENTIFIER DES PRIORITES D'ACTION	19
3.3.1. <i>Les facteurs caractérisant le contexte de la classe.....</i>	21
3.3.2. <i>Les facteurs caractérisant l'environnement de l'acte scolaire.....</i>	31
4. LES ASPECTS QUALITATIFS, PEDAGOGIQUES ET GESTIONNAIRES SONT AUSSI ESSENTIELS A CONSIDERER.....	36
5. A TITRE DE CONCLUSION	39
6. ELEMENTS DE BIBLIOGRAPHIE.....	40

Tableaux

Tableau 1	Les dépenses publiques courantes pour le primaire (% du PIB) dans les pays africains à faible revenu (année 2000).....	11
Tableau 2	Le nombre d'élèves scolarisés et la dépense par élève selon la contrainte de budget.....	13
Tableau 3	Catégorie d'enseignant, ressources courantes hors rémunération des enseignants et taille de classe pour une dépense par élève de 500 UM (pays hypothétique).....	15
Tableau 4	Score moyen estimé des acquis des élèves dans un échantillon de pays africains	17
Tableau 5	(%) des adultes (22-44 ans) pouvant lire aisément selon la durée des études initiales	18

Graphiques

Graphique 1	Nombre d'élèves scolarisés et dépense par élève selon la contrainte de budget.....	13
Graphique 2	% d'adultes qui lisent aisément selon la durée des études initiales.....	18
Graphique 3	Relation entre le salaire des maîtres et le TBS.....	24
Graphique 4	Salaire des enseignants et rapport élèves-maîtres dans le primaire.....	25
Graphique 5	Résultats par école aux tests PASEC en fonction du taux de redoublement dans la classe	32
Graphique 6	Niveau moyen d'acquis des élèves et coûts unitaires dans 15 pays africains	36
Graphique 7	Progrès des élèves et coût unitaire global (CM1)	37

Acronymes et abréviations

ADEA	Association pour le développement de l'éducation en Afrique
CONFEMEN	Conférence des Ministres de l'Éducation des pays ayant le Français en partage
MLA	Monitoring Learning Achievement
NESIS	National Education Statistical Information Systems
PASEC	Programme d'Analyse des Systèmes Éducatifs des Pays de la CONFEMEN
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers
SACMEQ	Consortium de l'Afrique australe pour le pilotage de la qualité de l'éducation
SAP	Programmes d'ajustements structurels
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

ABREGE

Basée sur une méta-analyse des évaluations des apprentissages, l'approche coût-efficacité met en relation le coût des intrants et leur impact sur les résultats de l'apprentissage. Malgré les limites d'une telle démarche qui fait abstraction des processus et des contextes, l'étude offre un cadre de réflexion sur les options d'investissement à faire lorsque l'on est confronté à des conditions de rareté de ressources. Cette réflexion porte sur des questions telles que (i) la durée de la formation initiale des enseignants et son impact sur la qualité de l'éducation, (ii) l'accent qu'il faut mettre sur la formation continue des enseignants, (iii) la priorité à donner à la disponibilité des manuels scolaires, (iv) le faible impact des constructions scolaires à coût élevé, (v) l'effet limité de l'accroissement des effectifs élèves jusqu'à un certain niveau, (vi) l'interrogation sur l'efficacité de l'inspection, (vii) l'importance des programmes de développement de la petite enfance, (viii) l'impact positif des programmes alimentaires en faveur des élèves et des programmes d'alphabétisation pour les parents (ix) l'efficacité douteuse des redoublements.

1. INTRODUCTION

1. Quand on demande à un groupe de praticiens du secteur éducatif comment définir la qualité de l'éducation et comment procéder pour l'améliorer, la réponse très majoritaire cible les moyens mobilisés et leur augmentation comme instrument pour réaliser l'amélioration visée. En décalage par rapport à cette perception traditionnelle du problème, il est maintenant admis qu'il est préférable de définir la qualité en se référant d'abord aux résultats obtenus : une école de qualité est celle dans laquelle i) le niveau moyen d'acquisitions des élèves est élevé en référence aux objectifs d'apprentissage fixés, et ii) les disparités des acquis entre les élèves sont faibles. Sans doute pour aboutir à de bonnes performances sur ces plans est-il nécessaire que les moyens adéquates soient mobilisés, mais il s'agit bien de moyens c'est à dire d'instruments pour produire les résultats ; et c'est bien de ces derniers qu'il s'agit pour juger de la réussite de l'entreprise.

2. Les moyens sont évidemment importants à considérer et tout l'enjeu de la politique éducative pour la qualité de l'éducation est dans cette articulation entre les moyens et modes d'organisation scolaires d'un côté, les résultats obtenus de l'autre. Il y a bien sûr de nombreuses questions sous-jacentes pour identifier cette articulation et la rendre la plus harmonieuse et la plus efficace possible. Ce sont ces questions que nous examinons dans ce texte.

3. Pour aborder ces questions, il faut noter qu'il existe souvent, au sein de la communauté éducative, des opinions contradictoires. Par exemple, sur le point des classes à cours multiples, certains vont arguer que les apprentissages des jeunes enfants sont très dépendants de l'intervention directe du maître, avec comme conséquence que si l'enseignant doit s'occuper successivement de deux ou trois groupes différents d'enfants, chaque groupe n'aura en définitive qu'un enseignant à temps partiel ; on suggère alors que la formule doit nuire aux acquisitions des élèves. Cela dit, d'autres vont arguer que les élèves scolarisés à un même niveau ont des capacités très variées et que les maîtres qui n'enseignent qu'un seul niveau ont une tentation d'avoir des pratiques pédagogiques frontales qui sont mal adaptées à la diversité des élèves ; dans ces conditions le fait qu'il existe plusieurs groupes dans la classe permet ainsi à chaque élève de trouver le groupe qui correspond le mieux à ses capacités personnelles de progression dans chacune des matières, en réduisant ainsi les risques de redoublement. Par ailleurs, on indique que si les maîtres ont moins de relations magistrales avec les élèves, ces derniers en revanche travaillent davantage, seuls ou en petits groupes (plus d'exercices d'application et de travaux de recherche), et que le fait que les élèves travaillent davantage ne peut avoir que des effets positifs sur leurs apprentissages effectifs. Face à des opinions normatives contradictoires, qui pourtant chacune en appellent de façon convaincante à notre raison, il est important de disposer de données empiriques objectives pour les départager, sachant que la difficulté rencontrée ci-dessus avec les classes à cours multiples, vaut potentiellement pour tous les aspects de l'organisation scolaire. Pour progresser de façon réellement convaincante, le recours aux faits et au jugement de la pertinence des modes d'organisation scolaire sur la base d'une part de leur impact sur les apprentissages des élèves et d'autre part de leur coût, constitue une référence qui a une vertu essentielle. C'est l'approche qui est suivie dans ce texte.

4. Ce document est constitué de trois sections principales : la première fixe le cadre global de la politique éducative et examine comment s'y inscrivent les questions de la qualité des services offerts. La seconde s'attache de façon plus spécifique aux

facteurs de l'organisation scolaire, d'une part en mettant en regard leur impact sur les acquis des élèves et leur coût et d'autre part en examinant les options possibles concernant leur mise en œuvre et leur combinaison. Enfin, la troisième section souligne que si les moyens physiques et financiers sont certes importants pour construire une école de qualité, des aspects plus qualitatifs, pédagogiques et gestionnaires doivent absolument ne pas être négligés.

2. LE CONTEXTE GLOBAL DE LA POLITIQUE EDUCATIVE EN REFERENCE AUX QUESTIONS DE QUALITE

5. Il est clair que les marges de manœuvre pour construire un système de qualité au niveau du primaire sont, pour partie, contingentes des ressources publiques qui sont mobilisées pour ce niveau d'enseignement. Ces ressources dérivent elles-mêmes i) du niveau de richesse du pays (mesuré par le Produit Intérieur Brut et par le PIB par habitant), ii) de la capacité fiscale de l'Etat à prélever des ressources pour assurer globalement le fonctionnement de ses services et le financement de ses fonctions collectives, iii) de la priorité budgétaire accordée par le gouvernement au financement public de son secteur scolaire, et iv) du degré de priorité accordé à l'enseignement primaire entre les différents niveaux d'enseignement au sein du secteur de l'éducation. Alors que les deux premiers facteurs se situent du côté macro et sont donc exogènes au secteur de l'éducation, le troisième assure l'interface entre le macro et le sectoriel, alors que le quatrième est une composante claire de la politique sectorielle des pays.

6. L'observation de la situation des différents pays africains montre l'existence d'une large variabilité entre eux sur chacun des quatre aspects mentionnés ci-dessus. Ainsi la capacité fiscale des pays africains à faible revenu varie-t-elle de 8 à 26 % en 2000¹, avec une tendance pour les pays les plus pauvres à avoir des difficultés plus grandes à collecter des impôts (base fiscale plus faible et capacité administrative plus limitée). De même, le secteur de l'éducation reçoit-il une priorité très variable d'un pays à l'autre avec une proportion des recettes publiques pour le secteur qui varie de 10 à 33 %. Enfin, tous les pays ne font pas de arbitrages identiques en faveur du primaire avec des chiffres compris dans une fourchette allant de 35 à 66 % pour une scolarité de six années. La composition de toutes ces variétés conduit à ce que le volume des ressources publiques mobilisées par les pays pour le niveau primaire (calibrée pour des études de 6 années) varie de façon notable parmi les différents pays d'Afrique sub-saharienne, comme le montrent les données du tableau 1, ci-après.

¹ Bruns, B, Mingat, A et R. Rakotomalala : Réaliser la scolarisation primaire universelle en 2015 : Une chance pour tous les enfants du monde, Banque Mondiale, 2003

Tableau 1 Les dépenses publiques courantes pour le primaire (% du PIB) dans les pays africains à faible revenu (année 2000)

Pays	% PIB pour le primaire	Pays	% PIB pour le primaire	Pays	% PIB pour le primaire
Congo, Rép. Démocratique	0,2	Tanzanie	1,1	Ouganda	1,7
République Centre-Africaine	0,6	Tchad	1,1	Malawi	1,8
Guinée-Bissau	0,7	Ethiopie	1,2	Mauritanie	1,8
Congo, République	0,8	Burundi	1,3	Niger	1,8
Guinée	0,8	Ghana	1,4	Sierra Leone	1,8
Soudan	0,9	Rwanda	1,4	Togo	1,8
Angola	1,0	Erythrée	1,5	Nigeria	1,9
Mali	1,0	Sénégal	1,5	Kenya	2,8
Mozambique	1,0	Bénin	1,6	Lesotho	3,2
Zambie	1,0	Burkina Faso	1,6	Zimbabwe	3,3
Cameroun	1,1	Gambie, La	1,6	Moyenne	1,44
Madagascar	1,1	Côte d'Ivoire	1,7		

7. Ce tableau appelle deux types de commentaires :

- on voit bien que la mobilisation des ressources financières pour le primaire est très variable d'un pays à l'autre, avec des chiffres qui vont au moins du simple au triple, même en excluant les pays qui sont dans les situations les plus extrêmes. Il est donc évident que les choix en matière de qualité des services offerts sont fondamentalement indexés sur des contextes financiers qui sont très différents selon les pays.
- si on vise maintenant les chiffres absolus et non la diversité entre pays, il est utile de rapprocher les chiffres du tableau 1 avec la référence de l'ordre de 2 % évaluée comme souhaitable dans les travaux analytiques faits dans le cadre de la préparation de l'initiative «Fast-Track». Même si cette référence ne peut être considérée que comme indicative, elle suggère tout de même que la plupart des pays considérés seraient en situation de sous dotation plus ou moins intense. Cette situation a des conséquences connues en matière de couverture des systèmes éducatifs dans la mesure où le taux d'achèvement du primaire moyen pour le groupe des pays considérés n'est que de 46 % pour l'année 2000. Elle positionne aussi nombre de pays dans une situation délicate vis-à-vis de la qualité, car les ressources sont souvent globalement insuffisantes alors que la pression pour la couverture est évidemment forte. C'est notamment dans ce contexte que l'initiative Fast-Track, indépendamment des discussions sur la façon dont elle pourra être mise en œuvre, prendra toute son utilité.

8. Après que les ressources publiques globales pour l'enseignement primaire aient été déterminées sur la base des éléments examinés ci-dessus, la politique éducative doit identifier la manière dont elles vont être employées. A ce stade, les questions de qualité des services offerts deviennent explicites. Deux arbitrages structurels séquentiels sont alors considérés² : i) le premier arbitrage est de nature globale et détermine l'équilibre entre le nombre des élèves scolarisés et le volume des ressources affectées en moyenne à chacun d'entre eux ; ii) le second arbitrage est plus spécifique et correspond à la détermination des modes concrets d'organisation de l'école (groupement des élèves, formation des enseignants,..) pour utiliser le volume des ressources par élève préalablement défini. Nous nous attachons dans cette section au premier de ces deux arbitrages, la seconde section de ce texte étant consacrée plus particulièrement au second.

9. Concernant donc le premier point, il y a bien arbitrage parce qu'on souhaite d'une part que le plus grand nombre d'enfants puisse bénéficier des services éducatifs, mais aussi d'autre part que les ressources affectées en moyenne à chacun d'entre eux soient abondantes dans la perspective de créer un contexte aussi favorable que possible aux apprentissages. Dans une situation de rareté des ressources, ces deux objectifs ne sont pas parfaitement conciliables et c'est la recherche de l'équilibre entre les deux objectifs qui constitue le cœur de la décision de politique éducative à ce niveau d'analyse. Nous illustrons cet aspect sur la base d'un exemple numérique.

10. Nous supposons que la population d'âge scolaire dans le pays est de 240 000 enfants ; nous considérons par ailleurs deux options pour le budget alloué (préalablement) à l'enseignement primaire : 60 et 100 millions UM (Unité Monétaire du pays hypothétique).

11. Le tableau 2 ci-après examine comment varient le nombre des élèves scolarisés ou NES (et la couverture scolaire mesurée par le taux brut de scolarisation ou TBS) en fonction du niveau de la dépense par élève NDE, selon que le budget B du primaire est fixé à 60 ou 100 millions d'UM. La relation est telle que plus on donne en moyenne à chaque élève, moins sont nombreux les élèves qu'on peut scolariser. Comme le budget est mécaniquement égal au produit des deux termes, la relation entre couverture et dépense par élève est de nature hyperbolique :

$$B = \text{NES} \times \text{NDE}$$

Ou $\text{NES} = B / \text{NDE}$

12. Dans le cas du budget de 100 millions d'UM, si on affecte 400 UM par élève, on peut scolariser 250 000 enfants et obtenir un TBS de 104 % ; Si on veut porter la dépense par élève à 600 UM, on doit accepter que le nombre des élèves baisse à 167 000 (TBS de 69 %). On peut aussi avoir l'option de porter à 1 000 UM la dépense par élève, créant à l'évidence une situation plus confortable pour le fonctionnement des écoles et les enfants qui y ont accès ; mais dans ce cas, seulement 100 000 enfants seront à l'école (TBS de 42 %), créant de façon tout aussi claire une situation pénalisante pour un grand nombre d'enfants privés de scolarisation.

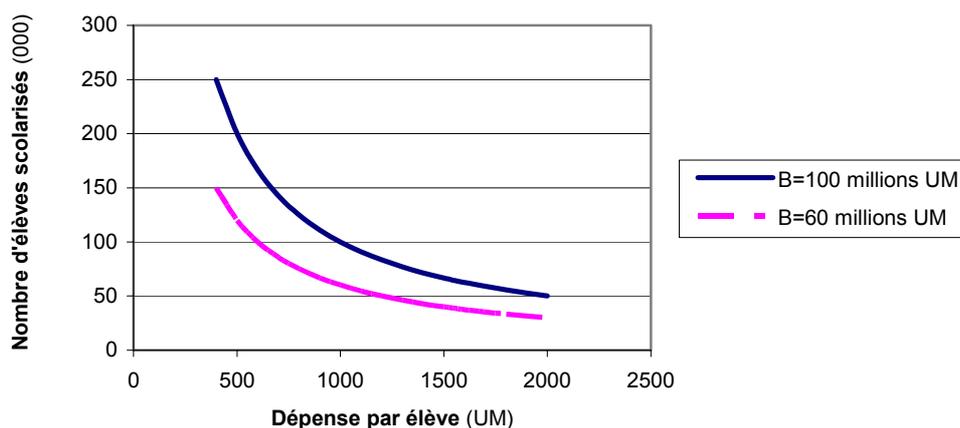
² Ces arbitrages valent bien sûr pour chacun des différents niveaux éducatifs

Tableau 2 Le nombre d'élèves scolarisés et la dépense par élève selon la contrainte de budget

Population d'âge scolaire (000)	240,0															
Budget du primaire (millions UM)	100,0															
Dépense par élève (UM)	400	500	600	700	800	900	1 000	1 100	1 200	1 300	1 400	1 500	1 600	1 800	2 000	
Nombre d'élèves scolarisés (000)	250,0	200,0	166,7	142,9	125,0	111,1	100,0	90,9	83,3	76,9	71,4	66,7	62,5	55,6	50,0	
Taux Brut de Scolarisation (%)	104,2	83,3	69,4	59,5	52,1	46,3	41,7	37,9	34,7	32,1	29,8	27,8	26,0	23,1	20,8	
Budget du primaire (millions UM)	60,0															
Dépense par élève (UM)	400	500	600	700	800	900	1 000	1 100	1 200	1 300	1 400	1 500	1 600	1 800	2 000	
Nombre d'élèves scolarisés (000)	150,0	120,0	100,0	85,7	75,0	66,7	60,0	54,5	50,0	46,2	42,9	40,0	37,5	33,3	30,0	
Taux Brut de Scolarisation (%)	62,5	50,0	41,7	35,7	31,3	27,8	25,0	22,7	20,8	19,2	17,9	16,7	15,6	13,9	12,5	

13. Les données du tableau 2 sont visualisées dans le graphique 1 dans lequel on voit bien la relation inverse entre les deux grandeurs. Le graphique incorpore aussi les informations concernant les deux niveaux de la contrainte budgétaire, 60 et 100 millions d'UM. Bien sûr, si le budget est de 100 millions on peut scolariser davantage d'enfants avec le même niveau de dépense par élève, ou bien on peut en scolariser le même nombre mais dans de meilleures conditions.

Graphique 1 Nombre d'élèves scolarisés et dépense par élève selon la contrainte de budget



14. Dans la réalité, on peut observer que les pays africains ne font pas les mêmes arbitrages entre la couverture des services offerts à leur population jeune et les ressources qu'ils mobilisent en moyenne pour chacun des élèves scolarisés. Ceci est vrai pour tous les niveaux d'enseignement. C'est vrai dans le primaire où il existe des différences très larges de dépenses par élèves (entre 6 et 35 % du PIB par habitant) entre pays, et on observe effectivement que les pays qui ont un plus haut niveau de dépenses par élève ont aussi en moyenne une plus faible couverture quantitative de leur système ; mais, c'est vrai aussi dans le supérieur où de nombreux pays africains, contraints dans leurs possibilités

budgétaires, ont laissé les objectifs augmenter fortement au cours des années 90, en faisant baisser de façon concomitante la qualité des services offerts.

15. Une fois le niveau d'arbitrage global, entre couverture du système et ressources par élève, fait, la question est de déterminer comment ces ressources unitaires vont être concrètement utilisées.

3. LES FACTEURS DE L'ORGANISATION : IMPACTS, PRIORITES ET COMBINAISON OPTIMALE

3.1. Identification des choix à opérer

16. Une observation de base, à ce niveau d'analyse, est que pour un niveau donné de dépenses par élève, il existe de nombreuses répartitions possibles entre les différents facteurs caractérisant l'organisation concrète des services éducatifs offerts. Pour illustrer le point, nous poursuivons l'exemple numérique précédent.

17. Si on choisit provisoirement un niveau de dépenses par élève, par exemple de 500 UM, on peut montrer qu'à l'intérieur de cette dépense unitaire, on peut organiser les services éducatifs de nombreuses et très différentes manières en combinant l'usage de maîtres plus ou moins bien formés, de tailles de classes plus ou moins grandes et un montant plus ou moins important réservé pour des dépenses autres que pour la rémunération des enseignants. Le tableau propose un petit nombre de ces combinaisons possibles. Les facteurs analysés ici sont les enseignants [3 catégories, A, B et C avec des rémunérations respectives annuelles de 12 000, 16 000 et 24 000 UM], les dépenses autres que la rémunération de l'enseignant pouvant valoir entre 50 et 300 UM ; la taille de la classe est déterminée dès lors que les deux autres paramètres sont définis et que la dépense unitaire a été fixée.

**Tableau 3 Catégorie d'enseignant, ressources courantes
hors rémunération des enseignants et taille de classe
pour une dépense par élève de 500 UM (pays hypothétique)**

Dépense moyenne par élève (UM)		500		
Catégorie de l'enseignant		A	B	C
Salaire annuel de l'enseignant (UM)		12 000	16 000	24 000
Dépenses par élève autres que pour la rémunération des enseignants (UM)	50	26,7 (1)	35,6	53,3 (2)
	100	30,0	40,0	60,0
	200	40,0	53,3 (4)	80,00 (3)
	300	60,0	80,0	120,0

18. On voit combien les choix peuvent être variés : dans le cas (1), la taille de la classe est à un niveau attractif (26,7 élèves) mais on utilise des enseignants de la catégorie la moins qualifiée (A) et les dépenses courantes hors salaire de l'enseignant sont minimales ; on peut alors souhaiter utiliser des enseignants bien qualifiés (catégorie C) mais il faudra alors accepter (situation 2 dans le tableau) que la taille de la classe passe à 53 élèves ; à ce stade on va sans doute regretter que les dépenses hors salaires des enseignants soient restées à un niveau si faible (50 UM par élève) ; on en vient alors à envisager la situation (3) dans laquelle les enseignants sont bien qualifiés et les moyens de fonctionnement adéquats mais il faut alors qu'il y ait 80 élèves en moyenne par classe. Si on trouve enfin que ce chiffre est trop élevé, reste la possibilité d'utiliser des maîtres de la catégorie B plutôt que C, ce qui permet d'évoluer vers le cas (4) dans lequel la taille de la classe est ramenée à 53 élèves.

19. Il faut aussi souligner que les choix possibles ne s'arrêtent pas là, car la rubrique des «autres dépenses» doit aussi être distribuée entre plusieurs composantes : manuels scolaires, matériels pédagogiques, formation continue des enseignants, évaluation des élèves, appui pédagogique aux enseignants, administration. Supposons qu'on envisage d'affecter 100 UM au poste global des «autres dépenses» ; on peut obtenir ce chiffre en donnant très peu aux manuels scolaires et à l'appui pédagogique, pas du tout à la formation continue et aux évaluations des élèves et beaucoup à l'administration ; mais on peut répartir aussi cette somme de façon tout à fait différente. Toutes ces possibilités existent ; elles sont équivalentes du point de vue de la dépense par élève, mais elles ne le sont sans doute pas du point de vue de la qualité effective des services offerts. L'identification des combinaisons les plus efficaces, en ce sens qu'elles permettent, pour un même niveau de dépenses par élève, d'obtenir le niveau le plus élevé d'acquisitions des élèves, devient alors la tâche principale.

20. Ceci suppose qu'on dispose de ce que les économistes appellent une fonction de production scolaire, c'est-à-dire d'une fonction qui relie la manière dont est organisée l'école dans ses différents aspects avec le niveau d'acquisitions des élèves. Des travaux pour estimer une telle fonction ont été réalisés dans un nombre significatif de pays africains, soit dans le cadre de dispositifs internationaux (notamment le PASEC-Confémén pour les pays francophones, le SACMEQ pour les pays d'Afrique australe et le MLA de l'Unesco pour un certain nombre de pays en développement)³, soit dans le cadre de travaux spécifiques réalisés de façon autonome dans tel ou tel pays. Avant d'aborder ce point de façon spécifique, examinons comment les différents pays africains se positionnent sur la base des résultats obtenus chez les élèves.

3.2. Le niveau de qualité des systèmes éducatifs africains sur la base de leurs résultats

21. Les résultats des systèmes éducatifs peuvent être abordés d'une part via des mesures directes des acquis des élèves alors que ceux-ci sont encore dans le cadre scolaire, et d'autre part via des mesures du savoir lire d'adultes qui ont bénéficié de scolarisation durant leur jeunesse. Examinons rapidement les informations disponibles sur ces deux aspects du résultat.

22. Concernant la mesure des acquis des élèves, des mesures empiriques ont été faites dans plusieurs cadres (MLA, PASEC et SACMEQ), mais elles ne sont donc pas directement comparables ; cependant, dans la mesure où il existe certains pays pour lesquels il existe à la fois une évaluation MLA et soit une évaluation PASEC soit une évaluation SACMEQ, il est possible de recalibrer l'ensemble des mesures existantes dans une échelle unique (celle du MLA) assurant ainsi une comparaison raisonnable des scores moyens des élèves dans un nombre assez large de pays. Le tableau 4 ci-après présente les estimations réalisées avec cette procédure.

³ PASEC : Programme d'Analyse des Systèmes Educatif de la Confémén ; SACMEQ : Southern African Consortium for Monitoring Educational Quality ; MLA : Monitoring Learning Achievement. Toutes ces mesures ont été réalisées après 1995.

Tableau 4 Score moyen estimé des acquis des élèves dans un échantillon de pays africains⁴

Pays	Niveau acquis Equivalent MLA	Pays	Niveau acquis Equivalent MLA
Afrique du Sud	49,6	Maurice	64,1
Botswana	51,7	Namibie	48,1
Burkina Faso	52,7	Niger	40,8
Cameroun	60,0	Ouganda	58,0
Côte-d'Ivoire	51,3	Sénégal	42,5
Gambie	40,4	Togo	52,1
Guinée	51,6	Zanzibar	41,7
Kenya	68,8	Zambie	43,3
Madagascar	58,4	Zimbabwe	57,7
Malawi	48,5	Moyenne	51,6
Mali	50,8		

23. Les données de ce tableau soulignent de nouveau l'existence d'une forte variabilité entre les pays d'Afrique sub-saharienne, le taux moyen de réussite variant de 40 à 69 %. Les scores les meilleurs au sein de cet échantillon de pays sont enregistrés au Kenya, à Maurice et au Cameroun, et les scores les plus faibles au Sénégal, en Zambie, en Gambie et au Niger. Le chiffre moyen, 51,6 %, indique que ce n'est qu'environ la moitié du contenu visé qui est acquis en moyenne par les élèves. Nous ne disposons pas de données comparatives à la fois récentes et larges qui permettraient de situer les acquis des élèves d'Afrique sub-saharienne au sein des pays du monde. De façon récente, on sait que, dans la même échelle, le score du Maroc est de 63 et celui de la Tunisie de 71. Ceci suggère que les performances des pays africains pourraient être relativement modestes en termes comparatifs.

24. Sur des données comparatives larges, mais plus anciennes (71 pays du monde autour des années 90), Mingat et Suchaut (2000) notaient que les pays africains avaient des scores très inférieurs à ceux des pays de l'OCDE et à ceux des pays d'Europe de l'Est, et inférieurs aussi, mais dans une moindre mesure, à ceux des pays d'Asie et d'Amérique Latine. Cependant quand l'analyse tenait compte du niveau de développement économique, on arrivait à la conclusion que la performance des pays africains sur ce plan était comparable à celle des pays d'Amérique Latine et d'Asie. Il n'y aurait donc pas lieu de faire preuve d'un pessimisme particulier sur la situation moyenne des acquis des élèves sur le continent. Le fait que les performances des pays africains soient si différentes d'un pays à l'autre, donne en fait des raisons d'être optimiste quant aux possibilités d'amélioration de la situation de nombreux pays.

25. Une autre façon d'évaluer les résultats de l'école consiste à cibler le degré d'alphabétisation des adultes qui l'ont fréquenté pendant leur jeunesse. On doit en effet anticiper qu'un cycle primaire devrait au moins conduire à ce que ceux qui l'ont fréquenté soient durablement alphabétisés. Les données ne sont pas très nombreuses, mais

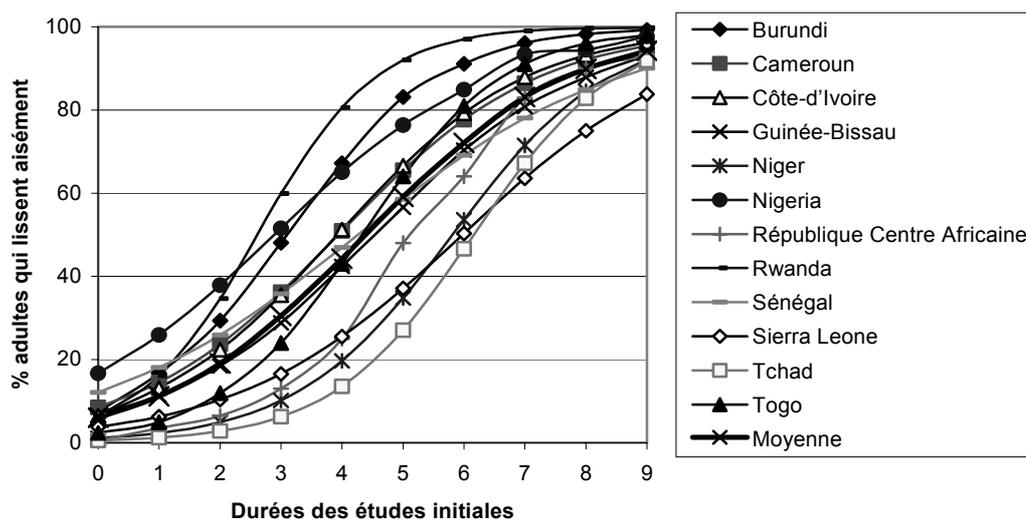
⁴ L'échantillon comprend aussi le Nigeria (enquête MLA) ; le score n'a pas été reporté dans le tableau en raison des doutes sur la validité du chiffre pour ce pays.

elles sont tout de même intéressantes. Le tableau 5 et le graphique 2 qui lui est associé, synthétisent les observations disponibles.⁵

Tableau 5 (%) des adultes (22-44 ans) pouvant lire aisément selon la durée des études initiales

Pays	Durée des études au cours de la jeunesse						
	Pas école	2 années	3 années	4 années	5 années	6 années	8 années
Burundi	7,5	29,4	48,1	67,2	83,1	91,1	98,2
Cameroun	8,5	23,7	36,2	50,9	65,5	77,7	92,1
Côte-d'Ivoire	6,5	22,4	35,5	51,2	66,6	79,2	93,2
Guinée-Bissau	6,6	18,5	28,8	42,4	56,6	70,3	87,9
Niger	1,1	5,0	10,2	19,7	34,8	53,6	84,5
Nigeria	16,7	37,9	51,5	65,0	76,4	84,9	94,5
République Centre-Africaine	0,5	6,5	13,0	25,0	48,0	64,0	90,0
Rwanda	6,3	34,7	59,9	80,6	92,0	97,0	99,6
Sénégal	12,1	25,9	35,8	46,9	58,5	69,1	84,9
Sierra Leone	3,8	10,4	16,6	25,5	37,1	50,3	75,0
Tchad	0,5	2,8	6,3	13,6	27,1	46,6	82,8
Togo	2,4	12,0	24,0	43,0	64,0	81,0	96,0
Moyenne	6,0	19,1	30,5	44,3	59,1	72,1	89,9

Graphique 2 % d'adultes qui lisent aisément selon la durée des études initiales



⁵ A. Mingat : Combien d'années de scolarisation pour assurer la rétention de l'alphabétisation dans les pays d'Afrique sub-saharienne ? PSAST/AFTHD, à paraître, 2003. Les données sont celles des différentes enquêtes MICS de l'Unicef.

26. Les données présentées ci-dessus concernent les produits de l'école primaire telle qu'elle fonctionnait dans les années 80 dans la mesure où il s'agit de l'alphabétisation d'adultes dont l'âge moyen est un peu supérieur à 30 ans. Il existe à la fois des similarités notables entre les différents pays ainsi que des différences tout autant substantielles :

- Au titre des similarités, la forme générale qui est globalement logistique avec i) des proportions très basses (en moyenne 6 %) d'adultes qui peuvent lire aisément sans avoir jamais fréquenté l'école, ii) des chiffres qui croissent lorsque le nombre des années d'études validées augmente (en moyenne 30 % après trois années, 59 % après 5 années), puis iii) une saturation progressive et une proportion très forte d'adultes qui peuvent lire aisément s'ils ont bénéficié de 8 années ou davantage d'études pendant leur jeunesse.
- Au titre des disparités entre pays, des chiffres qui sont cependant très différents d'un pays à l'autre quant à la proportion des adultes qui savent lire aisément après des études initiales de durée comparable. Par exemple, avec 5 années d'études validées, on trouve 92 % des adultes qui savent lire aisément au Rwanda, 83 % au Burundi, environ 65 % au Cameroun, en Côte-d'Ivoire ou au Togo, contre seulement 35 % au Niger et 27 % au Tchad. Ces différences sont considérables. Il n'est pas sans intérêt de noter que cette proportion du savoir lire aisément des adultes après 5 années d'études validées (observée en 2000 mais produit du fonctionnement de l'école primaire dans les années 80) est positivement corrélée ($\rho=+0,66$) au score d'apprentissage des élèves scolarisés dans le primaire autour de l'année 2000. Il semble donc bien que la rétention de l'alphabétisation des adultes est associée à la qualité des services éducatifs dont ils ont bénéficié.

27. Au total, en regroupant ces deux observations, on voit sans ambiguïté que si le temps scolaire est bien un ingrédient fondamental de l'apprentissage (ce qui devrait inciter certains pays à l'augmenter), on voit aussi que la productivité du temps peut être très différente selon l'efficacité avec laquelle il est utilisé. Ces deux éléments sont, pour une part tout à fait importante, sous le contrôle des politiques éducatives des pays.

28. Après ces observations de nature générale sur la qualité de l'école primaire dans les pays d'Afrique sub-saharienne, examinons quels facteurs de l'organisation des études se révèlent exercer un impact sur le résultat obtenu.

3.3. Identification des facteurs d'organisation scolaire qui influencent les apprentissages des élèves et éléments pour identifier des priorités d'action

29. Dans cette section, nous faisons deux choses jointes : i) la première consiste à mobiliser les résultats d'études d'évaluation des acquis des élèves, non plus pour leur mesure elle-même, mais pour identifier l'impact des facteurs de l'organisation scolaire sur eux. C'est en effet dans une référence explicite et empirique aux résultats obtenus qu'on peut dire quelque chose d'utile sur les modes d'organisation de l'école ; ii) la deuxième chose que nous ferons consiste à déterminer dans quelle mesure les impacts constatés de chacun de ces modes d'organisation sont commensurés aux ressources qu'ils impliquent. En effet dans un contexte de rareté des ressources, il n'est pas suffisant qu'un élément ait un impact positif pour être choisi ; encore faut-il que cet impact soit suffisant compte tenu des ressources qu'il mobilise. En un sens le point de départ n'est pas du côté de l'impact des facteurs, il se situe du côté des ressources avec un raisonnement du type suivant :

compte tenu du volume identifié des ressources par élève, quelle répartition des différents facteurs conduit-elle au maximum d'acquisitions des élèves ?

30. Dans ce contexte, c'est l'efficacité d'une unité monétaire supplémentaire investie dans un facteur, **comparée** à celle de son usage alternatif dans un autre facteur, qui est la règle de définition des priorités et qui permet d'aboutir à l'organisation optimale de l'organisation scolaire dans un environnement donné. Sans vouloir alourdir le texte de considérations méthodologiques inutiles, deux aspects essentiels méritent tout de même d'être rappelés :

- a) le premier aspect est qu'il n'est pas pertinent de rechercher des impacts génériques globaux ; il convient d'**adopter une perspective marginaliste** lorsqu'on se pose les questions de l'impact et de l'utilisation des ressources pour un facteur donné. Par exemple la question n'est pas de savoir si les enseignants doivent être éduqués pour remplir convenablement leur fonction ; cela on le sait déjà. On sait que le recrutement d'enseignants analphabètes n'est pas une option ; mais ce n'est une raison pour supposer que le recrutement des enseignants les plus diplômés serait la solution la meilleure. En effet, il est probable que si les enseignants sont globalement plus efficaces pour les apprentissages de leurs élèves lorsqu'ils ont eux-mêmes un niveau éducatif plus élevé, il y a sans doute un moment où les élèves d'un niveau éducatif donné ne gagnent plus grand chose à avoir des enseignants plus diplômés, alors que le coût budgétaire, lui, augmente de façon rapide. Il y a donc un niveau d'éducation des enseignants qui est optimal compte tenu des impacts et des coûts marginaux. La définition de ce niveau optimal n'est pas quelque chose de théologique ; il est déterminé essentiellement par le fait qu'il y a un moment où les ressources additionnelles, au lieu d'être affectées à un facteur donné (ici le recrutement d'enseignants plus diplômés) seraient mieux employées (créeraient davantage d'impact sur les acquisitions des élèves) en étant affectées au financement additionnel d'autres facteurs (manuels scolaires, évaluation des élèves, appui pédagogique aux enseignants ...).
- b) le second aspect est que s'il faut certes adopter une perspective empirique et fonder les décisions sur des faits plutôt que sur des opinions normatives sans fondement vérifié, il faut aussi savoir **rester lucide** à leur endroit. En effet, dans une étude qui mesure l'impact empirique du facteur X sur les apprentissages des élèves, on évalue simultanément la validité du concept qui est à la base du facteur X et la façon particulière avec laquelle le concept a été mis en œuvre dans le cas particulier étudié. Si nous prenons le concept générique de formation continue des enseignants, on sait qu'il peut être mis en application de manière très différente (selon son contenu et ses modalités) sachant qu'il est possible que certaines de ces manières soient bonnes (coût-efficaces) et d'autres, non. Dans ces conditions il ne serait pas prudent de conclure, dans un pays donné, que le concept de formation continue serait inutile au motif qu'une étude empirique y aurait montré que la formule implique des coûts substantiels pour produire un impact faible ou nul sur les apprentissages des élèves. L'examen des résultats d'études empiriques diverses impliquant des modalités de mise en œuvre différenciées (éventuellement conduites dans des pays différents) constitue alors une pratique souhaitable.

31. Passons maintenant à ce qui constitue un élément important de ce texte, à savoir l'identification des facteurs (et des conditions de leur mise en œuvre) qui devraient recevoir une priorité pour maximiser la qualité des services éducatifs au niveau de l'enseignement primaire dans un cadre financier contraint.

32. Il s'agit évidemment d'un sujet très vaste et il ne sera évidemment pas possible de faire justice, avec tout le détail possible, de l'ensemble de la littérature et des leçons de l'expérience internationale sur ce point. Nous serons donc nécessairement

sélectif en essayant de dégager l'essentiel sans être pour autant caricatural. Pour des raisons de présentation, nous distinguons d'une part les facteurs qui concernent directement le contexte de la classe et d'autre part ceux qui concernent son environnement. Nous examinons ces deux groupes de facteurs de façon successive en nous limitant dans chacune de ces deux catégories aux aspects considérés comme essentiels.

3.3.1. Les facteurs caractérisant le contexte de la classe

33. Nous examinerons les cinq points suivants : i) les maîtres (éducation et formation, genre et niveau de rémunération) ; ii) les groupements d'élèves (taille des classes, double vacation et classes à cours multiples) ; iii) les manuels scolaires et les matériels pédagogiques ; iv) l'environnement physique (bâtiments et équipements) ; et le temps scolaire (temps théorique et réel, flexibilité).

Les enseignants

34. En relation avec la qualité du service offert, quatre dimensions complémentaires relatives aux enseignants apparaissent importantes à considérer : le niveau académique, la formation professionnelle, le genre et le niveau de rémunération.

- **La formation académique.** Comme cela a été noté plus haut, il est important que les enseignants aient une bonne formation académique qui leur permettent de maîtriser complètement les contenus d'enseignement qu'ils doivent transmettre aux élèves. Les résultats des nombreuses études empiriques sur ce point, y compris les plus récentes, convergent vers l'identification d'un niveau minimum souhaitable de l'ordre de 10-11 années d'études générales pour les enseignants du primaire (observations au Cameroun, en Côte-d'Ivoire, au Sénégal, au Togo, au Mozambique...). Au-delà de ce niveau, les gains pour les élèves sont très faibles ou inexistantes. On pourrait bien sûr penser que ce n'est pas un problème d'employer des enseignants davantage diplômés au motif qu'il est préférable d'avoir des enseignants d'un bon niveau plutôt que d'avoir des enseignants qui ont juste le minimum requis (« qui peut le plus, peut le moins »). Si on s'attachait qu'à l'impact, il n'y aurait bien sûr pas de problèmes avec cela. Alors que 10 années d'études générales correspond en gros au diplôme de fin de premier cycle secondaire, on pourrait par exemple, comme le font un certain nombre de pays utiliser des enseignants du primaire avec 13 années d'études générales correspondant au diplôme de second cycle secondaire.⁶ Les observations faites dans les pays africains suggèrent que la différence de rémunération entre des enseignants titulaires de 10 ou bien de 13 années d'études générales est comprise entre 25 et 40 % (voire davantage, par exemple dans certains cas comme au Mozambique). On voit alors bien le coût considérable pour le système à cibler le recrutement d'enseignants au-delà de ce qui est fonctionnellement nécessaire⁷, car il existe bien sûr des usages alternatifs dont l'impact est avéré sur les apprentissages et dont le financement est contraint. De façon claire, aller au-delà de ce qui est fonctionnellement nécessaire correspondrait à une utilisation des ressources publiques qui ne serait pas coût-efficace.

⁶ Pour les pays francophone, 10 années d'études générales correspond typiquement à la catégorie des « instituteurs-adjoints », alors que 13 années de scolarité générale correspond à la catégorie des « instituteurs ».

⁷ Cette observation détermine la catégorie d'enseignants qu'il conviendrait de recruter et le niveau de rémunération associé. On fixe ainsi un niveau académique minimum de recrutement sans que cela empêche des personnes plus diplômées d'être valablement candidates.

- **La formation professionnelle des enseignants.** Deux aspects complémentaires sont classiquement considérés, la formation qui prend place dans la période initiale (avant la prise de service et en tout début de carrière), et celle qui prend place en cours de carrière professionnelle.
 - Quand on observe *la formation initiale des enseignants* du primaire, on voit aussi l'existence de situations très variées tant entre les différents pays du continent qu'au sein de chacun d'entre eux où coexistent souvent des formules différentes. On observe aussi une assez nette variabilité en termes de durée, de contenus et de modalités. Par exemple, en termes de durée, cela va depuis des temps très courts, notamment pour ces nouvelles catégories d'enseignants (vacataires, contractuels, volontaires, «maîtres des parents») à des durées de trois années de formation initiale ; par ailleurs, la formation peut proposer, dans des proportions variables, des contenus de nature pédagogique (mais on peut distinguer des contenus généralistes et des contenus plus directement professionnels concernant la conduite de la classe) et des contenus de formation générale disciplinaire. Toutes ces activités différenciées sont inscrites sous le terme générique de «formation initiale des enseignants». Il existe certes un certain nombre d'études empiriques qui proposent des évaluations de l'impact de la formation initiale des enseignants sur les acquisitions des élèves, mais on peut regretter qu'elles soient insuffisamment contextualisées pour permettre la séparation du concept de formation initiale de la manière particulière avec laquelle les activités concrètes sont mises en œuvre. Une appréciation de ces résultats suggère que des durées longues ne sont sans doute pas nécessaires dans la mesure où la formation proposée serait effectivement ciblée sur la gestion concrète de l'acte pédagogique, la conduite de la classe et l'organisation du travail de l'enseignant (préparation des leçons, programmation diversifiée des temps et activités d'apprentissage, organisation des évaluations des élèves et leur usage pour ajuster le fonctionnement de la classe...). Les récentes évaluations conduites par le PASEC au Togo et en Guinée confortent cette appréciation en soulignant i) qu'une absence de formation professionnelle initiale n'est pas une bonne option, et ii) qu'une formation professionnelle de quelques mois (probablement de 4 à 6 mois), assortie d'un accompagnement de l'enseignant pendant l'année de prise de fonction, est une option aussi bonne que celle d'une formation initiale longue⁸ (2 années ou plus). Comme la formation courte est caractérisée par des coûts moindres et une capacité meilleure de production du nombre des enseignants nécessaires pour l'objectif de l'EPT, il est assez clairement davantage coût efficace d'opérer ainsi.
 - La *formation continue des enseignants* reçoit un soutien très fort de la part des experts en éducation. On souligne que les enseignants se forment, pour une part notable, en enseignant et en construisant leur compétence professionnelle par l'exercice conscientisé et instrumenté de leur métier. Cette tâche n'est pas pour autant spontanée ; elle est susceptible d'être grandement facilitée si l'enseignant n'est pas laissé seul dans cet exercice. Il en est ainsi notamment parce que des apports techniques extérieurs peuvent constituer une aide précieuse, parce qu'il est important de partager les expériences entre enseignants, et aussi parce qu'il n'est pas facile pour un individu de mobiliser seul son énergie pour conscientiser sa pratique.

⁸ Ce résultat empirique n'était pourtant pas anticipé par le milieu pédagogique guinéen qui avait prédit que cette nouvelle formation FIMG, formation au rabais, résulterait en une perte de la qualité de l'école.

35. Sur ce plan de nouveau, ce qui est développé sous le vocable de «formation continue» des enseignants du primaire peut correspondre à des activités de nature très différente : à une extrémité du spectre, il peut s'agir de formations disciplinaires classiques permettant aux enseignants du primaire de préparer le concours d'accès au professorat du secondaire ; à une autre extrémité, on peut trouver des enseignants qui travaillent ensemble avec un inspecteur ou un conseiller pédagogique pour structurer concrètement leurs enseignements et traiter des difficultés rencontrées en classe (nous classons cet appui pédagogique aux enseignants comme un aspect de leur formation en cours d'emploi). De façon intermédiaire, une formation peut avoir pour objectif d'introduire de nouveaux contenus de programme ou de nouveaux manuels. Dans ces conditions, et notamment en raison du fait que les évaluations empiriques de la formation continue des enseignants ne sont généralement pas contextualisées, il n'est pas étonnant qu'il ne soit pas facile de conclure sans ambiguïté sur leur impact, et corrélativement sur l'identification des formules les plus pertinentes. Il ne paraît toutefois pas risqué de suggérer que i) la formation continue peut avoir un impact, sans doute significatif, sur la qualité des services éducatifs offerts et ii) que, de nouveau, le ciblage du fonctionnement des classes et les activités concrètes auxquelles sont exposées les enseignants est ce qu'il conviendrait de cibler.⁹

36. La question de *l'équilibre entre formation initiale et continue* dans la stratégie générale de formation des enseignants mérite enfin aussi d'être posée. Compte tenu des observations faites ci-avant, il semble qu'une formule alliant d'une part une formation initiale courte ciblant le fonctionnement et la conduite de la classe, assortie d'un accompagnement organisé pendant l'année de prise de fonction et d'autre part une formation continue régulière et structurée sur les questions concrètes de gestion des classes, pourrait être une formule pertinente dans une perspective de qualité des services éducatifs. Pour de nombreux pays, cela pourra manifester un équilibre nouveau dans lequel les ressources pour la formation initiale pourraient se trouver réduites alors que celles pour la formation continue seraient augmentées. Cette formule pourrait aussi présenter des aspects positifs sur le plan du coût. En effet, on notera que les grilles de rémunération sont souvent indexées sur la formation initiale reçue, alors que les formations initiales longues sont sous doute peu efficaces. Recruter des enseignants dans une catégorie «moindre» donne des marges de manœuvre financières pour améliorer la qualité par ailleurs, notamment en facilitant le financement de la formation continue et créant des espaces pour une structure d'incitations positives en cours de carrière.

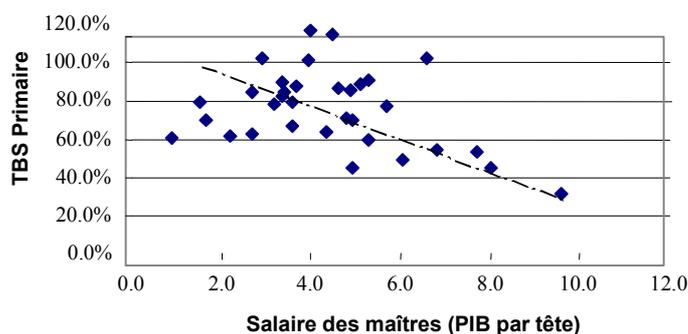
- **Le genre de l'enseignant.** Les enseignants peuvent évidemment être des hommes et/ou des femmes. On observe que la proportion de femmes est très différente dans l'enseignement primaire d'un pays à l'autre au sein des pays d'Afrique subsaharienne (entre 7 % et 60 %) ; on observe aussi quelle est sensiblement plus forte dans les pays anglophones (environ 45 %) que dans les pays francophones (29 %), alors que ce sont plus de la moitié des enseignants qui sont des femmes dans les pays à faible revenu d'Asie et plus des trois-quarts en Amérique Latine. Les services gestionnaires des personnels enseignants se plaignent parfois des difficultés qu'ils rencontrent avec les femmes (difficulté à les affecter en zone rurale, difficultés de remplacement avec les maternités). Pourtant les résultats des études empiriques, tant des comparaisons internationales sur un large nombre de pays que des études nationales sur données individuelles (analyse faite dans un échantillon de 9 pays africains), montrent sans ambiguïté deux choses : i) la première est qu'il n'existe pas de différences systématiques selon que l'enseignant est un homme ou une femme ; et ii) la seconde est que la rétention en cours de cycle d'études primaires est significativement meilleure pour les filles lorsque l'enseignant est une femme plutôt

⁹ Les observations empiriques nous sont toutefois de peu de secours pour soutenir cette appréciation.

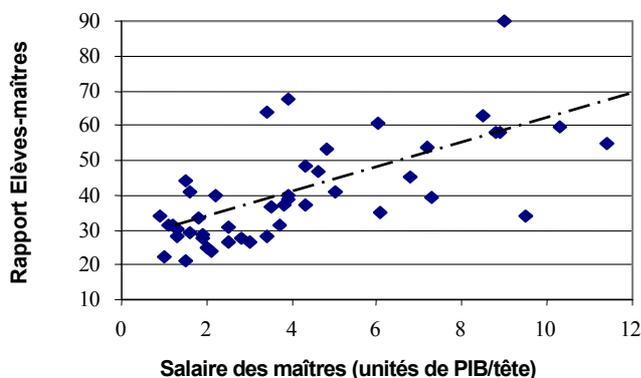
qu'un homme (ou que la proportion de femmes dans le corps enseignant est plus forte pour ce qui est des comparaisons internationales). On est donc amené à penser qu'en dépit des éventuelles difficultés «logistiques de gestion» qu'il faut bien traiter, le recrutement d'un corps enseignant équilibré selon le genre constitue sans doute une politique souhaitable, car elle n'implique pas des dépenses notables en proposant des avantages avérés.

- **La question du niveau de rémunération des enseignants.** La question est délicate et difficile ; elle est pourtant incontournable dans une perspective de qualité des services éducatifs effectivement offerts. Quels sont les principes et quelles sont les observations empiriques ? Les principes sont sans doute assez simples (sans être nécessairement faciles à mettre en application) : Il convient qu'ils soient rémunérés à un niveau suffisant pour qu'on puisse recruter et retenir des enseignants adéquatement qualifiés qui se sentiront bien dans leur profession ; les conditions du marché du travail local sont à cet égard une référence importante. Si les enseignants sont trop peu rémunérés, plusieurs inconvénients se font jour : i) il peut-être difficile d'effectuer les recrutements nécessaires en quantité et en qualité ; ii) on peut être exposé à un taux élevé de rotation du personnel, ce qui n'est pas souhaitable car on a besoin d'un corps enseignant stable fait d'individus qui construisent leurs capacité professionnelle dans le temps ; iii) par ailleurs, des enseignants insuffisamment payés peuvent en venir à exercer une autre activité en accordant un temps réduit à leur emploi d'enseignant ; iv) enfin, des enseignants insuffisamment rémunérés peuvent être conduits à imposer (de façon illégale ou déguisée) des frais de scolarité aux parents des élèves dont ils ont la charge. Les inconvénients à fixer un niveau de rémunération trop élevé sont tout aussi importants. En effet, la fixation de salaires à un niveau trop élevé en référence au salaire d'équilibre du marché du travail national, s'il facilite le recrutement et le maintien des enseignants dans la profession, aura pour conséquence soit que le budget du gouvernement ne pourra pas recruter le nombre d'enseignants nécessaire pour le développement du système (graphique 3), soit conduira le ministère à dégrader les conditions d'enseignement que se soit sous forme d'une pression à la hausse de la taille des classes (graphique 4) ou bien de la raréfaction des dépenses non salariales portant très utiles pour assurer la qualité du service.

Graphique 3 Relation entre le salaire des maîtres et le TBS



Graphique 4 Salaire des enseignants et rapport élèves-maîtres dans le primaire



37. Sur la base de cette discussion, on sent bien que l'identification du point d'équilibre entre une rémunération trop basse et trop élevée n'est pas aisée à déterminer. Ceci doit évidemment être traité au sein de chacun des contextes nationaux (le cas du Lesotho n'est pas celui du Bénin). Il peut toutefois être utile de rappeler quelques balises internationales. En 2000, le salaire moyen des enseignants du primaire dans les pays africains à faible revenu varie de 1,5 à 9,6 fois le PIB par tête (moyenne de 4,4 fois le PIB par tête), sachant que les pays les plus performants vis-à-vis de l'achèvement du primaire ont une valeur moyenne du salaire de leurs enseignants de 3,6. Onze des 33 pays africains à faible revenu ont un niveau moyen de rémunération de leurs enseignants en dessous de cette dernière valeur, et 22 pays ont une valeur plus élevée que cette référence. Le chiffre de 3,5 fois le PIB par tête a été retenu comme valeur de référence pour la rémunération des enseignants du primaire dans le cadre indicatif de l'initiative «Fast-Track».

Le groupement des élèves

38. Trois aspects sont considérés au titre du groupement des élèves : la taille des classes, l'organisation en double vacation et l'organisation en cours multiples.

- **La taille des classes.** Au cours des premières années d'enseignement, il y a un consensus très large pour que les élèves soient enseignés par un maître généraliste qui transmet toutes les matières du programme ; ceci est justifié par le fait i) que le contenu des disciplines est simple et qu'il peut être raisonnablement maîtrisé par un seul enseignant, et ii) que les élèves sont dans un environnement plus favorable si un enseignant unique, qui les connaît bien, s'occupe en totalité d'eux.. Il y a aussi un consensus pour que dans l'enseignement supérieur, les enseignants soient spécialisés eu égard d'une part au caractère spécifique des enseignements et d'autre part à l'autonomie des étudiants. La question est de savoir à quel moment il est pertinent de passer d'une formule à l'autre et quel degré de progressivité il est pertinent d'envisager. Il semble que pour les six ou sept premières années d'études, ce soit la formule avec enseignant entièrement généraliste qui soit pertinente eu égard i) au coût souvent sensiblement plus élevé des enseignants spécialistes car ils appartiennent souvent à une catégorie dont le niveau de rémunération est plus élevé et le temps de service plus réduit et ii) au bénéfice non avéré de la formule en termes d'acquisitions des élèves. Par ailleurs, le fait d'employer des enseignants spécialisés impose que la taille des établissements soit grande, ce qui impose à son tour des contraintes supplémentaires nuisibles au niveau primaire dans les zones rurales.

Concernant maintenant de façon plus spécifique la taille de la classe, la question est également très chargée et souvent assez polémique. En premier lieu, il faut souligner que la question est importante car le coût unitaire moyen est directement dépendant de la valeur numérique de la taille moyenne des classes. Une formule avec une taille de classe de 60 élèves par classe coûte à peine plus de la moitié de la formule avec seulement 30 élèves dans la classe. Il y a donc des économies considérables à organiser un enseignement dans une classe regroupant davantage d'élèves (et donc des marges de manœuvre très substantielles pour les dépenses autres que celles relatives à la rémunération des enseignants, ou pour augmenter cette même rémunération)¹⁰ ou, symétriquement, des coûts additionnels très élevés à réduire le nombre moyen des élèves par classe. Les enseignants soulignent toujours qu'il est plus facile et meilleur pour les élèves à avoir des tailles de classe petites (l'argument est que les questions de disciplines sont mieux gérées et que les maîtres peuvent mieux diversifier leur enseignement en fonction des capacités diversifiées des élèves). Les analyses empiriques fondées sur des enquêtes d'évaluation des élèves (tests standardisés) ou sur la réussite aux examens nationaux dans le contexte africain sont extraordinairement convergentes pour souligner que l'impact de la taille des classes sur une plage, disons de 30 à 60 élèves (on n'envisage sans doute ni des classes de 15 élèves, financièrement non soutenables, ni des classes de 100 élèves, difficiles à gérer et souvent physiquement non compatibles avec les salles de classes existantes), est relativement modeste. Dans ces conditions, il paraît sans doute souhaitable de ne pas faire diminuer la taille moyenne des classes en dessous de 45 ou 50 élèves¹¹ que dans la mesure où les autres aspects du fonctionnement de l'école seraient considérés comme satisfaisants. Pour de nombreux pays (mais pas tous), la réduction de la taille moyenne des classes n'est sans doute pas une priorité.

- **L'organisation en double vacation.** Cette organisation a été motivée pour contourner les contraintes d'offre de places dans les zones urbaines denses. Pour éviter soit des classes dont l'effectif aurait été de 120 élèves (au delà des capacités physiques des constructions existantes et des possibilités concrètes de faire fonctionner une classe de façon satisfaisante) soit de refuser la scolarisation à une certaine proportion des enfants, des classes ont été organisées en accueillant un groupe d'élèves le matin et un autre l'après midi, en essayant de maintenir des effectifs acceptables dans chacune des deux vacations. Plusieurs types de dispositions ont été prises pour mettre concrètement la formule en place, avec le recours à un ou deux maîtres et avec des volumes de temps plus ou moins réduits par référence à l'organisation standard.

Les évaluations des résultats en termes de qualité conduisent généralement à identifier une perte d'apprentissage des élèves en raison de la réduction du temps scolaire (le temps scolaire effectif est souvent réduit de l'ordre d'un tiers) ; cette perte ne semble pas avoir des conséquences trop importantes dans les deux ou trois premières années d'études, mais est peut être substantielle au-delà. Les évaluations en termes de gains de couverture scolaire ne sont pas non plus très bonnes ; en effet, si la formule utilise deux enseignants (en fait deux écoles dans un même bâtiment) il n'y a pas de gains sur le plan des dépenses courantes et seulement une meilleure utilisation du capital. Si la formule utilise un seul enseignant pour les deux vacations, le gain est

¹⁰ On pourra noter que la Corée, ainsi que d'autres pays Asiatiques qui ont un système d'enseignement très performants, ont opté (même aujourd'hui alors que leur niveau de développement est beaucoup plus élevé qu'il y a 30 ans) pour une formule caractérisée par des tailles de classe assez grandes (50-55 élèves) et des salaires des enseignants assez élevés.

¹¹ Au delà de la gestion de la moyenne des classes, les pays devront gérer son éventuelle dispersion. On sait que dans la situation actuelle celle-ci n'est souvent pas satisfaisante (disparités entre les dotations de personnels aux différentes régions ou provinces, entre zones urbaines et rurales et de façon ultime entre écoles) et que des progrès doivent être réalisés sur ce plan dans la très grande majorité des pays d'Afrique sub-saharienne.

souvent illusoire car la taille des classes de chaque vacation est alors réduite (ce qui diminue l'impact quantitatif de la formule) alors que la prime donnée aux enseignants pour qu'ils assurent les deux vacations (qui est évidemment légitime) achève souvent de «manger» l'intérêt de la formule sur le plan de la réduction du coût unitaire et donc sur celui de sa capacité à conduire à un plus grand nombre d'élèves scolarisés à l'intérieur d'un budget fixé par ailleurs. Au total avec des pertes (faibles ou substantielles selon la classe où la formule est employée) au plan des apprentissages des élèves et des gains faibles ou inexistantes au plan de la couverture qualitative, la formule doit sans doute être utilisée avec circonspection ; elle doit faire l'objet d'une analyse serrée de ses avantages (surtout la meilleure utilisation des infrastructures) et de ses inconvénients avant de s'y engager, sachant que des évaluations rigoureuses ex-post doivent être faites si cette formule a été mise en application, dans la perspective de vérifier le bilan de ses avantages et inconvénients.

- **L'organisation en cours multiples.** Cette formule consiste à regrouper, sous un même toit et sous l'autorité d'un même enseignant, des élèves appartenant à plusieurs (deux ou davantage) classes du cycle primaire. Alors que la formule précédente visait le milieu urbain dense, cette formule cible le milieu rural de faible densité de population. Dans ce contexte, le nombre des enfants à scolariser localement est faible, et sauf à regrouper des enfants habitant sur une zone géographique large (ce qui impose à certains une distance à l'école qui est incompatible avec leur scolarisation, surtout celle des filles), les écoles peuvent avoir un effectif très réduit. Dans une organisation pédagogique standard, le nombre des élèves par classe serait alors très faible impliquant des coûts unitaires très élevés. Dans la réalité, on observe avec une fréquence non souvent non anecdotique, que toutes les classes du cycle ne sont pas offertes (Mauritanie, Mozambique, Bénin, Burkina Faso) et que ceci a bien sûr des conséquences très négatives sur la rétention des élèves jusqu'à la fin du cycle primaire (dont on sait pourtant qu'elle est nécessaire pour la rétention ultérieure de l'alphabétisation). Si le cycle d'études est de six années, le regroupement des élèves en deux ou trois cours au sein de trois ou de deux salles de classe (sous la conduite de deux ou trois enseignants pour l'école), est une formule qui permet d'assurer une scolarisation complète à des coûts raisonnables dans des écoles de proximité pour les élèves.

La question est alors celle de la qualité du service. Les évaluations sur ce point présentent des résultats assez variés, la formule pouvant ici se révéler très négative, alors que là, elle est clairement positive. La raison est qu'elle peut être mise en œuvre de façon très différente. A un extrême, on trouve le cas de pays comme le Népal ou Madagascar où la formule est celle d'une organisation séquentielle des enseignements ; un enseignant en charge des élèves des trois premières années d'études prend les élèves de 1^{ère} année par exemple de 8 heures à 10 heures, ceux de 2^{ème} année de 10 heures à midi et ceux de 3^{ème} année de 15 heures à 17 heures (lorsqu'ils ne sont pas avec le maître les enfants sont renvoyés à la maison). Cette formule donne des résultats très négatifs car elle correspond en fait à une réduction drastique du temps scolaire, dont on sait qu'il est très important pour les apprentissages. A un autre extrême, la formule peut être mise en œuvre de façon organisée. Pendant que l'enseignant travaille avec un groupe d'élèves, les élèves d'un autre groupe travaillent, seuls ou en groupe, sur des exercices d'application ou sur des recherches ; puis il y a rotation, et l'enseignant passe au travail direct avec le groupe qui faisait préalablement des exercices en ayant donné du travail à faire aux élèves avec lesquels il vient de travailler directement. Certaines séquences d'enseignement peuvent être suivies par les deux groupes. L'enseignant a reçu une formation pour gérer cette formule, et il dispose d'un jeu d'exercices d'application et de travaux à faire aux élèves qui, eux-mêmes disposent de cahiers d'activités pour cela. Dans ces conditions les résultats d'évaluation montrent que la formule est supérieure à la

formule standard (les élèves travaillent davantage, davantage de variabilité didactique est observée).

On est donc dans un cas où la valeur du concept est bonne, mais où les conditions de mise en application¹² peuvent être différentes, et que ce sont elles qui sont la clef du succès ou de l'échec de la formule du point de vue de la qualité. Dans la mesure où la route qui reste à faire par les pays vers la scolarisation primaire universelle est dans une très large mesure une «route de campagne» (une grande majorité des enfants qui, aujourd'hui n'ont pas une scolarité primaire complète, sont des ruraux), la formule de la classe à cours multiple devrait sans aucun doute faire l'objet i) d'une décision d'opportunité de la part de nombreux ministères de l'éducation d'Afrique subsaharienne, et ii) de mise en place de la formule selon des modalités qui la rendent effectivement positive pour les élèves.

Les manuels scolaires et les matériels pédagogiques

39. De façon générale, il y a une forte convergence des études empiriques pour souligner que les manuels scolaires sont l'élément qui a le meilleur rapport coût-efficacité pour améliorer les apprentissages des élèves. Au-delà de ce constat d'ensemble quelques qualifications peuvent toutefois être faites. Elles concernent le nombre de titres qui devraient être concernés, le rôle des cahiers d'exercices pour les élèves et des guides pour les maîtres, la proportion des élèves qui devraient disposer des manuels ainsi que la question du prix des manuels scolaires.

40. Les programmes d'enseignement considèrent toujours un nombre relativement large de disciplines ou de matières, et il y a toujours une tendance à souhaiter que toutes les matières soient couvertes par la politique du livre. Le coût des manuels risque alors de prendre des proportions qui peuvent ne pas être facilement supportables. Dans ces conditions, il est généralement nécessaire de définir des priorités. Concernant le nombre des titres, il apparaît que le nombre devrait sans doute être différent selon qu'on considère les premières années d'apprentissage (où le livre de lecture est celui qui a le plus fort impact et où l'impact des manuels dans les autres matières est douteux) où bien des classes plus avancées (où trois ou quatre manuels sont probablement justifiés, mais sans doute pas huit). Les observations empiriques suggèrent que le manuel de mathématiques des élèves a peu d'impact, mais c'est sans doute le cahier d'exercice qui est crucial ; par contre, on note que le guide du maître est important. Concernant les sciences, le livre pour les élèves apparaît important, notamment parce que l'enseignant ne peut généralement pas illustrer le contenu de son enseignement d'une autre manière (planches, schémas...). De façon plus générale, le guide du maître est considéré comme ayant un impact positif substantiel, car il s'agit d'une manière instrumentale simple d'une part de lui indiquer sans ambiguïté les contenus de programme qu'il doit transmettre aux élèves, et d'autre part d'assurer un minimum d'homogénéité dans les enseignements dispensés par des enseignants de caractéristiques et de formation variées.

41. La question de la proportion des élèves qui devraient disposer des manuels a souvent été débattue. Il y a environ 15 ans, on pensait qu'en situation de rareté des ressources, un manuel pour deux élèves constituait un compromis raisonnable. Les travaux empiriques plus récents suggèrent qu'il est important que tous les élèves disposent de ces manuels. On observe en effet que si les manuels ne sont pas disponibles pour tous les enfants, les maîtres ont tendance à utiliser une pédagogie dans laquelle la parole du maître est la source principale de connaissances ; dans ce contexte les manuels n'ont qu'un rôle complémentaire et les bénéfices limités à ceux qui les possèdent. Par

¹² Entre ces deux cas extrêmes, il existe bien sûr des situations intermédiaires.

contre, quand tous les élèves ont les manuels, la pédagogie peut changer et le maître s'appuyer collectivement sur le livre, tant pour son enseignement que pour le travail individuel des élèves.

42. Enfin, concernant la question du prix des manuels, d'abord pour les élèves, l'idée a parfois été défendue qu'il était important que les parents achètent le livre, même à un prix subventionné (mais on a vu des effets pervers de cette formule) car il s'agit d'un objet de prix qui doit être considéré avec soin par les élèves. Les limites de cette politique ont été que tous les élèves (et notamment ceux de milieu défavorisés) n'acquerraient pas des manuels. Il apparaît aujourd'hui préférable que ces manuels soient fournis gratuitement aux élèves. Pourtant ces manuels ont un prix et on a vu que le prix d'un manuel de caractéristiques données, pouvait beaucoup varier selon la formule retenue pour l'acquérir. Une politique généreuse (et il est sans doute souhaitable qu'il en soit ainsi) doit probablement être très vigilante pour identifier la manière la plus économique de remplir l'objectif (voir notamment Diop, 2002).

Les bâtiments scolaires

- Concernant **les bâtiments scolaires**, deux observations de base sont importantes : i) on observe généralement une variabilité substantielle des types de construction de salle de classe, tant entre les pays qu'au sein de nombreux d'entre eux, depuis des salles de classe en matériaux locaux et à durée de vie très réduite à des bâtiments en dur construits selon des spécifications élevées, en passant notamment par des constructions durables mais en matériaux, en totalité ou en partie, traditionnels ; ii) on observe aussi des façons différentes quant aux procédures suivies depuis des mises en œuvre directes par certaines agences d'aide, à des constructions faites par les collectivités, en passant par des formules dans lesquelles les travaux sont confiés à des tâcherons supervisés par des équipes techniques publiques. Il n'est pas sans intérêt de noter que si toutes ces formules ne sont pas de qualité et de durabilité comparable, elles correspondent aussi à des coûts unitaires de construction de salle de classe extrêmement différents (plus que de 1 à 10), sachant qu'on souligne souvent que c'est davantage le type de montage institutionnel que le type de construction qui rend compte de ces différences de coûts (voir notamment Theuninck, 2002).

Dans la mesure où d'une part les budgets d'investissement pour la construction des salles de classe sont lourds (et ce, indépendamment de qui en assure le financement) et où, d'autre part existe une telle variabilité dans les coûts unitaires de construction, il devient d'un intérêt évident d'examiner s'il existe un impact différentiel sur les résultats obtenus qui serait associé à ces différentes façons de construire et de faire construire. Dans la dimension de la qualité des services éducatifs, tels qu'on peut les apprécier soit par les acquis des élèves à des épreuves standardisées soit par les résultats obtenus aux examens nationaux, les caractéristiques de la salle de classe (dès lors qu'elle existe pour accueillir les élèves), tous les résultats convergent vers l'absence d'impact significatif. C'est ce qui se passe dans la classe qui compte, pas tellement l'enveloppe physique dans laquelle les services éducatifs sont offerts. Dans ces conditions, l'argument en termes de priorité d'action est clairement à une certaine parcimonie dans les modes de construction et à la simplification dans les façons de mettre en œuvre ; l'argument de la durabilité ne milite pas pour autant nécessairement vers le choix des formules les plus simples, mais vers des compromis qui assure une durabilité et une propreté convenables avec des coûts contenus ; le recours à des formules de type communautaire soutenues par un appui technique et en matériaux essentiels doit à l'évidence être considéré.¹³

¹³ Compte tenu de la forte implication des partenaires techniques et financiers dans les activités de construction, le message de ce paragraphe s'adresse évidemment en priorité à eux.

- Au-delà du bâtiment scolaire, son **équipement mobilier** est aussi important à considérer. Dans le contexte africain, les différences sont notables d'un pays à l'autre sur ce point, comme sont souvent grandes les différences d'une école à l'autre au sein d'un même pays. Les résultats empiriques concernant cet aspect sont aussi mitigés. Ils suggèrent parfois une absence d'impact (Togo, Côte-d'Ivoire) mais aussi parfois un impact positif de ces conditions matérielles des élèves dans leur classe (Cameroun). Au total, on ne peut sans doute pas attendre un impact considérable de ces mobiliers sur les apprentissages (les élèves des écoles BRAC au Bangladesh sont assis par terre – dans une salle propre il est vrai – et ont des résultats académiques corrects); il reste que le coût de ces mobiliers peut être relativement réduit (notamment avec usage de productions locales qui peuvent durer au moins 10 années) et qu'une salle équipée, propre et en ordre contribue à créer un environnement favorable à la discipline et aux apprentissages.

Le temps scolaire

- **Le temps offert.** On a vu dans l'analyse de la rétention de l'alphabétisation que le temps scolaire était sans doute un facteur crucial des apprentissages; ceci est confirmé par les nombreux travaux sur l'école efficace menés dans les pays développés. Dans le contexte africain, le temps théorique d'enseignement sur une année est assez variable d'un pays à l'autre, mais ce qui fait sans doute le plus de différence est l'ampleur de la différence entre le temps théorique et le temps effectif (ce dernier pouvant être sensiblement inférieur au premier). Les raisons pour cela sont nombreuses: on peut considérer i) le raccourcissement de fait de l'année scolaire à ses deux extrémités et ii) le raccourcissement du temps scolaire en cours d'année scolaire.

Sur le premier point, il n'est pas rare que la rentrée effective pour un certain nombre d'élèves soit différée d'un mois ou deux en raison des affectations tardives des enseignants et de la faiblesse du contrôle des prises effectives de fonction; de plus, il n'est pas rare non plus que les cours soient effectivement suspendus un mois avant la fin officielle de l'année scolaire. La conséquence est que l'année scolaire peut n'avoir en moyenne que sept mois sur les neuf qu'elle peut officiellement compter. Sur le second point, on constate aussi que le temps d'enseignement au cours de l'année scolaire peut aussi être amputé en raison des difficultés de remplacement des enseignants, du manque de sanctions face à des absences injustifiées de certains enseignants et du temps pris par certains enseignants pour simplement aller toucher leur paie; ce sont ainsi dans certains pays au moins 20 % du temps scolaire qui est ainsi amputé. Si on combine la possibilité de perdre deux mois dans les extrémités de l'année scolaire et celle de perdre 20 % du temps durant le fonctionnement ordinaire, on arrive à ce que le temps effectif d'apprentissage des élèves ne corresponde parfois qu'à guère plus que 60 % du temps théorique. En termes de qualité, les inconvénients sont évidents; pourtant l'amélioration de ces dysfonctionnements (sans doutes présents dans la majorité des pays d'Afrique sub-saharienne mais probablement avec un degré inégal selon les pays) est davantage affaire d'organisation que de coûts. Des évaluations précises devraient être conduites dans chaque pays sur ces aspects du fonctionnement de l'école pour i) identifier l'ampleur du problème et ii) identifier les mesures à prendre pour faire des progrès et vérifier ultérieurement que les progrès dans ce domaine se matérialisent effectivement.

- **Le temps demandé.** Un deuxième aspect du temps scolaire mérite aussi d'être abordé. Il s'agit de la même question mais vue du côté des élèves. En effet s'il importe qu'une offre de temps scolaire existe, il faut aussi qu'elle rencontre une demande de temps scolaire pour que le temps effectif de présence à l'école des élèves permette l'acquisition des apprentissages visés. Or les calendriers sur l'année et les horaires sur la journée de l'école ne sont pas forcément bien en ligne avec ce qui

serait souhaitable compte tenu des travaux domestiques des enfants (participation aux travaux agricoles sur l'année, à la collecte de l'eau sur la journée). Les coûts d'opportunité pourraient parfois être réduits en accordant de la flexibilité (elle doit certes être organisée) sur les calendriers et les horaires sans modifier les volumes théoriques d'enseignement, mais en augmentant leurs volumes réels et par voie de conséquence les apprentissages des élèves et la qualité de l'école.

3.3.2. Les facteurs caractérisant l'environnement de l'acte scolaire

43. Nous examinerons les trois points suivants : i) la question des redoublements (qualité, rétention et consommation de ressources) ; ii) l'action sur la demande (gratuité scolaire, cantines scolaires) ; et iii) le rôle de l'enseignement préscolaire.

La question des redoublements

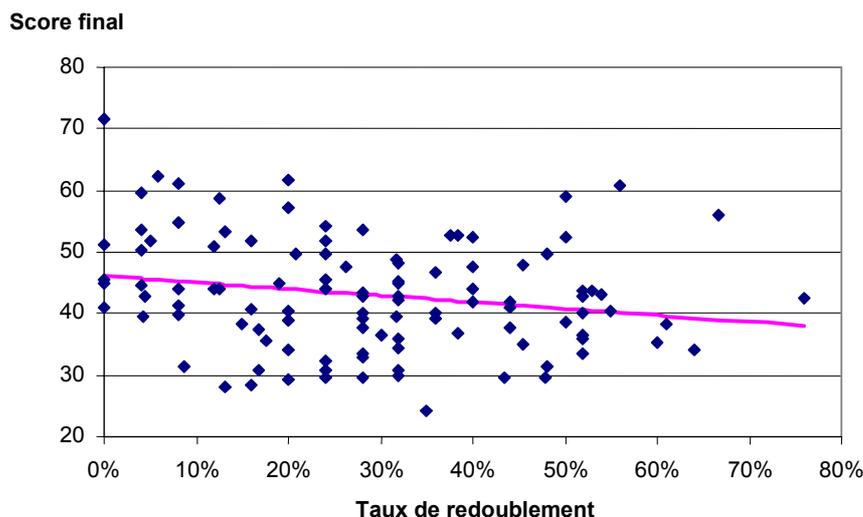
44. Les redoublements de classe sont très variables parmi les pays d'Afrique sub-saharienne, puisque la fréquence des redoublements parmi les effectifs scolarisés varie de 1 à 36 %. On observe aussi i) qu'il sont en moyenne beaucoup plus fréquents dans les pays francophones et lusophones (moyenne de l'ordre de 25 %) que dans les pays anglophones (de l'ordre de 10 % en moyenne), et ii) que les chiffres nationaux sont très stables dans le temps. De façon assez indiscutable, les redoublements ont un coût qui, toutes choses égales par ailleurs, conduit à alourdir les dépenses budgétaires pour le primaire de plus de 20 % dans les pays francophones. Compte tenu de l'ampleur de ces coûts, il est important d'examiner dans quelle mesure les bénéfices éventuels associés au redoublement leur seraient commensurés. L'argument pour soutenir l'existence de redoublements est que ces coûts ont, en contrepartie, des aspects positifs pour assurer la qualité des services éducatifs offerts. Examinons en la pertinence selon une triple perspective : comparative internationale, comparative inter-écoles dans un pays et au niveau des élèves individuels :

- **Au niveau comparatif international**, on dispose pour un certain nombre de pays à la fois de la fréquence des redoublements (elle varie beaucoup d'un pays à l'autre) et de celle des acquisitions moyennes des élèves.(elle varie aussi de façon substantielle, cf. tableau 4 ci-dessus). Si le redoublement était effectivement une manière d'assurer la qualité des services, on devrait s'attendre à ce que le niveau moyen des acquis des élèves dans les pays rigoureux sur ce plan (où le redoublement est fréquent) soit en moyenne meilleur que dans les pays laxistes (faible niveau de redoublement). Ce n'est pas ce qui est observé ; on montre en effet une absence de relation entre les deux grandeurs. Par contre, ces mêmes analyses montrent l'existence d'une relation négative très significative et très intense entre la fréquence des redoublements et le taux de rétention en cours de cycle primaire : 1 point de redoublement en plus implique en moyenne une diminution de 0,80 point du taux de rétention.¹⁴ Lorsqu'on conduit une analyse séparée pour les garçons et les filles, on voit que les filles sont plus exposées que les garçons aux conséquences négatives du redoublement, car ce coefficient vaut 1,05 pour les filles et 0,55 pour les garçons.

¹⁴ Cela signifie que si un pays a un taux de redoublement de 25 % et un taux de rétention de 65 %, ce dernier pourrait se fixer à 77 % [$65 + 0,8 (25-15)$] si la fréquence des redoublements était ramenée de 25 à 10 %. La raison de ce phénomène est, pour une famille, que le redoublement conduit à augmenter les coûts (directs et d'opportunité) par une (ou plusieurs) année d'études supplémentaire tout en donnant un signal que l'enfant n'est pas bien fait pour l'école et qu'il ne va peut-être pas en tirer les bénéfices attendus.

- **Au niveau inter-écoles** dans un pays donné, on devrait de nouveau s'attendre, si le redoublement est un gardien de la qualité, à ce que les taux de redoublements soient d'autant plus faibles que le niveau moyen des moyens des élèves y est plus élevé. Ce n'est pas ce qui est observé, comme en attestent les données représentées dans le graphique 5 (nous n'indiquons pas le pays car ceci est illustratif de ce qui est observé dans tous les pays où l'analyse a été conduite).

Graphique 5 Résultats par école aux tests PASEC en fonction du taux de redoublement dans la classe



- **Au niveau des élèves individuels**, on part de l'idée implicite que si on fait redoubler certains élèves, c'est aussi pour leur bien. On indique que ces élèves qui sont invités à redoubler n'ont pas acquis les bases nécessaires et que ce serait leur rendre un mauvais service de les faire passer dans la classes supérieure. Pour tester la pertinence empirique de cette assertion, plusieurs études ont fait un suivi longitudinal d'élèves en évaluant i) leur niveau au moment où la décision est prise qu'ils redoublent ou qu'ils passent dans la classe supérieure, et ii) comment ils ont progressé ultérieurement dans leur scolarité et leurs apprentissages selon qu'ils ont, ou non, effectivement redoublé. Les résultats indiquent que le redoublement ne permet pas en général aux élèves de progresser davantage que s'ils avaient été promus.

45. Au total, le redoublement est souvent considéré comme une méthode pour gérer la diversité des élèves, mais il est doublement coûteux (par le fait qu'il faut payer deux années plutôt qu'une et par le fait que le redoublement est un moteur de l'abandon précoce des études, en particulier pour les filles) sans que les bénéfices en termes de qualité des services éducatifs ne soient factuellement avérés. Il ne semble donc pas que le recours massif au redoublement constitue une pratique pertinente dans une perspective de qualité, ni pour le système, ni pour les élèves individuels. En poursuivant l'argument développé plus haut dans ce texte, elle est même très nuisible car la méthode consomme des ressources qui pourraient être plus utilement investies dans d'autres activités pour améliorer le système soit en quantité, soit en qualité. Cela ne veut pas dire qu'il faille pour autant viser un niveau zéro de redoublement et promouvoir la promotion

automatique ; mais pour un certain nombre de pays, des marges existent pour réduire de façon substantielle des fréquences de redoublement très clairement excessives.¹⁵

L'action sur la demande

46. Dans une large mesure, l'essentiel des réflexions qui ont été faites jusqu'ici (à l'exception du point sur le temps scolaire) ont concerné l'offre scolaire. On sait que c'est principalement le domaine des politiques éducatives, notamment de celles ciblant les aspects de qualité du système. Mais pour qu'on puisse parler de qualité, il faut bien sûr que les élèves soient présents, le temps scolaire (offert mais aussi demandé) étant, comme nous l'avons déjà plusieurs fois souligné, un ingrédient important des apprentissages. On sait que les systèmes scolaires ont naturellement tendance à se développer quantitativement en commençant par les populations les plus faciles à scolariser (les populations dont la demande de scolarisation est forte et qui résident en milieu urbain), puis en étendant leur action vers des populations moins faciles, pour ne scolariser que de façon ultime les populations les plus difficiles et les plus vulnérables. Dans la situation actuelle, on observe que ceux qui n'ont pas une scolarité primaire complète sont, beaucoup plus que proportionnellement des pauvres, des ruraux et, dans une moindre mesure, des filles. Si l'objectif d'une éducation primaire complète pour tous doit être atteint, cela signifie qu'il faudra inclure ces populations. Pour cela, des actions classiques sur l'offre scolaire peuvent ne pas être suffisantes¹⁶ ; des actions ciblées sur la demande seront vraisemblablement nécessaires. De nombreuses mesures et modalités d'action peuvent être envisagées dans cette perspective ; nous ne nous attacherons ici qu'à deux mesures, la gratuité des services et les cantines scolaires.

- **La gratuité des services éducatifs.** Dans de nombreux pays africains, les parents sont mis à contribution pour équiper leurs enfants de matériels divers (manuels, matériels à écrire, uniforme, ...) exigés par l'école pour leur inscription, et/ou pour contribuer directement à diverses formes de frais de scolarité, légaux ou non. Les enquêtes de ménages révèlent que ces contributions peuvent être importantes (mêmes dans les établissements publics) sachant qu'elles sont faites aussi pour une part importante sous forme monétaire. Même si des assouplissements sont parfois pris au niveau local, il reste que pour les familles pauvres, les coûts directs de la scolarisation des enfants constituent souvent un obstacle difficile qui se solde soit par la non scolarisation, soit par une scolarisation intermittente, soit enfin par des abandons précoces avant la fin du primaire, contribuant ainsi à entretenir le cycle de pauvreté car ces enfants seront ultérieurement des adultes analphabètes. Ce point est empiriquement soutenu par des analyses d'enquêtes de ménages ; mais il est surtout démontré par l'exemple de pays qui ont développé une politique de gratuité (au moins partielle) des services éducatifs. Cela a notamment été le cas du Malawi, de l'Ouganda ou du Cameroun au cours des dernières années. Il est ainsi empiriquement vérifié que l'élasticité de la demande de scolarisation par rapport au prix à acquitter pour le service est significativement négative, en particulier pour les segments les plus vulnérables de la population. Il n'y a sans doute pas une homogénéité parfaite entre les pays, et il pourrait se révéler utile dans nombre d'entre eux de conduire des analyses spécifiques pour identifier l'ampleur des contraintes à l'achèvement universel du primaire qui pourrait se trouver du côté de la demande, et du coût des

¹⁵ Nous n'abordons pas ici les méthodes possibles ; mais au nombre de celles-ci, il est sans doute pertinent de mentionner l'organisation en sous-cycles sans redoublement à l'intérieur de chacun d'entre eux, ainsi qu'un appui aux enseignants pour mieux évaluer les progrès de leurs élèves et mettre en place une gestion positive de leur diversité.

¹⁶ Des actions ciblées pour assurer que des enseignants raisonnablement qualifiés sont effectivement maintenus dans des zones difficiles, font partie des actions qui peuvent se révéler utiles, voire indispensables.

études en particulier, puis, éventuellement, à identifier une stratégie d'action ciblée pour les populations concernées.

- **Les cantines scolaires.** Elles existent dans un certain nombre de pays, notamment (mais pas seulement) en relation avec les actions très positives du Programme Alimentaire Mondial. Elles présentent deux types d'avantages : le premier est de contribuer à lutter contre la sous-nutrition. On sait en effet que ce sont près de 30 % des enfants de moins de 5 ans qui, globalement dans les pays d'Afrique subsaharienne, présentent un déficit pondéral. Du point de vue de la scolarisation, le fait que les enfants de souffrent pas de mal-nutrition ne peut être que bénéfique à leurs capacités d'attention et d'apprentissage, mais ce n'est sans doute pas par cette voie que l'école bénéficie le plus de l'existence d'une cantine scolaire. Elle bénéficie d'abord parce que le fait que les enfants reçoivent à manger à l'école incite les parents à les y envoyer de façon plus régulière ; ceci a un effet positif sur ce que les enfants ont acquis à la fin de l'année scolaire. Cela dit, les cantines scolaires peuvent se révéler un élément relativement coûteux (en général et pour les Etats qui les développent sur leur propre budget). La réflexion peut alors se développer selon deux voies complémentaires : i) la première consiste à rechercher des modalités peu coûteuses et au nombre de celles-ci est sans doute une mise en œuvre impliquant le travail avec les parents et les communautés ; ce sont elles qui ont la responsabilité de la mise en œuvre mais l'Etat contribue au fonctionnement. ii) la seconde consiste à avoir une stratégie de ciblage des zones et des populations les plus vulnérables¹⁷ de sorte à maximiser l'impact de ces appuis et l'efficacité des ressources mobilisées pour cela. Ces deux pistes sont sans doute à suivre de façon complémentaire.

Le rôle de l'enseignement préscolaire

47. Le développement des activités pour la petite enfance, et en particulier de la pré-scolarisation des enfants de la classe d'âge de 4 et 5 ans au bénéfice des populations les plus vulnérables, est le premier objectif pris en compte dans la déclaration du Forum de Dakar sur l'Education Pour Tous. Il existe un certain nombre de travaux qui pointent les bénéfices pour le fonctionnement et la qualité de l'enseignement primaire (meilleurs apprentissages, moindres fréquence des redoublements et meilleure rétention des élèves en cours des études primaires). Il est par exemple estimé par Jaramillo et Mingat (2003) qu'une couverture de 50 % sur deux années de préscolaire dans un pays africain typique pourrait faire baisser la fréquence des redoublements de 20 à 14 % et augmenter le taux de rétention de 65 à 80 %. Cela dit, le fait qu'on puisse anticiper des bénéfices n'est pas suffisant pour justifier de mobiliser des ressources publiques pour cela dans la mesure où les budgets sont serrés et où il existe des objectifs alternatifs, également ambitieux (accès au secondaire, alphabétisation des adultes ...) qui sont des clients potentiels à l'appropriation des ressources. Or l'enseignement préscolaire, tel que couramment organisé, coûte cher (il est estimé que le coût unitaire de l'enseignement préscolaire classique est, en moyenne dans les pays africains, 40 % plus élevé que celui du primaire). Les calculs faits montrent que cet enseignement préscolaire, si on limite la mesure de ses bénéfices à l'amélioration du primaire, n'est pas coût-efficace, et ne saurait par conséquent pas être recommandé pour un financement public dans le cadre d'une politique sectorielle de l'éducation dans nombre de pays d'Afrique subsaharienne.

48. Par contre, une fois encore, il ne faudrait pas trop rapidement rejeter un concept au motif qu'une mise en application particulière n'est pas reconnue comme coût-efficace. Il est en effet possible d'avoir recours à une organisation communautaire pour

¹⁷ Les travaux faits dans presque tous les pays, sur base d'analyses d'enquêtes de ménages, dans le cadre de la préparation et du suivi de la stratégie de lutte contre la pauvreté, peuvent utilement être exploités pour ce type de ciblage.

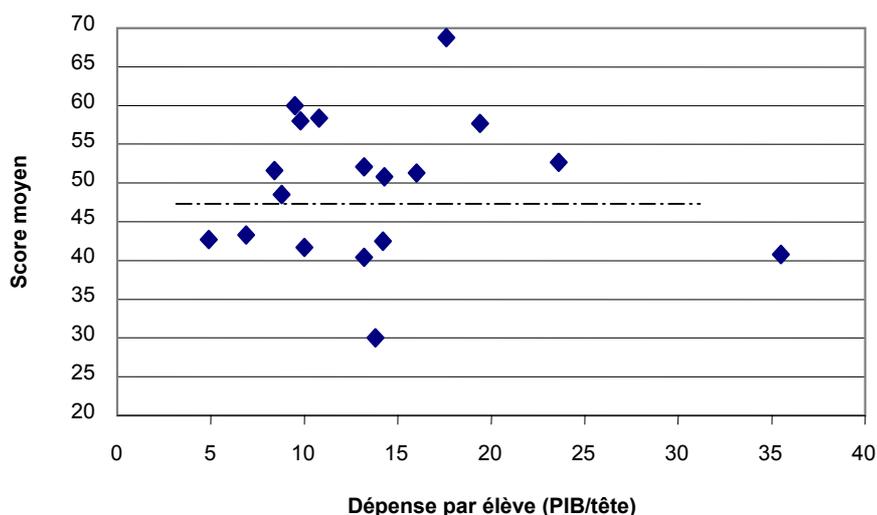
développer ces activités pour les jeunes enfants. Des évaluations comparatives des effets de la pré-scolarisation formelle et communautaire conduites au Cap-Vert et en Guinée ont ainsi montré que les bénéfices pour les élèves en tant que préparation à l'école primaire étaient proches (en fait même plutôt meilleurs pour la formule communautaire), mais que les coûts publics de la formule communautaire étaient très sensiblement inférieurs à ceux de l'école maternelle classique. Dans ces conditions, la conclusion précédente selon laquelle l'enseignement préscolaire, en tant que stratégie pour améliorer la qualité de l'école primaire, n'était pas coût-efficace, doit être revisitée ; on aboutit alors ce que les bénéfices sont sans doute largement plus élevés que coûts rendant le développement de l'enseignement préscolaire communautaire (il doit bien sûr être défini de manière opérationnelle) comme un élément utile dans la stratégie sectorielle globale.

4. LES ASPECTS QUALITATIFS, PEDAGOGIQUES ET GESTIONNAIRES SONT AUSSI ESSENTIELS A CONSIDERER

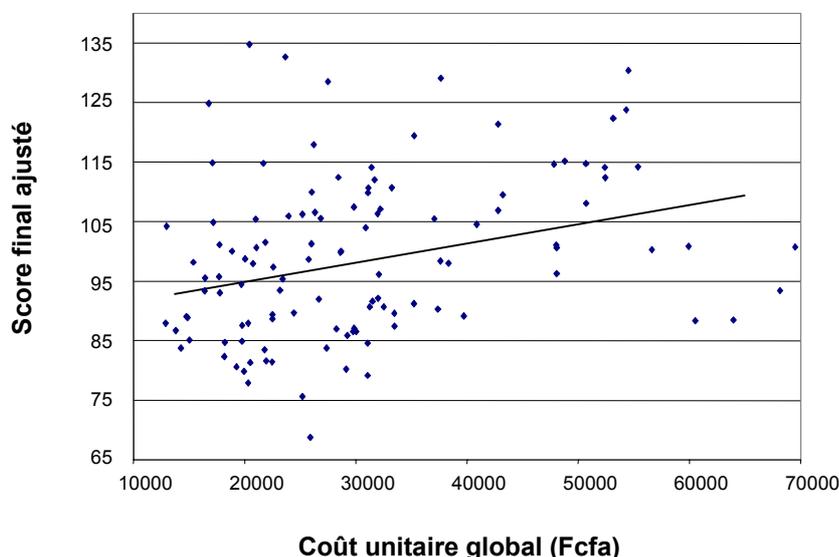
49. Jusqu'à ce point dans ce texte, nous avons mis l'accent sur les politiques éducatives qui correspondent à des facteurs tangibles, d'une certaine façon logistiques. On est évidemment fondé à adopter un telle approche car ces facteurs lourds sont ceux qui «font le budget» et que c'est là que la rareté des ressources qui est sans doute la plus forte. Il faut tout de même avoir conscience des limites d'une politique de la qualité de l'école qui consisterait uniquement à mobiliser des ressources supplémentaires et ce, même on le fait avec une stratégie empiriquement bien justifiée en suivant peu ou prou des lignes comparables à celles esquissées précédemment. Les ressources ne sont que des moyens qui créent un contexte plus ou moins favorable aux apprentissages. Ils ne sont pas les apprentissages ; ce sont eux qui importent et les politiques n'y ont pas directement accès. La transformation des ressources en résultats (apprentissage des élèves) est une étape essentielle. Elle implique certes des politiques éducatives, mais elles sont d'un genre différent puisqu'il s'agit d'actions concernant les pratiques pédagogiques et de dispositions de nature gestionnaire.

50. Sur la plan empirique de nouveau, on observe dans la situation actuelle des pays africains, que **cette capacité des systèmes à transformer des ressources effectivement mobilisées en résultats effectivement obtenus, n'est pas bonne**. Ceci est attesté tant au niveau comparatif international qu'à celui de la comparaison inter-écoles au sein d'un pays donné (non mentionné car ceci est illustratif du cas général). Les deux graphiques, 6 et 7, ci-après illustrent le problème.

Graphique 6 Niveau moyen d'acquis des élèves et coûts unitaires dans 15 pays africains



Graphique 7 Progrès des élèves et coût unitaire global (CM1)



51. Dans la perspective comparatiste internationale, on voit qu'il y a à la fois une notable variabilité entre les différents pays tant dans le niveau des scores moyens des élèves (de 30 à 70) que dans celui des coûts unitaires (de 5 à 35 % du PIB par habitant du pays), mais il n'y a pas de relation entre ces deux grandeurs, les pays qui sont caractérisés par des dépenses par élève plus élevées n'ayant pas en moyenne de meilleurs niveaux d'acquisitions. Dans le graphique 7, chaque point représente une classe. Sur l'axe horizontal, sont les acquis, en fin d'année scolaire, d'élèves comparables sur le plan de leurs acquis en début d'année et de leurs caractéristiques personnelles et sociales ; sur l'axe vertical est le coût unitaire dans chacune des classes de l'échantillon. De nouveau, il y a une très large dispersion et fort peu de relation entre le niveau de coût unitaire de la classe et les progrès des élèves de cette classe au cours de l'année scolaire. A chaque niveau de coût unitaire, les progrès des élèves peuvent être grands dans une classe et petits dans une autre. Il s'agit à la fois d'une question de pratiques pédagogiques comme d'un problème de gestion. Ceci est suggéré par le fait que d'une part il existe des écoles qui ont très peu de ressources alors que d'autre en ont beaucoup, mais d'autre part et surtout, parce qu'il existe un nombre substantiel d'écoles qui ont des ressources à priori convenables (en tout cas supérieures à la moyenne) et qui ont des résultats d'acquisitions modestes ; la chose qui pose ici problème est que ces écoles «délinquantes» ne sont pas connues de l'institution (parce qu'il n'existe pas de mécanisme d'information sur ce point) qui, par conséquent, ne fait rien pour porter remède à la situation. La gestion pédagogique est clairement défailante.

52. Quand on examine cette question dans une perspective de qualité des services éducatifs offerts, on voit que les ressources ne sont pas suffisantes pour caractériser cette qualité. En fait quand on cherche à rendre compte de la diversité des apprentissages des élèves, mesurés par des épreuves standardisées, dans un pays donné¹⁸, on observe que la façon dont les ressources sont transformées en apprentissages a un

¹⁸ Ce travail a été conduit dans plus de 10 pays d'Afrique sub-saharienne. Les résultats présentés ici donnent la vision globale sachant que, si les chiffres sont effectivement un peu différents d'un pays à l'autre, les ordres de grandeur sont en revanche très semblables.

impact qui est entre 3 et 5 fois plus important que le volume et la distribution des ressources elles-mêmes. Cela souligne sans ambiguïté que toute stratégie visant à améliorer la qualité des services effectivement offerts devra considérer des améliorations substantielles dans la gestion de la transformation des ressources en résultats au niveau des écoles. Il faudra probablement i) que les résultats des élèves soient effectivement mesurés, et ii) que les systèmes mettent en place les mécanismes de réponse appropriés (incitations, appui pédagogique, sanctions ...) face aux écoles qui se révèlent peu performantes. Ceci demandera bien sûr du travail d'analyse pour identifier les mesures pertinentes, puis des ressources pour les mettre en œuvre ainsi que pour faire le suivi et évaluer les résultats ; mais il ne fait pas de doute que cette voie est nécessaire d'abord comme une voie incontournable pour améliorer la qualité des services et pour justifier que des ressources additionnelles soient mobilisées.

5. A TITRE DE CONCLUSION

53. Il n'est pas facile de proposer une conclusion après cette revue sans doute un peu trop impressionniste des nombreux aspects qui concourent à la production d'un système éducatif qui offre des services de qualité à ses usagers. Ce qui apparaît de la façon la plus claire est qu'il n'y a pas de solution magique, ni de remèdes concernant quelques points spécifiques, pour traiter de la question de la qualité de l'école ; ce sont tous les aspects des politiques éducatives qui interagissent et s'articulent pour former un système qui offre à ses usagers des services de bonne qualité. Ce qu'on peut aussi observer, c'est que l'existence des interactions dans les systèmes éducatifs est telle que si un pays dévie de façon substantielle de ce qui serait pertinent sur un point particulier, cela risque de ruiner l'ensemble du dispositif ; et ce avec une intensité d'autant plus grande que la contrainte financière est intense, comme elle l'est (et continuera de l'être pour les vingt années à venir) dans les pays d'Afrique sub-saharienne.

6. ELEMENTS DE BIBLIOGRAPHIE

- Banque Mondiale : Coûts, financement et fonctionnement du système éducatif du Burkina Faso; contraintes et espaces pour la politique éducative, 2001.
- Banque Mondiale : EFA : The Lessons of Experience; the Impact of Policies in 20 Country Case Studies. World Bank, HDNED, 2002.
- Banque Mondiale : Rapport d'état du système éducatif national camerounais : éléments de diagnostic pour la politique éducative dans le contexte de l'EPT et du DSRP, 2003.
- Banque Mondiale : Rapport mondial sur le développement : Faire fonctionner les services publics pour les pauvres; édition 2004.
- Behaghel, L. et P. Coustère : Les facteurs d'efficacité de l'apprentissage dans l'enseignement primaire : les résultats du programme PASEC sur huit pays d'Afrique; PASEC, Dakar, 1999.
- Bernard, J.M. : Les enseignants du primaire dans cinq pays du programme PASEC : le rôle du maître dans le processus d'acquisition des élèves ; rapport pour le groupe sur la profession enseignante de l'ADEA, Dakar, 1999.
- Bernard, J.M. : Eléments d'appréciation de la qualité de l'enseignement primaire en Afrique francophone, PASEC, Dakar, 2003.
- Bruns, B, Mingat, A et R. Rakotomalala : Achieving Universal Primary Education by 2015 : A chance for Every Child; World Bank, 2003.
- Diop, S. : L'assistance de la Banque Mondiale à la fourniture de manuels scolaires en Afrique subsaharienne. Banque Mondiale, Région Afrique; Série du développement humain, 2002.
- Eming Young, M.: Early Childhood Development: Investing in the Future. Directions in Development, Washington, DC, The World Bank, 1996.
- Hertz, B : Universal Basic Education; What Works ? Coalition for Basic Education, 2002
- Jaramillo, A. et A. Mingat : Les services de soin et d'éducation pour la petite enfance en Afrique sub-saharienne : que faudrait-il faire pour réaliser les objectifs de développement du millénaire ? Banque Mondiale, Région Afrique, 2003.
- Jarousse, J.P. et B. Suchaut : Evaluation de l'enseignement fondamental en Mauritanie, IREDU, 2001.
- Jarousse, J.P. et B. Suchaut : Les absences des enseignants dans le premier cycle de l'enseignement fondamental en Mauritanie : importance, déterminants et conséquences sur les apprentissages des élèves, IREDU, 2002.
- Lokheed, M. et A. Verspoor : Improving Primary Education in Developing Countries; Oxford University Press, 1991.
- Mapto-Kengne, V. et A. Mingat : Analyse comparative internationale de la féminisation du corps enseignant et de l'impact du sexe de l'enseignant sur la performance des systèmes éducatifs primaires en Afrique; PSAST/AFTHD, Banque Mondiale, 2002.
- Mehrotra, S. et P. Buckland : Education For All Policy : Managing Teacher Costs for Access and Quality; SWPE N0 EPP-EVL-98-005, Unicef, 1998.
- Michaelowa, K. : Determinants of Primary Education Quality : What can we Learn from PASEC for Francophone Sub-Saharan Africa ? Hamburg Institute of International Economics, 2003.
- Mingat, A. : L'ampleur des disparités sociales dans l'enseignement primaire en Afrique : sexe, localisation géographique et revenu familial dans le contexte de l'EPT; PSAST/AFTHD, Banque Mondiale, 2003.
- Mingat, A. : Combien d'années de scolarisation pour assurer la rétention de l'alphabétisation dans les pays d'Afrique sub-saharienne; PSAST/AFTHD, Banque Mondiale, 2004 à paraître.

- Mingat, A. : La question de la rémunération des enseignants dans les pays africains; PSAST/AFTHD, Banque Mondiale, 2004 à paraître.
- Mingat, A, Rakotomalala, M. et B. Suchaut : Une analyse empirique des programmes de l'enseignement fondamental en Mauritanie, Iredu, 1999.
- Mingat, A. et B. Suchaut : Les systèmes éducatifs africains ; une analyse économique comparative; De Boeck Université, 2000.
- Mingat, A. et S. Sosale : Problèmes de politique éducative relatifs au redoublement à l'école primaire dans les pays d'Afrique sub-saharienne; PSAST/AFTHD, Banque Mondiale, 2001.
- PASEC : Evaluation du programme de formation initiale des maîtres et de la double vacation en Guinée, 2002.
- PASEC : Recrutement et formation des enseignants du premier degré au Togo : Quelles priorités ? 2003.
- PASEC : Le redoublement : pratiques et conséquences; résultats de l'analyse longitudinale des données du Sénégal; 2003.
- Ridker, R.editor : Determinants of Educational Achievement and Attainment in Africa: Findings from Nine Case Studies. USAID, Washington, D.C, 1997.
- Theuninck, S. : Questions de constructions scolaires en Afrique subsaharienne. Banque Mondiale, Région Afrique, 2002.