



Soutenabilité financière du développement des enseignements secondaire et supérieur

La croissance des effectifs dans le secondaire et le supérieur pose très concrètement la question de la soutenabilité physique et financière de l'expansion des enseignements post-primaires. Pour tenter de répondre à cette question ce chapitre propose différentes simulations permettant d'apprécier l'évolution probable des effectifs à ces deux niveaux d'enseignement et la charge qu'elle représenterait pour le budget public. Rares sont les Etats africains qui seront en mesure de supporter ces nouvelles dépenses sur leurs ressources propres. A elle seule, pour les 29 pays considérés dans les simulations, une scolarisation universelle de neuf ou dix années à l'horizon 2020 impliquerait de multiplier en moyenne par 6, d'ici cette échéance, l'offre scolaire au premier cycle du secondaire, et dépasserait de très loin les possibilités de financement public dans la grande majorité des pays. Des économies sont envisageables, de même que la mobilisation d'autres financements, notamment une participation accrue des familles. La situation actuelle de ces niveaux d'enseignement justifierait plutôt une réduction de la quantité et une promotion plus importante de la qualité des enseignements.

Une demande croissante pour les enseignements secondaire et supérieur à laquelle peu de pays sont en mesure de répondre de façon adéquate aujourd'hui

L'augmentation du nombre d'élèves qui achèvent aujourd'hui le cycle primaire, combinée à leur volonté de poursuivre leurs études au-delà de ce cycle¹, crée de façon mécanique une pression sur les enseignements post-primaires à laquelle peu de pays africains sont aujourd'hui suffisamment préparés à répondre de façon adéquate. En effet, l'évolution croissante des effectifs du secondaire et du supérieur, consécutive à celle du primaire, qu'a connue la plupart des pays africains vers la fin des années 90 ne s'est pas accompagnée d'une évolution de même ampleur des constructions de salles de classe et d'amphithéâtres et de recrutement de nouveaux enseignants dans ces cycles. Ceci a eu pour conséquence une détérioration des conditions d'enseignements dans ces niveaux d'enseignements². Par ailleurs, l'intérêt (tout à fait légitime) porté à la réalisation de l'éducation primaire universelle s'est accompagné dans certains pays d'Afrique subsaharienne d'une mauvaise anticipation des conséquences de la massification du primaire sur les niveaux post-primaires dans leur programmation sectorielle et/ou la mise en œuvre de leur stratégie éducative.

Aujourd'hui, beaucoup d'arguments sont avancés pour justifier non seulement une extension de la scolarisation universelle à neuf ou dix années mais aussi pour permettre à un plus grand nombre de jeunes d'avoir accès à l'enseignement supérieur en Afrique. En ce qui concerne la scolarisation universelle de neuf ou dix années, certains de ces arguments, se situant aux niveaux de la constitution du capital humain et du développement économique, sont proches de ceux avancés quelques années plus tôt pour légitimer la promotion de la SPU dans la mesure où les effets sociaux acquis après six années de scolarisation sont approfondis et consolidés avec une scolarisation de dix années (cf. chapitre 7). Dans le même temps certains observateurs considèrent que la SPU pourrait porter à terme les germes de sa «propre destruction», rendant ainsi préjudiciable le développement de toute la pyramide éducative s'il s'avérait que beaucoup de jeunes ne puissent aller au-delà du cycle primaire. En outre, la société actuelle fondée sur l'information et le savoir exige que chaque pays dispose d'une masse critique de ressources humaines qualifiées pour assurer son développement. En effet, l'enseignement supérieur produit l'expertise fondamentale pour les secteurs clés du développement (santé, éducation, gouvernance, développement du secteur privé, développement de la recherche...).

1 En moyenne 80% d'élèves achevant le cycle primaire accèdent au 1^{er} cycle du secondaire en 2005 contre à peine 60% en 1990.

2 Le TBS moyen du secondaire est passé de 25% en 1998 à 35% à 2005 alors que durant la même période, le taux d'encadrement moyen dans le secondaire est passé de 24 à 26.

Les enseignements post-primaires en Afrique pourront-ils répondre de façon favorable à une part importante de cette demande potentielle comme ils l'ont fait jusqu'alors ? Autrement dit, ces rythmes d'expansion (en particulier dans le second cycle du secondaire et dans l'enseignement supérieur) sont-ils pertinents (compte tenu des conditions d'enseignement et d'encadrement des élèves/étudiants déjà peu satisfaisantes dans de nombreux pays), économiquement réalistes (compte tenu des faibles opportunités d'emploi offertes dans les secteurs productifs³ d'une part et des priorités nationales de développement d'autre part), financièrement soutenables et concrètement possibles (compte tenu notamment du nombre de places à créer, d'enseignants à recruter et à former) quand bien même les ressources financières seraient disponibles ? Telles sont les questions auxquelles ce chapitre essaie de répondre.

Ce chapitre s'appuie sur des travaux antérieurs du Pôle de Dakar⁴ et se propose, à la suite d'autres publications⁵ ayant déjà abordé la question, de fournir des éléments factuels sur la base des dernières données disponibles quant aux rythmes d'expansion des enseignements post-primaires et leurs conséquences financières par pays, afin d'éclairer les décideurs politiques nationaux sur les choix pertinents à faire dans la programmation des politiques de développement de leur système éducatif. Ces différentes questions sont successivement abordées pour l'enseignement secondaire général⁶ dans la première partie de ce chapitre et pour l'enseignement supérieur dans la seconde.

3 cf. chapitre 7.

4 Voir Amelewonou et Brossard (2005) ainsi que Brossard et Foko (2007).

5 Caillods et Lewin (2001), Mingat (2004), Lewin (2006), Banque mondiale SEIA (2007). Les résultats des estimations de Mingat ont été repris par Amelewonou et Brossard (2005) et par le SEIA.

6 Pour des raisons d'insuffisance de données désagrégées par année d'études dans l'enseignement technique et professionnel au niveau des pays.



1. Le cas de l'enseignement secondaire général

1.1. Rappel de quelques éléments contextuels et de politique éducative pour les pays analysés

Cette section comprend deux parties : la première est relative à la projection des effectifs à scolariser dans le secondaire compte tenu des avancées vers la SPU et des hypothèses de développement du secondaire ; la deuxième partie estime, sur la base des coûts unitaires actuels de formation, les conséquences financières de ces projections. Cette estimation a un caractère illustratif et se limite uniquement aux dépenses courantes⁷ du système.

L'enseignement secondaire (général et technique/professionnel) en Afrique, comme on l'a vu dans le chapitre 3, est organisé en deux cycles séquentiels et revêt plusieurs formes, notamment en termes de durée et de mode d'organisation. Il sert d'articulation entre le primaire et le supérieur et sa durée suivant les pays varie de quatre à sept ans, selon la durée du cycle primaire. **L'analyse a été effectuée pour les pays ayant un taux d'achèvement du primaire inférieur à 75% pour lesquels des données complètes (année 2005 ou années proches) sont disponibles pour le primaire et pour l'ensemble des deux cycles du secondaire général, soit au total 29 pays⁸ d'Afrique subsaharienne.**

Les pays retenus dans le cadre de cette analyse, quoique caractérisés par un faible niveau de développement de leur enseignement primaire, ne constituent pas un groupe homogène au regard de leur contexte démographique et économique ainsi que des paramètres clés de leur politique éducative. Par ailleurs, selon le niveau de développement de leur système éducatif (en particulier celui de l'enseignement primaire), leur capacité à mobiliser des ressources pour leur système d'éducation en général et pour leur enseignement secondaire en particulier, le défi à relever pour l'expansion de l'enseignement secondaire ne sera pas le même dans tous ces pays. Il est donc utile avant d'aborder les questions relatives aux rythmes d'expansion de revenir sur quelques éléments d'ordre contextuel et de politique éducative qui caractérisent la situation actuelle de l'enseignement secondaire dans ces pays.

Le tableau 6.1 présente les disparités entre les pays sur ces différents éléments en comparaison à la situation moyenne africaine⁹.

Les pays retenus sont caractérisés par une très grande variation dans l'achèvement du primaire et une faible couverture de l'enseignement secondaire

Le taux d'achèvement du primaire dans le groupe varie d'un minimum de 28% à un maximum de 74% avec une moyenne s'établissant à 48% contre une valeur moyenne de 64% observée sur le continent. Le niveau de couverture de l'enseignement secondaire étant logiquement lié à celui du primaire, les taux d'accès et d'achèvement des deux cycles du secondaire général s'établissent respectivement à 36% et à 25% pour le 1^{er} cycle, à 15% et à 10% pour le second cycle, valeurs situées très en deçà des moyennes continentales. D'ores et déjà il apparaît que pour certains pays, où plus d'un enfant sur deux ne termine pas le primaire, on ne saurait raisonnablement parler d'une expansion de l'enseignement secondaire sans qu'il n'y ait d'avancées significatives au niveau de l'achèvement du cycle primaire.

⁷ Les dépenses d'investissement ne sont pas considérées ici dans la mesure où l'on se place dans une perspective de moyen et long terme et que de ce fait on se situe dans une logique de fonctionnement récurrent des systèmes.

⁸ Sur les 37 pays ayant un taux d'achèvement du primaire inférieur à 75% en 2005 ou années proches, l'Angola, la République démocratique du Congo, la Guinée Equatoriale, le Gabon, la Guinée-Bissau, le Libéria, le Rwanda et la Somalie ont été exclus de l'analyse pour insuffisance de données.

⁹ Tous les chiffres moyens relatifs aux indicateurs de couverture sont des moyennes pondérées par la population.

Un faible niveau de revenu par habitant et une faible capacité de l'Etat à s'appropriier une partie de la richesse nationale

En dehors du Cameroun, du Congo, de la Côte d'Ivoire, de Djibouti, du Lesotho et du Swaziland, qui ont un PIB par habitant supérieur à 800 dollars des Etats-Unis (les trois premiers du fait des recettes pétrolières qui ont fortement augmenté ces dernières années et les trois derniers du fait de la contribution importante des services et de l'industrie dans le PIB), les 23 autres pays du groupe ont un PIB par habitant inférieur à 600 dollars des Etats Unis. La moyenne est située à moins de 300 dollars, alors que la moyenne africaine s'établit à un peu plus de 900 dollars¹⁰. Dans ces pays, la capacité de l'Etat à prélever une partie de la richesse nationale varie de 8 à 25% du PIB avec une moyenne de 19% (17% en ne prenant pas en compte le Lesotho et le Swaziland qui ont un taux de prélèvement public exceptionnellement élevé) alors que la moyenne continentale s'élève à 22% du PIB. Dans la plupart de ces pays, on observe une prépondérance du secteur informel¹¹, ce qui explique, au moins en partie, la difficulté de l'Etat à s'approprier une part importante de la richesse créée au niveau du pays.

...doublé d'une contrainte démographique forte pesant sur l'expansion du secondaire

La contrainte démographique est légèrement plus forte dans le groupe des pays à achèvement du primaire faible qu'en moyenne sur le continent. En effet, le groupe d'âge scolarisable dans le secondaire (les 12-18 ans pour la majorité des pays du groupe) y représente en moyenne 17% de la population totale pour une moyenne africaine qui s'établit à 16%. Sur les 29 pays étudiés, seuls le Lesotho et le Swaziland verront la proportion des jeunes de 12-18 ans diminuer fortement d'ici 2015. Par contre, pour les autres pays, la proportion de ce groupe d'âge va continuer à croître plus ou moins au même rythme que la population totale, ce qui ne constitue évidemment pas un avantage pour l'augmentation de la couverture scolaire dans le cycle d'enseignement. Dans sept pays du groupe, la contrainte démographique sera extrêmement forte avec des taux de croissance annuels s'établissant autour de 3% alors que la moyenne du groupe s'établit à 2%. Dans certains pays le nombre de jeunes augmentera même de plus de moitié à l'horizon 2020, par rapport à 2005. L'Ouganda et le Niger détiennent la palme avec une croissance annuelle moyenne supérieure à 3,5% pour les 15 prochaines années.



10 Il s'agit ici d'une moyenne pondérée par la population de chaque pays.

11 Voir chapitre 7 sur la soutenabilité sociale des enseignements post-primaires.

Tableau 6.1 : Principaux indicateurs de contexte et de politiques du secondaire dans les pays étudiés, comparaison avec la moyenne africaine

	Afrique	Pays étudiés		
	Moyenne	Moyenne	Intervalle de variation	Nombre de pays
Contexte macroéconomique et démographique				
PIB/tête	923	269 ^a	90 - 673 ^a	23 ^a
Recettes de l'Etat (hors dons) en % du PIB	22	19 (17)	8 - 28	29
Part des 12-18 ans dans la population totale (%)	16	17	15 - 20	29
Résultats (en %)				
Taux d'achèvement du primaire	64	48	28 - 74	29
Couverture secondaire 1^{er} cycle				
Taux d'accès en 1 ^{ère} année	51	32	17 - 68	29
Taux d'accès en dernière année	39	23	6 - 59	29
Taux brut de scolarisation	49	29	12 - 65	29
Couverture secondaire 2nd cycle				
Taux d'accès en 1 ^{ère} année	28	14	2 - 34	29
Taux d'accès en dernière année	19	8	2 - 26	29
Taux brut de scolarisation	24	12	2 - 33	29
Paramètres clés de politique éducative				
Dépenses courantes d'éducation en % des recettes Etat	18	20	8 - 30	29
Dépenses courantes consacrées au secondaire (durée du cycle ajustée à 7 ans) en % des dépenses courantes de l'éducation	36	34	35 - 99	23
Coût unitaire en % du PIB/tête				
Ensemble du secondaire y compris l'enseignement technique	30	34	14 - 65	23
1 ^{er} cycle secondaire général	-	29	11 - 60	17
2 nd cycle secondaire général	-	61	18 - 157	17
Taux de transition (transversal) primaire 1 ^{er} cycle du secondaire général (en %)	80	68	19 - 52	29
Taux de transition (transversal) entre les 2 cycles du secondaire général (en %)	72	61	19 - 97	29
Pourcentage des redoublants (%)				
1 ^{er} cycle secondaire général	16	13	2 - 26	29
2 nd cycle secondaire général	16	14	1 - 29	29
Part du privé (%)				
1 ^{er} cycle secondaire général	20	21	5 - 43	17
2 nd cycle secondaire général	22	24	8 - 47	17

Notes :

a/ Calculs effectués hors Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Lesotho, Swaziland. La valeur du PIB est une moyenne pondérée par les populations.

b/ Le chiffre entre parenthèse ne prend pas en compte le Lesotho et le Swaziland, pays dans lesquels la part des recettes publiques dans le PIB est exceptionnellement grande.

Source : Les auteurs à partir de données d'analyses sectorielles et de l'ISU

Une priorité budgétaire plus favorable à l'éducation que la moyenne des pays africains

Les pays étudiés consacrent plus de ressources au secteur de l'éducation que la moyenne des pays du continent : 20% des recettes publiques en moyenne contre une moyenne continentale de 18%. Suivant les pays, cette part varie de moins de 10% à 30% des recettes de l'Etat. La part du secondaire¹² (cycle général et technique/professionnel) dans les dépenses courantes publiques d'éducation varie quant à elle de 19% à 52% avec une moyenne s'établissant à 34% contre une valeur moyenne africaine de 36%. Ce résultat est tout à fait justifié dans la mesure où ces pays ont un secondaire moins développé en comparaison de la situation moyenne observée sur le continent. Par ailleurs, pour un échantillon de 17 pays pour lesquels des données sont disponibles, une analyse de la répartition du budget accordé à l'enseignement secondaire par type d'enseignement (1^{er} cycle général, 2nd cycle général et technique/professionnel) montre que 56% du budget pour le secondaire sont consacrés au 1^{er} cycle général¹³, 28% pour le 2nd cycle général et 16% pour l'enseignement et la formation techniques et professionnels (EFTP). Ces proportions varient substantiellement d'un pays à l'autre : celle du 1^{er} cycle général de 37% à 66%, celle du 2nd cycle général de 14% à 45% et celle de l'EFTP de 3% à 32%.

Pour ce qui est des autres facteurs relatifs aux politiques éducatives, les coûts unitaires disponibles pour un échantillon de 17 pays varient de 10% à 60% du PIB/habitant dans le premier cycle de l'enseignement général (moyenne à 29%) et 18% à 157% du PIB/habitant dans le second cycle du secondaire général (moyenne à 61%).

1.2. Rythmes d'expansion de l'enseignement secondaire général selon quelques scénarios

Selon les projections effectuées dans le chapitre 2 de ce rapport, seuls le Cameroun et Madagascar, parmi les 29 pays considérés ici, atteindront la SPU en 2015 si les conditions de scolarisation (redoublements et abandons) observées dans leur enseignement primaire au cours des dernières années restent inchangées durant les dix prochaines années¹⁴. Outre ces deux pays, la Guinée et le Lesotho atteindront un niveau d'achèvement du primaire supérieur à 80% en 2015, les autres auront toujours un achèvement inférieur à 75% à la même date. Même si la plupart ont engagé des réformes de leur système éducatif qui à moyen terme devraient contribuer à améliorer de manière significative l'accès et la rétention dans le cycle, ce résultat est tout de même pris en compte comme une hypothèse de travail dans le cadre des simulations. Deux séries de simulation sont ainsi proposées (encadré 6.1) : les premières pour les 27 pays ayant un risque de non atteinte de la SPU se basent sur le niveau d'achèvement anticipé estimé dans le chapitre 2 et les secondes, effectuées cette fois pour l'ensemble des pays, partent de l'hypothèse qu'ils auront tous réalisé l'achèvement universel du primaire (un taux d'achèvement de 100% en 2015). La Sierra Leone n'est pas prise en compte dans les premières séries de simulation en raison de fluctuations importantes observées dans l'accès et la rétention du cycle primaire durant les dernières années (cf. chapitre 2).

12 Du fait de données financières insuffisantes sur le pré-scolaire ainsi que sur l'alphabétisation et l'éducation non formelle, les parts budgétaires allouées à ces sous-secteurs (faibles par rapport aux autres ordres d'enseignement) ne sont pas prises en compte ici et le total primaire-secondaire-supérieur a été ramené à 100% pour comparer les pays. De plus, comme les chiffres bruts ne permettent pas de comparer les pays dans la mesure où les durées des cycles d'enseignement varient d'un pays à l'autre, les pourcentages ont été ajustés pour se caler sur la structure des durées de cycles primaire et secondaire général la plus commune en Afrique (6 ans pour le cycle primaire et 7 ans pour le cycle secondaire général).

13 Tout comme pour la part des dépenses allouées au secondaire dans son ensemble, par souci de comparabilité entre pays, un ajustement des chiffres a été effectué pour caler les dépenses sur les longueurs de cycle les plus fréquemment observées sur le continent : 4 ans pour le 1^{er} cycle et 3 ans pour le 2nd cycle.

14 Anticipation du niveau d'achèvement du primaire de chaque pays sur la base de l'accès et de la rétention observés au cours des dernières années.

Encadré 6.1. La méthode et les hypothèses d'estimation de l'expansion de l'enseignement secondaire général

Les projections effectuées dans le cadre de ce chapitre prennent pour base le nombre de jeunes qui achèveront le cycle primaire en 2015, défini à partir des deux hypothèses : la première est que ce nombre est celui obtenu à partir des projections sur les taux d'achèvement en 2015 faites dans le chapitre 2 (cas 1 présenté plus bas), la deuxième est que tous les enfants achèvent le cycle primaire, soit l'hypothèse que tous les pays ont atteint en 2015 la SPU (cas 2). Sur la base de ce nombre et du taux de transition entre le primaire et le 1^{er} cycle du secondaire, on estime le nombre de jeunes qui accède au 1^{er} cycle du secondaire parmi ceux qui achèvent le primaire. Ensuite, à partir des conditions d'enseignements (rétention et redoublements) dans le cycle, sont estimés successivement le nombre de jeunes qui atteignent la dernière année du cycle ainsi que l'effectif total des jeunes à scolariser dans le 1^{er} cycle du secondaire. La même démarche est suivie pour le 2nd cycle mais en partant cette fois-ci du nombre de jeunes qui achèvent le 1^{er} cycle du secondaire et du taux de transition entre le 1^{er} et le 2nd cycle du secondaire. Afin de prendre en compte les spécificités nationales dans les simulations, les projections sont conduites séparément pour chaque pays sur la base d'un modèle de simulation élaboré par pays, utilisant ainsi la même démarche que celle employée par Mingat en 2004 dans son étude sur les questions de soutenabilité financière du développement des enseignements secondaires.

Dans les deux cas, seuls trois scénarios sont présentés même si de nombreux autres sont possibles.

Cas 1 : simulations à partir du niveau anticipé du taux d'achèvement du primaire en 2015*Hypothèses pour l'expansion du 1^{er} cycle secondaire*

- Scénario A1 : statu quo sur la période de tous les paramètres dans le 1^{er} cycle du secondaire c'est-à-dire un maintien de la transition primaire → secondaire, de la rétention et du redoublement à leur valeur de 2005.
- Scénario B1 : augmentation progressive du taux de transition de sa valeur de 2005 à 100% d'ici 2015 et maintien de la rétention et du redoublement à leurs valeurs de 2005.
- Scénario C1 : augmentation progressive du taux de transition à 100% d'ici 2015 accompagnée d'une amélioration de la rétention, 80% de rétention en 2015, pour les pays ayant une rétention inférieure à cette valeur en 2005 et maintien de cette valeur dans le cas contraire et réduction du redoublement à 10% dans les pays où la valeur en 2005 est supérieure à 10% et maintien de cette valeur dans le cas contraire.

Hypothèses pour l'expansion du 2nd cycle secondaire

Plusieurs scénarios peuvent être dérivés des trois envisagés pour le 1^{er} cycle, mais seuls trois sont retenus ici, le premier stipulant le statu quo dans le cycle et les deux autres visant l'amélioration de l'efficacité interne.

- Scénario A2 : A1+ statu quo sur les autres paramètres du cycle.
- Scénario B2 : B1 + maintien de la transition entre les deux cycles, une amélioration de la rétention, 80% de rétention en 2015, pour les pays ayant une valeur inférieure à 80% en 2005 et maintien de la valeur dans le cas contraire et réduction du redoublement à 10% dans les pays où la valeur en 2005 est supérieure à 10% et maintien de cette valeur dans le cas contraire.
- Scénario C2 : C1 + maintien de la transition entre les deux cycles du secondaire et une amélioration de la rétention, 80% de rétention en 2015, pour les pays ayant une rétention inférieure à cette valeur en 2005 et maintien de cette valeur dans le cas contraire et réduction du redoublement à 10% dans les pays où la valeur en 2005 est supérieure à 10% et maintien de cette valeur dans le cas contraire.

Cas 2 : simulations sur l'hypothèse de l'achèvement universel du cycle primaire*Hypothèses pour l'expansion du 1^{er} cycle secondaire*

- Scénario A1 : statu quo sur tous les paramètres dans le 1^{er} cycle du secondaire
- Scénario B1 : augmentation progressive du taux de transition à 100% d'ici 2015 et statu quo sur la rétention et le redoublement.
- Scénario C1 : scolarisation universelle de neuf ou dix années (selon la durée du primaire et du 1^{er} cycle secondaire), transition primaire → collège de 100% en 2015, rétention de 100% en 2020¹⁵ accompagnée d'une réduction du redoublement à 10% dans les pays où la valeur en 2005 est supérieure à 10% et maintien de cette valeur dans le cas contraire.

Hypothèses pour l'expansion du 2nd cycle secondaire

- Scénario A2 : A1 + statu quo sur les autres paramètres du cycle.
- Scénario B2 : B1 + maintien de la transition entre les deux cycles, une amélioration de la rétention, 80% de rétention en 2015, pour les pays ayant une valeur inférieure à 80% en 2005 et maintien de cette valeur dans le cas contraire et réduction du redoublement à 10% dans les pays où la valeur en 2005 est supérieure à 10% et maintien de cette valeur dans le cas contraire.
- Scénario C2 : C1 + maintien de la transition entre les deux cycles du secondaire et une amélioration de la rétention, 80% de rétention en 2020, pour les pays ayant une rétention inférieure à cette valeur en 2005 et maintien de cette valeur dans le cas contraire et réduction du redoublement à 10% dans les pays où la valeur en 2005 est supérieure à 10% et maintien de cette valeur dans le cas contraire.

En combinant la durée du primaire et du 1^{er} cycle secondaire, le nombre d'années passées par un élève achevant le 1^{er} cycle du secondaire dans les pays concernés par la présente analyse varie de sept à onze années, s'il effectue sa scolarité sans redoubler. Pour faciliter la comparaison des rythmes de croissance selon les différents scénarios envisagés, les résultats sont présentés par groupe de pays classés selon ce nombre d'années (cf. tableau 6.2).

Tableau 6.2 : Classement des pays selon le nombre d'années théoriques nécessaires pour atteindre la fin du 1^{er} cycle du secondaire

11 ans (2 pays)	10 ans (18 pays)	9 ans (7 pays)	7 ou 8 ans
Ouganda, Tanzanie	Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Guinée, Niger, Centrafrique, Sénégal, Tchad, Togo, Lesotho, Ethiopie, Malawi, Swaziland	Gambie, Ghana, Mali, Madagascar, Mauritanie, Mozambique, Sierra Leone	Soudan 8 ans Erythrée 7 ans

Source : Classification à partir des données nationales et des données de l'ISU

Même dans l'hypothèse de la non réalisation de la SPU en 2015 (cas 1), certains pays vont devoir multiplier au moins par deux, d'ici cette échéance, leur offre scolaire dans le secondaire, et ceci afin de scolariser leurs élèves dans les conditions de 2005.

En supposant que certains pays n'atteindront pas la SPU en 2015 et que le taux de transition entre le primaire et le secondaire et les conditions actuelles de scolarisation dans le premier cycle du secondaire se maintiennent (scénario A1), les effectifs à scolariser dans ce cycle pour l'ensemble des 26¹⁶ pays concernés passeraient de 7,8 millions en 2005 à 13,5 millions en 2015. En supposant une augmentation progressive de la transition entre les deux cycles d'enseignement avec un objectif de 100% en 2015, et en maintenant par ailleurs constantes les valeurs du taux de rétention et de la proportion de redoublants à leur niveau de 2005 (scénario B1), le nombre d'élèves à scolariser dans le cycle passerait à 21,3 millions, soit une multiplication par un facteur de 2,7 contre un facteur de 1,7 dans le premier scénario. Ce facteur multiplicatif passerait à 3,0 dans le cas du scénario C1, c'est-à-dire en cas d'une amélioration de la rétention (en moyenne au moins 80% des élèves accédant en 1^{ère} année du cycle arrivent en dernière année) et d'une réduction des redoublants (au plus 10% de redoublants par pays). Les effectifs à scolariser dans ce dernier scénario s'établiraient à 23,6 millions pour l'ensemble des 26 pays à l'horizon 2015.

Dans le second cycle du secondaire, suivant les différents scénarios dérivés des trois hypothèses de développement du premier cycle, les effectifs à scolariser passeraient de 2,4 millions en 2005 à respectivement 4,1 millions (statu quo dans les 2 cycles), 6,6 millions (transition à 100% dans le 1^{er} cycle, statu quo sur la rétention et le redoublement dans le 1^{er} cycle et sur tous les paramètres du 2nd cycle) et 9,1 millions (dans le cas d'une transition à 100% en 2015 entre le primaire et le secondaire et d'une amélioration sensible de l'efficacité interne des deux cycles du secondaire). Cette dernière hypothèse suppose une augmentation de la rétention (au moins 80% des élèves accédant en 1^{ère} année du cycle arrivent en dernière année) et une diminution de la proportion des redoublements (au plus 10% de redoublants par cycle) dans les deux cycles.

15 L'année 2020 est retenue pour l'achèvement universel du premier cycle du secondaire dans la mesure où la SPU est prévue pour 2015, la transition primaire secondaire fixée à 100% à la même date et qu'il faut quelques années (au minimum la durée du cycle) aux nouveaux entrants dans le cycle pour l'achever.

16 Selon les projections effectuées dans le chapitre 2 seuls le Cameroun et Madagascar atteindront la SPU en 2015 parmi les 29 pays concernés par l'étude. La Sierra Leone n'est pas non plus prise en compte dans ces premières simulations.

Tableau 6.3 : Coefficient multiplicatif des effectifs du secondaire en 2015 par groupe de pays selon trois scénarios de référence dans une optique de non atteinte de la SPU

	Effectifs scolarisés au secondaire en 2005 ou années proches (en milliers)		Facteur multiplicatif des effectifs à scolariser au secondaire					
	1 ^{er} cycle	2 nd cycle	1 ^{er} cycle			2 nd cycle		
			A1	B1	C1	A2	B2	C2
Groupe 1 (2 pays)	1 114	138	1,7	4,5	5,1	1,7	4,4	6,4
Groupe 2 (17 pays) ^a	4 165	1 024	1,9	2,8	3,2	1,8	2,8	4,0
Groupe 3 (5 pays) ^b	1 640	555	1,6	2,2	2,4	1,7	2,5	3,0
Groupe 4 (2 pays)	890	677	1,1	1,3	1,2	1,1	1,4	1,3
Ensemble (26 pays)	7 810	2 395	1,7	2,7	3,0	1,7	2,7	3,8

- Groupe 1 : 11 années de scolarisation (primaire + 1^{er} cycle du secondaire)
- Groupe 2 : 10 années de scolarisation (primaire + 1^{er} cycle du secondaire)
- Groupe 3 : 9 années de scolarisation (primaire + 1^{er} cycle du secondaire)
- Groupe 4 : 8 années de scolarisation au Soudan et 7 années en Erythrée

a) Hors Cameroun, pays qui d'après les projections atteindra la SPU en 2015.

b) Hors Madagascar, pays qui d'après les projections atteindra la SPU en 2015 et hors Sierra Leone du fait de fluctuations dans les données de base

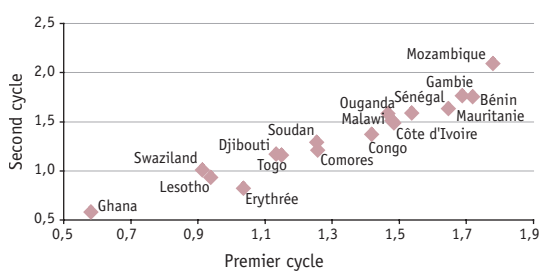
Source : Calculs des auteurs sur la base de données d'analyses sectorielles, de l'ISU et des données de population de la division de population des Nations Unies.

Au niveau des pays (cf. annexe 6.1), on observe une grande variabilité des rythmes de croissance suivant les différents scénarios envisagés. Même dans l'hypothèse où la SPU ne serait pas atteinte, à taux de transition constant et en supposant constante la valeur des paramètres clés des deux cycles sur toute la période, 9 des 26 pays (graphique 6.2) du groupe vont devoir multiplier au moins par deux leur offre scolaire dans le secondaire d'ici 2015 afin de répondre à la demande scolaire dans le cycle d'enseignement. Le Burkina Faso, le Niger et le Tchad devront plus que tripler leur offre scolaire. Sachant qu'en moyenne, les conditions de scolarisation en termes de places offertes et d'encadrement des élèves ne sont pas très satisfaisantes actuellement, ce résultat constitue un élément important à prendre en compte dans la réflexion sur les possibilités d'expansion du cycle. Toujours dans le cadre de ce scénario, le Ghana, le Lesotho et le Swaziland affichent les plus faibles augmentations (coefficient multiplicatif inférieur à 1) en raison d'une diminution du nombre d'élèves achevant le cycle primaire et donc de celui à scolariser dans le secondaire par rapport à 2005. Cette diminution est le résultat pour le Ghana d'une estimation à la baisse du taux d'achèvement du primaire en 2015 par rapport à sa valeur de 2005 (cf. chapitre 2) et, pour le Lesotho et le Swaziland, d'un début de transition démographique alors que les taux d'achèvement anticipés sont supérieurs à leur niveau de 2005.

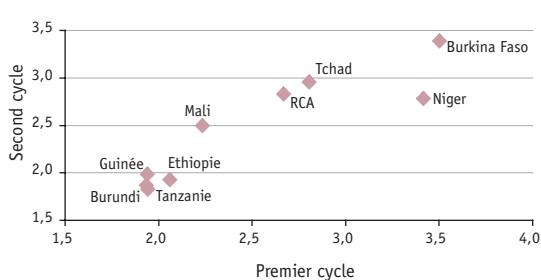


© UNESCO BREDIA - By Reg'

Graphique 6.1 : Facteur multiplicatif du nombre d'élèves à scolariser dans le secondaire inférieur à 2 selon une hypothèse de non atteinte de la SPU et de statu quo sur les paramètres du secondaire.



Graphique 6.2 : Facteur multiplicatif du nombre d'élèves à scolariser dans le secondaire supérieur à 2 selon une hypothèse de non atteinte de la SPU et de statu quo sur les paramètres du secondaire.



Source : Calculs des auteurs à partir de données d'analyses sectorielles et de l'ISU

Une scolarisation universelle de neuf ou dix années à l'horizon 2020 impliquerait de multiplier en moyenne par 6, d'ici cette échéance, l'offre scolaire au 1^{er} cycle du secondaire dans les 29 pays.

Dans l'hypothèse de la réalisation de la SPU en 2015, du maintien des valeurs du taux de transition entre le primaire et le secondaire, et des valeurs du taux de rétention et de la proportion des redoublants à leur valeur de 2005, les effectifs à scolariser dans le 1^{er} cycle du secondaire pour l'ensemble des 29 pays passeraient de 9,1 millions en 2005 à 25,0 millions en 2015 soit un facteur multiplicatif de 2,8. En augmentant ensuite de façon progressive la transition entre le primaire et le 1^{er} cycle du secondaire pour atteindre 100% en 2015, et en maintenant toujours constantes les valeurs du taux de rétention et de la proportion des redoublants, le nombre d'élèves à scolariser dans le cycle serait alors de 38,8 millions, ce qui impliquerait en moyenne plus qu'un quadruplement de l'offre actuelle. Enfin, le nombre d'élèves à scolariser dans le cycle est estimé à 52,6 millions dans l'hypothèse de la réalisation d'une éducation universelle de neuf ou dix années en 2020. Ce dernier scénario impliquerait en moyenne au niveau de l'ensemble des pays une multiplication par 6 de l'effectif du cycle d'ici 2020.

En tenant compte de la spécificité des différents groupes, dans l'hypothèse d'un achèvement universel du 1^{er} cycle du secondaire, la croissance du nombre d'élèves à scolariser dans le cycle par rapport à 2005 varierait en moyenne d'un facteur 5 (pour une scolarisation de neuf ou dix années) à environ 9 (pour onze années de scolarisation universelle). Au niveau des pays, ce facteur multiplicatif va de 1,6 au Swaziland à 17,3 au Niger.

Les pays qui seraient confrontés à une augmentation spectaculaire de leurs effectifs selon une telle hypothèse (cf. graphique 6.4) portaient en 2005 d'un niveau assez faible d'achèvement du cycle primaire. En dehors du Bénin, du Sénégal, de l'Ouganda et de la Tanzanie, moins d'un enfant sur deux achevait le cycle primaire dans ces pays en 2005. Le Burkina Faso (31% de TAP en 2005), le Burundi (36%), la République centrafricaine (31%), le Tchad (35%) et le Niger (28%) devraient scolariser en moyenne dix fois plus d'élèves en 2020 qu'en 2005 afin d'assurer un secondaire universel à leur population. À l'inverse, des pays comme le Swaziland, le Ghana, la Gambie, le Lesotho et le Togo auront moins d'efforts à fournir pour assurer un 1^{er} cycle universel à leur population, dans la mesure où celui-ci correspond à un besoin compris entre deux et trois fois le nombre de places offertes aujourd'hui dans le cycle d'enseignement.

Tableau 6.4 : Coefficient multiplicatif des effectifs du secondaire en 2015 et 2020 par groupe de pays selon trois scénarios de référence dans une optique de l'atteinte de la SPU

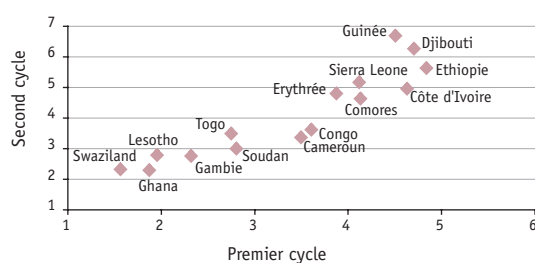
	Effectifs scolarisés au secondaire en 2005 ou année proche (en milliers)		Facteur multiplicatif des effectifs à scolariser au secondaire					
	1 ^{er} cycle	2 nd cycle	1 ^{er} cycle			2 nd cycle		
			A1	B1	C1	A2	B2	C2
Groupe 1 (2 pays)	1 114	138	2,3	6,0	8,6	2,3	5,9	11,6
Groupe 2 (18 pays)	3 065	955	2,2	3,5	4,6	2,2	3,5	5,9
Groupe 3 (7 pays)	2 282	707	2,5	3,7	4,9	2,6	4,0	7,0
Groupe 4 (2 pays)	890	677	2,5	2,9	3,3	2,3	3,0	3,9
Ensemble (29 pays)	9 087	2 774	2,8	4,3	5,8	2,7	4,3	8,0

Source : Calculs des auteurs à partir de données d'analyses sectorielles et de l'ISU et des données de population de la division de population des NU

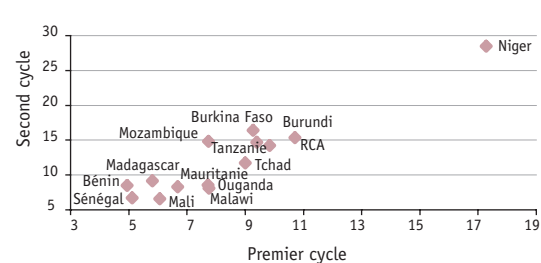
Au niveau du 2nd cycle du secondaire, suivant les scénarios A2 (statu quo) et B2 (amélioration de l'efficacité interne du cycle), eux-mêmes dérivés des scénarios A1 et B1, les besoins en nombre de places, par rapport à ce qui est disponible aujourd'hui dans le cycle, devraient être respectivement multipliés en moyenne par 2,8 et 4,3. Par contre dans l'anticipation d'un achèvement universel du 1^{er} cycle et dans l'hypothèse d'une amélioration de l'efficacité interne du 2nd cycle et d'un maintien de la transition entre les deux cycles, il faudrait scolariser en moyenne 8 fois plus d'élèves en 2020 qu'en 2005. Ce dernier scénario impliquerait de scolariser en moyenne 22,2 millions d'élèves en 2020 dans le cycle contre 2,8 millions en 2005.

Pour certains pays, en particulier ceux présentés sur le graphique 6.4, l'ampleur des rythmes d'expansion met en avant les difficultés auxquelles vont faire face les pays pour soutenir physiquement cette expansion (construction de salles de classe équipées, recrutement et formation des enseignants) même dans des situations de disponibilité de ressources financières.

Graphique 6.3 : Facteur multiplicatif du nombre d'élèves à scolariser inférieur à 5 dans le secondaire selon une hypothèse de la réalisation d'une éducation universelle de neuf ou dix années



Graphique 6.4 : Facteur multiplicatif du nombre d'élèves à scolariser supérieur à 5 dans le secondaire selon une hypothèse de la réalisation d'une éducation universelle de neuf ou dix années



Source : Calculs des auteurs à partir de données d'analyses sectorielles et de l'ISU

1.3. De tels rythmes d'expansions auront d'importantes conséquences financières

Les études antérieures¹⁷ sont toutes arrivées à la conclusion que les modes actuels d'organisation et de fourniture des services éducatifs dans le secteur public dans les deux cycles du secondaire ne permettraient pas d'augmenter significativement la scolarisation dans le cycle. Ces conclusions faites dans une hypothèse de réalisation de la SPU à l'horizon 2015, reprises par Amelewonou et Brossard (2005) et par la Banque mondiale (SEIA 2007) font aujourd'hui l'unanimité aussi bien au niveau des pays que des partenaires techniques et financiers. La traduction financière des scénarios présentés au point précédent confirme à nouveau ces résultats.

Les scénarios A2 (hypothèse de non achèvement universel et statu quo sur les paramètres des deux cycles du secondaire) et C2 (achèvement universel du 1er cycle, maintien de la transition entre les deux cycles d'enseignement et amélioration de l'efficacité interne du 2nd cycle secondaire) sont retenus pour estimer les dépenses courantes pour chacun des cycles. Sont concernés par cette estimation seulement 17 pays pour lesquels sont disponibles des données récentes sur la part des dépenses courantes de l'éducation dans les ressources de l'Etat et sur les dépenses publiques par élève (coûts unitaires) dans l'enseignement public pour les deux cycles du secondaire. Les dépenses courantes estimées pour chacun des cycles sont exprimées en pourcentage des dépenses publiques courantes susceptibles d'être mobilisées pour le secteur.

Ici également, plusieurs scénarios peuvent être explorés sur la base des évolutions possibles :

- i) des agrégats macroéconomiques (PIB et ressources propres de l'Etat)
- ii) de la part des dépenses courantes d'éducation dans les ressources propres de l'Etat et du secondaire dans les dépenses courantes du secteur de l'éducation
- iii) des modes d'organisation, de financement et de fourniture des services éducatifs (dépense publique par élève du secteur public, proportion des élèves scolarisés dans l'enseignement privé, etc.).

Les hypothèses concernant l'évolution des agrégats macroéconomiques sont issues d'un cadrage macroéconomique réalisé pour chacun des pays concernés, avec les hypothèses suivantes. Suivant les pays, le taux d'accroissement moyen annuel du PIB se situe entre 4 et 6% sur toute la période ; quant aux ressources internes de l'Etat, elles connaissent une amélioration ou sont maintenues constantes par rapport à leur valeur de 2005. La part de l'éducation dans les ressources de l'Etat est fixée à 20% à l'horizon 2015 pour les pays allouant moins que cette valeur en 2005 et maintenue à la valeur actuelle dans le cas contraire. Quant aux dépenses par élève et à la proportion des élèves scolarisés dans le secteur privé¹⁸, leurs valeurs respectives dans les deux cycles d'enseignement sont également maintenues identiques à leurs valeurs de 2005. L'absence d'un cadre de référence comme dans le primaire (cadre indicatif de l'initiative Fast Track) limite la possibilité de proposer ici des coûts unitaires qui pourraient être liés à une situation jugée optimale par pays¹⁹, même si Mingat (2004) et Amelewonou et Brossard (2005) ont proposé des évolutions possibles pour les coûts unitaires de formation. Par ailleurs, dans l'hypothèse où les pays souhaiteraient améliorer davantage la qualité de l'enseignement dans le 2nd cycle (afin de préparer les élèves à un enseignement supérieur de qualité) en améliorant les filières scientifiques et technologiques, il n'est pas exclu que des coûts supplémentaires s'ajoutent pour la remise à niveau du système et des équipements nécessaires (laboratoires, équipements informatiques...). La recherche de scénarios entraînant une réduction ou une augmentation des dépenses par élève peut être multipliée à l'infini mais ce travail d'identification d'objectifs quantitatif et qualitatif doit se faire avant tout au niveau national sur la base d'un dialogue visant à définir ce qui est souhaitable socialement et réaliste financièrement pour le pays.

17 Voir Lewin (2006), Mingat (2004) et Caillods (2001).

18 Concrètement, il aurait fallu réduire cette proportion dans la mesure où l'extension de l'enseignement secondaire se fera par l'extension de l'offre en milieu rural, milieu où les parents n'ont pas les moyens de scolariser leurs enfants dans des structures privées.

19 La Banque mondiale et l'Agence française de développement sont en train de mener en commun des travaux devant aboutir à la mise en place d'un cadre de référence dans le secondaire.

Tableau 6.5 : Dépenses courantes du secondaire en pourcentage des ressources disponibles pour l'éducation suivant deux scénarios

Pays	Coûts unitaires actuels (% du PIB/tête)		Non atteinte de la SPU et statu quo sur tous les paramètres du secondaire			Achèvement universel du 1 ^{er} cycle secondaire en 2020, maintien de la transition entre les deux cycles et amélioration de l'efficacité interne du 2 nd cycle		
	1 ^{er} cycle	2 nd cycle	1 ^{er} cycle	2 nd cycle	Ensemble	1 ^{er} cycle	2 nd cycle	Ensemble
Bénin	16	56	22%	19%	41%	52%	74%	125%
Burkina Faso	39	84	80%	34%	114%	165%	129%	295%
Burundi	60	96	317%	98%	415%	1404%	671%	2074%
Cameroun ^a	32	-	-	-	43%	47%	20%	66%
RCA	11	37	25%	27%	52%	122%	175%	298%
Tchad	27	36	76%	38%	114%	195%	121%	315%
Congo	11	37	15%	13%	28%	35%	31%	66%
Côte d'Ivoire	35	72	14%	9%	23%	33%	24%	58%
Ethiopie	28	47	143%	28%	171%	264%	65%	329%
Guinée	13	18	42%	19%	61%	70%	46%	116%
Madagascar	27	64	85%	43%	128%	164%	126%	290%
Mali	36	124	64%	42%	106%	139%	99%	238%
Mauritanie	40	34	30%	16%	46%	95%	62%	156%
Niger	49	157	143%	52%	194%	588%	430%	1018%
Sénégal	15	70	11%	16%	27%	26%	47%	72%
Sierra Leone	27	29	95%	28%	122%	140%	53%	193%
Togo ^b	22	34	-	-	-	111%	52%	164%

a) Non concerné pas cette simulation

b) Chiffres non présentés pour cause de diminution des effectifs du secondaire consécutive à une diminution du taux d'achèvement du primaire selon les projections du chapitre 2
Source : Calculs des auteurs à partir de données d'analyses sectorielles

Quelle que soit la configuration envisagée pour le développement du secondaire, les résultats des estimations montrent que la charge financière qu'il conviendrait d'assurer dans chacun des pays dépasse largement ce qui est soutenable avec des financements publics.



© UNESCO BREDA - By Reg'

2. Le cas de l'enseignement supérieur

Le chapitre 3 a montré que l'enseignement supérieur, tout comme l'enseignement secondaire, connaît une expansion remarquable en Afrique. Il paraît vraisemblable que du fait de l'expansion de l'enseignement secondaire telle qu'on peut l'anticiper moyennant différentes hypothèses (cf. section précédente), le nombre de candidats potentiels à une inscription dans l'enseignement supérieur augmentera considérablement dans la prochaine décennie.

Cette section, qui comprend trois parties, commence par un examen de l'expansion quantitative actuelle de l'enseignement supérieur africain et, sur la base des tendances observées, propose une estimation du nombre d'étudiants à l'horizon 2015. La deuxième section en examine les implications pour les finances publiques compte tenu des modes d'organisation actuels et de fourniture des services d'enseignement. Enfin, la dernière aborde la soutenabilité des rythmes d'expansion actuels, sur les plans physique et logistique (augmentation de la capacité d'accueil des structures de formation, déconcentration des établissements existants, recrutement et formation des enseignants, etc.).

2.1. La demande pour l'enseignement supérieur africain est croissante et pourrait continuer de croître

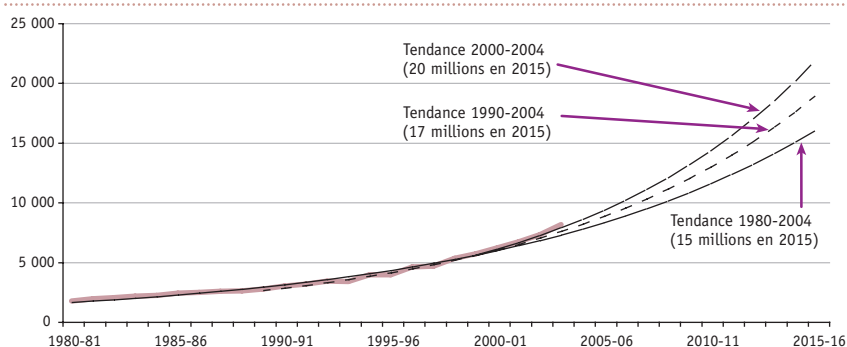
Au niveau du continent, le nombre d'étudiants dans l'enseignement supérieur est passé de 5,6 à 8,0 millions entre 2000 et 2004, soit un accroissement annuel moyen de 9,5%, contre seulement 7,8% par an entre 1990 et 2000 (l'enseignement supérieur africain ne comptait que 2,6 millions d'étudiants en 1990). Ainsi, on assiste clairement à une sensible élévation de la demande pour l'enseignement supérieur, à laquelle les dispositifs d'enseignement ont jusqu'alors répondu en « absorbant » chaque année un nombre croissant d'étudiants. Cela dit, bien que plus important dans la période récente, le rythme d'expansion de l'enseignement supérieur n'a pas été homogène dans tous les pays. Entre 2000 et 2004, il a varié, de 3 à plus de 15% par an selon les pays. C'est sur la base de ces conditions initiales, à l'évidence spécifiques à chacun des pays du continent, qu'on peut envisager les perspectives d'évolution de la demande d'enseignement supérieur en Afrique pour les 10 ou 15 prochaines années.

A l'instar des simulations proposées pour l'enseignement secondaire dans la section précédente, plusieurs « modèles » d'expansion des dispositifs d'enseignement supérieur peuvent être envisagés. Une option consisterait à tenir plus ou moins compte, pour chaque pays, de facteurs techniques, économiques, financiers et politiques susceptibles de favoriser ou de contraindre l'expansion quantitative de l'enseignement supérieur. On sait par exemple que dans un contexte donné, la demande de main d'œuvre hautement qualifiée (et donc la demande de diplômés du supérieur) augmente à mesure que l'économie se développe et se diversifie. C'est ainsi qu'ont été créés des modèles de planification des ressources humaines sur la base des perspectives de développement au niveau national et des besoins nécessaires en main d'œuvre qualifiée et non qualifiée.

Une autre option serait de simuler l'évolution future du nombre d'étudiants sur la base des dynamiques en cours dans les dispositifs d'enseignement tant au niveau du second cycle du secondaire (nombre d'inscrits en dernière année du cycle, nombre de bacheliers) qu'à celui de l'enseignement supérieur proprement dit (taux d'accès à l'enseignement supérieur, nombre d'étudiants, nombre de sortants, etc.). Une telle approche suppose connus, dans l'articulation entre le second cycle du secondaire et l'enseignement supérieur, deux paramètres clés qui ne sont cependant disponibles que pour très peu de pays de la région : le taux de transition vers l'enseignement supérieur et le nombre de sortants de l'enseignement supérieur (ou de manière complémentaire, le taux de survie dans l'enseignement supérieur).

En l'absence de ces données, il est néanmoins possible d'avoir comme référence pour les projections les rythmes de croissance des effectifs du supérieur observés dans la période actuelle ou dans un passé récent. En procédant ainsi, trois projections de la demande pour l'enseignement supérieur en 2015 ont été réalisées. Elles ont été conduites séparément pour chaque pays (pour tenir compte de leurs conditions initiales) puis agrégées pour l'ensemble des pays.

Graphique 6.5 : Nombre d'étudiants dans l'enseignement supérieur africain entre 1980 et 2004 en milliers, et projections en 2015 selon trois scénarios



Source : Calculs à partir des données d'analyses sectorielles, de l'ISU et de la Banque mondiale

La première, qui se fonde sur une hypothèse de faible croissance des effectifs, celle observée en moyenne au cours des 25 dernières années (entre 1980 et 2004), suggère qu'environ 15 millions d'étudiants potentiels frapperont aux portes de l'enseignement supérieur en Afrique en 2015. Ce chiffre est cependant sous-estimé puisqu'il ne tient pas compte de l'augmentation du rythme de croissance des effectifs depuis 1990. La seconde projection se fonde alors sur les tendances observées depuis 1990, mais sous-estime aussi la demande potentielle dans la mesure où on sait que le nombre effectif d'étudiants a en fait plus progressé depuis 2000 qu'entre 1990 et 2005. La dernière projection se fonde sur les rythmes d'expansion les plus récents (depuis l'année 2000) observés dans les pays. Elle a sans doute une forte probabilité de se rapprocher de la « demande potentielle » pour l'enseignement supérieur en 2015. C'est pourquoi elle retiendra notre attention par la suite. Cette projection suggère que si l'expansion de l'enseignement supérieur se poursuit au rythme actuel, le nombre d'étudiants fera plus que doubler (multiplication par un facteur 2,5) entre 2004 et 2015. Autrement dit, dans de telles conditions, **environ 20 millions d'étudiants pourraient frapper aux portes de l'enseignement supérieur en Afrique en 2015** (dont 9,4 millions dans les pays les plus pauvres²⁰ de la région), contre environ 8 millions effectivement scolarisés en 2004 (dont 3,1 millions dans les pays les plus pauvres).

La situation moyenne découlant de la dernière projection est très différenciée d'un pays à un autre. Dans la moitié des pays pour lesquels des projections ont été effectuées, on anticipe des rythmes de croissance de la demande potentielle largement au-delà des tendances anticipées en moyenne pour l'ensemble du continent. Ainsi, sur les 50 pays pour lesquels des projections ont été effectuées, le graphique 6.6 indique, en 2015, un besoin de places dans l'enseignement supérieur proche du double des places offertes actuellement dans 20 pays. On y retrouve certains des pays à grande population estudiantine (Algérie, Afrique du sud, Maroc, Libye) mais aussi des pays avec une population moins importante dont certains ont pris des mesures pour réguler l'accès à leur enseignement supérieur (cas du Niger) ou, avec un enseignement supérieur encore embryonnaire, subventionnent une part importante de leurs étudiants à l'étranger (cas de la Guinée-Bissau notamment).

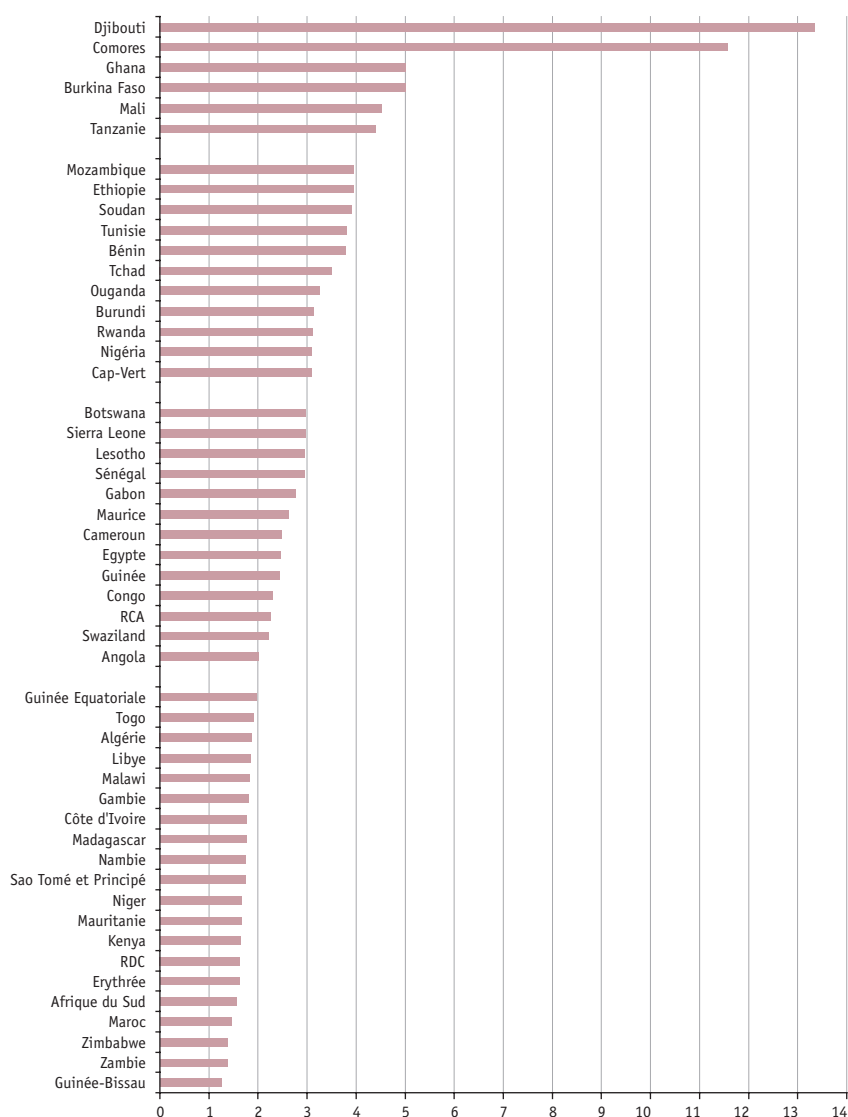
²⁰ Le classement des pays selon leur niveau de revenu est celui utilisé dans une publication récente de la Banque mondiale (voir Banque mondiale, 2005b).

Pour 13 pays, on estime un besoin compris entre 2 et 3 fois le nombre de places actuel tandis que pour les 17 pays restants, la demande potentielle pour l'enseignement supérieur devrait être encore plus forte si les tendances actuelles devaient se poursuivre : le nombre d'étudiants

en 2015 pourrait être 3 fois plus élevé qu'il ne l'est aujourd'hui. Pour ces pays, si les rythmes de croissance actuels venaient à se maintenir, cette évolution conduirait à une véritable « explosion » de la demande sociale pour l'enseignement supérieur.

Les pays devront anticiper les conséquences de cette forte augmentation de la demande pour l'enseignement supérieur quant au fonctionnement interne des systèmes éducatifs au niveau supérieur (capacité d'accueil, conditions d'enseignement et d'encadrement des étudiants, qualité de l'enseignement), à leur efficacité externe (adéquation aux besoins du marché de l'emploi) ainsi qu'à leur financement, pour ne citer que ces trois aspects²¹. Dans la mesure où l'Etat est le principal pourvoyeur des services d'enseignement supérieur (donc le principal financeur de l'enseignement et de la recherche) dans la plupart des pays de la région, seules les conséquences physiques et financières d'une telle expansion pour les finances publiques nationales sont analysées ici.

Graphique 6.6 : Facteur d'augmentation du nombre d'étudiants dans l'enseignement supérieur africain entre 2004 et 2015, compte tenu des rythmes d'expansion actuels (simulations)



Source : Annexe 6.3

21 La question relative à la pertinence économique et sociale de cette expansion future fera l'objet du chapitre 7.

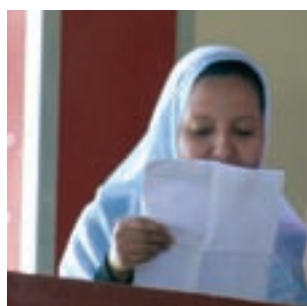
2.2. Les rythmes d'expansion actuels ne seront pas soutenables financièrement dans de nombreux pays

Pour proposer une évaluation sommaire de la viabilité financière des perspectives d'expansion de l'enseignement supérieur en Afrique, des simulations ont été réalisées. La démarche est la même que celle utilisée par Brossard et Foko (2007) qui ont effectué un travail de nature similaire sur les pays d'Afrique francophone. Cette démarche repose globalement sur des hypothèses relatives d'une part aux ressources publiques nationales susceptibles d'être mobilisées en faveur de l'enseignement supérieur et d'autre part, aux coûts totaux (de fonctionnement et d'investissement) nécessaires à l'expansion des systèmes. Des hypothèses peuvent également être faites sur le volume de l'aide internationale en faveur de l'enseignement supérieur, les politiques d'aide pour des étudiants subventionnés à l'étranger, ainsi que les subventions accordées au secteur privé d'enseignement. Des indications factuelles, pour l'année la plus récente, sont rassemblées dans le tableau 6.6.

2.2.1. Un aperçu de la structure actuelle de financement

La question de la viabilité financière des projets d'expansion du sous-secteur (cela est valable pour les autres niveaux d'enseignement) prend du sens si on raisonne sur la base des ressources publiques générées localement (ressources publiques hors dons). La recherche de la soutenabilité financière du développement de l'enseignement supérieur doit concerner l'ensemble des pays africains (compte tenu des dynamiques quantitatives anticipées précédemment) mais elle est surtout cruciale pour les pays les plus pauvres dans la mesure où ils ont une base fiscale plus étroite et, par conséquent, des ressources publiques plus contraintes. Dans ces pays, les recettes publiques ne représentaient que 16% du PIB en moyenne dans la période récente, contre 28% dans les pays africains à revenu moyen (tableau 6.6). Cet indicateur est très contingent du potentiel fiscal et des performances macroéconomiques nationales.

Outre cette base fiscale, les ressources publiques allouées à l'enseignement supérieur varient en fonction de la priorité accordée à l'éducation dans les arbitrages budgétaires et au sein de l'éducation dans la priorité accordée à l'enseignement supérieur. Dans les pays africains à faibles revenus, le secteur de l'éducation a bénéficié d'environ 18% des recettes publiques dans les années les plus récentes (un chiffre qui varie de 5 à 30% selon les pays) et l'enseignement supérieur de 22% des dépenses publiques courantes d'éducation (selon les pays, ce chiffre varie de moins de 10 à plus de 30%).



© UNESCO BREDA - Mario Bels

Tableau 6.6 : Paramètres affectant la mobilisation des ressources publiques et les dépenses courantes pour l'enseignement supérieur, pays africains, année 2004 ou proche

	Afrique	Pays africains à revenu moyen	Pays africains à faibles revenus		
			Moyenne	Intervalle de variation	Nombre de pays
Recettes du Gouvernement (dons exclus) en % du PIB	21,7	28,3	16,4 ^a	8 - 26 ^a	33 ^a
Dépenses publiques courantes d'éducation en % des recettes publiques ^b	17,7	15,5	18,4	5 - 34	37
Dépenses courantes pour l'enseignement supérieur en % des dépenses publiques courantes d'éducation	21,3	20,0	21,7	8 - 40	33
Dépenses publiques par étudiant du supérieur public en % du PIB par habitant	305	99	374	57 - 1 489	30
Part des étudiants dans les établissements publics (%)	73	58	79	57 - 96	26
Nombre d'étudiants pour 100 000 habitants ^b	911	2 278	486	34 - 1 040	38

Note : a/ Ne tiennent pas compte du Congo, du Nigeria, du Lesotho et de l'Angola dans lesquels la part des recettes du publiques dans le PIB est exceptionnellement élevée (de l'ordre de 40%). La moyenne serait de 19,3% en tenant compte de ces pays. b/ Moyenne pondérée.
Sources : Calculs à partir des données de l'ISU, de la Banque mondiale, d'analyses sectorielles et du Pôle de Dakar

Exprimées en pourcentage du PIB, les dépenses publiques courantes pour l'enseignement supérieur s'échelonnent entre 0,3 et 1,2% dans les pays à faibles revenus d'Afrique²², pour une moyenne de 0,72%. Cette grande variation (d'un facteur 1 à 4) entre les pays trouve sa source dans les différences dans la dépense publique par étudiant et le nombre d'étudiants dans les établissements publics. Dans la situation actuelle, la dépense publique par étudiant est estimée à environ 3,7 fois le PIB par habitant en moyenne dans les pays africains à faibles revenus, mais varie de moins d'une fois le PIB par habitant au Cameroun ou en RDC, à plus de 7 fois le PIB par habitant dans des pays comme le Rwanda, le Burundi, le Mozambique, l'Ethiopie ou encore le Malawi. On estime enfin qu'environ 20% des étudiants de ces pays étaient inscrits dans des établissements privés en 2004, pour une fourchette qui s'étend de 4 à 43% selon les pays.

2.2.2. L'expansion de l'enseignement supérieur africain au rythme et aux coûts actuels sera difficilement soutenable dans de nombreux pays, ce qui appelle des réformes urgentes pour préserver la qualité des services

Quatre scénarios ont été testés pour évaluer la soutenabilité financière de l'expansion de l'enseignement supérieur en Afrique au rythme et aux coûts actuels. **Ils reposent donc tous sur l'hypothèse selon laquelle les dispositifs d'enseignement répondront favorablement à la demande potentielle qui a été estimée précédemment** (la troisième projection). Sous cette hypothèse, il est ici question de savoir si les ressources budgétaires publiques pour l'enseignement supérieur couvriront les besoins de financement induits, compte tenu des modes d'organisation actuels des services d'enseignement (filiales offertes, rôle de l'enseignement à distance et importance de l'offre privée d'enseignement, etc.), des conditions moyennes d'enseignement offertes aux étudiants et aux enseignants et de la qualité des services offerts (accès aux ressources documentaires, disponibilités de ressources pour la recherche et la formation continue des enseignants, etc.).

Si l'hypothèse concernant la demande potentielle d'éducation n'est pas remise en cause à ce niveau de l'analyse, il reste possible d'**envisager plusieurs hypothèses quant à l'effort budgétaire public pour le secteur de l'éducation en général et celui de**

²² La situation du Lesotho est cependant particulière, avec un niveau de dépenses courantes pour l'enseignement supérieur à 3,9% du PIB (10,7% pour l'ensemble du secteur de l'éducation) qui tient à un niveau élevé de recettes publiques ainsi qu'à une priorité publique élevée pour l'éducation et pour l'enseignement supérieur.

l'enseignement supérieur en particulier et/ou les modes de fourniture des services dans l'enseignement supérieur (par exemple, la part de l'offre privée) et le niveau de la dépense publique moyenne par étudiant. Seules des hypothèses relatives à l'effort budgétaire public pour l'éducation et l'enseignement supérieur ont été considérées. Autrement dit, il a été supposé un maintien, à leur niveau actuel, du niveau de la dépense publique par étudiant en proportion du PIB par habitant et de la part des étudiants dans le secteur privé²³.

En résumé, quatre scénarios de financement ont été simulés (cf. encadré 6.2) mais se limitent aux 30 pays africains à faibles revenus pour lesquels des données financières suffisamment récentes (de l'année 2004 pour la majorité des pays) ont pu être mobilisées. Les résultats des quatre simulations figurent dans le tableau 6.7.

Encadré 6.2 : Les quatre scénarios illustratifs testés dans les simulations financières de l'expansion de l'enseignement supérieur

Le premier scénario simulé fait l'hypothèse qu'il n'y aura aucun changement de politiques tant dans la production des services éducatifs que dans la mobilisation des ressources publiques pour l'enseignement supérieur entre 2004 et 2015. **C'est le scénario de statu quo.**

Les trois autres scénarios introduisent des hypothèses alternatives de mobilisation de ressources publiques, tant au niveau macroéconomique qu'aux niveaux sectoriel et sous-sectoriel.

Dans le **scénario 2**, le taux de pression fiscale (recettes publiques propres en proportion du PIB) augmente progressivement²⁴.

Outre l'hypothèse concernant l'évolution du taux de pression fiscale, deux autres hypothèses affectant la priorité budgétaire pour l'éducation et, au sein de l'éducation, la priorité accordée à l'enseignement supérieur, ont été testées.

Dans le **scénario 3**, la part allouée à l'enseignement supérieur en 2015 a été modulée en tenant compte de (i) son niveau actuel (selon qu'elle est inférieure à 15% des dépenses publiques courantes d'éducation, comprise entre 15 et 25% ou supérieure à 25%) et (ii) du niveau d'avancement du pays vers la SPU (avec l'idée de tenir plus ou moins compte des besoins des niveaux post-primaires dont l'enseignement supérieur). Dans le cas où le Taux d'achèvement du cycle primaire est initialement inférieur à 75%, (i) si la part du supérieur dans les dépenses courantes d'éducation est supérieure à 25%, la cible de 25% est retenue; (ii) si elle est comprise entre 15 et 25%, la cible de 20% est retenue; si elle est inférieure à 15%, la cible de 15% est retenue. Pour les pays à TAP supérieur à 75%, (i) si la part du supérieur excède 25%, la cible de 25% est considérée, (ii) le niveau actuel a été maintenu s'il est compris entre 20 et 25%, (iii) la cible de 20% est considérée si cette part est initialement inférieure à 20%.

La priorité budgétaire publique pour l'éducation en 2015 a quant à elle été uniquement déterminée en fonction de son niveau actuel, avec l'idée que si une priorité actuellement faible pouvait raisonnablement être accrue, une priorité actuellement importante (part pour l'éducation supérieure à 25% des ressources publiques) pouvait être difficilement soutenable dans le temps, compte tenu des demandes concurrentes pour d'autres services publics.

Dans le **scénario 4**, la part budgétaire pour l'enseignement supérieur a été fixée de façon homogène à 20% pour tous les pays. En effet, le cadre indicatif de l'initiative Fast Track qui propose des arbitrages budgétaires permettant d'accélérer les tendances vers la SPU prévoit en moyenne 50% des dépenses courantes d'éducation pour le cycle primaire pour les pays en retard par rapport à la SPU, ce qui laisse 50% pour l'ensemble des autres cycles d'enseignement. Dans la mesure où les parts respectivement allouées au préscolaire et au secondaire (général et technique-professionnel) devraient au moins se maintenir, nous avons fait l'hypothèse que l'enseignement supérieur pourrait négocier au maximum une part égale à 20% des dépenses courantes d'éducation (valeur moyenne pour l'ensemble des pays en développement). Cette valeur est utilisée dans le scénario 4 même si dans certains pays (comme au Sénégal, au Congo, en RDC, au Lesotho et au Rwanda), la part budgétaire pour l'enseignement supérieur est actuellement bien supérieure à 25%, alors que dans d'autres, elle est plus réduite (Comores, Kenya, Niger, Cameroun), inférieure à 15%.

23 Le maintien de la dépense par étudiant en unités de PIB par habitant à son niveau actuel ne se traduit pas nécessairement par une baisse de la dépense effective par étudiant en unités monétaires constantes, dans la mesure où on anticipe pour la prochaine décennie de meilleures perspectives macroéconomiques qu'actuellement. Ainsi, si le PIB par habitant augmente, la dépense effective par étudiant sera accrue d'autant.

24 Vers 14% en 2015 s'il en est initialement inférieur, 16% s'il est initialement compris entre 14 et 16%, 18% s'il est initialement compris entre 16 et 18%, mais est maintenu à son niveau actuel s'il est déjà supérieur à 18%. Ces hypothèses ont été choisies suivant une approche similaire à celle utilisée pour le chiffrage du coût de la scolarisation primaire universelle par Bruns, Mingat et Rakotomalala (2003).

Tableau 6.7 : Besoin en financement sur les dépenses publiques courantes de l'enseignement supérieur en 2015 selon différents scénarios, pour 30 pays africains à faibles revenus

Scénario de politique	Couverture du supérieur en 2015 ^a	Dépense publique par étudiant en 2015	Mesures concernant le financement en 2015 ^b				Besoin en financement pour 2005-2015, millions de dollars des E.U. de 2004	
			Recettes publiques		Supérieur en % des dépenses courantes pour l'éducation	% des étudiants dans le privé	Total	Annuel moyen
			En % du PIB	% pour l'éducation				
Statut quo	Tendance	2004	2004	2004	2004	2004	6 416	583
Scénario 2	Tendance	2004	14-16-18	2004	2004	2004	6 131	557
Scénario 3	Tendance	2004	14-16-18	15-20-25	15-20-25 ^c	2004	5 664	515
Scénario 4	Tendance	2004	14-16-18	20	20	2004	5 663	515

Notes : Dans ce tableau, « 2004 » signifie « idem à la valeur de l'année 2004 ».

a/ Nombre d'étudiants pour 100 000 habitants. « Tendance » signifie que l'expansion de l'enseignement supérieur se poursuit au rythme actuel.

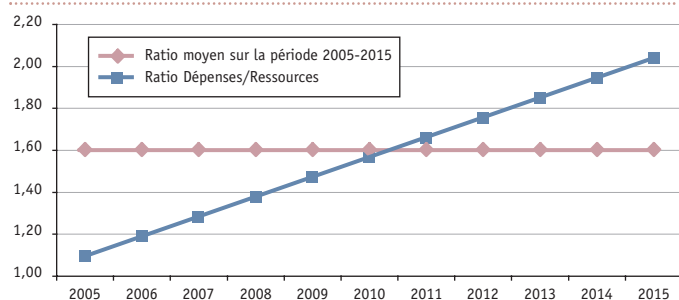
b/ Cf. encadré 6.2 pour plus de détails.

c/ Ce taux pour 2015 est calibré en fonction de son niveau actuel et du niveau d'avancement du pays vers la SPU.

Source : Calculs des auteurs

Ces simulations montrent que le maintien des rythmes d'expansion actuels représentera un énorme défi pour la plupart des pays. Le besoin en financement annuel moyen pour l'ensemble des 30 pays varie entre 515 et 583 millions de dollars des E.U. par an entre 2005 et 2015, selon les modalités de financement. Ce qui montre qu'à l'échelle des 30 pays, dans leur ensemble, les hypothèses alternatives concernant la mobilisation des ressources publiques pour l'enseignement supérieur ont une influence limitée sur le déficit de financement. Celui-ci ne baisse en effet que de 12% entre le scénario de statut quo (statut quo dans les arbitrages budgétaires, dans les modes d'organisation et de fourniture des services) et le scénario 4 (scénario alternatif de mobilisation des ressources qui essaie de « sécuriser » l'enveloppe budgétaire nécessaire à l'atteinte de la scolarisation primaire universelle dans les pays les plus en retard sur ce plan). Dans le scénario de statut quo, la forte augmentation du nombre d'étudiants conduirait à un niveau de dépenses courantes cumulées de 60% supérieur au volume des ressources publiques susceptibles d'être mobilisées pour l'enseignement supérieur. Mais comme on pouvait s'y attendre, le besoin en financement s'accroît progressivement, à mesure de l'expansion des systèmes : les dépenses courantes nécessaires excéderaient de 50% les ressources publiques mobilisables dès 2009 et de 75% dès 2012 (cf. graphique 6.7).

Graphique 6.7 : Evolution du rapport entre les dépenses courantes et les ressources publiques pour l'enseignement supérieur pour les 30 pays, scénario de statut quo, 2005-2015



Source : Calculs effectués par les auteurs



© UNESCO BREDIA - By Reg'

L'ampleur du besoin en financement incite à réfléchir à d'autres alternatives de financement et/ou à considérer d'autres modèles d'expansion. Les marges de manœuvres financières seront cependant étroites dans de nombreux pays. L'enseignement supérieur est en effet en concurrence avec les autres niveaux d'enseignement dans l'appropriation des ressources publiques et, dans certains d'entre eux, les besoins engendrés par les nécessaires progrès vers la scolarité primaire universelle conduiront à contenir, voire à réduire, la priorité relative pour l'enseignement supérieur dans les pays où celle-ci est relativement élevée. Cela dit, la priorité relative pour l'enseignement supérieur peut encore être augmentée dans certains pays (cas du scénario 3) mais le déficit de financement ne sera que faiblement réduit.

Ces résultats globaux se déclinent différemment selon les pays, comme le montrent les résultats présentés en annexe 6.3. En général, rares sont les pays qui pourront se satisfaire du statu quo et des rythmes d'expansion actuels²⁵. Cela suggère que **les pays devront engager des politiques très ambitieuses pour éviter une dégradation des conditions d'enseignement et de la qualité des services offerts dans leur enseignement supérieur.** Sans être exhaustif, cinq directions, complémentaires, pourraient être envisagées, bien qu'elles ne seront pas toutes discutées en détail dans ce chapitre. Elles concernent (i) la maîtrise des effectifs par une gestion quantitative des flux à l'entrée et dans les dispositifs d'enseignement, (ii) la maîtrise des coûts de production des services pour les ramener progressivement à des niveaux compatibles avec les possibilités financières globales des pays et sans incidences négatives sur la qualité des services offerts²⁶. Par ailleurs, (iii) l'intégration du secteur privé d'enseignement dans la stratégie globale de développement des systèmes (par le biais de diverses mesures incitatives sur des bases contractuelles, en échange d'un contrôle sur la qualité des services), (iv) le transfert d'une partie des coûts aux étudiants (financement des familles pour un service public de qualité) et (v) la mise en place de mesures incitatives autorisant les établissements publics à développer des activités génératrices de revenus constituent trois autres leviers qu'il convient d'explorer.

L'expérience internationale montre qu'il existe diverses possibilités, plus ou moins équitables, pour progresser dans ces différentes directions. Aucun de ces leviers n'est à privilégier (Brossard et Foko 2007, Gioan 2007) dans la mesure où ils n'ont ni la même incidence fiscale ni le même degré d'acceptabilité politique (Johnstone 2003).

2.3. La soutenabilité physique est aussi importante à considérer

Outre les besoins budgétaires pour le fonctionnement des structures, la forte augmentation du nombre d'étudiants nécessitera également la formation d'un nombre très élevé d'enseignants qualifiés et des investissements très importants. Concernant les besoins en enseignants, on estime que, sur la base d'un taux d'encadrement moyen constant d'un enseignant pour 23 étudiants (valeur moyenne pour un échantillon de 23 pays africains en 2003)²⁷, les besoins en enseignants devraient passer d'environ 56 000 à 142 000 entre 2004 et 2015 pour l'ensemble des 30 pays à faibles revenus pour lesquels les simulations financières ont été réalisées. Cela implique que dans ces pays, il faudrait recruter et former environ 103 000 nouveaux enseignants sur la période si l'on tient compte des départs à la retraite et autres défections estimés à 30% sur la période. Autrement dit, entre 2004 et 2015, il sera nécessaire de former deux fois plus d'enseignants qu'entre 1990 et 2004. Cela questionne sur la capacité réelle des Etats à recruter et à former autant d'enseignants, quand bien même les ressources financières nécessaires seraient disponibles.

Cette contrainte « physique » est en fait encore sous-estimée pour au moins deux raisons essentielles. La première est que les taux d'encadrement sont déjà, dans de nombreux pays,

25 Etant donné la contrainte dans la dimension financière, mais aussi, comme on le verra dans le chapitre 7, celle relative à la contrainte dans la dimension économique.

26 L'étude de Brossard et Foko (2007) a montré que l'enseignement supérieur africain est en moyenne assez onéreux et que dans de nombreux pays, notamment en Afrique francophone, la structure des dépenses est biaisée en faveur des dépenses sociales (dans certains pays, elles absorbent plus de 50% des budgets) laissant peu de ressources pour les dépenses académiques, pour la recherche et la formation des enseignants, dépenses pourtant cruciales pour la qualité.

27 cf. Brossard et Foko (2007).

défavorables à un enseignement de qualité. Par exemple, alors qu'on compte en moyenne 23 étudiants par enseignant dans les pays dont les données sont disponibles, on en compte environ 16 par enseignant dans les pays de l'OCDE (OCDE 2006). Dans certains pays, les taux d'encadrement atteignent des niveaux record ; c'est le cas notamment au Bénin, au Mali, au Sénégal et au Togo où ils sont supérieurs à 40.

Outre la question du nombre d'enseignants, se pose avec acuité et dans de nombreux pays celle des besoins en enseignants de rang magistral. Sur ces enseignants repose la responsabilité d'assurer le leadership académique et de répondre de la qualité de l'enseignement. Dans un contexte d'internationalisation de l'enseignement supérieur, cette qualité ainsi que l'efficacité de la recherche sont nécessaires pour contribuer à asseoir la position des pays dans la concurrence internationale (cf. encadré 6.3).

Encadré 6.3 : Les besoins en enseignants de rang magistral seront aussi importants

Dans de nombreux pays africains, les enseignants au niveau de l'enseignement supérieur ne sont pas toujours suffisamment qualifiés pour former des cadres de hauts niveaux pour un secteur public de qualité, un secteur privé compétitif, ou pour la relève des enseignants et la promotion de la recherche. A Madagascar et en RDC, par exemple, les enseignants titulaires du grade de professeur ou de professeur titulaire ne représentent que 17% du corps enseignant. Au Rwanda, à peine 25% du corps enseignant a soutenu une thèse de doctorat (environ la moitié a tout au plus le niveau maîtrise). Au Sénégal, dans les deux grandes universités publiques (Cheik Anta Diop à Dakar et Gaston Berger à Saint-Louis), à peine 10% des enseignants ont le grade de professeur. Au Gabon, le corps des « assistants » représente près des deux-tiers des enseignants du secteur public tandis que les enseignants de rang magistral (professeurs ou maîtres de conférence) n'en représentent que 12%. Au Bénin, dans la principale université publique du pays, l'université d'Abomey-Calavi avec 87% des étudiants du secteur public en 2006, les enseignants de rang magistral représentent environ 17% du corps enseignant, les maîtres assistants 18%, les assistants 49% et les autres catégories d'enseignant 16%. Il faut souligner que, de manière complémentaire, dans cette université, 38% des enseignants n'étaient pas titulaires d'un doctorat en 2004.

Source : *Brossard et Foko (2007), Mignot (2002), Coignard (2006).*

L'expansion des systèmes nécessitera aussi des investissements importants en vue d'augmenter la capacité d'accueil des établissements existants (salles de cours, bibliothèques, laboratoires, ateliers, amphithéâtres, ...) ou de les déconcentrer (construire et équiper des structures pédagogiques et administratives nouvelles). Le coût et l'ampleur de tels investissements ne doivent pas être négligés²⁸, particulièrement dans les pays où les capacités d'accueil sont aujourd'hui largement dépassées. En RDC, par exemple, le nombre d'étudiants des établissements publics de Kinshasa en 2000 (89 000) correspondait à plus du double de leur capacité théorique d'accueil (estimée à 40 000 places à cette date). Au Bénin, la capacité théorique d'accueil du campus universitaire d'Abomey-Calavi a été dépassée dès 1985 (il comptait 50% d'étudiants en plus), soit quinze années seulement après sa création (Coignard, 2006). En 2006, on y comptait entre 500 et 600 étudiants pour 100 places disponibles. La situation dans la deuxième université publique du pays, l'université de Parakou, était encore plus insatisfaisante, avec une capacité d'accueil inférieure au dixième du nombre total d'étudiants (400 places pour 5 300 étudiants).

²⁸ Les dépenses d'investissement n'ont pas été systématiquement prises en compte dans les simulations financières parce qu'elles n'étaient disponibles que pour quelques pays seulement.

3. Conclusion

Les résultats obtenus dans ce chapitre montrent que la forte augmentation de la demande potentielle d'éducation pour les niveaux d'enseignement post-primaires est source d'énormes défis physiques et financiers auxquels devraient faire face de nombreux pays de la région, notamment ceux parmi les plus pauvres et où on anticipe des progrès significatifs vers la SPU.

Les perspectives futures d'expansion des enseignements post-primaires sont fortes mais inégales selon les pays et peu soutenables financièrement

L'évolution croissante des effectifs des enseignements post-primaires a été réalisée jusqu'à présent dans la majorité des pays aux dépens des conditions d'enseignement.

Dans le secondaire, les résultats des différentes estimations montrent que les besoins sont tels que la plupart des pays étudiés ne pourront pas réaliser d'ici 2020 l'achèvement universel du premier cycle secondaire. Par exemple, dans les pays où l'offre actuelle devrait être multipliée par 10 pour satisfaire cet objectif dans des conditions de scolarisation présentes (même nombre d'élèves par classe), cela impliquerait de construire en moyenne chaque année 350 établissements de six classes au Burundi, 220 au Tchad, 80 en République Centrafricaine. S'ajoutent à ces besoins ceux relatifs au recrutement et à la formation des enseignants devant encadrer ces élèves. Même dans une hypothèse de non atteinte de la SPU

en 2015 et en faisant l'hypothèse que le taux de transition entre le primaire et le secondaire reste à sa valeur actuelle, ainsi que les valeurs de la rétention et du redoublement, les besoins seraient toujours considérables pour certains pays comme le Burkina Faso, le Niger, et le Tchad, qui auraient à scolariser trois fois plus d'élèves qu'ils n'en scolarisent aujourd'hui.

Dans le supérieur, la demande reste forte et croissante et les simulations réalisées montrent que les effectifs devront plus que doubler dans 30 des 50 pays pour lesquels les analyses ont été effectuées. Ces pays ne sauraient se satisfaire d'un maintien des rythmes d'expansion actuels au risque de dégrader davantage les conditions d'enseignement et la qualité. **Or la baisse de la qualité des services ne peut que contribuer à reculer la position de**

l'Afrique dans la concurrence internationale. Cette concurrence exigera, dans les années à venir, que la priorité soit donnée à un enseignement de qualité et à la promotion de formations pertinentes pour les économies locales et régionales.

L'ampleur de tels rythmes d'expansion questionne sur la faisabilité physique et de la mise en œuvre effective de programmes très ambitieux d'expansion des enseignements post-primaires au-delà même de savoir si des ressources financières (nationales, publiques et privées, et extérieures) peuvent être mobilisées. A cet égard, les simulations réalisées montrent que cette expansion sera contrainte par d'énormes difficultés financières qui se cumulent pour le secondaire et le supérieur.

Des leviers potentiels s'offrent aux décideurs, mais aucun n'est à privilégier et leur combinaison doit être appropriée à la situation spécifique de chaque pays

Face à ces différentes contraintes, plusieurs leviers sont disponibles pour bâtir des systèmes d'enseignement post-primaires financièrement soutenables et socialement réalistes. La maîtrise des flux d'élèves/étudiants et la considération de modes alternatifs de fourniture des services éducatifs en sont les principaux.



© UNESCO BRED A - By Reg'

Des modes d'organisation alternatifs et de fourniture des services à explorer

Pour rendre universel l'achèvement du premier cycle du secondaire dans les pays étudiés (même si la date de réalisation effective reste à définir dans chaque pays), le principal défi à relever reste bien entendu celui de la diminution du coût unitaire de formation sans détérioration de la qualité, pour les pays dans lesquels ce coût est très élevé. Dans cette perspective, le rattachement à l'enseignement primaire (pour former un bloc d'enseignement de base) avec une polyvalence des enseignants, est une piste de plus en plus souvent avancée. Cette pratique existe déjà dans certains pays anglophones qui ont un cycle primaire plus long, les deux dernières années du cycle étant considérées comme « classes fondamentales supérieures ». D'autres pays commencent également à s'y intéresser²⁹. La diminution des redoublements dans les pays où ils sont élevés peut également être envisagée. Enfin, la stimulation d'un enseignement privé contrôlé (qui peut se mettre en œuvre par l'intermédiaire d'une subvention publique incitative) pourrait également contribuer à relever le défi.

Au niveau de l'enseignement supérieur, également, on pourrait évoquer la nécessité d'améliorer la gouvernance et inciter aux gains d'efficacité en terme de réduction de coûts de fonctionnement, maîtriser les dépenses et les aides sociales, promouvoir la diversification des sources de financement, notamment en sollicitant davantage les étudiants et leur famille, et encourager le développement d'un enseignement supérieur privé mieux régulé.

Maîtrise des flux : un défi sectoriel

Dans la mesure où le rattachement du premier cycle du secondaire à l'enseignement primaire ne sera que difficilement effectif dans les prochaines années même si les pays s'engagent dans cette voie, la régulation des flux d'élèves à l'entrée du secondaire sera certainement incontournable pour beaucoup d'entre eux. A l'entrée du premier cycle du secondaire général, elle paraît nécessaire, du moins à moyen terme pour les pays en retard dans l'achèvement du primaire et dont les conditions d'enseignement (et certainement la qualité) se sont beaucoup détériorées dans le cycle³⁰. A l'entrée du second cycle, elle semble encore plus nécessaire dans bon nombre de pays à la fois pour préserver la qualité (le second cycle ayant vocation à préparer les élèves à un enseignement supérieur de qualité) et aussi pour maîtriser les flux d'entrée dans l'enseignement supérieur en référence aux besoins du secteur moderne de l'économie. Dans l'enseignement supérieur, des dispositions complémentaires pourraient être envisagées, notamment en ce qui concerne la sélection à l'entrée dans certaines facultés et une meilleure gestion des inscriptions.

Evidemment, pour que la politique de régulation des flux soit acceptée socialement, elle doit s'accompagner de mesures qui préparent l'insertion professionnelle d'une part importante des sortants du primaire ou du premier cycle du secondaire général qui ne poursuivront pas leurs études dans l'enseignement secondaire général. Le défi le plus important dans la décennie à venir pour l'enseignement et la formation techniques et professionnels est donc de développer des formules de formation courte d'insertion professionnelle pour ceux qui seront concernés par la sélection à l'entrée du secondaire général ou entre ses deux cycles. Il s'agit là d'un défi considérable car ces filières alternatives, ayant vocation à se massifier, sont peu développées (ou n'existent pas) à l'heure actuelle. Cette sélectivité accrue devra également intégrer un critère d'équité pour donner à chacun des chances égales de poursuivre ses études au-delà du cycle primaire (cf. chapitre 8, section 4).

29 cf. Banque mondiale (SEIA 2007, p. 140).

30 Ceci étant, cette régulation ne doit pas être comprise comme une réduction des effectifs d'élèves à scolariser dans le cycle. Bien au contraire, dans de nombreux pays, la pression sur le secondaire impliquée par la réalisation de la SPU sera telle que la sélectivité à l'accès aux enseignements secondaires est compatible avec la scolarisation d'un plus grand nombre d'élèves.

Annexes 6.1 : Facteurs multiplicatifs par pays des effectifs du secondaire en 2015 selon trois scénarios de référence et dans une optique de non atteinte de la SPU

Pays	Effectifs scolarisés au secondaire en 2004 ou années proches (en milliers)		Facteur multiplicatif des effectifs à scolariser au secondaire					
			1 ^{er} cycle			2 nd cycle		
	1 ^{er} cycle	2 nd cycle	A1	B1	C1	A2	B2	C2
Groupe 1	1 114	138	1,7	4,5	5,2	1,7	4,4	6,4
Ouganda	623	105	1,5	3,5	3,5	1,5	3,5	3,5
Tanzanie	491	33	1,9	5,6	6,9	1,9	5,4	9,4
Groupe 2	4 165	1 024	1,9	2,8	3,2	1,8	2,8	4,0
Swaziland	49	19	0,9	1,0	1,1	1,0	1,1	1,5
Lesotho	69	24	0,9	1,3	1,5	0,9	1,3	1,9
Djibouti	21	7	1,1	1,2	1,3	1,2	1,2	1,5
Togo	364	81	1,1	1,4	1,4	1,2	1,4	1,6
Comores	29	14	1,3	1,5	1,6	1,2	1,2	1,5
Congo	192	34	1,4	1,9	2,1	1,4	1,6	1,8
Côte d'Ivoire	521	187	1,5	2,5	2,5	1,5	2,3	2,4
Sénégal	312	89	1,7	2,9	3,2	1,8	3,0	3,7
Bénin	624	60	1,7	2,7	2,7	1,8	3,0	4,3
Guinée	324	112	1,9	2,8	3,0	2,0	3,2	3,9
Burundi	129	30	1,9	3,9	4,7	1,8	4,0	6,8
Malawi	178	78	1,5	3,5	3,2	1,6	3,5	2,6
Ethiopie	1 083	138	2,1	2,5	2,5	1,9	2,5	2,6
RCA	60	18	2,7	4,7	5,7	2,8	4,5	7,3
Tchad	191	65	2,8	3,9	4,7	3,0	3,5	5,5
Niger	151	26	3,4	5,3	7,0	2,8	4,4	10,0
Burkina Faso	230	43	3,5	5,4	5,6	3,4	5,5	9,0
Groupe 3	1 640	555	1,6	2,2	2,4	1,7	2,5	3,0
Ghana	1 010	319	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7
Gambie	62	23	1,5	1,5	1,4	1,6	1,7	1,5
Mauritanie	54	35	1,6	2,6	2,8	1,6	2,5	3,1
Mozambique	187	93	1,8	3,6	4,1	2,1	5,3	7,0
Mali	326	85	2,2	2,8	3,1	2,5	2,3	2,9
Groupe 4	890	677	1,1	1,3	1,2	1,1	1,4	1,3
Erythrée	139	76	1,0	1,2	1,2	0,8	1,3	1,3
Soudan	751	601	1,3	1,4	1,3	1,3	1,4	1,2
Ensemble	7 810	2 395	1,7	2,7	3,0	1,7	2,7	3,8

* Hors Cameroun et Madagascar, les seuls pays du groupe qui d'après les projections atteindront la SPU en 2015.

Sources : Estimations des auteurs sur la base de données d'analyses sectorielles, de l'ISU et des données de population de la division de population des NU

Annexes 6.2 : Facteurs multiplicatifs par pays des effectifs du secondaire en 2015 selon trois scénarios de référence et dans une optique de l'atteinte de la SPU

Pays	Effectifs scolarisés au secondaire en 2004 ou années proches (en milliers)		Facteur multiplicatif des effectifs à scolariser au secondaire					
	1 ^{er} cycle	2 nd cycle	1 ^{er} cycle			2 nd cycle		
			A1	B1	C1	A2	B2	C2
Groupe 1	1 114	138	2,3	6,0	8,6	2,3	5,9	11,6
Tanzanie	491	33	2,2	6,4	9,4	2,2	6,2	14,7
Ouganda	623	105	2,4	5,6	7,7	2,4	5,6	8,5
Groupe 1	3 065	955	2,2	3,5	4,6	2,2	3,5	5,9
Lesotho	69	24	1,2	1,6	2,0	1,2	1,6	2,8
Swaziland	49	19	1,3	1,3	1,6	1,4	1,5	2,3
Cameroun	595	221	1,8	3,1	3,5	1,7	2,7	3,4
Togo	364	81	1,8	2,1	2,8	1,8	2,2	3,5
Congo	233	41	2,0	2,6	3,6	1,9	2,1	3,6
Guinée	324	112	2,3	3,3	4,5	2,4	3,8	6,7
Côte d'Ivoire	521	187	2,4	3,9	4,6	2,4	3,6	5,0
Sénégal	312	89	2,3	3,9	5,1	2,4	4,0	6,7
Bénin	262	60	2,5	3,9	4,9	2,6	4,4	8,5
Comores	29	14	2,7	3,1	4,1	2,6	2,6	4,6
Malawi	178	78	3,0	7,1	7,7	3,2	7,1	8,1
Burundi	129	30	3,2	6,4	10,7	3,0	6,7	15,4
Ethiopie	1 083	138	3,6	3,9	4,3	3,4	4,0	4,4
Djibouti	21	7	3,7	3,7	4,7	3,8	3,8	6,3
RCA	60	18	4,0	7,0	9,8	4,2	6,7	14,2
Tchad	191	65	4,1	5,8	9,0	4,3	5,1	11,7
Burkina Faso	230	43	4,5	7,0	9,3	4,4	7,0	16,4
Niger	151	26	6,5	10,1	17,3	5,3	8,4	28,5
Groupe 3	2 282	707	2,5	3,7	4,9	2,6	4,0	7,0
Ghana	1 010	319	1,5	1,6	1,9	1,5	1,7	2,3
Gambie	62	23	2,1	2,1	2,3	2,2	2,3	2,8
Madagascar	486	107	2,3	4,2	5,8	2,4	4,6	9,1
Sierra Leone	155	45	2,1	3,0	4,0	2,0	3,0	5,0
Mozambique	187	93	2,9	5,8	7,7	3,4	8,5	14,9
Mauritanie	54	35	3,1	5,0	6,7	3,1	4,6	8,3
Mali	326	85	3,5	4,3	6,1	3,5	3,6	6,6
Groupe 4	890	677	2,5	2,9	3,3	2,3	3,0	3,9
Erythrée	139	76	2,7	3,1	3,9	2,1	3,3	4,8
Soudan	751	601	2,4	2,7	2,8	2,5	2,7	3,0
Ensemble	9 087	2 774	2,8	4,3	5,8	2,7	4,3	8,0

* Les résultats du scénario C (1 et 2) sont estimés pour l'année 2020 dans la mesure où on anticipe un achèvement universel du 1^{er} cycle secondaire à cette date. Sources : Estimations des auteurs sur la base de données d'analyses sectorielles, de l'ISU et des données de population de la division de population des NU.

Annexes 6.3 : Niveau actuel et projection des dépenses et des ressources publiques pour le fonctionnement courant de l'enseignement supérieur en Afrique, moyenne annuelle (scénario de statu quo, millions de dollars de l'année 2004)

	2004		Projections, scénario de statu quo				
			Nombre d'étudiants 2015		Moyenne annuelle 2005-2015		
	Etudiants	Dépenses Courantes*	Total	Facteur 2015/2004	Ressources	Dépenses	Gap
Bénin	40 698	22	154 000	3,8	28	56	28
Burkina Faso	24 975	17	125 000	5,0	22	54	33
Burundi	15 251	7	48 000	3,1	8	16	8
Cameroun	85 790	43	212 000	2,5	55	92	36
Comores	1 779	1	21 000	11,6	1	6	5
Congo	10 631	22	24 000	2,3	29	40	11
Côte d'Ivoire	159 917	71	282 000	1,8	90	112	22
Erythrée	4 612	4	7 000	1,6	5	6	0
Ethiopie	172 111	74	678 000	3,9	100	227	127
Gambie	15 30	3	3 000	1,8	4	4	0
Guinée-Bissau	503*	1	1 000	1,3	1	1	0
Guinée	22 223	21	54 000	2,4	27	40	13
Kenya	108 407	76	179 000	1,7	97	121	24
Lesotho	6 457*	39	19 000	3,0	49	83	33
Madagascar	42 143	18	74 000	1,8	23	28	4
Malawi	5 089	13	9 000	1,8	16	21	4
Mali	33 591	14	152 000	4,5	20	44	25
Mauritanie	11 045	6	18 000	1,7	7	8	1
Mozambique	22 256	33	88 000	3,9	41	96	55
Niger	8 774	7	15 000	1,7	10	10	1
Rép. Dém. du Congo	193 908*	9	317 000	1,6	11	12	1
RCA	8 828	3	20 000	2,2	4	7	2
Rwanda	25 233	20	78 000	3,1	31	59	28
Sénégal	52 282	58	154 000	2,9	74	124	50
Sierra Leone	14 097*	8	42 000	3,0	10	18	8
Tchad	10 075	6	35 000	3,7	9	16	8
Togo	18 690	9	35 000	1,9	12	13	1
Ouganda	88 360	47	287 000	3,2	60	98	38
Zambie	28 100*	15	39 000	1,4	23	25	3
Zimbabwe	61 353*	78	84 000	1,4	99	114	15
Afrique du sud	760 426		1 185 000	1,6			
Algérie	716 452		1 344 000	1,9			
Angola	13 398*		27 000	2,0			
Botswana	13 221		39 000	3,0			
Cap-Vert	2 732		8 000	3,1			
Djibouti	1 134		15 000	13,4			
Egypte	2 334 603*		5 726 000	2,5			
Gabon	7 804		22 000	2,8			
Ghana	69 968		350 000	5,0			
Guinée Equatoriale	1 281		3 000	2,0			
Libye	395 481*		728 000	1,8			
Maurice	17 781		47 000	2,6			
Maroc	343 599		501 000	1,5			
Namibie	15 004		26 000	1,7			
Nigéria	1 289 656		3 982 000	3,1			
Sao Tomé et Principé	202*		350	1,7			
Soudan	349 442*		1 401 000	3,9			
Swaziland	6 594		15 000	2,2			
Tanzanie	42 948		189 000	4,4			
Tunisie	284 264*		1 081 000	3,8			

* Estimations des auteurs.

Sources : Données de l'ISU, de la Banque mondiale et du Pôle de Dakar et calculs des auteurs.

