

**Le système éducatif guinéen :
Diagnostic et perspectives pour la
politique éducative**

Synthèse des principaux résultats

2005

Le système éducatif guinéen : Diagnostic et perspectives pour la politique éducative

Synthèse des principaux résultats

Chapitre 1

Ce chapitre traite du contexte démographique et macro-économique auquel le système éducatif est confronté, en termes de nombre d'enfants à scolariser et de ressources publiques mobilisées par le secteur.

1.

L'analyse des données démographiques montre que le pays amorce sa transition démographique, la croissance de la population des jeunes de 5-14 ans devant se réduire (de 3,8% entre 1983 et 1996 à 2,4 % entre 1996 et 2015). Toutefois, la pression sur le système restera forte, le nombre d'enfants (de 5-14 ans) à scolariser passerait de 2,2 à 3,1 millions entre 2000 et 2015, soit une augmentation de 43 % sur la période.

2.

Les analyses effectuées suggèrent qu'un effort particulier devra être fait pour améliorer la qualité des projections des données démographiques; ce travail aura une dimension technique mais aussi politique. Les projections actuelles de population souffrent d'une part de ne pas avoir été faites sur la base de données lissées pour éviter l'incidence des déclarations individuelles qui tendent à privilégier les «âges ronds» et d'autre part d'être globalement surestimées (en raison d'une prise en considération inappropriée de la population des réfugiés). Ces deux difficultés conduisent à pénaliser la Guinée dans son dialogue sectoriel, les indicateurs scolaires étant sous-estimés et sujets à des variations aléatoires. La consolidation des données démographiques agrégées, commencée dans le cadre du RESEN, devra s'étendre aux niveaux désagrégés (urbain/rural, par région, par préfecture...) par année et être validée officiellement (notamment par le Ministère du Plan) pour utilisation d'un jeu unique de données par l'ensemble des ministères et leurs partenaires.

3.

Le contexte macroéconomique a été difficile ces dernières années. La croissance économique s'est ralentie, les ressources propres de l'Etat ont baissé, de 15,8 % du PIB en 1990 à 10,5 % en 2003 (avec une quasi-stagnation depuis 1992). Ce chiffre est faible comparé aux 15-16 % observés dans les pays à revenu comparable. Les ressources extérieures sont aussi en baisse (4 % du PIB en 2003 contre 10 % en 1990). Le service de la dette, bien qu'en baisse relative, continue d'exercer une forte pression sur les finances publiques (15 % des dépenses courantes de l'Etat en 2003). Le déficit budgétaire, maîtrisé autour de 1% dans la seconde moitié de la décennie 90, redevient important dans la période récente (6,5 % du PIB en 2003).

4.

Les dépenses courantes d'éducation sont en augmentation et représentent 19,5 % des ressources internes de l'Etat en 2003, contre une moyenne de l'ordre de 20 % en moyenne dans les pays africains et sensiblement plus dans certains d'entre eux. La conjonction d'une pression fiscale faible et d'une priorité modérée pour l'éducation dans les arbitrages budgétaires conduit à ce que les dépenses publiques d'éducation ne représentent que 2,2 % du PIB; cette proportion est relativement faible, comparée aux 3,8 % observés dans les pays les plus performants pour atteindre la scolarisation primaire universelle. Il n'est pas superflu de préciser que même si la Guinée parvenait à avoir un taux de pression fiscale de 15 % et à allouer 22 % des recettes de l'Etat au fonctionnement du secteur éducation, la part du PIB allouée à l'éducation se chiffrerait à 3,3 % et resterait toujours inférieure à la valeur de référence obtenue dans les pays les plus performants.

Ce résultat suggère qu'un travail important reste à faire i) au niveau macro pour améliorer la pression fiscale et ii) au niveau des arbitrages inter-sectoriels pour accorder une plus grande priorité à l'éducation et être plus en ligne avec les déclarations publiques.

Chapitre 2

Ce chapitre décrit la couverture quantitative et sa dynamique dans le système éducatif au cours de la décennie écoulée en analysant l'évolution des effectifs scolarisés par niveau et type d'enseignement. Il décrit aussi l'accès et l'achèvement à chacun d'entre eux et identifie certains facteurs à l'origine des difficultés rencontrées, notamment dans la rétention des élèves tout au long du cycle primaire.

1.

Malgré la relative faiblesse des ressources publiques d'éducation évoquées dans le chapitre 1, la couverture éducative s'est néanmoins beaucoup développée à tous les niveaux d'enseignement, montrant une certaine capacité du système éducatif guinéen à transformer les ressources en résultats quantitatifs (efficacité) plutôt bonne par rapport à ce qui est observé dans les pays comparables.

2.

De 1990 à 2003, on observe une forte augmentation des effectifs scolaires à tous les niveaux. Le préscolaire reste peu développé, est essentiellement privé et urbain. Les effectifs scolarisés dans le primaire ont cru en moyenne de 9,8 % par an entre 1990 et 2003 faisant passer le taux brut de scolarisation de 34 à 81 % sur la période, une performance très remarquable. La croissance des effectifs dans le secondaire a, quant à elle, été plus rapide que celle de l'enseignement primaire (croissance moyenne annuelle de 12 %). Le TBS dans le 1er cycle secondaire est passé de 12 % en 1990 à 35 % en 2003, celui du 2nd cycle est passé de 5 à 16 % sur la même période. Le nombre d'élèves pour 100 000 habitants dans l'enseignement technique est passé de 90 en moyenne au début des années 90 à 180 en 2003. Dans l'enseignement supérieur le nombre d'étudiants pour 100 000 habitants est passé de 87 à environ 270 en 2003. Ces résultats montrent que la dynamique globale a été positive et forte à

tous les niveaux sur la période, mais cette évolution pourrait poser problème si elle n'est pas maîtrisée.

Le développement du système tient aussi à l'augmentation du nombre d'établissements privés à tous les niveaux d'enseignement, ainsi qu'à l'émergence d'une offre communautaire dans le primaire. Cette croissance témoigne toutefois d'une défaillance de l'offre publique.

3.

A chacun des niveaux d'études, en particulier au niveau du primaire, la performance obtenue provient de l'effet conjugué d'une nette amélioration de l'accès et dans une moindre mesure de la rétention. En effet, on observe une évolution croissante et rapide de l'accès en 1ère année du primaire (de 39 % en 1990 à 86 % en 2003). La rétention s'est aussi améliorée; dans la période actuelle, 70 % des élèves inscrits en 1ère année atteignent la 6ème année d'études contre 57 % en 1990. Les progrès obtenus dans l'accès et la rétention sont malheureusement insuffisants puisqu'en 2003, le taux d'achèvement du primaire n'est que de 52 %. Pour améliorer l'achèvement du cycle, c'est principalement sur l'amélioration de la rétention des élèves que les efforts devront être dirigés.

4.

Un élément important à considérer en vue de l'amélioration de la rétention concerne l'offre scolaire. En effet, l'insuffisance de l'offre scolaire (14,8 % des élèves de 1ère année sont scolarisés en 2003 dans une école qui ne leur offre pas la possibilité de poursuivre leurs études jusqu'à la fin du cycle), et en particulier cette défaillance dans la continuité éducative au niveau local, constitue une cause première de la faible rétention. Il est estimé que la mise à disposition de structures qui assurent la continuité éducative à tous les élèves conduirait à faire gagner 14 points de pourcentage sur la rétention actuelle. Le recours plus intense à la formule d'enseignement en cours multiples semble être une réponse appropriée dans de nombreuses situations de discontinuité éducative, sachant que c'est bien au niveau local que ce genre de question doit être traité.

De façon complémentaire, il est estimé que la faiblesse de la rétention est également due aux redoublements qui tendent à décourager la

demande parentale, notamment celle des populations vulnérables. Une diminution de la proportion des redoublants de sa valeur actuelle (10,5 %) à 5 % (ce vers quoi le pays tend avec la mise en place des sous cycles d'apprentissage) ferait gagner 4 points de pourcentage supplémentaires sur la rétention.

Chapitre 3

Ce chapitre étudie les aspects financiers du secteur éducatif. Il établit le montant des ressources disponibles et la pertinence de leur allocation budgétaire aux différents niveaux d'enseignement. Il examine aussi les coûts unitaires de scolarisation en mettant en évidence les différents facteurs qui en rendent compte. Les analyses effectuées ont permis notamment de dégager les observations suivantes :

1.

L'allocation intra sectorielle entre niveaux n'est pas très efficiente; le degré de priorité budgétaire accordée au primaire apparaît insuffisante dans la mesure où ce niveau d'enseignement pourtant prioritaire dans les déclarations publiques, est relativement sous financé; ainsi, la proportion des dépenses courantes de l'éducation affectée au primaire (44 %) est très inférieure à la valeur moyenne (50 %) des pays de la sous région. Par contraste, l'enseignement supérieur représente 25 % des dépenses courantes d'éducation en Guinée, alors que la valeur moyenne dans les pays comparables n'est que de 17 %.

2.

Des coûts unitaires faibles au niveau primaire et très faibles au niveau secondaire ont conduit à un arbitrage entre qualité et quantité défavorable à la qualité. Les effectifs ont beaucoup augmenté sans évolution comparable des financements; ceci conduit à offrir des conditions d'enseignement difficiles dans le primaire et surtout dans le secondaire (taille moyenne élevée des divisions pédagogiques, volume limité des intrants pédagogiques), notamment au niveau du second cycle.

3.

La faiblesse des coûts unitaires est d'autant plus préjudiciable à la qualité des services éducatifs

offerts que si une part substantielle du coût unitaire est affectée à d'autres postes que la rémunération des enseignants à la craie, une part très forte de ces dépenses hors salaires des enseignants à la craie ne va pas aux intrants pédagogiques mais aux dépenses de personnels administratifs (dans les établissements, les services décentralisés et les services centraux). Ce phénomène concerne à des degrés divers les différents ordres d'enseignement mais il est spécialement prononcé dans le primaire où les personnels administratifs représentent environ 25 % des dépenses courantes alors que le chiffre moyen pour les pays de la région est inférieur à 15 %.

4.

De façon globale, le niveau de rémunération des enseignants apparaît à la fois relativement faible et très différencié selon le statut, pour des enseignants exerçant à un même niveau d'enseignement. Ainsi dans le primaire, le salaire d'un contractuel équivaut à environ 1,6 PIB par habitant du pays, alors que la rémunération d'un enseignant du privé correspond en moyenne à 2,7 fois le PIB par habitant du pays et que celle d'un instituteur fonctionnaire est de l'ordre de 3,3 fois le PIB par habitant (la valeur de référence Fast Track est de 3,5 PIB par tête). Dans le premier cycle secondaire, les « extra-muros » gagnent en moyenne 2,2 fois le PIB par habitant alors que le salaire de leurs homologues fonctionnaires représente environ 3,9 fois le PIB par habitant du pays.

5.

Ce niveau faible de la rémunération des enseignants a bien sûr constitué un élément très puissant pour rendre compte des progrès très substantiels faits dans la couverture scolaire du pays, et ce d'autant plus que les progrès de scolarisation ont résulté du recrutement d'enseignants contractuels (dans le primaire, ils représentaient 37 % du corps enseignant en 1999 alors qu'ils en représentent 59 % en 2003). Cela dit, il ne fait pas de doute que le niveau actuel de rémunération des contractuels est en dessous du niveau qui assurerait la constitution progressive d'un corps suffisamment motivé pour assurer la qualité des services et pérenne pour construire une compétence professionnelle durable.

Chapitre 4

Ce chapitre étudie l'efficacité interne du système et la qualité des enseignements reçus par les élèves en analysant le flux des élèves dans le système et les conditions d'enseignements qui agissent sur le niveau d'acquisition des élèves.

1.

S'agissant des flux des élèves dans le système, l'objectif est qu'une grande proportion de ceux qui accèdent à la première année d'un cycle parviennent à la dernière année dans le temps normalement prévu. Cet objectif valable pour tous les niveaux d'enseignement, doit être une priorité pour l'enseignement primaire, dans la mesure où ce niveau d'enseignement est celui où les abandons précoces sont les plus fréquents et celui dont la complétion assure (à hauteur de 83 % dans le cas guinéen) aux adultes (22-44 ans) d'être alphabétisés de façon irréversible.

Concernant les redoublements dont l'impact sur les abandons est établi sans équivoque, des progrès sensibles visant à sa diminution sont amorcés dans l'enseignement primaire, des efforts restent à faire pour les niveaux post primaires. L'introduction des sous-cycles d'apprentissages dans l'enseignement primaire a en effet, contribué à réduire considérablement les redoublements de classe avec pour conséquence une amélioration dans l'efficacité interne du système. En 2003, le coefficient d'efficacité interne est estimé à 73 % dans le primaire, à 76% en moyenne dans le secondaire. Quoiqu'en nette amélioration dans le temps, ce résultat suggère toutefois qu'en moyenne 25 %, des dépenses d'éducation sont encore «gaspillées» principalement pour cause d'abandons scolaires dans le primaire et pour cause de redoublements dans le secondaire. Au niveau du primaire, il reste à consolider les progrès administratifs obtenus avec les sous-cycles par des progrès dans la pédagogie afin d'assurer une éducation de qualité aux élèves.

2.

Sur le plan comparatif international, les analyses montrent que le niveau des acquisitions des élèves guinéens du primaire est situé dans la moyenne régionale; ceci suggère toutefois qu'il existe de fortes marges pour améliorer la performance du pays sur ce plan. Il a été noté

que le temps scolaire effectif, qui est un facteur essentiel des apprentissages pouvait sans doute être augmenté dans le cas guinéen (décalage en début d'année scolaire, fin prématurée de l'année scolaire, absentéisme en cours d'année). Les analyses effectuées montrent aussi l'existence d'une assez forte variabilité autour de la moyenne nationale, ceci valant autant pour les scores à des tests standardisés que pour les résultats aux examens nationaux, et ce, tant dans le primaire que dans le secondaire.

3.

On observe également une grande variabilité dans les conditions d'enseignements. Par exemple, le rapport élèves-enseignant dans le primaire est en moyenne de 46 dans l'ensemble des écoles, alors qu'il varie de 20 à plus de 100 dans les écoles publiques. La disponibilité en manuels scolaires est globalement faible, même pour les matières les plus essentielles, avec en moyenne un livre de lecture pour deux élèves et un livre de calcul pour trois élèves, il existe cependant de fortes différences d'une école à l'autre.

4.

Le chapitre analyse enfin les relations entre les conditions d'enseignement et les résultats obtenus. En fonction de l'intensité de l'impact des facteurs et des coûts qui leur sont associés, il est possible de mettre en place une stratégie sélective dans l'utilisation des facteurs associés à la qualité des enseignements. La réduction des redoublements a un impact positif sur les acquisitions sans engendrer de coûts supplémentaires (en fait cela réduirait la dépense). La qualité ne pâtit non plus de l'organisation en cours multiples et réduit également les dépenses, par contre l'impact des bâtiments de meilleure qualité sur les apprentissages n'est pas avéré alors qu'ils ont des coûts importants.

5.

Un point important qui mérite d'être souligné est que l'ensemble des différents facteurs dont l'impact a pu être établi sur la qualité des enseignements, n'explique qu'une faible partie de la variabilité observée dans les résultats. Ce dernier résultat suggère que l'amélioration de la qualité de l'enseignement passera certes par une augmentation des moyens et du temps d'apprentissage, mais elle le sera sans doute

plus par l'amélioration de la gestion pédagogique et de la capacité du système à mieux transformer, au niveau local les ressources existantes en résultats scolaires effectifs.

Chapitre 5

Ce chapitre étudie l'efficacité externe du système éducatif et examine dans quelle mesure la structure du système aux différents niveaux d'enseignement est optimale compte tenu d'une part de l'impact social de l'éducation et du rendement économique de l'investissement en capital humain.

1.

Dans la sphère sociale, on observe des effets substantiels de l'éducation sur l'alphabétisation, la pauvreté, les variables de population, la santé de la mère et de l'enfant. Les analyses ont montré qu'une part importante de ces effets est acquise avec le cycle primaire complet. Bien sûr, après de très longues études, les effets sont très visibles et intenses, mais il est important de noter que si le premier cycle secondaire a également un impact additionnel par rapport à celui du primaire complet, celui-ci est en fait relativement modéré.

Par exemple, l'éducation primaire complète fait baisser le taux de pauvreté de 14 points par rapport à l'absence d'études, mais le premier cycle secondaire n'apporte pas à la marge, par rapport au primaire ; cela suggère que l'enseignement primaire soit considéré, dans le système éducatif, comme le principal levier de lutte contre la pauvreté. Une structure comparable est observée en ce qui concerne la mortalité infantile. Par contre, si la scolarisation primaire conduit peu à améliorer les chances d'un suivi nutritionnel de l'enfant, c'est avec la scolarisation secondaire de la mère qu'on voit se développer ce type de comportement.

2.

Dans la sphère économique, le marché du travail est segmenté en deux secteurs principaux: un secteur moderne encore embryonnaire, très productif mais qui évolue très lentement (de 4 % en 1996 à 5 % en 2002) et un secteur informel (95 % des emplois en 2002), moins productif.

Le taux moyen de chômage, certes un peu conventionnel, est de 4,7 %, pour l'ensemble de la population, mais il est sensiblement plus élevé chez les sortants de la partie haute du système (31% des actifs diplômés du technique ou du supérieur). Ce résultat montre que le système éducatif a une production déséquilibrée par rapport aux demandes de l'économie. Une analyse du bilan quantitatif entre la structure des sortants du système éducatif et celle des emplois offerts par l'économie, confirme ce diagnostic en montrant l'existence d'un investissement insuffisant dans la partie basse du système (48 % des sortants du système n'ont pas le primaire complet alors que ce niveau d'enseignement est l'investissement «à tout faire» et rentable pour l'informel), alors que la production annuelle de formés dans la partie haute du système est 2 à 3 fois plus importante que les emplois modernes créés annuellement. En 2004, le pays compte environ 22 000 étudiants dans l'enseignement supérieur, ce qui correspond au stock actuel des cadres dans le pays.

3.

Ces observations conduisent à suggérer le besoin d'une stratégie sur la structure du système et la régulation des flux en son sein. La dynamique actuelle du système dénote d'une tendance à la continuité de la production scolaire qui se manifeste par des taux de transition élevés entre les différents cycles entraînant une translation du primaire vers le secondaire et du secondaire vers le supérieur. Dans le même temps, le secteur informel demeurera toujours important dans l'économie même si on envisage qu'à moyen terme les emplois modernes seront multipliés par deux voire par trois. Le diagnostic de la situation actuelle souligne l'absence d'une politique pertinente du post primaire, absence qui serait préjudiciable à terme pour le système. Il y a donc nécessité d'identifier une stratégie sectorielle qui respecte les objectifs suivants tout en se situant dans un contexte de soutenabilité financière à moyen terme :

- Protéger l'achèvement universel du cycle primaire de qualité raisonnable;
- Privilégier la qualité plutôt que la quantité dans l'enseignement secondaire, en particulier dans le second cycle. Dans le premier cycle, il conviendra d'être attentif

aux pressions sur les effectifs résultant du développement du primaire;

- Mettre en ligne la production dans l'enseignement technique et le supérieur avec les demandes en quantité et en qualité de l'économie moderne.

Chapitre 6

Ce chapitre traite des problèmes d'équité au sein du système éducatif et de distribution des ressources publiques pour le secteur entre les différents membres d'une génération. Les éléments marquants mis en évidence sont :

1.

L'existence de fortes disparités au sein du système éducatif guinéen, disparités qui sont globalement croissantes avec le niveau d'études (processus d'accumulation des disparités). C'est au niveau de la rétention dans le cycle primaire que les disparités entre groupes sont les plus marquées; l'accès et la transition sont aussi caractérisés par des disparités plus modérées.

2.

Les différentes franges de la population qui souffrent de ces disparités :

- Les filles sont largement défavorisées. En 2003-2004, sur 10 garçons et 10 filles entrés au primaire, 8 garçons accèdent en 6ème année, alors que ce n'est le cas que pour moins de 5 filles.
- La zone d'habitat (urbain/rural) est une source de disparités plus importante que le genre. En effet, alors que 72% des enfants urbains en âge d'être en 6ème y sont effectivement, seuls 37 % des enfants ruraux de cette même classe d'âge sont scolarisés en dernière année du primaire.
- Le niveau de revenu est aussi un élément important des disparités en matière de scolarisation. Alors que dans le primaire, il n'existe pas de différences significatives dans l'accès à l'instruction qu'on soit riche ou pauvre, on compte 2 fois plus d'enfants appartenant au quintile le plus riche que d'enfants appartenant au quintile le plus pauvre au collège, presque 5 au lycée, et 9 pour le supérieur.

3.

Au niveau primaire notamment, la dimension géographique (région/préfecture) est essentielle dans l'établissement d'un plan d'action. L'identification au niveau des régions et des préfectures de problèmes d'offre et/ou de demande en matière d'accès et de rétention met en évidence un panorama très contrasté. Cette mosaïque appelle des travaux complémentaires pour identifier des réponses ciblées; ceci imposera une responsabilisation des acteurs institutionnels aux niveaux concernés, mais c'est au niveau local que les actions doivent être mises en place puisque les problèmes ont une dimension locale importante.

4.

L'ensemble de ces disparités conduit à une appropriation concentrée des ressources publiques d'éducation, puisqu'il est estimé que les 10 % d'individus les plus éduqués s'approprient la moitié de ces ressources. Cette appropriation est aussi sélective puisque, par exemple, un enfant typique de milieu urbain s'approprie 2,7 fois plus de ressources publiques en éducation que son homologue de milieu rural.

Chapitre 7

Ce chapitre concerne l'analyse de la performance de gestion du système éducatif guinéen. Alors que la politique concerne les moyens mobilisés au niveau national et les politiques globales, la gestion s'attache à transcrire ces aspects dans la réalité avec deux fonctions principales : i) celle de distribuer les ressources (personnels, matériels, ..) du niveau central au niveau local (les écoles individuelles) et ii) celle de faire en sorte que les ressources mobilisées au niveau de chaque école soient transformées le plus efficacement en résultats tangibles chez les élèves. Sur la base des analyses conduites dans ce chapitre, il semble que plusieurs points forts soient à retenir :

1.

Concernant la cohérence dans l'allocation des personnels enseignants aux établissements d'enseignement individuels, les évaluations faites montrent que la performance est relativement satisfaisante au niveau primaire, alors que des progrès substantiels doivent sans aucun doute être faits au niveau secondaire.

2.

La performance du système éducatif guinéen vis à vis de la disponibilité d'éléments tels que les manuels scolaires, les tableaux noirs et le mobilier scolaire de base est peu satisfaisante; en effet, à des dotations globales insuffisantes se conjugue une distribution inégalitaire entre les différentes écoles du pays.

3.

Dans un certain nombre de situations, et notamment dans les zones d'habitat dispersé, les établissements d'enseignement sont nécessairement de petite taille car l'école doit rester dans une certaine proximité des familles de sorte à ne pas handicaper les scolarisations. Les analyses montrent toutefois que le coût unitaire de scolarisation a tendance à être élevé dans ces établissements de petite taille (en dessous de 150 ou 200 élèves dans le primaire, en dessous de 300 ou 350 élèves dans le premier cycle secondaire). Dans le primaire, un recours plus systématique à l'enseignement en cours multiples semble être une formule intéressante. Dans le premier cycle secondaire, la limitation du nombre de personnels administratifs ainsi que le développement d'un certain degré de polyvalence des enseignants devrait permettre de réduire les coûts unitaires dans les petits établissements; ceci sera d'autant plus important que le pays sera exposé aux nécessités d'étendre les scolarisations au niveau secondaire dans les années à venir, que ceci concernera nécessairement le milieu rural et que cela impliquera le recours à des établissements de petite taille.

4.

Mais le point sans doute le plus préoccupant dans la gestion du système éducatif guinéen concerne la dimension de la gestion pédagogique qui est l'une des plus faibles d'Afrique. En effet, les évaluations montrent que l'ampleur des différences dans le fonctionnement des établissements du cycle primaire et secondaire est spécialement fort, que des établissements ayant des ressources par élève semblables peuvent avoir des résultats extrêmement différents en matière d'apprentissage de leurs élèves, mais surtout qu'il n'existe pratiquement pas de relation entre le volume des ressources mobilisées dans un établissement et le niveau d'acquisitions des élèves qui y sont scolarisés.

Toutes ces indications sont des signes patents de défaillances majeures en matière de gestion de la transformation des ressources en résultats au niveau des écoles. Les nombreux établissements non performants ne sont pas identifiés car le pilotage par les résultats est absent sachant qu'il n'existe aucune structure qui, d'une part aurait la responsabilité de traiter ce problème et qui, d'autre part, disposerait des moyens institutionnels et pratiques pour conduire cette éventuelle action.