

Résumé analytique

Synthèse des principaux résultats pour une politique éducative nouvelle

Dans les différents chapitres qui structurent le rapport d'état du système éducatif ivoirien, l'approche suivie a été principalement analytique et factuelle. Différents aspects particuliers de la réalité ont été examinés sans s'attacher à l'image globale qu'ils constituent. Ce chapitre propose à la fois un résumé des principaux résultats obtenus et leur articulation de nature synthétique, comme il est souhaitable dans une perspective de politique éducative.

1. Depuis plus de dix années, le pays a été exposé à un contexte macroéconomique et démographique relativement difficile (sans mentionner le contexte politique délicat des dernières années). Ainsi, le Produit National a certes augmenté en termes réels entre 1990 et 2000, mais avec un rythme un peu inférieur à celui de la population, conduisant à une graduelle érosion de la valeur du produit national par habitant (il baisse d'environ 7 % au cours de la décennie). Au cours de cette période, on observe aussi une baisse de la capacité fiscale du pays, les recettes domestiques passant de 19,5 % du PIB en 1990 à 16,3 % en 2000 (avec une contraction de l'aide extérieure). En conséquence de ce double mou-

vement, et sous la pression de la croissance démographique spécialement vive (3,5 % par an sur la décennie), la recette fiscale par habitant baisse d'environ 22 % en termes réels. Dans le même temps, l'augmentation des dépenses associées à la dette extérieure, la contraction relative de l'aide extérieure et à la réduction progressive du déficit public, conduisent à ce que le revenu disponible pour l'Etat pour le financement de ses dépenses courantes augmente lui-même significativement moins que les recettes fiscales du pays; ainsi, alors que les recettes fiscales, en valeurs courantes, augmentent de 96 % entre 1990 et 2000, les dépenses courantes n'augmentent que de 37 %, impliquant une contraction significative du niveau des dépenses courantes de l'Etat par habitant.

Dans ce contexte, le pays a conservé un niveau élevé de priorité pour le financement public de l'éducation, degré de priorité mesuré par la proportion des dépenses publiques au sein des dépenses courantes de l'Etat. Cette proportion est en effet de 32,5 % en 2000, une valeur supérieure à ce qui est observé dans la plupart des pays de la région. Cela dit, il faut tout de même observer que cette proportion est elle-même en diminution depuis le début de la décennie où elle s'établissait à 36,6 % (si cette proportion avait été conservée, le budget de l'éducation

aurait, en 2000, de 13 % plus élevé, passant de 297 à 334 milliards de Fcfa). Une conséquence de l'ensemble des évolutions le long de la chaîne qui va du PIB au budget de l'éducation, est que le niveau des dépenses courantes d'éducation en termes réels diminue de 24,5 % entre 1990 et 2000, alors que la baisse est de 48 %, si on met l'évolution des dépenses courantes d'éducation en termes réels en relation avec le nombre des jeunes d'âge scolaire dans le pays (compte tenu de l'augmentation forte de la population scolarisable du pays). Les possibilités de financement public pour assurer une couverture de sa population jeune avec un enseignement de qualité se sont donc considérablement contractées au cours de la dernière décennie. Une façon alternative de mesurer cette évolution très défavorable est de mesurer que la part du financement public de l'éducation dans le Produit Intérieur Brut du pays est passée de 6,9 % en 1990 à 3,9 en 2000.

2. Il est une seconde dimension qui fait, et surtout fera, peser des contraintes substantielles sur le système éducatif ivoirien est l'**impact du VIH/Sida**. En 2000, le taux de prévalence est estimé à 10,8 % par Onusida dans la population adulte âgée de 15 à 49 ans. A cette même date, la proportion des orphelins de mère ou de leurs deux parents dans la population d'âge scolaire (7-12 ans) due au Sida est estimée être de l'ordre de 4,7 %, suggérant qu'il y aurait environ 115 000 enfants dans cette situation en 2000. Les évolutions sont bien sûr incertaines, mais il est probable que la prévalence dans la population adulte s'accroisse pour atteindre un chiffre estimé à 14 % en 2015. Par ailleurs, le nombre d'enfants d'âge primaire, orphelins de mère ou de leurs deux parents dont le décès est dû au SIDA, pourrait s'accroître pour atteindre un chiffre compris entre 200 et 250 000 en 2015, ou entre 300 et 360 000 si on compte la totalité des orphelins quelle que soit la cause de décès de leurs parents. En termes relatifs, cela signifie que ce seraient entre 10 et 13 % de la population d'âge scolaire dans le primaire qui seraient

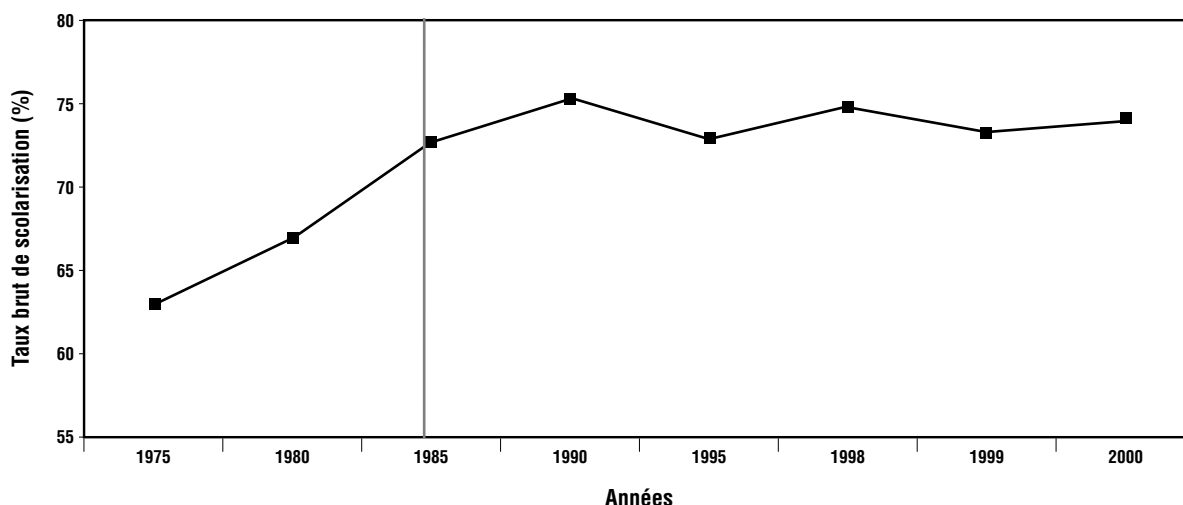
concernés, sachant qu'on sait que la scolarisation (même en primaire) de ces enfants est sensiblement moins probable que celle d'enfants ayant leurs deux parents. Viser les objectifs de l'EPT, c'est à dire pour tous les enfants, impliquera donc des actions spécifiques ciblées pour cette population.

Au cours de cette même période, il est par ailleurs estimé que les besoins annuels de remplacement de maîtres du primaire pour maladie, comme le nombre annuel de décès du fait de la maladie, pourraient progressivement atteindre, chacun, un chiffre annuel de l'ordre de 1 000 en 2015, compte tenu du stock d'enseignants correspondant aux objectifs de l'EPT.

3. Au cours des 10 dernières années, la scolarisation a marqué le pas à tous les niveaux sauf le supérieur. C'est notamment le cas du primaire, comme le montre le graphique ci-après.

Entre 1985 et 2000, le taux brut de scolarisation (TBS) du primaire reste compris entre 73 et 75% sans progression notable; une stagnation comparable du TBS est enregistrée dans le premier cycle secondaire (qui vaut 29,5 % en 1990 et 30,3 % en 2000). Une certaine progression est observée dans le second cycle secondaire (le TBS passe de 11,6 à 13,3 %), mais c'est au niveau de l'enseignement supérieur que les mouvements les plus manifestes sont enregistrés. En effet, le nombre des étudiants passe 29 000 en 1990 à 110 000 en 2000; la statistique du nombre d'étudiants pour 100 000 habitants passe ainsi de 243 en 1990 à 696 en 2000.

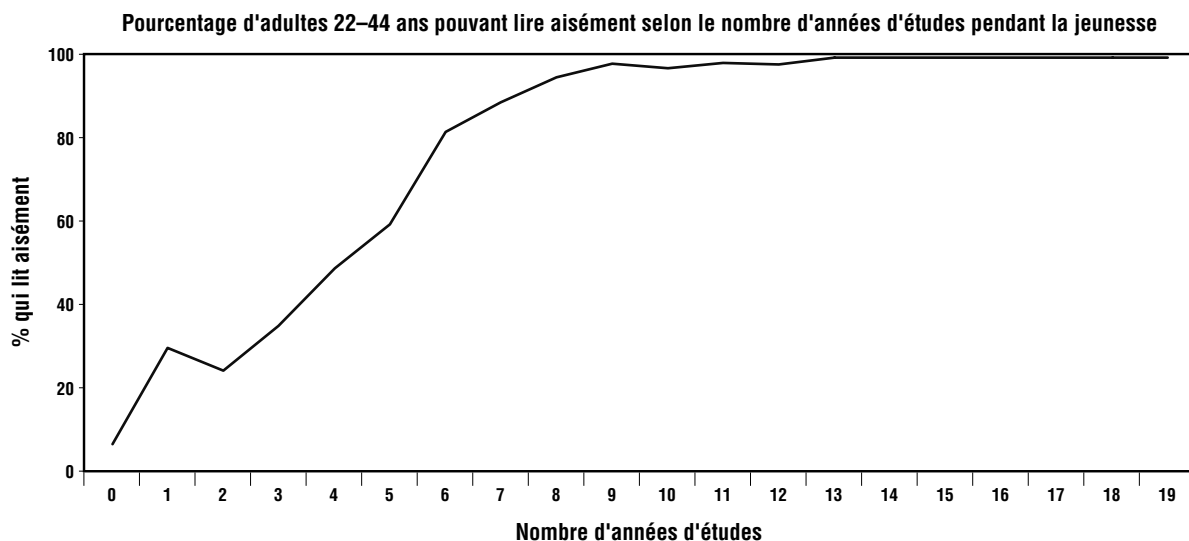
4. Alors que le taux brut de scolarisation du primaire est estimé se situer autour de 74 % en 2000, cela ne signifie pas pour autant que 74 % des enfants ont accès à l'école, et encore bien moins que 74 % de la classe d'âge auraient une scolarisation primaire complète. En effet, deux phénomènes viennent brouiller le paysage : Il s'agit en premier lieu des redoublements de classe. Ils sont relativement nombreux dans l'école primaire ivoirienne avec une proportion de redoublants représentant environ 24 % des

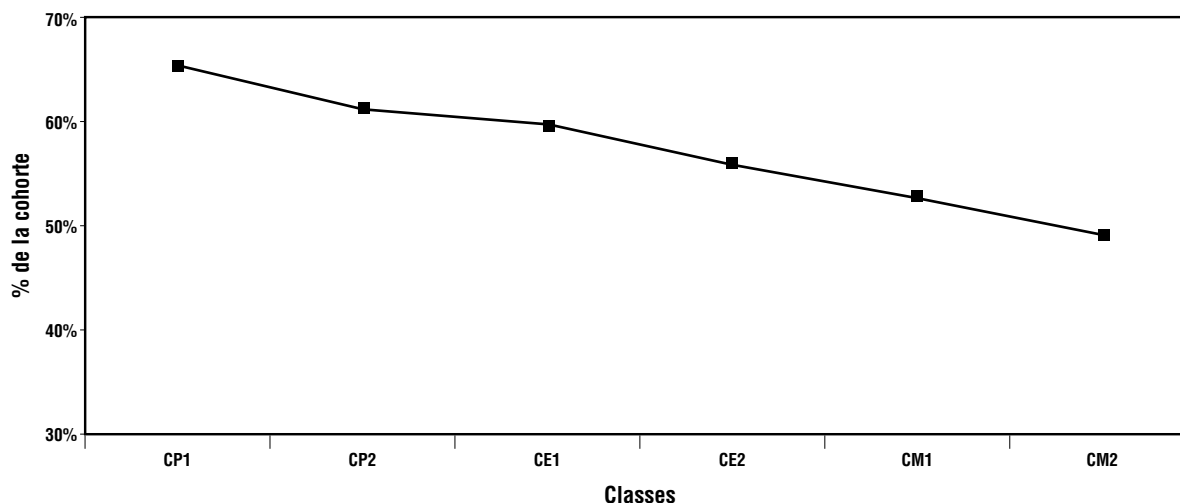


effectifs scolarisés, chiffre qui varie certes un peu d'une année sur l'autre, mais qui a été essentiellement stable (il était de 20 % en 1980) au cours des 10 dernières années. Il s'agit en second lieu des abandons précoces avant la fin du cycle d'enseignement. Dans la plupart des pays africains, une proportion des entrants en première année primaire ne poursuit pas ces études jusqu'à la fin du cycle. Ceci est dommageable parce qu'on peut montrer qu'il est nécessaire d'avoir validé au moins 6 années de scolarisation pour que la rétention de l'alpha-

bétisation à l'âge adulte soit assurée comme le soulignent les données de l'enquête de ménage MICS2000 sur la base desquelles a été construit le graphique suivant :

Il importe donc que les élèves achèvent au moins leurs six années de scolarité primaire pour assurer que les dépenses d'éducation primaire sont bien à la dimension d'investissement en capital humain et conduiront à ce que la plus grande proportion de ceux qui ont accès à l'école seront bien durablement alphabétisés à l'âge adulte. Ce n'est malheureusement pas le cas et





le taux brut de scolarisation de 74%, pour les raisons évoquées plus haut, donne une image très surestimée de la production effective du primaire qui doit être évaluée sur la base de la proportion de la classe d'âge qui achève le primaire (TAP). Le graphique ci-après présente le profil de scolarisation primaire pour l'année 2000.¹

En 2000, environ 65 % d'une classe d'âge ont accès au primaire, alors que **seulement 49 % de la classe d'âge complète le cycle primaire**. Si la rétention en cours de cycle (de l'ordre de 75 %) apparaît relativement satisfaisante, les données rassemblées dans le profil indiquent aussi, en creux, i) que 35 % d'une classe d'âge n'a pas du tout accès à l'école, et que 51 % d'une génération jeune n'atteint pas la 6^{ème} année de scolarité primaire (35 % parce qu'ils n'y sont pas entrés et 16 % parce qu'ils ont abandonné prématurément). Dans la mesure où les perspectives des Objectifs du Millénaire sont d'atteindre les 100 % de la classe d'âge qui complètent au moins un cycle primaire complet en 2015 (les objectifs de Dakar sont encore beaucoup plus ambitieux dans la mesure où cela s'applique aussi au premier cycle secondaire), on voit l'ampleur du chemin qui reste, pour le pays, à parcourir au cours de 13 prochaines années.

5. La fréquence des redoublements (24 % dans le primaire, 18 % dans le premier cycle secon-

daire et 19 % dans le second cycle), associée aux abandons précoces en cours de cycle, impliquent des indices d'efficacité dans l'usage des ressources publiques relativement faibles, notamment dans le primaire (70 %).

C'est par ailleurs principalement en raison de la fréquence des redoublements que l'indice d'efficacité est faible. Il est ainsi estimé que, dans le primaire, 19 % des dépenses publiques sont perdues du fait des redoublements; si on rapproche cette estimation de la valeur du budget de fonctionnement du primaire (de l'ordre de 130 milliards de Fcfa en 2000), ce serait donc environ 24 milliards de Fcfa qui seraient perdus sur une base annuelle du seul fait des redoublements. Le coût du redoublement dans le secondaire est estimé à environ 12 milliards de Fcfa par année scolaire. Au total, le coût du redoublement dans le primaire et le secondaire serait estimé à un chiffre de l'ordre de 36 Milliards de Fcfa par an; un chiffre tout de même tout à fait appréciable.

On a par ailleurs pu montrer que la fréquence des redoublement n'entretenait aucune relation

¹ In the Ivorian education system, CP1, CE1, and CM1 correspond to 1st grade, 3rd grade and 5th grade, respectively, while 6^{ème}, 3^{ème} and terminale correspond to 6th grade, 9th grade, and 12th grade, respectively.

	Primaire	Secondaire 1	Secondaire 2
Indice global d'efficacité	70	76	85
% années perdues par redoublement	62	62	100
% années perdues par abandons	38	38	0

positive avec le niveau d'apprentissage des élèves ni sur la base des données transversales de comparaisons internationales ni sur celle des données longitudinales individuelles de l'enquête du Pasec. Il n'y a donc pas d'arbitrage entre la quantité et la qualité impliqué dans l'analyse des redoublements. Il n'y a pas d'effets positifs sur la qualité (ils sont en fait négatifs), seulement des effets négatifs sur la couverture quantitative du système; et ceci d'autant plus qu'au-delà du coût direct évalué ci-dessus, il est aussi observé que le redoublement incitait à l'abandon des élèves en cours de cycle, notamment pour les élèves dont la scolarisation est la plus fragile (filles, ruraux).

Enfin, il est observé que si la fréquence des redoublements concernait toutes les classes, les dernières classes des cycles étaient spécialement touchées. Ainsi le taux de redoublement de la classe de CM2 vaut-il 41 % en 2000 (36 % en 3^{ème}). Or ces chiffres tiennent essentiellement à l'existence de contraintes d'offre dans l'accès au cycle suivant. Au niveau individuel, on comprend le souci de redoubler pour les élèves qui cherchent à augmenter leurs chances d'accéder au cycle d'études visé. Il faut souligner que cet argument ne tient pas au niveau agrégé car c'est justement parce que les redoublants sont très nombreux lorsque les élèves accèdent pour la première fois en CM2 que les chances des nouveaux arrivants de passer dans le cycle suivant sont si faibles et qu'ils redoublent pour les augmenter. En fait, au

Enfin, il est observé que si la fréquence des redoublements concernait toutes les classes, les dernières classes des cycles étaient spécialement touchées. Ainsi le taux de redoublement de la classe de CM2 vaut-il 41 % en 2000 (36 % en

3^{ème}). Or ces chiffres tiennent essentiellement à l'existence de contraintes d'offre dans l'accès au cycle suivant. Au niveau individuel, on comprend le souci de redoubler pour les élèves qui cherchent à augmenter leurs chances d'accéder au cycle d'études visé. Il faut souligner que cet argument ne tient pas au niveau agrégé car c'est justement parce que les redoublants sont très nombreux lorsque les élèves accèdent pour la première fois en CM2 que les chances des nouveaux arrivants de passer dans le cycle suivant sont si faibles et qu'ils redoublent pour les augmenter. En fait, au niveau (agrégé) du système) les redoublements de ces classes n'ont aucune espèce d'incidence sur les chances d'accéder au cycle suivant; elles sont, hic et nunc, déterminées par le nombre de places offertes en classes de 6^{ème} et 3^{ème} dans les établissements publics et privés.

Au total, tant en ce qui concerne la dernière année des cycles que toutes les autres classes, la réduction significative de la fréquence des redoublements (en particulier dans le primaire) devra sans aucun doute être un des aspects importants de la politique éducative nouvelle du pays.

6. Le système éducatif ivoirien est aussi caractérisé par de substantielles disparités. Les chances de scolarisation ne sont pas égales pour tous les jeunes selon le sexe, la région et la zone, urbaine ou rurale, de résidence. Les différences sont très substantielles; elles se manifestent dans l'accès à l'école ainsi que, à un moindre degré, dans la rétention en cours d'études. Ainsi, note-t-on que si environ 75 % des jeunes des régions d'Abidjan ou de Yamoussoukro ont accès en CP1, ce n'est le cas que pour moins de 50 % pour ceux

des régions de Khorogo, Odienné et San Pedro. Selon le sexe, on observe que 71 % des garçons ont accès au CP1, contre seulement 58,5 % des filles; quant on se situe au niveau du CM2, point de référence pour la rétention de l’alphabétisation, du fait d’une moindre rétention des filles (68 %) par rapport aux garçons (82 %), on compte que c’est le cas pour 58 % des garçons contre 40 % des filles.

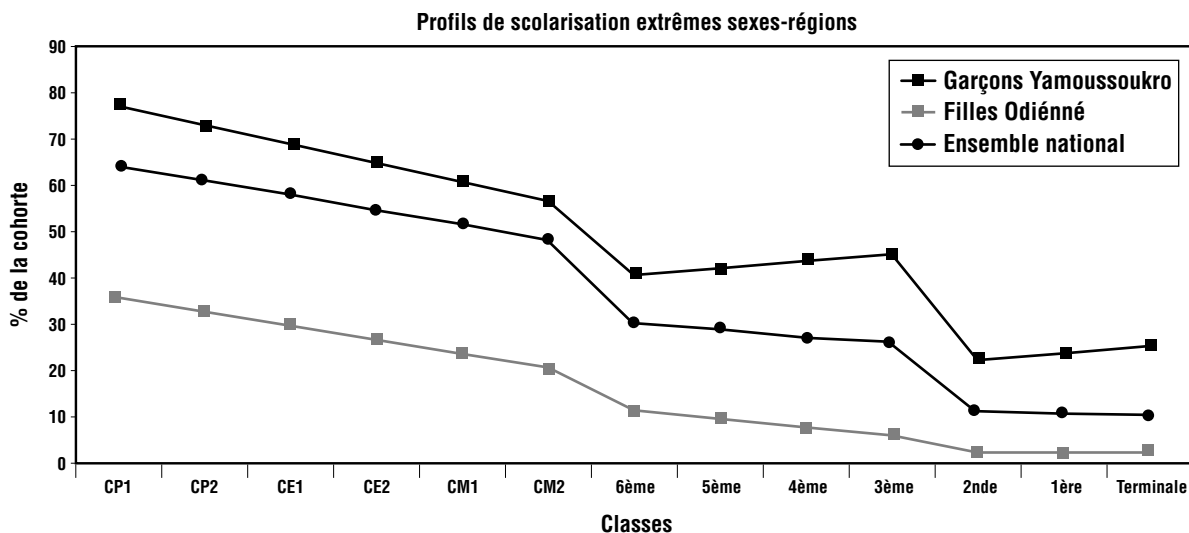
Lorsqu’on croise la dimension du genre et celle de la région, les écarts sont bien sûr beaucoup plus importants. Le graphique ci-après oppose le profil de scolarisation des garçons de la région de Yamoussoukro à celui des filles de celle d’Odienné. Les deux profils sont très distincts : alors que 78 % des garçons de la région de Yamoussoukro ont accès au CP1, ce n’est le cas que pour moins de la moitié (37 %) des filles de la région d’Odienné.

Si on se place au niveau de la classe de CM2, on trouve que 58 % de la classe d’âge y ont accès si ce sont des garçons de la région de Yamoussoukro, contre seulement cinq fois moins (11 %) si ce sont des filles de la région d’Odienné. Ces informations sont bien sûr utiles pour la définition de la stratégie de réduction de la pauvreté, pour un ciblage des actions à envisager. Si on s’attache à l’accès à la classe de terminale, le rapport entre les chances des deux

groupes monte à 10,5, avec respectivement des chances de 25,3 % pour les garçons de Yamoussoukro d’atteindre cette classe (24 % à Bouaké et 20 % à Abidjan), contre seulement 2,4% pour les filles d’Odienné (2,7 % pour celles de Daloa, et même 2,2 pour celles de Bondoukou, 1,4 % pour celles de Man et 1,1 % pour celles résidant dans la région de San Pedro).

Enfin, il est observé qu’au niveau du second cycle de l’enseignement secondaire, il n’y a que très peu de jeunes originaires d’une famille appartenant au 40 % les plus pauvres du pays; dans le supérieur, la situation est encore plus inégalitaire avec 80 % des étudiants qui sont originaires du quintile de revenu le plus élevé et seulement 2 % des étudiants du dont les parents résidant en milieu rural alors que ce milieu regroupe plus ou moins la moitié de la population du pays.

7. Des conditions d’enseignement qui demandent à être améliorées. Si on mesure la qualité des services éducatifs offerts par leur coût, alors la situation de la Côte-d’Ivoire apparaît favorable notamment dans le primaire et le secondaire (général et technique). Cela dit, une mesure plus pertinente de la qualité cible le niveau des acquisitions des élèves. Les comparaisons internationales placent alors la Côte-d’Ivoire



dans une situation tout juste dans la moyenne des pays africains (niveau supérieur au Niger ou au Sénégal, mais inférieur à celui du Togo, du Kenya, du Cameroun ou de Madagascar. La mise en regard de ces deux observations suggère alors que l'efficacité dans la production de l'éducation n'est pas optimale.

Parmi les raisons qui peuvent rendre compte de cette efficacité insuffisante et du niveau perfectible des résultats obtenus, deux types de raisons peuvent être identifiées : i) le premier tient au fait que la combinaison des facteurs d'organisation scolaire n'est pas optimale, et ii) le second, au fait que l'efficacité dans l'usage des ressources, et leur transformation en apprentissages chez les élèves (efficacité X), ne l'est pas non plus. Le second aspect sera abordé dans le point 10 concernant la gestion du système, dans sa dimension pédagogique.

Concernant la combinaison productive, on peut sans doute faire une catégorisation en trois points : i) un usage excessif de certains éléments, ii) un usage insuffisants d'autres éléments et iii) une politique salariale qui alourdit les coûts. La question du niveau de rémunération des enseignants sera discutée au point 8, ci-après. Il y a de nombreux éléments concernant les deux premiers points; seul les plus saillants, ou les plus structurels pour le primaire, sont repris ici :

- Le système éducatif ivoirien utilise actuellement des enseignants qui ont été recrutés soit au niveau du BEPC, soit à celui du Bac. Les seconds, instituteurs ordinaires, sont payés sensiblement plus que les premiers (40 % sur la grille des fonctionnaires, 70 % sur la grille des enseignants décrochés de la fonction publique), bien qu'on ne distingue pas factuellement de différences d'acquisitions chez les élèves confiés aux uns et aux autres. Utiliser des instituteurs-adjoints conduirait donc à contenir le coût unitaire (sans altérer l'efficacité pédagogique des enseignants) et à libérer progressivement des ressources pour soit améliorer d'autres aspects qualitatifs du processus scolaire soit étendre la couverture

scolaire au bénéfice de ceux qui en sont actuellement dépourvus.

- Toujours au titre des enseignants, il est observé que la durée de la formation professionnelle initiale laisse peu de traces sur l'efficacité pédagogique avérée des enseignants; dans la mesure où elle est associée à des coûts assez substantiels, utiliser une formation initiale de durée réduite, concrète et centrée sur la gestion de la classe est sans doute une option à considérer.
- Concernant les groupements d'élèves, la taille moyenne des classes est sans doute plus ou moins convenable. Compte tenu du faible impact potentiel sur les apprentissages d'une réduction de cette statistique et de son coût très important, il n'est sans doute pas urgent de prendre en compte une telle politique; cela dit, ce ne veut pas dire pour autant qu'il serait inutile de réduire les effectifs de certaines classes urbaines très surchargées. Dans le milieu rural, l'utilisation des classes à cours multiple sera probablement une option à considérer, même si il sera aussi pertinent de prévoir la formation adéquate des enseignants et leur équipement en matériel pédagogique adapté.
- Concernant enfin le contexte plus physique de l'environnement scolaire, il est observé que la nature des bâtiments, comme les éléments tels que l'eau ou l'électricité, ont peu d'impact sur la qualité effective de l'école. Par contre, la disponibilité en tables-bancs fonctionnels, et surtout l'existence d'une bibliothèque (impact sur le savoir-lire) et d'une cantine (impact sur la présence effective des élèves à l'école), ont des effets significatifs sur les apprentissages des élèves.

8. La question du niveau de rémunération des enseignants. La rémunération des enseignants constitue un élément important de toute politique éducative car les salaires constituent la part principale des budgets de fonctionnement du secteur et parce qu'ils sont au point nodal entre deux objectifs à priori contradictoires. En effet,

les salaires doivent être suffisamment élevés pour que l'Etat puisse recruter, et retenir dans la profession, les individus qualifiés dont il a besoin, et que ceux-ci aient des conditions suffisantes pour qu'ils mobilisent effectivement toutes leurs énergies et capacités dans leur travail; il s'agit de conditions d'efficience et de qualité du service offert. Les salaires doivent par ailleurs ne pas être fixés à des niveaux trop élevés parce que, compte tenu de la contrainte budgétaire, cela impliquerait qu'il ne serait pas possible de recruter le nombre d'enseignants nécessaire pour assurer la couverture souhaitée de scolarisation; c'est plutôt un aspect de quantité de scolarisation des enfants qui est considéré ici. Dans le contexte ivoirien, la question du salaire des enseignants est spécialement sensible car elle a été au centre de discussions difficiles entre le Gouvernement et les syndicats enseignants, un groupe spécialement vocal.

La question de la rémunération des enseignants comporte deux dimensions complémentaires : i) la première est celle de la grille de salaires, avec notamment le décrochage du statut des enseignants par rapport à celui de la fonction publique générale; ii) la seconde est celle du niveau de recrutement et de rémunération au sein de la grille de salaires.

8.1 Enseignants décrochés - enseignants raccrochés. Dans les années 80, les enseignants étaient payés sur une grille plus favorable que celle des fonctionnaires. Depuis 1991, face aux contraintes budgétaires et aux nécessités d'ajustement macroéconomique, le gouvernement a mis un terme à cette distinction ; il a recruté les nouveaux enseignants sur la base de la grille générale des fonctionnaires, conservant aux enseignants en exercice leurs avantages acquis antérieurement. En 2000, il y avait ainsi 18 100 enseignants dont la rémunération était accrochée à celle des fonctionnaires et 39 629 à bénéficier du décrochage. Cela dit, au cours de toute la dernière décennie, ça a été une revendication essentielle et constante de la part des syndicats de mettre fin à cette situation pour obtenir que tous les

enseignants bénéficient du statut particulier. C'est effectivement, dans un contexte politique un peu délicat, ce qu'ils obtiennent en 2001. Ceci évidemment contribue évidemment à apaiser les tensions dans la profession, mais a comme conséquence de faire peser un poids supplémentaire au budget, évalué à environ 25 milliards de Fcfa en année pleine.

En termes comparatifs, la grille de rémunération particulière des enseignants présente deux spécificités, de structure et de niveau, qu'il est important de souligner :

- Une spécificité, de nature structurelle, est qu'elle crée sensiblement davantage de différenciations entre niveaux de qualification que ne le fait la grille ordinaire de la fonction publique; ainsi, entre les catégories C2 et B3 (catégorie respectivement des instituteurs-adjoints et des instituteurs ordinaires) trouve-t-on un différentiel de 70 % chez les enseignants contre une valeur de seulement 42 % chez les fonctionnaires. De la même façon, le différentiel de rémunération entre les catégories A1 et B3 (catégories respectivement des professeurs certifiés du secondaire et des instituteurs ordinaires du primaire) est-il de 44 % chez les enseignants contre 32 % chez les fonctionnaires.
- Une seconde spécificité est que la grille décrochée conduit à des niveaux de rémunération des enseignants qui sont élevés en termes de comparaison internationale. En effet, compte tenu de la structure des C2 et B3 prévalant en 2001, le salaire moyen annuel s'établissait à environ 2,1 millions de Fcfa correspondant à 4,29 fois le PIB par habitant du pays. Il est estimé que la généralisation du décrochage (sans modification de la structure entre personnels C2 et B3) a conduit au niveau moyen de salaire annuel de 2,4 millions de Fcfa correspondant à 4,84 fois le PIB par tête du pays.

Les travaux analytiques effectués dans le contexte de la préparation de l'initiative accélérée

pour la scolarisation primaire universelle indiquent que le salaire moyen des enseignants du primaire dans les pays performants vis-à-vis de l'EPT (au sein du groupe des pays dont le PIB par tête est inférieur à 900 dollars des États-Unis) est de l'ordre de 3,5 fois le niveau du PIB par tête. Cette observation est corroborée par le fait qu'aucun pays du monde, qui affecte moins de 6 % de son PIB à son secteur scolaire, n'a atteint la scolarisation primaire universelle avec un niveau de salaire de ses enseignants supérieur à 3,8 fois la valeur de son PIB par habitant. C'est pour ces raisons que la valeur de 3,5 fois le PIB par tête est aujourd'hui utilisé comme référence internationale dans le contexte de l'EPT. On peut alors observer que si avant la décision de 2001 de décrochage généralisé, la valeur moyenne du salaire des enseignants du primaire s'écartait déjà de 23 % de la valeur indicative de 3,5 fois le PIB par habitant; la généralisation du décrochage conduit à s'écarter encore davantage de cette référence (4,84 contre 3,5 fois le PIB par tête, un niveau de rémunération qui est environ 38 % plus élevé que la référence).

8.2 Une politique de recrutement des enseignants dans la politique éducative nouvelle. Ce n'est sans doute pas une option à considérer de revenir sur le décrochage des enseignants, encore que la question de la différenciation excessive de la rémunération des différents niveaux de rémunération à l'intérieur de la grille des décrochés ne puisse sans doute être totalement éludée. La question de savoir quelles catégories d'enseignants seront recrutés au sein de la grille des décrochés est part contre beaucoup plus ouverte, en particulier dans l'enseignement primaire. Il est ici important de prendre en considération que les analyses factuelles sur les apprentissages des élèves mettent en évidence qu'il n'y a pas de différences avérées selon que l'enseignant est un instituteur-adjoint ou bien un instituteur ordinaire, ni de différences avérées selon que son niveau d'études initiales est le BEPC ou bien le Bac. Dans ces conditions, le recrutement d'enseignants du primaire avec le BEPC comme

instituteurs adjoints devient une option attractive eu égard au différentiel important de salaire (de l'ordre de 70 %) entre les deux catégories de maîtres du primaire. Si on ajoute que le niveau moyen de rémunération des instituteurs-adjoints décrochés correspond à environ 3 fois le PIB par tête du pays, on est évidemment conforté que cette option doit être considérée.

9. Des priorités structurelles nouvelles et un besoin de régulation des flux dans le système. Sur ce plan, une réflexion de référence est que la structure des scolarisations au sein des systèmes éducatifs doit être «équilibrée». Ces équilibres concernent aussi bien les arbitrages généraux dans le financement public des différents niveaux et types d'éducation, que les arbitrages plus particuliers entre la quantité et la qualité (les dépenses par élève) à chacun des niveaux d'enseignement.

Sur le plan d'abord de la structure globale des scolarisations et des financements, les arguments sont relativement bien établis dans le contexte de la stratégie du pays pour la réduction de la pauvreté : L'économie ivoirienne est, et restera pour les 15 années à venir, une économie duale avec un secteur agricole et informel très majoritaire, et un secteur de l'emploi moderne, sans doute en croissance, mais qui n'emploiera qu'une faible proportion de la population active. Dans ce contexte, même si la production du système d'éducation et de formation ne doit sans doute pas nécessairement être calquée de façon stricte sur cette structure productive, il reste qu'elle ne peut l'ignorer, ni s'en départir de façon trop manifeste. Il convient alors d'adopter une stratégie elle-même duale qui vise d'une part à produire, en quantité et en qualité, le capital humain permettant de répondre aux demandes de l'économie moderne et d'autre part à offrir aux populations au moins une scolarisation primaire complète de qualité convenable, capital humain de base «à tout faire» pour la productivité du secteur et capital humain minimum pour équiper les plus démunis à sortir de la pauvreté. Entre

ces deux pôles de développement, il y a aussi sans doute place pour faciliter, via des formations de type professionnel, la transition progressive d'une partie du secteur informel vers la modernité.

C'est sans aucun doute en référence d'une part aux conditions prévalant actuellement dans la production du système d'éducation et de formation du pays, et d'autre part aux arguments présentés ci-avant pour l'avenir, que peut se structurer la politique éducative du pays pour les 10 à 15 prochaines années.

De façon claire, **la structure actuelle des scolarisations dans le système ivoirien est déséquilibrée au désavantage des niveaux bas et au bénéfice des niveaux élevés.** En effet, rappelons en premier lieu que dans la situation actuelle 51 % de la classe d'âge n'a pas une scolarité primaire au moins jusqu'au CM2 (35 % pas de scolarité primaire du tout), manifestant un déficit accentué dans la partie basse du système. Par ailleurs, l'analyse des scolarisations a montré que s'il y avait eu stagnation de la couverture scolaire du primaire au cours des 15 dernières années, il y avait eu, par contre, une véritable explosion des effectifs dans le supérieur (le nombre des étudiants passe 29 000 en 1990 à 110 000 en 2000; la statistique du nombre d'étudiants pour 100 000 habitants passant ainsi de 243 en 1990 à 696 en 2000). Or ce développement considérable des effectifs du supérieur a créé une situation dans laquelle la production des diplômés à ce niveau est devenue sans commune mesure avec les capacités d'absorption efficace par le marché du travail moderne. En effet, les analyses faites dans le rapport suggèrent que ce sont au moins 40 % des diplômés du supérieur qui doivent se contenter d'emplois sans relation convenable avec leurs études. Il est clair qu'il y a une large sur-scolarisation à ce niveau d'enseignement.

Devant ces conditions, il ne fait pas de doute que la stratégie de développement du système éducatif ivoirien devra se positionner par rapport à cette situation dans laquelle trop peu est fait dans les premiers niveaux du système alors

qu'un nombre trop important de diplômés sort du niveau supérieur (ce nombre va encore augmenter compte tenu des accès très nombreux au cours des dernières années). Cette situation manifeste à la fois une faible efficacité dans l'usage des ressources publiques au sein du secteur, et un faible niveau d'équité car on donne beaucoup de ressources publiques à ceux qui bénéficient d'études supérieures alors qu'on prive une partie importante de la population même d'une scolarisation primaire complète. Ceci est évidemment d'autant plus dommageable que la situation actuelle conduit à produire des individus diplômés du supérieur qui ne peuvent que vivre difficilement les conditions d'emploi auxquelles ils sont confrontés lorsqu'ils sortent de leurs études.

Une raison commune à de nombreux pays, la Côte-d'Ivoire ne faisant pas exception, pour lesquelles la structure du système éducatif est déséquilibrée est la tendance à la continuité au long des différents cycles du système. Cette continuité, qui incite chaque individu à poursuivre sa scolarité aussi loin que possible (et la société à appeler du nom négatif de «déperdition» les situations dans lesquelles les élèves mettent un terme à leurs études avant d'avoir validé un titre universitaire) est une tendance naturelle. Cette tendance ne pose pas de problèmes au sein des économies développées dans lesquelles les emplois et les positions sociales se structurent sur un continuum large. Elle pose par contre problème dans les économies duales, comme celles de la Côte-d'Ivoire, dans lesquelles il y a une discontinuité entre un secteur moderne qui n'emploie que peu de personnes et un secteur agricole et informel pour la très large majorité de la population active. Il est alors indispensable que la politique éducative prenne en considération ce contexte et sache **mettre en place des dispositifs efficaces de régulation des flux d'élèves** de sorte à assurer à la fois une couverture base aussi large que possible à la partie basse du système et à avoir une partie haute du système, beaucoup plus réduite, qui réponde en quantité (peu extensibles) et en

qualité aux demandes du système productif moderne.

Cette régulation peut prendre des formes différentes (les économistes distinguent à ce titre la régulation par les prix et celle par les quantités); elle peut aussi être fractionnée de différentes manières entre les différents cycles d'enseignement. Cela dit, il ne fait pas de doutes que la mise en place de dispositifs de régulation des flux devra constituer une dimension essentielle de la politique éducatif nouvelle. On voit en effet les dommages créés dans l'emploi des diplômés du supérieur avec un système qui aujourd'hui n'offre une scolarité primaire complète qu'à 49 % de sa population jeune; on imagine bien les pressions impliquées par la «tendance naturelle à la continuité» lorsque l'achèvement des études primaires sera universelle. Par ailleurs, il ne fait pas non plus de doutes que l'absence d'une régulation ferme serait financièrement insupportable pour le système dans son ensemble si les objectifs de l'EPT sont réalisés en 2015.

10. Des améliorations de la gestion du système sont incontournables. Si une politique éducative nouvelle apparaît nécessaire pour refonder le système éducatif national et définir les options fondamentales dans un cadre financier et budgétaire tenable à moyen terme, il faut maintenant souligner cette nouvelle politique (à définir) n'aura véritablement de sens que si des améliorations notables sont réalisées en matière de gestion concrète des activités entreprises. Le niveau actuel de gestion du système n'est en effet pas d'une qualité suffisante pour soutenir adéquatement la mise en œuvre des décisions qui seront prises, et ceci d'autant plus que la taille du nouveau système sera sensiblement plus grande en 2015 qu'elle ne l'est aujourd'hui.

Le rapport n'a certes pas pu explorer tous les aspects de la gestion du système éducatif ivoirien. Il a cependant pu en aborder deux dimensions importantes, à savoir d'une part celle qui fait passer le budget établi au niveau central aux ressources disponibles au niveau des éta-

blissements individuels (gestion administrative et des personnels en particulier), et d'autre part celle qui fait passer ces ressources mobilisées au niveau local en apprentissages effectifs chez les élèves (gestion pédagogique).

10.1 Examinons en premier lieu la gestion des ressources et des personnels. La politique éducative i) identifie d'abord les ressources agrégées affectées à chaque niveau d'éducation, et ii) effectue ensuite l'arbitrage global entre la quantité (le nombre des élèves scolarisés) et le volume des ressources affectées en moyenne à chaque élève, définissant ainsi les conditions d'enseignement offertes à chacun d'entre eux. Au cours de cette dernière opération, est défini le nombre des enseignants qui exercent à chaque niveau d'enseignement car les enseignants constituent un facteur essentiel à la fois de l'utilisation des ressources agrégées et des conditions d'enseignement moyennes envisagées (en particulier le rapport élèves-maîtres). Après que ces choix politiques moyens aient été faits, la gestion des ressources et des personnels est chargée de «mettre en musique» la politique nationale en lui donnant vie au niveau local, car c'est là que prennent place les activités éducatives concrètes. La gestion prend alors la forme de la répartition des ressources globales, des personnels en particulier, aux établissements individuels d'enseignement. Dans une gestion bien conduite sur ce plan (efficace, équitable, cohérente), on devrait s'attendre à ce que globalement les établissements disposent d'un nombre croissant d'enseignants lorsque le nombre des élèves qu'ils scolarisent est plus grand; de façon plus spécifique, on devrait s'attendre à ce que des établissements qui ont un même nombre d'élèves disposent d'un nombre d'enseignants comparable; ou bien que des établissements ayant un même nombre d'enseignants scolarisent plus ou moins le même nombre d'élèves.

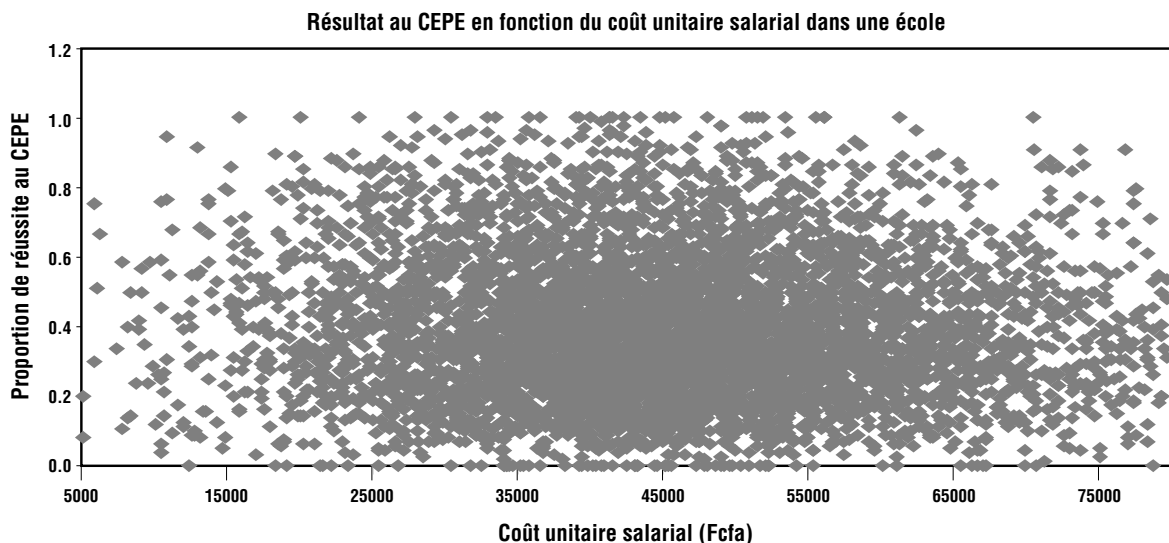
La situation actuelle du système ivoirien, notamment au niveau primaire est relativement éloignée de cette référence de bonne gestion. On

observe en effet de forts aléas dans les allocations de personnels. Les DREN de San Pedro et Khorogo apparaissent sous-dotées alors que celles d'Abidjan et de Bouaké ont des conditions de dotation plus favorables; Cependant, c'est principalement au sein des différentes DREN que se manifestent la plus grande partie des incohérences entre écoles qui sont sous-dotées en personnels enseignants et écoles en situation de sur-dotation relative.

10.2. Examinons enfin la gestion du processus pédagogique et de la transformation des ressources en résultats. Toute la politique éducative a une finalité plus importante que toutes les autres : celle d'impartir les jeunes de connaissances qui leur seront utiles plus tard. Les connaissances visées sont préalablement identifiées dans les contenus de programme, et toute l'action éducative, par exemple du primaire, consiste à faire en sorte que le plus grand nombre de jeunes acquièrent la plus grande proportion de ces contenus de programme. Dans cette perspective, on mobilise des moyens au niveau national et on les distribue au niveau des établissements individuels, mais un maillon essentiel de la chaîne est que ces moyens soient convenablement transformés en apprentissage chez les élèves.

Dans un système bien géré, on doit s'attendre à ce que la qualité de la transformation soit telle que si une école dispose de ressources par élève plus abondantes qu'une autre (ce qui est le cas compte tenu de l'ampleur de l'aléa identifié au point précédent), elle soit en mesure de produire des résultats d'apprentissage meilleurs pour les enfants qui lui sont confiés. Ce n'est pas le cas, comme on peut le voir dans le graphique ci-après qui met en regard le coût unitaire salarial dans une école et le taux de réussite au CEPE.

Il n'y a aucune relation entre les deux grandeurs. Le fait qu'on n'observe l'absence complète d'une telle relation est interprété comme un signe de défaillance sur le plan de la gestion pédagogique; cette défaillance est manifeste notamment par deux faits tout à fait important : i) le premier est qu'il existe un nombre important d'écoles qui ont des ressources confortables (au moins supérieures à la moyenne) et qui ont des performances faibles en termes de résultat à l'examen. Ces écoles sont en quelque sorte «délinquantes» en ce sens qu'elles disposent de ressources à priori adéquates et qu'elles ne produisent pas les services éducatifs avec la qualité attendue; ii) le second fait est que rien n'est fait pour modifier cet état insatisfaisant du pilotage du système éducatif. Ces écoles ne sont même pas identifiées si bien



qu'aucune action corrective n'est mise en place. Le système est incapable de répondre à cette question d'abord parce qu'il se donne pas les moyens de se la poser, et ensuite parce que rien n'est prévu dans son dispositif gestionnaire pour y apporter un réponse.

Cela conduit à souligner combien il serait important que la culture prévalant dans le système éducatif ivoirien (mais ce n'est évidemment pas une caractéristique propre à la Côte-d'Ivoire) puisse évoluer dans le sens d'un pilotage par les résultats. Comme ces résultats sont produits au

niveau local, cette culture du pilotage doit aussi avoir une composante décentralisée tout à fait substantielle. On voit bien que la transition d'une gestion du système qui est aujourd'hui essentiellement centralisée et ciblée sur les moyens vers une gestion fondée sur les résultats et qui serait décentralisée correspond une sorte de révolution culturelle pour le système; les choses se pourront sans doute se faire que de façon progressive, mais les analyses présentées dans ce chapitre combien il sera important de s'engager résolument dans cette direction.