

Quelques réflexions sur deux questions structurelles fondamentales pour l'éducation dans le contexte africain

Alain Mingat, Directeur de recherches au CNRS et
Lead Education Economist, The World Bank
Octobre 2002

Les problèmes de l'éducation dans le contexte africain sont évidemment nombreux et concernent potentiellement de nombreux aspects, depuis la dimension culturelle¹ jusqu'à la dimension économique en passant évidemment par des considérations politiques, institutionnelles, sociales et pédagogiques. Cela dit, je me limiterai ici à aborder deux aspects, certes importants, mais nécessairement limités. Il s'agit en premier lieu de la question de la structure globale des systèmes éducatifs, et en second lieu de celle de la scolarisation primaire universelle, sachant que ces deux questions sont en fait partiellement liées.

1. La structure globale des systèmes éducatifs

Tous les systèmes éducatifs du monde, quel que soit le niveau de développement des pays dans lesquels ils sont implantés, ont tendance à avoir une structure pyramidale avec de nombreux enfants scolarisés dans le primaire et un nombre plus réduit scolarisés dans l'enseignement supérieur. Les pays africains n'échappent pas à cette tendance globale. La question qu'on peut alors poser est celle de savoir si la forme de la pyramide est effectivement adéquate compte tenu des circonstances de ces pays.

Pour juger de la pertinence de la forme de la pyramide, on a évidemment besoin de la décrire et aussi de disposer d'arguments externes pour valider ce jugement. Une façon simple de rentrer dans cette discussion consiste à partir de l'observation qu'une pyramide a d'abord une base et un sommet. La base est faite des enfants qui sont scolarisés dans le primaire et le sommet de ceux qui sont scolarisés dans le supérieur. Cela dit, la forme pyramidale ne se limite pas aux effectifs; elle concerne aussi les coûts unitaires de production des services éducatifs.

Sur le premier plan, les pays africains, francophones en particulier et notamment du Sahel (mais l'observation vaut aussi pour de nombreux pays anglophones), sont caractérisés par **une base relativement faible, en tout cas loin de la couverture universelle**. Il ne faut en effet pas considérer des indicateurs tels que le taux brut de scolarisation car cette mesure, établie pour l'ensemble du cycle primaire, d'une part est plombée par des taux de redoublement souvent très importants et d'autre part ne fait pas justice à la production effective du système. En effet, dans

¹ Avec notamment une tension forte entre une école qui d'une part doit être inscrite dans les contextes culturels locaux caractérisés par la tradition et la spécificité, et d'autre part doit savoir impartir des éléments ayant des aspects de modernité et de généralité.

de nombreux pays africains le nombre de ceux qui achèvent le cycle est très sensiblement inférieur à celui des élèves qui l'ont commencé. Ce qui compte pour l'enseignement primaire c'est au moins d'être capable de produire des adultes qui seront durablement alphabétisés. Or tous les travaux récents faits sur ce thème convergent très clairement vers le fait qu'il faut une scolarité d'au moins six années d'une éducation de qualité minimale pour obtenir ce résultat. Les élèves qui quittent prématurément le système, après 3 ou 4 années d'études, seront dans leur grande majorité des adultes analphabètes. Si on se fonde sur la statistique de la proportion d'une classe d'âge qui complète six années d'études, c'est aujourd'hui d'un chiffre inférieur à 50 % dont il faut parler. Face à cette base quantitative relativement faible de la pyramide, le chiffre correspondant aux niveaux plus élevés, enseignement supérieur en particulier, est évidemment beaucoup plus limité avec typiquement moins de 5 % de la classe d'âge qui a accès à ces niveaux.

Quel jugement peut-on porter sur ce type de structure ? Pour aller dans cette direction, il importe de disposer d'éléments externes. Les économistes mettent alors en avant des arguments en matière d'efficacité et d'équité.

. Pour aborder **la dimension de l'efficacité**, il est sans doute utile de commencer par rappeler que les économies des pays africains sont essentiellement caractérisées par une structure dualiste dans laquelle on trouve typiquement plus de 85 % de l'emploi occupé dans l'agriculture et le secteur informel, et moins de 15 % (souvent moins de 10 %) dans le secteur de l'emploi moderne (dont une partie notable pour la Fonction Publique). La croissance économique doit par conséquent cibler d'une part à développer le secteur moderne (où la productivité du travail est plus forte) et d'autre part à promouvoir les gains de productivité du travail dans le secteur traditionnel.

* concernant le secteur traditionnel, toutes les analyses, tant macro (modèles de croissance) que micro (productivité du travail) convergent vers l'observation que le niveau primaire correspond à l'investissement en capital humain à tout faire compte tenu du caractère simple des opérations productives considérées et de leur grande diversité. Au delà de l'efficacité économique, on peut aussi citer l'impact avéré de la scolarisation primaire, des filles en particulier, dans le domaine sanitaire et social (régulation des naissances, mortalité infantile, ..).

* concernant le secteur moderne de l'économie, on pense spontanément aux besoins en personnels techniques et très qualifiés; ils sont effectivement d'une importance cruciale, même si la plus grande proportion de l'emploi moderne concerne souvent des niveaux de qualification relativement modestes. Les emplois très qualifiés sont effectivement cruciaux et l'expérience a prouvé sans ambiguïté qu'ils pouvaient constituer des goulots d'étranglement manifestes par manque de personnels spécifiques. Cela dit, la même expérience a aussi souligné que la capacité d'absorption efficace de ces personnels connaît des limites évidentes. Ce ne sont pas les diplômés qui créent les emplois, c'est la dynamique propre du secteur moderne, et celle-ci ne se décrète pas comme cela, mais trouve ses racines dans les politiques macroéconomiques (taux de

change, accès au crédit, code des investissements, ...), le contexte réglementaire et social (réglementation du travail notamment) ainsi que dans le contexte politique (stabilité).

Cette situation d'absorption du secteur moderne implique alors de regarder de plus près la production de ces diplômés très qualifiés. Un point d'observation important est que la dimension duale de l'économie conduit à une régulation du marché du travail par les quantités plutôt que par les prix : ou bien l'individu a effectivement accès à un emploi qualifié et généralement bien rémunéré du secteur moderne, ou bien il doit chercher à s'employer dans le secteur informel. Tout dépend alors de la productivité de son travail dans ce dernier secteur. Deux cas peuvent en effet se présenter : ou bien il a en général un niveau de productivité qui lui assure un revenu convenable compte tenu des études qu'il fait, ou bien il a en général un niveau modeste de productivité et de revenu. Si on est dans le premier scénario, on ne doit pas trop se préoccuper du nombre des diplômés puisqu'on sait que s'ils ne sont pas absorbés par le secteur moderne, ils auront tout de même une bonne contribution à la société dans le secteur informel. Par contre si on est dans le second scénario, alors, ceux qui n'ont pas accès au secteur moderne vont gaspiller leurs talents dans des emplois qui ne conviennent pas à leur formation. Si on est globalement dans ce dernier cas, et les quelques analyses empiriques sur ce plan suggèrent fortement que la réalité est ainsi, alors il devient important que la production des diplômés du supérieur et du technique reste raisonnablement en ligne avec la demande du secteur moderne de l'emploi pour ces types de qualification. Les échecs répétés des tentatives d'aide à l'insertion des diplômés de l'enseignement supérieur chômeurs dans plusieurs pays de la région constituent une illustration qu'il ne sert à rien de préparer des jeunes (d'abord dans des institutions de formation, ensuite par des aides à l'insertion qui ont par ailleurs des effets pervers) à des emplois qui n'existent pas.

Les observations empiriques faites dans de nombreux pays africains sont celles d'une proportion significative (la moitié ou davantage) de ces diplômés qui ne trouvent pas à s'employer raisonnablement dans le secteur moderne de l'emploi même 5 années après la sortie des études. Ces observations sont attestées aussi bien dans des études d'insertion des diplômés que dans des analyses des données du recensement de la population qui permettent de mettre en regard les études réalisées par de jeunes adultes avec les emplois qu'ils occupent effectivement. Ceci est aussi corroboré par les estimations des modèles de croissance qui affectent un signe négatif à la disponibilité des diplômés du supérieur dans le contexte africain (il est négatif car les diplômés ont mobilisé des ressources sans donner en retour des bénéfices commensurés à la société).

Si on se fonde sur ces considérations en termes d'efficacité économique, il ne fait pas de doute que la pyramide actuelle est souvent d'une base trop étroite (car la rentabilité des études primaires justifierait une couverture effective universelle jusqu'à la dernière année du cycle) et un sommet, qui bien que petit dans l'absolu, est souvent trop large compte tenu de la structure économique des pays africains.

. pour aborder maintenant **la dimension de l'équité**, il est utile de rappeler d'une part que le coût unitaire du supérieur est en moyenne dans les pays africains environ 40 fois plus élevé que celui

du primaire, et d'autre part, que l'accès à l'enseignement supérieur en particulier est beaucoup plus que proportionnellement le fait de garçons, d'urbains et d'enfants de milieux économiques favorisés. Les filles rurales de milieu pauvres ne sont pas à l'université (elles sont d'ailleurs beaucoup plus que les autres simplement exclues de l'école primaire). Comme l'enseignement (l'enseignement supérieur en particulier) est très largement financé de façon publique, il s'ensuit d'une part une forte concentration des ressources publiques dans les mains d'une petite proportion de la population (en moyenne, en 2000, plus de 50 % des crédits publics pour l'éducation sont appropriés par 10 % de la population), et d'autre part une forte redistribution négative au bénéfice des segments les plus favorisés de la population.

On peut aussi ajouter que les études sur la pauvreté montrent que l'éducation primaire constitue un ingrédient incontournable (nécessaire, pas forcément suffisant) d'une stratégie visant à équiper les plus démunis du minimum adéquat pour leur inclusion dans les circuits économiques et sociaux qui leur permettrait de sortir de la pauvreté.

Sur le plan de l'équité, il ne fait pas de doute qu'une base plus large et un sommet plus étroit de la pyramide (éventuellement associé à une structure différente des coûts unitaires) aurait une incidence très claire dans la dimension de l'équité. Il s'agit certes de l'équité dans l'accès aux ressources publiques mais aussi de la dimension du droit individuel à l'éducation et des chances dont chacun des enfants doit pouvoir bénéficier tant pour son propre bien que celui de la société (de nombreux talents sont à l'évidence perdus).

Au total, on voit qu'on n'est pas face à ce dilemme classique des manuels d'économie entre l'efficacité et l'équité. Les deux arguments vont dans la même direction, celle d'un élargissement de la base vers la scolarisation universelle et celle d'une régulation ordonnée en fonction des demandes avérées de l'économie lorsqu'on se rapproche du sommet. Sur le plan pratique, on comprend toutefois bien que le passage de l'universel à la base au régulé au sommet ne sera pas politiquement aisé compte tenu de la tendance naturelle à la continuité dans le fonctionnement des systèmes éducatifs entre leurs différents cycles d'études². Ces régulations peuvent prendre des formes différentes (elles peuvent être réparties de façon différente le long du système d'enseignement et être fondées soit sur les quantités soit sur les prix). Je ne les aborderais pas ici pour me concentrer dans une seconde partie sur la question de la transition nécessaire des systèmes africains d'enseignement primaires vers leur universalisation effective.

2. La scolarisation universelle en 2015 : Ampleur du défi et conditions de réussite

J'emprunterais ici de façon principale au travail empirique dont j'ai assuré la responsabilité à l'intérieur de la Banque Mondiale au cours de la dernière année, sachant que ce travail a débouché de façon récente vers une initiative internationale (Fast-Track Initiative). Celle-ci

² On peut aussi noter que la voix de ceux qui veulent poursuivre leurs études dans le secondaire ou le supérieur est toujours plus audible par les politiques que celle de ceux qui sont totalement exclus de l'accès même au primaire.

présente potentiellement de nombreux aspects positifs, mais seul l'avenir dira si celle-ci aura, ou non, constitué une date importante pour la scolarisation en Afrique.

Depuis plus de quarante années (notamment au rythme des diverses réunions internationales qui ont balisé cette période), l'idée que tous les jeunes enfants du monde devraient bénéficier d'une scolarisation pertinente, tant pour permettre leur développement personnel que pour faciliter le développement social et économique des pays, a toujours été très vivante. Au cours de l'année 2000, deux événements importants ont eu lieu à cet égard : Le forum de Dakar, d'abord en avril, puis la déclaration des Nations-Unies dite du Millénaire, en septembre. Le forum de Dakar était ciblé sur des objectifs éducatifs et avait une portée assez large couvrant l'enseignement de base dans son acception qui va des activités pour la petite enfance à l'enseignement primaire et au premier cycle secondaire et qui couvre l'alphabétisation des adultes; l'élimination des disparités selon le genre aux différents niveaux d'enseignement complète les objectifs de Dakar. Les objectifs du Millénaire sont beaucoup plus larges en ce qu'ils concernent les principaux aspects de la vie sociale (pauvreté, accès à l'eau, maladies transmissibles, ..) sachant que pour l'éducation, seule la scolarisation primaire universelle est mentionnée, avec la réduction des disparités selon le genre. Si on cible la seule sphère éducative, les objectifs du millénaire sont donc plus restrictifs. Ils ne doivent pas être perçus de façon contradictoire aux objectifs de Dakar, mais seulement comme l'expression d'une priorité particulière pour la scolarisation primaire (sachant que les conditions initiales des pays peuvent être très variées à cet égard). Cette priorité est en outre sans doute raisonnable car chacun souligne, comme on va le voir, que cet objectif est déjà extrêmement ambitieux.

. Le forum de Dakar a constitué une étape récente importante dans la réflexion vis-à-vis de l'action, notamment par la déclaration de la communauté internationale selon laquelle «aucun pays qui aurait un plan de développement crédible pour réaliser ces objectifs de scolarisation, ne devrait être empêché de le mettre en œuvre par manque de ressources». Cette formulation ouvrait alors à deux types de questions : i) la première consistait à savoir ce que seraient, en général et pour un pays particulier, les éléments qui, ensemble, pourraient constituer un plan qualifié de crédible; et ii) la seconde consistait à déterminer quel serait alors le volume et la nature des ressources qui seraient alors manquantes (au-delà de la mobilisation des ressources nationales) pour que le plan crédible puisse être effectivement mis en œuvre; l'aide internationale s'engagerait à assurer le besoin ainsi identifié.

. Même limité à la scolarisation primaire, l'objectif demande à être défini de manière opérationnelle. Certains ont voulu définir la scolarisation universelle comme la réalisation d'un taux brut, ou net, de scolarisation de 100 % à l'horizon de 2015. Ces indicateurs classiques ne sont pas bien appropriés compte tenu de la fréquence des redoublements et/ou des abandons d'études avant la fin du cycle primaire. En fait toutes les analyses empiriques convergent pour souligner que ce qui compte pour la constitution du capital humain (ce qui fait que les dépenses éducatives ont une dimension d'investissement), c'est que chaque individu reçoive au moins six années de scolarité d'une qualité convenable pour assurer la rétention de l'alphabétisation à l'âge

adulte. Des scolarités tronquées terminées après 3 ou 4 années d'études conduisent en fait à produire des adultes analphabètes. Il s'ensuit que l'indicateur quantitatif pertinent pour l'EPT est celui du taux d'achèvement du primaire (TAP) qui indique quelle proportion d'une classe d'âge a au moins une scolarité primaire complète³.

Pour de nombreux pays, l'objectif de l'EPT en 2015 constitue un défi considérable

* Le défi a d'abord une dimension quantitative. Si on s'attache au taux brut de scolarisation, la valeur moyenne des pays d'Afrique sub-saharienne est estimée à environ 78 % en 2000, mais avec des variations entre pays allant de moins de 40 à plus de 100 %. De façon globale, on serait tenté de suggérer que les quatre-cinquièmes du travail a été fait et qu'il s'agit maintenant de compléter les 22 % manquants. Si on s'attache au contraire au taux d'achèvement du primaire, la valeur moyenne de cet indicateur pour l'ensemble des pays d'Afrique sub-saharienne est inférieure au chiffre de 50 % (de l'ordre de 20 % pour les pays les plus en retard). De façon raccourcie, on peut dire que le chemin qui reste à couvrir au cours des 13 prochaines années pour atteindre l'objectif de l'EPT en 2015 est plus long que celui qui a été parcouru au cours des quarante dernières années. Cela veut dire que le rythme moyen annuel d'accroissement du taux d'achèvement du primaire qui sera nécessaire pour atteindre les objectifs de l'EPT en 2015 est très supérieur à ce qui a été observé, notamment au cours des dix dernières années. Ceci sera vrai pour pratiquement tous les pays, sans mentionner que pour environ un tiers des pays d'Afrique au sud du Sahara, le taux d'achèvement du primaire est en fait inférieur en 2000 à ce qu'il était dix années auparavant.

Au-delà de la dimension quantitative et des nombres d'enfants qu'il faudra amener à réaliser une scolarité primaire complète, il faut aussi souligner que l'impact des systèmes éducatifs sur les populations nationales a souvent concerné les segments de population qu'il était le plus facile de scolariser (urbains, garçons,..) et que l'enjeu de l'EPT est l'inclusion des populations actuellement exclues qui seront plus souvent rurales et pauvres, concernant plus souvent des filles, des handicapés ou des orphelins. A titre d'illustration, on compte dans les 8 pays pour lesquels des estimations désagrégées sont disponibles, que le taux moyen d'achèvement du primaire des filles rurales n'est guère supérieur à la moitié de la valeur nationale moyenne de ce même taux dans ces pays.

* Le défi de l'EPT en 2015 concerne aussi ce que les enfants auront acquis au cours de leur scolarisation. Aussi bien pour assurer le maintien effectif des élèves dans le cadre scolaire sur l'ensemble du cycle primaire que pour assurer la rétention ultérieure de l'alphabétisation à l'âge adulte, il importe que les apprentissages des élèves atteignent un standard convenable. Dans la situation actuelle, et de façon globale pour le continent, les informations disponibles suggèrent que les acquis des élèves, s'ils sont effectivement très en retard par rapport à ceux des élèves des pays développés, ne sont toutefois pas inférieurs à ce qui est observé dans les pays à

³ Le TAP est calculé comme le rapport entre le nombre de non-redoublants en dernière année de cycle primaire (pour éviter les doubles-comptes) et celui des jeunes d'âge correspondant dans le pays.

faible revenu des autres régions du monde. Cependant, il existe des variations importantes entre pays tel qu'on peut en juger sur la base des données du MLA (Measuring Learning Achievement, Unicef et Unesco), du SACMEQ (Southern African Consortium for Measurement of Education Quality) ou du PASEC (Programme d'Analyse des Systèmes Educatifs de la Confémén). Ces deux observations soulignent que pour tous les pays d'Afrique sub-saharienne, l'amélioration de la qualité des services éducatifs offerts est un objectif concomitant à celui de l'extension de la couverture scolaire, sachant que ceci constitue une urgente nécessité pour certains d'entre eux.

Lever les obstacles à la réalisation des objectifs de l'EPT en 2015

Les indications données précédemment soulignent l'ampleur considérable de la tâche à réaliser d'ici 2015. Un argument de base est que des changements très substantiels devront être introduits car le statu-quo et la poursuite des tendances observées ne sont pas compatibles avec les engagements solennels pris par les pays tant du Sud que du Nord.

. Une observation factuelle très importante a été faite en matière d'analyse comparative des systèmes éducatifs des pays du monde à faible revenu, des pays africains en particulier : C'est l'extrême diversité dans la manière dont les différents systèmes éducatifs nationaux sont financés et organisés. Ainsi, trouve-t-on au sein des pays africains qui ont un PIB par tête inférieur à 900 dollars des Etats-Unis, des paramètres structurels aussi variables que ce qui suit :

| | Intervalle de variation |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| Mobilisation des ressources publiques | |
| Dépenses courantes d'éducation en % des recettes publiques | 12 – 33 % |
| Dépenses courantes du primaire (6 années d'études) en % des dépenses courantes du secteur | 34 – 68 % |
| Dépenses courantes du primaire (6 années d'études) en % du PIB | 0,6 – 3,2 % |
| Production des services éducatifs dans le primaire | |
| Rapport élèves-maîtres | 24 – 79 |
| Salaire moyen des enseignants (unités de PIB par tête) | 1,5 – 9,6 |
| Dépenses courantes hors rémunération des enseignants en % de la dépense courante par élève | 4 – 45 % |
| Proportion de redoublants dans les effectifs scolarisés | 1 – 36 % |
| Proportion d'élèves dans le privé payant | 0 – 36 % |

. Face à ces variations considérables dans la manière dont l'enseignement primaire est financé et les services éducatifs offerts, on observe aussi de fortes variations dans les résultats obtenus, et ce qu'on les apprécie par la performance des pays en termes de taux d'achèvement du primaire ou par le niveau d'acquisition des élèves. Or s'il existe certes une certaine relation entre le volume des ressources publiques mobilisées pour le primaire et les résultats obtenus, cette relation est en fait très modeste et c'est une image de fort aléa qui domine. Lorsqu'on compare des pays même géographiquement très proches, on ne trouve pas que ce sont ceux qui dépensent le plus qui obtiennent les résultats les meilleurs; par ailleurs, on trouve que des pays qui

mobilisent des ressources comparables peuvent obtenir des résultats qui varient d'un facteur 1 à 3. Cela signifie que si globalement un volume adéquat de ressources est évidemment nécessaire, la façon dont on les utilise a une importance cruciale.

. Les observations montrent aussi que parmi tous les pays à faible revenu du monde (PIB inférieur à 900 \$US, soit environ 60 pays et quatre pays africains sur 5), il en est certains qui ont atteint ou qui sont proches d'atteindre l'EPT, alors que d'autres en sont très éloignés. On a alors pu identifier quels étaient les paramètres structurels moyens de ces pays et observer qu'ils étaient différents de ceux des pays moins performants vis-à-vis de l'EPT. Cela suggère qu'à l'intérieur de la diversité générale de la valeur des paramètres et de leur structure, certaines configurations sont plus efficaces que d'autres en ce sens qu'elles sont associées à une meilleure performance des systèmes éducatifs. On notera que cette structure est en fait raisonnable dans la valeur de chaque paramètre⁴ par rapport aux avis normatifs moyens des experts du secteur, et équilibrée dans leur combinaison d'ensemble⁵.

. La structure moyenne des paramètres des pays performants a permis d'identifier ce qui a été désigné du terme de «cadre indicatif» pour la scolarisation primaire universelle dans le contexte de la «Procédure Accélérée» de l'initiative soutenue par le G8, qui se met d'ores et déjà en place pour un premier groupe de pays. Ce cadre indicatif doit évidemment à la fois servir de référence et faire l'objet d'une interprétation et d'une adaptation dans le contexte spécifique de chaque pays, sachant qu'il est perçu comme ayant une utilité tant pour les pays dans la perspective de cibler une politique éducative raisonnable vers les objectifs de l'EPT en 2015, que pour les partenaires techniques et financiers qui pourront les assister dans cette entreprise comme ils s'y sont engagés.

Les estimations des besoins de financement extérieur pour appuyer la mise en place de l'initiative pour tous les pays africains (PIB inférieur à 900 \$US) est de l'ordre de 2,1 milliards de dollars des Etats-Unis en moyenne par an entre maintenant et 2015, compte tenu d'une provision particulière pour tenir compte de la scolarisation des orphelins du SIDA dont il est attendu que le nombre augmente de façon substantielle, notamment dans certains pays, au cours des 15 prochaines années (à titre d'exemple, et sans considérer un cas extrême, il est anticipé qu'en Côte-d'Ivoire, les orphelins du SIDA représentent entre 10 et 13 % de la population d'âge scolaire en 2015).

⁴ Par exemple le rapport élèves-maîtres n'est ni de 25 ni de 70 mais de 40; le salaire des enseignants ne représente ni 1,5 fois ni 8 fois le PIB par tête mais une valeur de 3,5; la proportion de redoublants n'est pas de 30 mais de 10 %, ...

⁵ On a pu ainsi observer qu'un paramètre mal ciblé dans un pays avait des conséquences inadéquates sur la valeur des autres; par exemple un niveau de rémunération trop élevé conduisait à des tailles de classe très grandes et à une raréfaction des ressources non salariales, pourtant cruciales pour la qualité; de même des redoublements excessifs induisent des classes plus nombreuses, une moindre qualité des apprentissages et des abandons précoces plus nombreux.

Les ressources sont importantes mais l'usage qui en sera fait le sera davantage encore

La mise en œuvre des politiques éducatives adéquates et le financement extérieur assuré sur une période longue (y compris le financement de dépenses de fonctionnement) constituent évidemment des bases essentielles pour l'atteinte des objectifs de l'EPT en 2015. Il est toutefois prudent de souligner que s'il s'agit certes de conditions nécessaires pour la réussite de l'EPT, il ne s'agit pas pour autant de conditions suffisantes. En effet, les questions de mise en œuvre et, au sens large, de transformation des ressources mobilisées en résultats éducatifs tangibles (achèvement du primaire pour toute la population et niveau d'apprentissage effectif convenable des élèves) ne peuvent être éludées sans discussion. Les analyses sectorielles fines conduites depuis quelques années dans un assez grand nombre de pays de la région montrent que la qualité de gestion des systèmes éducatifs laisse souvent à désirer. Or comme le chemin vers les objectifs de l'EPT (outre la croissance démographique) va conduire les systèmes éducatifs de la plupart des pays à une expansion très substantielle (souvent un doublement, ou davantage, du nombre des élèves, des personnels et des budgets), il ne fait pas de doute que la réussite de l'EPT est fondamentalement contingente de progrès significatifs en matière de gestion.

. Un premier aspect concerne la capacité des systèmes à assurer la transition efficace et équitable des ressources financières et humaines depuis le niveau du ministère jusqu'à celui des multiples écoles sur le territoire national, là où elles peuvent effectivement avoir un impact. On observe en effet souvent des lacunes majeures sur ce plan avec par exemple un déploiement inharmonieux des enseignants entre les différentes zones du pays (régions/provinces et/ou urbain/rural), et de façon ultime entre les différentes écoles du pays (ceci peut impliquer des incitations spécifiques ciblées pour la présence des enseignants, y compris des dispositions pour assurer la rémunération des personnels sans impliquer leur absence de l'école pour aller chercher leur paye). Cet aspect d'amélioration de l'offre de services au niveau local concerne aussi la nécessité d'assurer en tous les lieux (éventuellement par l'usage d'enseignement en cours multiples) la continuité éducative sur l'ensemble du cycle primaire.

. La disponibilité d'une offre éducative complète à distance raisonnable de toutes les populations est évidemment une condition nécessaire du succès; elle ne sera toutefois pas toujours suffisante. On observe en effet, dans un certain nombre de lieux et pour certains types de population, qu'il ne suffit pas qu'il existe formellement une offre scolaire pour que tous les enfants aient effectivement accès à l'école, y soient présents de façon régulière et restent scolarisés sur l'ensemble du cycle scolaire. Les raisons explicatives de cet état de choses peuvent différer beaucoup d'un pays à l'autre, et d'une région à l'autre au sein d'un même pays. Il peut s'agir de caractéristiques de l'offre elle-même (calendrier scolaire, contenu de la formation, ..), mais aussi d'une demande scolaire insuffisante (familles pauvres, coûts d'opportunité, enfants orphelins, ..). On sait qu'il sera souvent nécessaire d'avoir des actions directes sur la demande (selon des modalités à définir localement) pour inclure dans une scolarité primaire complète une proportion peut-être de l'ordre de 20 % de la population scolarisable.

. Enfin, même s'il existe formellement une offre éducative adéquate et une présence régulière des enfants et des enseignants à l'école, c'est certes une base essentielle, mais ce n'est encore pas une garantie suffisante que les apprentissages souhaités seront effectivement présents. On observe en effet des lacunes importantes sur ce plan dans tous les pays africains pour lesquels l'analyse a pu être conduite. On observe ainsi globalement très peu de relation entre les ressources mobilisées par élève dans une école et le niveau des résultats académiques des élèves (qu'il s'agisse de scores à des tests standardisés ou bien de résultats aux examens nationaux); par ailleurs, les estimations empiriques montrent que des élèves de caractéristiques semblables peuvent avoir un niveau d'acquis fort ou faible alors qu'ils sont scolarisés dans des écoles dotées de façon comparable. Ces observations soulignent des faiblesses évidentes dans la gestion pédagogique. Comme ce qui compte in fine, ce ne sont pas les ressources mobilisées mais ce que les élèves apprennent, il s'ensuit que des progrès devront être réalisés sur ce plan.

Comme les ressources seront en forte augmentation entre aujourd'hui et 2015, on comprend qu'il sera important d'une part de prendre les dispositions nécessaires pour assurer leur transformation effective en résultats sociaux tangibles, et d'autre part de mettre en place les instruments de suivi et d'évaluation pour s'assurer que ces progrès dans la transformation sont bien réalisés.