

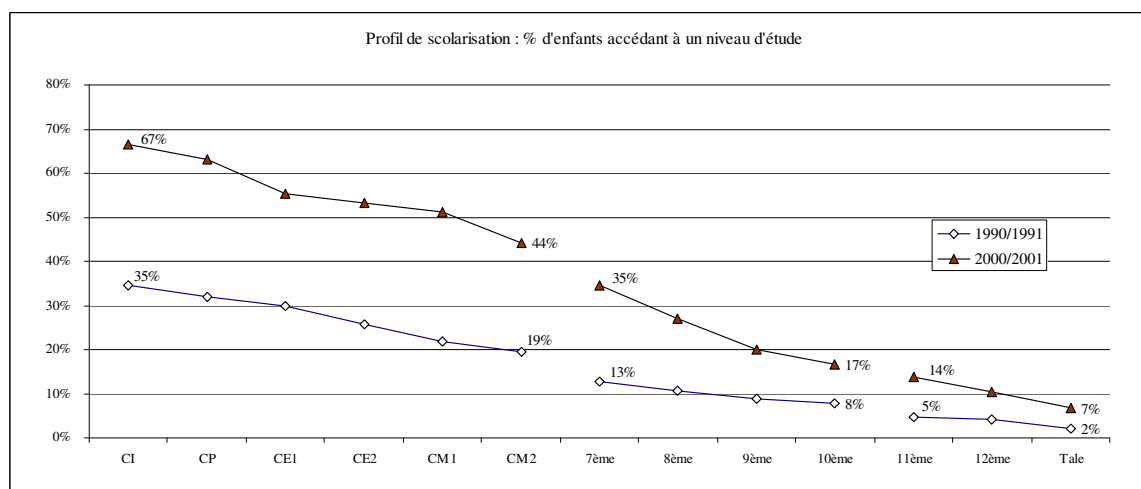
## Zoom sur un système éducatif : La Guinée en questions

Piloter un système éducatif sans le diagnostiquer en profondeur est voué à l'échec. Chaque système ou politique éducative présente des forces et des faiblesses spécifiques. Cette rubrique, en résumant les caractéristiques d'un système éducatif national suivant une approche factuelle, chiffrée et comparative, se fixe comme objectif d'éclairer le lecteur sur les contraintes et marges de manœuvre nationales pour atteindre les grands objectifs fixés, notamment celui d'une scolarisation primaire universelle de qualité à l'horizon 2015. Déclinée sous forme de questions/réponses successives, l'analyse s'articule autour de trois parties : 1) une description des principaux résultats du système, 2) l'étude de la politique éducative à la lumière de son efficacité et des arbitrages faits, et 3) des pistes de réformes structurelles sous forme de simulations tenant compte des contraintes et espaces de liberté du système.

Aller à l'école pour quoi ? Pour former du capital humain et contribuer au développement durable économique et social du pays et des individus, certes, personne n'en doute, mais combien d'années de scolarisation faut-il pour former des adultes alphabétisés irréversiblement ? Même si aucune enquête permettant de répondre à cette question n'existe en Guinée, les résultats trouvés dans les autres pays de la région sont homogènes : **un minimum de six années de scolarité primaire est nécessaire pour asseoir de façon irréversible une bonne capacité de lecture pour le reste de la vie.**

### Qui va à l'école ?

1. Combien d'enfants accèdent à l'école ? Jusqu'où vont-ils ? Combien atteignent six années de scolarisation ?



Source : Rapport d'état d'un système éducatif national (RESEN) Guinée en cours d'élaboration

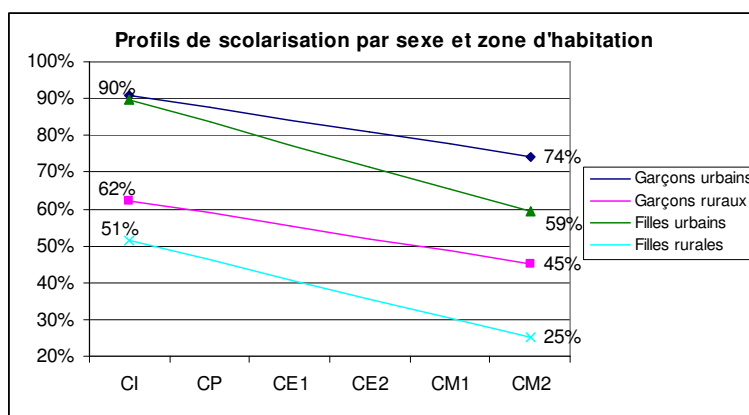
Le système éducatif Guinéen a connu durant la dernière décennie **une expansion quantitative importante dans tous les cycles d'enseignement** (cf graphique). Le taux brut de scolarisation du cycle primaire est passé de 34% en 1991 à 72% en 2002. Au niveau du secondaire, les taux ont également plus que doublé. Cependant, la Guinée **accuse toujours un retard important par rapport à la moyenne des pays africains** (88% pour le cycle primaire par exemple).

Si on s'intéresse plus précisément à l'enseignement de base, la progression encourageante du système, tant au niveau de l'accès à la première année (35% en 1991, 67% en 2001) qu'au niveau de la rétention ne doit pas masquer que la route est encore longue pour atteindre l'achèvement universel du cycle primaire : **à peine plus de 4 enfants guinéens sur 10 atteignent aujourd'hui le CM2, 56% des enfants n'achevant pas le cycle primaire et risquant donc très fortement de devenir des adultes analphabètes.**

## 2. L'école profite-t-elle à tous ?

Au cours de la décennie, l'équité entre filles et garçons dans l'accès à l'enseignement primaire a évolué favorablement ; cependant les disparités restent importantes, **si 57% des garçons guinéens ont accès au CM2, donc à une chance d'alphabétisation irréversible, ce n'est le cas que de 30% des filles.**

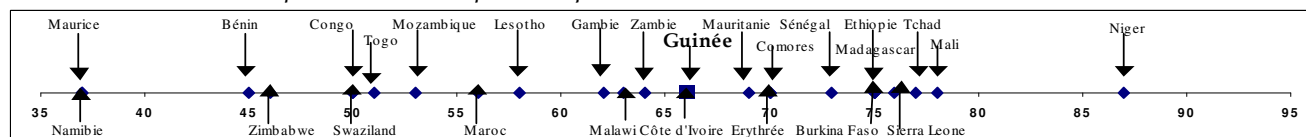
Si on croise la dimension sexe avec celle du milieu de résidence, les écarts sont encore plus larges (cf graphique) : **74% des garçons urbains atteignent le CM2 alors que ce n'est le cas que de 25% des filles en milieu rural, soit trois fois moins proportionnellement.**



Source : Rapport d'état d'un système éducatif national (RESEN) Guinée en cours d'élaboration

Une autre dimension de l'équité, plus dépendante de la structure du système (coût unitaire et taux de scolarisation des différents cycles d'enseignement) réside dans le niveau de concentration des ressources publiques pour le groupe restreint de population poursuivant le plus longtemps ses études. En Guinée, **les 10% les plus éduqués (ceux qui font les études les plus longues) profitent de 66% des ressources totales.** En termes comparatifs (cf graphique), le système éducatif guinéen s'avère être **légèrement plus élitiste que la moyenne des pays africains** (plus que la Gambie, le Mozambique ou le Bénin mais moins que le Sénégal, l'Ethiopie, le Mali ou le Niger).

% des ressources pour les 10% les plus éduqués :



Source : Document statistique MINEDAF VIII scolarisation primaire universelle un objectif pour tous

## Mais de quelle école parle-t-on ?

### 3. Y apprend-on suffisamment ?

L'enquête PASEC<sup>1</sup> récemment réalisée en Guinée permet de disposer de données comparables sur le niveau des acquisitions scolaires (cf tableau). Si la qualité de l'enseignement guinéen en début de cycle primaire (CP2) se situe dans la moyenne des cinq autres pays francophones sondés avec les mêmes instruments (score légèrement inférieur en français et supérieur en mathématiques), les résultats pour la fin de cycle (CM1) montrent **la relative faiblesse du niveau des apprentissages** que ce soit dans l'une ou l'autre des deux matières évaluées.

<sup>1</sup> Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN

Score moyen (sur 100) en français et en mathématiques au CP2 et au CM1, fin des années 1990

		Burkina Faso	Cameroun	Côte d'Ivoire	Guinée	Madagascar	Sénégal	Moyenne 6 pays
CP2	Français	57,5	67,5	60,0	<b>55,4</b>	58,3	41,3	<b>56,7</b>
	Mathématiques	51,5	58,2	43,9	<b>58,2</b>	65,8	44,5	<b>53,7</b>
CM1	Français	44,3	56,5	50,4	<b>42,2</b>	41,3	33,9	<b>44,8</b>
	Mathématiques	44,7	47,6	39,4	<b>37,9</b>	55,6	36,2	<b>43,6</b>

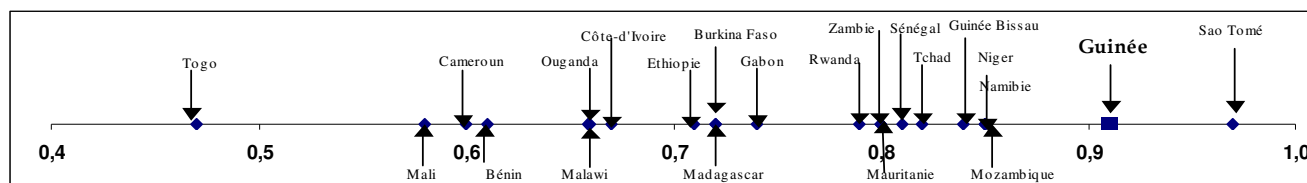
Source : Calcul des auteurs à partir des données PASEC

#### 4. La même école partout ? La gestion des moyens est-elle équitable ?

Les élèves de l'école primaire guinéenne profitent-ils des mêmes conditions d'enseignement ? Etudier la cohérence dans l'allocation des enseignants aux différentes écoles permet de répondre partiellement à cette question, le taux d'encadrement moyen national (44 élèves par maître en Guinée) pouvant cacher de fortes disparités de moyens entre les écoles.

En comparaison des autres pays (cf graphique), le système guinéen fait preuve d'**une bonne cohérence dans l'allocation des enseignants dans les écoles** (coefficient de corrélation<sup>2</sup> entre nombre d'élèves et nombre d'enseignants de 0,92 ; à comparer à une fourchette allant de 0,47 à 0,97 dans les autres pays).

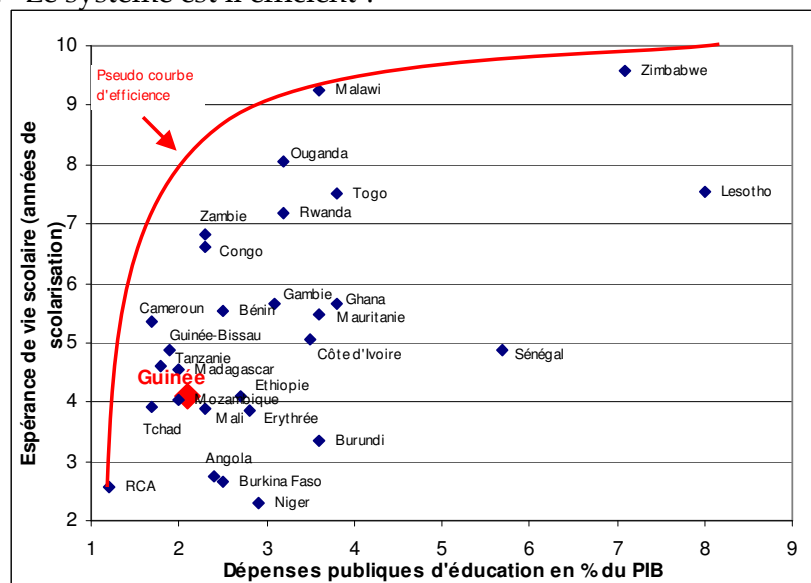
Niveau de cohérence entre nombre d'élèves et nombre d'enseignants



Source : Management of education systems in Sub-Saharan African countries, A. Mingat, Banque mondiale

#### Le retard : manque de ressources ou mauvaise efficacité ?

##### 5. Le système est-il efficace ?



Source : Calcul des auteurs à partir de données issues de l'Institut de Statistique de l'UNESCO et de la Banque mondiale

<sup>2</sup> Le coefficient de corrélation est un indicateur statistique mesurant le degré de cohérence entre deux variables. Il est compris entre 0 et 1. Plus il est proche de 1, mieux la répartition des enseignants est faite avec le souci d'allouer plus d'enseignants aux écoles ayant le plus d'élèves.

La faiblesse relative du niveau des ressources (2,1% du PIB) associée à des résultats dans la moyenne des pays d'Afrique Subsaharienne (durée moyenne de scolarisation de 4,1 années) ont pour conséquence **une assez bonne efficacité quantitative du système** (cf graphique) même si elle reste en deçà des pays africains les plus efficaces. Chaque pourcent du PIB alloué au secteur éducatif produit 2,1 années de scolarisation (1,1 au Burkina Faso ; 1,4 en Côte d'Ivoire ; 1,7 au Mali ; 1,8 en Gambie ; 2 au Togo ; 2,6 en Tanzanie).

En termes d'**efficacité interne**, l'histoire est toute autre : **environ un tiers des ressources publiques mobilisées sont « gaspillées »** dans la mesure où elles sont utilisées pour des années redoublées ou pour des élèves qui n'atteignent pas la fin du cycle primaire, seule garante de chances d'alphabétisation irréversible. **La moitié des ressources perdues est due au niveau trop élevé des redoublements (20% de redoublants en moyenne sur le cycle primaire**, à comparer à une moyenne de 7% en Afrique anglophone par exemple). **Les abandons sont responsables de l'autre moitié du gaspillage des ressources**, que ce soit pour des raisons de pénurie d'offre (écoles incomplètes) ou de manque du côté de la demande (augmentation du coût d'opportunité avec l'âge des élèves dans la perception des scolarisations par les parents).

Même si la Guinée affiche une efficacité légèrement supérieure à ses voisins pour transformer les moyens en résultats quantitatifs de scolarisation, des gains d'efficacité sont possibles. Pour affiner le diagnostic explicatif du retard par rapport à la scolarisation universelle et ainsi prospecter les pistes de réformes nécessaires il convient d'analyser, toujours suivant une approche comparative, la politique éducative guinéenne sous l'angle des arbitrages effectués dans l'utilisation des ressources depuis le niveau global (les ressources de l'Etat) jusqu'à la décomposition du coût unitaire de l'enseignement primaire.

## **La politique guinéenne : Quelles ressources ? Quels arbitrages dans leur utilisation ?**

### **6. Le contexte macro-économique et fiscal est-il favorable ? Mobilise-t-on suffisamment de ressources pour l'éducation ?**

Avec des ressources internes publiques ne représentant que 12,5% du PIB (à comparer à 21% dans les pays les plus performants pour atteindre la scolarisation universelle, cf graphique), la Guinée fait partie des pays où le taux de pression fiscale est le plus faible. **Le volume global des ressources à disposition de l'Etat est, en termes relatifs, plus faible que dans la plupart des autres pays africains** et donc moins favorable à la mobilisation de moyens pour les secteurs sociaux, dont l'éducation.

Mais, additionnellement à ce contexte fiscal peu favorable, contrainte, au moins sur le court terme, **l'arbitrage budgétaire inter-sectoriel, choix de politique nationale, est également défavorable** au secteur éducatif. Les dépenses allouées à l'éducation ne représentent en Guinée que 17% du total, à comparer à 19%, valeur moyenne des pays africains ainsi que des pays les plus performants.

### **7. L'éducation primaire est-elle suffisamment prioritaire ?**

L'étude du second niveau d'arbitrage, intra-sectoriel, qui se situe dans le choix de la répartition des ressources pour l'éducation entre les différents niveaux d'enseignement montre **l'insuffisance de la priorité accordée à l'enseignement de base dans la politique sectorielle guinéenne**. L'enseignement primaire ne perçoit que 41% du budget total du secteur, à comparer à une fourchette allant de 35 à 66% sur le continent africain (44% dans les pays les plus performants, cf graphique).

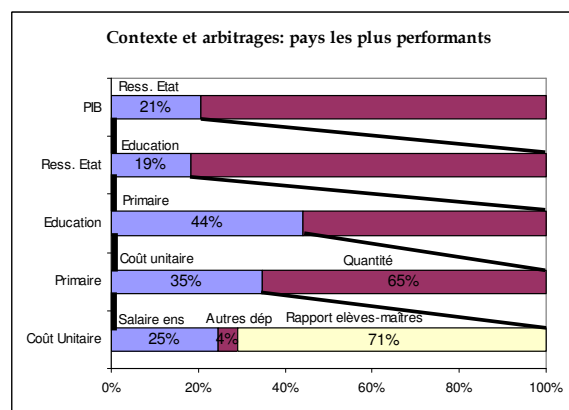
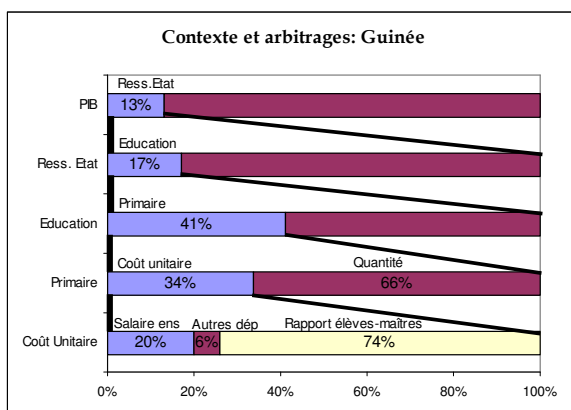
Conséquence du contexte fiscal et des arbitrages inter et intra-sectoriel peu favorables, **les ressources disponibles pour le cycle primaire n'atteignent que 0,86% du PIB, soit un taux de mobilisation des ressources domestiques parmi les plus faibles d'Afrique**.

## 8. A t-on choisi de scolariser plus ou d'allouer plus de moyens par élève ?

Sachant qu'à budget donné plus on scolarise d'enfants et moins l'allocation unitaire est élevée et vice versa, chaque système éducatif arbitre entre les deux grandes composantes de coût que sont la quantité et la dépense par élève. En termes comparatifs, le système éducatif guinéen, relativement peu cher (coût unitaire de 8% du PIB par habitant seulement) **fait partie de ceux qui privilégient le nombre d'élèves scolarisés**. Sur une échelle allant de 50 à 70% sur le continent africain, on estime à 66% la part des ressources allouée à la quantité (cf graphique). Cela situe la Guinée dans **une position très proche de celle observée en moyenne dans les pays les plus performants** (65% pour la quantité).

## 9. Comment se décompose la dépense unitaire ?

Le coût unitaire est composé de trois grands facteurs : le salaire des enseignants (principal poste de dépense de tous les systèmes), les autres dépenses (salaire des non enseignants, matériel pédagogique, administration...) et le taux d'encadrement (moins on a d'élèves par maître et plus cela coûte cher). La répartition entre ces trois composantes varie de façon substantielle suivant les pays. L'observation de la structure du coût unitaire guinéen (cf graphique) montre, par rapport aux autres pays (y compris les plus performants), **un arbitrage plus en faveur du taux d'encadrement et des dépenses hors salaires, aux détriments du salaire des enseignants**. Avec une rémunération moyenne égale à 2,7 unités de PIB par habitant, **les enseignants guinéens se situent parmi les moins bien payés du continent**. Même si cela présente des avantages certains pour étendre la couverture scolaire sans surcharger les classes, cela pose également des problèmes de recrutement, de motivation et d'éthique (racket des élèves dans certaines classes) de la fonction enseignante.



Source : Calcul des auteurs à partir de données issues du RESEN Guinée et de la Banque mondiale.  
Voir explication du graphique dans la note technique page X

## Scolariser tous les enfants en 2015, réaliste ou utopique ? Quelles pistes de réformes structurelles ?

Le faible taux d'achèvement actuel est résultante, entre autres, d'un équilibre du système entre ressources disponibles et répartition des dépenses (arbitrages). Equilibre décidé et planifié dans le cadre d'une politique sectorielle ou subi, résultat d'un système s'ajustant de lui-même, il n'en demeure pas moins toujours présent. Même s'il est difficile de présager de l'avenir du système et notamment de mesurer les risques inhérents à la mise en œuvre d'un programme décennal, on peut évaluer le réalisme de l'objectif de scolarisation universelle sous l'angle partiel, insuffisant mais nécessaire, de cet équilibre financier.

Compte tenu des contraintes et des marges de manœuvres identifiées précédemment, quel changement de structure (ressources et dépenses) permettrait que le système s'équilibre durablement et de façon soutenable nationalement sur un taux d'achèvement proche de 100% ? Les deux scénarii

proposés (cf tableau) répondent à cette question en s'équilibrant sur un taux d'accès au CM2 égal à 97%, sous réserve de respect des hypothèses à l'horizon 2015.

		Situation actuelle	2015 Scénario 1	2015 Scénario 2
Contexte	Population d'âge scolaire (en % du total)	16%	16%	16%
	Ressources Etat (en % du PIB)	12,5%	16%	16%
Arbitrage inter-sectoriel	% Education dans le budget	17%	20%	20%
Arbitrage intra-sectoriel	% du primaire dans le budget éducation	41%	50%	50%
Politiques / Dépenses	Rapport élèves-maîtres	44	40	44
	Salaire moyen des enseignants (en PIB par tête)	2,7	2,7	3,5
	Dépenses hors salaire enseignants (en %)	34%	34%	34%
	% de redoublants	20%	5%	5%
	% d'élèves dans le privé	21%	21%	21%
Résultats	Taux d'accès au CM2	44%	97%	97%

Source : Calcul des auteurs à partir de données issues du RESEN Guinée

## 10. Qu'implique la réalisation de la scolarisation universelle ?

- Un accroissement substantiel de la mobilisation des ressources nationales :

Même s'il demeure une contrainte sur le court terme, **le taux de pression fiscale devra progresser de 12,5 à 16%** (hypothèse issue des projections du ministère des finances).

Les arbitrages inter et intra-sectoriels devront évoluer vers **une plus grande priorité en faveur de l'éducation d'une part et du cycle primaire d'autre part**. Les valeurs cibles retenues dans les modèles (20% du budget pour l'éducation et 50% des ressources pour le primaire) sont réalistes dans la mesure où elles correspondent aux objectifs affichés de la politique nationale.

- Une réduction drastique des taux de redoublement et d'abandons :

Les gains d'efficience nécessaires pour l'atteinte de l'objectif passent par une diminution importante des redoublements. Conscient de cette faiblesse, le Ministère de l'Education met en œuvre, dans le cadre de son programme EPT en cours, **une stratégie** (avec notamment l'introduction de sous-cycles au sein desquels le redoublement n'est pas autorisé) **visant à faire baisser la proportion de redoublants à 5%** en 2012, valeur reprise dans les simulations.

**L'amélioration de la rétention** des élèves en cours de cycle, en complétant les écoles incomplètes et en adoptant une stratégie de stimulation de la demande des populations dont la scolarisation est la plus fragile, **constitue également une condition sine qua non**. Pour que les élèves atteignent la fin du cycle, il est évident qu'il ne faut plus qu'ils abandonnent en cours de route.

## 11. Comment améliorer la qualité ?

Les résultats du PASEC (cf infra) ont mis en exergue la faiblesse relative de la qualité de l'enseignement en Guinée.

S'appuyant sur les marges de manœuvre à l'intérieur de la structure du coût unitaire (cf infra), le cadrage financier présenté à l'aide des simulations propose en plus des changements précédents, deux options financièrement réalistes (scénario 1 et 2) ayant pour objectif d'améliorer la qualité des services offerts. Le scénario 1 permet une amélioration du taux d'encadrement (de 44 à 40 élèves par maître) sans changer le montant relatif des salaires des enseignants (les salaires augmentent uniquement en valeur monétaire en fonction de la croissance du PIB par habitant). A contrario, le scénario 2 maintient le rapport élèves-maîtres au niveau actuel (tout à fait correct en comparaisons des autres pays africains) et augmente le salaire moyen des enseignants afin, par exemple, de réduire l'écart de rémunération entre contractuels et fonctionnaires et/ou de mettre en place des primes d'éloignement à l'attention des enseignants affectées dans les zones difficiles.

Cependant, même si les simulations nous assurent de la faisabilité financière de ces réformes, elles ne nous garantissent pas leurs résultats en termes d'amélioration du niveau des acquisitions scolaires. L'observation conjointe des résultats obtenus par les écoles (mesurés par le taux de réussite moyen à l'examen de fin de cycle) et des moyens à leur disposition montre en effet, tout comme pour les autres pays africains, que la liaison entre conditions d'enseignement offerts et résultats est très faible. Autrement dit, **si les ressources comptent, la transformation effective de celles ci en résultats comptent certainement encore plus. L'amélioration de la gestion pédagogique**, comprise comme la capacité du système à assurer dans les écoles une transformation efficace des moyens en résultats est donc probablement indispensable pour atteindre l'école de qualité pour tous.

## *Note technique : Contexte et arbitrages*

Chaque système éducatif fait face à des contraintes de contexte mais dispose aussi de marges de manœuvre dans l'utilisation des ressources disponibles. Le graphique 'Contexte et arbitrages' de la rubrique Zoom sur un système éducatif essaie d'analyser, en suivant une approche comparative et en mettant l'accent sur l'enseignement primaire, le niveau de mobilisation des ressources et leur utilisation dans le pays étudié. Le graphique est divisé en cinq niveaux qui s'emboîtent les uns dans les autres, les ressources mises en évidence à un niveau donné étant décomposées plus finement au niveau inférieur.

### **1. Le contexte fiscal : les ressources de l'Etat**

Au niveau le plus global (premier sous-graphique en partant du haut), on peut mettre en évidence la capacité qu'a l'Etat à s'approprier une part plus ou moins grande du revenu domestique total (PIB). Souvent appelé taux de pression fiscale, ce degré d'appropriation dépend grandement du contexte macro-économique et demeure sur le court et moyen terme une contrainte. Cela donne néanmoins, en valeur relative, **une mesure de la base financière disponible pour les arbitrages à faire**. Sur le continent africain, elle s'étend de 8 à 56%<sup>3</sup> du PIB suivant les pays.

### **2. L'arbitrage inter-sectoriel : la part des dépenses budgétaires pour l'éducation**

Le premier niveau d'arbitrage (deuxième sous-graphique), qui se décide en théorie au niveau national, réside dans l'arbitrage budgétaire inter-sectoriel. Devant les arguments des responsables de chaque secteur, le budget voté, alloue une part plus ou moins importante au(x) ministère(s) en charge de l'éducation. Il **mesure la priorité donnée à l'éducation par le gouvernement**. Elle varie d'un pays africain à l'autre du simple au quadruple (de 8% du budget à 33%).

### **3. L'arbitrage intra-sectoriel : la part des dépenses éducation pour le cycle primaire**

Le second niveau d'arbitrage (troisième sous-graphique) se situe dans le choix de la répartition de l'ensemble des ressources pour l'éducation, entre les différents niveaux d'enseignement. La proportion allouée au cycle primaire<sup>4</sup> fournit **une mesure, relative mais comparable entre pays, de la priorité accordée par la politique éducative à l'expansion de l'enseignement de base**. Elle varie entre 35 et 66% sur le continent.

### **4. L'arbitrage quantité-dépense unitaire dans le cycle primaire**

Le troisième grand arbitrage (quatrième sous-graphique) se situe au niveau du cycle primaire dans la **répartition des ressources disponibles entre quantité d'élèves scolarisés et dépense par élève** (que l'on espère liée à la qualité), sachant qu'à budget donné plus on scolarise d'enfants et moins l'allocation unitaire est élevée et inversement. Une modélisation mathématique<sup>5</sup> permet de calculer une mesure relative du poids respectif de chacune de ces deux composantes. Sur cette base, la part allouée à la quantité d'élèves scolarisés varie de 49 à 82% suivant les pays. Corrélativement, la part allouée à la dépense unitaire s'étend de 11 à 51%.

### **5. L'arbitrage dans la structure de la dépense unitaire**

Le quatrième niveau d'arbitrage (cinquième et dernier sous-graphique) se situe, toujours à l'intérieur du cycle primaire, à coût unitaire donné, dans la structure des dépenses qui le compose. Le coût unitaire est en effet composé de trois grands facteurs : le salaire des enseignants (principal poste de dépense de tous les systèmes), les autres dépenses (salaire des non enseignants, matériel pédagogique, administration...) et le taux d'encadrement (moins on a d'élèves par maître et plus cela coûte cher). Une modélisation mathématique permet, tout comme pour le niveau précédent, d'évaluer la part respective allouée à chacun de ces facteurs. La part du coût unitaire allouée au salaire des enseignants varie de 20 à 74% suivant les pays, celle attribuée aux autres dépenses de 1 à 23% et celle allouée au taux d'encadrement de 11 à 70%.

<sup>3</sup> Les taux de pression fiscale élevés sont essentiellement observés dans les pays à fortes ressources pétrolières (Nigéria : 46%, Angola : 56% par exemple).

<sup>4</sup> Par souci de comparabilité, on appelle ici cycle primaire les cinq ou six premières années de scolarité (non compris le pré-scolaire).

<sup>5</sup> Pour le détail des calculs, veuillez contacter les auteurs.