

Le système éducatif congolais

*Diagnostic pour une revitalisation dans un
contexte macroéconomique plus favorable*



Le système éducatif congolais

*Diagnostic pour une revitalisation dans un
contexte macroéconomique plus favorable*

Département pour le Développement Humain
de la Région Afrique



BANQUE MONDIALE
Washington, D.C.

Pôle de Dakar
EDUCATION SECTOR ANALYSIS



Copyright © 2010

Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale
1818 H Street, N.W.

Washington, D.C. 20433 (États-Unis d'Amérique)

Tous droits réservés

Fabriqué aux États-Unis d'Amérique

Premier tirage : avril 2010



Fabriqué de papier recyclé

1 2 3 4

13 12 11 10

Les documents de travail de la Banque mondiale sont publiés pour faire connaître les résultats des travaux de la Banque mondiale à la communauté de développement dans les meilleurs délais possibles. Ce document n'a donc pas été imprimé selon les méthodes employées pour les textes officiels. Certaines sources citées dans le texte peuvent être des documents officiels qui ne sont pas à la disposition du public.

Les constatations, interprétations et conclusions qu'on trouvera dans le présent rapport n'engagent que les auteurs et ne doivent être attribuées en aucune manière à la Banque mondiale, à ses institutions affiliées ou aux membres de son Conseil des administrateurs, ni aux pays qu'ils représentent.

La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude des données citées et décline toute responsabilité quant aux conséquences de leur utilisation. Les frontières, les couleurs, les dénominations et toute autre information figurant sur les cartes n'impliquent, de la part du Groupe de la Banque mondiale, aucun jugement quant au statut juridique d'un territoire quelconque et ne signifient nullement que le Groupe reconnaît ou accepte ces frontières.

Le contenu de cette publication fait l'objet d'un copyright. La copie et/ou la transmission de passages ou de l'ensemble de la publication sans autorisation peut être une violation de la loi en vigueur. La Banque mondiale encourage la diffusion de ses travaux et accorde normalement cette autorisation sans tarder et, si la reproduction répond à des fins non commerciales, à titre gratuit.

L'autorisation de copier des passages à des fins d'enseignement doit être obtenue auprès de : Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 (États-Unis d'Amérique), Tel : 978-750-8400, Fax : 978-750-4470, www.copyright.com.

Pour toutes autres requêtes sur les droits et licences, y compris les droits subsidiaires, veuillez vous adresser au Bureau des Publications, Banque mondiale, 1818 H Street, N.W., Washington, DC 20433 (États-Unis d'Amérique). Fax : 202-522-2422, courriel : pubrights@worldbank.org.

ISBN : 978-0-8213-8319-3

eISBN : 978-0-8213-8320-9

ISSN : 1726-5878

DOI : 10.1596/978-0-8213-8319-3

La présente publication est repertoriée comme suit par la Bibliothèque du Congrès.

Table des matières

Foreword	ix
Avant-propos.....	xi
Remerciements.....	xiv
Education Policy Overview	xv
Synthèse pour la politique éducative	xxiii
Acronymes	xxxii
1. Le contexte économique et démographique global.....	1
Introduction.....	1
I. Le contexte démographique.....	2
II. Le contexte macro-économique et des finances publiques.....	5
III. Le financement public du secteur de l'éducation.....	12
IV. Quelles perspectives pour les années à venir ?.....	14
Notes.....	16
2. Couverture et efficacité du système éducatif	17
Introduction.....	17
I. La structure globale du système éducatif et les statistiques disponibles.....	17
II. Les effectifs scolarisés par niveau d'enseignement et leur évolution.....	19
III. Apprécier la couverture quantitative par les taux bruts de scolarisation	28
IV. Des indicateurs de couverture aux indicateurs de flux : les profils de scolarisation	31
V. Facteurs d'offre et de demande pour rendre compte des problèmes de rétention au primaire.....	36
VI. Une mesure de l'efficacité globale dans l'usage des ressources publiques en éducation	39
3. Les aspects financiers	45
Introduction.....	45
I. Aspects structurels et évolution globale au cours de la période 2001-2005.....	45
II. Examen détaillé des dépenses publiques de fonctionnement pour l'année 2005.....	49
III. L'estimation des coûts unitaires de scolarisation selon la méthode agrégée.....	58
IV. Analyse des facteurs qui influencent le niveau des coûts unitaires de scolarisation	61
V. Éléments d'analyse des coûts de construction scolaire.....	71
4. L'efficacité interne et la qualité des services offerts	76
Introduction.....	76
I. L'efficacité interne dans les flux d'élèves en cours de cycle	76
II. La qualité des services éducatifs offerts	84

5. Efficacité externe du système éducatif	94
Introduction	94
I. L'impact de l'éducation dans la sphère économique et productive	94
II. L'impact de l'investissement éducatif dans le domaine social	107
III. Eléments de synthèse des impacts économiques et sociaux de l'éducation pour la politique éducative future	115
6. Les aspects d'équité et de distribution au sein du système scolaire	123
Introduction	123
I. Les disparités dans les cursus scolaires	124
II. La répartition des ressources publiques au sein d'une cohorte	129
7. La gestion administrative et pédagogique du système	138
Introduction	138
I. La gestion des personnels et des moyens	138
II. Analyse des économies d'échelle dans la production scolaire	145
III. La gestion de la transformation des ressources en résultats d'apprentissage	150
Appendix	153
Références	156

Tableaux

Tableau I.1 : Les tendances démographiques, 1990–2005	3
Tableau I.2 : L'évolution du PIB et du PIB par habitant, 1990–2005	5
Tableau I.3 : Les recettes de l'Etat, 1990–2005	7
Tableau I.4 : Les dépenses de l'Etat, 1990–2005	10
Tableau I.5 : Les dépenses publiques d'éducation, 1990–2005	13
Tableau II.1 : Les effectifs scolarisés selon le cycle d'enseignement et le statut de l'établissement, 1984–85 à 2004–05	19
Tableau II.2 : Répartition des étudiants du secteur public par filière de formation, 2000–2006	23
Tableau II.3 : Taux de croissance annuel moyen des effectifs par niveau éducatif (%)	25
Tableau II.4 : Proportion (%) d'élèves scolarisés dans le privé, 1999–2005	25
Tableau II.5 : Comparaison internationale du % d'élèves scolarisés dans le privé, à divers niveaux d'enseignement, pays à faibles revenus (années 2001 à 2004)	26
Tableau II.6 : % d'enfants évoquant telle insuffisance dans leur école primaire, 2005	28
Tableau II.7 : Taux bruts de scolarisation (%) par niveau d'enseignement (1986 à 2005)	29
Tableau II.8 : Situation comparée des TBS aux différents niveaux d'enseignement du Congo et dans les pays africains à faibles revenus; année 2003/04 ou proche ^{a/}	30
Tableau II.9 : Profils de rétention par niveaux d'enseignement (%), 1991–2005	34

Tableau II.10 : Comparaison internationale des taux de rétention pseudo-longitudinale du primaire et de transition vers et dans le secondaire, 2002–2005.....	35
Tableau II.11 : Distribution (%) des écoles primaires selon le nombre de classes offertes en 2003–04 et 2004–05	37
Tableau III.1 : Evolution des dépenses courantes des ministères en charge de l’enseignement.....	46
Tableau III.2 : Estimation des dépenses d’éducation des familles pour l’année 2005.....	48
Tableau III.3 : Dépense moyenne par élève (Fcfa), selon le niveau d’études et certains critères socioéconomiques, 2005	49
Tableau III.4 : Personnels fonctionnaires et contractuels travaillant pour l’éducation selon le MEFB.....	50
Tableau III.5 : Personnels MEPSA et METP 2005 selon les différentes sources.....	51
Tableau III.6 : Effectifs et masses salariales des personnels par ministère - données de la solde corrigées, année 2005.....	52
Tableau III.7 : Effectifs des personnels travaillant pour l’éducation, et dépenses salariales correspondantes (millions de Fcfa), année 2005.....	53
Tableau III.8 : Dépenses salariales des personnels fonctionnaires et contractuels en 2005	54
Tableau III.9 : Masse salariale de l’ensemble des personnels, selon le niveau et la fonction, 2005.....	55
Tableau III.10 : Les dépenses publiques de fonctionnement par niveau d’enseignement, 2005.....	56
Tableau III.11 : Distribution des dépenses courantes au sein des différents niveaux d’études, 2005.....	57
Tableau III.12 : Les coûts unitaires publics de scolarisation par niveau d’études, 2005.....	59
Tableau III.13 : Comparaison internationale des coûts unitaires par niveau d’enseignement.....	60
Tableau III.14 : Structure des coûts unitaires en référence à l’enseignement primaire dans quelques pays africains.	61
Tableau III.15 : Répartition des enseignants et des masses salariales correspondantes par niveau d’enseignement, 2005.....	62
Tableau III.16 : Comparaison internationale des rapports élèves-enseignants dans l’enseignement général public, année 2005 ou proche.....	65
Tableau III.17 : Distribution des statuts et niveau de rémunération des enseignants du primaire dans un échantillon de pays francophones d’Afrique sub-saharienne.....	66
Tableau III.18 : Salaires effectifs et estimés (PIB/habitant) des enseignants du primaire	67
Tableau III.19 : La situation d’emploi et le niveau de revenu annuel (Fcfa) des individus (25-35 ans) selon le nombre d’années d’études	68
Tableau III.20 : Recomposition des coûts unitaires (Fcfa) par niveaux d’études, 2005.....	70
Tableau III.21 : Comparaison internationale du coût unitaire d’une salle de classe équipée dans le primaire, année 2005 ou proche	72

Tableau IV.1 : Niveau d’alphabétisation des adultes selon la fréquentation scolaire dans leur jeunesse (adultes entre 22 et 44 ans).....	77
Tableau IV.2 : Proportion d’adultes alphabétisés selon la plus haute classe fréquentée (adultes âgés de 22 à 44 ans).....	78
Tableau IV.3 : Estimation logistique de la probabilité pour un adulte de lire correctement.....	79
Tableau IV.4 : Simulation de la proportion (%) d’adultes (22–44 ans) capables de lire avec ou sans difficulté selon la plus haute classe atteinte.....	79
Tableau IV.5 : Evolution de la proportion de redoublants par cours, 1990–2004.....	81
Tableau IV.6 : Indicateurs de contexte et d’efficacité interne dans le système, 2004/05	84
Tableau IV.7 : % d’adultes (22-44 ans) pouvant lire aisément selon la durée des études initiales	86
Tableau IV.8 : Variabilité entre établissements des conditions d’enseignement et des résultats dans le primaire.....	88
Tableau IV.9 : Effets marginaux des variables sur la probabilité de réussite au CEPE (Modèle logistique; estimation par le maximum de vraisemblance)	90
Tableau V.1 : Evolution de la population active entre 1974 et 2005	95
Tableau V.2 : Evolution des emplois par secteurs et branches d’activité (1985–2005).....	96
Tableau V.3 : La population 10 ans et plus par statut relatif à l’emploi, 2005.....	96
Tableau V.4 : Situations vis-à-vis de l’emploi selon le niveau d’éducation et la génération, 2005.....	98
Tableau V.5 : Distribution des actifs selon le niveau d’éducation et la qualification par rapport à l’emploi occupé, 2005.....	99
Tableau V.6 : Productivité du travail dans les trois principaux secteurs de l’économie congolaise 1974–2005	101
Tableau V.7 : Revenu moyen annuel du travail (000 Fcfa) des individus occupés selon le secteur et le niveau d’études (individus âgés de 30 ans), 2005.....	102
Tableau V.8 : Taux de valorisation marginale de l’éducation (%) par niveau et secteur d’occupation, 2005	103
Tableau V.9 : Taux de rendement privés et sociaux des différents niveaux d’éducation (%).....	105
Tableau V.10 : Effets de l’éducation de la mère sur quelques variables de population	108
Tableau V.11 : Effets de l’éducation de la mère sur des comportements en matière de santé maternelle (femmes de 15 à 49 ans).....	111
Tableau V.12 : Effets de l’éducation de la mère sur ses comportements et résultats en matière de santé des enfants.....	114
Tableau V.13 : Mesure consolidée de l’impact social à l’âge adulte des différents niveaux éducatifs dans une variété de dimensions sociales	116
Tableau V.14 : Eléments de synthèse de l’impact économique et social par niveau d’éducation.....	117
Tableau VI.1 : Indicateurs de flux d’élèves par département dans le primaire, 2004/05 (en %)	124

Tableau VI.2 : Proportion des écoles incomplètes, des écoles et des élèves concernés par la discontinuité éducative, année 2003/04.....	126
Tableau VI.3 : Simulation du profil de scolarisation selon le genre, les quintiles de richesse et la durée domicile-école (sur la base de régressions logistiques)	127
Tableau VI.4 : Indicateurs de flux d'élèves par département dans le secondaire 1 ^{er} degré, 2004/05 (en %)	128
Tableau VI.5 : Indicateurs de flux d'élèves par département dans le secondaire 2 ^{ème} degré, 2004/05 (en %)	129
Tableau VI.6 : Distribution structurelle des ressources publiques en éducation au sein d'une cohorte de 100 individus.....	131
Tableau VI.7 : Comparaison internationale de la part des ressources pour les 10 % les plus éduqués et du coefficient de Gini	132
Tableau VI.8 : Distribution de la population 3-24 ans selon le quintile de revenu, le genre et la localisation géographique aux différents niveaux d'études	134
Tableau VI.9 : Disparité sociales dans l'appropriation des ressources publiques en éducation.....	136
Tableau VII. 1 : Situation des personnels «craie en main» dans les écoles primaires publiques du Congo, année 2004-05.....	139
Tableau VII.2 : Degré d'aléa (1- R ²) dans l'allocation des enseignants du primaire dans 25 pays africains (années variables entre 2000 et 2005 pour les autres pays)	141
Tableau VII.3: Modélisation de l'allocation des enseignants aux écoles primaire, 2004-05.....	142
Tableau VII.4 : Modélisation du nombre d'enseignants en fonction du nombre d'élèves dans les écoles primaires selon le Département; Ecoles publiques, 2004-05.....	143
Tableau VII. 5: Relation entre coût unitaire salarial et effectif d'une école primaire, 2004-05.....	146
Tableau VII.6 : Relation entre coût unitaire salarial et effectif des collèges, 2004/05	148
Tableau VII.7 : Relation entre coût unitaire salarial et effectif dans les lycées, année 2004/05	149
Tableau A1 : Redressement de l'échantillon des données scolaires du primaire, 2002/03	154

Graphiques

Graphique I.1 : Evolution des recettes de l'Etat en valeurs constantes de 2005, 1990-2005.....	8
Graphique I.2 : Evolution des recettes de l'Etat par habitant en Fcfa de 2005, 1990-2005.....	9
Graphique I.3 : Dépenses courantes de l'Etat par habitant en Fcfa de 2005, 1990-2005.....	12
Figure II.1 : Organisation du système éducatif formel congolais	18
Graphique II.1 : Evolution des effectifs au préscolaire, 1982-2005.....	20

Graphique II.2 : Evolution des effectifs au primaire, 1982–2005.....	20
Graphique II.3 : Evolution des effectifs du secondaire général, 1982-2005	21
Graphique II.4 : Les effectifs du technique public par niveau d’enseignement, 1982–2005.....	22
Graphique II.5 : Effectifs dans l’enseignement supérieur, 1982–2006	22
Graphique II.6 : Evolution du profil de scolarisation transversal (1993–2005)	32
Graphique II.7 : Taux d’accès d’une génération à l’école congolaise en 2005	33
Graphique II.8 : Dépenses publiques d’éducation et performance quantitative des Systèmes éducatifs, Pays africains à faibles revenus, 2003 ou proche.....	40
Graphique IV.1 : % d’adultes pouvant lire selon la durée des études initiales.....	80
Graphique IV.2 : % de redoublants, pays à bas revenu, année 2003 ou proche.....	82
Graphique V.1 : Probabilité d’être dans les 40 % les plus pauvres, selon la durée des études et le milieu de résidence, 2005.....	107
Graphique V.2 : Comportement des mères en matière de reproduction, selon la durée des études.....	109
Graphique V.3 : Fréquence des comportements des mères en santé de la reproduction, selon leur nombre d’années d’études	112
Graphique V.4 : Connaissances relatives au VIH/SIDA selon la durée des études (femmes de 15–49 ans, année 2005)	113
Graphique V.5 : Fréquence des comportements et résultats en matière de santé des enfants selon le nombre d’années d’études de leur mère	114
Graphique VI.1 : Taux d’accès et d’achèvement par département dans le primaire, 2004/05	125
Graphique VI.2 : Courbe de Lorenz de la distribution des ressources publiques en éducation.....	132
Graphique VI.3 : Coefficients de représentation relative des différentes catégories sociales aux différents niveaux d’études	134
Graphique VII.1 : Cohérence dans l’allocation des enseignants émargeant au budget de l’Etat dans les écoles publiques, 2004–05.....	140
Graphique VII.2 : Répartition des enseignants émargeant au budget de l’Etat dans les établissements du premier et du deuxième degré publics, année 2004–05.....	144
Graphique VII.3 : Relation entre coût unitaire salarial enseignant et nombre d’élèves dans les écoles primaires, 2004–05.....	147
Graphique VII.4 : Relation entre coût unitaire salarial et effectifs des collèges, 2004–05.....	148
Graphique VII.5 : Relation entre coût unitaire salarial et effectif des lycées, 2004–05.....	149
Graphique VII.6 : Résultats au CEPE et coût unitaire salarial enseignant, année 2005.....	151
Encadré	
Encadré A1 : Une brève description des différentes sources de données.....	153

Foreword

This study on the education sector in the Republic of Congo adds to the growing list of Country Status Reports (CSRs) which the World Bank has been sponsoring in the Africa Region. As with other similar reports, it is the product of collaboration involving a national team with members from the three Ministries in charge of Education and other ministries; and staff from the World Bank and development partners, particularly the Pôle de Dakar team which is hosted by the UNESCO regional office in Dakar, Senegal (i.e. UNESCO-BREDA). The report is intended to provide an accurate snapshot of the current status of education in the Republic of Congo, and thus to offer policy makers and their development partners a solid basis for policy dialogue and decision-making.

In recent years, the development context for education has evolved in ways that increase the relevance and demand for this type of analytic work. Governments are striving toward poverty reduction and the Millennium Development Goals, and the international development community has pledged to complement their efforts by providing the necessary financial assistance for the implementation of credible plans for sector development. The launch of the Education for All Fast Track Initiative (EFA FTI) in 2002 has put the necessary aid architecture in place and already 20 African countries have received grants totaling \$1,172 million as of December 2008 to implement sector development plans that have been endorsed by the EFA FTI partners.

This first CSR for the Republic of Congo has a number of noteworthy features, two of them worth special mention here. First, it was prepared through joint effort by a dedicated government team and its counterparts in the donor community. The report is therefore not an external evaluation of the system, but a collaborative attempt to deepen understanding of the sector and the challenges it faces and to create common ground for joint action. In this sense, the report is a tangible arrangement for implementing the aspirations of the Paris Declaration on Aid Effectiveness. In addition, the process of joint work also produced the side benefit of building capacity for sector analysis within the Congolese Ministries of Education and other Ministries involved. Second, the report's methodology and information sources go beyond the ordinary. The team has taken advantage of existing data sources, mostly from ministry administrative sources as well as household surveys, to develop more in-depth indicators than the basic indicators of enrollment that typify monitoring education systems.

This CSR highlights some recent achievements, among them the following :

- Over the past eight years, gross enrollment rates have increased rapidly in primary and secondary education; from 59 to 107 percent in primary, from 35 to 65 percent in lower secondary, and from 13 to 34 percent in upper secondary education;
- Government has increased public spending on education compared with the level of public spending in 2001; and
- Primary school fees have been abolished making schooling more affordable for poor families.

The CSR also points to the key challenges in the coming years for educational development in the Republic of Congo, among them:

- Despite recent growth, public recurrent spending on education was equivalent to only 2 percent of GDP in 2005, a comparatively low level for the region (the education sector received only 11.5 percent of total recurrent public spending);
- Primary education received just 26 percent of total public recurrent spending on education;
- Preschool education is underdeveloped and concentrated in urban areas;
- High levels of repetition and relatively low levels of retention affect both primary and secondary education; more than 20 percent of students who enroll in primary school do not reach the last grade of the cycle;
- Private schools have increased their enrollment from 11 to 29 percent of total enrollment between 1999 and 2005, indicating that public education services are inadequate;
- Although half of the staff employed by the Ministry of Basic Education do not teach, the pupil-teacher ratio is high and schools use many volunteer teachers to cover their staffing needs;
- Spending on pedagogical materials is comparatively low at all levels of education;
- Recent graduates from TVET and higher education have difficulties finding suitable work; and
- The prevalence of HIV/Aids is expected to double between 2005 and 2015; the pandemic will likely make more teachers sick and increase the already large number of orphans in the Republic of Congo.

Based on the findings of this CSR, the government has already prepared a national strategy note which includes projections of enrollment, human resource, and financing needs for the period 2009–20. These projections were done using an education financial simulation model developed by the team concurrently with the preparation of the CSR. The CSR report, simulation model, and strategy note provide a good basis for discussing the long-term development of the education sector in the Republic of Congo.

More broadly, this report offers a valuable and comprehensive resource for anyone interested in education in the Republic of Congo. It is, however, a snapshot of the system at a particular time. Thus, as the country makes progress in implementing its sector plan, its findings are likely to become dated. I therefore look forward to an update of the CSR in the years ahead. Hopefully, the effort would be led by a national team, with minimal support from external technical assistance. This approach has started to take hold in other countries and has enhanced ownership for the product. I hope the second CSR will reveal tangible evidence of continued educational progress in the Republic of Congo, both in the number of children who gain access to a better quality of primary schooling but also in the number of youth who exit the system with the skills and competences to support the country's democratic, social, and economic development.

Yaw Ansu
Director
Human Development Department
Africa Region
The World Bank

Avant-propos

Cette analyse sectorielle de l'éducation dans la République du Congo s'ajoute à la liste croissante des Rapports d'Etat des Systèmes Educatifs Nationaux (RESEN) que la Banque Mondiale a soutenu dans la région Afrique. Comme dans les rapports similaires, le RESEN du République du Congo est le produit de la collaboration entre une équipe nationale composée de cadres des Ministères en charge de l'Education et d'autres ministères et une équipe d'appui de la Banque Mondiale et des partenaires au développement, en particulier le Pôle de Dakar en analyse sectorielle (UNESCO-BREDA). Le rapport est destiné à établir une photographie de l'état actuel de l'éducation en République du Congo, et donc d'offrir aux décideurs nationaux et à leurs partenaires au développement une base analytique solide pour instruire le dialogue politique et le processus de prise de décision.

Dans les années récentes, le contexte du développement de l'éducation a évolué de telle sorte que les travaux analytiques de ce type sont de plus en plus nécessaires. Les Gouvernements s'efforcent de réduire la pauvreté et d'atteindre les objectifs de développement du Millénaire et la communauté internationale s'est engagé à contribuer aux efforts entrepris en apportant l'appui financier nécessaire pour la mise en œuvre de plans sectoriels crédibles de développement du système éducatif. Le lancement en 2002 de l'Initiative de Mise en Œuvre Accélérée de l'Éducation Pour Tous (IMOA-EPT, plus connue sous le nom en anglais de *Fast Track Initiative*) a permis la mise en place du mécanisme d'appui nécessaire. A la date de Décembre 2008, 20 pays africains ont déjà reçu des dons d'un montant global de 1 172 millions de \$ des Etats-Unis pour mettre en œuvre les plans sectoriels d'éducation ayant été endossés par les partenaires de l'initiative IMOA-EPT.

Ce rapport présente plusieurs caractéristiques saillantes, dont deux méritent d'être mentionnées ici. Tout d'abord, il a été élaboré grâce au concours conjoint et motivé d'une équipe nationale et d'une équipe d'appui des partenaires extérieurs. Ce rapport n'est donc pas une évaluation externe du système éducatif mais le fruit d'un travail en collaboration pour approfondir la compréhension des défis auquel fait face le secteur et pour bâtir une action conjointe sur la base d'un diagnostic commun. Le rapport représente donc une mise en œuvre concrète des recommandations de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. De plus, le mode de travail utilisé a également permis le renforcement des compétences en analyse sectorielle des Ministères en charge de l'Éducation au République du Congo ainsi que des autres Ministères impliqués

Un second point saillant concerne la méthodologie et les sources de données utilisées, qui vont au-delà de ce qui est fait habituellement. L'équipe conjointe a exploité toutes les données disponibles, issues principalement du recensement scolaire annuel de l'administration mais aussi des enquêtes de ménages récentes pour effectuer une analyse beaucoup plus détaillée que celle permise par le calcul des indicateurs de base utilisés habituellement pour le suivi des systèmes éducatifs.

Ce RESEN met en lumière les récents succès du système éducatif, en particulier :

- Ces huit dernières années, les taux de scolarisation ont augmenté rapidement : de 59% à 107% au primaire ; de 35% à 65% au Collège ; et de 13% à 34% au Lycée.
- Comparé à 2001, les dépenses publiques d'éducation sont en augmentation; et
- Les frais scolaires ont été supprimés rendant ainsi l'éducation plus accessible aux familles pauvres.

Le RESEN révèle également les principaux défis auxquels fera face le système éducatif congolais dans les années qui viennent :

- Malgré une croissance récente, les dépenses courantes d'éducation ne représentent que 2% du PIB en 2005, un niveau relativement bas pour la région (le secteur de l'éducation n'a reçu que 11,5% des dépenses courantes publiques totales) ;
- Le cycle primaire n'a reçu que 26% des dépenses courantes publiques totales d'éducation;
- Le préscolaire ou cycle maternel est sous-développé et concentré dans les zones urbaines;
- Des taux élevés de redoublement et des niveaux relativement bas de rétention touchent les cycles primaire et secondaire; plus de 20 pour cents des élèves qui s'inscrivent en cours de cycle primaire n'atteignent pas la dernière classe de ce cycle;
- L'enseignement privé a augmenté leurs effectifs scolaires de 11% à 29% de l'effectif total entre 1999 et 2005, indiquant les limites des services publiques d'éducation;
- La moitié du personnel recruté par le ministère de l'éducation primaire n'enseigne pas, la relation élève-enseignant reste élevée et les écoles ont recours à des enseignants volontaires pour subvenir à leurs besoins.
- Les dépenses sur le matériel scolaire sont relativement faibles à tous les niveaux de l'éducation;
- Les diplômés récents de TVET et de l'enseignement supérieur éprouvent des difficultés à trouver un travail adéquat; et
- La prépondérance des HIV/Aids prévoit de doubler entre 2005 et 2015; La pandémie aura sûrement des conséquences sur le nombre d'enseignants malades et augmentera le nombre déjà important d'orphelins au République du Congo.

Sur la base des résultats de ce RESEN, le gouvernement a déjà mis en place une note sur la stratégie nationale qui présente des projections d'effectif, de ressources humaines et des besoins financiers pour la période 2009-2020. Ces projections ont été réalisées à partir d'un modèle de simulation financière développé par l'équipe qui a contribué à la préparation du RESEN. Le rapport RESEN, le modèle de simulation ainsi que la note sur la stratégie nationale représentent une bonne base pour les discussions sur le développement à long terme du secteur de l'éducation au République du Congo.

Plus généralement, ce rapport constitue une source documentaire complète pour qui s'intéresse à l'éducation en République du Congo. Ce n'est, cependant, qu'une photographie du système à un moment particulier. Ainsi, il risque de devenir dépassé

au fur et à mesure que le pays mettra en œuvre son plan de développement du système éducatif national. Par conséquent, j'espère voir la réalisation d'une seconde version de ce diagnostic dans les années à venir, sous la direction d'une équipe nationale et avec un minimum d'appui technique extérieur. Cette approche a déjà fait ses preuves dans d'autres pays, en particulier pour améliorer l'appropriation du rapport.

J'espère que ce prochain RESEN montrera la poursuite des progrès du système éducatif à la fois en termes de nombre d'enfants accédant à une éducation primaire de qualité mais aussi en termes de nombres de jeunes sortant du système éducatif avec les compétences nécessaires pour appuyer le développement social, économique et démocratique du République du Congo.

Yaw Ansu
Directeur
Département du Développement Humain
Région Afrique
Banque mondiale

Remerciements

Ce rapport a été réalisé grâce aux efforts conjugués de trois groupes d'experts : une équipe nationale, une équipe du Pôle de Dakar (UNESCO/BREDA), et une équipe de la Banque Mondiale.

- **L'équipe nationale** était composée des personnes suivantes
 - *Au titre du Ministère des Enseignements Primaire et Secondaire en Charge de l'Alphabétisation* : MM Joachim Mandavo, Assistant aux programme et projet ; François Kerdoncuff, Assistant technique français mis à disposition du MEPSA dans le cadre du projet AREPA; Esaïe Kounounga, Conseiller à l'éducation de base ; Nadège Nkounkou Directeur des Affaires Administratives et Financières ; Moïse Balonga, Directeur des Etudes et de la Planification Scolaire ; Rigobert Banzouzi, Chef de bureau des projets – DEPS ; Nicaïse Mahoungou, chef de bureau des statistiques financières – DEPS ; Edouard Nkoua, Chef de Service du Fichier – DAAF.
 - *Au titre du Ministère de l'Enseignement Technique et Professionnel* : MM. Dieudonné Kinfoko, Directeur des Etudes et de la Planification, et Paulin Pambou, Chef de service de la planification et des statistiques.
 - *Au titre du Ministère de l'Enseignement supérieur* : M. Joseph Nguembo, Directeur des études et de la planification.
- **L'équipe du Pôle de Dakar** était composée de MM. Kokou Amelewonou, Borel Foko et Nicolas Reuge.
- **L'équipe de la Banque Mondiale** était composée de MM. Ramahatra Rakotomalala, spécialiste en éducation de la région Afrique, Alain Mingat, Professeur des Universités, Consultant et Marcelo Becerra, spécialiste en éducation et responsable pour le secteur de l'éducation pour le Congo.

Ont également participé de manière ponctuelle : Mlle Alison Laclau, stagiaire auprès du service de coopération et d'action culturelle de l'ambassade de France à Brazzaville, ainsi que Francis Ndém, analyste des politiques éducatives au Pôle de Dakar.

Education Policy Overview

Complementary perspectives of the financing, functioning, and results of the education system have been explored from an analytic viewpoint in the different chapters of this report. In this section, we adopt a more synthetic approach to conduct a cross-cutting analysis of issues relating to the overall diagnosis of the system. However, this diagnosis will remain factual and will not directly address recommendations in terms of education policy actions. Nonetheless, since there is only a slight difference between diagnosis and recommendations, the synthesis will identify important issues that action must address to improve efficiency and equity in the future in a context of financial sustainability. In the latter regard, the simulation model that will be built from this diagnosis could be particularly useful.

1. Improving quantitative coverage despite insufficient public resources

In recent years, the education sector as a whole has undergone very significant quantitative development. Indeed, after a drop in school enrolments in the late 1990s, owing to the unrest in the country, the Congolese education system achieved better quantitative performance in 2005 than in the early 90s. From 1999 to 2005, the gross enrolment rate increased from 2 to 7 percent in preschool, 59 to 111 percent in primary school, 35 to 61 percent in secondary school, and 13 to 19 percent in high school. In technical education, the number of students per 100,000 inhabitants increased from 677 to 1,341. It is worth noting that in 2005, the higher education rate stood at 353 students per 100,000 inhabitants. Compared with ten years ago, the current situation shows clear progress. Thus, overall, the system has not only successfully recovered from the considerable drop in school enrolments in 1999; it has also undertaken a positive path to increase enrolment in the medium term.

These positive quantitative developments are all the more outstanding as they were achieved in a context of significant reduction in public resources allocated to the sector. Indeed, whereas public expenditure on education stood at between 7 and 8 percent of GDP and at more than 20 percent of current government expenditures in the early 1990s, in recent years, it stood at less than 3 percent of GDP and less than 13 percent of current government expenditure, respectively. The 2.1 percent and 11.5 percent obtained in 2005 are among the lowest figures ever recorded in both Congo and all Sub-Saharan African countries. The general situation of the country's public finances (until recently) is partly to be blamed, but the lower priority given to education must also be underscored.

2. The system has adjusted, but neither in a desirable nor in a sustainable way

The simultaneous consideration of these two aspects (enrolment and public resources) in recent years was made possible by the following support and with the following consequences :

Enhanced use of private funding [sharp increase in enrolment in private schools (which accounted for more than 30 percent of enrolments in primary and first cycle secondary education in 2005, compared with 15 percent five years ago, if only

government-paid teachers are taken into account); **and substantial use of teachers who are paid much less than traditional civil servants** (teachers who are term employees represent about 14 percent of teachers and, on average, hardly earn more than half of the salary of incumbent teachers) and they are especially not paid by the government when they are “volunteers” (they represent 30 percent of primary school teachers and 14 percent of first cycle secondary school teachers)]. On the whole, it is estimated that families directly contributed about CFAF 15 billion to finance education in 2005, representing more than a quarter (27 percent) of the amount financed by the government.

Existence of major social differences in the Congolese education system. Although gender differences are relatively moderate, differences according to geographical location and family revenue are much greater. Thus, the average primary school completion rate is 73 percent, but differences range from 35 percent in the poorest quintile of the population to 90 percent in the richest quintile. As well, the primary school completion rate varies from 33 percent in the Pool region (52 percent in Niari and the Plateaux) to 97 percent in Kouilou (83 percent in Sangha and 81 percent in Brazzaville). These differences set in fairly early in the system as a whole, and it is clear that universal completion of primary education will in particular involve the inclusion of children from poor backgrounds and the targeting of some regions in particular. The differences observed at the end of primary education mainly account for the existence of strong social disparities at the secondary and higher education levels. It is thus estimated that children from the first income quintile represent only 7 percent of secondary school enrolments, while those from the richer quintile represent 32 percent. The corresponding rates at the high school level stand at 1.2 and 47 percent, respectively. In higher education, there are only 3 percent of students from the two poorest quintiles, while 85 percent of students come from the two richest quintiles of the population. Overall, public financing of education is two times more beneficial to urban populations than to rural populations, and especially five times more to the rich than the poor.

Teaching conditions that are among the most difficult in Sub-Saharan Africa both with respect to supervision of students (in primary education, the average teacher–pupil ratio is 1 :76, taking into account volunteer teachers, and 1 :110 if only government-paid teachers are considered, compared with a regional average of just below 1 :50; in first cycle secondary education, the ratios stand at 1 :73, without volunteers; 1 :62 with volunteers, while the regional average is 1 :38), and financing of teaching inputs in addition to staff remuneration. In second cycle secondary and higher education, teaching conditions are relatively better.

There is no doubt that these implicit and explicit measures have made possible considerable quantitative progress in the education system; however, changes are necessary, on the one hand, to curb the negative consequences relating both to the equity and quality of education services offered, and, on the other hand, to build an education system relevant for medium-term development. In this regard, other elements should also be taken into consideration because the overall dynamics just reviewed was characterized by functional and structural features that may hamper the harmonious development of the system in the future.

3. Inappropriate distribution of public resources among education levels

Public resources for the sector are not only insufficient on the whole, but they are also unevenly distributed among the different education levels. Indeed, it is estimated that only 25.8 percent of current operating expenditures for the whole education sector are allocated to primary education. This allocation is the lowest among all African countries and nearly half the reference level (50 percent) taken into account in the Fast-Track Initiative indicative framework. This low budgetary allocation, combined with the relatively good quantitative coverage at the primary level, is consistent with the particularly low estimates of public unit costs (5.1 percent of GDP per capita, the lowest value in all African countries), and with the need to allocate more public resources to this level of education. Preschool expenditures (2.8 percent of current expenditures in the sector) are also relatively low.

Secondary education (both general and technical), with 41.6 percent of resources, is well above the levels observed on average at the same levels in the other countries in the region (about 31.3 percent). With 29.8 percent of the sector's current resources, higher education has a much higher relative allocation than what is observed on average in the other countries in the region (23 percent). **This allocation of resources requires a rebalancing of each level's share**, not by absolute reduction of some levels' allocations, given the overall underfunding of the system, but by **a more substantial increase of additional resources in favour of "lagging" levels of education, especially primary education.**

4. Need for a more rational use of human resources

Human resources are of fundamental importance in all education systems given their weight in the budget, on the one hand, and the educative technology that is used essentially in the relations between teachers and the students under their care. Analyses underscore a number of inefficiencies in this regard. These inefficiencies concern several complementary sectors that will be presented in sequence.

A large proportion of the teachers covered by the education sector budget do not work for the sector, whereas a substantial number of people work in it as volunteers. It is important to first identify staff who actually work in the sector to ensure consistency with budget document estimates. Such reconciliation is a real challenge for Congo. The gaps between the different data sources are extremely wide. For example, according to Ministry of Finance data, only 16,000 out of the 22,000 teachers actually teach in MEPSA (25 percent of the wage bill in the 2005 budget—or about CFA 9 billion—is absorbed by staff who do not or no longer work in the sub-sector).

A census of the whole workforce conducted by MEPSA, the preliminary results of which are in line with those obtained from a cross-analysis of various data sources, should be extended to other levels of education, and even to the whole public service as the issue transcends national education.

Ironically, while the education sector budget inappropriately includes people who do not work in it, there are many volunteer teachers (about 1,800 in primary schools and 300 in secondary schools, mainly first cycle) who are not included in the sector budget.

A very high proportion of staff working in the sector is not assigned to teaching duties in classrooms. In school organisation, the teaching function (direct relationship

between the teacher and the students) is clearly central. Besides, it is important for classroom teachers to receive both administrative and pedagogic support from those in charge. The practical issue is then how to determine the most satisfactory balance between the two categories of staff. In Congo, non-teaching staff represent 53.5 percent of staff in primary education, 58.8 percent in first cycle secondary, and 55.6 percent in second cycle secondary. A “quick” assessment shows that these figures are probably very high. This assessment is corroborated by international comparisons indicating average figures in the ranges of 15 to 20 percent at the primary level, and 22 to 27 percent at the secondary level. Judging from these international references, the case of Congo seems to be totally atypical and calls for special analysis/reflection to (i) understand this abnormal situation, and (ii) determine the most appropriate measures to remedy it and return to a situation where the teaching of students is given the attention it deserves (it should be recalled that, in the current situation, the system employs volunteers, on the one hand, and provides learning conditions that are hardly conducive to learning, on the other hand).

Poor level of equity and of consistency in the distribution of teaching staff among schools. Common sense dictates that, at a given level of education, a school should have a greater number of teachers when it also has a greater number of students. Similarly, schools with comparable numbers of students should also have comparable numbers of teachers. The situation in Congo is far removed from such common sense standards. For example, some schools with 400 pupils are allocated 10 teachers while others with about the same student population only have 2 teachers. Similarly, some schools with 5 teachers have about 100 pupils while others with the same number of teachers have about 1,000 pupils. At the primary school level, the global consistency indicator shows that only 3 out of the 25 Sub-Saharan African countries for which information is available have a worse indicator than Congo. At the first cycle secondary level, the consistency indicator in the allocation of teachers is low. At the second cycle secondary level, the distribution of teachers is much more satisfactory. It is therefore at the primary and secondary levels that progress is required. At the primary level, the country faces a dual challenge with regard to the allocation of teachers to schools: first, the *département* dimension, and second, increasing budget allocations to schools within different *départements*.

- ** Inequality of access to human resources among “départements”*: a look at the estimated average number of teachers in a school of 275 pupils (the average size of a primary school in Congo) according to the *département* where it is located shows great variation: Brazzaville, with 5.56 teachers per school, seems to be especially privileged, while the two *départements* of the Cuvette (with about 3.7 teachers per school) work in less privileged conditions. The Likouala, Bouenza, and Pool *départements* (with 1.4, 2.0, and 2.3 teachers per primary school of 275 pupils, respectively) are the least privileged with a far below-average number of teachers in the country.
- *Inequality of access to human resources within “départements”*: there are huge differences in the distribution of teachers to schools within the same *département*. Although the situation is slightly better in the Kouilou, Cuvette, Niari, and Sangha *départements* than in other parts of the country, the level of

disparity in teacher–pupil ratios is very high in the Likouala, Bouenza, and Pool *départements*. Brazaville holds the record in inconsistency: there, the assignment of teachers to schools follows other criteria than sound management principles!

On the whole, the progress necessary in the assignment of teachers to schools within and between *départements* will likely stem from additional measures, which still have to be formulated.

5. Systemic issues to revisit in order to increase the economic and social impact of education investments

Beyond specific issues relating to the financing and internal functioning of the system, the fundamental justification of any education and training system lies in its economic and social investment capacity. The purpose of educating and training young people today is first to ensure their personal development, but, most importantly, to build tomorrow's adult population so that they can better contribute to the economic and social progress of the country. Of course, this is a reasonable expectation at the conceptual level; but such expectation requires empirical validation. In this regard, the structure of the education pyramid remains an issue of major importance: how is the structure of the education system of pupils attending school and those who have graduated at different levels most relevant to the Congolese situation? : i) at the social level, it is expected that those who attend school for longer periods will acquire more modern behaviours with respect to population- and health-related issues, and this will help attain the Millennium Development Goals (reducing poverty, infant mortality, the incidence of major diseases, etc.). However, a major issue is to determine the impacts and specific contributions of each level of education; ii) at the economic level, an essential aspect is the quest for the best match between human capital produced at the different levels of education and the labour market's quantitative and qualitative needs. Therefore, performance assessment of these two complementary dimensions of the education system is essential.

Significant social performance of the education system : The significant impact of education on literacy, poverty, population variables, as well as mother and child healthcare have been recorded. A 32-year old woman, for example, has an average of 4.8 children if she has not attended school, but 3.4 children if she attends school for twelve years. Similarly, the mortality risk her children before age three stands at 139 per 1,000 if the mother has no formal education and 66 per 1,000 if she has twelve years of formal education. However, analyses further show that a large part of such effects (53 percent of total effects) is obtained with the completion of primary school, while 24 percent is obtained at the end of first cycle secondary school. The impact drops considerably at the end of second cycle secondary school, and a little further at the higher education level.

Major difficulties for the education system on the economic front : it should be noted that the economic performance of any education system depends on the economic characteristics of the country, which have not been favourable in Congo in the last fifteen years. Thus, it is obvious that a human capital production structure may be relevant to one economy and not to another. In the latter case, it is worth underscoring that the economy must recover to provide jobs for trained youths.

Experience shows that while this is not false (jobs may be created through general macroeconomic or specific measures), jobs are *in fine* the key reference to justify human capital production by the education system.

In general, the job market in Congo is segmented between (i) a limited modern sector that offers relatively few jobs to youths, (ii) an agricultural sector with a stagnant workforce in absolute numbers and in sharp decline in proportion to the working population (a yearly drop of 0.8 point in the last fifteen years), and (iii) a non-agricultural informal sector (booming in quantity but declining sharply in terms of labour productivity) which, alone, has contributed 80 percent to the creation of new jobs since 1985. Today, 28 percent of individuals are jobless or seeking a first job, compared with 11 percent in 1985.

In this particular context, the link between training and employment seems “difficult.” The risks of unemployment, individual difficulties in getting modern jobs or jobs that match abilities are more acute among the new generation of secondary and higher education graduates. Only about 15 percent of higher education trained youths, for example, are professionals and 80 percent seem to be “overqualified” for the jobs they occupy. This result, which stems in part from the lack of highly qualified jobs, clearly shows highly unbalanced quantitative production in the education system in relation to economic demands. The unfavourable economic context further explains this situation; but the extent of the imbalance is such that overproduction of higher education graduates is a structural rather than cyclical phenomenon.

The valorisation of on-the-job training is also related to this general context. Primary education is essential to agricultural productivity, whereas secondary education, especially first cycle secondary education, has a positive impact on both the non-agricultural informal and modern sectors. Only the modern sector values the skills acquired in higher education. Training acquired in secondary general and technical education may be equated to higher education training, but to a lower extent.

How to assess the structure of the system : Overall, there is good convergence of the impacts assessed in both the economic and social sectors. This suggests that from a systemic perspective, it would be relevant to distinguish between : (i) **the lower level of the system** (primary and secondary) **that should probably be geared toward universal coverage of quality education**, and (ii) **the higher level** (high school, secondary technical school, and higher education), **for which organised regulation of flows according to the quantitative and qualitative demands of the labour market should be the rule** (because the internal dynamics of the system have no chance, in case of free education and unemployment, to meet labour market demands, especially in its modern component), by focusing more on quality education (and the diversity of disciplines). It should be noted that these measures are all the more important to take into consideration as the proportion of an age group that will graduate from first cycle secondary school will normally increase considerably thanks to the gradual “universalisation” of such training.

6. Better manage the quality of education services on the basis of results

The preceding point stresses the need to manage the qualitative and quantitative development of students in the higher level of the system based on the effective integration of graduates into the Congolese economy. However, analyses clearly show

that this principle must equally be applied to the management of the quality of education services offered in the whole education system, and, in particular, in its lower level (primary and first cycle secondary).

We know that the level of training must be improved, especially as less than 70 percent of primary school graduates will know how to read through adulthood, or as the percentage of success in a quarter of all primary schools is less than 50 percent, or given the very large number of repeaters. To improve on the level of learning, more education inputs should be provided (reduce class sizes, improve the training of teachers, provide more school books, and improve the quality of buildings or furniture, etc.). Analyses show that these improvements are vital and constitute the conditions necessary for better learning. However, they further clearly show that such improvements alone are not sufficient.

Indeed, at the moment, there are great disparities in learning conditions from one school to another, with some relatively well-equipped and others much less equipped. Yet there is no significant statistical link between the volume of resources allocated to one school and the level of student learning. This means that the resources allocated to a school cannot entirely guarantee good learning results for students. In other words, the higher the volume of resources, the better the capacity of the schools to transform them into education. Analyses show that this aspect is absent from current management in the Congolese education system (of course, Congo is no exception), and it would be relevant to introduce it. This requires (i) that results (learning, repeating, student retention) be measured ordinarily and regularly in each school, (ii) that a competent person be appointed specifically to examine such data, (iii) that such a person has the mandate and the competence to intervene in schools that fail to transform resources into results (schools with reasonable resources, but poor results) to correct the shortcomings observed. This is all about assessment-management activities that constitute a new culture for the system.

In order to carry out the necessary activities, it is necessary to (i) improve the quality of administrative statistics on the population base¹ as well as on the school² and the financial resources, (ii) integrate the results of household surveys into the education sector data, and especially (iii) take the necessary measures to use statistical information for the ordinary monitoring and management of the system.

7. Towards a new education policy

The above diagnosis, the major aspects of which have been discussed, shows both the constraints to which the country's education system is subjected, and the positive results achieved. It further identifies the weaknesses that should be addressed. Therefore, it requires some brainstorming with a view to defining a new education policy based on an assessment of all the diagnosis components, and the identification of possible options. Irrespective of the options that may be temporarily adopted, the new policy should, on the one hand, be sector-based to integrate every aspect of the system as well as the choices within it, and, on the other hand, geared toward a medium-term overall financial sustainability. Public finance developments in the country are such that a new, efficient, and financially sound education policy will be a vital asset for the sector in its interministerial discussions and choices, notably as within the country's poverty reduction strategy. Based on such structural framework

decisions, the design of an action plan for the years ahead will then be possible for its integration into the country's overall Medium-Term Expenditure Framework (MTEF).

Notes

¹ The census that serves as the basis to estimate the population is outdated, and different national and international population estimates vary considerably according to their sources. This causes internal consistency issues, notably in the estimation of education coverage indicators. Special effort should be made to improve the quality of projections. Such activity is both technical and political in nature. On the one hand, the consolidation of data at an aggregate level, begun within the framework of this analysis should be extended to disaggregated levels (for each département, etc.). On the other hand, it should be officially validated to serve as a unique source for all stakeholders working on population-related activities.

² The improvement of school survey coverage and analysis in recent years must be extended to general education. Besides, the use of a very specific tool for data management may isolate and penalise the system by making it captive and dependent on a small number of specialists. In technical education, the effort begun in data collection and analysis is hampered by an obvious lack of technical capacity. This considerably extends the time limits for the publication of results, and worse still, may compromise their reliability. A breakdown of the sector into subsectors, in a context where skills are scarce, often causes this type of inconvenience.

Synthèse pour la politique éducative

Le financement, le fonctionnement et les résultats du système éducatif ont été explorés selon plusieurs angles complémentaires et dans une perspective analytique dans les divers chapitres de ce rapport. Il importe maintenant d'adopter une perspective plus synthétique pour examiner de façon transversale les questions concernant le diagnostic global du système. On restera toutefois au niveau du diagnostic factuel sans aborder de façon directe les recommandations en termes d'actions de politique éducative; cependant comme la distance entre le diagnostic et les recommandations est nécessairement faible, il identifiera de fait des questions importantes auxquelles l'action devra répondre pour améliorer l'efficacité et l'équité dans la période future dans un contexte de soutenabilité financière; pour ce dernier aspect, le modèle de simulation qui sera construit en relation avec ce diagnostic pourra être d'une utilité particulière.

1. Une amélioration de la couverture quantitative malgré des ressources publiques insuffisantes

Le secteur éducatif a connu dans son ensemble au cours de ces dernières années un développement quantitatif très significatif. En effet, après un recul de la scolarisation à la fin des années 90, du fait des troubles qu'a connus le pays, le système éducatif congolais affiche en 2005 une performance quantitative meilleure qu'au début des années 90. De 1999 à 2005, le taux brut de scolarisation passe de 2 à 7 % au préscolaire, de 59 à 111 % au primaire, de 35 à 61 % au collège, de 13 à 19 % au lycée. Dans l'enseignement technique, le nombre d'élèves pour 100 000 habitants est passé de 677 à 1 341. On peut rappeler que l'enseignement supérieur compte, en 2005, 353 étudiants pour 100 000 habitants. Si on compare la situation actuelle à celle prévalant dix années auparavant, les progrès sont aussi patents. Le système a donc globalement été capable non seulement de récupérer de la baisse sensible des effectifs de l'année 1999, mais aussi de s'inscrire sur un sentier positif de croissance de ses effectifs dans le moyen terme.

Ces évolutions positives sur le plan quantitatif sont d'une certaine façon d'autant plus remarquables qu'elles ont été réalisées dans un contexte de réduction significative des ressources publiques affectées au secteur. En effet, alors que la dépense publique d'éducation correspondait environ à 7 à 8 % du PIB et à plus de 20 % des dépenses courantes de l'Etat au début des années 90, ce sont des chiffres respectifs inférieurs à 3 % pour la part du PIB et à moins de 13 % pour la part des dépenses courantes de l'Etat qui sont enregistrés dans les années récentes; les chiffres de 2,1 % et de 11,5 % observés pour l'année 2005 sont à la fois parmi les plus faibles jamais enregistrés au Congo et parmi les plus faibles de tous les pays d'Afrique subsaharienne. Les conditions générales des finances publiques du pays (jusqu'à une date récente) portent certes une part de responsabilité, mais la baisse de la priorité accordée à l'éducation doit être également soulignée.

2. Le système s'est ajusté, mais de manière ni souhaitable ni raisonnablement durable

La prise en compte simultanée de ces deux dynamiques (des effectifs et des ressources publiques) au cours des dernières années a été rendue possible avec l'aide et les conséquences suivantes :

Par un recours accru au financement privé [forte expansion des effectifs scolarisés dans des établissements de statut privé (ils représentent plus de 30 % des effectifs dans le primaire et dans le premier cycle secondaire en 2005 contre environ 15 % cinq années si on se limite aux enseignants payés par l'Etat auparavant); **et par une utilisation substantielle d'enseignants rémunérés à des niveaux beaucoup plus faibles que les personnels d'Etat traditionnels** (les enseignants vacataires représentent environ 14 % des enseignants et gagnent en moyenne à peine plus que la moitié de leurs homologues titulaires) et surtout pas payés du tout par l'Etat dans le cas des «bénévoles» (ils représentent 30 % des enseignants du primaire et 14 % de ceux du premier cycle secondaire), d'autre part]. Au total, il est estimé que les familles contribuent de façon directe au financement de l'éducation pour environ 15 milliards de Fcfa en 2005, ce qui représente plus d'un quart (27 %) du volume financé par l'Etat.

Avec l'existence de disparités sociales notables dans le système éducatif congolais. Si les disparités selon le genre sont relativement modérées, celles tenant à la localisation géographique et au niveau de revenu des familles sont beaucoup plus accentuées. Ainsi, au niveau de l'achèvement du cycle primaire, trouve-t-on une valeur moyenne de 73 % mais des variations entre 35 % dans le quintile le plus pauvre de la population à 90 % dans le quintile le plus riche; de même cette statistique du taux d'achèvement du primaire varie de 33 % dans la région du Pool (52 % dans le Niari et les plateaux) à 97 % dans le Kouilou (83 % dans la Sangha et 81 % à Brazzaville). Ces disparités s'établissent donc assez tôt dans le système global, et on voit bien que l'atteinte de l'achèvement universel du primaire impliquera spécialement l'inclusion d'enfants de milieu pauvre et le ciblage de certaines régions en particulier. Ces disparités observées en fin de primaire expliquent de façon principale l'existence des fortes disparités sociales au collège et dans les scolarités ultérieures. On estime ainsi que les enfants originaires du premier quintile de revenu ne comptent que pour 7 % des effectifs du collège alors que ceux du quintile le plus riche en représentent 32 %. Au lycée, les chiffres correspondants sont de 1,2 et de 47 %; dans le supérieur, on ne recense que 3 % des étudiants qui sont originaire des deux quintiles les plus pauvres alors que 85 % sont originaires des deux quintiles les plus riches de la population. Au total, les financements publics de l'éducation profitent plus que proportionnellement (2 fois plus) aux urbains qu'aux ruraux et surtout (5 fois plus) aux riches qu'aux pauvres.

Au prix de conditions d'enseignement parmi les plus difficiles d'Afrique subsaharienne tant en ce qui concerne l'encadrement des élèves (dans le primaire le rapport élèves-maîtres moyen est de 76 en tenant compte des bénévoles et de 110 si on se limite aux enseignants payés par l'Etat – contre une moyenne régionale un peu inférieure à 50; au collège, le chiffre du Congo est de 73 sans les bénévoles et de 62 lorsqu'on les prend en compte dans le calcul, alors que la moyenne régionale est de 38), qu'en ce qui concerne le financement d'intrants pédagogiques au delà de la rémunération des personnels. Au lycée et dans le supérieur, les conditions d'enseignement sont relativement meilleures.

Il ne fait pas de doute que si ces mesures (explicites et implicites) ont permis au système de faire des progrès quantitatifs notables, des changements sont à envisager d'une part pour réduire les conséquences négatives tant en matière d'équité que de qualité des services éducatifs offerts et d'autre part pour construire un système éducatif pertinent pour son développement à moyen terme. Dans cette perspective, d'autres éléments sont aussi à prendre en considération car la dynamique d'ensemble qui vient d'être revisitée s'est effectuée avec des caractéristiques fonctionnelles ou structurelles qui peuvent handicaper l'évolution harmonieuse du système dans les années à venir.

3. Une distribution inappropriée des ressources publiques entre niveaux d'enseignement

Les ressources publiques pour le secteur ne sont pas seulement à un niveau globalement insuffisant, elles sont aussi distribuées de façon inappropriée entre les différents niveaux d'enseignement. En effet, il est estimé que seulement 25,8 % des dépenses de fonctionnement courant pour l'ensemble du secteur éducatif vont à l'enseignement primaire. Ce pourcentage est le plus faible de tous les pays d'Afrique et est presque moitié moins élevé que le niveau de référence (50 %) pris en compte dans le cadre indicatif de l'initiative de mise en œuvre accélérée (Fast-track initiative). Cette faible allocation budgétaire associée à la couverture quantitative relativement bonne de ce niveau d'enseignement est cohérente avec l'estimation spécialement faible du coût unitaire public (5,1 % du PIB par habitant, la valeur la plus faible de tous les pays d'Afrique) et à la nécessité d'allouer des ressources publiques additionnelles à ce niveau d'enseignement. Les dépenses pour le préscolaire (2,8 % des dépenses courantes du secteur) se situent aussi à un niveau relativement faible.

L'enseignement secondaire (général et technique), avec 41,6 % des ressources, se situe très au-dessus de ce qui est observé en moyenne au même niveau dans les autres pays de la région (de l'ordre de 31,3 %). Avec 29,8 % des ressources courantes du secteur, l'enseignement supérieur jouit aussi d'une allocation relative sensiblement plus généreuse que celle observée en moyenne au plan régional (23 %). **Cette répartition des ressources suggère un nécessaire rééquilibrage de la dotation de chaque niveau, non pas par une diminution dans l'absolu de la dotation de certains, vue la sous-dotation généralisée du système, mais par une augmentation plus conséquente au bénéfice des niveaux d'enseignement «en retard», le primaire en particulier, dans les ressources additionnelles.**

4. Un besoin d'utilisation plus rationnelle des ressources humaines

Les ressources humaines revêtent une importance fondamentale dans tous les systèmes éducatifs eu égard d'une part à leur poids dans le budget et d'autre part à la technologie éducative qui s'articule essentiellement dans les relations entre les enseignants et les élèves qui leur sont confiés. Les analyses conduites soulignent un certain nombre de dysfonctionnements sur ce plan; ils concernent plusieurs domaines complémentaires qui seront présentés de façon séquentielle.

Une proportion importante du personnel budgétairement attribuée au secteur ne lui bénéficie pas, alors qu'un nombre substantiel de personnes exercent bénévolement dans le système. Il importe en premier lieu de bien identifier les personnels qui exercent effectivement dans le secteur sachant qu'il doit bien sûr y avoir correspondance avec ceux qui sont comptabilisés dans les documents budgétaires.

Cette mise en correspondance constitue un véritable challenge dans le cas du Congo. Les écarts entre les différentes sources de données sont dramatiquement élevés. On trouve ainsi que sur un effectif de personnel de 22 000 selon les données du ministère des finances, environ 16 000 seulement sont réellement en poste au MEPSA (25 % de la masse salariale du personnel, soit près de 9 milliards de Fcfa est absorbée dans le budget de 2005 par des agents qui ne servent pas ou plus le sous secteur).

Le recensement de l'ensemble du personnel, commencé par le MEPSA, et dont les premiers résultats concordent avec ceux obtenus par l'analyse croisée des différentes sources de données, doit être élargi aux autres niveaux d'enseignement et, plus largement, doit faire l'objet d'une réflexion au niveau global de l'ensemble de la fonction publique car ceci dépasse le cadre unique de l'éducation nationale.

+Il est par ailleurs ironique d'observer que si le budget du système incorpore de façon inappropriée des personnes qui n'y travaillent pas effectivement, il existe aussi nombre d'enseignants qui exercent dans le système comme bénévoles (de l'ordre de 1 800 dans le primaire et 300 dans le secondaire, principalement le premier cycle) et qui, à ce titre, ne sont pas pris en compte dans le budget du secteur.

Parmi les personnels qui exercent dans le secteur, une proportion spécialement élevée n'est pas commise aux tâches d'enseignement dans les classes. Dans l'organisation scolaire, la fonction d'enseignement (relation directe entre l'enseignant et ses élèves) est évidemment centrale. Il est par ailleurs important que les enseignants «à la craie» puissent recevoir des appuis de nature administrative et pédagogique de la part de personnels dont c'est la fonction. La question pratique est alors de déterminer l'équilibre le plus satisfaisant entre les deux catégories de personnels. Dans le cas du Congo, les personnels qui n'ont pas une fonction d'enseignement représentent 53,5 % au primaire, 58,8 % au collège et 55,6 % au lycée. Un jugement «immédiat» suggère que ces chiffres sont sans doute spécialement élevés. Ce jugement est corroboré par des comparaisons internationales qui indiquent des chiffres moyens de l'ordre de 15 à 20 % dans le primaire et de 22 à 27 % dans le secondaire. A l'aune de ces références internationales, le cas du Congo apparaît totalement atypique et des réflexions et/ou analyses spécifiques devront à l'évidence pour i) comprendre cette situation anormale et ii) envisager les dispositions les plus appropriées à prendre pour y remédier et revenir à une situation où l'enseignement des élèves a la part qui lui revient (rappelons que, dans la situation actuelle, le système d'une part emploie des bénévoles et d'autre part offre aux élèves des conditions d'encadrement peu propices aux apprentissages).

Un faible degré d'équité et de cohérence dans la distribution des personnels enseignants aux établissements. Une vision de bon sens est qu'à un niveau donné d'enseignement, d'une part un établissement individuel devrait sans doute disposer d'un nombre plus grand d'enseignants lorsqu'il scolarise un effectif d'élèves plus nombreux, sachant d'autre part que des établissements qui scolarisent un nombre comparable d'élèves devraient peu ou prou disposer d'un même nombre d'enseignants. La réalité de la situation congolaise s'éloigne de manière significative de cette référence normative de bon sens. Par exemple, certaines écoles de 400 élèves se voient allouer 10 enseignants alors que d'autres ne disposent que de 2. De même, parmi les écoles disposant de 5 enseignants, certaines d'entre elles ne scolarisent qu'une centaine d'élèves alors que d'autres en scolarisent jusqu'à 1000 ! Dans le primaire, l'indicateur global de cohérence est tel que seuls 3 pays sur les 25 pays

d'Afrique subsaharienne pour lesquels l'information est disponible ont un indicateur qui est pire que celui du Congo. Dans le premier cycle secondaire, l'indicateur de cohérence dans l'allocation des enseignants est faible; au niveau du lycée la situation sur ce plan est beaucoup plus satisfaisante. C'est donc au niveau du primaire et du collège que des progrès doivent être recherchés. Pour le primaire, le pays est en fait confronté à un double défi en ce qui concerne l'allocation des enseignants aux écoles : le premier concerne la dimension départementale et le second, l'amélioration des dotations aux écoles au sein des différents départements.

- *Une inégalité inter-départementale d'accès aux ressources humaines*; si on examine en premier lieu le nombre moyen estimé d'enseignants dans une école de 275 élèves (la taille moyenne d'une école primaire congolaise) selon le département où elle est localisée, des différences très significatives apparaissent : Brazzaville, avec 5,56 enseignants semble spécialement favorisé, alors que les deux départements de la Cuvette (avec environ 3,7 enseignants) ont des conditions moins favorables. Ce sont les départements de la Likouala, de la Bouenza et du Pool (respectivement avec 1,4, 2,0 et 2,3 enseignants dans une école primaire comptant 275 élèves), qui sont les plus défavorisés avec des dotations en enseignants nettement en deçà de la moyenne du pays.
- *Une inégalité intra-départementale d'accès aux ressources humaines*; en examinant l'allocation des enseignants aux écoles au sein d'un même Département, on observe souvent des disparités fortes. Si la situation est un peu meilleure que dans l'ensemble du pays dans les Départements du Kouilou, de la Cuvette, du Niari et de la Sangha, le degré d'incohérence entre nombre d'élèves et d'enseignants est spécialement élevé dans la Likouala, le Pool et la Bouenza; le record d'incohérence est enregistré à Brazzaville où les dotations de personnels dans les écoles répondent à d'autres critères que ceux d'une logique technique gestionnaire !

Au total, les progrès nécessaires dans l'allocation des enseignants aux écoles procéderont vraisemblablement de mesures complémentaires, qui restent à étudier, au niveau de l'inter et de l'intra départemental.

5. Des questions systémiques à revisiter pour maximiser l'impact économique et social des investissements éducatifs

Au delà des questions spécifiques concernant le financement et le fonctionnement interne du système, une justification fondamentale de tout système d'éducation et de formation est sa dimension d'investissement économique et social : si on éduque et forme les jeunes aujourd'hui c'est certes pour leur propre développement individuel, mais c'est surtout dans la perspective de construire la population adulte de demain pour qu'elle soit le mieux à même de contribuer au progrès économique et social du pays. C'est bien sûr une anticipation raisonnable sur le plan conceptuel; mais cette anticipation demande à être vérifiée empiriquement. A cet égard, une question d'importance centrale est celle de la structure de la pyramide scolaire : dans quelle mesure la structure des effectifs scolarisés et des sortants du système éducatif aux différents niveaux d'études est-elle la plus pertinente en référence aux caractéristiques de la société congolaise : i) sur le plan social, on anticipe que ceux qui sont allés à

l'école plus longtemps auront acquis des comportements plus modernes en matière de population et de santé et que cela permettra notamment de contribuer à l'atteinte des Objectifs de Développement du Millénaire (réduction de la pauvreté, réduction de la mortalité infantile, réduction de l'incidence des grandes maladies, ..). Mais une question concrète est alors de connaître les impacts et les contributions spécifiques de chacun des niveaux d'enseignement sur ce plan; ii) sur le plan économique, un aspect essentiel est celui de la recherche de la meilleure adéquation entre le capital humain produit aux différents niveaux d'études d'une part, les demandes en quantité et en qualité du marché du travail d'autre part. L'évaluation de la performance du système éducatif dans ces deux dimensions complémentaires est donc essentielle.

Une performance significative du système éducatif dans la dimension sociale; on observe des effets substantiels de l'éducation sur l'alphabétisation, la pauvreté, les variables de population, la santé de la mère et de l'enfant. Par exemple, à 32 ans une femme a en moyenne 4,8 enfants si elle n'a pas fréquenté l'école mais ce chiffre n'est que 3,4 enfants si la femme a fait douze années d'études; de même, alors que le risque de mortalité de ses enfants avant d'atteindre l'âge de trois ans est de 139 pour 1 000 si la mère est sans éducation, ce chiffre baisse à 66 pour 1 000 si la mère a fait douze années d'études. Mais les analyses ont aussi montré qu'une part importante de ces effets (53 % des effets totaux) est acquise avec le cycle primaire complet; le premier cycle du secondaire complète ces impacts avec 24 % des effets totaux des dimensions sociales considérées. Les impacts se réduisent notablement au niveau du second cycle, le supérieur n'apportant que peu de façon additionnelle.

Des difficultés notables pour le système éducatif dans la dimension économique; il faut noter que la performance d'un système éducatif dans la dimension économique est contingente des caractéristiques de l'économie du pays, et que celle-ci n'a pas été favorable au Congo au cours des quinze dernières années. Ainsi, il est patent que telle structure de production du capital humain sera pertinente pour telle économie mais ne le sera pas pour telle autre. Dans ces dernières circonstances, il est commode de souligner que des efforts doivent être faits par cette économie pour trouver des emplois aux jeunes formés. L'expérience montre que si ce n'est pas faux (on peut chercher à favoriser l'emploi par des mesures macroéconomiques générales et par des mesures spécifiques), ce sont tout de même in fine les emplois qui sont la référence incontournable pour justifier la production du capital humain par le système éducatif.

Le contexte global de l'emploi au Congo est celui d'un marché du travail segmenté entre i) un secteur moderne dont la taille est réduite et qui offre relativement peu d'emplois aux jeunes, ii) un secteur agricole dont les effectifs stagnent en nombre absolus et qui régresse fortement en proportion au sein de la population occupée (baisse de 0,8 points par an au cours des 15 dernières années), et iii) un secteur informel non agricole (en «plein essor» sur le plan quantitatif mais avec une productivité du travail en forte baisse) qui, à lui seul, a contribué à 80 % des nouvelles créations d'emplois depuis 1985. A ce jour 28 % d'individus sont au chômage ou en quête d'un premier emploi, contre 11 % en 1985.

Dans ce contexte particulier, la relation entre formation et emploi paraît «difficile». Le risque de chômage, les difficultés individuelles d'insertion dans le secteur de l'emploi moderne ou à occuper des emplois en adéquation avec son niveau de

compétences sont plus marqués dans la nouvelle génération des sortants du second cycle de l'enseignement secondaire et de l'enseignement supérieur. Par exemple, à peine 15 % des formés dans l'enseignement supérieur sont cadres et 80 % paraissent en situation de «surqualification» au regard de l'emploi occupé. Ce résultat, qui tient pour partie à une pénurie d'emplois hautement qualifiés, montre clairement que le système éducatif a une production quantitative très déséquilibrée par rapport aux demandes de l'économie. Dans une certaine mesure, le contexte économique peu favorable contribue à rendre compte de cette situation; mais l'ampleur du déséquilibre est tel que le message d'une surproduction de formés dans la partie haute du système d'éducation est davantage de nature structurelle que conjoncturelle.

La valorisation des formations reçues dans l'emploi occupé est, elle aussi, indexée sur ce contexte général. L'enseignement primaire paraît essentiel à la productivité dans le secteur agricole, alors que l'enseignement secondaire, et notamment le collège, présente un impact intéressant tant dans le secteur informel non agricole que dans le secteur moderne. Les compétences acquises dans l'enseignement supérieur ne sont valorisables que dans le secteur moderne. Les formations de second cycle secondaire général et technique sont dans une situation comparable à celle du supérieur, mais avec une intensité moindre.

Quelle évaluation pour la structure du système ? Au total, on note une bonne convergence entre les impacts évalués dans le secteur économique et dans le secteur social. Ceci suggère que dans une perspective systémique, il serait pertinent de distinguer i) **une partie basse du système** (primaire et collège) **qui devrait sans doute aller vers la couverture universelle d'un enseignement de qualité**, et ii) **une partie haute** (lycée, secondaire technique, enseignement supérieur) **pour lequel la régulation organisée des flux en fonction des demandes quantitatives et qualitatives du marché du travail devrait être la règle** (car les dynamiques internes au système n'ont aucune chance, en situation de gratuité de l'enseignement et de chômage, d'être en ligne avec les demandes du marché du travail, notamment dans sa composante moderne), en insistant davantage sur la qualité de l'enseignement (et la diversification des filières). On notera que ces mesures sont d'autant plus importantes à considérer que la proportion d'une classe d'âge qui achèvera le collège va normalement s'accroître de façon sensible sous l'effet de l'universalisation progressive de ces formations.

6. Mieux piloter la qualité des services éducatifs sur la base de ses résultats

Le point précédent souligne la nécessité de piloter les évolutions en quantité et en qualité des effectifs scolarisés dans la partie haute du système sur la base de l'insertion efficace des sortants dans l'économie congolaise. Mais les analyses effectuées montrent sans ambiguïté que ce principe doit sans doute aussi être appliqué à la gestion de la qualité des services éducatifs offerts, et cela dans tout le système éducatif, mais en particulier dans sa partie basse (primaire et collège).

Nous savons que le niveau des apprentissages devrait être amélioré; ceci est validé par le fait que moins de 70 % de ceux qui ont eu une scolarité primaire complète vont durablement savoir lire à l'âge adulte, ou bien par le fait qu'un quart des établissements primaires ont un taux de réussite inférieur à 50 %, ou encore par la fréquence très élevée des redoublements de classe. Pour faire progresser le niveau d'apprentissage des élèves, on pense généralement qu'il faudrait améliorer la

disponibilité des intrants éducatifs (réduire la taille des classes, améliorer la formation des enseignants et la disponibilité en manuels scolaires, améliorer la qualité des bâtiments ou du mobilier scolaire, ..). Les analyses montrent que cet argument a une certaine validité et que ces améliorations constituent des conditions nécessaires pour faire progresser les apprentissages des élèves; mais elles montrent aussi sans aucune ambiguïté et surtout que ceci ne sera pas suffisant.

En effet, il existe dans la période actuelle d'assez fortes disparités dans les conditions de scolarisation d'une école à l'autre, certaines étant relativement bien dotées alors que d'autres le sont beaucoup moins; or on n'observe pas de relation statistique significative entre le volume des ressources mobilisées par une école et le niveau d'apprentissage de ses élèves. Cela signifie que les ressources mises à disposition d'une école ne peuvent à elles seules garantir le résultat d'apprentissages chez les élèves. En d'autres termes, si les ressources sont importantes, la capacité des écoles à les transformer en apprentissages l'est encore davantage. Les résultats des analyses montrent que cet élément est absent de la gestion courante dans le système éducatif congolais (le Congo n'est évidemment pas une exception) et qu'il serait pertinent de l'introduire. Pour cela, il importe i) que les résultats (apprentissage, redoublements, rétention) soient mesurés de façon ordinaire et régulière au niveau de chaque école, ii) que ce soit la fonction explicite de quelqu'un d'examiner ces données en ayant la compétence nécessaire pour le faire, iii) que cette personne ait le mandat et la compétence pour agir auprès des écoles défaillantes du point de vue de la transformation des ressources en résultats (écoles qui disposent de ressources raisonnables et qui offrent des résultats insuffisants) pour corriger le dysfonctionnement constaté. On voit qu'il s'agit d'activités d'évaluation-pilotage qui manifestent une culture nouvelle pour le système.

Notons que pour effectuer ces activités nécessaires, il conviendra i) d'améliorer la qualité des statistiques administratives tant en ce qui concerne la base démographique¹ que les données scolaires² et financières, ii) d'intégrer aux connaissances du secteur les informations issues d'enquêtes de ménages, et surtout iii) de prendre les dispositions nécessaires pour que les informations statistiques soient mises au service du suivi et du pilotage ordinaire du système.

7. Pour une politique éducative nouvelle

Le diagnostic dont les grandes lignes viennent d'être présentées reconnaît à la fois les contraintes auxquelles est soumis le système éducatif du pays et les résultats positifs qu'il a enregistrés, mais il identifie aussi des faiblesses auxquelles il serait bon de répondre. A ce titre, il invite à une réflexion pour la définition d'une politique éducative nouvelle fondée sur une appréciation des éléments de diagnostic mobilisés et une identification des options possibles. Indépendamment des choix d'options qui pourraient être provisoirement retenus, cette nouvelle politique devra d'une part être sectorielle pour intégrer la globalité du système et des arbitrages en son sein et d'autre part s'inscrire dans une perspective de soutenabilité globale financière à moyen terme. Les évolutions du contexte des finances publiques du pays sont telles que la disponibilité d'une politique éducative nouvelle, efficiente et financièrement chiffrée, constituera un atout essentiel pour le secteur dans ses discussions et arbitrages interministériels, notamment dans le contexte de la stratégie du pays pour la réduction

de la pauvreté. Sur la base de ces décisions structurelles cadres, la définition d'un plan d'actions pour les années prochaines sera alors possible pour son inscription dans le CDMT global du pays.

Notes

¹. Le recensement qui sert de base à l'estimation de la population est ancien et les différentes projections démographiques, nationales et internationales, diffèrent sensiblement selon les sources. Ceci amène des problèmes de cohérence interne, notamment dans l'estimation des indicateurs de couverture scolaire. Un effort particulier doit être fait pour améliorer la qualité des projections. Ce travail aura une double dimension : technique et politique. D'un côté, la consolidation des données au niveau agrégé, commencée dans le cadre de cette analyse devra être étendu aux niveaux désagrégés (par département...) et faire l'objet d'une validation officielle pour servir de source unique pour tous les acteurs travaillant sur la base de la population, de l'autre côté.

². L'amélioration, au niveau de la couverture des enquêtes scolaires et de ses analyses, constatée ces dernières années doit se poursuivre au niveau de l'enseignement général. Cela dit, l'utilisation d'outil trop spécifique de gestion de base de données peut isoler et pénaliser le système en le rendant captif et dépendant d'un petit nombre de spécialistes. Au niveau de l'enseignement technique, l'effort commencé dans la collecte et l'analyse des données se heurte à un manque évident de capacité technique, ce qui rallonge considérablement les délais de parution des résultats, et plus grave encore peut limiter la confiance en ces derniers. La partition du secteur en plusieurs sous-secteurs, dans un contexte de rareté des compétences, entraîne souvent ce genre de désagrément.

Acronymes

CAP	Certificat d'aptitude professionnelle
CFP	Centres de formation professionnelle
CP	Centre professionnel
CSR	Revue du système éducatif national
EPT	Éducation pour tous
FC	Franc congolais
ICA	Évaluation du climat de l'investissement
IDA	Association internationale de développement
IDE	Investissement direct étranger
INPP	Institut national de préparation professionnelle
INS	Institut national de statistiques
MAP	Maisons d'apprentissage professionnel
MASF	Ministère des Affaires Sociales et de la Famille
MJS	Ministère de la Jeunesse et des Sports
MLA	Étude sur le suivi des acquis de l'apprentissage
MTPS	Ministère du Travail et de la Prévoyance Sociale
n.s.	Non significatif
ODM	Objectif de développement pour le Millénaire
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
RDC	République démocratique du Congo
TBS	Taux brut de scolarisation
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
WBAATI	Enquête de la Banque mondiale sur les relations entre l'Afrique et l'Asie dans les domaines du commerce et des investissements
WDR	Rapport sur le développement dans le monde
CAP	Certificat d'aptitude professionnelle
CFP	Centres de formation professionnelle

Le contexte économique et démographique global

Introduction

L'éducation est au centre de toute problématique de développement durable d'un pays. Ses nombreux effets bénéfiques et vertueux ne sont plus à démontrer dans l'amélioration de la productivité du travail, dans l'innovation technologique, dans ses impacts économiques et sociaux, dans le domaine de la santé et surtout dans la réduction de la pauvreté pour ne citer que ces quelques domaines. Cela dit, les relations entre la société et le système d'éducation et de formation sont complexes et multiformes. Il est possible cependant de les classer en deux grandes catégories : i) les facteurs économiques et sociaux qui exercent une pression externe sur le fonctionnement de l'école, et ii) les effets qu'exercent le système éducatif, son fonctionnement et ses produits, sur la société.

La première catégorie regroupe à la fois les questions sur la confrontation des valeurs existant dans la société à un moment donné de son histoire; mais aussi, les contraintes concernant le contexte démographique ainsi que celles attachées au contexte économique, financier et budgétaire qui vont influencer dans le court et moyen terme la formulation et la mise en œuvre des politiques éducatives. Cependant, dans une perspective temporelle plus longue, on sait que le développement de la scolarisation aura lui-même des conséquences positives tant sur la croissance de la population que sur la croissance économique. Ces influences ne seront cependant pas directement visibles en ce qui concerne les perspectives scolaires des dix prochaines années. C'est à l'analyse de ces contraintes externes - démographiques, économiques et budgétaires - que ce premier chapitre est consacré.

La deuxième catégorie concerne pour une part importante ce qui se passe après que les individus soient sortis du système d'éducation et de formation. On peut relever des aspects tels que l'influence de la formation sur les pratiques familiales et sociales ainsi que sur la productivité du travail et la croissance économique. Ces aspects seront abordés plus avant dans ce rapport dans le chapitre concernant l'efficacité externe de l'éducation.

I. Le contexte démographique

I.1 Les données démographiques globales

Dans le cas du Congo, l'histoire récente (Conflits sociopolitiques ayant engendré un déplacement de population) du pays n'a pas contribué à la stabilisation des données démographiques. A l'image de ce passé trouble, le recensement de la population en 1996 n'a pu être validé, ce qui nous fait remonter à plus loin en ce qui concerne les données démographiques utilisables comme base à cette étude (1984).

Sur la base de ce dernier recensement validé, le Ministère du Plan, de l'Aménagement du Territoire, de l'Intégration Economique et du NEPAD (MPATIEN) propose une évolution sur la base d'un accroissement annuel moyen. Une seconde source de données démographiques est disponible auprès de la Division de la Population des Nations Unies. La comparaison des deux sources montre une estimation de la population plus importante pour la source des nations unies. Selon cette dernière, la population globale du Congo s'élevait à environ 2,5 millions et 4,0 millions respectivement en 1990 et 2005 contre 2,2 et 3,3 millions d'habitants selon la source nationale. La différence entre les deux estimations est importante et un choix de référence a été fait.

Eu égard aux conséquences que ceci est susceptible d'avoir sur les indicateurs du secteur, l'évaluation du fonctionnement du système et ultérieurement les perspectives de la politique éducative nationale, il importe de disposer d'informations aussi fiables et récentes que possible pour conduire cette évaluation. L'Enquête Congolaise auprès des Ménages (ECOM, une version nationale d'une structure QUIBB), réalisée en 2005, nous offre une opportunité particulière de test. Dans cette enquête, on a la possibilité de mesurer directement les indicateurs de couverture (taux de scolarisation, d'accès ou d'achèvement) dans une enquête globalement représentative¹, et où l'on dispose à la fois du numérateur (les enfants à l'école) et du dénominateur (l'ensemble des enfants scolarisés ou non) à la date de l'enquête. Or ces indicateurs peuvent aussi être calculés avec les données administratives classiques, statistiques scolaires pour le numérateur, projections démographiques pour le dénominateur. Un ajustement a été fait sur les statistiques scolaires pour introduire une estimation du nombre des élèves scolarisés dans les établissements pour lesquels le questionnaire école n'a pas été saisi (questionnaire non retourné ou non saisi).

Le calcul du taux brut de scolarisation (TBS) du primaire sur la base de ces effectifs ajustés et des deux projections démographiques concurrentes donne les chiffres respectifs de 90 et 111 % selon qu'on utilise la projection des Nations-Unies ou celle du Centre National de la Statistique et des Etudes Economiques (CNSEE). Dans l'enquête de ménages, on estime un taux d'accès à l'école de l'ordre de 95 % et un taux d'achèvement de l'ordre de 73 %. En affectant un taux de redoublement de 24 % (chiffre assez fiable dans les enquêtes scolaires), ces deux chiffres d'accès et d'achèvement permettent d'estimer que le TBS serait de l'ordre de 111 % en 2005 (l'estimation directe du TBS, davantage susceptible d'imprécision) donne un chiffre légèrement plus élevé. Au total, il apparaît clairement une forte convergence de cette estimation issue de l'enquête ECOM et de celle des données administratives qui utilisent la valeur ajustée pour les effectifs scolarisés et les projections du CNSEE pour la population d'âge scolaire. Il est donc clair que les projections démographiques des

Nations-Unies surestiment la population scolarisable alors que celles du CNSEE proposent des chiffres raisonnables pour l'année 2005. Compte tenu de ces conclusions, nous avons pris comme option de retenir les projections démographiques du CNSEE comme base statistique pour le RESEN. On notera qu'un lissage (peu important par rapport à ce qui est observé dans nombre d'autres pays de la région) a été opéré sur les données pour les projections par année d'âge. Ce choix d'utiliser les données du CNSEE est par ailleurs de nature à faciliter l'intégration des résultats du RESEN avec les travaux plus généraux tels que le DSRP. Le tableau I.1 ci-après récapitule les grandes tendances démographiques du pays de 1990 à 2005.

Tableau I.1 : Les tendances démographiques, 1990–2005

	1990	1995	2000	2005
Population globale (millions)	2,193	2,519	2,892	3,321
Taux d'accroissement annuel		2,8 %	2,8 %	2,8 %
% Population rurale	46	44	42	40
Population scolarisable (milliers)				
6-11 ans	375	430	494	567
12-15 ans	212	244	280	332
16-18 ans	142	163	187	215
Taux d'accroissement annuel		2,8 %	2,8 %	2,8 %

Source : Centre National de la Statistique et des Etudes Economiques (CNSEE).

Sur la base des données de ce tableau I.1, on observe que la population totale serait passée de 2,2 millions en 1990 à 3,3 millions d'habitants en 2005. Il convient aussi de relever que la proportion de la population nationale rurale a progressivement diminué pour passer de 46 % en 1990 à 40 % en 2005. Par ailleurs les données du tableau I.1 indiquent d'une part un taux de croissance de la population qui est stable sur la période (2,8 %) et qui est le même pour les différents groupes de la population scolarisable et pour la population nationale. Cette situation, qui semble résulter d'une pratique « mécanique », apparaît en fait cohérente avec les indications disponibles sur la fécondité et son évolution (indice synthétique de fécondité de 4,8 en 2005, transition démographique qui semble être engagée mais encore de façon relativement modérée).

Même si les indicateurs démographiques proposent des chiffres qui apparaissent modérés par rapport à ceux d'autres pays de la région, on peut observer i) que le nombre des jeunes en âge d'être scolarisés dans le primaire représente 17,1 % de la population totale du pays (une structure très jeune avec plus ou moins 50 % de la population qui a moins de 15 ans), ce qui est l'un des chiffres les plus élevés de la région et ii) que la poursuite de la tendance actuelle (il est possible qu'elle se réduise un peu d'ici 2015 pour passer de 2,8 % peut-être à 2,6 ou 2,5 %) conduirait à une population d'âge scolaire de l'ordre de 740 000 jeunes en 2015, matérialisant une augmentation d'environ 30 % du nombre des enfants à scolariser en 2015 par rapport à la situation de l'année 2005.

1.2 L'impact du VIH-Sida dans la sphère éducative

Dans son rapport sur «Le point sur l'épidémie de Sida» de décembre 2005, l'ONUSIDA estimait, pour le Congo, qu'au moins 110 000 personnes vivaient avec le SIDA. Concernant la tranche d'âge des adultes de 15 à 49 ans, environ 80 000 adultes étaient séropositifs ou directement atteints par la maladie. Ceci impliquait un taux de prévalence du VIH/SIDA de 4,9 % pour cette population. On estime à environ 9 700 le nombre de décès liés au SIDA au cours de l'année 2003 (enfants et adultes confondus). En 2004, selon le Ministère congolais de la santé, la moyenne nationale en termes de prévalence cache de disparités importantes, les différentes parties du pays n'étant pas uniformément atteints par la maladie. Le taux de prévalence varie ainsi de façon considérable en passant de 1% dans le département de la Likouala ou des Plateaux à 3,3 % à Brazzaville, pour culminer à 10 % à Sibiti dans le département de Lekoumou.

Le VIH-Sida affecte le système éducatif du côté des enfants d'âge scolaire mais aussi du côté des enseignants. Du côté des enfants d'âge scolaire pour le primaire, le décès des parents pour cause de VIH-Sida augmentera le nombre d'orphelins. La scolarisation de ces enfants est sensiblement plus difficile comparativement à celle des autres enfants non-orphelins. On compte en effet plus de 10 points de moins dans les chances de scolarisation selon que l'enfant a ses deux parents ou bien est un double orphelin. Au total, compte tenu du SIDA, mais aussi (et surtout) des troubles qui ont eu lieu dans les années 90, il y a aujourd'hui entre 15 et 16 % des enfants d'âge scolaire qui sont orphelins (10 % des enfants n'ont plus de père et 2,5 % ni père ni mère), soit environ 85 000 enfants d'âge scolaire, dont moins de 20 000 pour cause de décès de Sida des parents. Pour la période à venir, on peut anticiper que le nombre d'orphelins pourrait éventuellement diminuer sous l'effet conjugué i) d'une diminution importante du nombre de cas où le père est décédé pour des raisons autres que le Sida [$65\,000 = (85\,000 - 20\,000)$ dans la situation actuelle], et ii) d'une vraisemblable augmentation (le nombre des orphelins du Sida pouvant s'établir autour de 40 000 en 2015) du nombre de cas d'enfants orphelins du fait du Sida chez leurs parents.

On peut estimer que du côté des enseignants, le taux de prévalence est comparable à celui de la population adulte, soit un taux de 4,9 % aussi ; ce serait donc environ 250 enseignants du primaire qui seraient actuellement atteints. Les évolutions ne sont pas faciles à imaginer; sur le plan de la population en général (et de celle des enseignants) car elles dépendent des changements dans les pratiques individuelles et des progrès dans la diffusion des traitements. Les informations disponibles sur les patterns d'évolution suggèrent des différences selon les régions d'Afrique au sud du Sahara. En appliquant le pattern moyen d'évolution pour les pays d'Afrique Centrale, on pourrait estimer que la prévalence du VIH-SIDA pourrait s'établir autour de 8 à 9 % en 2015.

Sur cette base, et en supposant i) que le pays aurait un achèvement universel du primaire en 2015, ii) que le pays suive le cadre indicatif du Fast-Track (rapport élèves-maître de 40), le nombre des enseignants qui seraient séropositifs à cette date serait estimé à 1 650 (sur les 18 000 enseignants alors dans le système). Les informations empiriques disponibles suggèrent que chaque année, environ 180 enseignants devraient être remplacés du fait de leur maladie, et qu'un nombre plus ou moins égal décèderait. Il conviendra donc d'une part de prévoir des remplaçants pour les enseignants en exercice et de majorer le nombre d'enseignants en formation pour tenir compte des conséquences de la pandémie sur la population enseignante.

II. Le contexte macro-économique et des finances publiques

L'analyse des principaux agrégats de l'économie, ainsi que de leur évolution dans le temps sont essentielles dans la compréhension du niveau de ressources disponibles ou susceptible de l'être dans les différents secteurs de façon globale et, en ce qui nous concerne ici, pour le secteur de l'éducation de façon particulière.

II.1 L'évolution du Produit Intérieur Brut (PIB)

Le tableau I.2 propose les évolutions du PIB et du PIB par habitant entre 1990 et 2005. En valeurs courantes, le PIB du pays a été multiplié par 4,2 en 15 ans, en passant de 760 à 3 200 milliards de Fcfa entre 1990 et 2005, soit un taux de croissance annuel moyen d'environ 10 %.

Tableau I.2 : L'évolution du PIB et du PIB par habitant, 1990–2005

Années	PIB (milliards Fcfa courants)			PIB (milliards Fcfa 2005)			Population (millions)	PIB / habitant (0000Fcfa)	
	Pétrole	Hors pétrole	Global	Pétrole	Hors pétrole	Global		Courant	Constant 2005
1990	220,3	541,7	762,0	1 410,6	802,3	2 242,4	2,193	347,5	1 022,5
1991	181,8	586,9	768,7	1 414,8	826,1	2 296,3	2,255	340,9	1 018,5
1992	189,9	586,5	776,4	1 515,2	837,8	2 356,0	2,318	334,9	1 016,4
1993	184,7	575,4	760,1	1 635,0	808,5	2 332,4	2,383	319,0	978,7
1994	339,6	642,8	982,4	1 612,1	753,6	2 204,1	2,450	401,0	899,6
1995	357,5	698,7	1 056,2	1 702,3	789,8	2 334,7	2,519	419,3	918,8
1996	550,9	748,8	1 299,7	1 824,9	816,1	2 483,2	2,590	501,9	932,1
1997	666,7	689,3	1 356,0	2 217,3	748,6	2 425,5	2,662	509,3	901,2
1998	419,6	730,5	1 150,1	2 354,7	767,7	2 516,9	2,737	420,2	909,1
1999	773,0	676,2	1 449,2	2 474,8	715,1	2 437,2	2,814	515,1	857,8
2000	1 502,0	790,5	2 292,5	2 313,5	830,2	2 621,4	2,892	792,6	902,8
2001	1 159,0	884,4	2 043,4	1 957,2	930,7	2 721,2	2,973	687,2	911,6
2002	1 126,4	976,5	2 102,9	1 921,2	993,1	2 846,0	3,057	688,0	927,6
2003	1 003,4	1 028,4	2 031,8	1 616,4	1 050,7	2 869,0	3,142	646,6	909,5
2004	1 389,5	1 073,3	2 462,8	1 661,1	1 090,6	2 988,4	3,230	762,4	916,6
2005	2 059,5	1 135,3	3 194,8	2 059,5	1 135,3	3 194,8	3,321	962,1	962,1

Source : Ministère des Finances et du Budget et Fonds Monétaire International, ainsi que calcul des auteurs.

L'économie congolaise étant une économie pétrolière, il y a lieu de distinguer d'une part le secteur spécifique du pétrole et d'autre part celui correspondant au fonctionnement domestique. En 1990, la composante «hors pétrole» représentait 71 % du PIB total du pays, alors qu'en 2005, cette part ne représente que 36 % du total. La raison de cette évolution réside dans le fait que le PIB du secteur pétrolier a été multiplié par un facteur 9 entre 1990 et 2005 (le PIB pétrolier passant de 220 à 2 060 milliards de Fcfa courants). Sur la même période, le PIB non pétrolier progressait mais de façon moindre, passant de 542 à 1 135 milliards de Fcfa, soit un facteur d'augmentation de l'ordre de 2,1 (taux de croissance moyen annuel nominal de seulement 5 %).

Ces évolutions résultent d'une part de variations en volume et d'autre part de variations de prix, sachant que la notion de prix diffère selon qu'il s'agisse de l'économie intérieure ou de la composante pétrolière de l'économie nationale. Pour cette raison, la notion de PIB en volume prend en compte de façon différenciée les deux composantes du PIB national. En volume, le PIB pétrolier (prix de 2005) passe de 1 410 milliards de Fcfa en 1990 à 2 060 milliards de Fcfa en 2005 soit une augmentation par un facteur 1,4 sur la période alors que l'augmentation en prix affecte les valeurs courantes par un facteur 6,4; c'est donc principalement du fait des variations de prix du pétrole que le PIB pétrolier en valeurs courantes a augmenté par un facteur 9 sur la période. Les évolutions en volume du PIB non pétrolier entre 1990 et 2005 sont relativement modestes et sont notamment une conséquence des troubles qui ont marqué le pays au cours des années 90. Ainsi, il est estimé que le taux de croissance annuel moyen en valeur constante (déflaté de l'indice national des prix) du PIB non pétrolier n'aurait été que de l'ordre de 2,3 %, un taux inférieur au taux de croissance démographique du pays. Au total, c'est principalement la très forte hausse du prix du pétrole sur les deux dernières années qui permet d'obtenir des chiffres macro-économiques favorables depuis 2004.

Ces agrégats peuvent être mis en relation avec la population du pays (qui passe de 2,2 millions d'habitants en 1990 à 3,2 millions d'habitants en 2005). En valeurs courantes, le chiffre du PIB par habitant passe de 347 000 Fcfa en 1990 à 962 000 en 2005. En valeurs constantes (pondération par le déflateur global du PIB tenant compte des indices spécifiques aux secteurs pétrolier et non-pétrolier), le chiffre de 2005 (962 000 Fcfa) est un peu inférieur à celui de 1990 (1 023 000 Fcfa). L'évolution est caractérisée par une baisse sensible de cet indicateur jusqu'à l'année 1999 (baisse de 16 % entre 1990 et 1999 du fait notamment des troubles intérieurs) suivie d'une remontée significative depuis l'année 2000 (accroissement moyen de 2,3 % par an).

II.2 Les finances publiques

Examinons dans un premier temps l'évolution des recettes de l'Etat, pour aborder ensuite la dimension des dépenses publiques. Le tableau I.3 donne les informations sur les recettes de l'Etat en distinguant celles qui sont d'origine pétrolières, et les autres.

II.2.1 Les recettes publiques

Si on cible en premier lieu les recettes d'origine pétrolière, les chiffres montrent une augmentation proportionnelle à celle du PIB pétrolier, les recettes de l'Etat représentant environ 41 % du PIB du secteur pétrolier. Dans la mesure où le PIB pétrolier a connu une forte augmentation sur la période (mais aussi de fortes fluctuations en fonction du prix international du pétrole en USD et du taux de change du dollar), les recettes d'origine pétrolière de l'Etat sont multipliées par un facteur 8,5 sur la période, passant de 119 milliards de Fcfa en 1990 à plus de mille milliards de Fcfa en 2005, avec bien sûr, une très forte augmentation (plus d'un doublement au cours des deux dernières années). Les recettes d'origine non pétrolières, pour leur part, ont aussi augmenté au cours de la période mais de façon beaucoup plus modérée.

Tableau I.3 : Les recettes de l'Etat, 1990–2005

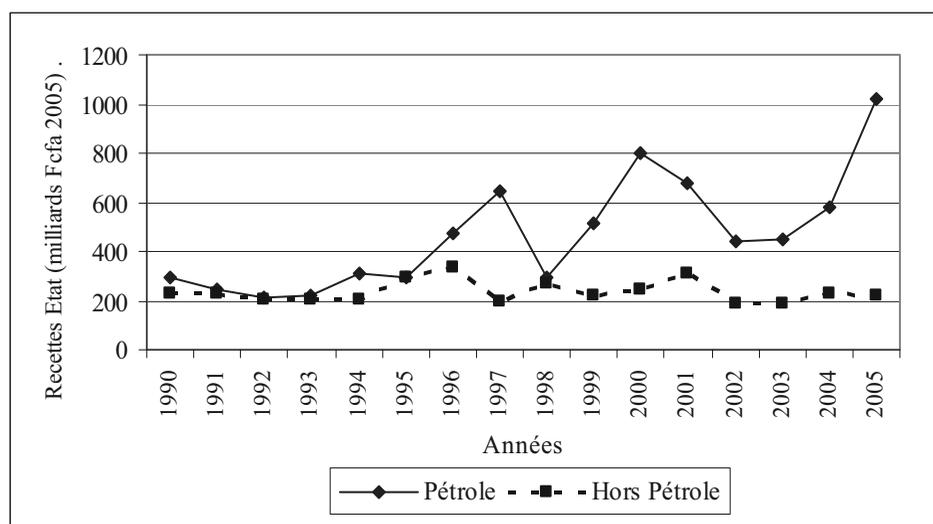
Années	Pétrole (milliards Fcfa)		Hors pétrole (milliards Fcfa)		Recettes totales (milliards Fcfa)		Prix à la consommation	Recettes (milliards Fcfa 2005)			Population (millions)	Recettes/Hab (000 Fcfa 2005)
	PIB	Recettes	PIB	Recettes	Valeurs courantes	en % PIB		Pétrole	Hors pétrole	Total		
1990	220,3	119,4	541,7	91,8	211,2	27,7	2,46	293,7	225,8	519,6	2,193	236,9
1991	181,8	101,2	586,9	94,9	196,1	25,5	2,41	243,9	228,6	472,5	2,255	209,6
1992	189,9	88,4	586,5	86,0	174,4	22,5	2,36	208,7	203,0	411,7	2,318	177,6
1993	184,7	93,9	575,4	89,3	183,2	24,1	2,33	218,8	208,0	426,9	2,383	179,1
1994	339,6	138,9	642,8	91,7	230,6	23,5	2,26	313,9	207,3	521,2	2,450	212,7
1995	357,5	131,0	698,7	129,0	260,0	24,6	2,25	294,8	290,3	585,0	2,519	232,2
1996	550,9	213,1	748,8	148,9	362,0	27,9	2,24	477,3	333,5	810,9	2,590	313,1
1997	666,7	296,9	689,3	90,8	387,7	28,6	2,17	644,3	197,0	841,3	2,662	316,0
1998	419,6	137,8	730,5	125,2	263,0	22,9	2,13	293,5	266,7	560,2	2,737	204,7
1999	773,0	275,1	676,2	115,5	390,6	27,0	1,88	517,2	217,1	734,3	2,814	261,0
2000	1502,0	466,2	790,5	143,2	609,4	26,6	1,71	797,2	244,9	1042,1	2,892	360,3
2001	1159,0	430,8	884,4	197,3	628,1	30,7	1,57	676,4	309,8	986,1	2,973	331,6
2002	1126,4	397,5	976,5	174,2	571,7	27,2	1,10	437,3	191,6	628,9	3,057	205,7
2003	1003,4	426,8	1028,4	176,8	603,6	29,7	1,05	448,1	185,6	633,8	3,142	201,7
2004	1389,5	530,3	1073,3	207,6	737,9	30,0	1,09	578,0	226,3	804,3	3,230	249,0
2005	2059,5	1019,8	1135,3	220,0	1239,8	38,8	1,00	1019,8	220,0	1239,8	3,321	373,4

Source : Ministère des Finances et du Budget et Fonds Monétaire International, ainsi que calcul des auteurs.

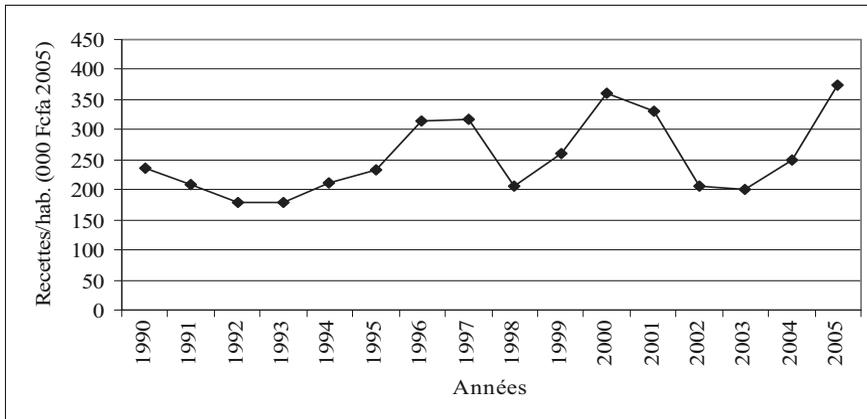
Elles ont connu des fluctuations, mais celles-ci sont plutôt la résultante des périodes de troubles au cours des années 90. On observe que les recettes non pétrolières comptent pour environ 18 % du PIB hors pétrole, ce qui correspond à une valeur plutôt élevée en référence à ce qui est observé en moyenne dans les pays comparables. Mais, comme l'évolution du PIB hors pétrole a été relativement modeste sur la période, il s'en est suivi une faible évolution des recettes venant de cette origine. Ainsi, ces recettes sont-elles passées, en valeurs nominales, de 92 milliards de Fcfa en 1990 à 220 milliards de Fcfa en 2005. Compte tenu des évolutions respectives des recettes des deux origines, la part de la composante pétrole dans les recettes de l'Etat suit une forte croissance pour passer d'un peu plus de 50 % au début des années 90 à plus de 80 % pour l'année 2005. Une seconde conséquence est que la part des recettes de l'Etat dans le PIB global du pays passe d'environ 25 % au début de la période à plus de 30 % dans la période récente (le chiffre de 38,8 % est observé en 2005).

Il est maintenant intéressant de mesurer ces recettes en valeurs monétaires constantes. Nous utilisons pour cela l'évolution de l'indice des prix à la consommation car ce qui importe pour mesurer la valeur effective de ces recettes, c'est de les mesurer en pouvoir d'achat constant dans l'économie du pays. On observe alors des chiffres en très forte augmentation entre les années 1990 (520 milliards de Fcfa de 2005) et 2005 (1,240 milliards de Fcfa de 2005). La distinction des deux sources permet de retrouver la dynamique différenciée notée plus haut. Le graphique I.1, ci-dessous, montre une absence presque parfaite d'évolution positive pour la composante non pétrolière (courbe en traits pointillés), alors que les évolutions positives (mais avec une forte variabilité dans le temps) ne concernent que la composante pétrolière. Au total, les recettes de l'Etat sont donc très dépendantes (et de façon croissante) de la ressource pétrolière, qui a permis des évolutions très positives (notamment dans la période récente) mais aussi avec une volatilité substantielle au cours du temps.

Graphique I.1 : Evolution des recettes de l'Etat en valeurs constantes de 2005, 1990–2005



Source : Tableau I.3.

Graphique I.2 : Evolution des recettes de l'Etat par habitant en Fcfa de 2005, 1990–2005

Source : Tableau I.3.

Il est enfin intéressant de mettre en regard l'évolution de ces recettes de l'Etat en valeurs monétaires constantes avec celle de la population nationale dans la mesure où les recettes de l'Etat servent à financer les services publics au bénéfice de la population du pays. Le graphique I.2, ci-après illustre les évolutions constatées.

On obtient alors des chiffres marquant une progression notable si on compare les deux années extrêmes de la période retenue ici pour l'analyse : 373 000 Fcfa en 2005 contre 237 000 Fcfa de 2005 en 1990. Mais cette progression est surtout le fait de la valeur enregistrée en 2005. En effet, les valeurs de 2001, 2002 et 2003 sont proches de celles enregistrées pour les années 1990 et 1991. On retrouve donc tout à la fois l'influence forte du secteur pétrolier, sa fluctuation au cours du temps et la très notable embellie caractéristique de la période actuelle.

II.2.2 Les dépenses de l'Etat

Les données principales sont reprises dans le tableau I.4 ci-après.

De façon globale, les dépenses de l'Etat sont (plus ou moins bien) indexées sur ses recettes. En fait, en raison du caractère aléatoire des revenus pétroliers, le pays a eu des difficultés à calibrer le volume de ses dépenses sur celui de ses recettes. Une observation intéressante est l'existence d'une certaine rémanence dans le niveau des dépenses sur la base des recettes de l'année précédente pouvant générer des déficits (parfois des excédents) annuels très importants (ainsi le coefficient de détermination R^2 vaut-il 0,73 si on corrèle les dépenses et les recettes de la même année alors qu'il vaut 0,90 si on corrèle les dépenses d'une année avec les recettes de l'année précédente). Ainsi, entre 1997 et 1998, il y a une baisse sensible des recettes et on observe un fort accroissement du déficit en 1998 (222 milliards de Fcfa contre 115 l'année précédente).

Tableau I.4 : Les dépenses de l'Etat, 1990–2005

Années	Dépenses de l'Etat (milliards Fcfa)											Recettes de l'Etat (milliards Fcfa) (f)	Recettes – Dépenses (milliards Fcfa)
	Dépenses courantes												
	Valeur courante (d)	Valeur (Fcfa de 2005	Par habitant (000 Fcfa de 2005	En % du PIB	Dont Intérêts dus	Montant hors dette		Dépenses en capital (valeur courante) (e)	Dépenses totales (valeur courante) (d+e)				
						Monnaie courante	Valeur 000 Fcfa de 2005 par habitant						
1990	226,6	557,5	254,2	29,7	77,6	149,0	254,2	1,9	228,5	211,2	-14,7		
1991	280,0	674,8	299,3	36,4	66,8	213,2	299,3	1,1	281,1	196,1	-83,6		
1992	270,4	638,1	275,3	34,8	61,3	209,1	275,3	5,9	276,3	174,4	-101,9		
1993	266,4	620,7	260,5	35,0	56,1	210,3	260,5	12,6	279,0	183,2	-95,7		
1994	333,4	753,5	307,5	33,9	119,0	214,4	307,5	18,3	351,7	230,6	-110,7		
1995	315,0	708,8	281,4	29,8	148,9	166,1	281,4	21,8	336,8	260,0	-66,1		
1996	331,4	742,3	286,6	25,5	164,4	167,0	286,6	114,9	446,3	362,0	-80,0		
1997	462,0	1002,5	376,5	34,1	178,1	283,9	376,5	42,0	504,0	387,7	-114,9		
1998	438,3	933,6	341,1	38,1	159,9	278,4	341,1	50,5	488,8	263,0	-222,2		
1999	386,3	726,2	258,1	26,7	168,1	218,2	258,1	81,9	468,2	390,6	-71,3		
2000	424,1	725,2	250,7	18,5	158,9	265,2	250,7	144,6	568,7	609,4	47,5		
2001	440,6	691,7	232,6	21,6	152,0	288,6	232,6	200,4	641,0	628,1	-9,2		
2002	563,1	619,4	202,6	26,8	176,7	386,4	202,6	158,1	721,2	571,7	-145,8		
2003	470,5	494,0	157,2	23,2	117,8	352,7	157,2	111,0	581,5	603,6	32,0		
2004	495,6	540,2	167,2	20,1	127,9	367,7	167,2	128,4	624,0	737,9	121,8		
2005	575,2	575,2	173,2	18,0	158,0	417,2	173,2	153,1	728,3	1 239,8	517,4		

Source : FMI, Banque mondiale et calcul des auteurs

Par contre, au cours des deux années suivantes, les recettes ont connu une forte croissance; ceci correspond d'abord à une réduction importante du déficit en 1999 (71 milliards contre 222 au cours de l'année précédente) et ensuite à un excédent budgétaire en 2000. La baisse des revenus en 2002 n'est pas bien anticipée et, les dépenses augmentant en situation de diminution des recettes creusent un déficit substantiel (145 milliards de Fcfa). De façon symétrique, l'augmentation importante des recettes au cours des deux dernières années, mais surtout au cours de l'année 2005 (forte hausse des cours mondiaux du pétrole), associée à des dépenses en augmentation contrôlée, conduit à l'existence d'un surplus significatif en 2004 (121 milliards de Fcfa) et très substantiel en 2005 (517 milliards de Fcfa).

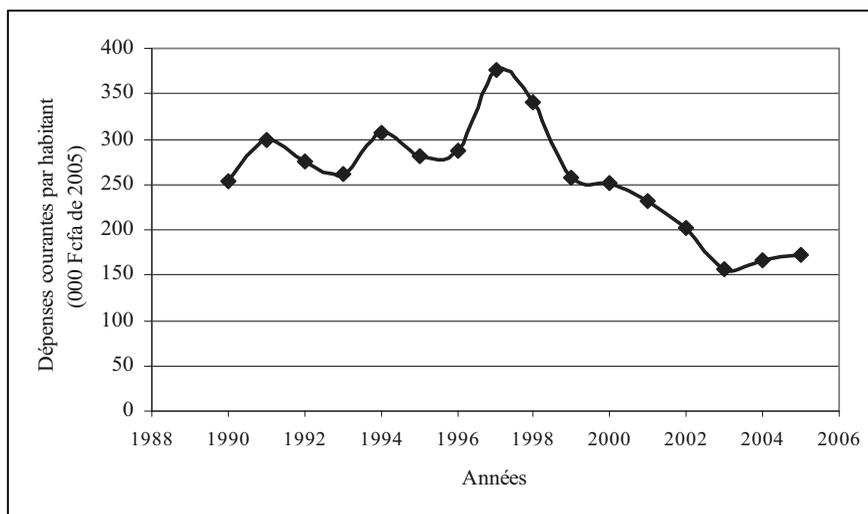
La dette du pays est bien sur une question épineuse dans la mesure où entre 1994 et 1999, le service de la dette aurait représenté environ 50 % des recettes du pays (après un chiffre déjà élevé, supérieur à 30 %, entre 1990 et 1994). Cette situation, associée à la période de troubles, a conduit à l'existence d'un volume substantiel de défauts de paiement et à la constitution d'un stock important d'arriérés. Depuis 2000, la situation du service de la dette se détend de façon significative, celui-ci représentant une part en réduction progressive alors que les recettes de l'Etat (principalement celles d'origine pétrolière) augmentent. En 2003, le service de la dette est de l'ordre de 20 % des recettes publiques du pays pour atteindre la valeur de 13 % au cours de l'année 2005.

Sur la période, les dépenses courantes de l'Etat (qui suivent par nature une évolution plus régulière dans le temps) voient leur part dans le PIB du pays se réduire de façon sensible, passant de chiffres souvent supérieurs à 30 % entre les années 1990 et 1998 à des chiffres toujours inférieurs à 30 % depuis, et plutôt de l'ordre de 20 % au cours des trois dernières années (18 % en 2005). Il n'est pas exclu que cette politique de prudence au cours des années récentes vis-à-vis des dépenses courantes puisse être assouplie eu égard notamment au besoin considérable de mobilisation de ressources courantes (en capital aussi), notamment dans les secteurs sociaux qui sont globalement sous-financés (comme nous le verrons plus loin dans ce rapport pour ce qui est de l'éducation).

Cette situation tient aussi à l'évolution des dépenses d'investissement. Les dépenses en capital se sont situées généralement à des niveaux très faibles dans les années 90 compte tenu de l'effet conjugué des difficultés macroéconomiques et des troubles sociopolitiques dans le pays. Depuis l'année 2000, la situation s'étant apaisée, l'Etat a augmenté de façon significative ses dépenses en capital qui représentent environ 20 % des ses dépenses totales au cours des dernières années. La mobilisation de ressources plus importantes pour l'investissement était nécessaire notamment en raison du fait que les dépenses en infrastructures ont été excessivement négligées dans la décennie antérieure. Mais, ce mouvement a eu comme conséquence de restreindre le volume des ressources qui auraient pu être allouées aux dépenses courantes, comme cela a été souligné plus haut. En fait, si le niveau des dépenses courantes en valeurs nominales est certes plus élevé en 2005 (575 milliards de Fcfa) qu'en 1990 (227 milliards de Fcfa), ce n'est pas le cas lorsque le volume de ces dépenses est exprimé en valeurs monétaires constantes. On observe alors globalement une situation de stagnation, le chiffre observé en 1990 et 2005 étant le même (575 milliards de Fcfa de 2005). Comme sur la même période, la population du pays a augmenté de façon importante (une augmentation estimée à 51 % entre 1990 et 2005), il s'ensuit que le niveau des dépenses

courantes par habitant est sensiblement plus faible en 2005 (173 000 Fcfa) qu'il ne l'était en 1990 (254 000 Fcfa de 2005), matérialisant une baisse de près d'un tiers. Le graphique I.3, ci-après, permet de visualiser cette évolution.

Graphique I.3 : Dépenses courantes de l'Etat par habitant en Fcfa de 2005, 1990–2005



Source : Tableau I.4.

C'est dans ce contexte global fluctuant et globalement difficile (jusqu'à la période actuelle significativement plus favorable) des conditions macro-économiques et des finances publiques, que le secteur de l'éducation a obtenu des ressources publiques pour son fonctionnement. Examinons maintenant cet aspect de façon plus spécifique.

III. Le financement public du secteur de l'éducation

Comme nous le verrons plus avant dans le chapitre 3 de ce rapport, les familles contribuent de façon significative au financement des services éducatifs. Cependant le financement public reste évidemment très majoritaire, et c'est cet aspect que nous abordons ici. Les informations sur ce plan ne sont généralement ni totalement exhaustives ni totalement fiables (en particulier à la fin de la décennie 90). Le tableau I.5, ci après, propose les informations qui sont apparues à la fois suffisamment complètes et raisonnablement fiables; aucune information n'est reportée pour les années 1996 à 2000.

Les chiffres suggèrent d'une part i) des évolutions peu favorables au cours du temps pour ce qui est de la mobilisation de ressources publiques pour le secteur et, d'autre part ii) une situation de financement très modeste des services éducatifs par l'Etat dans la période actuelle.

- Les évolutions ne sont en effet pas favorables au secteur. En effet, l'examen du niveau des dépenses courantes en valeurs monétaires constantes (Fcfa de 2005) montre qu'elles se situaient en moyenne pour les quatre premières années de

la période (1990-1993) à 128 milliards de Fcfa de 2005 contre une valeur correspondante de seulement 62 milliards (moins de la moitié) pour les quatre années les plus récentes. Cette évolution défavorable est évidemment encore plus accentuée lorsqu'on rapporte le volume des dépenses courantes pour l'éducation au nombre des jeunes potentiellement bénéficiaires des services éducatifs. Nous utilisons de façon conventionnelle le groupe d'âge de 7 à 15 ans et calculons le rapport du montant des dépenses courantes d'éducation au nombre de jeunes de cette catégorie d'âge. L'évolution est spécialement cruelle pour le secteur, le montant des dépenses courantes d'éducation par jeune de 7 à 15 ans passant d'une valeur moyenne de 252 000 Fcfa de 2005 au cours des quatre premières années de la période à seulement 82 000 Fcfa en moyenne au cours des quatre dernières années (manifestant ainsi une réduction des deux-tiers sur les quinze dernières années). Enfin, la dégradation du financement public de l'éducation est manifeste aussi si on examine l'indicateur qui rapporte les dépenses publiques courantes d'éducation au PIB du pays. En effet, sa valeur moyenne était de 7,0 % en moyenne au début des années 90, mais, par une baisse continue de cet indicateur depuis 1992, elle est tombée à 2,5 % en valeur moyenne sur les quatre dernières années, pour s'établir à seulement 2,1 % en 2005.

Tableau I.5 : Les dépenses publiques d'éducation, 1990–2005

Années	Dépenses courantes d'éducation (millions Fcfa)			Dépenses d'éducation en capital (millions Fcfa)	Dépenses totales d'éducation (millions Fcfa)	Dépenses courantes d'éducation en %		
	Valeurs courantes	Valeurs 2005	000 Fcfa de 2005 par enfant de 7-15 ans			des dépenses courantes totales de l'Etat	des dépenses courantes hors service de la dette	du PIB
1990	36 906	90,789	217,1	993	37 899	16,3	24,8	4,84
1991	56 537	136,254	283,7	555	57 092	20,2	26,5	7,35
1992	64 138	151,365	280,1	530	64 668	23,7	30,7	8,26
1993	58 393	136,057	227,3	1 251	59 644	21,9	27,8	7,68
1994	58 504	132,219	228,2	4 548	63 052	17,5	27,3	5,96
1995	51 003	114,757	192,7	848	51 851	16,2	30,7	4,83
1996	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
1997	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
1998	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
1999	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
2000	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
2001	57 493	90,264	128,4	3 437	60 930	13,0	19,9	2,81
2002	55 864	61,450	85,0	361	56 225	9,9	14,5	2,66
2003	56 673	59,507	80,1	952	57 625	12,0	16,1	2,79
2004	55 670	60,681	79,5	522	56 192	11,2	15,8	2,26
2005	65 889	65,889	83,9	5 318	71 207	11,5	21,4	2,06

Source : Banque mondiale, Ministère des Finances et nos propres calculs.

- En conséquence de ces mouvements de baisse du niveau des ressources de l'Etat pour le secteur, la situation enregistrée en 2005 fait apparaître un niveau

très faible de mobilisation de ressources publiques. Ce niveau est faible par rapport à ce qu'il a été dans le passé, mais il apparaît aussi très faible lorsqu'on place la situation du pays dans une perspective de comparaison internationale. Sans citer la référence de 6 % du PIB pour l'éducation proposée par l'UNESCO (vis-à-vis de laquelle le pays est évidemment très loin), il reste que la moyenne de cet indicateur pour les pays IDA d'Afrique sub-saharienne est estimée à 3,9 % en 2003 et que seuls 4 pays, outre le Congo, affichent une valeur de cet indicateur qui soit inférieure à 2,5 %. En ce qui concerne le financement public de l'éducation, la situation du Congo connaît donc un retard important par rapport à ce qui est observé en moyenne dans les pays de la région.

Il importe d'ajouter que ce retard provient pour une part essentielle à l'arbitrage trop défavorable pour le secteur au sein des dépenses courantes de l'Etat. En effet, l'éducation n'obtient en moyenne que 11,2 % des dépenses courantes de l'Etat (11,5 % en 2005, mais 27 % au début des années 90), ce qui représente un chiffre très faible en comparaison de la moyenne régionale estimée à 22 % (5 pays ont un chiffre inférieur à celui du Congo). Si on simulait un arbitrage pour le secteur similaire à ce qui est observé dans les autres pays de la région, on aboutirait à ce que l'éducation représente un peu plus de quatre pour-cent du PIB du pays. Il résulte donc que c'est bien principalement en raison d'un arbitrage défavorable à l'éducation que la mobilisation de ressources publiques pour le secteur se situe à un niveau aussi faible.

IV. Quelles perspectives pour les années à venir ?

Il est bien sûr toujours délicat d'imaginer quelles pourraient être les évolutions futures. Mais il importe surtout de souligner que ces évolutions résulteront essentiellement d'une part des contraintes qui pèsent sur le pays et des aléas auxquels il est soumis de l'extérieur et, d'autre part, des politiques nationales qui peuvent exploiter les marges de manœuvre intérieures, en particulier celles qui concernent le financement public du secteur.

- Le premier niveau concerne les recettes de l'Etat. Rappelons que l'évolution de ces recettes dépend, et va continuer de dépendre dans les années à venir, de façon principale des revenus pétroliers, les revenus d'origine non pétrolière représentant des montants à la fois relativement stables et aussi relativement faibles dans l'ensemble des revenus de l'Etat. Nous avons observé que ces revenus pétroliers s'étaient montrés volatiles dans le temps en raison notamment des cours mondiaux du pétrole et du taux de change entre le dollar US et le Fcfa. Les évolutions considérables enregistrées ces deux dernières années résultant de l'augmentation très substantielle du prix du pétrole. Pour les années à venir, il est probable qu'une certaine volatilité continuera d'exister et qu'il serait imprudent que l'Etat finance des dépenses courantes, structurellement renouvelables chaque année, sur la part volatile de ces ressources.
- Mais il est également probable qu'on soit entré dans une période de moyen terme où les cours ne descendront pas durablement en dessous de 40 ou 45 dollars US le baril. Sur cette base, cela suggère que les revenus pétroliers de

l'Etat congolais pourraient fluctuer au dessus d'un niveau annuel de base de l'ordre de 800 ou 900 milliards de Fcfa; ce qui conduirait à des niveaux globaux de ressources publiques de l'ordre de 1 000 ou 1 100 milliards de Fcfa. Si cette argumentation était validée, cela signifierait qu'il serait possible que l'Etat congolais puisse augmenter de façon significative le volume de ses dépenses courantes (on pourrait suggérer qu'elles pourraient sans doute être portées de 575 milliards de Fcfa en 2005 à quelque chose comme 800 milliards de Fcfa).

- Le second niveau concerne essentiellement l'interface entre les finances publiques du pays et le financement spécifique du secteur par l'intermédiaire du degré de priorité accordé à l'éducation à l'intérieur des arbitrages intersectoriels qu'il doit opérer. Rappelons que, dans la situation actuelle, la priorité de fait accordée à l'éducation est spécialement faible et qu'il y a par conséquent de réelles potentialités pour qu'elle soit augmentée. La référence utilisée par la communauté internationale est de 20 % pour la priorité qui devrait être accordée à l'éducation et le chiffre actuel de 11,5 % en est donc très éloigné. Il est clair qu'il ne serait ni possible, ni sans doute souhaitable, de viser 20 % pour des années très proches d'une part parce que les équilibres budgétaires ne bougent que progressivement et, d'autre part parce que les capacités du secteur ne peuvent sans doute qu'absorber de façon progressive des financements additionnels importants. Il reste toutefois qu'il serait sans doute raisonnable de viser que l'éducation puisse bénéficier, par exemple d'ici 2012, d'éventuellement 16 % des dépenses courantes de l'Etat.

Il convient de retenir que ces considérations et les chiffres qui sont proposés ont surtout une valeur illustrative et instrumentale. Si on considérait provisoirement qu'ils sont plausibles, cela pourrait amener, en 2012, un niveau de ressources pour le secteur de l'éducation de l'ordre de 130 milliards de Fcfa, manifestant plus ou moins un doublement en référence à la situation observée en 2005.

Dans la suite du présent rapport, on verra que des besoins de financement substantiels se feront jour pour améliorer les services éducatifs offerts. On voit ici qu'il existe des possibilités qu'une partie sans doute importante des besoins puisse trouver à se financer de façon raisonnable sur le budget national. Cela demandera évidemment d'abord qu'un plan de développement très argumenté, identifiant à la fois des gains dans l'efficacité de la ressource publique en éducation et des besoins de financement additionnels, soit construit et validé; pour cela, le diagnostic présenté dans ce rapport, ainsi que la préparation du modèle de simulation financière qui lui sera attaché, pourront utilement être mobilisés. Cela demandera ensuite des discussions dans le cadre du DSRP et des grands arbitrages intersectoriels du pays pour examiner les possibilités de financement intérieur; cela demandera aussi sans doute enfin des discussions avec les différents partenaires techniques et financiers pour explorer les possibilités de financement extérieur, notamment dans le contexte de l'initiative PPTE et dans celle pour la scolarisation primaire universelle et de qualité à l'horizon 2015 (objectif du millénaire).

Principaux enseignements du chapitre 1

L'objectif de ce chapitre est de présenter de manière synthétique le contexte démographique et macro-économique auquel le système éducatif congolais doit faire face, de manière à évaluer le nombre d'enfants qui doit être scolarisé et les ressources publiques à mobiliser pour le secteur afin de remplir cet objectif.

1. Selon le Centre National de la Statistique et des Etudes Economiques, la population du Congo est estimée en 2005 à 3,3 millions d'habitants dont 50 % de jeunes âgés de moins de 15 ans, et 40 % de ruraux. Le taux moyen de croissance observée au cours de la période allant de 1990 à 2005 est de l'ordre de 2,8 %. Le nombre de jeunes en âge d'aller à l'école primaire représente 17,1 % de la population totale du pays. Si les tendances actuelles se poursuivent, il y aurait au Congo environ 740 000 jeunes en 2015, soit une augmentation d'environ 30 % du nombre d'enfants à scolariser d'ici 2015. Par ailleurs, du fait de l'évolution de la pandémie du Sida, on estime qu'en 2015, environ 1 650 enseignants seront séropositifs et de ce fait 180 enseignants devront être remplacés annuellement alors qu'un nombre équivalent décèdera chaque année. Du côté des apprenants il y a aujourd'hui environ 15 % des enfants d'âge scolaire qui sont orphelins, du fait à la fois du VIH SIDA et des événements qui ont marqué les années 1990. Cette situation a des conséquences sur la scolarisation de ces enfants.

2. Le contexte macroéconomique s'est nettement amélioré durant ces dernières années, sous l'effet de l'augmentation du prix du pétrole. En effet, le PIB pétrolier a été multiplié par un facteur 9 depuis le début des années 2000 contre 2,1 pour le PIB non pétrolier. Les recettes de l'Etat par habitant ont également progressé de manière conséquente : 373 000 Fcfa en 2005 contre 237 000 Fcfa de 2005 en 1990. En revanche les dépenses courantes de l'Etat ont connu un recul notable : de plus de 30 % du PIB dans les années 1990, on est passé à 18 % en 2005. Cette évolution s'avère peu favorable au secteur de l'éducation dont le financement public est à l'heure actuelle modeste puisqu'il représente seulement 11,5 % des dépenses courantes de l'Etat soit 2 % du PIB. En terme de dépenses par jeunes (les 7-15 ans), cela représente un montant de 82 000 Fcfa en moyenne au cours des quatre dernières années (2001-2005) contre 252 000 FCFA pour la première moitié des années 90, ce qui matérialise une réduction de près de 2/3 au cours des 15 dernières années.

Notes

¹ Dans la mesure où la base de référence n'est pas parfaite, la représentativité de l'enquête n'est pas parfaite ; pourtant les erreurs correspondantes sont « du deuxième degré » et sont globalement faibles. La prise en compte de ce phénomène et du fait qu'il s'agit d'une enquête (27 000 individus), et non d'un recensement, conduit toutefois à des erreurs possibles sur les chiffres nationaux de couverture scolaire qui sont très faibles.

Couverture et efficacité du système éducatif

Introduction

Ce chapitre analyse dans un premier temps la structure des scolarisations et son évolution au cours des dernières années. Les scolarisations seront examinées sous deux angles, de façon globale par l'estimation des différents taux de scolarisation et de manière plus détaillée par la construction des profils de scolarisation. Le chapitre explore ensuite les poids relatifs des facteurs d'offre et de demande dans l'explication de la couverture scolaire, notamment au cycle primaire, et s'achève par l'examen de l'efficacité quantitative du système.

I. La structure globale du système éducatif et les statistiques disponibles

1.1. La structure du système éducatif

Au Congo, la gestion du système éducatif est confiée à trois (3) départements ministériels : le MEPSA pour l'enseignement primaire et secondaire chargé de l'alphabétisation, le METP pour l'enseignement technique et professionnel, le MES pour l'enseignement supérieur. Schématiquement, le système éducatif national formel est organisé en trois principaux paliers, tels qu'illustrés par la figure II.1¹. L'enseignement préscolaire reste embryonnaire et accueille les enfants âgés théoriquement de 3 à 5 ans. L'enseignement primaire comprend 6 années d'études et accueille les élèves âgés théoriquement de 6 à 11 ans. Il est sanctionné, à son terme, par un Certificat d'Etudes Primaires Elémentaires (CEPE). Le niveau est composé d'un cycle d'éveil (CP1, CP2 et CE1) et d'un cycle de fixation (CE2, CM1 et CM2). Un concours d'entrée autorise le passage au secondaire. L'enseignement secondaire offre des formations générale et technique. Le secondaire général comprend deux cycles : le premier, composé de 4 années d'études, est sanctionné par le Brevet d'Etudes du Premier Cycle (BEPC); le second, d'une durée de 3 années, est sanctionné par le baccalauréat (BAC). Le secondaire technique et la formation professionnelle regroupent, d'une part, des centres de métiers (où l'entrée se fait, pour deux ans, sur titre pour les titulaires du CEPE) et les collèges d'enseignement technique (où l'entrée se fait par orientation). Ces collèges reçoivent aussi des élèves du niveau 5^{ème} du secondaire général, ainsi que des élèves provenant de centres de métiers, pour deux années sanctionnées par un brevet d'études techniques (BET). Par ailleurs, on y trouve les lycées d'enseignement technique (qui reçoivent des élèves titulaires du BEPC ou du

BET, pour trois années sanctionnées par un baccalauréat technique) et les écoles de formations professionnelles (qui reçoivent, à des degrés divers, les titulaires du BEPC, du Baccalauréat et les fonctionnaires en quête de perfectionnement selon leur spécialité, pour des formations de deux à quatre années).

La formation des instituteurs est assurée par les Ecoles Normales d'Instituteurs (ENI) qui recrutent sur concours les titulaires du Baccalauréat pour une formation initiale de deux ans et les instituteurs adjoints pour un recyclage. Elles délivrent le Certificat de Fin d'Etudes des Ecoles Normales (CFEEN) aux instituteurs du primaire, du préscolaire ou des arts ménagers.

L'enseignement supérieur, quant à lui, comprend des formations diversifiées dont la durée varie de 2 à 7 années. Ces formations sont organisées principalement sous la tutelle du Ministère de l'enseignement supérieur, mais d'autres formations plus spécifiques sont organisées par d'autres ministères techniques. L'enseignement supérieur public est dispensé à l'Université Marien NGOUABI, il compte onze établissements dont cinq facultés, trois écoles et trois instituts.

Figure II.1 : Organisation du système éducatif formel congolais

Age	Année d'études	Degré d'enseignement	Type d'établissement et diplôme		
				DOCTORAT	
25	7	Troisième degré	Licence	DEA	Cycle doctorat
24	6			Cycle DEA	
23	5				
22	4		Cycle Licence	Baccalauréat technique 2 nd degré	Diplômes professionnels
21	3				
20	2				
19	1	Baccalauréat général 2 nd degré			
18	Terminale	Secondaire deuxième degré	Lycées d'enseignement général	Lycées d'enseignement technique	Ecole de formation professionnelle
17	1ère				
16	2 nd e				
			BEPC	BET	
15	3ème	Secondaire premier degré	Collèges d'enseignement général	Collèges d'enseignement technique	CEPE : Certificat d'Etudes Primaires Elémentaires
14	4ème				
13	5ème				
12	6ème				
			CEPE		BEPC : Brevet d'Etudes du Premier Cycle
11	CM2	Premier degré	Ecoles primaires		BET : Brevet d'Etudes Techniques
10	CM1				
9	CE2				
8	CE1				
7	CP2				
6	CP1				
					DEA : Diplôme d'Etudes Approfondies
5	P3	Précédent le premier degré	Centres d'éducation préscolaire		
4	P2				
3	P1				

Source : DEPS/MEPSA.

1.2. Un point sur les statistiques disponibles

Les données administratives (statistiques scolaires, projections démographiques du Ministère du Plan) et des données issues d'enquêtes de ménage récentes seront utilisées de manière complémentaire pour rendre compte de la situation de l'éducation au Congo. L'encadré 1 en fin du rapport propose une brève description de ces différentes sources de données. Autant que possible, des données comparatives internationales seront mobilisées pour situer la situation congolaise en référence à celle prévalant dans d'autres pays.

Malgré un taux de couverture élevé, il faut remarquer qu'au niveau du primaire, l'enquête scolaire de 2004-05 n'a pas été exhaustive : il est estimé qu'environ 133 écoles primaires, scolarisant environ 4 % des élèves, n'ont pas été couvertes (dont 58 dans le secteur public). Au niveau des lycées, certains établissements privés n'ont pas été recensés. On estime que ces derniers scolarisent environ 10 % des élèves.

II. Les effectifs scolarisés par niveau d'enseignement et leur évolution

II.1 Les effectifs scolarisés selon le niveau et le type d'enseignement

Le tableau II.1 ci après présente les effectifs scolarisés dans les différents cycles d'enseignement selon le statut de l'établissement, sur la période comprise entre 1985 et 2005.

Tableau II.1 : Les effectifs scolarisés selon le cycle d'enseignement et le statut de l'établissement, 1984-85 à 2004-05

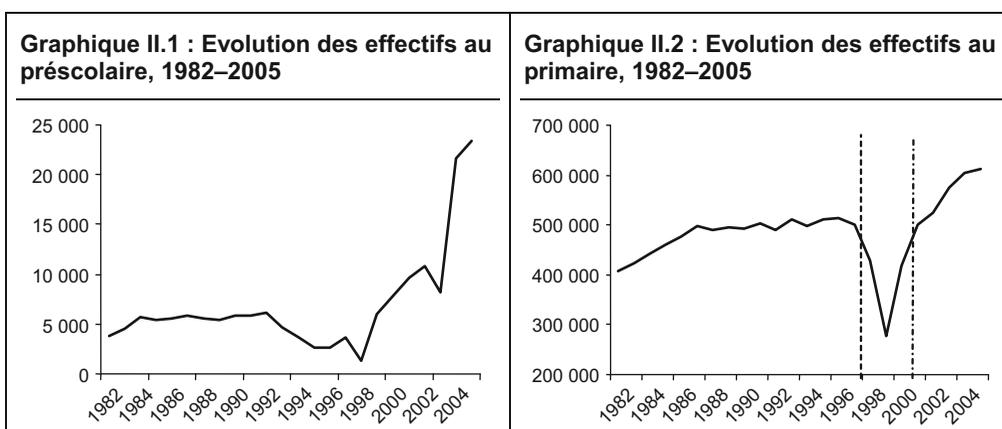
Niveau d'enseignement	1984-85	1989-90	1993-94	1994-95	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05
Préscolaire	5 369	5 870	3 641	2 686	6 033	7 954	9 636	15 174		21 639	23 320
Public					923	1 073	2 431	3 777		4 611	5 484
Privé					5 110	6 881	7 205	11 397		17 028	17 836
Alphabétisation ^{a/}			4 108	3 035		2 524	3 093	4 498	3 356	6 900	
Primaire	459 710	492 143	498 961	511 401	276 451	418 707	500 921	525 093	575 959*	603 559	611 679*
Public					248 788	354 986	410 656	425 412		430 704	442 018*
Privé					27 663	63 721	90 265	99 681		172 855	169 661*
Secondaire général	182 294	165 998	185 679	198 768	114 450	150 948	176 857	164 503	163 697*	195 355	229 695*
1 ^{er} cycle	157 656	142 809	149 618	157 491	91 571	124 030	144 899	136 794	137 286*	167 399	190 193
Public					82 575	103 638	125 858	115 886	117 133*	120 228	128 814
Privé					8 996	20 392	19 041	20 908	20 693*	47 171	61 379
2 nd cycle	24 638	23 189	36 061	41 277	22 879	26 918	31 958	27 709	26 411*	27 956	39 502*
Public					22 282	26 151	29 486	25 905	24 596*	24 487	31 148
Privé					597	767	2 472	1 804	1 815*	3 469	8 354*
Secondaire technique ^{a/}	25 406	12 558	20 127	25 227	19 060	21 379	25 127	29 503	40 712	41 139	43 539
1 ^{er} cycle CM+CET ^{b/}	15 469	5 364	12 337	12 845	7 033	9 950	11 489	13 807	19 468	19 636	21 103
2 nd cycle LET ^{c/}	5 684	5 583	7 118	11 654	8 590	7 884	9 294	11 275	15 916	15 780	16 302
2 nd cycle EFP ^{d/}	4 253	1 611	672	728	3 437	3 545	4 344	4 421	5 328	5 723	6 134
Dont Formation maîtres									990	1 325	2 751
Enseignement Supérieur	10 444	9 923		15 905	11 718	13 259	15 436	12 809	11 495	10 631	11 710
Privé						62	426	1 021			

Source : Directions des Etudes et de Planification Scolaire (MEPSA, METFP, MES) et estimations complémentaires.

* Estimations; a/ Public seul; b/. Centres de métiers et collèges d'enseignement technique; c/ Lycées techniques; d/ Ecoles de formation professionnelle.

II.1.1 Evolutions et tendances à chacun des niveaux d'enseignement

Dans l'enseignement préscolaire, le nombre d'inscrits a enregistré une timide progression dans les années 1980, avec un chiffre stable, autour de 6 000 enfants préscolarisés. Contrairement à la dynamique observée dans les autres cycles d'enseignement (primaire, secondaire général, supérieur), les effectifs ont amorcé une baisse dès 1992, bien avant la période trouble de la fin des années 1990. Les effectifs ont été divisés par quatre entre 1985 et 1998 (de 5 400 à 1 300). La baisse accidentelle des effectifs à la fin des années 1990 (ce qui s'observe à des degrés divers à tous les niveaux d'enseignement) est due au contexte sociopolitique difficile que connaissait le pays à cette époque. Les effectifs ont, depuis lors, été multipliés par un facteur 18, pour atteindre 23 000 enfants au cours de l'année scolaire 2004-2005 (voir graphique II.1).

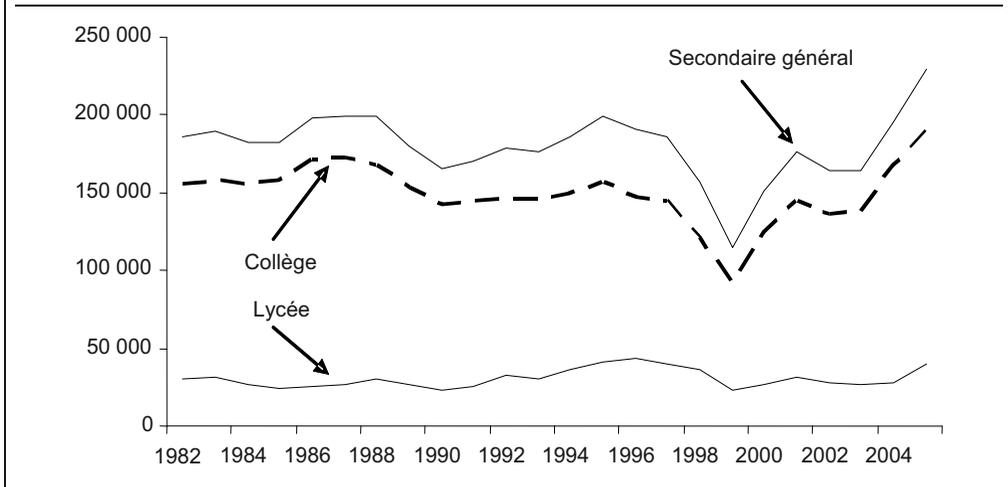


Source : Tableau II.1

Dans le cycle primaire, après une croissance des effectifs dans la première moitié des années 1980 (augmentation de 400 000 à près de 500 000 élèves entre 1982 et 1987), les effectifs se sont presque stabilisés jusqu'en 1997, avant d'amorcer une forte baisse de près de 45 % pour toucher un plancher de 276 000 en 1999. On assiste après à une vigoureuse reprise. On retrouve ainsi, en seulement deux ans, le niveau des effectifs de 1995. En moyenne, entre 1995 et 2005, les effectifs sont passés de 501 000 élèves à 612 000, soit une augmentation de 20 %. On observe cependant en fin de période un léger tassement des effectifs.

Dans les deux cycles de l'enseignement secondaire général, de façon globale, la croissance des effectifs a été faible au cours des deux dernières décennies, puisque si on comptait 230 000 élèves en 2005, ils étaient 197 000 en 1986. Ces évolutions correspondent à un accroissement des effectifs de 13 % sur la période, soit moins de 1 % en moyenne par an (voir graphique II.3).

Au niveau du collège, les effectifs ont globalement été stables (avec une légère tendance à la baisse) entre 1980 et 1997, avant de diminuer considérablement (de près de 37 %) entre 1997 et 1999, de 145 000 à 92 000 élèves. Les effectifs ont augmenté depuis lors, en dépassant les 160 000 (chiffre déjà atteint en 1995) à partir de 2004. En 2005, ils étaient estimés à plus de 190 000, soit une augmentation de 14 % par rapport à l'année 2004.

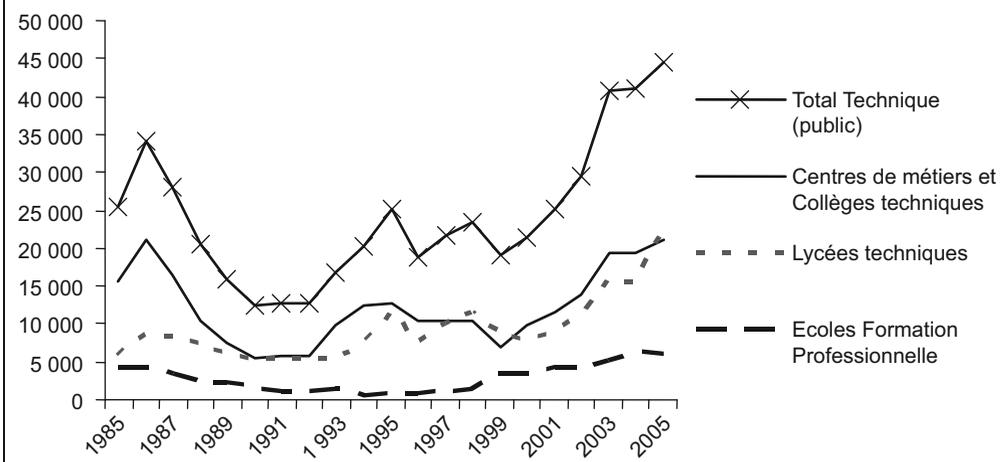
Graphique II.3 : Evolution des effectifs du secondaire général, 1982-2005

Source : Tableau II.1

La situation au lycée diffère légèrement de celle du primaire ou du collège. En effet, en début de période, les effectifs se sont accrus d'environ 46 % en passant de 30 000 au début des années 80 à un peu plus de 43 000 en 1996. Le creux de la fin des années 90 est très limité comparativement aux autres niveaux. Dans la période récente, comparativement aux deux niveaux précédents, on note une augmentation moins prononcée des effectifs, qui sont passés de 23 000 à 39 000 entre 1999 et 2005 (une augmentation de l'ordre de 47 %). Les effectifs en 2005 se répartissaient pour 44 % dans les classes littéraires et pour 56 % dans les classes scientifiques.

Dans l'enseignement technique et la formation professionnelle, les données disponibles ne concernent que le secteur public. Les effectifs ont évolué de façon irrégulière en prenant la forme de deux U juxtaposés (graphique II.4). Le premier creux se situe dans les années 1990 à 1992 où les effectifs étaient à leur plus bas niveau (12 600 élèves, soit les 2/5 de la moyenne des années 1985 et 1986) ; le second creux se situe entre les années 1996 et 1999 (avec 21 000 élèves en moyenne, contre 25 000 en 1995). En fin de période, la croissance des effectifs a été très forte, ils ont plus que doublé en cinq ans en passant de 19 000 en 1999 à 44 000 en 2005.

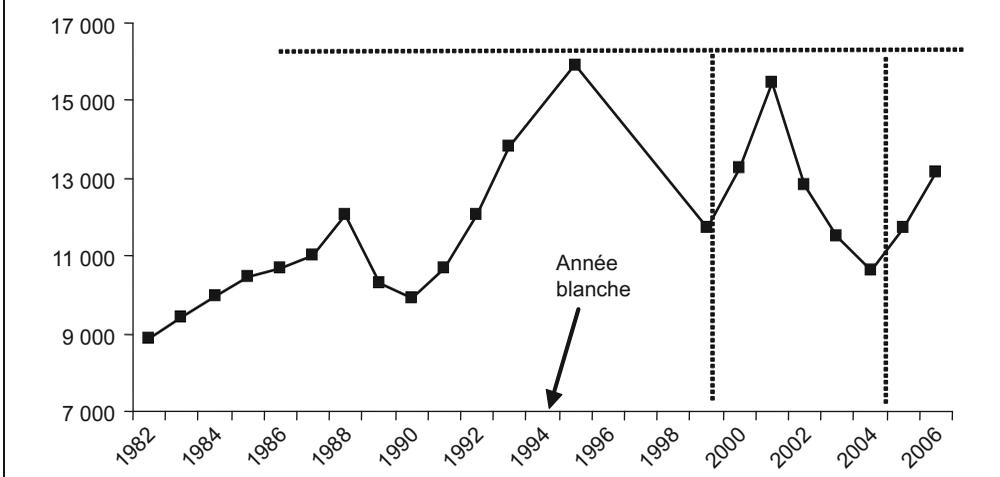
Par analogie à la structure du secondaire général organisé en deux sous-cycles, nous avons réparti les effectifs globaux du technique en deux groupes : un premier pour les élèves des centres de métiers et des collèges d'enseignement technique, un second pour les élèves des lycées techniques et ceux des écoles de formation. La répartition des effectifs entre ces deux grands groupes n'a pas été stable au cours des 20 dernières années. La part des effectifs du premier groupe, tout en restant la plus élevée, a connu des périodes de recul (1985-1990 et 1994-1999) et de hausse. Toutefois, depuis le début des années 2000, cette part s'est stabilisée à 47 %, celle des lycées techniques à 38 % et celle des écoles professionnelles à 15 % en moyenne.

Graphique II.4 : Les effectifs du technique public par niveau d'enseignement, 1982–2005

Source : Tableau II.1

Les données concernant les effectifs d'élèves maîtres des trois ENI du Congo (Brazzaville, Cuvette, Niari) sont très parcellaires. Toutefois en 2005, on les estimait à un peu plus de 2 800, soit 45 % des effectifs des écoles de formation professionnelle; un chiffre en forte progression depuis 2003, date à laquelle ils n'en représentaient que 19 %.

Au niveau de l'enseignement supérieur, les statistiques sur l'enseignement privé sont parcellaires. Sur la période considérée, on note un quasi doublement du nombre d'étudiants dans le pays, de 7 000 à 13 000 entre 1980 et 2006. Cette augmentation n'a cependant pas été régulière comme le montre le graphique II.5.

Graphique II.5 : Effectifs dans l'enseignement supérieur, 1982–2006

Source : Tableau II.1

Sans disposer de statistiques sur la période 1995-99, on imagine que la tendance globalement positive jusqu'en 1995 a été perturbée, comme aux autres niveaux d'enseignement, du fait du contexte difficile du moment. Le nombre d'étudiants en 1999 représentait un peu moins des trois quarts des effectifs de 1995. Il a ensuite augmenté jusqu'en 2001, se rapprochant du «pic» de l'année 1995, avant de baisser à nouveau, pour atteindre 11 000 étudiants en 2004. Toutefois, on note un accroissement des effectifs depuis 2004, qui a atteint 13 000 étudiants en 2006.

Il est aussi possible d'aborder la question des effectifs du supérieur selon quatre angles complémentaires : i) l'évolution des conditions d'enseignement, ii) la durée des formations, iii) la diversification des filières et des enseignements et iv) la relation tant avec la population du pays que le marché local de l'emploi. Les conditions d'enseignement et les possibilités effectives du marché du travail congolais seront traitées respectivement dans les chapitres 3 et 5. La relation avec la population du pays sera traitée dans la section III de ce chapitre.

S'agissant alors de la diversification des enseignements, on note une prédominance d'enseignements académiques (77 % des effectifs en 2006) sur les filières professionnalisées. S'agissant ensuite de la diversification des filières, on note une prédominance structurelle d'étudiants en lettres et humanités (71 % des étudiants en 2006, 76 % en 2003, 82 % en 1980), comme le montre le tableau II.2. Ces chiffres montrent qu'on assiste à une augmentation relative des inscriptions dans les filières scientifiques². Même si la proportion d'étudiants dans ces filières reste inférieure à 20 %, le Congo n'en est pas pour autant un cas particulier dans la mesure où cette proportion se situe à moins de 24 % dans un pays africain sur deux. Par contre elle est supérieure à 40 % dans la moitié des pays de l'OCDE.

Tableau II.2 : Répartition des étudiants du secteur public par filière de formation, 2000–2006

	1999-2000		2002-03		2005-06	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Lettres, sciences humaines ou sociales (1)	11 836	89,3	8 675	75,5	9 388	71,4
Lettres et sciences humaines	6 232	47	3 171	27,6	3 382	25,7
Sciences économiques et gestion	3 400	25,6	2 790	24,3	3 550	27,0
Sciences juridiques, politiques, administration	2 204	16,6	2 714	23,6	2 456	18,7
Sciences et techniques (2)	717*	5,4*	1 705	14,8	2 378	18,1
Sciences fondamentales	ND*	-	635	5,5	1 193	9,1
Sciences techniques	420	3,2	724	6,3	822	6,3
Médecine et sciences biomédicales	297	2,2	346	3,0	363	2,8
Ecole Normale Supérieure et ISEPS (3) ^{1/}	706	5,3	1 115	9,7	1 375	10,5
Ensemble (1)+(2)+(3)	13 259	100	11 495	100,0	13 141	100

Source : A partir des données de la Direction des Etudes et de la Planification du Ministère de l'Enseignement Supérieur.

*ND, Année blanche pour la faculté des sciences

1/ Les effectifs de l'institut d'éducation physique et sportive (ISEPS) ne représentent plus que 30 % des effectifs de l'école normale (ENS) en 2006, contre une moyenne de 43 % entre 2000 et 2003.

Au total, la dynamique des effectifs dans la partie haute du système éducatif (allure cyclique dans l'enseignement technique, fluctuante dans le supérieur) est particulière et doit être mise en relation avec l'évolution de la conjoncture macroéconomique globale du pays. Cette question sera explorée dans le chapitre 5.

L'éducation non formelle au Congo concerne l'alphabétisation et la re-scolarisation. Officiellement, la re-scolarisation consiste en un cycle de rattrapage et de remise à niveau des enfants et adolescents déscolarisés en vue de leur insertion au cycle formel, professionnel ou dans les ateliers d'apprentissage. Les données concernant la re-scolarisation ne sont disponibles que pour le département de Brazzaville, et les chiffres sont relativement modestes. On ne compte qu'environ 1 000 auditeurs (âgés de 8 à 14 ans, dont 5 % de filles) en 2004-05, repartis dans 12 centres. En 2003-04, 20 % des auditeurs à Brazzaville ont pu réintégrer le système formel. L'initiative est louable, mais le manque de culture dans le suivi des données, l'absence d'un pilotage par les résultats ainsi que la faiblesse dans la couverture de cette population défavorisée risque d'en hypothéquer l'avenir.

Dans le sous-secteur de l'alphabétisation, le nombre d'auditeurs des centres d'alphabétisation a cru au cours des 10 dernières années, passant de 4 100 auditeurs en 1993-94 à 6 900 en 2003-04, soit une augmentation de 68 %. Cette évolution n'a cependant pas été régulière, puisque ce nombre s'est d'abord réduit entre 1994 et 1998 (pour atteindre un plancher de 1 750 auditeurs). De manière générale, la dynamique du nombre d'auditeurs est assez corrélée au nombre de centres d'alphabétisation disponibles dans le pays. En 2004, le département de Brazzaville qui abrite un quart des 160 centres d'alphabétisation regroupait la moitié des auditeurs. Toutefois, avec près de 20 % des centres d'alphabétisation chacune, les départements du Pool et de la Cuvette-ouest n'ont respectivement que 8 et 2 % des auditeurs.

II.1.2 Une première appréciation de la dynamique globale du système

Le tableau II.3 récapitule les taux de croissance annuelle des effectifs aux différents niveaux d'éducation et pour différentes périodes. Deux grandes tendances se dessinent dans la dynamique des effectifs scolaires, avec une opposition claire entre ce qu'il est convenu d'appeler partie basse du système éducatif (préscolaire, primaire et secondaire 1^{er} cycle) et sa partie haute (technique / professionnel, secondaire 2nd cycle et enseignement supérieur). Dans la partie basse, on note une évolution en trois phases : quasi-stagnation des effectifs jusqu'en 1997, rupture brutale de tendance (à la baisse) pendant la période 1997-99, puis forte augmentation des effectifs (phénomène de « rattrapage ») dans la période post conflits. Dans la partie haute, le portrait est celui d'un système en voie de redressement depuis 1999.

Ce tableau illustre, pour les cinq dernières années, (i) une forte croissance des effectifs du primaire, comparable à celle du collège – ce qui suggère une forte transition des flux d'élèves du primaire vers le collège –, (ii) une augmentation record des effectifs dans l'enseignement technique, particulièrement dans les centres de métiers et les collèges d'enseignement technique et (iii) une tendance positive dans l'enseignement supérieur.

Tableau II.3 : Taux de croissance annuel moyen des effectifs par niveau éducatif (%)

	Période		
	1984–85 à 1996–97	1996–97 à 1998–99	1998–99 à 2004–05
Préscolaire	-3,0	27,6	25,3
Primaire	0,7	-25,6	14,2
Secondaire général	0,2	-21,5	12,3
Collège	-0,7	-20,6	13,0
Lycée	4,2	-24,7	9,7
Enseignement technique / professionnel	-1,3	-6,1	15,2
Technique 1 ^{er} cycle	-3,2	-18,2	20,1
Technique 2 nd cycle	0,9	4,2	11,0
Enseignement supérieur	4,1 ^{b/}	-7,4 ^{b/}	1,7 ^{a/}

Source : A partir du tableau II.1

a) 1998-99 à 2005-06, b) 1994-95 à 1998-99, c) 1987-88 à 1995-96.

II.1.3 Le poids du secteur privé dans la dynamique scolaire récente

De manière générale, le nombre d'élèves scolarisés dans des établissements gérés par des acteurs privés a fortement augmenté pendant les 5 dernières années. Dans cette période, l'expansion du système éducatif a été soutenue par l'offre privée, à tous les niveaux d'enseignement. C'est ce qu'on observe dans le tableau II.4 ci-après.

Tableau II.4 : Proportion (%) d'élèves scolarisés dans le privé, 1999–2005

	Données administratives					
	1998-99	1999-2000	2000-01	2001-02	2003-04	2004-05
Préscolaire	85	87	75	75	79	75
Primaire	10	15	18	19	29	27
Secondaire général	8	14	12	14	26	30
Collège	10	16	13	15	28	32
Lycée	3	3	8	7	12	21*
Technique / Professionnel ^{1/}	—	—	—	—	—	23 (Ecom)
Supérieur ^{1/}	—	1	3	8	—	19 (Ecom)

Sources : Tableau II.1 et calculs à partir des données individuelles de l'enquête congolaise auprès des ménages, ECOM de 2005.

1/ Les données pour l'enseignement supérieur privé sont parcellaires ; celles du technique / professionnel ne sont pas disponibles.

*Estimation

Au niveau du préscolaire, 75 % des enfants sont aujourd'hui inscrits dans des établissements privés. Mais, entre 1999 et 2005, la part des enfants inscrits dans le secteur public s'est accrue, de 15 à 25 %. L'effort public s'est donc renforcé (dans le même temps, les effectifs globaux augmentaient de 25 % chaque année) et les effectifs y ont été multipliés par 5 (ceux du privé par 3,3). Au primaire, la part du privé, en dessous des 20 % jusqu'en 2002, est passée à plus de 25 % depuis 2003 et se situe largement au-dessus de la moyenne des pays à faibles revenus d'Afrique francophone (15 %). Le nombre d'élèves dans le privé a ainsi été multiplié par 6 depuis 1999, contre

1,7 pour ceux du secteur public. Le secteur privé a aussi joué un rôle moteur au collège et au lycée, en y multipliant ses effectifs respectivement par 7 et par 4, alors qu'on observait une stagnation des effectifs dans les lycées publics (ceux des collèges ont néanmoins doublé).

On ne dispose pas de données administratives sur la part des élèves du secondaire technique professionnel dans des établissements privés. Toutefois, les estimations conduites à partir des données individuelles de l'enquête congolaise auprès des ménages (ECOM) de 2005 indiquent un degré de privatisation comparable à celui du cycle primaire. Au supérieur, toujours d'après l'ECOM, près d'un étudiant sur cinq (19 %) serait dans un établissement privé en 2005, un chiffre comparable à celui des pays à faibles revenus d'Afrique francophone (19 %). Même si la statistique pour le Congo paraît incontestablement en forte augmentation depuis 2000, elle demeure inférieure à celle des pays à faibles revenus situés en dehors du continent africain (26 %), comme nous le montre le tableau II.5.

Tableau II.5 : Comparaison internationale du % d'élèves scolarisés dans le privé, à divers niveaux d'enseignement, pays à faibles revenus (années 2001 à 2004)

	Primaire	Secondaire			Supérieur
		Collège	Lycée	Ensemble	
Congo 2004/2005	27	32	21*	30	8^{a/} (19)
Afrique, pays à faibles revenus	14			19	19
Dont Afrique francophone	15			23	19
Dont Afrique Anglophone	13			17	15 ^{b/}
Pays à faibles revenus hors Afrique	8			15	26
Monde à faible revenu	12			18	22

Source : DEPS et ECOM pour le Congo et calcul des auteurs à partir des données de la Banque mondiale (Edstats).

a/ Ce chiffre est de l'année 2001-2002. Le chiffre entre parenthèse est estimé à partir de l'ECOM (2005).

b/ Moyenne pour 5 pays uniquement (Ethiopie, Ghana, Kenya, Ouganda, Tanzanie).

* Estimation

Le fait que le secteur privé se soit développé présente des aspects positifs. Cette expansion s'explique, en partie, par la massification des scolarisations observée récemment. Cette massification aurait conduit à une demande excédentaire à laquelle les services publics ne pouvaient répondre, compte tenu des délais d'ajustements nécessaire à l'extension, la rénovation ou la réhabilitation des infrastructures scolaires. Toutefois, pour un pays à faible revenu comme le Congo, le chiffre de 27 % d'élèves du primaire scolarisés dans le privé en 2005 est particulièrement élevé (la moyenne pour l'ensemble des pays à faibles revenus est estimée à 12 %). Dans la mesure où toutes les écoles privées ne reçoivent pas nécessairement des subventions (ou des enseignants)³ de l'Etat pour leur fonctionnement, ce partage du financement de l'éducation primaire permet à l'Etat congolais d'augmenter la couverture scolaire sans de grandes tensions pour les finances publiques.

Toutefois, le degré de privatisation du cycle primaire au Congo, plus important que celui de l'enseignement supérieur, pose des problèmes d'équité⁴ dans la mesure où les couches sociales les plus aisées sont largement surreprésentées dans l'enseignement

supérieur, alors que ceci est beaucoup moins avéré dans les niveaux bas du système, particulièrement le cycle primaire (cf. chapitre 6). Ces constats militent pour la mise en œuvre de politiques favorables à un partage du financement de l'enseignement supérieur entre l'Etat, le secteur privé et les ménages. Ces politiques devraient cependant être circonscrites pour être plus équitables, c'est-à-dire pour ne pas contribuer à limiter davantage l'accès des couches sociales les plus défavorisées à l'enseignement supérieur.

La privatisation accrue de l'enseignement primaire peut en fait résulter de multiples défaillances dans l'offre publique d'enseignement, notamment en ce qui concerne l'accessibilité des établissements ou les conditions d'enseignement offertes.

- Concernant l'accessibilité, selon les données de l'ECOM de 2005, 85 % des enfants de 6-11 ans sont situés à tout au plus un kilomètre de l'école primaire la plus proche (88 % en milieu urbain, 81 % en milieu rural).⁵ Ces chiffres montrent que ce ne sont que 15 % des enfants qui résident à plus d'un kilomètre de l'école primaire la plus proche de leur domicile. On pourrait alors penser que la décision de scolarisation dans le privé ne résulte pas uniquement de difficultés d'accès aux écoles publiques.
- D'autres facteurs sont susceptibles d'expliquer les préférences de certains ménages congolais pour des écoles primaires privées. Les analyses conduites sur les données de l'ECOM de 2005 indiquent que le taux de «satisfaction» des élèves par rapport aux services d'éducation est relativement faible (27 % dans le primaire, un chiffre comparable dans le secondaire). Au niveau du cycle primaire, les raisons principales de non satisfaction sont, par ordre d'importance décroissante, le manque de livres et fournitures scolaires (évoqué par un enfant sur deux), le manque d'enseignants (31 %), les effectifs pléthoriques (24 %) et le mauvais état des établissements (21 %). Ces chiffres sont repris dans le tableau II.6.

Ces insuffisances sont plus souvent évoquées par des élèves fréquentant les écoles publiques, ce qui suggère que certaines défaillances dans l'organisation de l'école publique (provisions en manuels et fournitures scolaires, affectation des enseignants, construction et réhabilitation des infrastructures éducatives), outre leurs incidences sur la perception que peuvent avoir les ménages de la qualité de l'école publique, peuvent inciter les parents à ne pas inscrire leurs enfants dans les écoles publiques.

Dans la mesure où la contrainte de revenu peut empêcher certains parents d'inscrire leurs enfants dans des établissements privés, ces défaillances peuvent contribuer à ce que les enfants issus de ménages pauvres mettent un terme à leurs études. Les progrès vers la scolarisation primaire universelle conduiront à scolariser les populations les plus difficiles (généralement les pauvres et les ruraux, comme on le verra dans le chapitre 6). Par conséquent, une forte expansion de l'offre publique, ainsi que l'amélioration des conditions d'enseignement et la qualité des services offerts (comme on le verra dans le chapitre 4), seront nécessaires dans les années à venir.

Tableau II.6 : % d'enfants évoquant telle insuffisance dans leur école primaire, 2005

Insuffisances de l'école	Type d'école			Ensemble
	Publique	Privée	Gérée autrement*	
Aucun problème (% de satisfaction)	16	67	41	27
Manque de livres / fournitures	54	22	41	47
Manque d'enseignants	40	3	8	31
Effectifs pléthoriques	30	5	14	24
Etablissements en mauvais état	27	5	3	21
Enseignants souvent absents	20	2	2	15
Enseignants médiocres	17	5	6	14
Autre problème	8	5	29	9
Pour mémoire, distribution des élèves par type d'établissement (%)	75	19	6	100

Source : Calcul des auteurs d'après les données individuelles de l'enquête congolaise auprès des ménages ECOM de 2005.

* Gérée par l'Église, la communauté ou une entité autre que l'État et le privé laïc.

Guide de lecture : 54 % des élèves des écoles primaires publiques soulignent que leur école manque de livres fournitures ; contre 22 % pour les élèves des écoles privées et 41 % dans des écoles primaires gérées autrement. A l'échelle nationale, près d'un élève du primaire sur deux souligne que son école manque de manuels et fournitures scolaires.

III. Apprécier la couverture quantitative par les taux bruts de scolarisation

III.1. Perspective nationale

L'évolution des effectifs scolarisés, pour intéressante qu'elle soit, doit être comparée à celle des populations scolarisables correspondantes, car ce sont ces dernières qui définissent la demande potentielle d'éducation à laquelle les services éducatifs doivent faire face. Une pratique courante consiste à calculer des taux bruts de scolarisation (TBS), en rapportant, pour un niveau d'enseignement, les effectifs au nombre de jeunes d'âge correspondant normalement à ce niveau d'enseignement dans la population du pays. Le tableau II.7 présente les estimations disponibles pour les différents niveaux d'enseignement depuis 1986.

Ce tableau montre que la couverture scolaire au niveau du préscolaire a eu une évolution semblable à celle des effectifs. Le creux dans la couverture est obtenu à la fin des années 1990, période à laquelle moins de 3 % des enfants de 3-5 ans étaient pré scolarisés. Ce taux a plus que doublé depuis lors (de 3 % en 2000 à 7 % en 2004-05). Toutefois, cette couverture est encore faible, comme dans la majorité des pays d'Afrique subsaharienne. On reconnaît généralement l'utilité du préscolaire pour le développement personnel des enfants comme pour les apprentissages et la réduction des redoublements dans le cycle primaire, mais on reconnaît aussi que dans un certain nombre de pays, cet enseignement est coûteux, rendant son expansion problématique. On observe aussi qu'il est souvent associé à un fort degré d'inégalités dans la mesure où ces services ont tendance à concerner de façon principale les urbains et généralement les nantis. Dans le cas du Congo, en 2004-05, 93 % des effectifs étaient scolarisés en zones urbaines (essentiellement à Brazzaville et dans le Kuilou). Dans ce contexte, on sait qu'une organisation de type communautaire peut avoir un potentiel intéressant pour fournir ces services à des coûts qui autorisent effectivement son expansion et qui peuvent toucher efficacement des populations rurales ou désavantagées.

Tableau II.7 : Taux bruts de scolarisation (%) par niveau d'enseignement (1986 à 2005)

	Préscolaire	Primaire	Collège	Lycée	Technique - professionnel		Supérieur
					Elèves pour 100 000 habitants	En % du secondaire total ^{1/}	Etudiants pour 100 000 habitants
1986	3,0	146	93	21	1 733	15	544
1987	3,1	149	91	21	1 386	12	545
1988	2,8	142	86	24	993	9	581
1989	2,7	140	77	19	749	8	483
1990	2,8	135	69	17	573	7	452
1991	2,7	135	68	18	559	7	473
1992	2,8	127	67	22	544	7	520
1993	2,0	129	65	20	700	9	579
1994	1,5	123	65	23	821	10	
1995	1,1	122	66	26	1 001	11	631
1996	1,1	119	60	27	730	9	
1997	1,4	113	58	24	811	10	
1998	0,5	94	47	21	856	13	616
1999	2,2	59	35	13	677	14	416
2000	2,9	87	46	15	739	12	458
2001	3,4	101	52	17	845	12	519
2002	3,7	103	48	14	965	15	419
2003	2,7	110	46	13	1 296	20	366
2004	7,0	112	55	14	1 327	17	329
2005	7,3	111*	61	19*	1 341	16	353

Source : Calculs à partir du tableau II.1 et des projections démographiques du Ministère du Plan.

1/ Secondaire général et secondaire technique - professionnel ensemble.

* Estimation.

Dans le primaire, le TBS a structurellement été supérieur à 100 %, sauf à la fin des années 1990, pendant la période difficile que connaissait le pays. Ce taux est gonflé artificiellement par la fréquence trop élevée des redoublements (24 % d'élèves du primaire redoublaient leur classe en 2005, ils étaient près de 40 % en 1990), ce qui a tendance à surestimer la couverture scolaire effective. Si les redoublements n'étaient pas pris en compte dans les calculs, la couverture (souvent appelée taux moyen de scolarisation) n'aurait pas dépassé 90 %.

Au collège, le TBS a baissé continuellement jusqu'à 35 % en 1999, année à laquelle il représentait un peu plus du tiers de son niveau du début des années 1980. Une évolution positive semble se dessiner depuis 2000. Le TBS a gagné 15 points entre 2000 et 2005 (de 46 à 61 %). Au lycée, la tendance globale du taux de scolarisation est à la baisse sur la longue période. On note cependant une légère reprise depuis 2003.

Au niveau de l'enseignement technique, le tableau présente l'évolution du nombre d'élèves pour 100 000 habitants⁶, indicateur en forte augmentation depuis le creux de 1999. Le sous secteur comptait 1 350 élèves pour 100 000 habitants en 2005, soit deux fois plus qu'en 1999 (677 élèves pour 100 000 habitants). Les effectifs de l'enseignement

technique ont aussi augmenté, en proportion de l'ensemble des effectifs du secondaire dans son ensemble (en agrégeant les enseignements général et technique professionnel). Cette proportion a pratiquement doublée depuis 1996. Les effectifs des centres de métiers ou de collèges d'enseignement technique ont suivi les mêmes tendances, passant de 7 à 13 % des effectifs du collège entre 1996 et 2005.

Dans l'enseignement supérieur, la couverture éducative suit typiquement la dynamique des effectifs à ce niveau d'enseignement. Depuis 2004, on note une timide amélioration du nombre moyen d'étudiants pour 100 000 habitants, estimé à environ 385 en 2006.⁷

III.2. Eléments de comparaison internationale

Examinons ensuite comment les taux bruts de scolarisation pour le Congo se comparent avec ceux des pays de la région. Le tableau II.8 propose des éléments pour cette comparaison. Concernant le primaire et le secondaire de façon globale, la comparabilité directe des chiffres est mal assurée d'une part en raison de durées différentes des cycles primaire et secondaire (la durée varie de 5 à 8 années) et d'autre part en raison de la signification même des 1^{er} et 2nd cycles au niveau secondaire (certains pays n'ont en fait qu'un cycle secondaire alors que d'autres qui en ont deux, peuvent présenter des configurations structurelles différentes). Pour ces raisons, il semble préférable de cibler particulièrement les 20 pays africains francophones dont les données sont disponibles.

Tableau II.8 : Situation comparée des TBS aux différents niveaux d'enseignement du Congo et dans les pays africains à faibles revenus; année 2003/04 ou proche^{a/}

	Préscolaire (%)	Primaire (%)	Secondaire général (%)		Technique professionnel ^{b/}	Supérieur ^{b/}
			1 ^{er} cycle	2 nd cycle		
Congo 2004/05	7,3	111	61	19	1 341	353
Afrique	12,4	92,4	35,6	14,9	229	334
Afrique francophone	4,2	82,4	28,1	11,7	305	297
Plage de variation	[1 - 20]	[39 - 134]	[11 - 61]	[2 - 28]	[27 - 1 379]	[67 - 622]
Afrique anglophone	22,4	106,8	44,9	18,8	133	435
Autres pays africains	25,0	90,7	39,3	17,0	169	201

Source : Tableau II.7 et nos calculs à partir de UNESCO-Breda/Pôle de Dakar (2006).

a/ Il s'agit ici de moyennes inter-pays simples. b/ Nombre d'élèves ou d'étudiants pour 100 000 habitants dans le pays.

Bien que la moyenne de ces pays ne constitue pas en soi une norme sur laquelle il serait souhaitable pour le Congo de s'ajuster, l'existence éventuelle d'une différence substantielle entre la situation congolaise et la situation moyenne sur un aspect particulier signale qu'il serait intéressant d'explorer cet aspect de façon plus approfondie en référence aux éventuelles spécificités du contexte national. Si on examine alors la valeur du TBS des différents niveaux d'enseignement au Congo dans cette perspective comparative, on observe que : (i) le faible développement du préscolaire est partagé par de nombreux pays de la région; (ii) aux autres niveaux d'enseignement, la couverture est plus élevée qu'en moyenne dans les pays de comparaison. En particulier, la couverture de l'enseignement technique professionnel paraît très supérieure à la valeur moyenne enregistrée dans les pays francophones (4

fois plus). Dans l'enseignement supérieur, la couverture est de 30 à 50 % supérieure à la valeur moyenne constatée dans les pays francophones.⁸

Ces informations sont utiles pour progressivement construire le diagnostic du système éducatif du pays, sachant qu'il serait bien sûr très prématuré de tirer, à ce stade, des conséquences pour la politique éducative future du pays. Par exemple, la justification réelle d'une politique pour l'enseignement technique ou supérieur doit s'appuyer sur les possibilités effectives d'emploi du marché du travail local. Cette question sera explorée dans le chapitre 5 de ce rapport.

IV. Des indicateurs de couverture aux indicateurs de flux : les profils de scolarisation

Le taux brut de scolarisation, utilisé plus haut, rend compte de la capacité «physique» du système à satisfaire l'ensemble de la demande scolaire potentielle. Cependant, (i) sa valeur peut être artificiellement gonflée par des redoublements importants, comme c'est le cas au Congo, (ii) il ne donne pas une juste image du parcours scolaire d'une cohorte de jeunes à chacun des niveaux et à chacune des classes du système éducatif. Dans ces conditions, il est préférable d'avoir recours au «profil de scolarisation», qui décrit l'accès aux différentes années d'études.⁹ Il s'agit donc de pouvoir mesurer à la fois la proportion d'enfants qui accèdent à un niveau donné et celle de ceux qui y restent jusqu'au bout.

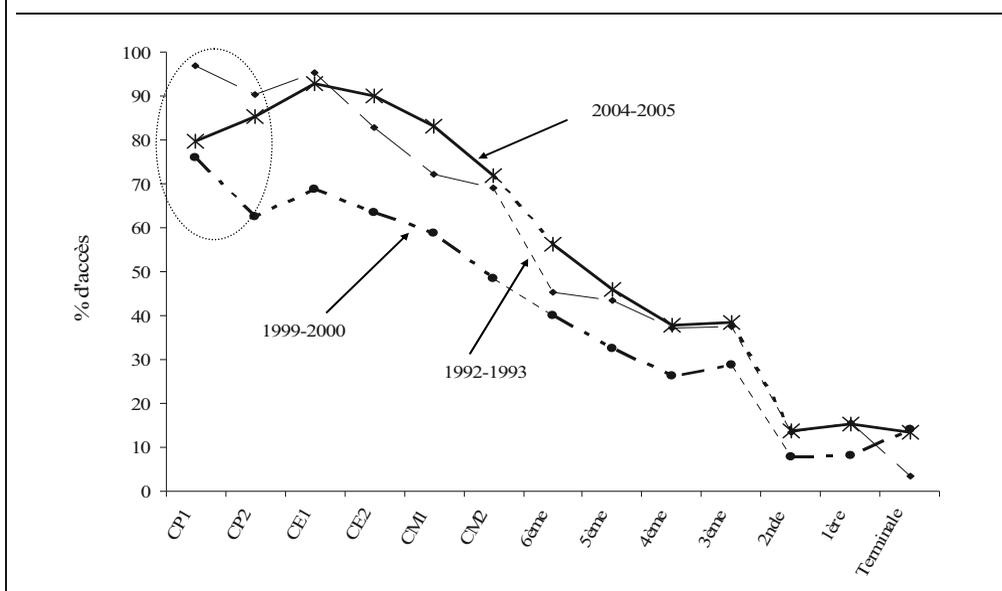
Trois types de méthodes permettent d'estimer un profil de scolarisation, et chacune d'elle produit un indicateur dont l'interprétation est spécifique. Il s'agit des méthodes transversale, longitudinale et pseudo-longitudinale.

- Le profil de scolarisation **transversal** identifie les taux d'accès dans chacune des classes du système à un moment donné, en référence aux populations en âge de les fréquenter. Il nécessite pour son calcul des données démographiques fiables.
- Le profil **longitudinal** cible les jeunes qui à un moment donné sont en fin de cycle, en reconstruisant (de façon rétrospective) leur carrière scolaire depuis leur accès dans la première classe du cycle d'études. Il décrit l'accès à chaque classe effectivement observé au long du cycle écoulé pour cette cohorte et constitue ainsi une photographie ancienne du système. Il nécessite d'avoir des données scolaires sur au moins 6 ans pour ce qui est de l'enseignement primaire ainsi que des données démographiques pour caler le profil sur le taux d'accès observé à la date à laquelle la cohorte est entrée dans le cycle.
- Le profil **pseudo-longitudinal** donne une photographie *anticipée* du parcours scolaire des individus qui viennent d'entrer dans le système en considérant les conditions actuelles de scolarisation. Son calcul nécessite des données scolaires sur deux années consécutives et des données de la population en âge d'entrer en première année du cycle.

Intéressons nous tout d'abord au profil de scolarisation transversal.

IV.1. Le profil de scolarisation transversal

Les profils estimés pour les années 1993, 2000 et 2005 sont visualisés dans le graphique II.6.

Graphique II.6 : Evolution du profil de scolarisation transversal (1993–2005)

Source : Calcul à partir des données de la DEPS et des Projections démographiques du CNSEE.

Ce graphique illustre

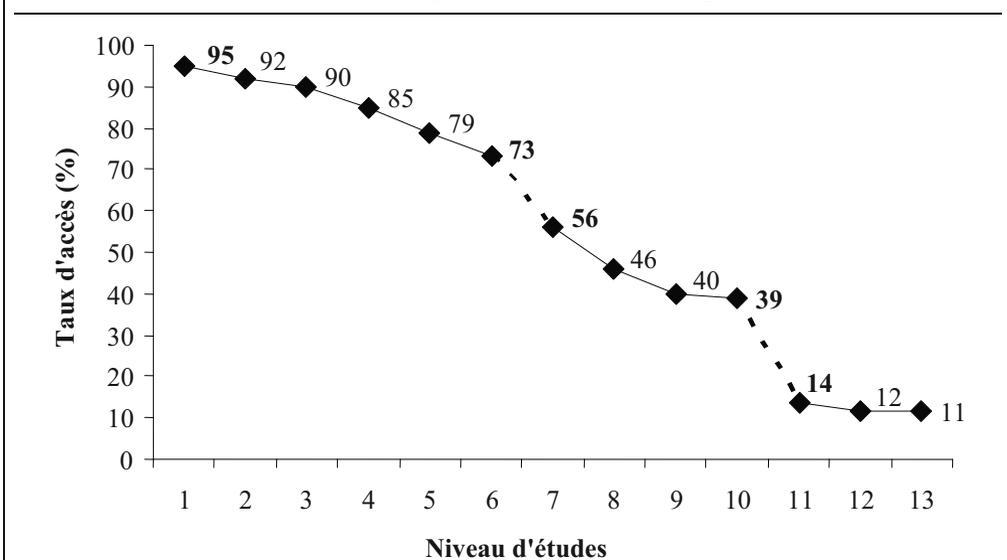
- la régression de la couverture effective du système entre 1992 et 1999, notamment au niveau du cycle primaire et, dans une moindre mesure, au collège. L'accès à ces deux niveaux d'enseignement était plus faible en 2000 qu'en 1993. En 1993, l'accès à l'école primaire était quasiment universel. L'accès en fin de cycle primaire (ou taux d'achèvement) était proche de 70 %. En 2000, l'accès avait chuté à 76 % et l'achèvement à 49 %.
- les progrès quantitatifs réalisés depuis 2000 et l'ampleur des progrès qui restent à accomplir, notamment dans la perspective de la scolarisation primaire universelle pour la population jeune du pays. L'accès à toutes les classes du système, à partir du CE1, est à ce jour incontestablement meilleur qu'en 1993, à quelques exceptions près. Le taux d'achèvement du cycle primaire est supérieur à 70 %. Cela signifie qu'en dépit des progrès réalisés, environ 30 % d'individus d'une classe d'âge n'ont jamais accès à un cycle d'éducation primaire complet, niveau minimal pour acquérir une alphabétisation durable.
- un phénomène atypique sur les données par grades au cours des années les plus récentes, avec un accès au CP1 et au CP2 moins élevé que l'accès au CE1. Ce phénomène qui ne concernait que le CP2 dans les années 1990 (accès moins élevé qu'au CE1) a eu tendance à s'amplifier et à s'étendre au CP1 ces dernières années.

Comment expliquer un tel phénomène ? Dans le contexte d'un retour massif des élèves à l'école (comme c'est le cas depuis 2000), les élèves appartiennent à plusieurs cohortes (certains ayant abandonné l'école au CP2 peuvent réintégrer l'école au CE1

même s'ils ont dépassé l'âge normal de scolarisation au CE1). Cela dit, un phénomène de cette nature ne devrait en principe pas entraîner un «pic» des nouvelles inscriptions dans une classe particulière (le CE1 dans le cas présent). Il est vraisemblable que peu d'enfants accèdent pour la première fois à l'école primaire au CP1. Cela est particulièrement plausible pour les enfants issus du préscolaire. Il y a aussi de nombreux enfants qui, du CP1, passent directement au CE1.¹⁰ L'image renvoyée par le profil de scolarisation (graphique II.6) basé sur les données administratives illustre parfaitement le phénomène où les choix et décisions individuels prennent le pas sur une gestion d'ensemble maîtrisée, l'exception ayant tendance à se substituer à la règle. Par conséquent, ce profil ne permet pas de déterminer le niveau réel de l'accès aux premières années du cycle primaire.

Ainsi, les différents taux d'accès ont été reconstitués à partir des données individuelles de l'enquête congolaise auprès des ménages de 2005. Les résultats obtenus sont illustrés dans le graphique II. 7. Ce graphique montre que le taux d'accès à l'école primaire est de l'ordre de 95 %, contre à peine 80 % si on le calcule directement à partir des données démographiques et des statistiques scolaires. Le graphique décrit aussi les taux d'accès aux différents niveaux d'études, ajustés avec les résultats de l'enquête de ménage.

Graphique II.7 : Taux d'accès d'une génération à l'école congolaise en 2005



Source : Enquête ECOM 2005 et nos propres calculs

IV.2. L'estimation de la rétention en cours de cycle

Dans ce qui suit, on se concentre sur le devenir d'une cohorte de 100 enfants entrant en CP1 ou en 6^{ème} et en 2^{nde} (et ce quelle que soit la proportion de la classe d'âge que ceux-ci représentent) et on a recours à une approche longitudinale ou pseudo-longitudinale pour estimer le profil de rétention. Ce faisant, on focalise l'attention sur le

fonctionnement interne du système éducatif. Commençons par décrire la rétention en cours de cycle primaire.

IV.2.1 La rétention dans l'enseignement primaire

La manière de procéder à laquelle on pense le plus spontanément pour évaluer la rétention consiste à rapporter le nombre de non-redoublants au CM2 en 2004-05 au nombre d'élèves qui sont entrés à l'école en CP1 six années auparavant (année scolaire 1999/00).¹¹ En procédant ainsi, on trouve un chiffre de 93 % (tableau II.9). Ce taux est particulièrement élevé et reflète davantage l'effet des retours massifs à l'école depuis 2000 qu'une bonne rétention en cours de cycle des enfants entrés en première année du primaire en 1999/00. Cela est confirmé par le fait que cette «rétention» longitudinale en 2004/05 est de loin supérieure à celle calculée pour l'année 1999/00, qui n'est que de 52 %.

Tableau II.9 : Profils de rétention par niveaux d'enseignement (%), 1991–2005

		Méthode longitudinale		Méthode pseudo-longitudinale	
		1992-93 et 1999-00	1999-00 et 2004-05	1990-91 et 1991-92	2005
Primaire	CP1	100	100	100	100
	CP2	—	—	97	97
	CE1	—	—	80	95
	CE2	—	—	69	90
	CM1	—	—	65	83
	CM2	52	93	61	77
Collège	6 ^{ème}				100
	5 ^{ème}				82
	4 ^{ème}				71
	3^{ème}				70
Lycée	2 ^{nde}				100
	1 ^{ère}				86
	Terminale				79

Source : Calculs à partir des données scolaires et des données de l'ECOM de 2005.

On voit bien que la mesure longitudinale porte en elle les évolutions qui ont pris place dans le système scolaire depuis 2000, ce qui peut constituer un inconvénient. Pour évaluer le niveau de la rétention telle qu'elle existe dans la période la plus récente, on a tendance à préférer l'approche pseudo-longitudinale.¹² En utilisant cette approche, on estime à 77 % le taux de rétention pseudo longitudinal au cycle primaire en 2004-05 : la rétention s'est nettement améliorée depuis l'année 2000, alors qu'elle avait baissée dans les années 1990.

Tableau II.10 : Comparaison internationale des taux de rétention pseudo-longitudinale du primaire et de transition vers et dans le secondaire, 2002–2005

Pays	Taux de rétention pseudo-longitudinal du primaire (%)	Taux de transition effectif (%) ^{a/}	
		Primaire→Collège	Collège→Lycée
Congo 2004-05	77	77	36
Bénin	42	63	55
Burkina Faso	71	59	42
Burundi	49	57	55
Cameroun	64	62	76
République centrafricaine	50	60	74
Comores	62	92	90
Côte d'Ivoire	74	63	59
République Démocratique du Congo	63	-	-
Guinée Equatoriale	36	-	-
Mali	75	82	43
Niger	71	70	63
Rwanda	24	61	96
Sénégal	72	66	58
Tchad	43	76	77
Togo	69	79	41
Médiane des 15 pays (hors Congo)	63	63	59
Moyenne Afrique centrale ^{b/}	57	70	68
Moyenne Afrique	68	84	66

Source : UNESCO-Breda/Pôle de Dakar (2006) pour les pays autres que le Congo.

a) Calculé en rapportant les nouveaux entrants dans une classe donnée l'année en cours aux nouveaux entrants en classe précédente l'année précédente. Par exemple, sachant qu'il y avait 52 716 non redoublants au CM2 au Congo en 2002-03 et 43 439 non redoublants en 6^{ème} en 2003-04, le taux de transition entre le CM2 et la 6^{ème} en 2003-04 est égal à 82,4 % (= 43 439 / 52 716).

b) Pays pris en compte dans la moyenne : Cameroun, Congo, Gabon, République centrafricaine, Sao Tomé-et-Principe, Tchad.

Le tableau II.10 propose des éléments de comparaison sur la rétention au primaire dans quelques pays d'Afrique francophone. Il propose aussi des indications comparatives pour la transition entre le primaire et le secondaire et entre les deux cycles de l'enseignement secondaire. Ces données montrent que la rétention des élèves au niveau du primaire est meilleure au Congo que dans la plupart de ces pays comparateurs.

IV.2.2 Transition et rétention dans l'enseignement secondaire général

Le taux de rétention au collège est estimé à 70 % en 2005 (cf. tableau II.9), en légère baisse par rapport aux chiffres de l'année 1993. Au lycée la rétention est meilleure, estimée à 79 %, en légère hausse depuis 1993. Examinons maintenant les taux de transition entre le primaire et le collège et entre le collège et le lycée. Ces taux caractérisent le degré de régulation des flux d'élèves entre les différents cycles au sein du système éducatif.

Comme le montre le tableau II.10, la transition entre le primaire et le collège est globalement plus importante au Congo qu'en moyenne dans les pays de la sous région.

Le taux de transition est en effet proche de 80 % au Congo, contre 70 % dans ces pays. Surtout, le chiffre du Congo est supérieur au niveau de la rétention au primaire. Ceci n'est pas satisfaisant : (i) il n'y a visiblement aucune politique véritable de régulation des flux d'élèves du primaire vers le secondaire, (ii) le système «perd» plus d'élèves en cours de cycle primaire qu'entre le primaire et le collège. Cela est plus inefficace que la rétention au collège est mauvaise. Il y a par conséquent lieu d'améliorer significativement la rétention au primaire et de réguler la transition vers le collège en fonction des capacités d'accueil qui y seront offertes.

S'agissant maintenant de la transition entre le collège et le lycée, on observe une valeur moindre (environ 40 %) que celle calculée entre le primaire et le collège (environ 80 %). La sélection des élèves du collège vers le lycée paraît plus rigoureuse qu'entre le primaire et le collège.

Au total, il ressort de ce qui précède que l'accès au CP1 est quasi universel; les progrès vers la scolarisation primaire universelle seront contingents de l'amélioration de la rétention en cours de cycle. La régulation des flux d'élèves du primaire vers le collège est globalement peu maîtrisée et la rétention au collège est mauvaise. Une transition généreuse du primaire au collège sera de plus en plus difficile à tenir au fur et à mesure que le nombre de ceux qui achèvent le primaire augmente. Ils étaient 36 000 à le faire en 1999-2000 avec un taux d'achèvement du primaire à 50 %, alors que le nombre de jeunes dans cette situation est de 61 000 en 2005 avec un taux d'achèvement à 73 %. Les améliorations nécessaires de la rétention en cours de cycle primaire, associées à la pression démographique toujours forte, créeront des pressions croissantes sur le développement du secondaire,¹³ pressions qui vont nécessairement devenir de plus en plus difficile à organiser et à financer. Il conviendra pour le Gouvernement d'anticiper ces évolutions et de mettre en place des politiques éducatives appropriées. Nous reviendrons sur ce point dans le chapitre 5 de ce rapport.

V. Facteurs d'offre et de demande pour rendre compte des problèmes de rétention au primaire

L'accès à l'école primaire est quasi-universel, mais la rétention n'est que de 77 %, ce qui signifie que sur 100 enfants rentrés à l'école en 2004, 23 ont une forte probabilité de ne pas atteindre le CM2 si les conditions de scolarisation restent inchangées. Si des enfants ont eu un jour accès à l'école et un autre jour ne sont plus scolarisés, c'est que quelque chose s'est passé entre ces deux moments. Il importe d'évaluer dans quelle mesure ces abandons résultent de contraintes d'offres (l'école n'est pas complète) ou de facteurs de demande (augmentation des coûts de scolarisation pour les familles, diminution de la perception des bénéfices qui lui sont associés, etc.).

V.1 Facteurs du côté de l'offre scolaire

Concernant l'offre de services éducatifs, une raison des plus vraisemblables est qu'il est possible que l'école dans laquelle l'enfant a été inscrit en première année d'études n'offre pas une possibilité sur place de continuité éducative jusqu'à la fin du cycle primaire. Dans ces conditions, l'enfant devrait aller dans une autre école généralement éloignée du domicile parental, avec pour conséquence une probabilité très forte d'abandon des études. Dans ces conditions c'est l'école qui «abandonne» les élèves. Il faut donc évaluer dans quelle mesure les situations de discontinuité de l'offre

éducative peuvent contribuer à rendre compte des abandons en cours d'études primaires. On peut d'abord penser à caractériser chaque école selon le nombre des années d'études offertes et calculer au cours d'une année scolaire donnée, la proportion des élèves qui sont scolarisés dans une école à cycle incomplet. Le tableau II.11 présente l'état des lieux de ces situations.

Tableau II.11 : Distribution (%) des écoles primaires selon le nombre de classes offertes en 2003–04 et 2004–05

Niveaux offerts	Année 2003-04				Année 2004-05*			
	Etablissements		Elèves		Etablissements		Elèves	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
1 seul niveau	6	0,2	84	0,0	1	0,0	0	0
2 niveaux	25	1,0	838	0,1	15	0,6	423	0,1
3 niveaux	38	1,5	2 267	0,4	27	1,1	1 448	0,2
4 niveaux	179	7,0	10 444	1,7	168	6,6	8 461	1,4
5 niveaux	171	6,7	17 021	2,8	114	4,5	9 227	1,6
Les 6 niveaux	2 152	83,7	572 905	94,9	2 229	87,3	567 524	96,7
Total	2 571	100	603 559	100	2 554	100	587 083	100

Source : Calculs à partir des données scolaires.

* L'analyse se restreint aux écoles dont les données sont disponibles (96 % des élèves).

Ce tableau montre que la proportion d'écoles offrant tous les niveaux d'études dans l'enseignement primaire est de 87 % en 2005. 90 % des écoles incomplètes sont situées en milieu rural. Au niveau national, près de 97 % des élèves sont scolarisés dans une école complète, donc continue sur l'ensemble du cycle. C'est donc environ 3 % des élèves qui sont en situation de pénurie d'offre éducative à un moment de leur scolarité, puisqu'une école incomplète n'est pas nécessairement discontinuée.¹⁴

Examinons la fréquence réelle de discontinuité de l'offre scolaire. Nous ciblons l'année 2003/04 pour laquelle il y avait un peu plus d'enfants dans des écoles incomplètes (5 %). Pour le faire, on utilise les données individuelles d'écoles du recensement scolaire sur deux années successives (2002-03 et 2003-04 dans le cas présent)¹⁵ et on compte le nombre de situations dans lesquelles les écoles au cours de l'année scolaire 2003-04 ne sont pas parvenues à offrir le niveau supérieur aux élèves qu'elles ont scolarisé l'année précédente. Ce faisant, on détermine les écoles où la continuité éducative est assurée et celles où elle ne l'est pas. Ceci permet d'estimer la proportion d'élèves inscrits en 1^{ère} année du primaire qui se trouvent effectivement dans une école qui les contraint à abandonner s'ils ne peuvent pas changer d'école. L'analyse ainsi menée distingue les écoles nouvellement créées des anciennes écoles, distinction utile puisque les écoles nouvelles «incomplètes» sont encore susceptibles de devenir «continues».

Sur cette base, deux informations peuvent être construites : (i) la première consiste à identifier le nombre d'élèves qui sont (seront) exposés à la discontinuité dans le cours de leurs études primaire; (ii) la seconde consiste à cibler les écoles qui assurent la continuité éducative et à mesurer quelle est, dans ces circonstances favorables du point de vue de l'offre quantitative, la rétention des élèves sur le cycle primaire.

De façon globale, la continuité éducative n'est pas assurée dans 10 % des écoles. Ces écoles scolarisent 2,4 % des élèves et on estime que 3,4 % des nouveaux entrants dans le système sont dans ces écoles. Au niveau du pays, si on complétait l'offre scolaire dans les écoles n'offrant pas la continuité éducative on estime que la rétention gagnera environ 2,7 points de pourcentage. Cette estimation montre la limite d'une politique éducative classique fondée sur le développement quantitatif standard de l'offre scolaire. Bien que devant être mise en place pour assurer effectivement la continuité éducative dans toutes les écoles, elle est utile pour améliorer quantitativement l'achèvement du cycle primaire mais reste encore insuffisante pour assurer une rétention universelle. D'autres solutions du côté de la demande devront aussi être envisagées. Cette image d'ensemble cache une dispersion au niveau départemental qui sera détaillée dans le chapitre 6.

V.2 Facteurs du côté de la demande de scolarisation

Considérons maintenant les facteurs susceptibles d'être responsables de cette partie des abandons scolaires qui subviennent lorsqu'une école existe effectivement. Pour ce faire, on part de l'idée que la demande de scolarisation individuelle peut être analysée dans un cadre conceptuel où les parents sont supposés décider positivement de l'éducation de leurs enfants si les bénéfices qu'ils anticipent sont supérieurs aux coûts qu'ils subissent. Dans ce cadre, si les parents ne mettent (gardent) pas leurs enfants à l'école c'est que les bénéfices qu'ils perçoivent ne sont pas suffisants compte tenu des coûts qu'ils doivent supporter, ou bien que les coûts qu'ils supportent sont trop importants compte tenu de la perception des bénéfices qu'eux-mêmes et leurs enfants sont susceptibles de retirer de la fréquentation scolaire.

Il y a un facteur, inconnu au moment de l'entrée à l'école, et qui va progressivement s'affirmer en cours d'études; il concerne l'adaptation de l'enfant au contexte scolaire et la réussite dans ses études. Même si les parents ne sont pour une part pas totalement compétents pour juger de la réussite de l'enfant, les résultats scolaires (progression sans encombre, redoublement...) de celui-ci leur renvoi tout de même des signaux. Au Congo, les redoublements sont fréquents avec un taux global de 24 % pour le cycle primaire en moyenne ces deux dernières années. Pour ces enfants qui doivent redoubler, ceci a la double conséquence d'une part de faire prendre à l'enfant une année d'âge sans progresser dans sa scolarité et d'autre part, outre d'impliquer des coûts directs supplémentaires tant pour les parents que pour le gouvernement, de donner aux parents un signal négatif sur la capacité de l'enfant à tirer profit de l'enseignement auquel il est exposé. Sans équivoque, cela ne peut qu'inciter les parents à réviser à la baisse les bénéfices que leur enfant est susceptible de tirer de l'école.

Le second point est que lorsque l'enfant accède au CP1, il/elle est relativement jeune (en 2005, l'âge moyen à l'accès au CP1 est de 6,2 ans), âges où les coûts d'opportunité liés à sa présence scolaire sont encore relativement faibles. Par contre il est généralement observé que ces coûts d'opportunité sont croissants avec l'âge et avec le développement physique des enfants. Pour les filles, l'âge de la puberté (12-13 ans, qui correspond à l'âge moyen des élèves du CMI et du CM2 au Congo en 2005) constitue par ailleurs une période à laquelle la vigilance des parents s'exerce de façon toute particulière, notamment dans les segments les plus traditionnels de la société.

Ces deux éléments ensemble font que les coûts d'opportunité à envoyer un enfant à l'école sont globalement croissants avec l'âge et par conséquent avec le niveau scolaire. Cet argument milite pour faire en sorte que les enfants puissent entrer à l'école primaire dès l'âge de six ans.

Sur un plan théorique, on conçoit qu'une grande fréquence des redoublements puisse avoir une incidence négative sur la rétention des élèves. En l'absence de données à l'échelle du Congo qui permettraient de déterminer de façon quantitative quelle pourrait être l'incidence des 24 % de redoublement sur le taux de rétention (du moins pour cette partie de la rétention qui n'est pas déterminée par une offre locale défaillante), nous nous appuyons sur une analyse comparative internationale. Ainsi, un modèle économétrique international cherchant à rendre compte de la variabilité du taux de rétention dans les études primaires en fonction de la fréquence des redoublements (ainsi que du niveau de développement économique du pays, du coût unitaire des études et du taux d'accès au CPI)¹⁶ indique qu'en moyenne dans l'échantillon d'une cinquantaine de pays, un point de redoublement en plus est associé à une diminution du taux de rétention de 0,88 points. Si le pays réussissait à réduire le taux moyen de redoublement de 24 à 10 %¹⁷, le taux de rétention au primaire pourrait augmenter de 12 points en passant de 77 à 89 %, ce qui constituerait une avancée significative par rapport à la situation actuelle. Même dans ces conditions, la rétention serait encore relativement éloignée de 100 %. Il convient alors de progresser dans la recherche de causes additionnelles (et d'instruments additionnels pour la politique éducative nouvelle) du niveau insuffisant de la rétention scolaire au Congo.

Une analyse complémentaire, conduite à partir des données de l'enquête congolaise auprès des ménages, montre que le statut socioéconomique des ménages est un déterminant majeur de la rétention à l'école primaire. La rétention est légèrement meilleure en milieu urbain, elle est en moyenne égale à 66 % pour les enfants issus des deux quintiles les plus pauvres de la population, contre 96 % pour les enfants issus du quintile le plus riche (une augmentation de près de 50 %).

VI. Une mesure de l'efficacité globale dans l'usage des ressources publiques en éducation

Les résultats générés par le système éducatif congolais ont consommé des ressources, comme cela a été indiqué dans le chapitre 1. C'est en référence au volume des ressources mobilisées qu'on peut juger du degré d'efficacité dans la production des résultats enregistrés. L'efficacité est une notion relative. Le système est plus efficace qu'un autre s'il obtient de meilleurs résultats pour un même niveau de dépenses, ou bien s'il obtient les mêmes résultats qu'un autre en dépensant moins. La question de l'efficacité du système éducatif congolais est alors abordée ici de manière comparative i) en comparant la situation du Congo à celles des pays à faibles revenus d'Afrique et ii) en analysant le système éducatif congolais à plusieurs périodes du temps.

Les sections précédentes ont fait état des progrès quantitatifs accomplis depuis 2000 dans les scolarisations aux différents niveaux du système. Pour mettre en relation les ressources engagées et les résultats générés par le système éducatif national, il ne reste plus qu'à calculer un indicateur global de performance du système. Idéalement, cet indicateur devrait rendre compte des résultats quantitatifs et qualitatifs du système.¹⁸ Des résultats qualitatifs internationalement comparables ne sont, pour

l'instant pas, disponibles pour la plupart des pays (dont le Congo). Nous nous restreignons par conséquent à un indicateur synthétisant la performance quantitative globale du système : l'espérance de vie scolaire.

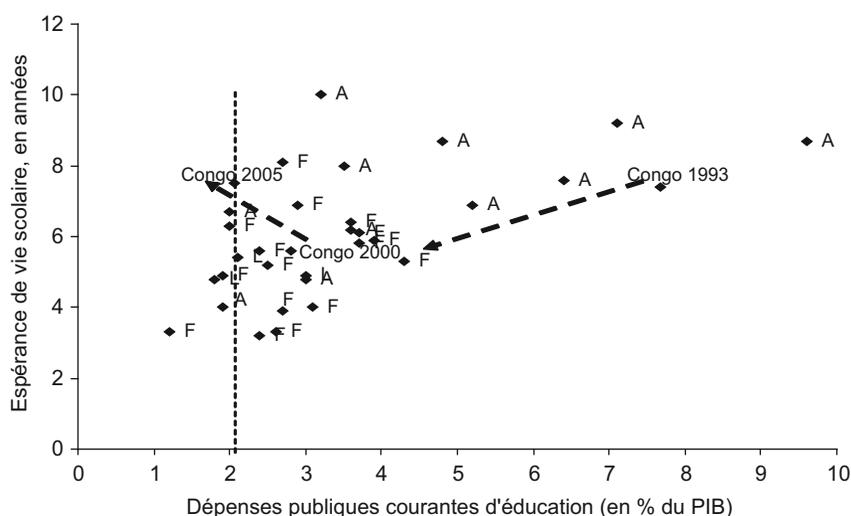
VI.1 La mesure de l'espérance de vie scolaire

Il est courant, pour autoriser les comparaisons internationales, de calculer un «taux moyen de scolarisation» aux différents niveaux d'études en ajustant les taux de scolarisation des taux de redoublements.¹⁹ En agrégeant ces taux moyens de scolarisation, du primaire à l'enseignement supérieur,²⁰ on obtient une estimation du nombre moyen d'années qu'un enfant est censé passer dans le système éducatif. Au Congo, cette espérance de vie scolaire est estimée à 7,5 années en 2005, un chiffre meilleur que celui des pays d'Afrique francophone (5,1 années) mais comparable à celui des pays anglophones (7,6 années). La performance quantitative du système éducatif congolais s'est nettement améliorée depuis 2000 (l'espérance de vie scolaire n'était que de 5,6 années) et a rejoint le niveau atteint il y a une dizaine d'années (7,4 années en 1993).

VI.2 Une mesure de l'efficacité quantitative de la dépense publique en éducation

La question de l'efficacité peut être abordée de façon assez directe dans la mesure où on dispose d'une part d'un indicateur de performance quantitative et d'autre part du volume des ressources mobilisées par le système (cf. chapitre 1). Ces informations sont visualisées dans le graphique II.8, pour l'ensemble des pays à faibles revenus d'Afrique dont les données sont disponibles. Ce graphique montre que le Congo,

Graphique II.8 : Dépenses publiques d'éducation et performance quantitative des Systèmes éducatifs, Pays africains à faibles revenus, 2003 ou proche



Source : Notre propre analyse, UNESCO-Breda/Pôle de Dakar, différents RESEN.

A. Pays d'Afrique anglophone

F. Pays d'Afrique francophone

L. Autre pays africain à faible revenu

comparativement aux pays qui consacrent à leur système éducatif sensiblement le même volume de ressources publiques (lecture verticale du graphique), a une meilleure performance quantitative et, par ailleurs, que l'efficacité quantitative de son système éducatif s'est nettement améliorée depuis 1993. A cette date, le système en référence au produit intérieur brut mobilisait trois fois plus de ressources qu'en 2005 (soit respectivement 7,7 et 2,1 % du PIB pour les dépenses courantes d'éducation) pour sensiblement la même performance quantitative qu'actuellement (espérance de vie scolaire à 7,5 années).

Le Congo est actuellement proche du niveau maximum d'efficacité quantitative globale (dans l'échantillon à disposition, seul l'Ouganda est plus efficace que le Congo), ce qui suggère que des ressources supplémentaires seront nécessaires à l'amélioration de la performance quantitative du système. Comme on le verra dans les prochains chapitres, il faudra veiller à une meilleure allocation des ressources (à de meilleurs arbitrages) et améliorer les pratiques gestionnaires afin que les ressources supplémentaires contribuent à la nécessaire amélioration de la performance qualitative du système (résultats d'apprentissages des élèves, efficacité des sortants du système sur le marché du travail).

Principaux enseignements du chapitre 2

Ce chapitre décrit la couverture scolaire et la structure des scolarisations par niveau et type d'enseignement ainsi que leur évolution au cours des deux dernières décennies. Il identifie ensuite certains facteurs à l'origine des problèmes de rétention des élèves en cours de cycle primaire et évalue, enfin, l'efficacité quantitative globale du système éducatif national.

1. Malgré la relative faiblesse des ressources publiques d'éducation (cf. chapitre 1), la couverture scolaire s'est beaucoup développée à tous les niveaux d'enseignement depuis la fin des années 1990. Ce résultat montre une certaine efficacité quantitative du système éducatif congolais dans la transformation des ressources publiques en scolarisation comparée à ce qui est observé dans les pays à faibles revenus d'Afrique subsaharienne.

2. Il apparaît qu'après un recul de la scolarisation à la fin des années 90, du fait des troubles qu'a connus le pays, le système éducatif congolais affiche en 2005 une performance quantitative meilleure qu'au début des années 90. De 1999 à 2005, les effectifs scolarisés ont été multipliés par 3,9 dans le préscolaire, par 2,2 dans le primaire, 2,1 au collège, 1,7 au lycée, et 2,3 dans le secondaire technique et la formation professionnelle. Ceux de l'enseignement supérieur ont évolué de façon irrégulière. Sur la même période, le taux brut de scolarisation est passé de 2 à 7 % au préscolaire, de 59 à 111 % au primaire, de 35 à 61 % au collège, de 13 à 19 % au lycée. Dans l'enseignement technique, le nombre d'élèves pour 100 000 habitants est passé de 677 à 1 341. Dans l'enseignement supérieur, on compte aujourd'hui environ 400 étudiants pour 100 000 habitants. Le développement du système tient aussi à l'expansion de l'offre privée à tous les niveaux d'enseignement, croissance qui témoigne cependant d'une défaillance de l'offre publique.

3. A chacun des niveaux d'études, notamment au primaire, la performance quantitative obtenue provient de l'effet conjugué d'une nette amélioration de l'accès et dans une moindre mesure de la rétention. L'accès en 1^{ère} année du primaire est en effet passé de 76 % en 1999 à 95 % en 2005 et la rétention, de 61 % en 1992 à 77 % en 2005. Par conséquent, dans les conditions de scolarisation actuelles, 23 % des élèves inscrits en 1^{ère} année n'atteindront pas la 6^{ème} année d'études. Les progrès obtenus dans l'accès et la rétention sont toutefois insuffisants puisqu'en 2005, le taux d'achèvement du primaire n'est que de 73 %.

4. La faiblesse de la rétention en cours de cycle primaire tient, en grande partie, aux effets néfastes des taux de redoublements élevés qui tendent à décourager la demande parentale, notamment celle des populations vulnérables. Une diminution de la proportion des redoublants de sa valeur actuelle (24 %) à 10 % ferait gagner 12 points supplémentaires sur la rétention qui passerait alors à 89 %. Des efforts ciblés selon le statut socio économique des élèves (notamment les pauvres) seront nécessaires pour améliorer davantage la rétention.

5. La gestion des flux d'élèves au sein du primaire, au collège et entre le primaire et le collège est problématique. Les sauts de classe sont légions au primaire, certains élèves validant moins de 6 années d'études, la rétention est mauvaise au collège, ce qui est d'autant dommageable que les taux de transition entre le primaire et le collège sont élevés, et parmi les plus élevés de la sous région. Des politiques éducatives appropriées pour une gestion maîtrisée des flux seront discutées dans le chapitre 5.

Notes

¹ La description ne concerne que le système formel. Le système non formel concerne l'alphabétisation et la re-scolarisation, qui consiste en un cycle de rattrapage et de remise à niveau des enfants et adolescents déscolarisés et analphabètes en vue de leur insertion au cycle formel.

² Rappelons ce qui a été souligné plus haut : dans la période actuelle, un peu plus de la moitié (56 %) des lycéens suivent une formation de type scientifique, c'est-à-dire dans une série C ou D.

³ Les élèves inscrits dans les écoles «conventionnées» qui reçoivent des enseignants payés par l'Etat ne représentent que 2 % des effectifs dans le privé en 2004-05.

⁴ Il a été observé, dans un échantillon de pays à faibles revenus d'Afrique francophone dont le Congo, que ceux dans lesquels la part du financement public dans le supérieur est la plus élevée semblent manquer de ressources publiques pour financer le cycle primaire à hauteur de la demande, ce qui s'ajuste par une privatisation à ce cycle (voir Brossard et Foko, 2006).

⁵ On obtient les mêmes chiffres pour les enfants qui fréquentent effectivement l'école primaire en 2005.

⁶ Un TBS ne peut être calculé puisque à ce niveau d'enseignement, les âges théoriques d'accès varient souvent beaucoup (le cycle recrute dans les centres de métiers, ce qui correspond aux classes de 6^{ème}-5^{ème} du collège; mais prépare aussi au Baccalauréat technique) et chevauchent sur ceux du collège et du lycée, voire du supérieur (comme c'est le cas des écoles de formation professionnelle).

⁷ Cette couverture est sous-estimée puisqu'elle ne tient pas compte des effectifs dans des établissements supérieurs privés. Voir la note de bas de page suivante.

⁸ La couverture de l'enseignement supérieur au Congo en 2004-05 est sous-estimée, du fait de la non prise en compte des statistiques de l'enseignement privé. Si on fait l'hypothèse basse que 8 % des étudiants sont scolarisés dans le privé (chiffre de l'année 2002), l'écart relatif entre la couverture du supérieur au Congo et la moyenne des pays francophones passe de 19 % (dans le tableau II.8, soit 353 / 297 -1) à 29 %. Si 19 % des étudiants sont scolarisés dans le privé (comme le suggère les données ECOM de 2005), cet écart passe à 47 %.

⁹ Le taux d'accès à une année d'étude donnée (par exemple le CP1) se calcule comme le rapport des nouveaux entrants (les non redoublants) à la population d'âge théorique d'admission (les enfants de 6 ans dans le pays).

¹⁰ Cela peut aider à comprendre pourquoi les redoublements sont les plus élevés au CE1 (cf. chapitre 4).

¹¹ On devrait aussi considérer les nouveaux entrants au CP1 en 1998-99, pour tenir compte de la fréquence des redoublements dans le pays; mais cette information n'est pas disponible.

¹² Elle consiste (i) à estimer le taux de transition entre chacune des classes successives du primaire sur les deux dernières années scolaires et (ii) à assembler ces taux de manière multiplicative pour obtenir la valeur du taux de rétention qu'on peut attendre au bout des cinq années à venir. Le taux de transition entre la classe j-1 et la classe suivante j se calcule en rapportant les nouveaux entrants en classe j au cours de l'année scolaire en cours aux nouveaux entrants en classe j-1 l'année précédente.

¹³ Il est anticipé que le nombre des jeunes qui atteindraient la fin du primaire serait de l'ordre de 115 000 en 2015 si le Congo atteint l'objectif du millénaire d'achèvement universel du primaire à cette date.

¹⁴ Une école incomplète peu devenir continue en créant régulièrement de nouveaux grades pour suivre ses élèves et/ou recruter les élèves en année alternée ou regrouper ses élèves en classes multigrades.

¹⁵ En effet, il n'est pas juste de considérer qu'une école qui n'offre pas toutes les classes du cycle au cours d'une année scolaire donnée n'assure pas la continuité éducative à ses élèves. Il faudrait

l'observer sur deux années consécutives et vérifier si elle «abandonné» certains de ses élèves à un niveau donné, puisqu'elle ne leur offrait pas la possibilité de continuité en classe supérieure l'année d'après.

¹⁶ Sur un échantillon de 57 pays à faibles revenus, en contrôlant le taux d'accès au CP1 (TBA), le PIB/tête exprimé en dollars constants de 1993 et le coût unitaire public du primaire en multiple du PIB/tête (CU), la relation entre le taux de rétention au primaire (Rét) et le pourcentage de redoublants au primaire (Red) s'écrit : $Rét = 38,3 + 0,05 \times TBA - 0,88 \times Red + 5,53 \times \ln(\text{PIB/tête}) + 41,8 \times CU$; les coefficients du pourcentage de redoublants et du Ln (PIB/tête) étant significatifs aux seuils conventionnels de 1 et 5 %.

¹⁷ Le chiffre de 10% de redoublants correspond à la valeur référence du cadre indicatif de l'initiative EPT Procédure Accélérée (Fast-Track en anglais). Cette valeur correspond à la moyenne observée dans les pays ayant été les plus performants pour atteindre ou se rapprocher de la scolarisation primaire universelle.

¹⁸ Voir par exemple Michaelowa, K., 2000, «Nouvelles approches aux indicateurs éducatifs : Les indicateurs *traditionnels* de quantité et le défi de la qualité».

¹⁹ Ce taux moyen de scolarisation se calcule, pour un cycle d'étude donné, en rapportant les non-redoublants du cycle à la population du groupe d'âge du cycle.

²⁰ Ces taux étant pondérés par la durée théorique des cycles correspondants.

Les aspects financiers

Introduction

Dans ce chapitre, nous examinons les ressources mobilisées pour le système éducatif, leur distribution par niveau ou type d'éducation d'une part, par nature d'autre part. L'Etat étant le principal financeur de l'éducation, l'analyse sera axée sur le financement public mais, dans la limite de la disponibilité des informations, sera aussi étendue à l'évaluation des montants des ressources extrabudgétaires consacrées à l'éducation, par exemple les dépenses des familles ou des partenaires techniques et financiers extérieurs. Une analyse globale des évolutions sur les dernières années sera proposée et une analyse détaillée sera conduite pour l'année 2005.

Des estimations de coûts unitaires seront proposées par la suite ainsi que des analyses des facteurs qui structurent leurs variations. Une attention particulière sera donnée d'une part à l'analyse du niveau de salaire des personnels et d'autre part aux coûts unitaires de construction des salles de classe dans la mesure où ces deux éléments sont centraux pour la détermination respective des budgets de fonctionnement et d'investissement du secteur. Par ailleurs, dans la mesure où les données le permettront, les informations obtenues sur les divers aspects seront placées dans une double perspective, temporelle pour examiner les évolutions, et comparative internationale pour situer les choix faits dans le pays par référence à ceux observés pour des pays comparables.

I. Aspects structurels et évolution globale au cours de la période 2001-2005

I.1 Les dépenses budgétaires nationales

Dans cette section, nous examinons en premier lieu les ressources budgétaires appropriées par le secteur de l'éducation ainsi que leur évolution depuis 2001. Le tableau III.1, ci-après, présente les montants exécutés aux titres des trois ministères en charge *actuellement* du secteur de l'éducation sur les années 2001, 2003 et 2005¹. Compte tenu de l'évolution de la structure institutionnelle, passant de deux ministères en 2000² à cinq en 2005, un traitement préalable a été opéré. Les dépenses imputables au Ministère du redéploiement de la jeunesse et des sports (MRJS), créé en 2002, ont ainsi été estimées et déduites des dépenses 2001 du Ministère de l'enseignement technique et professionnel pour l'année 2001; une estimation de même nature a été faite pour le Ministère de la recherche scientifique (MRS), créé en 2004, dont les dépenses ont été déduites de celles de l'enseignement supérieur pour 2001 et 2003.

Tableau III.1 : Evolution des dépenses courantes des ministères en charge de l'enseignement

	Millions Fcfa			En %		
	2001	2003	2005	2001	2003	2005
MEPSA	38 123	36 732	42 307	66,3	64,7	64,2
<i>Dont</i>						
Personnel	35 468	34 368	32 271	93,0 %	93,6 %	76,3 %
Matériels	1 876	1 766	7 201	4,9 %	4,8 %	17,0 %
Transferts	779	598	2 835	2,0 %	1,6 %	6,7 %
METP	3 838	4 056	6 612	6,7	7,1	10,0
<i>Dont</i>						
Personnel	2 639	2 776	3 392	68,8 %	68,4 %	51,3 %
Matériels	766	904	2 022	20,0 %	22,3 %	30,6 %
Transferts	433	376	1 198	11,3 %	9,3 %	18,1 %
MES	15 532	15 975	16 970	27,0	28,1	25,8%
<i>Dont</i>						
Personnel	215	489	411	1,4 %	3,1 %	2,4 %
Matériels	167	172	437	1,1 %	1,1 %	2,6 %
Transferts	15 150	15 314	16 122	97,5 %	95,9 %	95,0 %
Total	57 493	56 763	65 889	100,0	100,0	100,0

Source : Ministère de l'Economie des Finances et du Budget, DAF des ministères en charge de l'éducation

Une première observation est que les dépenses courantes ont fortement augmenté entre 2003 et 2005 (+ 9 125 millions de Fcfa par rapport à 2003), après une légère diminution sur la période post conflit. Cette récente tendance est imputable à une augmentation considérable des dépenses de matériel et de transferts sur l'ensemble du secteur : le MEPSA a ainsi bénéficié de 5 435 millions de plus en 2005 par rapport à 2003 (soit une augmentation de 308 %), le METP de 1 118 millions (123 % en plus) et le MES de 265 millions (+158 %). Au titre des dépenses de transferts, les augmentations sont tout aussi importantes : + 374 % pour le MEPSA, + 319 % pour le METP. L'évolution est plus modeste au niveau de l'enseignement supérieur.

Pour l'ensemble du secteur, les dépenses de personnel ont montré une évolution moins notable, observant même un recul de deux milliards au titre du MEPSA.

La conséquence première de ces tendances récentes est un recul du poids de l'enseignement général dans l'ensemble des dépenses courantes (de 66,3 % en 2001, on est passé à 64,2 % en 2005) et une augmentation de l'enseignement technique (de 6,7 % en 2001 à 10 % en 2005). Une autre conséquence est que les dépenses courantes sont, en 2005, beaucoup moins chargées en dépenses de personnel qu'en 2001, qui affichent un recul de 17 points de pourcentage pour l'enseignement technique et l'enseignement général.

A ce niveau, il n'a pas été possible d'identifier l'évolution des dépenses courantes propres à chaque niveau d'enseignement couvert par le MEPSA. Cette estimation a toutefois pu être réalisée sur l'année 2005 (cf. section II de ce chapitre).

1.2 Les dépenses des ménages pour l'éducation de leurs enfants

Dans tout système d'éducation, les familles contribuent financièrement pour assurer la scolarisation de leurs enfants. D'un pays à l'autre, le volume de ces contributions

familiales peut être plus ou moins important selon l'organisation même des études. Ainsi, dans les systèmes totalement publics, les familles contribuent tout de même souvent pour des associations de parents d'élèves, des assurances ou des transports scolaires; s'ajoutent parfois à cela l'acquisition de manuels scolaires et de petits matériels ou de cours privés en dehors du temps scolaire. Par ailleurs, plus importants sont les effectifs scolarisés dans les établissements privés (s'ils ne sont pas en totalité subventionnés par l'Etat) plus grandes sont les contributions familiales pour la scolarisation. Enfin, l'existence d'écoles communautaires, dans lesquelles tout ou partie des enseignants sont financés directement par les familles, ne peut qu'alourdir le volume des contributions privées au financement des services éducatifs.

Dans le cas particulier du Congo, deux sources d'informations ont pu être mobilisées pour aborder cet aspect du financement de l'éducation sur l'année 2005 : les données de l'enquête scolaire 2005 du MEPSA, dont un volet traitait du financement des associations de parents d'élèves et les données de l'enquête congolaise auprès des ménages (ECOM) réalisée en 2005³.

Le volet APE de l'enquête scolaire

Cette enquête assortie d'un taux de réponse de 34 %, a montré que 45 % des élèves inscrits dans l'enseignement général (primaire, collège, lycée) ont des parents qui cotisent à une association de parents d'élèves. Le montant collecté par les APE sur l'échantillon répondant est estimé à 287,3 millions de Fcfa : 65 % au titre du primaire, 25 % au titre du collège, et 10 % au titre du lycée. Les dépenses couvertes par ces cotisations sont essentiellement des dépenses directement engagées au niveau des établissements (fonctionnement et investissement). Une part non négligeable de ce financement (12 %) est toutefois transférée aux directions départementales et aux inspections.

Les données l'enquête congolaise auprès des ménages (ECOM)

Dans cette enquête, nous disposons pour chaque ménage de la dépense totale d'éducation (DE), ainsi que du nombre d'enfants (N_i) scolarisés à chaque niveau i ($i=1$ pour le préscolaire, 2 pour le primaire, 3, pour le collège, 4 pour le lycée, 5 pour l'enseignement technique et 6 pour l'enseignement supérieur). Pour chaque ménage on a donc une relation du type :

$$DE=C_1 \times N_1 + C_2 \times N_2 + C_3 \times N_3 + C_4 \times N_4 + C_5 \times N_5 + C_6 \times N_6$$

C_i est la dépense moyenne annuelle supportée par les ménages pour la scolarisation d'un enfant au niveau i . L'estimation économétrique de la dépense totale en fonction du nombre des enfants scolarisés à chacun des niveaux d'enseignement permet d'estimer les coefficients C_i . Ces coûts moyens pour chaque niveau d'enseignement sont reportés dans le tableau III.2. Sur la base des coûts unitaires pour les familles, on peut alors faire une estimation de la dépense agrégée d'éducation supportée par les familles, compte tenu de l'information disponible sur les effectifs scolarisés en 2005.

Tableau III.2 : Estimation des dépenses d'éducation des familles pour l'année 2005

	Nombre d'élèves 2005 (statistiques scolaires)	Dépenses des familles	
		Par élève (Ci) (Fcfa)	Agrégées (millions Fcfa)
Préscolaire	23 320	85 025	1 983
Primaire	611 679	6 946	4 249
Secondaire	223 770	28 567	6 392
Collège	190 193	28 558	5 432
Lycée	33 577	28 610	961
Secondaire Technique	43 539	45 085	1 963
Supérieur	11 710	71 359	836
Total	914 018		15 423

Source : estimations à partir des données ECOM 2005 et des statistiques scolaires 2004/05

La dépense totale supportée par les familles en 2005 est ainsi estimée à 15,4 milliards de Fcfa, celle-ci étant principalement constituée de frais d'écologie et financement de cours particuliers. Si l'on rajoute à ce montant les 65,9 milliards du budget de l'Etat, on arrive à un total de dépenses courantes d'éducation de 80,1 milliards, les ménages en supportant directement 19 %. La dépense moyenne par élève apparaît croissante avec le niveau d'enseignement. Le cas du préscolaire est particulier (85 000 Fcfa) mais il ne faut pas oublier que l'essentiel de l'offre est privée.

Les chiffres présentés dans le tableau III.2 correspondent à des dépenses par élève et par niveau d'éducation qui sont une moyenne de ce que dépensent toutes les familles ayant des enfants scolarisés à chacun des niveaux d'éducation concernés. Chacun des chiffres est donc assorti d'une variabilité qui peut dépendre d'une part du statut de l'établissement fréquenté (public ou privé) et d'autre part des caractéristiques sociales des élèves (les ruraux dépensent peut-être moins que les urbains pour un même niveau d'études, ou bien les familles riches dépensent-elles davantage que les familles pauvres ?).

L'analyse consiste à intégrer à la modélisation ces facteurs explicatifs au-delà du seul nombre d'enfants scolarisés par niveau. Les résultats sont présentés dans le tableau III.3.

La première observation est, sans surprise que les dépenses à la charge des familles sont sensiblement plus élevées lorsque l'enfant est scolarisé dans un établissement privé que dans un établissement public. Dans le public, les dépenses sont relativement modestes dans le primaire (2 100 Fcfa) pour augmenter ensuite à 10 000 Fcfa au collège et se stabiliser autour de 15 000 Fcfa dans second cycle général, l'enseignement technique et l'enseignement supérieur. Dans le privé, les dépenses des familles sont estimées à près de 32 000 Fcfa dans le primaire (15 fois plus que dans le public) pour augmenter ensuite autour de 80 000 Fcfa dans le secondaire⁴ (soit entre 5 et 8 fois plus élevées que dans le public) et atteindre près de 140 000 Fcfa dans le supérieur.

Tableau III.3 : Dépense moyenne par élève (Fcfa), selon le niveau d'études et certains critères socioéconomiques, 2005

	Précolaire	Primaire	Collège	Lycée	Enseignement technique	Enseignement Supérieur
Dépense moyenne	85 025	6 946	28 558	28 610	45 085	71 359
Type d'établissement						
Public	—	2 109	10 046	14 936	16 482	15 389
Privé	85 025	31 885	81 440	67 389	81 365	138 982
Localisation géographique						
Urbain	85 025	13 161	33 929	28 610	41 385	71 359
Rural	—	3 577	8 176	—	13 807	—
Niveau de revenu						
40 % les plus pauvres	—	3 325	7 000	9 952		48 961
40 % intermédiaires	51 250	8 190	20 258	17 639	45 085	37 526
20 % + riches	99 833	28 301	48 139	31 212		88 111

Source : estimations à partir des données ECOM 2005.

Concernant les variables sociales, les urbains dépensent sensiblement plus que les ruraux, mais ceci tient au fait d'une part que le recours à l'enseignement privé (plus coûteux) est beaucoup plus fréquent en milieu urbain qu'en milieu rural, et d'autre part au fait que l'essentiel des familles aisées (qui dépensent aussi davantage) est localisé en ville. En effet, les données de l'enquête montrent clairement que, quel que soit le niveau éducatif, les familles appartenant au quintile le plus riche dépensent significativement plus que celles appartenant aux deux quintiles intermédiaires et surtout beaucoup plus que les familles appartenant aux deux quintiles les plus pauvres de la population (par exemple au collège, 7 000 Fcfa pour les deux quintiles les plus pauvres, 20 000 Fcfa pour les deux quintiles intermédiaires et 48 000 Fcfa pour le quintile le plus riche). Cette situation tient certes pour une part au fait que plus les familles sont riches, plus elles ont tendance à avoir recours à l'enseignement privé (pour lequel elles peuvent acquitter les droits), mais aussi au fait que pour un même type d'établissement, elles dépensent aussi davantage que les autres familles (matériels, cours particuliers, ..).

II. Examen détaillé des dépenses publiques de fonctionnement pour l'année 2005

L'analyse proposée dans cette section cible l'année 2005, année la plus récente disponible en termes d'information budgétaire. Cette section a pour ambition de distinguer les différentes catégories de dépenses (dépenses salariales, administratives, pédagogiques, sociales) par niveau d'enseignement et se propose donc dans un premier temps de réaliser un zoom sur les dépenses de personnel, par niveau et fonction (enseignant / non enseignant). Les autres dépenses sont abordées par la suite selon leur nature (administrative, pédagogique et sociale). Il est à noter toutefois que la structure même de la comptabilisation des dépenses dites de transfert ne permet pas de distinguer les dépenses pour les établissements, de celles effectuées au niveau des administrations déconcentrées (inspections et directions départementales). C'est pour cette raison que nous ne distinguons pas ici les dépenses hors salaires engagées dans

les établissements de celles effectuées au niveau des administrations centrales et déconcentrées.

II.1 Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnels constituent la partie la plus importante des dépenses courantes d'éducation. Il est donc primordial de les estimer de la façon la plus juste possible et, pour ce faire, la détermination des effectifs de personnel est une étape clé du processus. Afin d'évaluer le nombre de personnels travaillant pour l'éducation et émergeant au budget de l'Etat en 2005, plusieurs sources de données ont pu être mobilisées : données de la solde, données des DEPS et données des DRH. Pour ce qui est de l'enseignement supérieur, le nombre d'enseignants et le personnel de l'Université Marien Ngouabi sont fournis sans équivoque par la DEP et le rectorat. Au cas particulier du MEPSA, les estimations faites sur la base des trois sources précédentes peuvent être comparées aux résultats du recensement des personnels mené en 2006.

Les données de la direction de la solde du MEFB permettent d'appréhender le nombre de fonctionnaires et contractuels mais présentent l'inconvénient majeur de suivre la nomenclature ancienne des deux ministères initiaux (MEPSS et METP). Cette nomenclature n'a pas été révisée pour correspondre à la nomenclature actuelle des trois ministères en charge du secteur de l'enseignement. Ainsi, si la majeure partie des personnels payés au titre du MEPSS (article 61) est censé travailler pour le MEPSA (article 61 également), certains travaillent en fait pour des directions qui dépendent aujourd'hui du MES⁵ (article 62) ou du METP (article 68). Un travail de réaffectation des personnels a donc été mené afin d'obtenir la situation la plus plausible concernant les personnels émergeant au budget de l'Etat. Le résultat de cette estimation est présenté dans le tableau III.4.

Tableau III.4 : Personnels fonctionnaires et contractuels travaillant pour l'éducation selon le MEFB

Catégorie	Effectif initial	Effectif consolidé
Personnel travaillant pour le MEPSA	22 586	21 425
Personnel travaillant pour le METP	2 058	3 114
Dont		
Personnel travaillant pour le METP et référencés à la solde au METP (article 68)		2 058
Personnel travaillant pour le METP et référencés à la solde au MEPSS (article 61)		1 056
Personnel administratifs travaillant au MES et référencé à la solde au MEPSS (article 61)		105
Total	24 644	24 644

Source : calcul des auteurs à partir des données de la direction de la solde du MEFB

Les données des DEPS et DRH concernant le MEPSA et METP sont quant à elle complémentaires. En effet, les données issues de la direction des études et de la planification scolaire donnent une situation précise de l'ensemble des personnels enseignants et administratifs en service dans les établissements scolaires qu'ils soient fonctionnaires, contractuels, volontaires ou bénévoles. En revanche aucune information

n'est disponible sur les personnels travaillant dans les services centraux et déconcentrés de l'administration scolaire. Cette information est par contre disponible au niveau des DRH qui, si elles présentent une situation moins exacte de la situation des personnels selon qu'ils soient « craie en main » ou non, fournissent une information plus exhaustive sur l'effectif d'ensemble. Les données issues des DRH et DEPS se sont avérées cohérentes entre elles.

La comparaison des effectifs consolidés (1) sur la base des données de la solde, et (2) sur la base des données DRH/DEP pour ce qui est du MEPSA et du METP est présentée dans le tableau suivant. Au titre du MEPSA, la dernière colonne renseigne les résultats du recensement des personnels fonctionnaires et contractuels. Notons qu'en 2005, les volontaires ne sont pas pris en compte dans les données de la solde, en revanche après leur intégration à la fonction publique, ils sont comptabilisés dans les effectifs de personnels du recensement de 2006.

Tableau III.5 : Personnels MEPSA et METP 2005 selon les différentes sources

Catégorie	Solde et transfert pour volontaires (1)	DRH/DEPS (2)	Solde - DRH/DEPS (1) - (2)	Recensement 2006
MEPSA	22 872	16 933	5 939	16 845
Fonctionnaire et contractuels	21 425	15 486	5 939	16 845
Volontaires	1 447*	1 447	—	
METP	3 826	3 507	319	
Fonctionnaire et contractuels	3 114	2795	319	
Volontaires	712*	712	—	

Sources : calculs des auteurs à partir des données de la solde, du budget et DRH/DEPS, recensement DRH MEPSA 2006.

* équivalent en effectifs des dépenses de transfert réalisées pour le paiement des volontaires en 2005

La différence entre les données, selon qu'elles proviennent de la solde ou des DRH/DEP est importante : 6 258 agents (5 939 pour le MEPSA et 319 pour le METP) sont comptabilisées à la solde comme personnels de l'éducation, alors qu'on ne les retrouve pas dans les fichiers DRH/DEPS.

Plusieurs analyses anticipaient déjà l'existence de cette différence, mais ce tableau récapitulatif donne pour la première fois une idée plus précise de son ampleur. Le recensement de l'ensemble des personnels du MEPSA, décidé en 2006, cherchait justement à déterminer de façon définitive le nombre exact de personnels affectés et travaillant effectivement pour ce ministère. La dernière colonne du tableau donne le nombre de personnels du MEPSA selon ce recensement. Ainsi, en 2006, il y aurait en tout 16 845 agents (hors bénévoles) pour le MEPSA. On constate que l'écart entre ce dernier résultat et le nombre de personnel consolidé d'après les données DRH/DEPS en 2005 est négligeable ($16\,933 - 16\,845 = 88$) et peut être attribué soit à des erreurs mineures d'estimation, soit à une faible évolution au niveau des effectifs de fonctionnaires et contractuels d'un côté et/ou des volontaires qui ont été intégrés de l'autre côté. Cela dit, les résultats du recensement valident les effectifs estimés d'après la source DRH/DEP. Ces derniers serviront donc de base aux analyses détaillées qui suivent.

Les données de la solde ont permis d'estimer les coûts salariaux pour l'ensemble des personnels fonctionnaires et contractuels travaillant pour d'éducation. Cela dit, des ajustements ont dû être effectués. Par exemple, la cohérence interne entre les différentes sources suggère plutôt une valeur de 4,8 milliards de FCFA pour l'enveloppe payée aux personnels fonctionnaires et contractuels du METP (au lieu de 3 milliards) et 187 millions de Fcfa pour l'enveloppe payée aux personnels non enseignants des services centraux de l'enseignement supérieur (au lieu des 480 millions). Le tableau III.6 donne les masses salariales correspondantes aux effectifs attribuables à chaque ministère, y compris le personnel ne travaillant pas effectivement pour le secteur (donné par le tableau III.5 dans le cas du MEPSA). Nous verrons plus loin (tableau III.8) que la masse salariale effective diffère considérablement du montant payé par la solde, du fait des 6 258 agents que l'on ne retrouve pas dans le système.

Tableau III.6 : Effectifs et masses salariales des personnels par ministère - données de la solde corrigées, année 2005

	Effectifs selon les données soldes	Masses salariales En millions de CFA
MEPSA	21 425	30 576,4
METP	3 114	4 860,9
MES	105	187,4
Total	24 644	35 624,6

Source : Données de la solde du MEFB, année 2005.

A la différence du tableau III.6, le tableau III.7 considère uniquement les personnels effectivement en poste, travaillant pour les trois ministères. Ce tableau intègre également les coûts des personnels payés sur des dépenses de transfert comme les volontaires ou encore les personnels de l'université Marien Ngouabi.

La distinction des personnels enseignants (à la craie) et non enseignants est issue du croisement entre la fonction et l'affectation. Sur les 15 045 personnes en service dans les établissements publics congolais, on constate que 34,9 % d'entre elles [5 256 / (9 789 + 5 256)] sont employées à des fonctions autres que celle d'enseignement. La part des personnels non enseignants dans l'ensemble du système se révèle importante (54,8 %), 5 256 agents travaillant dans les établissements et 6 636 dans les services d'appui. Ces chiffres varient d'un niveau d'étude à un autre. La proportion des non enseignants dans les établissements est maximale au préscolaire (55 %); elle demeure élevée dans le primaire (26 %) et surtout au niveau de l'enseignement secondaire (40,6 % au collège et 38 % au lycée). Si l'on considère l'ensemble des personnels du système, la proportion de non enseignants atteint 53,5 % au primaire, 58,8 % au collège e 55,6 % au lycée. Elle culmine à 75 % au préscolaire. Concernant l'enseignement technique ce même ratio oscille entre 47 % dans le 1^{er} cycle de l'enseignement technique et 56,8 % dans les écoles de formation professionnelle.

Tableau III.7 : Effectifs des personnels travaillant pour l'éducation, et dépenses salariales correspondantes (millions de Fcfa), année 2005

	Personnel enseignant	Personnel non Enseignant			Masses salariales			
		Etablis- sements	Services	Total	Enseignants	Non Enseignants Etablissements	Non Enseignants Services	Total
Pré-scolaire	243	298	435	976	254	348	588	1191
Fonctionnaires et contractuels	240	298	432	970	252	348	587	1187
Volontaires	3	0	2	5	2	0	2	3
Primaire	4 030	1 417	3 229	8 676	4 682	1 871	4 260	10 813
Fonctionnaires et contractuels	3 211	1 374	3 193	7 778	4 199	1 845	4 237	10 281
Volontaires	819	43	36	898	484	25	23	532
Collège	1 732	1 183	1 293	4 208	2 595	1 755	1 868	6 218
Fonctionnaires et contractuels	1 463	1 158	1 268	3 889	2 357	1 733	1 845	5 935
Volontaires	269	25	25	319	238	22	23	283
Lycée	1 364	837	872	3 073	2 373	1 334	1 227	4 935
Fonctionnaires et contractuels	1 164	821	864	2 849	2 161	1 317	1 219	4 697
Volontaires	200	16	8	224	213	17	8	238
1 ^{er} cycle enseignement technique	883	496	310	1 689	1 016	445	666	2 127
Fonctionnaires et contractuels	470	496	310	1 276	759	445	666	1 870
Volontaires	413	0	0	413	257	0	0	257
2 ^{ème} cycle enseignement technique	662	295	258	1 215	824	390	553	1 767
Fonctionnaires et contractuels	409	295	258	961	666	390	553	1 609
Volontaires	254	0	0	254	158	0	0	158
Ecoles de formation professionnelle	174	147	82	404	252	135	177	564
Fonctionnaires et contractuels	139	147	82	369	231	135	177	542
Volontaires	35	0	0	35	22	0	0	22
Ecoles de formation d'instituteurs	100	47	52	199	156	88	111	355
Fonctionnaires et contractuels	90	47	52	189	149	88	111	348
Volontaires	10	0	0	10	6	0	0	6
Enseignement supérieur	600	536	105	1 241	6 358	3 359	187	9 904
TOTAL	9 789	5 256	6 636	21 681	18 511	9 725	9 638	37 873
Dont MEPSA	7 369	3 735	5 829	16 933	9 905	5 308	7 943	23 157
Fonctionnaires et contractuels	6 078	3 651	5 757	15 486	8 969	5 244	7 888	22 101
Volontaires	1 291	84	72	1 447	937	65	55	1 056
Dont METP	1 820	985	702	3 507	2 248	1 058	1 507	4 813
Fonctionnaires et contractuels	1 108	985	702	2 795	1 804	1 058	1 507	4 369
Volontaires	712	0	0	712	444	0	0	444
Dont MES	600	536	105	1 241	6 358	3 359	187	9 904

Sources : estimation à partir des données des DRH et DEP des trois ministères, de la direction de la solde du MEFB, du rectorat de l'université Marien Nguabi

Pour ce qui est de l'enseignement général, il est possible de comparer la situation du Congo à celle d'un certain nombre de pays africains (Cameroun, Madagascar, Mauritanie, Niger, Tchad et Togo) pour lesquels ces informations sont disponibles.

- Au niveau primaire, et pour ces six pays comparateurs, on peut tout d'abord noter l'existence d'une très forte variance de la proportion des personnels non enseignants au sein des personnels employés à ce niveau dans les établissements ou les services d'appui (cette proportion varie de 7 à 32 %); la

valeur moyenne de cet indicateur est de 15,3 %. Le Congo avec 53,5 % se situe bien au delà du maximum observé.

- Au niveau du secondaire la valeur moyenne de la proportion des non enseignants au sein des personnels totaux employés à ces niveaux d'études dans les six pays comparateurs est de 31,3 %. Le Congo avec respectivement 58,8 % au collège et 55,6 % au lycée se situe clairement bien au dessus de cette moyenne de référence.

En ce qui concerne le MEPSA, ces chiffres devraient être envisagés en considérant i) qu'une partie non négligeable des personnels non enseignants (de fonction) est enseignante de formation et ii) qu'au delà des enseignants émargeant au budget de l'Etat (fonctionnaires, contractuels et volontaires) la plupart des établissements font appel à des personnels «bénévoles» pour assurer une partie des enseignements, personnels dont la prise en charge relève des communautés. C'est ainsi qu'au niveau de l'enseignement primaire, les statistiques de la DEPS permettent d'estimer en 2005 à 1 808 le nombre d'enseignants bénévoles se rajoutant aux 4 030 enseignants payés par l'Etat, soit 31 % du personnel enseignant actif.

On note par ailleurs que 156 volontaires de l'enseignement n'assurent pas des fonctions d'enseignement soit près de 11 % de l'effectif total de cette catégorie de personnel. On les retrouve aussi bien au sein des établissements que des services de l'administration centrale ou déconcentrée.

Le Tableau III.7 fait état d'un total de 18 386 fonctionnaires et contractuels, qui représentent une masse salariale effective de 26,7 milliards de Fcfa en 2005. Ces chiffres diffèrent considérablement de ceux issus de la solde (cf. tableau III.6) : les 6 258 agents qui, bien que n'étant pas localisés au sein du système, émargent à la solde, représentent une masse salariale effective de 8 968 millions de Fcfa, soit 25,6 % de la solde 2005 au titre de l'éducation, 8 475 millions pour l'enseignement général et 490 millions pour l'enseignement technique et professionnel.

Tableau III.8 : Dépenses salariales des personnels fonctionnaires et contractuels en 2005

	Effectifs des personnels			Masses salariales (en millions de Fcfa)		
	Enseignants	Non enseignants	Ensemble	Enseignants	Non enseignants	Ensemble
Ensemble personnels fonctionnaires ou contractuels travaillant pour l'éducation	7 186	11 200	18 386	10 773	15 884	26 657
Ensemble des personnels payés par la solde au titre de l'éducation			24 644			35 625
Différence solde et DRH – DEP			6 258			8 968

Source : estimations à partir des données de la direction de la solde du MEFB, de la DRH et de la DEP des MEPSA et METP.

Pour finir notre propos concernant les personnels, la prise en compte de l'ensemble des personnels émargeant au budget de l'Etat⁶ (y compris, les personnels payés au titre des dépenses de transfert, comme les volontaires de l'enseignement ou encore les enseignants et vacataires de l'université), nous donne une masse salariale globale de 38,4 milliard de Fcfa, dont un peu plus de la moitié est destinée à la rémunération des

personnels non enseignants. Le détail par niveau et fonction (enseignant / non enseignant) est reporté dans le tableau III.7.

Tableau III.9 : Masse salariale de l'ensemble des personnels, selon le niveau et la fonction, 2005

	Masse salariale enseignants		Masse salariale non enseignants	
	Personnel Solde	Autres	Personnel Solde	Autres
Préscolaire	252,5	1,8	934,9	1,6
Primaire	4 198,5	483,8	6 082,9	48,0
Collège	2 356,8	238,4	3 578,0	44,7
Lycée	2 160,8	212,7	2 536,2	25,1
1 ^{er} cycle enseignement technique	758,7	257,4	1 111,0	0,0
2 ^{ème} cycle enseignement technique	665,5	158,2	943,3	0,0
Ecoles de formation professionnelle	230,5	21,8	311,6	0,0
Ecoles nationales d'instituteurs	149,3	6,5	199,1	0,0
Enseignement supérieur	0,0	6 907,4	187,4	3 358,6
Total	10 772,7	8 288,0	15 884,3	3 477,9

Source : estimation à partir des données de la solde, du budget exécuté, des DAF et DEP des trois Ministères et du rectorat de l'Université

Note : Les dépenses salariales des personnes travaillant dans les administrations centrales et déconcentrées ont été réaffectées par niveau d'enseignement.

II.2 Les dépenses de fonctionnement par niveau éducatif

Le tableau III.10 synthétise l'ensemble des dépenses courantes exécutées en 2005 au titre de l'éducation. Les estimations des masses salariales ne tiennent pas compte ici des 8 968 millions de Fcfa correspondant au traitement des 6 258 personnels fonctionnaires et contractuels qu'il n'a pas été possible de localiser au sein du système éducatif congolais.

Concernant tout d'abord la répartition intra sectorielle, on constate que seulement 25,8 % des dépenses courantes de l'année 2005 concernent l'enseignement primaire. Le secondaire représente 28,2 % (15,4 % pour le collège et 12,8 % pour le lycée) et le supérieur un total de 29,8 %. La part de l'enseignement technique (tous niveaux confondus⁷) est de 13,4 % des dépenses courantes du secteur pour l'année 2005. L'estimation obtenue concernant le primaire est en premier différente du chiffre plus souvent cité de 39 %⁸. Cela provient du gap de 8 978 millions Fcfa existant entre les données de la solde et les données consolidées DRH-DEP (cf. tableau III.6), non retranché dans les statistiques internationales contrairement à l'estimation actuelle. Par ailleurs, si l'on s'en réfère aux données de comparaison internationale, le Congo apparaît être un des pays présentant une allocation relative en faveur du primaire extrêmement faible au sein de toute la région Afrique (le chiffre de référence retenu dans le cadre indicatif de l'initiative Fast-Track est de 50 %). Pour ce qui est du secondaire, le pays se situe légèrement en dessous de la moyenne régionale (33 %). L'enseignement supérieur se situe en revanche bien au-delà de la moyenne régionale qui est de 21 %.

Tableau III.10 : Les dépenses publiques de fonctionnement par niveau d'enseignement, 2005

	Masses salariales						Autres dépenses courantes				Dépenses Courantes Totales	Répartition sectorielle
	Enseignants	Non Enseignant		Total	Adm.	Pedago.	Sociales	Total				
		Etab.	Services									
		Total										
Préscolaire	254	348	588	937	1 191	191	183	0	374	1 565	2,8 %	
Primaire	4 682	1 871	4 260	6 131	10 813	1 855	1 944	3	3 802	14 615	25,8 %	
Collège	2 595	1 755	1 868	3 623	6 218	1 307	1 125	59	2 492	8 710	15,4 %	
Lycée	2 373	1 334	1 227	2 561	4 935	1 155	959	198	2 312	7 247	12,8 %	
1 ^{er} cycle ET	1 016	445	666	1 111	2 127	1 029	3	178	1 210	3 337	5,9 %	
2 nd cycle ET	824	390	553	943	1 767	910	6	110	1 026	2 793	4,9 %	
Ecoles de formation pro.	252	135	177	312	564	291	1	34	326	890	1,6 %	
Ecoles d'instituteurs	156	88	111	199	355	193	1	22	216	571	1,0 %	
Ens. Sup. au Congo	6 907	3 359	187	3 546	10 453	1 324*		2 118	3 442	13 895	24,6 %	
Ens. Sup. à l'étranger								2 946	2 946	2 946	5,2 %	
Total	19 061	9 725	9 638	19 362	38 423	8 255	4 222	5 667	18 145	56 568	100,0 %	
en % de l'ensemble des dépenses courantes	34 %	17 %	17 %	34 %	68 %	15 %	7 %	10 %	32 %	100 %		
Total/MEPSA	9 905	5 308	7 943	13 251	23 157	4 508	4 211	260	8 980	32 137	56,8 %	
Total/METP	2 248	1 058	1 507	2 565	4 813	2 423	11	343	2 777	7 590	13,4 %	
Total/MES	6 907	3 359	187	3 546	10 453	1 324	0	5 063	6 387	16 841	29,8 %	

Source : estimations à partir des données provenant de la solde, des budgets exécutés, des DAF et DEP des trois ministères et du rectorat de l'Université Marien Ngouabi.

* Pour l'université il n'a pas été possible de séparer les dépenses administratives des dépenses pédagogiques. Le montant renseigné est toutefois repris dans le montant global des dépenses administratives

Concernant ensuite la structuration des dépenses, on observe que 67,9 % du budget courant est consacré aux salaires, 22,1 % à des dépenses de fonctionnement administratives ou pédagogiques et 10 % à des dépenses sociales. Cette moyenne nationale résulte de situations variables selon les niveaux d'enseignement, comme cela est reporté dans le tableau III.9.

On peut aussi analyser la structuration des dépenses courantes en distinguant celles pour le salaire des enseignants «craie en main» des autres dépenses (salaires des non enseignants et ensemble des dépenses non salariales), dont on suppose qu'elle contribuent à appuyer l'acte pédagogique : 66,3 % des dépenses courantes sont ainsi consacrées aux activités connexes à l'acte d'enseignement. Cette valeur fluctue là encore grandement, de 50,3 % dans le supérieur à 83,8 % dans le préscolaire). Ces chiffres apparaissent élevés si l'on s'en réfère aux données de comparaison internationale à notre disposition : en effet, la valeur moyenne de cette statistique est de 27,4 % dans le primaire (étendue : 15-43 %), de 37,4 % dans le premier cycle secondaire (étendue : 24-56 %) et de 39,5 % pour le second cycle secondaire (18-53 %). Le Congo se situe donc sur des niveaux de dépenses hors salaires enseignants bien supérieurs à ce qui est observé sur le continent africain, pouvant résulter d'un rattrapage récent au regard de la forte augmentation des dépenses de matériel et de transfert observées entre 2003 et 2005. On remarquera également que la plus grosse part des dépenses courantes étant des dépenses de salaires, les dépenses courantes hors salaires des enseignants sont en grande partie des salaires de personnels qui n'ont pas pour fonction d'enseigner.

Tableau III.11 : Distribution des dépenses courantes au sein des différents niveaux d'études, 2005

	Masse salariale enseignants (%)	% Dépenses courantes hors salaires enseignants			Total
		Masse salariale non enseignants (%)	Dépenses administratives et pédagogiques (%)	Dépenses Sociales (%)	
Préscolaire	16,2	59,8	23,9	0,0	83,8
Primaire	32,0	41,9	26,0	0,0	68,0
Collège	29,8	41,6	27,9	0,7	70,2
Lycées	32,8	35,3	29,2	2,7	67,2
1 ^{er} cycle enseignement technique	30,5	33,3	30,9	5,3	69,5
2 nd cycle enseignement technique	29,5	33,8	32,8	3,9	70,5
Ecole de formation professionnelle	28,3	35,0	32,8	3,8	71,7
Ecoles Nationales d'instituteurs	27,3	34,9	34,0	3,8	72,7
Enseignement supérieur Congo	49,7	25,5	9,5	15,2	50,3
Ensemble	33,7	34,2	22,1	10,0	66,3

Source : Idem tableau III.8.

Au regard de l'analyse faite sur l'année 2005 nous pouvons d'ores et déjà anticiper qu'il existe des gains d'efficacité possible, que toute politique éducative future se devra d'explorer.

- Une réflexion devrait être menée en premier lieu sur les personnels non enseignants. Ceci concerne notamment les personnels non enseignants exerçant dans les établissements secondaires, dont l'effectif et donc le poids en

terme de masses salariales pourraient vraisemblablement être réduit; ceci concerne aussi les personnels non enseignants du primaire qui exercent dans des services d'appui au système. Dans ce cadre une attention particulière devrait être portée sur les personnels qui, étant enseignants de formation, n'exercent pas au sein de la classe. Ce point prend une importance toute particulière lorsque l'on analyse les taux d'encadrement actuels (cf. paragraphe IV de ce chapitre), et le recours massifs à des enseignants directement pris en charge par les communautés.

- Une question très sensible demeure l'identification des personnels qui, payés par la solde au titre de l'éducation, n'ont pas de fonction identifiée au sein des ministères en charge du secteur⁹. Leur poids en termes de masse salariale représente 25 % des budgets de personnel exécutés, ce qui représente une marge de manœuvre considérable au vu de la faiblesse des dépenses courantes exécutées, notamment dans l'enseignement primaire.

III. L'estimation des coûts unitaires de scolarisation selon la méthode agrégée

Dans cette section nous abordons la mesure des coûts unitaires de formation par niveau d'études. Généralement, ces coûts sont exprimés d'une part en Fcfa (monnaie nationale), et d'autre part en unité de PIB par habitant. Ceci permet de situer leurs niveaux par référence à la richesse moyenne par habitant et d'offrir la possibilité de procéder à des comparaisons internationales. Cela dit, et le premier chapitre le montre clairement, l'économie du Congo est caractérisée par la forte prédominance du secteur pétrolier et la prise en compte de l'ensemble du PIB, conduit à une valeur élevée de la richesse moyenne calculée par habitant, autrement dit du PIB par tête. Pourtant, dans les faits, une partie importante de cette richesse produite ne contribue pas directement à l'économie du pays et ne fait que transiter dans les comptes nationaux. Ceci nous conduit à faire la distinction entre d'un côté le PIB pétrolier et de l'autre côté le PIB hors pétrole et d'ajouter alors la contribution du secteur pétrolier à l'économie nationale. On calcule ainsi un indicateur que nous nommons «PIB net», somme du PIB hors pétrole et des recettes pétrolières.

$$\text{PIB net} = \text{PIB hors pétrole} + \text{recettes pétrolières}$$

Dans le cas particulier du Congo, c'est le rapport de ce PIB net avec le nombre d'habitants qui servira de référence et d'unité de calcul au niveau de tous les coûts unitaires.

III.1 L'estimation des coûts unitaires moyens par niveau d'études

La mise en relation des dépenses et du nombre d'élèves scolarisés dans le public permet de calculer une dépense par élève pour chaque niveau d'enseignement.

Tableau III.12 : Les coûts unitaires publics de scolarisation par niveau d'études, 2005

	Préscolaire	Primaire	Collège	Lycée	CET	LET	EFP	ENI	Université
Dépenses courantes « budgétaires » (millions Fcfa)	2 020	18 558	10 986	9 048	3 547	2 973	951	610	13 895
Dont									
Dépenses courantes effectives (millions Fcfa)	1 565	14 615	8 710	7 247	3 337	2 793	890	571	13 895
Masse salariale personnel absent (millions Fcfa)	455	3 943	2 276	1 801	210	180	61	39	
Nombre d'élèves dans le public (milliers)	5,5	442,0	125,8	31,1	21,1	16,3	3,4	2,8	11,7
Cout unitaire public « budgétaire » en milliers Fcfa	368,3	42,0	87,3	290,5	168,1	182,4	281,1	221,7	1 186,6
Coûts unitaires publics effectifs									
En milliers Fcfa	285,4	33,1	69,2	232,7	158,1	171,3	263,2	207,4	1 186,6
Indice (primaire=1)	8,6	1	2,1	7	4,8	5,2	8	6,3	35,9
En % du PIB par habitant	29,7%	3,4%	7,2%	24,2%	16,5%	17,8%	27,4%	21,6%	123,6%
En % du PIB net par habitant	44,0%	5,1%	10,7%	35,9%	24,4%	26,4%	40,5%	32,0%	182,8%

Source : calculs des auteurs.

Sans surprise, le coût unitaire « budgétaire » dépasse largement le coût unitaire effectif. En moyenne, respectivement pour le MEPSA et le METP, il est de 26,8 % et 6,6 % plus élevé. Les résultats de ce tableau montrent que la dépense effective par élève s'échelonne de 33 000 Fcfa dans le primaire à 1 187 000 Fcfa dans le supérieur, le secondaire premier degré s'établissant pour sa part à 69 000 Fcfa et le second degré à 233 000 Fcfa. Au niveau du technique, on se situe sur une fourchette relativement basse allant de 158 000 Fcfa au niveau du 1^{er} cycle à 263 000 Fcfa pour les écoles de formation professionnelle (207 000 Fcfa pour les écoles de formation d'instituteurs). Cette structure de coût unitaire amène plusieurs remarques :

- Dans l'enseignement général, si l'on s'attend à ce que le coût unitaire augmente avec le niveau d'enseignement, on peut néanmoins s'interroger, et ce malgré la faiblesse du coût observée au niveau de l'enseignement primaire, sur la pertinence du coût observé au lycée, trois fois supérieur à celui du collège et sept fois celui du primaire. Le coût de l'enseignement supérieur apparaît de ce point de vue particulièrement élevé.
- Le préscolaire public apparaît lui aussi particulièrement coûteux (sa couverture est faible). La dépense par élève est 8,6 fois supérieure à celle observée dans le primaire.
- Par contre le niveau de dépenses des établissements techniques apparaît particulièrement bas, au regard non seulement des coûts observés dans l'enseignement général – la dépense unitaire dans les lycées d'enseignement technique est inférieure à celle des lycées d'enseignement généraux - mais aussi en raison des espoirs placés sur ce secteur.

III.2 Comparaison internationale des coûts unitaires par niveau d'études.

Le tableau III.11 compare les coûts unitaires du Congo à ceux observés dans un certain nombre de pays africains. Cette analyse permet ainsi de confirmer la faiblesse du coût

unitaire du primaire (5,1 % du PIB net par habitant pour le Congo, contre 11,8 % du PIB par habitant pour la moyenne des 12 pays utilisés pour la comparaison) et dans le premier cycle de l'enseignement secondaire (10,7 % contre 28,3 % en moyenne). Cela est également le cas, mais dans une moindre mesure, pour le second cycle secondaire et l'enseignement supérieur, qui observent des niveaux de dépense unitaire là encore inférieurs à la moyenne observée.

La situation est encore plus marquée au niveau de l'enseignement technique puisque le coût unitaire sur l'ensemble du secteur est évalué à 26,5 % du PIB net par habitant, là où la situation moyenne évalue le niveau de coût pour ce niveau d'enseignement à 115 % du PIB par habitant.

Tableau III.13 : Comparaison internationale des coûts unitaires par niveau d'enseignement

Coût unitaire public (% du PIB/tête)	Primaire	Collège	Lycée	ETFP	Supérieur
Congo (2005)*	5,1	10,7	35,9	26,5	182,8
Bénin	10,8	15,8	56,2	78,0	149,0
Burkina Faso	19,2	39,0	84,0	nd	Nd
Cameroun	7,1	31,6	37,1	61,0	83,0
Côte-d'Ivoire	13,0	35,0	72,0	111,0	126,0
Guinée	8,7	13,4	15,7	121,0	220,0
Madagascar	11,0	26,7	64,4	83,0	190,0
Mali	11,1	26,5	117,1	202,6	192,9
Mauritanie	12,0	39,6	33,8	188,0	120,0
Niger	20,0	49,0	157,0	nd	515,0
Sénégal	10,7	14,7	70,3	95,0	257,0
Tchad	7,0	26,8	35,8	192,1	412,1
Togo	11,0	22,0	34,1	104,0	215,0
Moyenne des 12 pays comparateurs	11,8	28,3	64,8	123,6	225,5
Rapport Congo / Moyenne 12 pays	0,40	0,38	0,55	0,21	0,81

Source : calcul des auteurs pour le Congo ; Divers RESEN pour les pays comparateurs.

* Pour le Congo on utilise ici le PIB net. L'utilisation du PIB conduirait à des estimations encore plus faibles.

Une autre manière d'analyser les coûts, sans référence au niveau de richesse nationale, consiste à regarder leur structure en référence à l'enseignement primaire. C'est la perspective prise dans le tableau III.14.

Malgré un niveau relativement bas de l'ensemble des coûts unitaires de l'éducation au Congo (par rapport à ce qui est observé dans les autres pays), le lycée apparaît particulièrement cher au regard de ce qui est observé dans l'enseignement primaire et dans les autres pays : le coût y est en effet équivalent à 7 fois celui observé au primaire, là où la moyenne sur les pays considérés s'établit à 5,3. Il en est de même pour l'enseignement supérieur : 35,9 fois celui du primaire contre 21,2 sur les 13 pays utilisés pour la comparaison. La tendance inverse est observée pour le collège et l'enseignement technique. Au total, la perspective comparative internationale suggère que l'équilibre général de la distribution et l'usage des ressources aux différents niveaux d'enseignement pourrait utilement faire l'objet d'une réévaluation.

Tableau III.14 : Structure des coûts unitaires en référence à l'enseignement primaire dans quelques pays africains.

	Primaire	Secondaire 1	Secondaire 2	ETFP	Supérieur
Congo (2005)	1	2,1	7,0	5,2	35,9
Bénin	1	1,5	5,2	7,2	13,8
Burkina Faso	1	2,0	4,4	nd	nd
Cameroun	1	4,5	5,2	8,6	11,7
Côte-d'Ivoire	1	2,7	5,5	8,5	9,7
Guinée	1	1,5	1,8	13,9	25,3
Madagascar	1	2,4	5,9	7,5	17,3
Mali	1	2,4	10,5	18,3	17,4
Mauritanie	1	3,3	2,8	15,7	10,0
Niger	1	2,5	7,9	nd	25,8
Sénégal	1	1,4	6,6	8,9	24,0
Tchad	1	3,8	5,1	27,4	58,9
Togo	1	2,0	3,1	9,5	19,5
Moyenne des 12 pays comparateurs	1	2,5	5,3	12,6	21,2

Source : calcul des auteurs pour le Congo, divers RESEN pour les pays comparateurs.

IV. Analyse des facteurs qui influencent le niveau des coûts unitaires de scolarisation

Dans la section précédente, le coût unitaire était calculé de façon directe en faisant le rapport de la somme des dépenses courantes constatées au cours d'un exercice budgétaire pour un niveau d'éducation donné et du nombre des élèves scolarisés à ce niveau. Nous allons maintenant aborder l'estimation du coût unitaire en partant des conditions de l'enseignement et des ressources mobilisées en moyenne, directement au niveau de l'élève. Pour cela, il est commode d'utiliser une formule de décomposition du coût unitaire telle que la suivante :

$$CU = SE/REM + SNE/RENE + FONCU + SOCU + ADMU$$

Dans cette expression, CU est le coût unitaire, SE le salaire moyen des enseignants, REM le rapport élèves maîtres, SNE le salaire moyen des non enseignants, RENE le rapport entre le nombre des élèves et des non enseignants, FONCU les dépenses moyennes de fonctionnement (biens et services et transferts aux établissements) par élève, SOCU les dépenses sociales moyennes par élève et ADMU le niveau moyen des dépenses d'administration (salaires des personnels des services hors établissements scolaires et le fonctionnement courant de ces services) également par élève.

IV.1 La rémunération des enseignants dans le système éducatif congolais

Le tableau III.15 donne la répartition des enseignants et les masses salariales correspondantes dans l'enseignement public congolais pour l'année 2004-05.

Tableau III.15 : Répartition des enseignants et des masses salariales correspondantes par niveau d'enseignement, 2005

	Effectif	Répartition	Masse salariale totale (millions Fcfa)	Salaire annuel moyen	
				PIB/habitant	PIB net/habitant
Primaire					
Instituteurs	2 714	46,5 %	3 596	1,38	2,04
Instituteurs adjoints	261	4,5 %	293	1,17	1,73
Autres	236	4,0 %	309	1,37	2,02
Ensemble fonctionnaires et contractuels	3 211	55,0 %	4 199	1,36	2,01
Volontaires	819	14,0 %	484	0,62	0,91
Ensemble des enseignants payés par l'Etat	4 030	69,0 %	4 682	1,21	1,79
Bénévoles	1 808	31,0 %	—	—	—
Ensemble des enseignants	5 838	100,0 %	4 682	0,84	1,24
Collège					
Prof. de lycée	122	6 %	229	1,95	2,89
Prof. des CEG	678	34 %	1 216	1,87	2,76
Prof. Technique Agricole et Prof. d'EPS	194	10 %	281	1,51	2,24
Instituteurs et autres	469	23 %	631	1,40	2,07
Ensemble fonctionnaires et contractuels	1 463	73 %	2 357	1,68	2,48
Volontaires	269	13 %	238	0,92	1,37
Ensemble des enseignants payés par l'état	1 732	86 %	2 595	1,56	2,31
Bénévoles	286	14 %	—	—	—
Ensemble des enseignants	2 018	100 %	2 595	1,34	1,98
Lycée					
Prof. De lycée	1 027	74 %	1 924	1,95	2,89
Prof. De CEG et autres	137	10 %	237	1,80	2,66
Ensemble fonctionnaires et contractuels	1 164	84 %	2 161	1,93	2,86
Volontaires	200	14 %	213	1,11	1,64
Ensemble des enseignants payés par l'état	1 364	99 %	2 373	1,81	2,68
Bénévoles	20	1 %	—	—	—
Ensemble des enseignants	1 384	100 %	2 373	1,79	2,64
Ensemble technique et professionnel					
Fonctionnaires et contractuels	1 108	61 %	1 804	1,70	2,51
Volontaires	712	39 %	444	0,65	0,96
Ensemble des enseignants	1 820	100 %	2 248	1,29	1,90

Source : Estimations sur base des données des DRH et DEP (MEPSA et METP) et de la direction de la solde (MEFB).

A la lumière de ce tableau, nous constatons que le niveau moyen de rémunération des enseignants payés par l'Etat (fonctionnaires, contractuels et volontaires) augmente avec le niveau d'enseignement, passant de 1 162 000 Fcfa au primaire à 1 714 000 Fcfa au lycée. En termes de PIB par habitant (respectivement PIB net) cela représente une plage de variation allant de 1,21 (resp. 1,79) au niveau de l'enseignement primaire à 1,81 (resp. 2,68) au niveau du lycée. Cette plage devient bien évidemment beaucoup plus étendue si l'on considère la variabilité des statuts ou grade de personnel au sein de chaque niveau d'enseignement. Ainsi, dans l'enseignement primaire, on observe une variabilité allant de 0,62 PIB par habitant (0,91 en termes de PIB net) pour les volontaires de l'enseignement à 1,38 (2,04 en termes de PIB net) pour les instituteurs fonctionnaires ou contractuels (soit plus que du simple au double).

Un autre éclairage du tableau III.13 concerne le poids des catégories d'enseignants autres que les fonctionnaires et contractuels que sont les volontaires et les bénévoles. Les volontaires sont au Congo des personnels payés par l'Etat mais au titre de dépenses de transfert, touchant un pécule mensuel variant de 50 000 à 90 000 Fcfa selon le niveau d'enseignement. En termes de masse salariale effective, cela représente, pour l'année 2005 un total de 1 056 millions de Fcfa pour l'enseignement général et 444 millions au titre de l'enseignement technique et professionnel. En termes d'effectifs, cette catégorie représente en moyenne 14 % des personnels enseignants dans l'enseignement primaire et secondaire et 39 % dans l'enseignement technique et professionnel.

Le système éducatif congolais s'appuie par ailleurs sur un nombre conséquent d'enseignants bénévoles. Ils constituent une réponse des parents qui ont été conduits à recruter directement des enseignants face à une défaillance conjoncturelle de l'offre dans la période de reprise massive de la demande de scolarisation depuis 2000. Si ce phénomène ne se rencontre pas seulement au Congo, son ampleur est ici très forte dans la mesure où cette catégorie représente 31 % de l'effectif des personnels «craie en main» dans le primaire (deux fois plus que les volontaires). Au delà de cette situation moyenne, les données scolaires 2005 montrent qu'un nombre notable d'établissements n'a recours qu'à des seuls bénévoles pour assurer la charge d'enseignement.

Au collège les bénévoles ont un poids sensiblement équivalent à celui des volontaires (14 %). Par contre ils ne sont plus que 1 % au niveau du lycée et sont absents de l'enseignement technique. Il va de soit que la prise en compte des personnels bénévoles a des conséquences à la baisse sur le salaire moyen des enseignants à la craie, tout en améliorant quantitativement l'encadrement des élèves. La partie suivante propose une évaluation plus prospective de la situation des personnels enseignants, en mobilisant notamment des éléments de comparaison internationale.

IV.2 Une évaluation de la situation des personnels dans une perspective comparative

L'évaluation de la situation actuelle des personnels, de leurs conditions de travail, de leur statut et de leur rémunération, ne peut bien sûr être conduite que de manière relative, contextuelle et provisoire. Les jugements normatifs absolus ne sont pas de mise car toute politique éducative est d'abord de l'ordre du compromis entre des objectifs et des ambitions qui sont aussi nombreux que contradictoires compte tenu de

l'environnement du système qui est fondamentalement caractérisé par l'intensité des contraintes externes, notamment dans leur dimension budgétaire.

IV.2.1 L'encadrement des élèves

Pour ce qui est de l'encadrement des élèves, une référence normative est qu'on souhaite i) que les élèves et les enseignants aient des conditions de travail aussi favorables que possible, mais aussi ii) que le plus grand nombre d'enfants puissent être scolarisés. Pour un budget donné, ces deux termes sont contradictoires car plus la taille moyenne des classes est réduite, plus, mécaniquement, est réduite la couverture scolaire. La recherche d'un compromis acceptable est alors incontournable. Pour baliser ce consensus, deux pistes sont possibles : la première consiste à examiner les conséquences sur les apprentissages des élèves du nombre des élèves dans la classe; la seconde consiste à situer le Congo dans une perspective comparative internationale.

- i) en ce qui concerne la relation entre le nombre moyen d'élèves par enseignant et les apprentissages des élèves, une idée courante, est qu'un nombre moindre d'élèves dans la classe serait favorable aux acquisitions des élèves; cette idée est juste si l'on considère des conditions extrêmes (par exemple les effectifs supérieurs à 70 élèves ne sont pas à recommander et constituent un environnement moins favorable que lorsque il n'y a que 20 élèves dans la classe). Mais mises à part ces conditions extrêmes, l'argument est peu validé sur le plan empirique : les résultats des études réalisées dans un certain nombre de pays africains, montrent qu'il n'y a globalement que peu de différences en matière d'apprentissage des élèves selon, toutes choses égales par ailleurs, que leur nombre dans la classe est de 30 ou bien de 50.
- ii) Dans une perspective comparative internationale, (Tableau III.16) on observe que le rapport élèves-maîtres dans l'enseignement public est fortement variable sur le continent africain. Ainsi dans le primaire, parmi les 12 pays francophones considérés, trouve-t-on des valeurs de l'indicateur qui s'échelonnent de 37 à 110 (du simple au triple); dans le 1^{er} cycle secondaire, la plage de variation est de 22 à 53 élèves par enseignant, alors que dans le second cycle secondaire, les chiffres nationaux moyens s'étagent de 12 à 48 élèves par enseignant. Dans l'enseignement supérieur, la plage de variation est de 13 à 60 étudiants par enseignant.

Le Congo apparaît être un cas extrême au niveau à la fois de l'enseignement primaire et du premier cycle secondaire. En effet pour ce qui est du primaire, le pays est bien loin de la moyenne observée (50,8) avec un rapport élève maître de 110 si l'on considère uniquement les enseignants payés par l'Etat. Le poids des bénévoles apparaît non négligeable dans la mesure où leur prise en compte permet de réduire le ratio élève enseignant à 76; cela reste néanmoins supérieur à la valeur la plus forte observée sur le groupe des pays comparateurs. Au niveau du collège, la prise en considération des bénévoles, permet d'abaisser le ratio à 62 élèves par enseignant; ceci reste bien supérieur à la moyenne de 37,5 observée dans les pays comparateurs.

Tableau III.16 : Comparaison internationale des rapports élèves-enseignants dans l'enseignement général public, année 2005 ou proche

Pays	Rapport élèves enseignants			
	Primaire	Collège	Lycée	Enseignement supérieur
Congo (2005)*	110 (76)	73 (62)	23 (22)	20
Burkina Faso	47	42	14	-
Bénin	54	38	17	30
Cameroun	63	31	29	28
Côte-d'Ivoire	46	38	24	-
Guinée	47	40	36	14
Madagascar	50	22	12	23
Mali	63	46	23	60
Mauritanie	42	36	23	33
Niger	43	40	13	13
Tchad	72	39	48	48
Togo	37	53	30	30
Moyenne des 11 pays comparateurs	50,1	37,9	24,6	30
Rapport Congo / Moyenne 11 pays	2,20 (1,52)	1,93 (1,64)	0,93 (0,89)	0,67

Source : calcul des auteurs, divers RESEN pays.

Note : Les chiffres sont des moyennes nationales qui peuvent être assorties d'une variabilité éventuellement importante selon la région ou d'une école à l'autre; cette question sera traitée plus en détail dans le chapitre 7 de ce rapport.

* Les chiffres en parenthèse tiennent compte de la présence d'enseignants bénévoles.

Si la situation d'encadrement des élèves n'apparaît pas favorable dans le primaire et le premier cycle secondaire (même après avoir pris en compte les enseignants bénévoles), ce n'est pas le cas du lycée (où la situation au Congo est plutôt meilleure que dans les pays comparateurs en moyenne) ni de l'enseignement supérieur où l'encadrement apparaît plus favorable que dans les pays considérés ici dans la comparaison.

IV.2.1 Statut et niveau de rémunération des enseignants

La question relative au statut et au niveau de rémunération est cruciale dans la mesure où l'on souhaite pouvoir recruter de manière durable des enseignants de qualité, ayant un niveau académique et une formation adéquats, et en nombre suffisant pour assurer le développement du système, notamment dans la perspective d'assurer la scolarisation primaire universelle. Il s'agit donc de proposer au corps enseignant des conditions statutaires et salariales intéressantes pour attirer un nombre de candidats suffisant aux fonctions d'enseignement, tout en restant dans le cadre de ressources budgétaire limitées.

Dans l'enseignement primaire cette problématique prend ici une dimension importante dans la mesure où une partie notable du corps enseignant (45 %) est constituée de volontaires (14 %) et de bénévoles (31 %). Si le recours à ces personnels se rencontre dans nombre de pays africains, il n'en demeure pas moins que la politique éducative future devra prendre en compte ces deux catégories dans la mesure où elles ont permis d'assurer une grande partie de l'effort quantitatif liée à la marche vers la scolarisation primaire universelle. Des éléments de comparaison internationale peuvent situer la position du Congo par rapport à d'autres pays de la région.

i) La perspective comparative internationale

Le tableau III.17 présente la répartition des enseignants par statut ainsi que sur les niveaux de rémunération correspondants, pour quelques pays africain. Les chiffres concernant le Congo font référence au PIB net donnant ainsi une valeur relative plus importante que si elle était calculée par rapport au PIB par habitant. Compte tenu de l'évolution des cours du pétrole sur la période récente, nous avons également renseigné entre parenthèse la valeur du salaire en unité de PIB net, en référence à la valeur du PIB en 2003.

Le Congo est l'un des pays du groupe considéré où la proportion d'enseignants fonctionnaires est au dessus de la moyenne (55%). La proportion d'enseignants payés par l'Etat mais non fonctionnaires est en revanche la plus faible, si l'on fait exception de la Côte d'Ivoire qui ne présente pas cette catégorie d'agents. La proportion des bénévoles se situe légèrement dessus de la moyenne de l'ensemble des pays, mais sans toutefois atteindre les niveaux extrêmes de Madagascar ou dans une moindre mesure du Tchad.

Sous l'angle de la comparaison internationale, le niveau de rémunération des enseignants congolais apparaît particulièrement bas. L'on peut arguer que ce faible niveau s'explique en partie par l'augmentation des prix pétroliers sur la période récente. Toutefois, lorsque l'on exprime les salaires par rapport au PIB net de 2003 (avant flambée des cours), on obtient encore des niveaux particulièrement bas, au regard des valeurs moyennes observées sur l'ensemble des pays comparateurs. Les valeurs sont renseignées entre parenthèse dans le tableau III.15.

Tableau III.17 : Distribution des statuts et niveau de rémunération des enseignants du primaire dans un échantillon de pays francophones d'Afrique sub-saharienne

Pays	Distribution du statut des enseignants (%)			Rémunération (unités de PIB/habitant)				
	Fonctionnaires	Etat Non Fonctionnaires	Parents	Fonctionnaires			Etat Non Fonctionnaires	Parents
				Ensemble	Instituteurs	IA/autres		
Congo (2005)*	55,0	14,0	31,0	2,0 (2,82)*	2,0 (2,86)*	1,9 (2,62)*	0,9 (1,28)*	nd
Mali (2004)	35,7	34,7	29,6	7,5	—	—	4,8	1,0
Bénin (2002)	54,7	16,4	29,0	5,2	5,7	3,9	2,1	1,3
Burkina Faso (2002)	64,1	23,6	12,2	5,8	7,1	5,1	5,6	2,2
Cameroun (2002)	34,9	20,4	44,7	5,3	5,7	4,1	1,4	0,8
Côte-d'Ivoire (2001)	87,3	0,0	12,7	4,8	5,0	3,0	—	—
Guinée (2003)	30,9	38,9	30,1	3,4	3,5	2,7	1,9	1,2
Madagascar (2003)	46,1	0,0	53,9	4,4	—	—	—	1,0
Niger (2003)	46,0	50,2	3,8	8,9	10,5	8,0	3,5	—
Sénégal (2003)	43,6	41,5	15,0	5,7	6,2	4,9	2,6	—
Tchad (2003)	38,4	17,2	44,4	7,4	8,2	6,0	1,7	0,4
Togo (2001)	35,0	30,5	34,6	6,4	7,8	5,4	3,3	1,3
Ensemble 12 pays	47,6	24,0	28,4	5,6	6,2	4,5	2,8	

Source : calcul des auteurs, RESEN et données nationales pays.

* Pour le Congo, les salaires sont présentés en termes de PIB net par habitant.

Des estimations menées sur une quarantaine de pays africains permettent d'établir une relation statistique entre le niveau de PIB d'un pays et le salaire des enseignants (SALENS) du primaire exprimé en unité de PIB par habitant :

$$\text{SALENS} = 9,28 \times \text{PIB}^{(-0,1709)} \quad R^2 = 0,20$$

La situation du Congo attire l'attention, au regard des informations synthétisées dans le tableau III.18. L'analyse est présentée à la fois en terme de PIB et de PIB net.

Tableau III.18 : Salaires effectifs et estimés (PIB/habitant) des enseignants du primaire

	Sur la base du PIB net		Sur la base du PIB	
	2005	2003	2005	2003
PIB par habitant (dollars US)	1 182	842	1 745	1 175
Salaires ens. effectif (a) (en unité de PIB par habitant)	2,01	2,92	1,36	2,09
Salaires ens. estimé (b) (en unité de PIB par habitant)	2,77	2,93	2,59	2,77
Rapport (b)/(a)	1,38	1,00	1,90	1,33

Sources : estimations à partir des données de comparaison internationale.

En 2005 le niveau PIB net par habitant est estimé à 1 182 dollars des Etats-Unis et le salaire moyen des enseignants du primaire représente 2,01 fois le PIB net par habitant. Les données de comparaison internationale suggèrent que pour ce niveau de richesse on s'attend en moyenne à un salaire enseignant de 2,77, soit 38 % de plus que ce qui est observé au Congo. Le rapport entre la valeur attendue et la valeur observée passe à 1,90 si l'on raisonne en termes de PIB. Cela suggère une valeur des salaires enseignant bien inférieure à ce qui est estimé sur la base des données de comparaison internationale pour un niveau de PIB équivalent à celui du Congo. Ces ordres de grandeurs peuvent toutefois être nuancés dans la mesure où ils sont fortement dépendants de l'augmentation des cours du pétrole sur les dernières années : ainsi si l'on se réfère à l'année 2003, on observe que le rapport entre le salaire enseignant estimé en fonction du PIB et celui effectivement observé est de 1 ce qui situe le salaire moyen des enseignants congolais au niveau de la moyenne internationale pour un niveau de PIB net équivalent.

ii) La perspective nationale

On sait qu'il sera nécessaire de recruter, au cours des prochaines années, un nombre substantiel de nouveaux enseignants. Cela est rendu nécessaire i/ par les conditions actuelles d'encadrement, insuffisantes, ayant pour conséquence le recours massifs à des enseignants bénévoles (31% du corps enseignants dans le primaire) et ii/ par le nombre d'enfants s'inscrivant à l'école que l'on espère rapidement croissant compte tenu de l'objectif de scolarisation primaire universelle. Deux éléments sont alors à considérer. Il s'agit tout d'abord de s'assurer qu'il existe un vivier potentiel suffisant de

candidats qui ont les qualifications académiques requises. Par ailleurs il convient de s'assurer d'un niveau de rémunération pertinent pour rendre la fonction attractive.

L'analyse des données de l'enquête congolaise auprès de ménages est instructive car elle permet d'aborder le marché national de l'emploi et quelques unes de ses caractéristiques, tant en terme d'emploi occupé que de rémunération. Le tableau III.19 renseigne ces différents points sur la population des 25 – 35 ans.

Tableau III.19 : La situation d'emploi et le niveau de revenu annuel (Fcfa) des individus (25-35 ans) selon le nombre d'années d'études

	10 ans		13 ans		15 ans		16 ans	
	Revenus	Nombre	Revenus	Nombre	Revenus	Nombre	Revenus	Nombre
Sans emploi		31 084		28 088		14 282		1 0667
Secteur informel	501 873	55 323	597 000	24 171	671 226	8 081	711 900	5 292
Secteur privé moderne	701 330	7 652	834 048	8 433	9 55 769	3 578	1 029 505	2 620
Secteur public	867 127	4 294	1 031 222	7 828	1 181 718	2 922	1 272 885	2 349
dont Education	953 840		1 134 344		1 299 889		1 400 174	

Sources : estimations à partir des données de l'enquête ECOM 2005.

En ce qui concerne la situation dans l'emploi, on constate qu'il existe un nombre important d'individus ayant 10 à 13 années d'études – du niveau troisième au niveau de la terminale- qui n'exercent aucune activité. Ainsi parmi les 25 – 35 ans ayant validés 13 années d'études (niveau Baccalauréat), seul 11 % d'entre eux exercent dans le secteur public, 35 % exercent dans le secteur informel et près de 41 % n'occupent aucun emploi. Il est intéressant de constater que parmi les individus ayant validés 15 à 16 années d'études, la proportion de ceux exerçant dans le secteur public est relativement stable (11%), tout comme pour le secteur privé (12%) alors que 50 % d'entre eux sont sans emploi. L'ensemble de ces jeunes chômeurs constitue donc un vivier potentiel a priori suffisant de candidats futurs à la fonction d'enseignant.

Le même tableau montre que le niveau déclaré de revenu (uniquement les revenus du travail) de ces personnes est sensiblement meilleur dans le secteur public que dans le secteur privé, quel que soit le niveau académique. Si on cherche à identifier maintenant la situation plus spécifique des enseignants, il est commode de construire une fonction de gain «de Mincer», dans laquelle on relie le logarithme du revenu individuel à la plus haute classe atteinte, l'âge (ou l'expérience), avec comme variable complémentaire la fonction occupée et le secteur d'emploi. Cette analyse montre que le revenu déclaré des enseignants du primaire public est légèrement meilleur que celui des fonctionnaires en général. On trouve un résultat similaire pour les enseignants du secondaire public (ayant entre 15 et 16 années de scolarité initiale)¹⁰.

Ces divers résultats suggèrent i) qu'il y a de très nombreuses personnes (hommes et femmes) qui ont la qualification académique de base plus ou moins adéquate pour assurer un service d'enseignement dans le primaire et le secondaire et ii) que le niveau de rémunération des enseignants salariés du public est en moyenne supérieur à celui des autres personnels du public (et davantage encore si on étend la comparaison à ceux qui ont une activité dans le secteur informel, sans parler de la proportion notable d'individus se déclarant sans emploi).

iii) Perspective de synthèse pour la politique éducative future

Au-delà de la situation actuelle du Congo, ce qui importe le plus, c'est la politique éducative concernant les enseignants dans la période future, en général aux différents niveaux d'enseignement mais en particulier dans la perspective de l'atteinte de l'objectif du millénaire d'achèvement universel du premier cycle fondamental en 2015.

Plusieurs points importants sont à souligner pour la discussion. Le premier concerne le stock existant des enseignants, le second le flux des nouveaux recrutés :

- Il ne fait pas de doutes que les enseignants bénévoles ont joué un rôle très positif pour assurer le développement des scolarisations au cours de la période récente, permettant d'améliorer substantiellement le niveau d'encadrement dans l'enseignement primaire et au collège. Cette réponse des communautés demeure toutefois insuffisante pour assurer des conditions optimales d'encadrement, dans la mesure où les rapports élèves enseignants demeurent élevés. Il ne fait pas de doute non plus que pour assurer à la fois la pérennité du corps enseignant et la qualité des services éducatifs, il s'agit d'une situation transitoire qui demandera à avoir une réponse durable. Dans la mesure où les qualifications académiques le permettent, leur formation et leur intégration dans un statut pérenne rémunéré à un niveau raisonnable devront être envisagées.
- Une réflexion devra être engagée sur le niveau de rémunération des personnels enseignants, qui s'ils paraissent élevés au regard des salaires en vigueur dans le secteur public et le secteur privé congolais, n'en restent pas moins à un niveau relatif parmi les plus faibles du continent Africain.
- Les deux points précédents sont d'autant plus importants à considérer que le flux d'enseignants à recruter à l'avenir sera conséquent, dans la mesure où même en comptant la présence des bénévoles, les ratios d'encadrement demeurent élevés, aussi bien au primaire qu'au collège; cette question demeure d'autant plus importante avec l'objectif de scolarisation primaire universelle et ses conséquences sur les autres cycles.

IV.3 Reconstruction des coûts unitaires de scolarisation par cycle d'études

Après avoir examiné avec un certain détail l'encadrement des élèves ainsi que le statut et la rémunération des enseignants qui sont en eux-mêmes des aspects très importants de la politique éducative du pays et des facteurs primordiaux tant pour rendre compte du niveau des coûts unitaires de scolarisation que pour déterminer la soutenabilité financière à moyen terme du programme de développement du secteur éducatif national, nous pouvons maintenant revenir à la question de la reconstruction globale des coûts unitaires en intégrant l'influence des autres facteurs. Le tableau III.20 propose cette décomposition.

On retrouve bien le niveau de coût unitaire tel qu'il a été évalué précédemment de façon macro dans laquelle on se contentait de rapporter la dépense budgétaire globale aux effectifs scolarisés. Cette décomposition permet d'appréhender l'importance des différents facteurs dans la détermination des coûts unitaire de scolarisation sachant qu'il est sans doute utile de rappeler l'existence de la relation structurelle fondamentale

Tableau III.20 : Recomposition des coûts unitaires (Fcf) par niveaux d'études, 2005

	Primaire	Collège	Lycée	1 ^{er} cycle ET	2 nd cycle ET	EFP	Ecoles d'insstituteurs	Supérieur
Dans les établissements								
Salaires moyen des enseignants	1 161 874	1 498 385	1 740 076	1 150 685	1 243 560	1 448 044	1 554 096	10 596 029
Rapport élèves enseignants	110	73	23	24	25	19	27	20
Dépense unitaire enseignant	10 562	20 526	75 655	48 150	50 532	74 602	56 619	589 805
Salaires moyen des non enseignants	1 320 247	1 483 327	1 594 013	897 177	1 322 034	918 367	1 872 340	6 265 962
Rapport élèves non enseignants	312	106	37	43	55	23	59	22
Dépense unitaire non enseignant	4 232	13 947	42 834	21 087	23 923	39 905	31 988	286 811
Dépense unitaire personnel établissement	14 795	34 473	118 489	69 237	74 456	114 507	88 608	876 616
Autres dépenses								
Dépense unitaire de personnel dans les services	9 638	14 846	39 395	31 561	33 939	52 196	40 390	15 999
Dépense unitaire administration	4 197	10 390	37 071	48 742	55 821	86 076	70 254	113 063
Dépense unitaire pédagogique	4 399	8 945	30 796	156	338	368	290	
Dépense unitaire sociale	6	470	6 366	8 423	6 758	10 004	7 866	180 837
Dépense Unitaire Totale	33 034	69 125	232 118	158 119	171 312	263 151	207 428	1 186 515
Salaires	24 433	49 320	157 885	100 798	108 395	166 703	128 998	892 615
Biens et services	8 595	19 335	67 867	48 898	56 159	86 444	70 544	113 063
Bourses et autres	6	470	6 366	8 423	6 758	10 004	7 866	180 837

Source : Calcul des auteurs.

qui lie i) la dépense agrégée (DA, indépendamment de qui la finance), ii) le coût unitaire (CU) et iii) le nombre des enfants (NES) qui sont scolarisés; cette relation porte en filigrane aussi la couverture scolaire dans la comparaison de NES avec NEP, le nombre des enfants d'âge scolaire dans la population :

$$DA = CU \times NES$$

Si, par exemple, on souhaite que NES soit égal à NEP au niveau de l'enseignement primaire la relation s'écrit alors $DAP = CU \times NEP$ et l'on peut alors en déduire le coût global de l'objectif de scolarisation primaire universelle.

V. Eléments d'analyse des coûts de construction scolaire

Les constructions scolaires constituent une proportion importante des dépenses en capital, en particulier au niveau des enseignements primaire et secondaire. Il est par conséquent important d'examiner leur montant et leur justification. Ceci est spécialement important dans la mesure où on observe une très large variance dans le coût des constructions aussi bien entre régions du monde (les coûts, exprimés en devises, sont en moyenne plus élevés sur le continent africain) qu'entre pays africains; ils peuvent aussi varier de façon substantielle à l'intérieur de chaque pays tant selon le mode technique de construction que selon les intermédiaires intervenant dans leur financement et leur mise en œuvre. Au titre de la justification, la question est également importante. En effet, on observe en général de fortes exigences pour les dépenses de fonctionnement (par exemple utilise-t-on la façon la plus coût-efficace de former les maîtres ?), alors que ces exigences sont souvent plus faibles chez les partenaires techniques et financiers pour ce qui concerne les constructions scolaires, là où les ressources sont essentiellement fongibles (même si des procédures inappropriées peuvent limiter cette fongibilité).

L'analyse conduite dans ce rapport concerne seulement les écoles primaires. Le coût des constructions scolaires peut être abordé directement en examinant la dépense en capital pour une salle de classe de 60 élèves équipée en mobilier de base pour les élèves et le maître; il est alors intéressant de comparer cette dépense dans les différentes options alternatives pouvant exister dans le pays.

La dépense de construction peut aussi utilement être rapprochée des coûts de fonctionnement des services éducatifs que le bâtiment va abriter. Ce faisant, on transforme aussi la valeur du bâtiment en unités qui ont un sens dans le contexte local (ce ne sont plus des devises). Ce rapprochement peut se faire de plusieurs façons : i) la première consiste à évaluer la dépense initiale de construction d'une salle de classe en termes de nombre d'années de salaire de l'enseignant qui va l'utiliser; ii) la seconde consiste à estimer la valeur annuelle d'usage du bâtiment par élève et à la comparer au coût unitaire de fonctionnement d'une année scolaire.

$$CA = [D_0 \cdot k (1+k)^n] / [(1+k)^n - 1]$$

où CA est le coût annualisé de l'investissement initial (valeur annuelle d'usage d'une salle de classe pendant un an), D0 est la dépense initiale pour la construction et

l'équipement, k est le coût d'opportunité du capital, et n la durée de vie anticipée de la structure construite.

Historiquement au Congo, la plupart des écoles primaires rurales ont été construites par les efforts propres des parents d'élèves et non par l'Etat, avec des moyens limités, sans vision architecturale et une totale méconnaissance des normes techniques qu'exigent les grands travaux. En revanche, le réseau scolaire au niveau des villes jouit de l'héritage de la colonisation et des confessions religieuses. Actuellement, il existe trois principaux types d'intervenants dans la construction de salles de classe : l'Etat congolais, les communautés et les associations (dont l'association pour la construction des infrastructures rurales), ces deux derniers acteurs intervenant sur financement des partenaires financiers, par le canal de l'aide projet.

Depuis 2004, toute nouvelle construction de salle de classe doit être menée selon des normes particulières en termes de matériaux (construction de salle en matériaux durables uniquement) et de dimension (9m x 8m, permettant d'accueillir une soixantaine d'élèves). Les salles construites par les communautés sont certainement les moins chères, environ 7 millions de Fcfa pour une salle équipée d'une trentaine de tables bancs. Les constructions réalisées par le biais des associations sont légèrement plus coûteuses pour le même type de prestation (8 millions de Fcfa). Les salles de classes construites sur financement national enfin reviennent quant à elle à environ 15 millions de Fcfa pour une salle non équipée. La différence de coût selon les différentes options apparaît donc considérable et toute politique éducative future ne pourra faire l'économie d'une réflexion sur ce sujet compte tenu du nombre de salles de classe qui devront être construites dans l'optique de la scolarisation primaire universelle. Une comparaison internationale de ces coûts est présentée dans le tableau III.21.

Tableau III.21 : Comparaison internationale du coût unitaire d'une salle de classe équipée dans le primaire, année 2005 ou proche

Pays	En dollars des E.U	Valeur annuelle d'usage en % du cout unitaire public courant**	En nombre d'années de salaires d'un enseignant fonctionnaire
Congo			
Etat	32 000*	69 %	13,0
Association	16 000	32 %	6,1
Communautés	14 000	28 %	5,45
Tchad	16 700	82 %	7,1
Burkina Faso	7 000	—	—
Gambie	8 000	—	—
Ghana	9 000	—	—
Guinée	9 000	—	—
Madagascar	7 200	16 %	2,2
Mozambique	10 000	133 %	20,0
Niger	8 000	30 %	—
Sénégal	7 500	29 %	3,9
Tanzanie	4 600	—	—
Moyenne pays comparateurs	8 700	58 %	

Source : Différents RESEN, Banque mondiale.

* coût de la salle vide plus un millions de Fcfa pour l'achat de 30 tables bancs

** le coût d'opportunité du capital est fixé à 5 %

Au regard des chiffres présentés dans le tableau III.21, on observe que les coûts unitaires de construction scolaire sont particulièrement élevés au Congo allant de 14 000 à 32 000 dollars des Etats-Unis, là où la moyenne des pays comparateurs se situe à 8 700 dollars. Si l'on met en regard ce coût avec le coût de fonctionnement courant d'une année scolaire, on se situe encore sur des valeurs très élevées, exception faite des cas du Mozambique et du Tchad. Le rapport avec le salaire enseignant montre également des valeurs maximales, exception faite une fois de plus du cas du Mozambique : 13 années de salaire d'un enseignant fonctionnaire pour une construction financé par le budget national contre environ 6 années pour une construction financée par le biais des communautés et associations. Ce dernier point doit toutefois être mis en regard avec la faiblesse des salaires au Congo.

Principaux enseignements du chapitre 3

Ce chapitre étudie les aspects financiers relatifs au secteur éducatif. Il détermine le montant des ressources disponibles pour le secteur et leur allocation budgétaire aux différents niveaux d'enseignement ainsi que le coût unitaire de formation à chacun des niveaux d'enseignements. Les analyses effectuées ont permis de dégager les observations suivantes :

1. Les dépenses courantes sur l'ensemble du secteur ont fortement augmenté sur la période récente (2001 – 2005) sous l'effet d'un accroissement des dépenses de matériel et de transfert. La tendance montre un recul du poids de l'enseignement général, au profit essentiellement de l'enseignement technique et professionnel.
2. Les données de l'ECOM 2005 montrent que les ménages congolais contribuent beaucoup de façon directe (frais de scolarité) ou indirecte (frais de cours de soutien) au financement de l'éducation. En 2005, cette contribution est estimée à 15,4 milliards de FCFA, soit 19 % des dépenses courantes totales du secteur (Etat et ménages).
3. Concernant le personnel, si la solde a payé 24 644 agents fonctionnaires et contractuels au titre de l'éducation en 2005, seul 18 386 d'entre eux sont identifiés dans le système, ce qui laisse à penser qu'il existe 6 258 agents qui émargent à l'éducation sans pour autant y travailler. En termes financiers, cela représente environ 25 % des salaires payés par la solde. Des gains d'efficacité substantiels pourraient donc être réalisés si l'on procède à une identification claire de l'ensemble du personnel de l'éducation. En outre, la part du personnel non enseignant atteignant des valeurs maximales pour l'enseignement général (53,5 % au primaire, 58,8 % au collège et 55,6 % au lycée), une réflexion devrait être engagée sur la pertinence d'un tel effectif, notamment au sein des établissements.
4. L'allocation intra sectorielle s'avère très défavorable à l'enseignement primaire qui en termes de dépenses courantes exécutées en 2005 représente seulement 25,8 % de l'ensemble du secteur (valeur la plus faible observée sur le continent africain), l'enseignement secondaire général représentant 28,2 %, le technique 13,2 % et le supérieur 29,8 %. Compte tenu des objectifs de scolarisation primaire universelle, et des ambitions portées sur l'enseignement technique, un rééquilibrage des ressources devrait être envisagé.
5. Sur l'ensemble du secteur, 66,3 % des dépenses courantes concernent les dépenses hors salaires enseignant (constituées essentiellement des dépenses salariales du personnel non enseignants, les dépenses pédagogiques étant très faibles), situant le Congo bien au-delà de la moyenne africaine.
6. Les coûts unitaires sont relativement faibles dans le primaire et le collège ainsi que dans l'enseignement technique. Cela résulte 1/ de la faiblesse des allocations intra sectorielle pour ces niveaux d'enseignement, 2/ de la prépondérance de dépenses salariales sur la base de salaires relatifs parmi les plus faibles observés sur le continent (un enseignant fonctionnaire au primaire a un salaire de 1,79 PIB net par habitant) et 3/ de la faiblesse, voire de l'absence de dépenses hors salaires, censées appuyer l'acte pédagogique. Pour l'enseignement général, ces coûts sont d'autant plus faibles qu'une grande partie du corps enseignant « craie en main » est constituée de personnels bénévoles (31 % pour le primaire, 14 % pour le collège) et de volontaires, contribuant de manière substantielle à l'amélioration des taux d'encadrement. De ce point de vue, une réflexion devrait être engagée sur la composition et la rémunération du corps enseignant.

Notes

¹ Les dépenses de 2005 sont estimées à l'aide des données budgétaires et des données financières disponibles au niveau des DAAF.

² Le Ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Supérieur (MEPSS) comprenant l'actuel MEPSA, l'enseignement supérieur et la recherche scientifique ; Ministère de l'Enseignement Technique et Professionnel comprenant par ailleurs le redéploiement de la jeunesse et les sports.

³ Enquête réalisée par le Ministère du plan de l'aménagement du territoire et de l'intégration économique (MPATIE), avec l'appui d'AFRISTAT, de la Banque Mondiale et du PNUD.

⁴ Les écarts entre le collège, le lycée et le technique sont faibles compte tenu des erreurs d'échantillonnages dans l'enquête.

⁵ Ces personnels sont uniquement des personnels administratifs exerçant au ministère. Les personnels de l'université sont en effet comptabilisés par le rectorat et payés par des dépenses de transfert au titre du MES

⁶ Les allocations familiales, indemnités et primes, cotisations patronales, sécurité sociale et retraite ainsi que les indemnités de fin de carrière sont prises en compte dans la masse salariale globale des personnels fonctionnaires et contractuels et représentent environ 25 % de la masse salariale totale de ces catégories de personnel.

⁷ Y compris les écoles de formation d'instituteurs qui, au Congo, sont sous la tutelle du ministère de l'enseignement technique et professionnel

⁸ Cf. Pôle d'Analyse Sectorielle en Education de Dakar, 2006, Education pour tous en Afrique, Statistiques et approches sous régionales, Dakar + 6, UNESCO – BREDA, 199 p.

⁹ La DRH du MEPSA a commencé au 3^{ème} trimestre 2006 un processus d'identification des personnels détachés par le MEPSA auprès d'autres ministères, ainsi que des personnels n'exerçant plus pour le compte du MEPSA.

¹⁰ Les estimations ici faites sont cohérentes avec les résultats obtenus sur la base des données de la solde dans la mesure où il s'agit de salaires perçus et non de coût salariaux comprenant 11 % de charges patronales. Par exemple, sur la base des données de la solde, on obtient un salaire brut moyen de 1 308 000 Fcfa pour les enseignants fonctionnaire et contractuel du primaire. Le salaire net peut donc être estimé à $1\,308\,000 \times (1-0,11) = 1\,164\,120$ Fcfa ce qui est très proche de l'estimation du tableau III.13 pour les agents de l'état travaillant dans le secteur de l'éducation et ayant le Bac (1 134 344 Fcfa).

L'efficacité interne et la qualité des services offerts

Introduction

Les possibilités d'utilisation des ressources publiques allouées au système éducatif sont diverses. On peut choisir par exemple une organisation scolaire dans laquelle il y a en moyenne 25, 40 ou une autre où on a 60 élèves par classe. On peut aussi choisir de refuser des groupements d'élèves tels que le cours multiple ou la double vacation. En ce qui concerne les enseignants, le décideur politique peut choisir de recruter des maîtres avec 9 ou 12 années d'éducation générale suivie d'une formation professionnelle de 3 mois d'une année ou de 3 années. Il peut enfin décider que les constructions scolaires soient en dur et bien équipées ou bien soient faites selon des modalités traditionnelles par les communautés. Devant la possibilité d'opinions normatives contradictoires sur le sujet, il est donc indispensable que le décideur dispose des données empiriques objectives pour lui permettre d'identifier les modes d'organisation les plus coûteux efficaces sur les lesquels il peut agir pour améliorer le fonctionnement de l'école et le niveau des acquis des élèves.

Au total, le fonctionnement des services éducatifs peut être organisé de nombreuses façons alternatives. Les possibilités sont multiples et varient avec un changement dans le volume des ressources unitaires mobilisées. Par ailleurs, elles peuvent également varier même si on se situe à un niveau de coût unitaire fixé. L'analyse en termes d'efficacité interne regarde ce qui se passe à l'intérieur des différents cycles scolaires selon deux perspectives complémentaires : d'un côté, et de façon classique, en examinant les flux d'élèves, redoublements et abandons et, de l'autre côté, en examinant comment les facteurs de l'organisation scolaire influencent les résultats tangibles des processus éducatifs mis en place, à savoir les acquisitions des élèves.

I. L'efficacité interne dans les flux d'élèves en cours de cycle

L'un des objectifs primordiaux assignés à un système éducatif est d'emmener le maximum de jeunes inscrits à la première année de chaque cycle à la fin de ce dernier, et ceci dans le temps normalement imparti. Dans ces conditions, les abandons précoces en cours de cycle et les redoublements de classes élevés sont autant de perturbations qui constituent un frein à cet objectif. Ainsi, la question de la valeur des années passées à l'école pour les enfants qui arrêtent prématurément leurs études doit être posée. Pour

cela, il est pertinent de commencer l'analyse par l'identification de la rétention de l'alphabétisation des adultes scolarisés dans leur jeunesse.

1.1 La rétention de l'alphabétisation à l'âge adulte

1.1.1 Analyse globale

L'objectif premier de l'enseignement primaire étant de développer chez les enfants, l'acquisition des compétences de base que sont la lecture et l'écriture, il importe de déterminer combien d'années de scolarisation sont nécessaires pour asseoir de façon irréversible ces connaissances chez les jeunes scolarisés. Cette réversibilité est d'autant plus importante que les études montrent¹ i) qu'au niveau individuel, les chances d'échapper à l'extrême pauvreté sont plus grandes chez un individu ayant été à l'école par rapport à un analphabète, et ii) qu'au niveau collectif, chaque pays a besoin d'un minimum de capital humain pour son développement.

Au Congo deux enquêtes peuvent être mobilisées pour identifier cette durée minimale de scolarité requise. Il s'agit du volet QUIBB (Questionnaire des Indicateurs de Base de Bien être) de l'enquête ECOM (Enquête congolaise au près des ménages) et l'EDS (Enquête Démographique et de Santé) toutes deux réalisées en 2005. Dans ces deux enquêtes, on connaît pour chaque personne interrogée, son niveau d'alphabétisation (sait lire dans une langue quelconque) dans le QUIBB, avec un peu plus de détails pour l'EDS (lit avec difficultés, lit avec facilité) et le nombre d'années d'études qu'il a effectué. La mise en regard du niveau d'alphabétisation des adultes et du nombre d'années passées à l'école se limite ici à la population des adultes âgés de 22 à 44 ans dans la mesure où nous cherchons à analyser la rétention des acquis de base (lecture et écriture) à l'âge adulte. Les deux échantillons, pour lesquels l'analyse a été conduite, comprennent 1 759 adultes pour l'EDS et 7 977 pour le QUIBB. Dans les deux enquêtes, l'utilisation de variables de pondération permet de reconstituer la structure de la population globale du pays.

Le tableau IV.1, donne la distribution de la population des 22-44 ans selon le niveau d'alphabétisation au moment de l'enquête et leur fréquentation scolaire pendant leur jeunesse, en opposant ceux qui ont fréquenté l'école à ceux qui ne l'ont pas fréquenté.

Tableau IV.1 : Niveau d'alphabétisation des adultes selon la fréquentation scolaire dans leur jeunesse (adultes entre 22 et 44 ans)

	A fréquenté l'école		N'a pas fréquenté l'école		Total	
	QUIBB	EDS	QUIBB	EDS	QUIBB	EDS
Sait lire écrire	944 175		11 878		956 053	
Lit avec difficultés		576 371		10 644		587 015
Lit avec facilité		250 001		1 045		251 045
Ne sait pas lire du tout	24 687	648 341	94 643	328 397	119 330	976 738
Total	968 862	1 474 712	106 521	340 086	1 075 383	1 814 798

Source : Calculs des auteurs à partir de l'ECOM et de l'EDS 2005

Les résultats obtenus à partir du QUIBB et de l'EDS sont sensiblement différents. En effet, d'après les données du QUIBB, 88,9 % (956 053/1 075 383) des adultes congolais âgés de 22-44 ans sont alphabétisés, alors que d'après l'EDS, même en incluant dans le calcul ceux qui lisent avec difficultés, seuls 46,2 % ((587 015+251 045)/1 814 798) sont alphabétisés. Si on considère ceux qui arrivent à lire sans difficulté, la proportion descend à moins de 14 %. On peut expliquer en partie cet écart par les approches méthodologiques utilisées dans les deux enquêtes. Le QUIBB, se base uniquement sur du déclaratif alors que l'EDS fait passer à l'enquêté un test de lecture à l'issue duquel il est classé dans l'une des trois catégories (sait lire avec difficultés, lit avec facilité, ne sait pas lire du tout). Compte tenu de sa méthodologie, les résultats de l'EDS seront privilégiés dans l'analyse de l'alphabétisation qui suit.

Tableau IV.2 : Proportion d'adultes alphabétisés selon la plus haute classe fréquentée (adultes âgés de 22 à 44 ans)

Plus haute classe atteinte	Ne sait pas lire (1)	Lit avec difficultés (2)	Sait lire aisément (3)	Total (4)	Proportion alphabétisée	
					[(2) + (3)] / (4)	(3) / (4)
Ensemble	976 739	587 014	251 044	1 814 797	46,2	13,8
Aucune scolarité	328 397	10 644	10 644	340 086	6,3	3,1
Sont allés à l'école						
1 ^{ère} année	12 887	1 075	0	13 962	7,7	0
2 ^{ème} année	53 977	6 446	437	60 860	11,3	0,7
3 ^{ème} année	102 090	17 209	1 326	120 625	15,4	1,1
4 ^{ème} année	134 825	44 486	6 447	185 758	27,4	3,5
5 ^{ème} année	120 091	94 545	21 081	235 717	49,1	8,9
6^{ème} année	145 563	208 282	78 990	432 835	66,4	18,2
7 ^{ème} année	77 834	205 402	141 718	424 954	81,7	33,3

Source : Calculs des auteurs à partir de EDS 2005.

De façon générale, on observe que l'accroissement de la proportion d'alphabétisés est fonction du nombre d'années d'études, montrant l'importance du temps passé à l'école dans le processus d'acquisition de la lecture. Les résultats indiquent par ailleurs que le véritable « décollage » se fait seulement après 5 années de scolarisation. En effet, après quatre années de scolarisation, seules 27 % des personnes interrogées savent lire avec ou sans difficultés et seulement 4 % peuvent lire aisément. Pour les mêmes catégories, cette proportion passe respectivement à un peu plus de 49 % (soit environ un adulte sur deux) et à 9 % (soit un sur dix) après cinq années de scolarisation. Avec six années de scolarisation, deux adultes sur trois lisent avec ou sans difficultés. Ce dernier résultat est relativement faible au regard de ceux obtenus dans les pays d'Afrique subsaharienne comparables ; il laisse également entrevoir une faible qualité de l'enseignement primaire au Congo. Cet aspect sera traité plus en détail dans la suite de ce chapitre.

I.1.2 L'impact de quelques facteurs individuels et contextuels sur l'alphabétisation

Il est maintenant utile de compléter les analyses précédentes par des éléments plus qualitatifs. La partie qui suit examine l'impact éventuel de quelques variables individuelles et de contexte sur les chances de savoir lire à l'âge adulte². Les variables explicatives suivantes ont été retenues pour mener cette analyse : i) la classe la plus élevée atteinte dans les études initiales, ii) le genre de l'individu, iii) son âge et iv) son milieu de résidence.

La variable genre sert à estimer les différences en matière de rétention de l'alphabétisation entre hommes et femmes, dans la mesure où leurs rôles et leurs comportements sociaux peuvent être à priori différents. Le milieu sert de variable de contrôle, le milieu urbain étant à priori plus favorable à la rétention de l'alphabétisation du fait d'une plus grande disponibilité d'infrastructures culturelles et d'une plus grande fréquence des occasions de lire et de parler le français. La variable âge quant à elle permet de comparer la qualité des enseignements au cours du temps.

Tableau IV.3 : Estimation logistique de la probabilité pour un adulte de lire correctement

	Coefficient	Seuil de significativité
Constante	- 4,645	***
Plus haute classe atteinte	0,721	***
Homme	0,673	***
Urbain	0,377	***
Age	0,021	***

Source : Calculs des auteurs à partir de l'EDS 2005.

R² de Nagelkerke = 0,45 (ce modèle explique 45 % de la variance de l'alphabétisation), -2log vraisemblance = 1711

*** significatif au seuil de 1%

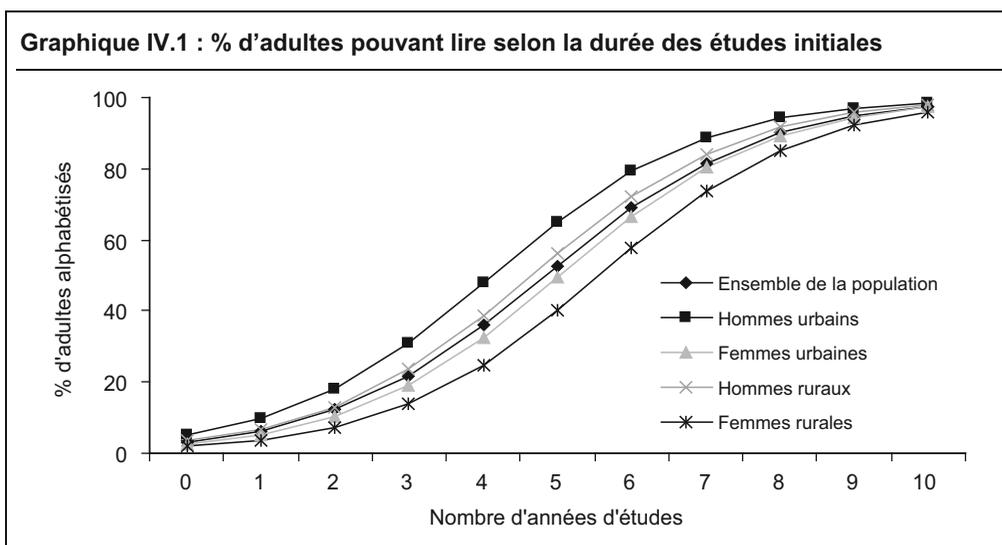
Comme l'on pouvait s'y attendre, la variable qui influe le plus sur la rétention de l'alphabétisation à l'âge adulte est le nombre d'années d'études. Ainsi, toutes choses égales par ailleurs, (nombre d'années d'études égal, même âge, même milieu de résidence) un homme a plus de chances d'être alphabétisé de façon durable qu'une femme. De la même façon, les urbains ont une rétention légèrement meilleure que les ruraux. Le signe positif de la variable âge indique que les plus âgés ont plus de chances d'être alphabétisés pour une même durée d'études quel que soit le milieu et le genre que les jeunes. Ce dernier résultat suggère une tendance à la baisse de la qualité des services éducatifs au cours du temps. Le tableau IV.4 ci-après présente les résultats des simulations sur la base du modèle logistique estimé.

Tableau IV.4 : Simulation de la proportion (%) d'adultes (22–44 ans) capables de lire avec ou sans difficulté selon la plus haute classe atteinte

Plus haute classe atteinte	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ensemble de la population	3,3	6,4	12,2	21,8	35,8	52,7	69,0	81,7	90,0	94,8	97,4
Hommes urbains	5,0	9,7	18,0	31,0	47,8	65,2	79,3	88,6	94,1	97,0	98,5
Femmes urbaines	2,7	5,3	10,2	18,9	32,2	49,3	66,5	80,2	89,2	94,4	97,2
Hommes ruraux	3,5	6,9	13,1	23,6	38,6	56,2	72,4	84,3	91,6	95,7	97,9
Femmes rurales	1,8	3,7	7,3	13,8	24,6	40,0	57,7	73,6	85,0	92,1	95,9

Source : Calculs des auteurs à partir de EDS 2005.

Dans l'ensemble, c'est plutôt la fin du 1^{er} cycle de l'enseignement secondaire, qu'il faut cibler pour atteindre une rétention universelle de l'alphabetisation à l'âge adulte dans le cas du Congo. En effet, selon ces simulations, aucune catégorie dans la population n'atteint la rétention universelle à la fin de l'enseignement primaire, ce qui conforte l'hypothèse d'une faible qualité du primaire qui, sans aucun doute devra être une des priorités de la stratégie future. Dans le meilleur des cas, le pourcentage d'adultes alphabétisés atteint à peine 80 % (pour les hommes en milieu urbain) après six années de scolarisation. Il faut attendre la 10^{ème} année d'études, soit la fin du 1^{er} cycle de l'enseignement secondaire pour avoir des taux proches de 100 %. Lorsque l'on regarde plus en détails les résultats selon les différentes catégories, on observe qu'une femme rurale après six années de scolarisation a environ 40 % de chance en moins (24 points de pourcentage en moins), qu'un homme issu du milieu urbain. Le graphique IV.1 illustre ces résultats.



Source : Calculs des auteurs à partir des données de l'EDS 2005.

1.2 La fréquence des redoublements

1.2.1 état des lieux au niveau national

Un niveau élevé de redoublements dans un système éducatif est caractéristique de gaspillage des ressources engagées par l'Etat et les familles pour la scolarisation des jeunes du pays dans la mesure où le système utilise le double voire le triple des ressources nécessaires pour la validation d'une année d'études. Le tableau IV.5 donne la structure des redoublants de classe et son évolution à chacun des niveaux du système éducatif congolais depuis 1990.

Tableau IV.5 : Evolution de la proportion de redoublants par cours, 1990–2004

	1990-91	1993-94	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05
Primaire	29,9	35,7	39,1	27,2	24,9	24,7	26,1	23,6	24,4
CP1	32,9	35,4	41,7	27,0	27,8	29,3	28,3	27,3	28,5
CP2	19,9	22,4	27,7	23,4	16,3	17,5	20,6	19,4	19,1
CE1	37,0	45,0	52,2	35,4	32,5	29,7	33,6	32,1	31,3
CE2	32,4	37,0	43,4	30,1	28,9	28,0	27,6	24,8	26,6
CM1	27,6	36,7	39,7	26,1	25,1	25,8	26,9	21,1	23,3
CM2	24,4	34,5	14,7	13,6	11,9	11,4	11,1	8,5	10,5
Secondaire 1^{er} cycle		37,1		29,6	22,3	29,8	28,7	23,1	26,3
6 ^{ème}		41,4		30,1	23,5	33,4	33,3	19,3	26,7
5 ^{ème}		31,4		24,9	18,4	25,7	28,7	18,6	22,2
4 ^{ème}		30,8		27,1	16,6	25,0	25,8	30,9	19,5
3 ^{ème}		57,5		35,7	29,2	40,1	32,8	17,2	35,6
Secondaire 2^{ème} cycle		32,7		32,9	30,9	27,8	27,6	20,5	25,4
2 ^{nde}		31,3		31,9	21,3	26,1	25,2	13,7	20,0
1 ^{ère}		28,6		32,5	30,3	15,6	27,1	12,3	13,6
Terminale		38,7		33,7	39,8	39,2	30,4	32,4	39,4

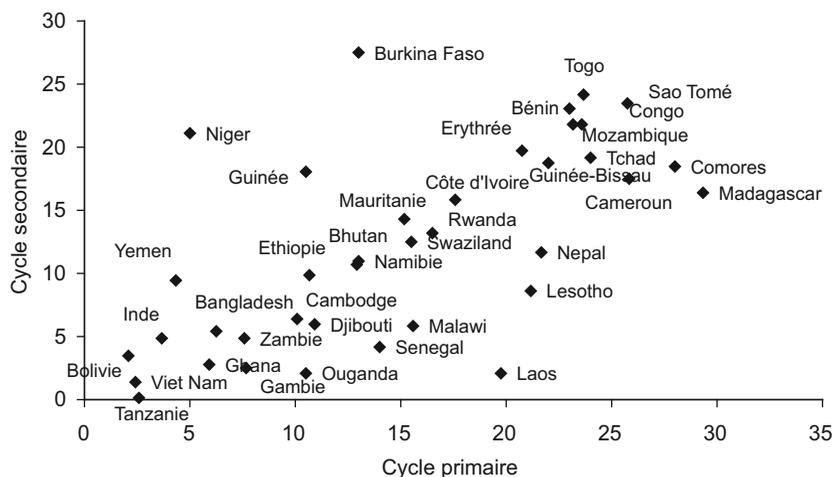
Source : Calculs des auteurs à partir des données administratives et de l'Institut de Statistique de l'Unesco.

Dans l'enseignement primaire, la proportion moyenne des redoublants plafonnait à 39 % dans les années 1990. Malgré une diminution sensible, elle reste encore élevée depuis le début des années 2000 avec une moyenne variant autour de 25 %. Au sein des différents cycles d'enseignement, on note que la proportion des redoublants se répartie inégalement entre les différents niveaux. Toujours dans le primaire, le redoublement reste très élevé au CP1, CE1 et CM1 et l'est beaucoup moins au CM2. Si, pour le début de cycle, la forte valeur observée par rapport aux autres années d'études est compatible avec ce qu'on observe en général dans les autres pays, en revanche les valeurs observées en fin de cycles méritent qu'on s'y attarde un peu. A l'inverse des autres pays, on observe au Congo, une proportion de redoublants plus importante au CM1 qu'au CM2. Ce phénomène s'explique en partie par le fait qu'un nombre importants d'élèves, surtout dans les grandes villes tentent et réussissent le Certificat d'Etudes Primaire Elémentaire (CEPE) et le concours pour accéder directement au collège sans passer par la classe de CM2. Le faible niveau de redoublement ainsi que le fort taux de transition du primaire vers le secondaire (évoqué déjà dans le chapitre 2) peuvent avoir leur origine dans la faible sélectivité de l'examen de fin de cycle et du concours d'entrée en 6^{ème}.

Dans les deux cycles de l'enseignement secondaire général, les niveaux de redoublements sont dans des ordres de grandeur similaires à ceux observés dans le primaire. Par ailleurs, le redoublement est plus élevé dans les niveaux terminaux (classe de troisième et de terminale), à cause de la possibilité qu'ont les élèves de reprendre autant de fois l'examen de fin de cycle afin de l'obtenir.

I.2.2 Approche descriptive comparative internationale

Il importe de compléter l'état des lieux fait au niveau national avec une approche comparative internationale afin de positionner le Congo sur cette question particulière par rapport à des pays comparables.

Graphique IV.2 : % de redoublants, pays à bas revenu, année 2003 ou proche

Sources : Différents RESEN et UNESCO-Breda/Pôle de Dakar.

A la lumière du graphique IV.2, il apparaît clairement que le système éducatif congolais se classe parmi ceux les plus enclins au redoublement aussi bien au niveau du cycle primaire que du cycle secondaire.

I.2.3. L'efficacité pédagogique du redoublement n'est pas empiriquement prouvée...

Les partisans du redoublement ont toujours mis en avant son efficacité pédagogique (effet positif sur les acquisitions) et la nécessité d'homogénéité des classes. Il est intéressant ici de résumer les résultats des différentes études empiriques sur le sujet faites dans le contexte africain.

En effet, au niveau international, plusieurs études ont cherché à établir le lien entre redoublements et la qualité de l'enseignement (mesurée par les apprentissages effectifs des élèves). Le but de ces études est d'examiner la pertinence empirique de l'idée selon laquelle les redoublements seraient indispensables pour assurer une école de qualité. Les résultats de ces études (analyses PASEC³ sur données individuelles sur la base d'enquête pays, Mingat et Sosale 2000 au niveau macro) montrent que cet argument n'est empiriquement pas valide. Ils montrent en moyenne qu'il n'y a pas de relation statistique significative entre le niveau des apprentissages des élèves et la fréquence des redoublements, dans la mesure où i) au niveau des pays, il existe des systèmes scolaires avec de bon niveau d'apprentissage des élèves avec des niveaux de redoublement faibles ou élevés et ii) qu'au niveau individuel, sauf pour les élèves qui sont spécialement faibles, la plupart qu'on fait redoubler ne progressent pas mieux en redoublant que s'ils avaient été promus dans la classe supérieure.

I.2.3 ... alors qu'il a un impact sur les coûts et un effet négatif important sur les abandons scolaires

Par contre, si les redoublements n'améliorent pas la qualité des enseignements, ils sont connus pour produire un gaspillage de ressources publiques, et pour exacerber les abandons précoces en cours d'études. En effet, le redoublement constitue un signal

négalif fort envoyé aux parents⁴ qui en cas de redoublement répété de leur enfant considèrent qu'il n'est pas (ou n'est plus) performant à l'école et finissent par le retirer de l'école, réduisant fortement les chances du pays de donner au moins une scolarisation primaire universelle à toute sa population (cf. chapitre 2).

Au final, ces observations ne suggèrent pas une politique de promotion automatique généralisée qui pose par ailleurs des problèmes dans les systèmes où elle est pratiquée, mais conduisent à considérer que des chiffres de l'ordre de 10 % pour la proportion des redoublants dans l'enseignement primaire, peuvent être considérés comme un objectif souhaitable et possible. La valeur de 10% de proportion de redoublants dans le système a été retenue dans le cadre indicatif de l'initiative Fast-Track (chiffre établi sur la base des pratiques observées dans les pays les plus performants vis-à-vis de l'objectif d'achèvement universel du cycle primaire), procédure accélérée pour l'achèvement universel du cycle primaire.

En outre, on observe actuellement dans le paysage éducatif africain, des tentatives de réduction forte de la fréquence des redoublements. L'expérience⁵ menée dans beaucoup de pays francophones consiste à : 1) à mettre en place trois sous cycles de deux niveaux chacun dans le primaire, correspondant à des blocs de compétences bien définis, 2) à ne pas autoriser de redoublement au cours de chacun de ces sous-cycles et 3) à limiter la fréquence des redoublements entre sous-cycles consécutifs.

Cette stratégie, pour être efficace, doit être associée à des outils d'accompagnements pour aider les enseignants à détecter les déficiences des élèves en cours de sous-cycle et à y remédier de manière pertinente et continue. Cette manière de procéder est certainement porteuse d'une gestion pédagogique mieux maîtrisée et d'une amélioration de la qualité des services éducatifs offerts tout en réduisant de façon significative la fréquence des redoublements.

1.3 La mesure des indicateurs d'efficacité dans les flux d'élèves

Pour mesurer l'efficacité de l'usage des ressources publiques dans un cycle, on utilise le coefficient d'efficacité interne (CEI), qui rend compte du gaspillage des ressources dû à la consommation d'années de scolarisation non productives (années redoublées, abandons précoces). Le CEI est calculé comme le rapport entre le nombre d'années d'études strictement nécessaires pour conduire un élève de la première à la dernière d'un cycle d'enseignement et le nombre d'années élèves effectivement consommées compte tenu des redoublements et des abandons.

Dans le primaire, la prise en compte cumulée des abandons et des redoublements conduit à une estimation du coefficient d'efficacité interne de 65 %. On en conclue que 35 % des ressources publiques allouées à ce niveau d'enseignement ne produisent pas de résultats, autrement dit sont gaspillées du fait des abandons scolaires et des redoublements. Notons que dans le cas du Congo, le poids des ces derniers est plus important que les abandons dans la faiblesse de l'efficacité globale du système. En effet, le coefficient d'efficacité interne avec seulement les abandons est de 85,2 % contre 75,8 % avec seulement les redoublements.

Tableau IV.6 : Indicateurs de contexte et d'efficacité interne dans le système, 2004/05

	Primaire	Collège	Lycée
Taux brut de scolarisation	111	61	19
% de rétention sur le cycle	77	70	84
% moyen de redoublants	24,4	26,3	25,4
% de redoublants par année d'études			
CP1/6 ^{ème} /2 ^{nde}	28,5	26,7	20,0
CP2/5 ^{ème} /1 ^{ère}	19,1	22,2	13,6
CE1/4 ^{ème} /Terminale	31,3	19,5	39,4
CE2/3 ^{ème}	26,6	35,6	
CM1	23,3		
CM2	10,5		
Efficacité Interne globale	64,6	59,4	68,0
Efficacité interne avec seulement les abandons	85,2	80,3	91,2
Efficacité interne avec seulement les redoublements	75,8	74,0	74,6

Source : Calculs des auteurs à partir des données administratives et de l'enquête ECOM 2005.

Au secondaire, on observe également un faible niveau d'efficacité dans l'utilisation des ressources publiques d'éducation. Au collège, 41 % des ressources publiques sont utilisées pour payer des redoublements ou les abandons. Le coefficient d'efficacité partiel avec uniquement les abandons (calculé en supposant que le système ne produit pas de redoublants) est de 80,3 % alors qu'il est de 74,0 % en supposant que le système ne produit aucun abandon mais seulement des redoublants. Au lycée, le coefficient d'efficacité interne est de 68 %, les redoublements contribuant plus que les abandons à ce faible niveau d'efficacité tout comme dans les autres niveaux d'enseignements.

Les analyses précédentes montrent que le redoublement contribue de beaucoup à la faible efficacité observée à chacun des niveaux du système éducatif congolais. Les bénéfices supposés au niveau individuel (augmentation des chances de réussite) ne justifient pas le coût supplémentaire (deux années payées voire plus pour une année validée) qu'il engendre pour le système (familles et gouvernement). Compte tenu de l'ampleur du redoublement, et vu son impact négatif sur la rétention des élèves dans le système, il est urgent pour le pays de mettre en place une stratégie nationale pour sa réduction. Une telle stratégie ne devrait pas se limiter uniquement à des mesures administratives mais doit prendre en compte une fois qu'ils sont identifiés, les facteurs qui outre le niveau de l'élève rentrent en ligne de compte dans la décision du redoublement. Dans la partie suivante, les analyses effectuées permettent de mesurer l'impact du redoublement sur les acquisitions des élèves.

II. La qualité des services éducatifs offerts

Si on assimile la qualité de l'enseignement aux moyens mis en œuvre pour l'obtenir, alors une école de qualité serait une école où les conditions d'enseignement (formation des enseignants, tailles de classe, qualité des bâtiments, équipements et matériels pédagogiques ...) sont jugées bonnes et appropriées. Une telle approche, en plus d'être basée uniquement sur le jugement (qui peut être subjectif) des acteurs ne donne malheureusement aucune indication sur les acquisitions des élèves.

D'un côté, on admet qu'on ne peut pas faire fonctionner une école sans un minimum de ressources et de l'autre côté, on s'attend à ce que toutes choses égales par ailleurs, les apprentissages s'améliorent avec les conditions d'enseignement. Il est donc important d'évaluer la qualité de l'enseignement en mettant en relation les résultats obtenus par les élèves d'une école avec les moyens dont elle dispose, afin de déterminer dans quelles mesures cette assertion est vérifiée. S'il est assez aisé de connaître avec plus ou moins de précision les moyens dont dispose une école pour fonctionner, il est par contre plus difficile de mesurer le niveau des acquisitions des élèves avec précision.

Il existe en effet plusieurs façons de mesurer les résultats des élèves. Les plus couramment utilisées sont d'un côté, les examens de fin d'année, de classe ou de cycle avec comme observation élémentaire au niveau national l'école et de l'autre côté, les tests d'acquisition standardisés avec l'élève comme observation élémentaire. Les données des premières évaluations sont disponibles à partir des enquêtes administratives annuelles auprès des établissements et sont de ce fait plus facilement mobilisables. Les évaluations standardisées sont quant à elles, effectuées sur un groupe limité mais représentatif des élèves du pays, elles sont également périodiques mais avec une fréquence plus espacée, de l'ordre de quatre à cinq ans.

L'utilisation des données de tests standardisés (type PASEC, MLA, SACMEQ⁶) présente l'avantage de cibler les progrès effectués par les élèves au cours d'une année scolaire. Ces progrès peuvent être mis en relation avec les conditions d'enseignement qui ont prévalu dans chacune des classes/écoles de l'échantillon (localisation, statut, organisation pédagogique de la classe/l'école, caractéristiques des enseignants/directeur...) avec en outre un contrôle des caractéristiques individuelles et familiales de chacun des élèves concernés (âge, sexe, niveau de scolarisation des enfants, niveau de richesse de la famille...). Les résultats issus de ces tests, permettent également de situer le niveau moyen d'acquisition des élèves d'un pays par rapport au niveau moyen des élèves d'autres pays ayant subis les mêmes tests. Dans le cas du Congo, la dernière enquête standardisée disponible date de 1995. Compte tenu des changements importants que le système a connu durant et après les périodes de troubles, son utilisation pour rendre compte de la situation actuelle du système reste très limitée.

Pour ces raisons, les analyses qui suivent se feront exclusivement sur la base des statistiques scolaires classiques, même si leur utilisation présente quelques inconvénients. En effet, elles ne permettent pas de faire des comparaisons internationales, elles restent globales et relient les variables agrégées de chaque école avec le taux de réussite en fin de cycle de l'établissement. Toutefois, elles donnent des indications utiles sur les principales variables de pilotage du système.

Mais avant d'aborder ces analyses, commençons par évaluer les résultats qualitatifs de l'école congolaise en mettant dans une perspective comparative internationale la rétention de l'alphabétisation des adultes traitée dans la section 1 de ce chapitre.

II.1. La rétention de l'alphabétisation à l'âge adulte dans la perspective comparative

L'idée de base est qu'en général, le cycle primaire vise de façon centrale mais non exclusive à donner aux élèves scolarisés un niveau de connaissances qui leur permettra

d'être durablement alphabétisés à l'âge adulte. Il est possible que tous les pays ne soient pas performants sur ce plan et qu'après un nombre donné d'années de scolarisation, le niveau de la rétention de l'alphabétisation diffère d'un pays à un autre. On a alors tendance à considérer que ces différences inter-pays reflètent des différences de qualité dans les services éducatifs offerts; on admet donc que plus la rétention de la lecture est bonne, meilleure a été la qualité des apprentissages initiaux. Le tableau IV.7 récapitule les informations disponibles pour quelques pays africains.

Les résultats montrent d'abord que la forme générale de la relation entre la durée des études initiales (plus haute classe atteinte) et les chances de savoir lire aisément à l'âge adulte est globalement la même dans tous les pays. On observe des chiffres faibles lorsque la scolarité a été limitée à quelques années, puis des chiffres qui croissent ensuite assez rapidement lorsqu'on considère des scolarités plus longues pour se stabiliser ensuite. La quasi-totalité des adultes sachant lire aisément et de façon durable lorsqu'on se situe à la 9^{ème} classe. Cette structure globale confirme, une fois encore, que le temps est un ingrédient essentiel des apprentissages.

Tableau IV.7 : % d'adultes (22-44 ans) pouvant lire aisément selon la durée des études initiales

Plus haute classe atteinte	0	2	3	4	5	6	8
Congo	3,3	12	22	36	53	69	90
Bénin	0,3	4	13	34	65	87	99
Burkina Faso	0,5	4	10	25	49	73	96
Burundi	7,5	29	48	67	83	91	98
Cameroun	8,5	24	36	51	66	78	92
Côte-d'Ivoire	6,5	22	36	51	67	79	93
Guinée	6,6	23	36	48	67	83	99
Guinée-Bissau	6,6	19	29	42	57	70	89
Mali	0,2	2	5	12	28	51	89
Niger	1,1	5	10	20	35	54	86
République Centrafricaine	0,5	7	13	25	48	64	90
Rwanda	6,3	35	60	81	92	97	100
Sénégal	12,1	26	36	47	59	69	85
Sierra Leone	3,8	10	17	26	37	50	75
Tchad	0,5	3	6	14	27	47	83
Togo	2,4	12	24	43	64	81	96
Moyenne des 15 pays comparateurs	4,2	15	25	39	56	72	91

Sources : EDS, MICS.

Si on se place au niveau de la 6^{ème} année d'études, le Congo arrive en 10^{ème} position et se situe trois points en dessous de la moyenne des 15 pays comparateurs. Même si comparaison n'est pas raison, ces résultats suggèrent tout de même que le Congo réussit globalement moins que la moyenne et que les marges d'amélioration de la qualité existent au niveau national.

II. 2. Analyse des résultats aux examens de fin de cycle

II.2.1. Description des conditions d'enseignement et des résultats obtenus

Les données mobilisées sont celles de l'année scolaire 2003/04 et les analyses ont été faites sur les facteurs associés à la réussite au Certificat d'Etudes Primaire Elémentaire (CEPE). Un travail de nettoyage (élimination des écoles avec données manquantes ou incohérentes) de la base de données a permis de retenir un échantillon de 1 659 établissements au primaire. Le tableau IV.8 présente une description du degré de variabilité existant entre les différents établissements scolaires dans l'échantillon obtenu, en ce qui concerne les conditions d'enseignement et les résultats obtenus au niveau de l'enseignement primaire.

Les conditions d'enseignement pour chaque école, peuvent être réparties en plusieurs catégories : des variables de contexte (urbain/rural, statut de l'école : public/privé), des variables de modes d'organisation ou de flux (enseignement normal/multigrade, rapport élèves-maître, pourcentage de redoublants), des variables sur la nature et l'état des bâtiments (dur, bon/mauvais), les variables d'équipements scolaires (nombre de manuels scolaires par élève, % d'élèves avec une place sur une table-banc, nombre de bureaux en bon état par enseignant) et des variables de caractéristiques des enseignants (genre, statut, niveau académique, formation initiale). Les différentes variables, calculées pour chaque école de l'échantillon sont présentées dans le tableau IV.8 ci-après. En plus des valeurs moyennes, ce tableau donne aussi les plages de variations qui ne prennent en compte que 90 % des établissements (les valeurs extrêmes ont été écartées). Les résultats montrent l'existence d'une grande variabilité dans les conditions concrètes d'enseignement entre les différents établissements comme dans les résultats obtenus par ceux-ci.

Le taux moyen de réussite au CEPE est de 80 %, 76 % dans les écoles publiques et de 87 % dans les écoles privées. Dans l'échantillon, 61 % des écoles sont publiques et 45 % sont situées en milieu urbain. Le pourcentage moyen de redoublants est de 21 %, variant de 0 à 51 % (35 % des établissements ont un pourcentage moyen de redoublants inférieur ou égal à 10 % et 42 % un pourcentage supérieur à la valeur moyenne de l'échantillon).

Sur le plan des conditions d'installation des élèves, ce n'est que dans 17 % d'écoles que le mobilier est suffisant pour permettre à tous les enfants d'être assis dans des conditions satisfaisantes. On dénombre en moyenne deux élèves par place assise disponible avec une variabilité allant de 0 (situation extrême où on a une absence totale de mobilier qui peut être liée à des erreurs de remplissage ou de saisie des questionnaires) à 1,3 (situation où on a plus de places disponibles que d'élèves dans l'établissement). Le rapport élèves-maître est de 56, il est en moyenne de 79 dans les établissements publics et de 32 dans les écoles privées. Un peu plus de la moitié (53 %) des établissements à un taux d'encadrement inférieur ou égale à 50, 23 % un taux d'encadrement supérieur à 80. L'état des bâtiments scolaires n'est jugé bon que dans 55 % des cas et seules 64 % des salles de classes sont construites en dur.

Les manuels scolaires font cruellement défaut même dans les matières fondamentales que sont la lecture et le calcul, avec en moyenne un livre de lecture pour dix élèves et un livre de calcul pour vingt élèves. Tous les élèves disposent à la fois

d'un manuel de lecture et de calcul dans seulement 1 % des établissements. Tous les enseignants disposent par contre de guides de lecture et de calcul.

Il existe également de fortes disparités entre les écoles en ce qui concerne les caractéristiques des enseignants. Dans l'échantillon retenu, on dénombre plus de femmes que d'hommes dans les établissements scolaires, elles représentent en moyenne 57 % du corps enseignant.

Tableau IV.8 : Variabilité entre établissements des conditions d'enseignement et des résultats dans le primaire

Variables	Moyenne	Variations [90% des cas]
Variables de résultat		
Taux de réussite au CEPE (%)	80	[39 – 100]
Contexte		
Zone de localisation		
% d'établissements en zone urbaine	45	-
% d'établissements en zone rurale	55	-
Type d'école		
Publique	61	-
Privée	39	-
Modes d'organisation ou de flux		
% de redoublants dans l'école	20,9	[0 - 50,6]
Rapport élèves-maître	56	[15 – 145]
% de classe multigrade	13,8	[0 – 50]
Manuels et Guides		
Manuels de lecture par élève	0,10	[0 - 0,72]
Manuels de calcul par élève	0,05	[0 – 0,39]
Guide de lecture par enseignant	2,3	[0 – 6,5]
Guide de calcul par enseignant	1,8	[0 – 5,0]
Bâtiments et équipements scolaires		
% de salle de classe en dur	64	[0 – 100]
% de salle de classe en bon état	55	[0 – 100]
Nombre de place assise par élève	0,5	[0,1 – 1,5]
Bureau du maître par enseignant	0,5	[0 – 1,6]
Caractéristiques des enseignants		
% d'enseignants femmes	57	[17 – 100]
Statut des enseignants		
% de fonctionnaires/contractuels	55	[0 – 100]
% de bénévoles	19	[0 – 70]
% de volontaires	26	[0 – 50]
Niveau d'études générales des enseignants		
% d'enseignants avec un diplôme supérieur	5	[0 – 20]
% d'enseignants avec le BAC	19	[0 – 50]
% d'enseignants avec le BEPC/BEMG	67	[20 – 100]
% d'enseignants avec le CEPE	3	-
% d'enseignants autre diplôme académique	6	[0 – 20]
Formation professionnelle initiale		
% d'enseignants avec un BAC pédagogique	2	-
% d'enseignants avec un CFEEN/CFECN	69	[0 – 100]
% d'enseignants avec une autre qualification	11	[0 – 44]
% d'enseignants sans formation	18	[0 – 100]

Source : Calculs des auteurs à partir des données administratives.

Du point de vue du statut, quatre types d'enseignants cohabitent dans le système. Il s'agit des agents de l'Etat constitués de fonctionnaires, de contractuels, et de volontaires, ainsi que des bénévoles. A côté de ces catégories d'enseignants, il existe dans la base de la DEPS⁷ une dernière catégorie qualifiée « d'autres agents » dont on ignore le statut. Après avoir réparti ces derniers au prorata des agents de l'Etat et des bénévoles, on a au final 55 % de fonctionnaires ou de contractuels, 26 % de bénévoles et 19 % de volontaires. Par ailleurs, dans 24 % des établissements publics, tous les enseignants sont des fonctionnaires ; dans 18 %, on a que des volontaires et/ou des bénévoles. Les enseignants titulaires d'un BEPC ou d'un BEMG sont majoritaires et représentent 67 % de l'échantillon, 24 % sont titulaires d'un BAC ou d'un diplôme universitaire, les 9 % restants sont constitués d'enseignants disposent de niveaux académiques inférieurs. Sur le plan de la formation professionnelle, 18 % des enseignants n'ont aucune formation, 69 % sont titulaires du CFEEN/CFECN, 2 % ont le BAC pédagogique et 11 % sont répertoriés comme disposant d'une autre qualification.

II.2.2. Les facteurs de l'organisation scolaire qui affectent le niveau des apprentissages dans le primaire

Chacune des variables décrites précédemment est susceptible de rendre compte potentiellement de la variabilité des résultats à l'examen de fin du primaire au niveau des écoles. Dans la mesure où plusieurs variables interviennent dans l'explication du taux de réussite, on a recours à une procédure de modélisation multivariée⁸ pour examiner les relations existant entre les conditions d'enseignement et les résultats.

Les analyses montrent que les chances de réussite au CEPE sont plus élevées dans les établissements privés que dans les établissements publics. A conditions d'enseignement égales, l'écart au bénéfice d'une école privée varie selon les modèles de 6 à 9 % par rapport à une école publique.

En ce qui concerne les variables d'organisation pédagogique, les analyses montrent en premier lieu, que plus la taille moyenne des classes dans une école est élevée, plus faibles sont en moyenne les chances de réussite des élèves au CEPE. Par rapport à une école ayant un rapport élève maître (REM) moyen inférieur ou égal à 50, une autre ayant un REM compris entre 50 et 65 a 4,2 points de pourcentage en moins sur la probabilité moyenne de réussite de ses élèves au CEPE que la première. La différence est de 5,6 % en moins sur la probabilité de réussite pour une école avec un REM compris entre 65 et 80, et de 9,9 % en moins pour une école avec un REM supérieur à 80.

Par ailleurs, l'organisation en cours multiples a également un effet positif sur les acquisitions des élèves. La disponibilité en manuels scolaires (au niveau des élèves et des enseignants) apparaît aussi positive pour le fonctionnement de l'école. Au regard de l'impact quantitatif élevé observé lorsque ces manuels sont disponibles chez les élèves 11 points de pourcentage en plus sur la probabilité de réussite, une politique nationale de dotation en manuels scolaires de toutes les écoles congolaises permettrait non seulement de combler le déficit actuel mais aussi d'améliorer sensiblement le niveau d'acquisition des élèves et donc des chances de réussite.

Tableau IV.9 : Effets marginaux des variables sur la probabilité de réussite au CEPE (Modèle logistique; estimation par le maximum de vraisemblance)

	Réussite au CEPE			
	Modèle 1		Modèle 2	
	Impact marginal sur la probabilité moyenne de réussite	Degré de significativité	Impact marginal sur la probabilité moyenne de réussite	Degré de significativité
Contexte				
Privé (référence)				
Public	-0,060	***	-0,088	***
Conditions d'enseignement				
Rapport élèves maître de l'école (en continue)			-0,0003	***
REM <=50 (référence)	-			
50<REM<=65	-0,042	***		
65<REM<=80	-0,056	***		
REM>80	-0,996	***		
% cours multiples	+0,046	***	+0,063	***
Nombre de manuels (calcul + lecture) par élève	+0,107	***	+0,122	***
Nombre de manuels (calcul + lecture) par enseignant	+0,021	***	+0,022	***
% de redoublants dans l'école	+0,013	ns	+0,001	ns
Enseignants				
% de femmes dans le corps enseignant	+0,018	***	+0,027	***
Structure du corps enseignant par diplôme dans l'école				
% enseignants avec CEPE/sans diplôme (référence)	-			
% enseignants avec BEPC	-0,020	**	-0,041	***
% enseignants avec BAC et +	+0,063	***	+0,049	***
Structure du corps enseignant par statut dans l'école				
% enseignants fonctionnaires (référence)				
% enseignants bénévoles	+0,089	***	+0,101	***
% enseignants volontaires	+0,052	***	+0,072	***
Structure du corps enseignant par diplôme professionnel				
% enseignants sans formation professionnelle (référence)				
% enseignants formés			+0,022	***
% enseignants avec un Bac pédagogique	-0,121	***		
% enseignants avec un CFEEN ou un CFECN	0,033	***		
% enseignants avec une autre qualification	0,052	***		

Source : Calculs des auteurs à partir des données administratives.

Enfin un résultat important, est que l'impact de la proportion des redoublants sur le niveau des acquisitions n'a pu être établi statistiquement, quand bien même l'effet estimé est positif, il n'est pas significatif.

En ce qui concerne les caractéristiques des enseignants, on observe en premier lieu, que les femmes toutes choses égales par ailleurs, sont plus efficaces que les hommes, de même que les volontaires et les bénévoles le sont plus que les fonctionnaires. En moyenne 2 points de pourcentages en plus sur la probabilité de réussite pour les élèves tenus par les femmes, et respectivement 9 et 5 points de pourcentage en plus sur la probabilité de réussite pour les élèves tenus respectivement par les bénévoles et les volontaires par rapport aux élèves tenus par un fonctionnaire. Les enseignants bacheliers ou disposant d'un diplôme universitaire sont également plus efficaces que les enseignants ayant un niveau académique inférieur, 6 points de plus sur la probabilité de réussite pour les enfants dont les enseignants ont un niveau BAC ou plus. La formation initiale semble globalement avoir un effet positif sur les acquisitions des élèves, en dehors des enseignants titulaires du Bac pédagogique (toutefois, le résultat pour cette catégorie d'enseignants est à prendre avec précaution dans la mesure où ils ne représentent que 2 % de l'échantillon). Globalement, la probabilité moyenne de réussite s'apprécie de 2,2 points lorsque la proportion des enseignants formés augmente de 1%.

Principaux enseignements du chapitre 4

Ce chapitre étudie l'efficacité interne du système et la qualité des enseignements reçus par les élèves en analysant le flux des élèves dans le système et les conditions d'enseignements qui agissent sur le niveau d'acquisition des élèves. A l'issue des analyses, les observations suivantes peuvent être dégagées :

1. Les résultats de l'enquête EDS montrent qu'après 4 années de scolarisation, seuls 25 % des adultes savent lire avec sans difficultés, après 6 années ils ne sont que 69 %. On observe également une certaine dégradation de la qualité des enseignements dans le temps dans la mesure où après un même nombre d'année passé dans le système, la proportion des alphabétisés est plus importante chez les plus âgés que chez les jeunes. Ces résultats positionnent le pays nettement en dessous de la moyenne des pays dont les mêmes informations sont disponibles. Par ailleurs, dans la mesure où il faut attendre la fin du 1er cycle secondaire pour que tous les adultes soient alphabétisés, la priorité pour le système serait de faire en sorte qu'une partie des élèves qui accèdent en première année d'un cycle arrive en dernière année ceci en particuliers dans le primaire et le collège.
2. Le système est caractérisé par un niveau très élevé de redoublement de classe à tous les niveaux d'enseignement. En 2005, en moyenne un élève sur quatre est un redoublant dans les niveaux pré-universitaire. Par ailleurs la situation dans le primaire est un peu atypique par rapport à ce qu'on observe dans les autres pays, la fréquence des redoublements étant plus importante au CM1 qu'au CM2, posant ainsi par ailleurs un problème dans la gestion des flux entre le primaire et le secondaire. Le niveau de redoublement observé conduit à un faible niveau dans l'efficacité du système, dans l'enseignement primaire, 35 % des ressources sont perdues du fait des redoublements et des abandons, 41 % au collège et 32 % au lycée.
3. Sur le plan des conditions d'enseignement dans le primaire, ce n'est que dans 17 % des écoles que le mobilier est suffisant pour permettre à tous les élèves d'être assis dans des conditions satisfaisantes. Le taux d'encadrement varie de 15 à plus de 145. L'état des bâtiments scolaires n'est jugé bon que dans 55 % des cas et seules 64 % des salles de classes sont construites en dur. Dans 24 % des établissements, tous les enseignants sont des fonctionnaires, dans 18 % on a que des volontaires et/ou des bénévoles.
4. L'analyse des relations entre ces conditions d'enseignements et les résultats suggèrent que des marges de manœuvre existent pour améliorer la qualité des enseignements. On pourrait citer, entre autres, la réduction de la taille des salles de classe et de la fréquence des redoublements. La mise en application de la première mesure peut être très onéreuse pour le système, alors la deuxième ne l'est pas et permettrait par ailleurs de désengorger les classes. L'organisation en cours multiple n'entachant pas non plus le niveau des acquisitions des élèves, cette politique peut être maintenue dans les zones peu peuplées. En terme de profil d'enseignant, le recours à des enseignants ayant un niveau BAC doublé d'une formation professionnelle initiale s'avère bénéfique pour l'apprentissage des élèves.
5. Enfin, il faut souligner que l'ensemble des facteurs dont l'impact a pu être établi sur la qualité des enseignements n'explique que faiblement la variabilité des résultats. Ceci suggère qu'une amélioration de la qualité passe aussi par celle de la gestion pédagogique du système éducatif congolais, c'est-à-dire sa capacité à transformer les moyens mis à disposition en résultat d'apprentissage.

Notes

¹ Voir le chapitre 5 de ce rapport pour le cas du Congo

² La spécification logistique est adoptée ici compte tenu de la nature de la variable, elle a été transformée en une variable dichotomique avec pour modalités 1) sait lire avec / sans difficulté, 0) ne sait pas du tout lire.

³ PASEC : Programme d'Analyse des Systèmes Educatifs des Pays de la Confemen (Conférence des ministres de l'éducation ayant le français en partage)

⁴ Surtout ceux qui se trouvent dans la frange de la population où la demande scolaire est la plus fragile.

⁵ Le Niger et la Guinée ont réduit considérablement les redoublements dans le système par la mise en place des sous cycles. Le 1^{er} a fait passer la proportion moyenne des redoublants du primaire de 18% en 1992 à 7% en 2002 et le 2nd de 21% en 2001 à 11% en 2002 par la mise en place des sous cycles.

⁶ PASEC : Programme d'Analyse du Système Educatif des pays de la Confemen, MLA : Monitoring Learning Achievement, SACMEQ : South African Consortium for Monitoring Educational Quality ;

⁷ Direction des Etudes et de la Planification Scolaire

⁸ Compte tenu de la nature de la variable taux de réussite dont les valeurs sont comprises entre 0 et 100, et du fait que le total des admis par école est une agrégation de données individuelles binaires (1/0), la modélisation logistique a été retenue pour mesurer l'impact de ces différents facteurs.

Efficacité externe du système éducatif

Introduction

Ce chapitre examine les investissements éducatifs du point de vue de leur rendement externe, autrement dit de l'usage que vont faire les sortants du système éducatif et au cours de leur vie adulte des connaissances qu'ils ont pu acquérir à l'école. Il apporte en premier lieu un éclairage sur la situation du marché du travail congolais et sur les productions de capital humain supposées répondre à ses demandes. Pour cela, après une brève présentation des principaux traits de ce marché, il décrit l'insertion des diplômés dans le monde du travail et donne une estimation des rendements privés de l'éducation. Il analyse ensuite l'impact de l'éducation sur la sphère sociale en évaluant l'impact de la scolarisation initiale sur le risque de pauvreté au plan individuel ainsi que l'impact de l'éducation de la femme sur ses comportements et ses résultats en matière de reproduction ainsi que de sa santé et de celle de ses enfants. Sur la base des résultats obtenus sur les effets de l'éducation dans les sphères économiques et sociales, des implications pour les politiques éducatives futures sont identifiées.

I. L'impact de l'éducation dans la sphère économique et productive

1.1. Vue d'ensemble du marché du travail congolais : les emplois offerts

Le nombre des individus actifs occupés a été multiplié par un facteur 2,8 depuis 1974, soit davantage que la population totale qui n'a été multipliée que par 2,7. Le taux de chômage a cependant augmenté significativement, après avoir été légèrement en baisse entre 1974 et 1984. Cette période coïncide d'ailleurs avec l'époque à laquelle les diplômés du supérieur et des écoles professionnelles étaient systématiquement recrutés par l'Etat.¹ La hausse notable du taux de chômage, observée par la suite, s'explique donc, en partie, par le gel partiel des recrutements dans la fonction publique, mais aussi et surtout par la sévère contraction de l'activité économique depuis 1985². A ce jour, environ 28 % de la population active est au chômage ou en quête d'un premier emploi, contre 11 % en 1984, comme le montre les données du tableau V.1.

Le volume d'emploi a globalement crû de façon importante au cours des 20 dernières années, et le moteur principal de cette évolution a été l'essor du secteur informel. Ainsi, le nombre des individus occupant un emploi est-il passé de 550 000 en 1984 à 1,176 millions en 2005 mais, sur les 626 000 emplois créés, 540 000 l'ont été dans

le secteur informel (soit environ 86 % des nouveaux emplois). Toutefois, cette période a aussi connu une augmentation très significative du nombre des emplois dans le secteur formel, celui-ci étant passé d'environ 101 000 en 1984 à 187 000 en 2005. Cela n'a toutefois pas été suffisant pour maintenir au niveau de 1984 la part du secteur moderne dans l'ensemble des emplois, qui passe ainsi de 18 à 16 %. L'économie congolaise reste donc largement informelle aujourd'hui encore.

Tableau V.1 : Evolution de la population active entre 1974 et 2005

	1974	1984	2005
Population totale (000)	1 319,8	1 909,2	3 552,1
Population de 10 ans ou plus (000)	872,6	1 301,3	2 611,9
Population active de 10 ans ou plus (000)	487,3	620,3	1 633,0
Population active occupée	426,0	550,2	1 176,3
Nombre de chômeurs	61,3	70,1	456,6
% des actifs dans population totale	55,8	47,7	45,9
Taux de chômage (%)	12,6	11,3	28,0
Taux de chômage des 15-64 ans (%)	-	-	28,1
Emplois du secteur moderne (000)	-	100,7	187,1
Emplois dans le secteur informel (000)	-	449,5	989,2
Part des emplois dans le secteur informel (%)	-	81,7	84,1

Source : AFRISTAT, CNSEE (d'après les résultats du Recensement Général de la Population et de l'Habitat de décembre 1984), Gaudfryau (1998), Tsassa et Yamb (2001) et nos calculs d'après les données individuelles de l'enquête congolaise auprès des ménages (ECOM, 2005).

En 2005, on estime que près de 36 % des actifs occupés de plus de 10 ans travaillent dans le secteur agricole (tableau V.2) alors que ce chiffre était de 53 % vingt années auparavant. Bien qu'ayant baissé, le chiffre de 36 % pour la période actuelle donne l'image d'un secteur non agricole relativement bien développé au Congo, du moins au-delà de ce que l'on aurait pu prédire compte tenu du niveau de développement économique et du degré d'urbanisation du pays. Celui-ci, spécialement fort,³ contribue aussi à expliquer pourquoi l'emploi non agricole, notamment dans l'industrie et le commerce, est relativement bien développé au Congo.

En effet, environ 20 % des actifs occupés travaillent dans l'industrie (soit un travailleur non agricole sur trois), un chiffre similaire dans le commerce (21 %). Au cours de la période 1985-2005, la part de l'emploi industriel a été multipliée par 1,6 (de 13 à 20 %), celle du commerce par 1,7 (de 12 à 21 %); celle des services est restée stable à 23 % environ. On estime ensuite que sur les quelque 626 000 d'emplois créés entre ces deux dates,⁴ près de 80 % l'ont été dans le secteur non agricole.

En 2005, le Congo compte environ 2,6 millions de personnes dans la catégorie d'âge supérieure à 10 ans. Parmi celles-ci, 693 000 sont encore élèves ou étudiants, conduisant à une population active potentielle de 1,919 millions d'individus actifs potentiels (tableau V.3). Au sein de cette population, on compte 286 000 personnes qui sont inactives (n'ont pas d'emplois et n'en cherchent pas) laissant une population active estimée à 1,632 millions d'individus.

Tableau V.2 : Evolution des emplois par secteurs et branches d'activité (1985–2005)

	1985		2005 *					
	Nombre d'emplois	%	Secteur formel		Secteur informel		Total	
			Nombre d'emplois	%	Nombre d'emplois	%	Nombre d'emplois	%
Agriculture	291,4	53,0	2,2	0,2	416,9	35,4	419,1	35,6
Mines ou carrières	7,3	1,3	1,8	0,2	8,5	0,7	10,2	0,9
Production ou transformation	40,7	7,4	14,0	1,2	178,0	15,1	191,9	16,3
Construction	23,6	4,3	11,1	0,9	27,1	2,3	38,3	3,3
Transport	27,8	5,1	13,8	1,2	14,1	1,2	27,9	2,4
Commerce	65,8	12,0	12,9	1,1	232,4	19,8	245,3	20,9
Services	} 86,5	15,7	66,0	5,6	91,6	7,8	157,5	13,4
Administration publique			63,9	5,4	—	—	63,9	5,4
Autre	7,1	1,3	1,5	0,1	20,6	1,8	22,2	1,9
Total	550,2	100,0	187,1	15,9	989,2	84,1	1 176,3	100,0

Source : CNSEE (d'après les résultats du Recensement Général de la Population et de l'Habitat de décembre 1984), et nos calculs d'après les données individuelles de l'enquête congolaise auprès des ménages de 2005.

Note : Population occupée de 10 ans ou plus et les nombres d'emplois sont exprimés en milliers.

* Les pourcentages sont exprimés par rapport au nombre total d'emplois.

Tableau V.3 : La population 10 ans et plus par statut relatif à l'emploi, 2005

Statut relatif à l'emploi	Nombre	%	%
Cadres secteur moderne	85 327	7,3 %	72,0 %
Personnels qualifiés secteur moderne	56 311	4,8 %	
Personnels non qualifiés secteur moderne	45 504	3,9 %	
Informel non agricole	572 277	48,6 %	
Informel agricole	416 927	35,4 %	
Actifs occupés	1 176 346	100 %	
Chômeurs	456 639		28,0 %
Actifs	1 632 984		100 %
Inactifs	286 198		
Population active potentielle	1 919 182		
Elèves et étudiants	692 685		
Ensemble	2 611 867		

Source : Données de l'enquête congolaise auprès des ménages de 2005 et calcul des auteurs.

Parmi la population active, 457 000 individus déclarent rechercher du travail (28 %), alors que 1 176 000 déclarent exercer une activité. 16 % exercent une activité dans le secteur de l'emploi moderne, la part des cadres (moyens ou supérieurs) représentant environ 46 % de ces emplois (les personnels sans qualification représentant aussi près d'un quart de ces emplois moderne). Le secteur informel, qui concerne 84 % des emplois en 2005, se partage entre l'agriculture qui en représente environ 42 %, alors que les activités non agricoles (58 %) sont aujourd'hui majoritaires au sein de ce secteur d'emploi.

C'est dans ce contexte global de l'emploi au Congo, avec une croissance forte du chômage au cours de 20 dernières années joint à un développement limité du secteur de l'emploi moderne, que les formés aux différents niveaux d'enseignement vont chercher à s'employer.

1.2. Situation des diplômés sur le marché du travail

Les flux de nouveaux entrants sur le marché du travail ne peuvent être obtenus qu'à partir d'enquêtes d'insertion des sortants du système éducatif sur le marché du travail. De telles données n'étant pour l'instant pas disponibles au Congo, les estimations qui seront présentées ici s'appuient essentiellement sur les données individuelles de l'enquête congolaise auprès des ménages de 2005. Sur cette base, on essaiera tout d'abord d'évaluer la capacité d'absorption des sortants du système éducatif congolais sur le marché du travail local. Ensuite, l'approche sera plus qualitative et on examinera dans quelle mesure ces sortants occupent des emplois à hauteur de leur niveau de formation.

1.2.1 Une relation difficile entre formation et emplois et une dynamique qui questionne

Le tableau V.4 propose la distribution de la situation en 2005 vis-à-vis de l'emploi de la population nationale adulte selon d'une part le niveau éducatif et d'autre part la génération, dans la perspective d'introduire une dimension temporelle dans l'analyse. On a notamment distingué les individus dont l'âge est compris entre 25 et 34 ans et ceux du groupe d'âge compris entre 35 et 60 ans (les analyses n'ont pas pris en compte les quelques individus encore élèves ou étudiants au moment de l'enquête).

Les données du tableau V.4 nous invitent à examiner de façon séparée d'abord la situation de chômage et ensuite celle de la nature des emplois occupés pour ceux qui ont un emploi.

- Concernant en premier lieu **le chômage**, deux observations complémentaires très fortes peuvent être faites : i) la première concerne un intense effet de générations. Il apparaît clair que la montée du chômage constaté dans la section précédente correspond à une aggravation du risque de chômage des populations jeunes (25-34 ans) par rapport à celui observé chez leurs aînés (35-60 ans). En effet, le taux de chômage global est estimé à 13,8 % chez les 35-60 mais s'affiche à 31 % dans le groupe des 25-34 ans. ii) la seconde observation est que le risque de chômage n'est pas distribué de manière homogène entre les différents groupes selon leur niveau terminal de formation. Si on s'attache à la génération des 35-60 ans au moment de l'enquête, on observe que ce sont surtout les formés dans l'enseignement technique (les deux cycles) qui sont exposés au risque de chômage (environ 22 % contre une moyenne globale de 14 %). La génération des 25-35 ans se démarque de façon notable (dans un contexte de chômage très accru) par une intensité spécialement grande du chômage des formés dans la partie haute du système. Ainsi, le chômage touche-t-il alors plus de 40 % des formés au niveau supérieur (contre 13 % dans la génération des 35-60 ans). La situation des formés du lycée et des deux cycles de l'enseignement technique est en moyenne presque aussi difficile.

Tableau V.4 : Situations vis-à-vis de l'emploi selon le niveau d'éducation et la génération, 2005

	Aucune scolarisation	Primaire	Collège	Tech.1	Lycée	Tech.2	Supérieur académique	Supérieur technique	Total
25-35 ans									
Cadres modernes	0	0,3	1,2	1,0	5,4	12,1	13,4	19,4	3,3
Qualifiés modernes	0	1,6	4,2	4,4	9,1	12,0	5,4	8,9	4,8
Non qualifiés modernes	1,7	2,6	3,2	2,3	8,4	3,4	2,7	7,3	3,8
Informel non agricole	37,0	39,3	43,0	33,3	31,2	30,8	29,0	17,6	37,6
Informel agricole	42,9	29,9	19,2	13,3	10,0	2,7	2,8	5,2	19,3
Chômeurs	18,3	26,3	29,2	45,6	35,9	39,0	46,7	41,6	31,2
Ensemble 25-35 ans	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
35-60 ans									
Cadres modernes	0,4	0,4	3,2	5,1	20,0	26,9	49,5	56,4	10,4
Qualifiés modernes	0,5	2,8	4,6	11,5	8,2	12,3	7,7	7,1	4,8
Non qualifiés modernes	0,7	2,6	4,2	2,7	4,2	4,9	3,1	6,1	3,2
Informel non agricole	37,3	48,2	45,5	44,6	33,2	26,2	19,3	15,7	38,9
Informel agricole	55,4	33,7	25,2	14,5	18,1	7,0	6,9	2,8	28,9
Chômeurs	5,6	12,2	17,3	21,6	16,2	22,7	13,6	12,0	13,8
Ensemble 35-60 ans	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : ECOM (2005) et calculs des auteurs.

- Concernant maintenant **les emplois occupés**, dans les deux générations considérées, il y a une tendance claire à ce que les individus plus formés occupent en moyenne de meilleurs emplois dans l'échelle sociale. Ainsi, l'essentiel des emplois de cadres sont occupés par des formés dans la partie haute du système éducatif, et notamment parmi les formés de l'enseignement supérieur, alors que l'essentiel des actifs occupés dans le secteur informel, et notamment dans l'agriculture, sont soit sans formation soit ont au plus le collège comme niveau le plus élevé de formation. Au-delà de cette structure générale, on observe que ceci est surtout valide pour la génération des 35-60 ans. Il y a en effet un nombre plus ou moins comparable d'individus de 25-34 ans formés dans le supérieur qui sont occupés dans le secteur informel (notamment non agricole) de l'économie que dans le secteur formel tous types d'emplois confondus. Dans la génération des 35-60 ans, ils sont trois fois plus nombreux dans le secteur de l'emploi moderne que dans le secteur informel. Ces évolutions manifestent les grandes difficultés de la nouvelle génération formée dans la partie haute du système éducatif congolais à trouver des emplois modernes, notamment des emplois à haut niveau de qualification. Seulement 15 % des formés au niveau supérieur occupent un emploi de cadre dans le secteur moderne.

Ces phénomènes peuvent utilement être analysés en construisant un indicateur d'utilisation du potentiel de compétences dans l'emploi occupé. De façon générique, la question explorée est celle de savoir dans quelle mesure l'insertion des diplômés sur le marché du travail se fait d'une manière efficace et productive. Une première façon de

procéder consiste à identifier, dans l'ensemble des actifs occupés, le sous-échantillon des individus qui occupent un emploi correspondant à leur niveau de formation. Le tableau V.5, ci-après, est présenté pour la partie haute du système éducatif congolais pour lequel la notion d'utilisation des compétences est spécialement cruciale à considérer.

Tableau V.5 : Distribution des actifs selon le niveau d'éducation et la qualification par rapport à l'emploi occupé, 2005

	Lycée	Tech.2	Supérieur académique	Supérieur technique	Total
25-35 ans					
Sous éduqué	1	1	0	0	1
Adéquatement éduqué	44	49	17	29	40
Sur éduqué	55	50	83	71	59
Ensemble 25-35 ans	100	100	100	100	100
35-60 ans					
Sous éduqué	2	3	0	0	1
Adéquatement éduqué	42	58	47	53	47
Sur éduqué	56	40	53	47	51
Ensemble 35-60 ans	100	100	100	100	100

Source : Nos calculs d'après les données individuelles de l'enquête congolaise auprès des ménages de 2005

Note : Un travailleurs est «adéquatement éduqué» lorsque son nombre d'années d'éducation est compris entre plus ou moins un écart-type autour de la moyenne du nombre d'année d'études des travailleurs qui occupent le même type d'emploi que lui; il est «sur-éduqué» ou «sous-éduqué» lorsque son nombre d'années d'études est respectivement supérieur ou inférieur d'au moins un écart-type à cette moyenne.

Selon cet indicateur, la dégradation, entre les deux groupes d'âge considérés, des conditions d'emploi des formés (pour ceux qui occupent effectivement un emploi) est spécialement visible pour l'enseignement supérieur dans la mesure où la proportion de ceux qui apparaissent sur éduqués atteint près de 80 %. Ces difficultés d'emploi pour ces populations résultent sans doute à la fois i) d'un affaiblissement de la demande de travail hautement qualifiée d'une part en raison des difficultés économiques globales et d'autre part du fait que les emplois aient été occupés par les individus de la génération précédente avec un faible taux de renouvellement au cours des deux dernières décennies et ii) du développement important du nombre de formés au cours de cette même période. La conséquence est une situation d'offre excédentaire de travail très qualifié avec un effet de déclassement qui affecte l'ensemble du marché du travail national dans la mesure où les formés du supérieur qui ont un travail en étant sur-éduqués ont tendance à concurrencer les formés du second cycle secondaire, les privant de facto d'avoir accès à certains des emplois qu'ils auraient pu tenir autrement, et les poussant vers des emplois requérant peu de compétences au détriment des possibilités d'emploi des formés au niveau du collègue.

Etant donné que les coûts unitaires d'enseignement sont croissants avec le niveau d'éducation (cf. chapitre 3)⁵, les excès d'offre de diplômés dans la partie haute du système éducatif (résultant en une aggravation du chômage et en une certaine sur-

éducation) ne peuvent avoir comme conséquence que de nuire à l'efficacité externe globale du système éducatif national.

Après avoir exploré la relation avec les emplois, attachons nous maintenant à l'examen de la rentabilité des investissements éducatifs sur la base des revenus obtenus par les formés.

1.3. La rentabilité des investissements éducatifs

Cette section examine la productivité économique des individus après qu'ils soient sortis du système éducatif et entrés dans la vie active. Sur la base des informations statistiques disponibles, le texte évalue d'abord au niveau macro l'évolution la productivité moyenne de la main d'œuvre en ciblant notamment les nouveaux entrants dans la vie active et ainsi avoir un élément de dynamique. Il s'attache ensuite, sur la base des données de l'ECOM, à estimer la rentabilité individuelle de l'éducation, en général, et aussi en distinguant l'impact du secteur d'emploi (moderne, informel).

1.3.1 Perspective macroéconomique

Comme l'ont soutenu certains économistes, en améliorant son niveau d'éducation et de formation, chaque individu augmente son capital humain et contribue à augmenter le capital humain global de la nation. L'amélioration de la formation de la population active est à son tour supposée contribuer à améliorer la productivité de l'économie nationale. Il a été estimé, dans un échantillon d'une cinquantaine de pays à faibles revenus dont le Congo, qu'une année d'éducation en plus au sein de la population active contribuerait, à elle seule, à accroître de 12 % en une trentaine d'années le revenu réel par habitant⁶. Ce résultat mérite d'être confirmé dans la situation congolaise en évaluant l'impact des progrès quantitatifs réalisés par le système éducatif national dans la période récente.

Dans ce cadre, une mesure approximative de la contribution du facteur travail à la performance économique globale du pays est obtenue en calculant la richesse moyenne produite par personne occupée (les personnes au chômage, dont la proportion a sensiblement augmenté comme nous l'avons vu ci-dessus, ne sont pas ici prises en considération). On obtient ainsi ce que les économistes appellent la productivité moyenne du travail. Le tableau V.6 présente les résultats des estimations obtenues pour le Congo, entre 1974 et 2005. Ce tableau montre que la productivité moyenne du travail est globalement en baisse depuis 1984, alors qu'elle était à la hausse entre 1974 et 1984. Ces tendances sont en phases avec l'évolution de la situation macroéconomique au cours des 30 dernières années.

Entre 1984 et 2005, le produit intérieur brut non pétrolier du pays augmente (en valeurs monétaires constantes) mais seulement de 19 % entre ces deux dates. Sur cette même période, la population active occupée a plus que doublée (multipliée par un facteur 2,1). La conséquence de ce double mouvement est la baisse sensible de la productivité moyenne du travail (de 3,4 millions de Fcfa de 2005 en 1984 à 1,9 millions en 2005). Ce résultat global provient aussi de mouvements différenciés entre les 3 secteurs de l'économie congolaise.

Tableau V.6 : Productivité du travail dans les trois principaux secteurs de l'économie congolaise 1974–2005

	1974	1980	1984	2005	Rapport 2005/1984	
PIB non pétrolier en milliards de Fcfa de 2005	830	1 047	1 867	2 218	1,19	
Agriculture	161	187	227	359	1,58	
Industrie	109	187	440	583	1,33	
Services	557	672	1,200	1 275	1,06	
Population active occupée	425 871	499 049	550 228	1 176 345	2,14	
Agriculture		289 449	291 621	423 484	1,45	
Industrie		63 379	71 530	188 215	2,63	
Services		146 221	187 078	564 646	3,02	
Productivité moyenne par actif occupé^a (000 Fcfa de 2005)						Productivité marginale 1984–2005*
Agriculture		647	779	848	1,09	1 001
Industrie		2 957	6 148	3 098	0,50	1 228
Services		4 593	6 416	2 259	0,35	199
Ensemble	1 948	2 099	3 394	1 885	0,56	560

Source : Banque mondiale, CNSEE (RGPH 1984, ECOM 2005), Tsassa et Yamb (2001) et nos propres calculs.

Note : Calculés en rapportant la valeur ajoutée sectorielle à la population occupée.

* Calculée en rapportant les variations absolues de la valeur ajoutée sectorielle à la variation absolue du nombre d'emplois.

En 1984, la productivité du travail est faible dans l'agriculture et relativement forte dans l'industrie (hors pétrole) et dans les services. Mais les écarts se sont fortement resserrés entre 1984 et 2005 avec d'une part une amélioration de la productivité moyenne du secteur agricole (de 779 000 Fcfa en 1984 à 848 000 Fcfa en 2005) et d'autre part une baisse forte dans l'industrie et surtout une baisse considérable dans les services (de 6,4 millions Fcfa en 1984 à 2,3 millions en 2005). Pour comprendre cette structure d'évolution, il importe de regarder l'évolution des nombres d'actifs occupés dans les trois grands secteurs d'emplois : le secteur agricole a vu une augmentation relativement faible du nombre des actifs qui y sont occupés (une augmentation de 45 :% en 20 ans). La croissance du nombre des actifs dans l'industrie est beaucoup plus forte (facteur d'augmentation de 2,6) et celle du nombre des actifs dans le secteur des services encore plus forte (facteur d'augmentation de 3,0). En fait, les évolutions de la productivité dans les trois secteurs entre 1984 et 2005 sont presque exactement inversement proportionnelles à celles du nombre des effectifs occupés.

Tout se passe comme si les secteurs, dans leur configuration actuelle, avaient une capacité d'absorption limitée en personnels et que l'augmentation des nombres ne se transcrivait pas à la marge par des bénéfices globaux additionnels très substantiels. Ceci est d'une certaine façon confirmé dans l'examen de la productivité par individu complémentaire occupé dans chaque secteur en 2005 par référence au volume d'emploi enregistré en 1984. Les chiffres dans la colonne la plus à droite du tableau V.6 montrent en effet que dans l'agriculture, l'augmentation des effectifs qui a été relativement limitée et caractérisée par l'inclusion d'individus plus éduqués, a été absorbée de façon

productive. Par contre, c'est moins le cas du secteur de l'industrie où la productivité apparente marginale du travail est plus faible que la productivité moyenne initiale tout en restant à un niveau encore respectable (1,2 millions de Fcfa par individu). Mais c'est surtout le cas du secteur des services pour lequel l'indicateur de productivité marginale se situe à un niveau spécialement bas⁷ (199 000 Fcfa annuel). Tout se passe donc comme si le secteur des services s'était comporté effectivement comme un grand pourvoyeur d'emplois, mais ceux-ci ont sans doute été pour une part importante un refuge contre le chômage avec davantage d'aspects re-distributifs qu'effectivement productifs.

I.3.2 Les impacts économiques de l'éducation au niveau micro

D'après les données de l'ECOM 2005, les écarts généraux de revenus entre travailleurs sont relativement importants tant selon leur niveau d'éducation que selon le secteur où ils ont réussi à s'employer. Le tableau V.7 donne une mesure de cette variabilité.

Tableau V.7 : Revenu moyen annuel du travail (000 Fcfa) des individus occupés selon le secteur et le niveau d'études (individus âgés de 30 ans), 2005

	Sans éducation	Primaire	Collège	Lycée	Technique	Supérieur	Ensemble
Informel agricole	121	170	154	112	159	133	142
Informel non agricole	152	165	226	352	301	347	217
Formel privé	711		1 255	1 370	1 318	2 469	778
Formel public	891			1 229	1 246	1 685	929

Source : CNSEE (ECOM 2005) et nos propres calculs.

De façon générale, il y a une forte hiérarchie dans le niveau de rémunération moyen des individus occupés dans les différents secteurs, de 142 000 Fcfa par an dans le secteur informel agricole, à 217 000 Fcfa dans le secteur informel non agricole, 778 000 Fcfa dans le secteur privé moderne et à 929 000 Fcfa dans le secteur public.

Mais la distribution des niveaux d'éducation étant très différente entre secteurs (moins de six années d'études en moyenne dans le secteur informel contre 10 années dans le secteur formel privé et 13 dans le public), les différences de rémunération des différents secteurs résultent à la fois de variation dans cette distribution et de différence dans la rémunération du capital humain au sein de chacun des secteurs. Pour cette raison, le tableau propose une estimation du revenu annuel d'individus ayant le même niveau d'études mais occupés dans les différents secteurs de l'économie congolaise. Ainsi, des individus formés dans le supérieur gagnent-ils en moyenne 2,5 millions de Fcfa par an dans le privé, 1,7 millions dans le public mais seulement 350 000 Fcfa dans le secteur informel non agricole et moins de 150 000 Fcfa dans le secteur informel agricole. On comprend alors bien à la fois le niveau d'aspiration des formés du supérieur à obtenir un emploi dans le secteur privé ou public et leur déception lorsqu'ils sont contraints à accepter un emploi dans le secteur informel (ou même à se résoudre au chômage).

Un aspect important à considérer est qu'on ne peut pas partir sur l'idée de l'existence d'un marché du travail qui serait caractérisé par l'unicité et l'efficacité économique. Ceci est attesté i) par la forte dualité du secteur de l'emploi entre son

segment moderne (avec la distinction complémentaire entre le public et le privé) et son segment informel (avec la distinction complémentaire entre l'agriculture et les activités non-agricoles) et ii) par l'existence de situations de chômage non anecdotiques⁸. Au total, on est sur un marché global dont l'ajustement principal ne se fait pas principalement par les prix mais par les quantités. Cela a évidemment des conséquences pour l'évaluation de l'impact de l'éducation dans la sphère productive avec la distinction nécessaire entre i) la question de savoir dans quelle mesure le capital humain individuel est effectivement valorisé au sein de chacun des segments du marché et ii) l'identification de la rentabilité des études tant dans une perspective individuelle et privée que collective et sociale. Les deux questions sont bien sûr intéressantes à documenter mais il faut bien avoir conscience que, dans le contexte d'un pays comme le Congo, il s'agit bien de deux questions différentes. Nous essaierons d'apporter des informations factuelles sur ces deux aspects de façon successive.

La valorisation du capital humain dans les différents segments de l'économie congolaise

Pour documenter cet aspect de façon empirique, la pratique commune est d'utiliser la formulation de la fonction de gains de Mincer (qui met en regard le logarithme du revenu individuel avec le nombre d'années d'études et l'expérience professionnelle) et de l'appliquer aux individus employés au sein de chacun des segments de l'économie congolaise. Le tableau V.8, ci-après, donne les résultats de ces estimations en les présentant sous forme des taux de rendement marginaux de l'éducation.

Tableau V.8 : Taux de valorisation marginale de l'éducation (%) par niveau et secteur d'occupation, 2005

	Ensemble des secteurs (1)	Secteurs public et parapublic (2)	Secteur privé		
			Formel (3)	Informel	
				Non agricole (4)	Agricole (5)
Valeur moyenne	6,3	7,1	8,9	6,5	1,2
Primaire	4,1	-	-	1,8	9,1
Collège	4,9	-	14,8	9,2	0
Lycée	8,8	9,0	2,8	15,7	0
Supérieur	13,4	9,4	21,4	0	0
Secondaire technique	11,0	10,9	11,6	13,8	0

Source : Nos calculs d'après les données individuelles de l'enquête congolaise auprès des ménages de 2005.

Note : Les seuls coûts pris en compte sont les coûts d'opportunité. Ces taux sont calculés en référence au niveau d'éducation précédant dans l'enseignement général et au primaire pour le rendement marginal d'un «diplôme» de l'enseignement technique-professionnel.

– indique qu'il n'y a pas de données suffisantes dans l'enquête pour conduire l'estimation pour ce niveau d'éducation.

D'après l'estimation de l'équation de Mincer pour l'ensemble de la population occupée [modèle (1) dans le tableau V.8], le rendement d'une année d'études serait en moyenne de l'ordre de 6,3 %. En réalité, au-delà de cette moyenne, la structure des rendements de l'éducation est telle que les années d'études additionnelles ont tendance à influencer de façon croissante la rémunération des travailleurs.⁹ Par rapport à un individu qui n'a jamais fréquenté l'école, un travailleur avec un niveau d'éducation primaire a un surplus de revenu d'un peu plus de 4 % par année d'études. Par contre, un travailleur ayant poursuivi ses études au collège a un revenu de 4,9 % supérieur par année d'études à celui des travailleurs ayant un niveau d'études primaires. Ce taux de rendement avoisine 9 % pour le lycée et dépasse un peu les 13 % pour l'enseignement supérieur. Une qualification dans l'enseignement technique-professionnel (le niveau atteint par 7 % des travailleurs) accroît les rémunérations d'un peu plus de 9 % par année d'études par rapport à une scolarisation primaire complète.

Le tableau V.8 présente aussi les résultats de l'analyse pour les différents secteurs d'occupation.¹⁰ Si on adopte une perspective comparative des estimations faites dans les différents secteurs, on aboutit à des conclusions très intéressantes :

- i. Dans le secteur agricole, les individus qui ont une scolarisation primaire complète ont des revenus significativement meilleurs que ceux des individus qui n'ont pas fréquenté l'école primaire. La rentabilité des études est alors forte (9,1 %); mais au-delà du primaire, on ne décèle pas d'amélioration du revenu des agriculteurs lorsque la scolarisation est plus longue, et ce quel que soit le niveau considéré.
- ii. Dans le secteur informel non-agricole, la situation est très différente. En effet, la formation primaire apporte peu par rapport à l'absence de scolarisation, mais l'enseignement secondaire, avec peu de différence selon qu'il s'agit de la filière générale ou technique, apparaît très bien valorisé, les formés de niveau secondaire occupés dans ce secteur obtenant des revenus sensiblement plus élevés que ceux qui n'ont que le primaire. En revanche, l'enseignement supérieur n'apporte rien de plus que le secondaire complet en termes de revenus.

Ce dernier résultat concernant la valorisation du supérieur, est identique à celui présenté plus haut pour l'agriculture. Cela a une portée significative pour la politique éducative nationale; il signifie en effet que la production de formés dans l'enseignement supérieur qui serait au-dessus des capacités d'absorption du secteur moderne (ce qui est le cas eu égard au fait que 70 % des formés du supérieur ayant entre 25 et 34 ans sont soit dans le secteur informel soit en chômage), correspondrait effectivement à un «gaspillage» tant de ressources publiques que de talents individuels. L'argument commode pour justifier une production nombreuse de formés dans le supérieur, selon lequel les formés du supérieur en situation d'auto-emploi auraient une forte productivité dans le secteur informel, est ici clairement battu en brèche. La mesure du niveau relatif des gains dans ce secteur par rapport à ceux observés dans le secteur moderne (cf. tableau V.7) est une illustration complémentaire de ce même argument.

- iii. C'est dans le secteur moderne que la valorisation de l'éducation est globalement la plus forte avec des valeurs moyennes respectivement de 7,1 % et de 8,9 % pour le taux de rendement de l'éducation dans le public et le privé. Dans le public, le taux est relativement homogène entre les différents niveaux d'enseignement; dans le privé, les études générales de second cycle n'apparaissent que peu valorisées (taux de 2,8 %) au contraire du collège (14,8 %) et surtout de l'enseignement supérieur (taux de 21,4 %). Le secteur privé emploie relativement peu de cadres mais rémunère bien ceux qu'il utilise.

La rentabilité des investissements éducatifs

Pour examiner la rentabilité des investissements éducatifs, on se situe d'une certaine façon «avant» que l'individu sache quelle sera sa situation par rapport à l'emploi, c'est à dire sans qu'il connaisse i) dans quel secteur il va trouver à s'employer, ni ii) quel niveau d'emploi et de rémunération il pourra obtenir, ni même iii) s'il sera effectivement employé ou bien devra accepter des périodes de chômage. Le niveau d'éducation de l'individu a bien sûr des incidences sur sa situation par rapport à l'emploi et corrélativement pour partie sur le revenu qu'il va percevoir. Par exemple, on a vu que les risques de chômage variaient selon le niveau des études et la génération, de même que ses chances d'avoir accès à tel ou tel secteur et d'y obtenir telle ou telle position (Tableau V.4) ou tel niveau de revenu (tableau V.8). C'est donc en fonction de ces divers paramètres que se construit le revenu individuel pendant la vie active. Dans ce contexte global, on cherche maintenant à évaluer dans quelle mesure l'éducation qu'ont reçue les individus dans leur jeunesse (le nombre d'années d'études, le niveau et le type des études suivies) permet d'anticiper le revenu qu'ils reçoivent in fine pendant leur vie adulte. Mais comme ces études présentent des coûts (coûts directs et coûts d'opportunité), on examine dans quelle mesure les bénéfices observés sont commensurables avec les coûts engagés pour constituer le capital humain; ceci prend alors la forme de taux de rendement de l'éducation¹¹.

Tableau V.9 : Taux de rendement privés et sociaux des différents niveaux d'éducation (%)

	Primaire/ aucune éducation	Collège/ Primaire	Lycée/ Collège	Technique/ Primaire	Supérieur/ Lycée
Sans considération du chômage					
Taux de rendement privé (%)	4,0	4,3	7,9	9,1	11,1
Taux de rendement social	3,4	3,4	4,3	5,5	2,8
Prise en compte du chômage					
Taux de rendement privé (%)	3,1	2,9	4,2	2,8	4,2
Taux de rendement social	2,5	2,1	1,9	1,5	0,8

Sources : Analyse des données de l'ECOM 2005 et Chapitre 3 pour les coûts directs.

Le tableau V.9 propose d'abord une mesure des rendements privés et sociaux de l'éducation sans tenir compte de la situation de chômage. La rentabilité privée renvoie à ce qui a déjà été abordé au point précédent avec une croissance du taux de rendement avec le niveau d'études. Les taux sociaux sont inférieurs aux taux privés eu égard à l'introduction des coûts publics de formation dans le calcul; la différence entre les deux taux est globalement d'autant plus accentuée qu'on monte dans l'échelle des niveaux d'études dans la mesure où les coûts unitaires augmentent aussi de façon très rapide comme nous l'avons vu dans le chapitre 3 de ce rapport. Ceci est spécialement visible dans l'enseignement supérieur (taux privé de 11,1 % et taux social seulement de 2,8 %) eu égard au niveau très élevé du coût unitaire relativement aux autres niveaux d'enseignement.

Lorsqu'on tient compte des risques de chômage des formés aux différents niveaux d'enseignement, cela conduit bien sur à minorer la rentabilité des études. Cela est surtout sensible dans la partie haute du système en raison de l'augmentation de la fréquence des situations de chômage avec le niveau d'enseignement (Tableau V.4). Les taux de rendement privés ont alors tendance plus ou moins à s'égaliser à des valeurs faibles de l'ordre de 3 à 4 % alors que les taux de rendement sociaux estimés sont tous autour de 2 %, le taux de rendement social pour l'enseignement supérieur étant même inférieur à 1 %.

1.4. Vision d'ensemble sur les relations entre l'éducation et le marché du travail

Les informations et les analyses conduites dans cette section font état d'une situation difficile des formés sur le marché de l'emploi. Dans le contexte actuel de la production du capital humain et de son utilisation par le marché du travail national, l'articulation entre les deux termes n'est pas très satisfaisante tant sur le plan des nombres que sur celui de l'efficacité dans l'usage des crédits publics. Les résultats montrent à la fois la nécessité de i) résorber le déséquilibre quantitatif entre l'offre et la demande de main d'œuvre, et ii) d'améliorer la qualité et la pertinence des formations offertes, vis à vis du marché du travail.

Le haut niveau de chômage et de surqualification des sortants du lycée, du secondaire technique et de l'enseignement supérieur illustre un surdimensionnement de ces niveaux d'éducation par rapport au marché du travail. Le développement du secteur moderne dépend pour une bonne part des politiques et du cadre macro-économique. Une main-d'œuvre suffisamment qualifiée est essentielle à la croissance de ce secteur mais c'est la capacité de l'économie à intégrer cette main d'œuvre et à l'utiliser de façon appropriée qui assure la productivité effective des diplômés. C'est donc aux politiques éducatives de faire en sorte que les nouveaux entrants sur le marché du travail répondent autant que possible aux exigences du marché de l'emploi, tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif. L'analyse faite plus haut montre que ces ajustements ne se font pas de façon harmonieuse et efficace de façon «spontanée» et que des politiques structurelles pour le système devront sans doute être envisagées. Cela dit, il faut aussi conserver à l'esprit que la situation économique analysée de 2005 porte en elle, et de façon forte, les difficultés économiques, politiques et sociales du passé alors que tout laisse à penser que l'avenir sera plus favorable avec d'une part une stabilité retrouvée et d'autre part les nouveaux dividendes de la ressource pétrolière nationale.

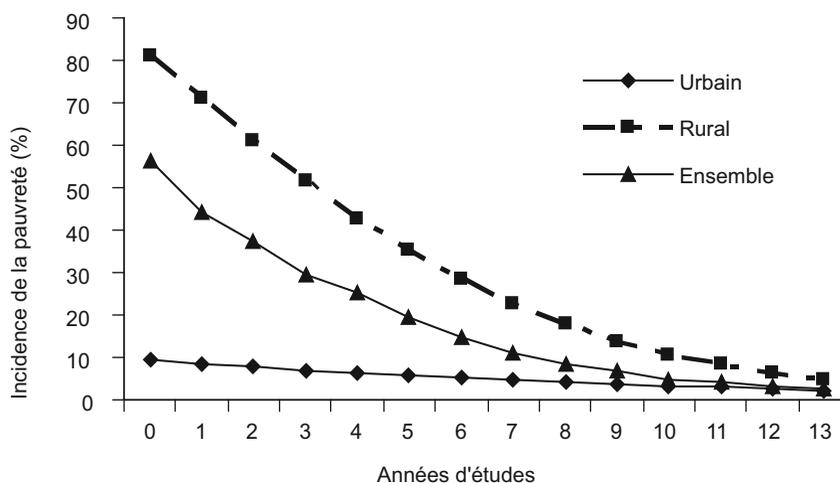
II. L'impact de l'investissement éducatif dans le domaine social

Dans ce qui suit, nous examinons l'impact de la durée des études sur le risque de pauvreté au niveau individuel, ainsi que l'impact de l'éducation de la femme sur son comportement et ses résultats en matière de reproduction, sur sa santé et celle de ses enfants. Les données sont de l'Enquête Démographique et de Santé au Congo de l'année 2005 (EDSC, 2005).

II.1. L'impact de l'éducation sur la pauvreté

Nous examinons le lien, au niveau individuel, entre le niveau d'étude et le risque de se situer dans les deux quintiles les plus pauvres de la population. L'analyse cible notamment les ménages ruraux, dont la plupart (77 %) appartiennent aux deux quintiles les plus pauvres de la population, contre 6 % seulement en zone urbaine¹². Dans l'analyse statistique, nous utilisons la taille du ménage, le sexe et âge de l'individu, comme variables de contrôle. Quel que soit le milieu de résidence, et toutes choses égales par ailleurs (notamment à même nombre d'années d'études), les hommes et les femmes présentent le même risque de pauvreté. En milieu rural, la probabilité d'être dans les 40 % les plus pauvres est plus forte chez les personnes âgées; mais en zone urbaine, la différence selon l'âge n'est pas significative. Le graphique V.1 indique comme évolue l'incidence de la pauvreté avec le niveau d'éducation.

Graphique V.1 : Probabilité d'être dans les 40 % les plus pauvres, selon la durée des études et le milieu de résidence, 2005



Source : Données de l'EDSC 2005 et nos calculs.

Le risque de pauvreté des adultes baisse de façon significative avec la durée des études au cours de la jeunesse. Au point moyen, une année d'études en plus est associée à une réduction du risque de pauvreté de 3 % au niveau national, mais jusqu'à 6 % en milieu rural. En milieu rural, par rapport à un individu n'ayant pas été à l'école, l'incidence de la pauvreté est de 53 points (81-28) moindre chez un individu ayant effectué un cycle primaire complet, ce qui est substantiel. La baisse se poursuit avec le

niveau d'étude, mais à un rythme moindre (17 points de baisse entre la fin du primaire et la fin du collège, 6 points entre la fin du collège et la fin du lycée). Il apparaît (i) qu'une éducation primaire complète, particulièrement pour les ruraux, constitue, dans les conditions actuelles, une condition nécessaire pour anticiper une baisse significative de la pauvreté, (ii) et que ce mouvement de réduction du risque de pauvreté continue de se réduire, mais de façon moins intense, lorsqu'on considère des scolarisations au niveau du premier cycle du secondaire.

II.2 L'impact de l'éducation de la mère dans le domaine démographique et sanitaire

II.2.1 L'impact de l'éducation de la mère dans la sphère démographique

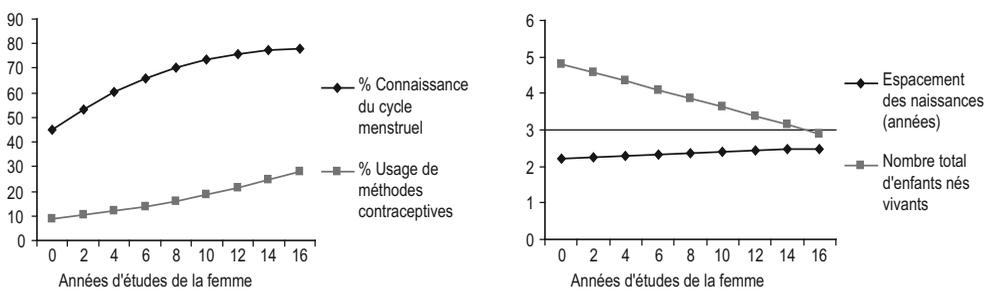
Nous testons ici l'existence de relations entre l'éducation de la mère et quelques éléments associés à la reproduction. De façon générique, la réduction de la fécondité peut, entre autres, résulter d'une plus grande maîtrise du cycle féminin, de l'augmentation de l'âge à la première grossesse et d'un plus grand espacement des naissances, lui-même facilité par l'utilisation de méthodes contraceptives appropriées. Pour cela, nous examinons l'impact de l'éducation de la mère sur chacune de ces variables. Dans les modèles estimés, le milieu géographique (pour contrôler des effets d'offre) et l'âge (pour prendre en compte un éventuel effet de génération) de la mère sont utilisés comme variables de contrôle. La durée des études de la mère est apparue significative dans ces modèles¹³. Les simulations de l'impact de la scolarisation initiale de la mère sur chacun des aspects retenus, qui figurent dans le tableau V.10, sont visualisées dans le graphique V.2.

Tableau V.10 : Effets de l'éducation de la mère sur quelques variables de population

	% Connaissance de son cycle féminin	Age de la mère à la 1ère naissance (années)	% Usage de méthode contraceptive	Espacement des naissances (années)	Nombre total d'enfants nés vivants
Moyenne nationale	68	18,96	15,8	2,32	4,02
Durée des études					
0	45	17,6	9	2,21	4,8
2	53	18,0	10	2,25	4,6
4	60	18,4	12	2,28	4,3
6	66	18,8	14	2,32	4,1
8	70	19,2	16	2,35	3,9
10	74	19,6	19	2,39	3,6
12	76	20,0	21	2,42	3,4
14	77	20,4	24	2,46	3,1
16	78	20,8	28	2,49	2,9

Source : Données de l'EDSC 2005 et nos propres calculs.

Note : La population cible est constituée des femmes âgées de 15 à 49 ans.

Graphique V.2 : Comportement des mères en matière de reproduction, selon la durée des études

Source : Tableau V.10.

En premier lieu, on observe que l'éducation de la mère exerce un impact sur la *connaissance du cycle féminin*. En moyenne dans l'échantillon, 68 % des femmes connaissent le moment auquel elles sont supposées avoir le plus grand risque de tomber enceinte. Alors que ce ne sont que 45 % des femmes qui ont cette connaissance lorsqu'elles n'ont pas été scolarisées, cette proportion passe à 66 % avec une scolarité primaire complète (un gain de 11 points en référence aux mères qui n'ont pas fréquenté l'école) et à 74 % pour celles qui sont allées en fin de collège (un gain de 8 points par rapport au primaire). A la fin du lycée, la proportion est de 77 % (un gain additionnel de 3 points).

L'*âge au premier accouchement* augmente avec la durée des études des mères. En moyenne, une année d'études en plus augmente de 2,4 mois l'âge au premier accouchement. Par exemple, entre une femme qui n'a jamais été à l'école et une femme qui a effectué une scolarisation primaire complète, l'âge au premier accouchement passe de 17,6 à 18,8 ans.

L'*utilisation d'une méthode contraceptive*, quelle qu'elle soit (c'est le cas pour 16 % des femmes de l'échantillon) est plus fréquente en milieu urbain, avec une probabilité d'utilisation de 7 points meilleure qu'en milieu rural. L'utilisation de méthodes contraceptives est donc faible, mais influencée tout de même par le niveau d'éducation des femmes. Ainsi, alors que les mères qui n'ont pas été scolarisées n'ont recours qu'à hauteur de 9 % à de telles méthodes, c'est le cas pour 14 % chez celles qui ont eu une scolarité primaire complète et pour 19 % chez celles qui sont allées jusqu'à la fin du collège. Le fait d'avoir eu une scolarité au niveau supérieur fait monter la proportion à un peu plus de 30 %.

L'*espacement des naissances*, estimé ici comme la durée moyenne entre deux naissances successives pour une même femme, augmente légèrement avec le niveau d'éducation de la mère. En moyenne dans l'échantillon, 2,3 années séparent deux naissances successives pour une même femme. Les naissances sont légèrement plus espacées en milieu urbain (un mois d'écart) qu'en milieu rural. Entre une mère qui a fait des études supérieures et une mère qui n'a jamais été à l'école, l'espacement des naissances est de 3,4 mois plus élevé. L'essentiel de l'augmentation survient dans le secondaire (50 %), les deux cinquièmes de cette augmentation surviennent avec les six

premières années de scolarisation (soit 1,3 mois en plus pour une mère qui a fait un cycle primaire complet, comparée à une mère qui n'a pas été à l'école).

Enfin le *nombre total d'enfants nés vivants* a tendance à être plus faible en milieu urbain (0,56 enfants par femme en moins) qu'en milieu rural. En outre, il décroît de façon sensible avec le niveau d'études de la mère. Ainsi, une femme d'âge moyen dans l'échantillon (33 ans) a en moyenne 4,8 enfants¹⁴ si elle n'a pas fréquenté l'école, 4,1 enfants si elle a achevé le cycle primaire, 3,6 si elle a poursuivi jusqu'en fin de collège, et environ 3 enfants si elle a été jusqu'au baccalauréat.

II.2.2 L'impact de l'éducation de la mère sur sa santé et sur celle de ses enfants

i) Le cas de la santé maternelle

Nous examinons ici dans quelle mesure la scolarisation initiale de la mère influence les comportements suivants : soins prénataux, accouchement et soins postnataux et, enfin, ses connaissances sur le SIDA. En moyenne dans l'échantillon, 91 % des femmes (de 15 à 49 ans) ont été médicalement suivies pendant leur grossesse par des professionnels de santé, 51 % des femmes ont pris des comprimés ou gélules de fer pendant leur grossesse, 67 % ont pris des antipaludéens; 70 % des femmes ont été vaccinées contre le tétanos avant leur accouchement, lequel accouchement a été assisté dans 94 % des cas par des professionnels de santé. Seulement 33 % des femmes ont suivi des examens postnataux. La prise de vitamine A après l'accouchement ne concerne que 27 % des femmes.

Ces comportements «modernes» sont généralement plus fréquents chez les jeunes femmes et chez celles résidant en milieu urbain¹⁵, et certains de ces comportements dépendent, dans une certaine mesure, des possibilités financières des ménages (consultation prénatale et naissance assistée par un professionnel de santé, prise de vitamine A quelques mois après l'accouchement). Dans les différents modèles estimés, la consultation prénatale par un professionnel de santé est prise en compte comme variable de contrôle supplémentaire¹⁶ de l'effet «directement» imputable à la durée des études de la femme. L'analyse montre que les femmes ayant été consultées par un professionnel de la santé ont, indépendamment de leur niveau d'éducation, une plus forte probabilité d'adopter des comportements «modernes» en matière de santé maternelle. Dans l'ensemble, les comportements considérés se sont révélés positivement associés à la durée des études de la femme. Le tableau V.11 présente une simulation de l'impact directement imputable à la durée des études de la femme sur chacun des comportements retenus et, le graphique V.3, une illustration des résultats obtenus.

Une femme qui n'a pas été scolarisée n'a qu'une probabilité¹⁷ de 75 % de *consulter un professionnel de santé pendant sa grossesse*. En revanche, si elle a eu une scolarité primaire complète, cette probabilité passe à 90 % (soit 15 points de plus). Cet effet bénéfique de la scolarisation n'augmente plus que de 10 points entre la fin du primaire et la fin du lycée.

Tableau V.11 : Effets de l'éducation de la mère sur des comportements en matière de santé maternelle (femmes de 15 à 49 ans)

	Soins prénataux				Accouchement et soins postnatals			Connaissance du SIDA. Echelle [1-12]
	% Consultation par professionnel de santé ^{1/}	% Prise de gélules de fer	% Prise d'antipaludéens	% Vaccination antitétanique	% Naissances assistées par professionnel de santé ^a	% Consultations postnatales ^b	% Prise de vitamine A après accouchement	
Moyenne nationale	91	53	67	69	94	33	27	7,5
Durée des études								
0	75	38	55	63	89	22	17	5,7
2	81	42	59	65	91	26	20	6,2
4	86	46	62	67	93	31	23	6,7
6	90	49	66	69	94	36	25	7,2
8	93	53	69	71	95	42	29	7,7
10	95	57	72	72	96	48	32	8,2
12	97	61	75	74	97	54	36	8,7
14	98	65	78	76	97	59	39	9,2
16	98	68	80	77	98	65	43	9,7

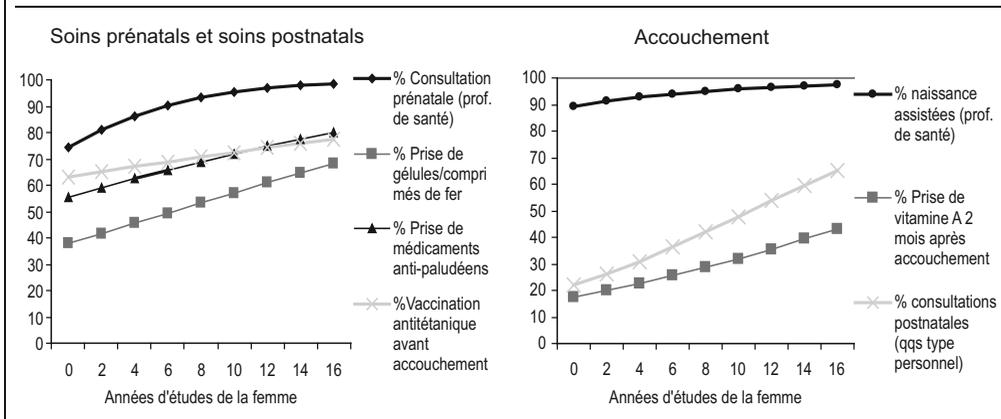
Source : Données de l'EDSC 2005 et nos propres calculs.

a. Médecin, sage-femme, infirmier/infirmière, matrone, aide soignant/agent de santé communautaire.

b. Consultation postnatale quelque soit le type de personnel consulté (professionnel de la santé ou tradi-thérapeute).

La prise de gélules ou de comprimés de fer est assez peu répandue (ne concerne que la moitié des femmes) mais s'accroît de façon notable avec le niveau d'études de la femme. Entre une femme qui n'a jamais été à l'école et une femme qui a effectué des études supérieures, la fréquence de prise de gélules de fer passe de 38 à 68 %. L'enseignement primaire rend compte de 37 % des progrès enregistrés; 51 % sont attachés à l'enseignement secondaire (premier et second cycle) comparativement au primaire, et 12 % à l'enseignement supérieur par rapport au lycée.

Dans les deux autres dimensions relatives aux soins prénataux, la structure des effets marginaux des niveaux terminaux d'éducation est plus ou moins comparable. Entre une femme qui n'est pas allée à l'école et une femme qui a fait des études supérieures, la fréquence de prise d'antipaludéens pendant la grossesse augmente de 55 à 80 % et de 63 à 77 % pour la vaccination contre le tétanos avant l'accouchement. Dans ces deux dimensions, 42 % des progrès sont acquis dès la fin du cycle primaire, 25 % entre la fin du collège et la fin du primaire, 22 % entre la fin du lycée et la fin du collège et les 10 % restants sont imputables aux années d'études supplémentaires dans l'enseignement supérieur.

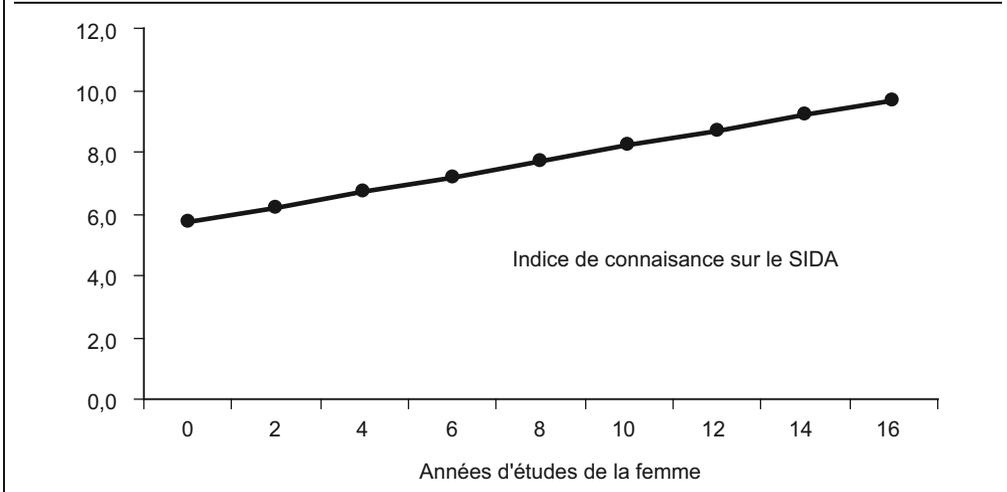
Graphique V.3 : Fréquence des comportements des mères en santé de la reproduction, selon leur nombre d'années d'études


Source : Tableau V.11.

S'agissant maintenant de *l'accouchement et des soins postnataux*, il est utile de souligner que les comportements les plus fréquents dans la population le sont souvent moins chez les femmes ayant un faible niveau d'éducation. C'est le cas de la fréquence de naissances assistées par des professionnels de santé. En revanche, les comportements les moins fréquents dans la population en général paraissent plus répandus chez les femmes éduquées. Par exemple, la fréquence de consultations postnatales s'accroît substantiellement avec le niveau d'études de la mère. Ainsi, si une femme qui n'a pas été à l'école n'a qu'une probabilité de 22 % de consulter un professionnel de la santé ou un tradi-thérapeute après ses naissances, c'est le cas pour 36 % des femmes ayant un primaire complet (+ 14 points), 48 % pour celles qui ont atteint la fin du collège (un gain de 11 points) et 60 % pour celles qui ont atteint la classe de terminale.

La dernière variable analysée mesure le *degré de connaissances des femmes sur le VIH/SIDA* (modes de transmission, moyens de prévention). L'indice de connaissance du SIDA parmi les femmes de 15 à 49 ans est en moyenne de 7,5 sur une échelle allant de 1 à 12; cela témoigne d'un niveau moyen de connaissances plutôt élevé (mais toujours insuffisant). Pour des femmes ayant un niveau d'études et d'âge donnés, cet indice paraît marginalement plus élevé en milieu urbain et chez celles issues des couches sociales les plus aisées de la population. Mais, pour un même niveau de richesse, le même âge et le même contexte géographique, cet indice augmente avec la durée des études des femmes (0,25 point en moyenne par année d'étude). Cette augmentation est illustrée par le graphique V.4 ci-après.

Graphique V.4 : Connaissances relatives au VIH/SIDA selon la durée des études (femmes de 15–49 ans, année 2005)



Source : Tableau V.11.

ii) Le cas de la santé infantile et infanto-juvénile

Nous abordons maintenant l'analyse de l'impact de la durée des études des mères sur des variables relatives à la santé de leurs enfants à travers des aspects tels que la vaccination, la prise de vitamine A et la taille des enfants de moins de cinq ans, d'une part, et le taux de mortalité des enfants avant l'âge de trois ans, de l'autre.

Concernant la vaccination, nous opposons les enfants ayant reçu une vaccination complète (BCG, DPT, polio, rougeole, fièvre jaune) à ceux qui ne sont pas dans ce cas. Dans l'enquête, 58 % des enfants ont reçu une vaccination complète¹⁸. On observe alors que les enfants des zones urbaines ont une couverture vaccinale complète meilleure (un écart de 20 points) que ceux des zones rurales. L'impact marginal de la durée d'études de la mère est positif et significatif. Il est présenté dans le tableau V.12 et visualisé dans le graphique V.5.

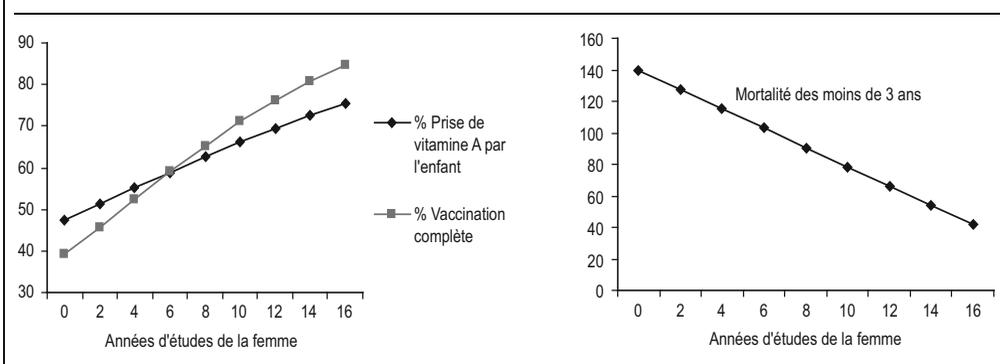
Alors que 39 % des enfants reçoivent une *couverture vaccinale complète* lorsque leur mère n'a pas été à l'école, ce chiffre passe à 59 % si elle a une scolarité primaire complète (soit 20 points en plus), à 71 % si elle a poursuivi ses études jusqu'au brevet (un gain additionnel de 12 points), et est supérieure à 80 % si elle a terminé le lycée.

La *proportion d'enfants qui reçoivent la vitamine A* est croissante avec les années d'études de leur mère. Entre les mères sans instruction et celles qui ont les six années du primaire, la probabilité que l'enfant ait une prise de vitamine A augmente de 47 à 59 %. Entre 6 et 10 années d'études, elle augmente de 7 points, de même qu'entre 10 et 13 années d'études.

Tableau V.12 : Effets de l'éducation de la mère sur ses comportements et résultats en matière de santé des enfants

	% Prise de vitamine A par l'enfant	% Vaccination complète	Taille de l'enfant (cm)	Survie moyenne des enfants jusqu'à l'âge de 3 ans (pour 1000)
Moyenne	62	59	87,0	901
Durée des études de la mère				
0	47	39	86,5	861
2	51	46	86,6	873
4	55	52	86,8	885
6	59	59	87,0	897
8	63	65	87,2	909
10	66	71	87,3	922
12	69	76	87,5	934
14	73	81	87,7	946
16	76	85	87,8	958

Source : Données de l'EDSC 2005 et nos propres calculs.

Graphique V.5 : Fréquence des comportements et résultats en matière de santé des enfants selon le nombre d'années d'études de leur mère

Source : Tableau V.12.

La taille et le poids des enfants de moins de cinq ans sont sous l'influence principale de l'âge de l'enfant et l'influence de la scolarité initiale de la mère n'a de sens qu'à la marge de cette relation. Le poids de l'enfant s'est révélé sans aucune corrélation significative avec la scolarité initiale de la mère, contrairement à la taille de l'enfant, même si l'impact y est quantitativement faible¹⁹. Les simulations présentées sont faites au point d'âge moyen dans l'échantillon, soit 26,9 mois. Entre une femme qui n'a pas été scolarisée et une femme qui est passée par l'enseignement supérieur, la taille de l'enfant n'augmente que de 1,4 centimètres. Les deux cinquièmes de cette augmentation surviennent dès la fin du cycle primaire.

Enfin, le *taux de mortalité des enfants* avant l'âge de trois ans diminue de manière significative avec le niveau d'étude de la mère.²⁰ Alors que le taux de mortalité des enfants avant l'âge de trois ans est estimé en moyenne à environ 100 pour mille naissances vivantes, ce taux est plus élevé lorsque la femme n'a pas été scolarisée (le taux de mortalité est de 141 pour mille) mais proche de cette moyenne lorsqu'elle a fait un cycle primaire complet (103 pour mille). Avec 10 années d'études, le taux de mortalité n'est plus de que 78 pour mille.

II.3. Les conclusions en rapport avec les effets sociaux de l'éducation

La première conclusion qu'on peut tirer des analyses conduites est que l'éducation en général, et celle des filles en particulier, exerce un impact très substantiel au cours de la vie adulte dans le domaine social. La quasi totalité des dimensions explorées ici sont affectées par l'éducation reçue pendant la jeunesse. Mais ce résultat doit être mieux spécifié pour aider à l'instruction des arbitrages entre les différents niveaux d'enseignement. Pour cela, dans le tableau V.13, nous avons transcrit les mesures quantitatives estimées en scores en ayant soin de rendre compte des impacts marginaux : (i) du primaire complet par rapport à l'absence de scolarisation, (ii) du collège complet par rapport au primaire complet, (iii) du lycée complet par rapport au collège complet et (iv) du supérieur par rapport au lycée complet. Chacune des variables varie en fonction des années d'études jusqu'au supérieur. Sur chaque dimension, le score est une mesure de la part de cette variation globale (en %) entre deux niveaux terminaux consécutifs.

Sur la base de chaque impact estimé, nous obtenons un score global par grand domaine d'impact social; ensuite nous additionnons ces scores partiels pour obtenir un score global sur l'ensemble des domaines sociaux examinés. En dépit du caractère grossier de la démarche, on voit que l'enseignement primaire est le niveau d'éducation qui génère les impacts sociaux les plus manifestes (et aussi le plus essentiel avec l'impact sur la pauvreté); à la marge, la poursuite d'études au collège apporte une contribution positive mais d'une intensité sensiblement moindre (24 points pour le collège contre 53 pour le primaire); le lycée apporte finalement, à la marge du collège, relativement moins (15 points contre 24 pour le collège). Cet argument est encore renforcé si on met en regard les impacts spécifiques estimés pour chacun des niveaux d'études avec les coûts qui leur sont associés (indicateur de coût-efficacité).

III. Éléments de synthèse des impacts économiques et sociaux de l'éducation pour la politique éducative future

Le premier élément de cette synthèse consiste à consolider ce que les analyses empiriques nous ont appris pour ce qui est des impacts de l'éducation reçue pendant la jeunesse sur la performance économique et sociale des individus à l'âge adulte. D'une façon générale, les bénéfices de l'éducation existent bien et il ne fait pas de doute que l'éducation constitue bien un instrument significatif pour préparer l'avenir du pays. Mais cette déclaration générique positive doit être nuancée, notamment entre les divers niveaux et types d'éducation, en particulier au moment où les contraintes globales impliquent que des choix structurels devront être faits au sein du système. Le tableau V.14, ci-après, reprend les résultats obtenus dans ce chapitre et propose des éléments de base pour cette synthèse.

Tableau V.13 : Mesure consolidée de l'impact social à l'âge adulte des différents niveaux éducatifs dans une variété de dimensions sociales

Domaine d'impact	Ecart entre Primaire complet et Sans instruction	Ecart entre Collège complet et Primaire complet	Ecart entre Lycée complet et Collège complet	Ecart entre Enseignement supérieur et Lycée complet	Total
Alphabétisation à l'âge adulte	68	29	3	0	100
Risque de pauvreté relative	76	18	4	2	100
Population	41	25	23	11	100
Connaissance par la femme de son cycle	64	23	11	2	100
Age de la mère à la 1ère naissance	38	25	25	13	100
Usage de méthode contraceptive	27	25	31	18	100
Espacement des naissances	38	25	25	12	100
Nombre total d'enfants nés vivants	38	25	25	13	100
Santé maternelle	43	25	22	10	100
Soins prénataux					
Consultations par professionnel de santé	66	21	10	3	100
Prise de gélules ou comprimés de fer	38	26	25	12	100
Prise d'antipaludéens	42	25	22	10	100
Vaccination antitétanique	41	25	23	11	100
Accouchement et soins postnataux					
Naissance assistée par professionnel de santé	54	23	16	6	100
Consultations postnatales	33	27	27	13	100
Prise de vitamine A après accouchement	31	25	28	15	100
Connaissance du SIDA	38	25	25	13	100
Santé et mortalité de l'enfant	40	26	24	11	100
Vaccination complète après la naissance	44	27	21	8	100
Prise de Vitamine A après la naissance	41	26	23	10	100
Taille de l'enfant à la naissance	38	25	25	12	100
Mortalité avant 3 ans	38	25	25	12	100
Score global	53	24	15	7	100
Dépense unitaire de scolarisation (000 Fcfa)	198	277	698	3 560	—
Indicateur de coût efficacité (primaire = 100)	100	32	8	1	—

Source : Notre propre analyse à partir des données de l'EDSC 2005.

Note de lecture : La probabilité de connaissance du cycle menstruel augmente de 33 points entre les femmes non instruites et les femmes passées par l'enseignement supérieur. 64 % de cette augmentation survient dès la fin du cycle primaire, 23 % entre la fin du primaire et la fin du collège, 11 % entre la fin du collège et la fin du lycée.

Tableau V.14 : Eléments de synthèse de l'impact économique et social par niveau d'éducation

	Primaire	Collège	Lycée	Technique	Supérieur
Impact social	Très fort	Moyen	Faible	-	0
Impact économique					
Risque de chômage	Moyen	Moyen	Fort	Très fort	Très fort
Valorisation dans l'emploi					
Informel agricole	Fort	0	0	0	0
Informel non agricole	Faible	Fort	Fort	Moyen	0
Formel	Faible	Fort	Faible	Fort	Fort

Source : Synthèse qualitative des analyses conduites plus haut dans ce chapitre.

Les données du tableau V.14 suggèrent une bonne convergence entre les impacts évalués d'une part dans le secteur économique et d'autre part dans le secteur social. Pour la dimension sociale, c'est de façon première le niveau primaire qu'il faudrait cibler, le premier cycle secondaire venant ensuite avec des impacts significatifs qui tendent à se réduire notablement au niveau du second cycle, le supérieur n'apportant que peu de façon additionnelle. Dans la dimension économique, le primaire apparaît essentiel pour la productivité dans le secteur agricole alors que le secondaire, et notamment le premier cycle, présente un impact intéressant tant dans le secteur informel non agricole et dans le secteur de l'emploi formel. Le développement vers l'universalisation du primaire et du collège semble donc une perspective à poursuivre.

Au-delà du collège, au niveau du lycée général et technique comme de l'enseignement supérieur, les choses deviennent plus compliquées notamment en raison du risque de chômage. Pour le supérieur, la situation est telle que ces formations sont à la fois i) très cruciales pour le développement du secteur formel mais sont aussi ii) très dépendantes des nombres produits et de l'adéquation qualitative spécifique (différentes disciplines de formation); le risque vient dès lors que l'individu ne trouve pas à s'employer dans le secteur de l'emploi moderne. Or d'une part les emplois modernes très qualifiés ne sont pas nombreux, sachant, d'autre part, que le non accès au secteur moderne est à la fois économiquement inefficace pour le pays et nécessairement source de grande frustration pour l'individu. En effet, les résultats montrent sans ambiguïté que ces individus formés dans le supérieur qui n'ont pas accès au secteur de l'emploi moderne principalement sont soit actifs dans le secteur informel non agricole où leur compétence n'est pas valorisée, soit simplement chômeurs.

Les formations de second cycle secondaires générales et techniques sont dans une situation plus ou moins comparables à celle décrites dans le supérieur (du point de vue de l'accès aux emplois économiquement efficace et au risque de chômage) mais avec une intensité un peu moindre.

Si l'on adopte une perspective systémique globale, il apparaît toutefois assez clair qu'il est pertinent de distinguer une **partie basse du système** (primaire et premier cycle secondaire) **qui devrait sans doute aller vers la couverture universelle d'un enseignement de qualité** (ceci serait à la fois efficace et équitable en donnant des chances de base à tous les enfants du pays) et une **partie haute du système** (second cycle secondaire général et technique, enseignement supérieur) **pour lequel la**

régulation des flux en fonction des demandes quantitatives et qualitatives du marché du travail devrait être la règle. Pour ces niveaux d'études, qui sont importants pour asseoir la position du pays dans la concurrence internationale, on devrait sans doute adopter un arbitrage entre la quantité et la qualité qui insiste davantage sur le second terme plutôt que sur le premier.

Sur le plan des mesures politiques qui pourraient être envisagées, deux domaines apparaissent intéressants à considérer :

- Le premier concerne **la partie basse du système avec des mesures pour améliorer sa couverture** (d'abord dans le primaire, ensuite, progressivement, dans le premier cycle secondaire) au bénéfice des enfants, généralement les plus défavorisés sur le plan social, qui en sont aujourd'hui exclus (voir les indications dans les chapitres 2 et 6). Mais un **aspect essentiel à considérer concerne la dimension de la qualité et du financement des services éducatifs offerts** (voir les chapitres 3 et 4 de ce rapport). Des efforts très importants devraient sans doute être envisagés sur ces aspects dans la politique éducative nouvelle du pays.
- Le second domaine est celui de **la régulation des flux d'élèves dans l'ensemble du système éducatif national**. La difficulté de base est que les systèmes éducatifs sont toujours caractérisés par une tendance «naturelle» à la continuité (du fait de l'organisation des programmes qui, dans un cycle d'études donné, ont tendance à préparer l'accès au cycle suivant et aussi du fait des demandes familiales) alors que le pays est fondamentalement caractérisé par une structure duale (un secteur moderne de l'économie qui n'occupe qu'une proportion réduite de la population active et un secteur traditionnel qui occupe, et continuera d'occuper pour les 20 prochaines années, l'essentiel des actifs du pays). Entre une partie basse du système qui devrait progresser vers l'universel et une partie haute qui devrait nécessairement avoir une couverture réduite, la régulation des flux d'élèves est incontournable. Les seules questions qui se posent concernent alors l'intensité, les niveaux et les modalités pratiques par lesquelles elle sera mise en œuvre.

Dans le court terme, la régulation pourra concerner la transition entre le primaire et le premier cycle secondaire mais il ne fait pas de doute que c'est à l'issue du collège que l'essentiel des questions de régulation seront posées. Une première observation est qu'il ne serait sans doute ni souhaitable ni possible de concentrer la régulation quantitative (nombres) et qualitative (filières et disciplines) dans l'accès à l'enseignement supérieur car cela serait socialement difficile; la pression serait globalement très intense et créerait individuellement beaucoup de frustrations. L'accès au second cycle secondaire sera sans doute un point crucial pour la régulation des flux. Les effectifs du lycée pourront ainsi être pour partie calibrés en prévision du niveau des effectifs identifiés comme raisonnables pour l'enseignement supérieur compte tenu des demandes prévisibles du segment moderne de l'économie du pays.

- i. la régulation dans l'accès au second cycle secondaire pourrait alors être accompagnée d'une double mesure : la première consiste à insister beaucoup

sur la qualité des services éducatifs au second cycle secondaire (effectifs des classes réduits, introduction de l'informatique, laboratoires de sciences, bibliothèques de travail) pour offrir une préparation forte à un enseignement supérieur de qualité; la seconde consiste à introduire des formations professionnelles courtes qui à la fois rendraient la régulation nécessaire socialement mieux acceptée et faciliteraient une insertion professionnelle de ces jeunes dans les secteurs économiques traditionnels pour y promouvoir des pratiques plus productives.

- ii. mais une partie de la régulation concernera aussi sans doute aussi l'accès au supérieur. Cette régulation pourra certes avoir une dimension quantitative (mais celle-ci sera d'autant moins intense qu'elle aura été préalablement opérée dans l'accès au second cycle secondaire) mais aura surtout une dimension qualitative pour répartir les étudiants entre les filières et disciplines de formation, la politique spécifique de l'enseignement étant de répondre raisonnablement aux demandes quantitatives du marché du travail et d'y répondre par une offre de services de très bonne qualité (pour éviter les nombreux problèmes évoqués précédemment dans ce chapitre).

Sur le plan pratique, il sera important d'examiner quelles formes peuvent être les plus pertinentes pour réaliser cet objectif essentiel de régulation entre la partie base et la partie haute du système. La seule chose certaine est que cela doit être prévu, organisé et mis en œuvre de façon socialement partagé. Sur le plan des principes généraux, il est difficile d'échapper au choix d'un cocktail articulant des mesures de régulation par les quantités (divers concours d'entrée) et par les prix (frais de scolarité, intégration de l'enseignement privé au sein de la stratégie nationale) sachant que la dimension de l'équité doit évidemment faire partie intégrante de la réflexion (mesures d'accompagnement, mesures différentielles, utilisation de l'enseignement à distance dans le supérieur pour offrir une chance à ceux qui ne seraient pas admis dans le processus de sélection dans les institutions classiques, ...). Ces aspects importants viennent bien sûr après que le diagnostic ait été validé, le diagnostic étant l'étape à laquelle se situe ce rapport.

Principaux enseignements du chapitre 5

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

- 1 Le contexte global de l'emploi au Congo est celui d'un marché du travail segmenté en deux secteurs principaux et d'une forte croissance du chômage depuis 1985. A ce jour en effet, le secteur structuré offre relativement peu d'emplois, tandis que le secteur informel, en plein essor, offre jusqu'à 84 % des emplois. On note aussi une prépondérance de l'emploi non agricole (près des 2/3 des emplois) qui a à lui seul contribué à 80 % des nouvelles créations d'emplois depuis 1985. A ce jour 28 % d'individus sont au chômage ou en quête d'un premier emploi, contre 11 % en 1985.
- 2 Dans ce contexte particulier, la relation entre formation et emploi paraît « difficile ». Le risque de chômage, les difficultés individuelles d'insertion dans le secteur de l'emploi moderne ou à occuper des emplois en adéquation avec son niveau de compétences sont plus marqués dans la nouvelle génération des sortants du second cycle de l'enseignement secondaire et de l'enseignement supérieur. Par exemple, à peine 15 % des formés dans l'enseignement supérieur sont cadres et 80 % paraissent en situation de « surqualification » au regard de l'emploi occupé. Ce résultat, qui tient pour partie à une pénurie d'emplois hautement qualifiés, montre clairement que le système éducatif a une production déséquilibrée par rapport aux demandes de l'économie.
3. La valorisation des formations reçues dans l'emploi occupé est, elle aussi, indexée sur ce contexte général. L'enseignement primaire paraît essentiel à la productivité dans le secteur agricole, alors que l'enseignement secondaire, et notamment le collège, présente un impact intéressant tant dans le secteur informel non agricole que dans le secteur moderne. Les compétences acquises dans l'enseignement supérieur ne sont valorisables que dans le secteur moderne. Les formations de second cycle secondaire général et technique sont dans une situation comparable à celle du supérieur, mais avec une intensité moindre.
4. Dans la sphère sociale, on observe des effets substantiels de l'éducation sur l'alphabétisation, la pauvreté, les variables de population, la santé de la mère et de l'enfant. Les analyses ont montré qu'une part importante de ces effets est acquise avec le cycle primaire complet, le premier cycle du secondaire venant ensuite avec des impacts significatifs qui tendent à se réduire notablement au niveau du second cycle, le supérieur n'apportant que peu de façon additionnelle.
5. Au total, on note une bonne convergence entre les impacts évalués dans le secteur économique et dans le secteur social, ce qui suggère que dans une perspective systémique, il serait pertinent de distinguer une partie basse du système (primaire et collège) qui devrait sans doute aller vers la couverture universelle d'un enseignement de qualité et une partie haute (lycée, secondaire technique, enseignement supérieur) pour lequel la régulation des flux en fonction des demandes quantitatives et qualitatives du marché du travail devrait être la règle, en insistant davantage sur la qualité de l'enseignement (et la diversification des filières) pour asseoir la position du pays dans la concurrence internationale.

Notes

¹ A cette époque, l'Etat tirait profit d'un cadre macroéconomique favorable du fait des booms pétroliers du début des années 1970 et des années 1980.

² Le revenu réel par habitant en 2003 ne représentait que 71 % de son niveau en 1985.

³ 58 % des congolais vivent dans des villes (ECOM, 2005), soit le double du taux moyen d'urbanisation de l'ensemble des pays à faibles revenus (30 % en 2003, selon les données de la Banque Mondiale).

⁴ Nos propres calculs.

⁵ La situation du préscolaire est cependant exceptionnelle.

⁶ Cf. Foko et Brossard (2006). Ils estiment l'impact de la couverture initiale des systèmes éducatifs, au début des années 1970, sur la croissance économique entre 1970 et 2003.

⁷ Si un père de famille est commerçant et que ses enfants ne trouvent pas à s'employer, il est probable qu'il va les prendre dans son activité commerciale; mais il est possible que le nombre des clients n'augmentent pas pour autant et qu'il s'agisse à la fin davantage d'une redistribution au bénéfice des enfants que d'une production supplémentaire.

⁸ Ceci est vrai certes au Congo mais est en fait partagé, éventuellement à des degrés divers, par la très grande majorité des pays d'Afrique subsaharienne.

⁹ Ce phénomène a récemment été observé dans de nombreux pays. Schultz (2004), par exemple, l'a montré pour six pays d'Afrique subsaharienne (Afrique du sud, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Kenya, Nigeria).

¹⁰ Certains niveaux de qualification sont faiblement représentés dans certains secteurs. Par exemple, la quasi-totalité des travailleurs non instruits exercent dans le secteur informel.

¹¹ Ces taux sont dits "privés" si on ne prend en compte que les coûts d'opportunité et les coûts directs à la charge des familles; ils seront dit "sociaux" si on intègre aux coûts ceux qui sont à la charge de l'Etat (cf. Chapitre 3).

¹² Sur la base d'éléments de patrimoine répertoriés dans l'enquête, un indice composite dit de «richesse» a été construit, en utilisant une méthode factorielle. Les ménages ont ensuite été regroupés en cinq quintiles, selon leur niveau de «bien-être». Ainsi, le phénomène de pauvreté est considéré ici de façon relative.

¹³ Le carré de la durée des études de la mère ne s'est révélé significatif que pour la maîtrise du cycle féminin; comme le terme carré est ici de signe négatif, cela traduit une influence marginale décroissante de la durée des études de la mère sur ce comportement.

¹⁴ La variable analysée ne correspond pas à la descendance finale d'une femme. Toutefois, compte tenu de la prise en compte de l'âge dans la modélisation, le sens des effets des différentes caractéristiques sur le nombre de naissances par femme est le même que sur la descendance finale.

¹⁵ Sans doute sous l'effet joint d'un contexte plus favorable à l'adoption de ces comportements, mais aussi à des effets d'offre de services, celle-ci étant plus forte en milieu urbain que rural. Par exemple, à autres choses égales par ailleurs (même nombre d'années d'études, même âge, même niveau de vie), la probabilité d'être consultée par un professionnel de santé est de 6 points meilleure en milieu urbain qu'en milieu rural.

¹⁶ Cela ne concerne pas la connaissance sur le SIDA.

¹⁷ L'influence de l'âge et du contexte géographique a été contrôlée. L'influence de l'âge s'est révélée statistiquement non significative.

¹⁸ Le taux de vaccination est de 32 % pour la fièvre jaune, 61 % pour la rougeole, 76 % pour le DTCoq, 85 % pour le BCG et 95 % pour la Polio. L'âge de l'enfant, le milieu de résidence et le niveau de richesse du ménage sont utilisés comme variables de contrôle dans l'analyse statistique.

¹⁹ La localisation géographique et le niveau de richesse du ménage exercent une influence significative sur la taille de l'enfant. Les enfants d'âge donné paraissent plus grands en milieu urbain et dans les familles riches.

²⁰ En contrôlant l'influence du contexte géographique. Ce contexte traduit l'existence d'un cadre plus ou moins favorable à l'adoption de comportements « modernes » par les mères et est sensé aussi traduire une plus ou moins grande possibilité d'avoir recours à des services sanitaires appropriés et de qualité.

Les aspects d'équité et de distribution au sein du système scolaire

Introduction

L'éducation constitue, pour les individus qui la reçoivent, un investissement qui déterminera leurs conditions de vie future tant du point de vue économique que social. On admet que les possibilités scolaires au niveau individuel sont et seront toujours limitées par les possibilités de financement. On comprend alors aisément que tous les individus ne pourront avoir les carrières scolaires maximales même si l'on assigne à l'éducation des objectifs en matière d'égalité des chances. C'est pourquoi les considérations en matière d'équité sont primordiales en tant qu'aspects descriptifs d'un système éducatif. Il importe en effet que des chances de scolarisation aussi égales que possibles soient offertes à tous les jeunes pour assurer non pas l'égalité mais l'équité interindividuelle. En fait, cette recherche de l'équité est convergente avec celle de l'efficacité. Il convient en effet que les individus les plus capables, indépendamment des conditions socio-économiques de leurs parents, soient sélectionnés pour les niveaux les plus élevés du système dans la perspective de production efficace de ces services éducatifs comme dans celle de production des élites pour la prochaine génération.

Si les précédents chapitres se sont plutôt centrés sur l'analyse globale de la situation au sein du système éducatif en calculant des moyennes nationales pour les variables étudiées, celui sur les aspects d'équité et de distribution ci-après analyse en priorité la dispersion qui existe autour de ces dernières. Cette dispersion peut concerner autant les disparités en matière de carrière scolaire telle que l'accès et la rétention en relation avec les caractéristiques sociales des individus (sexe, milieu géographique, niveau de revenus des parents, ..), que les disparités concernant l'appropriation des ressources publiques d'éducation au niveau des différents groupes d'individus. Notons enfin que les disparités sur les conditions d'enseignement ainsi qu'au niveau des résultats scolaires ont déjà été analysées dans le chapitre traitant la qualité de l'éducation.

I. Les disparités dans les cursus scolaires

Nous examinons successivement dans cette section les disparités au niveau du primaire et des deux cycles du secondaire général.

I.1 L'enseignement primaire

Le calcul des taux bruts de scolarisation dépend des données de populations. La population globale du pays a pu être ajustée grâce aux données des enquêtes ménages. Au niveau des départements, la base de calcul est moins précise et reprend les données du dernier recensement. Les résultats qui suivent n'ont donc pas la prétention d'être très précis mais donnent des indications somme toute valables sur les tendances et écarts entre les différents départements.

Tableau VI.1 : Indicateurs de flux d'élèves par département dans le primaire, 2004/05 (en %)

Départements	Taux de scolarisation				Taux d'accès (a)				Taux d'achèvement (b)				Taux de rétention (a / b)			
	Fille	Garçon	Total	F/G	Fille	Garçon	Total	F/G	Fille	Garçon	Total	F/G	Fille	Garçon	Total	F/G
Bouenza	108	126	117	0,86	78	93	88	0,8	61	78	70	0,8	78	84	80	0,9
Brazzaville	97	107	102	0,90	94	98	96	1,0	78	84	81	0,9	83	85	84	1,0
Cuvette	130	140	135	0,93	95	107	104	0,9	65	68	67	1,0	69	63	64	1,1
Cuvette-ouest	137	155	146	0,88	94	94	97	1,0	64	78	71	0,8	68	83	73	0,8
Kouilou	125	135	130	0,92	97	109	106	0,9	99	96	97	1,0	102	88	92	1,2
Lekoumou	138	160	149	0,87	114	144	132	0,8	68	68	68	1,0	60	48	52	1,3
Likouala	125	137	131	0,91	107	119	116	0,9	69	88	78	0,8	64	74	67	0,9
Niari	103	124	113	0,83	81	107	97	0,8	44	60	52	0,7	54	57	54	1,0
Plateaux	95	112	104	0,85	77	89	86	0,9	46	59	53	0,8	59	66	61	0,9
Pool	64	71	67	0,90	62	65	65	1,0	31	34	33	0,9	49	53	50	0,9
Sangha	143	157	150	0,91	72	89	83	0,8	72	89	83	0,8	100	100	100	1,0
Congo	105	117	111	0,89	88	98	95	0,9	70	76	73	0,9	80	77	77	1,0

Source : Notre propre analyse sur la base des données scolaires 2004/05 et de l'ECOM 2005.

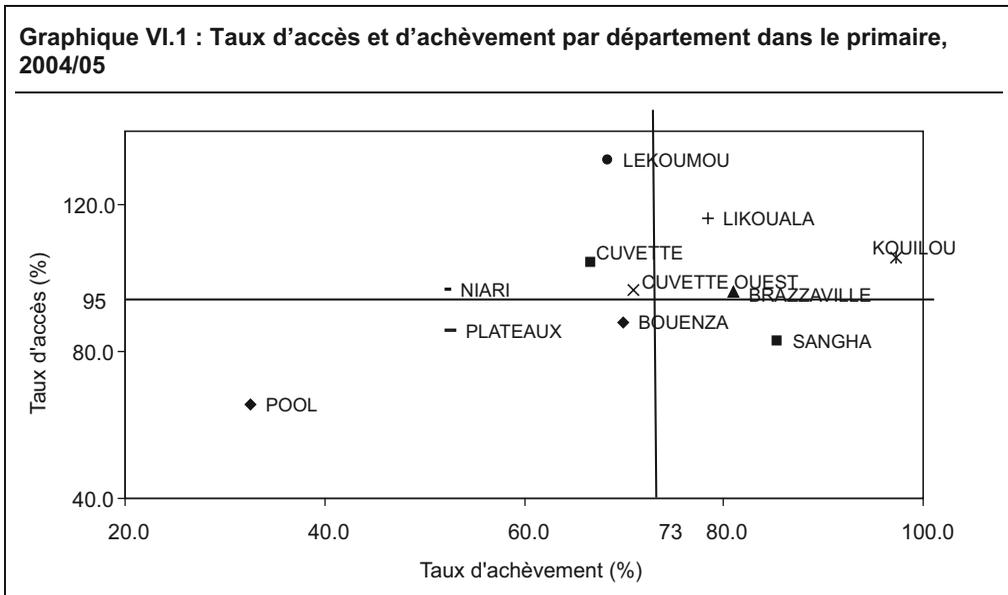
Le taux brut de scolarisation national s'élève à 111 %. L'indice de parité selon le genre, calculé sur le TBS (TBS fille / TBS garçon), s'élève à 0,89, ce qui situe le Congo au niveau de la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne. Cet indice de parité varie peu d'un département à un autre, les valeurs minimales se rencontrant dans le département du Niari et des Plateaux. L'analyse des taux bruts de scolarisation montre que les départements de Brazzaville, du Pool et des Plateaux présentent les taux les plus faibles du pays (respectivement. 102 %, 104 % et 67 %). Le cas du Pool est singulier car le déficit par rapport à la moyenne nationale est important (44 points de pourcentage en moins). Ce retard peut s'expliquer en partie par la persistance d'une insécurité héritée des périodes de troubles que le pays a connus, et qui a dû retarder l'implantation de nouvelles infrastructures scolaires dans le département.

Le tableau VI.1 présente également les variables rendant compte du profil de scolarisation (taux d'accès, d'achèvement et de rétention), différenciées par genre et départements.

Le taux d'accès national est relativement élevé (95 %). Cette moyenne nationale est toutefois assortie de disparités importantes d'un département à l'autre. De ce point de vue, le Pool (65 %) et dans une moindre mesure les Plateaux (83 %) et la Sangha (83 %),

sont en retard sur le reste du pays. Concernant l'achèvement, le Pool (33 %) demeure très loin derrière tous les autres départements, suivi du Niari (52 %) et des Plateaux (53 %).

Les indices de parité selon le genre, qu'ils soient calculés sur la base du taux d'accès ou du taux d'achèvement, traduisent de faibles disparités selon le genre, tant en ce qui concerne l'accès que l'achèvement du cycle primaire. Le graphique VI.1 visualise la position de chaque département au regard de ces deux taux.



Source : Tableau VI.1.

Il est intéressant ici d'élargir l'analyse pour donner un aperçu sur les gains probables en terme de rétention à partir d'une solution par l'offre scolaire. Le tableau VI.2 présente pour chaque département, le % d'écoles qui n'assurent pas la continuité éducative, ainsi que la proportion d'élèves inscrits dans ce type d'établissement.

Au niveau national, 3,4 % des élèves nouvellement inscrits en CP1 le sont dans une école n'offrant pas la totalité du cycle. Ces élèves, s'ils souhaitent continuer et terminer leur scolarité primaire, seront obligés de changer d'établissement et l'on sait qu'un tel changement influe positivement sur l'abandon scolaire. La discontinuité de l'offre scolaire est cependant relativement faible et ne peut rendre compte, à elle seule, des problèmes d'abandons en cours de cycle primaire. Les différents départements sont toutefois inégaux en termes de discontinuité de l'offre scolaire comme le montre le tableau VI.2. Cuvette et Cuvette-ouest sont ainsi les départements où la proportion de nouveaux entrants dans des écoles incomplètes est des plus élevée (12%) ; suivent de loin la Lekoumou (6,5%), la Likouala (6%) et dans une moindre mesure le Niari (4,2%). Les autres départements sont quant à eux, soit au niveau, soit en deçà de la moyenne nationale.

Tableau VI.2 : Proportion des écoles incomplètes, des écoles et des élèves concernés par la discontinuité éducative, année 2003/04

Département	% d'écoles incomplètes	% d'écoles n'offrant pas la continuité éducative	Dans écoles qui n'offrent pas la continuité éducative,	
			% des nouveaux entrants en CP1	% d'élèves
Bouenza	15	12	3,2	2,6
Brazzaville	6	3	1,2	0,6
Cuvette	35	26	12	9,8
Cuvette-ouest	27	16	12,3	10,7
Kouilou	9	6	2,3	1,5
Lekoumou	19	16	6,5	4,6
Likouala	16	7	6	2,5
Niari	14	10	4,2	3,1
Plateaux*	20	—	—	—
Pool	16	3	1,5	1,6
Sangha	34	13	3,5	2,5
Ensemble	16	10	3,4	2,4

Source : Notre propre analyse sur la base des données scolaires.

* L'enquête scolaire 2002/03 n'a pas couvert le département des plateaux.

Au niveau national, et sur la base de la rétention observée dans les écoles assurant la continuité éducative, on peut estimer que si toutes les écoles du pays assuraient l'ensemble du cycle primaire, la rétention ne gagnerait que 2,7 points de pourcentage. Le gain pourrait en revanche être plus conséquent dans la Cuvette et la Cuvette ouest avec respectivement 9 et 10 points de pourcentage en plus. On reste néanmoins sur un niveau de gain relativement faible, ce qui permet d'appréhender les limites d'une politique éducative classique fondée sur le seul développement quantitatif de l'offre scolaire. Celle-ci bien que devant être mise en place pour assurer effectivement la continuité éducative dans toutes les écoles, demeure insuffisante pour assurer une rétention universelle. Des mesures complémentaires sont alors à envisager du côté de la demande scolaire.

L'analyse qui suit, fondée sur les données de l'enquête ECOM 2005, s'intéresse aux disparités qui peuvent exister en matière d'accès et d'achèvement du cycle primaire selon les quintiles de richesse, la durée de trajet entre le domicile et l'école ainsi que le genre. Les taux calculés ici diffèrent des taux classiques par le fait qu'ils sont calculés sur une base individuelle à partir de modèles économétriques.

Le tableau VI.3 amène plusieurs commentaires. On observe en premier lieu que, de manière générale, le temps de trajet entre le domicile et l'école ne semble pas avoir d'effet significatif sur l'accès ou l'achèvement primaire, l'essentiel des disparités se tire donc sur les autres critères abordés ici, que sont le genre et le niveau de richesse du ménage. De fait, une fille issue d'un ménage appartenant aux 20 % les plus pauvres de notre échantillon, et vivant à plus de 30 minutes de l'école, a 20% de chance d'accès en moins à l'école que son homologue garçon appartenant au quintile le plus favorisé et habitant à moins de 30 minutes de l'école. La différence est accentuée si l'on se place du point de vue de l'achèvement : la comparaison des taux pour les deux catégories

considérées précédemment donne un écart de 61 points de pourcentage (92 – 31). La fille, appartenant aux 20 % les plus pauvres de la société et qui vit à plus de 30 minutes de l'école, a pratiquement trois fois moins de chance que son homologue garçon – on trouve le même résultat avec une fille – appartenant aux 20 % les plus riches et qui habite à moins de 30 minutes de l'école, de terminer l'enseignement primaire.

Tableau VI.3 : Simulation du profil de scolarisation selon le genre, les quintiles de richesse et la durée domicile-école (sur la base de régressions logistiques)

Quintiles de richesse	Temps domicile-école	Taux d'accès d'une génération		Taux d'achèvement d'une génération	
		Fille	Garçon	Fille	Garçon
20 % plus pauvres (Q1)	>30 mn	82,6	83,9	30,5	31,4
	<30 mn	84,1	85,2	37,9	38,9
Q2	>30 mn	93,5	94,0	43,6	44,7
	<30 mn	94,1	94,6	51,8	52,9
Q3	>30 mn	94,6	95,0	67,1	68,0
	<30 mn	95,1	95,5	73,9	74,7
Q4	>30 mn	97,5	97,7	78,7	79,4
	<30 mn	97,8	97,9	83,7	84,3
20 % plus riches (Q5)	>30 mn	99,0	99,1	89,0	89,4
	<30 mn	99,1	99,2	91,8	92,2

Source : Notre propre analyse sur la base des données de l'ECOM 2005.

On constate aussi que les problèmes d'offre sont un peu plus accentués. Un écart de 1,5 points de pourcentage au niveau de l'accès entre les filles les plus pauvres habitant à moins de 30 mn et celles à plus de 30 mn (ce qui représente moins de 2 % d'écart) peut être comblé par des solutions d'offre. Au niveau de l'achèvement, la différence pour les deux mêmes catégories de population, s'élève ici à 7,4 points de pourcentage : la probabilité de terminer l'école est donc accrue de 25% si cette dernière est à moins de 30 minutes du domicile. Ce pourcentage diminue avec le niveau de richesse. Au niveau de la rétention, les catégories les moins favorisées de la population sont donc plus pénalisées par la durée du trajet domicile-école que les autres. Par conséquent, une politique d'offre scolaire, cherchant à rapprocher les écoles des populations, bénéficierait davantage aux catégories défavorisées. Cette différence de 61 points est principalement un problème de demande : l'école est sur place mais certains n'y accèdent pas.

En termes de rétention, il n'y a pas de différence significative selon le genre pour les individus issus d'un ménage parmi les 20% les plus riches.

L'ampleur des problèmes de demande dépasse de loin les problèmes d'offre. Une politique d'offre donc s'avèrerait insuffisante pour corriger les disparités.

1.2 L'enseignement secondaire premier degré

Le premier taux pris en compte dans le tableau VI.4 est le taux de transition effectif entre cycle primaire et 1^{er} cycle d'enseignement : il renseigne la probabilité pour un élève qui atteint la fin du primaire d'accéder un jour au collège.

Tableau VI.4 : Indicateurs de flux d'élèves par département dans le secondaire 1^{er} degré, 2004/05 (en %)

Départements	Transition Primaire-Secondaire				Taux de scolarisation				Taux d'accès secondaire 1				Taux d'achèvement			
	Fille	Garçon	Total	F/G	Fille	Garçon	Total	F/G	Fille	Garçon	Total	F/G	Fille	Garçon	Total	F/G
Bouenza	69	77	73	0,9	36	57	47	0,6	42	60	51	0,7	17	34	25	0,5
Brazzaville	67	67	67	1,0	62	72	67	0,9	52	56	54	0,9	40	56	47	0,7
Cuvette	63	79	71	0,8	42	52	47	0,8	41	54	48	0,8	21	25	23	0,8
Cuvette-ouest	65	77	71	0,8	54	71	63	0,8	41	60	51	0,7	21	35	28	0,6
Kouilou	98	100	99	0,9	101	110	105	0,9	97	105	101	0,9	63	64	63	1,0
Lekoumou	48	68	58	0,7	24	40	32	0,6	33	46	40	0,7	14	31	23	0,5
Likouala	64	59	61	1,1	37	52	45	0,7	44	52	48	0,9	14	29	22	0,5
Niari	76	85	81	0,9	39	50	45	0,8	33	51	42	0,7	20	33	27	0,6
Plateaux	38	47	43	0,8	24	40	32	0,6	17	27	23	0,6	12	23	18	0,5
Pool	54	64	60	0,8	14	17	16	0,8	17	22	19	0,8	11	11	11	1,0
Sangha	59	77	68	0,8	42	69	56	0,6	43	68	56	0,6	27	42	34	0,6
Congo	75	80	77	0,9	57	66	61	0,9	52	60	56	0,9	34	43	39	0,8

Source : Nos propres calculs à partir des données scolaires 2004-05.

Comme cela a été souligné dans le chapitre 2, le taux de transition effectif entre l'enseignement primaire et le secondaire premier degré est relativement élevé. Près de quatre élèves sur cinq qui terminent le primaire accèderont tôt ou tard au collège. Les garçons sont légèrement plus favorisés que les filles, l'indice de parité fille-garçon pour cette variable (taux de transition fille / taux de transition garçon) s'élevant à 0,9. L'analyse par département montre des différences importantes : l'écart entre les deux départements extrêmes (Kouilou, 100% ; Plateaux, 43%) est de plus de 57 points. Le Pool demeure en retard sur les autres départements en termes de couverture scolaire.

Les taux d'accès et d'achèvement suivent les mêmes tendances et le classement des départements n'est pas modifié. Il faut cependant noter un moindre achèvement des filles, l'indice de parité (taux d'achèvement fille / taux d'achèvement garçon) étant de 0,8 en moyenne nationale, et pouvant atteindre la valeur plancher de 0,5 dans un certain nombre de départements (Bouenza, Cuvette, Cuvette ouest, Niari)

1.3 L'enseignement secondaire deuxième degré

L'enseignement secondaire deuxième degré est le dernier niveau de l'enseignement général. Les taux de transition observés entre les deux cycles de l'enseignement secondaire sont moitiés moins élevés que ceux en vigueur entre l'enseignement primaire et le 1^{er} cycle de l'enseignement secondaire.

A ce niveau d'études, les disparités entre les départements sont très prononcées. Cependant, pour les deux départements extrêmes (le Pool et Brazzaville), les taux se compensent dans une large mesure. On peut raisonnablement supposer que les indicateurs du Pool sont sous estimés car un transfert d'élève s'opère certainement vers Brazzaville, ce qui a pour effet d'augmenter les indicateurs de Brazzaville. Malheureusement, on peut difficilement estimer l'ampleur de ce phénomène.

Tableau VI.5 : Indicateurs de flux d'élèves par département dans le secondaire 2^{ème} degré, 2004/05 (en %)

Départements	Transition Secondaire 1-2				Taux de scolarisation				Taux d'accès secondaire 2				Taux d'achèvement			
	Fille	Garçon	Total	F/G	Fille	Garçon	Total	F/G	Fille	Garçon	Total	F/G	Fille	Garçon	Total	F/G
Bouenza	28,6	28,3	28,7	1,0	7,9	16,8	12,5	0,5	4,8	9,6	7,3	0,5	5,7	10,9	8,3	0,5
Brazzaville	47,5	62,9	56,1	0,8	26,4	42,0	33,8	0,6	18,8	34,9	26,4	0,5	16,6	23,1	19,7	0,7
Cuvette	22,0	33,6	28,5	0,7	9,2	17,5	13,4	0,5	4,6	8,5	6,6	0,5	3,7	7,3	5,5	0,5
Cuvette-ouest	19,4	24,3	22,6	0,8	6,9	14,4	10,7	0,5	4,1	8,6	6,4	0,5	3,3	6,8	5,0	0,5
Kouilou	12,5	20,0	16,2	0,6	10,2	17,8	13,9	0,6	7,9	12,8	10,3	0,6	5,5	12,6	9,1	0,4
Lekoumou	30,7	19,2	22,7	1,6	6,6	12,0	9,3	0,5	4,4	6,0	5,2	0,7	1,6	5,5	3,5	0,3
Likouala	12,9	25,8	21,0	0,5	4,9	14,6	9,6	0,3	1,8	7,5	4,7	0,2	0,2	7,3	3,5	0,0
Niari	27,1	32,2	30,5	0,8	8,6	14,1	11,4	0,6	5,3	10,6	8,1	0,5	4,9	10,0	7,6	0,5
Plateaux	15,3	13,3	14,0	1,1	3,7	8,7	6,4	0,4	1,8	3,1	2,5	0,6	1,5	4,6	3,1	0,3
Pool	2,1	7,9	5,2	0,3	1,0	2,1	1,6	0,5	0,2	0,9	0,6	0,3	0,5	1,5	1,0	0,3
Sangha	5,8	15,4	11,7	0,4	3,8	12,5	7,9	0,3	1,5	6,4	4,0	0,2	0,3	0,2	0,2	1,6
Congo	29,1	40,3	35,3	0,7	14,5	23,5	18,9	0,6	10,0	17,3	13,6	0,6	8,8	14,0	11,4	0,6

Source : Nos propres calculs à partir des données scolaires 2004-05 et des projections démographiques du CNSEE.

Ces deux extrêmes mis à part, la variabilité de l'ensemble des taux demeure importante d'un département à un autre. On constate par exemple un taux de transition de 12 % pour la Sangha contre 31 % pour le Niari. En outre, l'analyse détaillée des taux d'achèvement du cycle considéré révèlent que des départements tel la Sangha, les Plateaux, la Likouala et la Lekoumou ne dépassent pas 3,5 % d'achèvement alors que la moyenne nationale s'élève à plus de 11 %. Les disparités entre filles et garçons sont enfin plus marquées : on trouve en moyenne 6 filles pour 10 garçons scolarisés (du point de vue du taux brut de scolarisation) alors que la moyenne se situe à 9 filles pour 10 garçons dans les enseignements primaire et 1^{er} cycle secondaire.

II. La répartition des ressources publiques au sein d'une cohorte

Cette partie cherche à étudier la façon dont les individus s'approprient les ressources publiques d'éducation. De par leur scolarisation, selon que leur parcours scolaire soit plus ou moins long, les individus s'accaparent une part plus ou moins grande des ressources publiques d'éducation, phénomène que nous cherchons ici à appréhender à l'aide de deux niveaux : l'aspect structurel et l'aspect sélectivité sociale.

i) l'aspect structurel

On analyse ici la distribution des niveaux terminaux de scolarisation d'une part et la structure des dépenses publiques par élève, d'autre part. A ce niveau d'analyse, on ne fait référence ni aux caractéristiques personnelles ni à l'appartenance à un groupe social ou géographique de ceux qui ont des scolarités plus ou moins longues ou plus ou moins réussies. Dans cette acception, plus large est la proportion de la classe d'âge qui a accès à l'école primaire et plus faible est la croissance des coûts unitaires avec le niveau éducatif, alors la répartition des crédits publics mis à la disposition du système d'enseignement sera moins structurellement inégale. Inversement, plus forte est la

proportion de la classe d'âge qui n'a pas accès à l'école, plus élevés, en termes relatifs, sont les coûts unitaires des niveaux élevés du système (par rapport à ceux des premiers niveaux), au bénéfice donc du petit nombre qui y a accès, alors la répartition des crédits publics mobilisés pour le secteur de l'éducation sera plus inégale, sur un plan structurel.

ii) L'aspect sélectivité sociale

On analyse ici les disparités structurelles comme le niveau de ressources absorbées par les différentes couches de la population (selon le revenu, le genre ou l'origine géographique) et la mesure dans laquelle elles vont entraîner des différenciations sociales dans l'appropriation des ressources publiques mises à disposition du secteur.

II.1 La dimension structurelle de la distribution des ressources en éducation

On utilise le profil de scolarisation dérivé de l'enquête ECOM pour estimer les niveaux de sortie du système. L'utilisation de données longitudinales donnerait une plus grande précision, mais ces données ne sont pas toujours disponibles et les résultats que l'on obtiendrait concerneraient de fait une situation passée dans la structure des scolarisations. L'utilisation des données transversales quant à elle, avec l'hypothèse sous-jacente qui projette dans l'état une situation donnée dans une perspective temporelle, sous-estime plutôt le degré d'inégalité. Cette sous-estimation est cependant relativement modeste dans la majorité des cas.

Sur la base des données relatives aux taux d'accès aux différents niveaux du système éducatif et à celles des coûts unitaires publics attachés à chacun de ces niveaux, (on considère ici, qu'à l'intérieur d'un cycle d'enseignement, le coût unitaire public relatif à chaque classe est égal au coût unitaire moyen dans le cycle considéré, tel qu'estimé dans le chapitre 3), on dérive la distribution des niveaux terminaux de scolarisation, ainsi que la répartition structurelle des ressources publiques en éducation qui en découle. Les résultats sont présentés dans le tableau VI.6.

A partir d'une cohorte fictive de 100 individus, les résultats obtenus montrent qu'un peu plus de 5 jeunes n'ont pas été scolarisés et n'ont donc pas bénéficié des ressources publiques allouées au système éducatif. Les 3 autres qui ont quitté le système après la première année du primaire n'ont bénéficié que de 0,2 % des ressources publiques d'éducation, et ainsi de suite. A la fin, sur les 100 individus considérés, environ 5 arriveront dans le supérieur et ils auront consommé 44 % des ressources allouées au système.

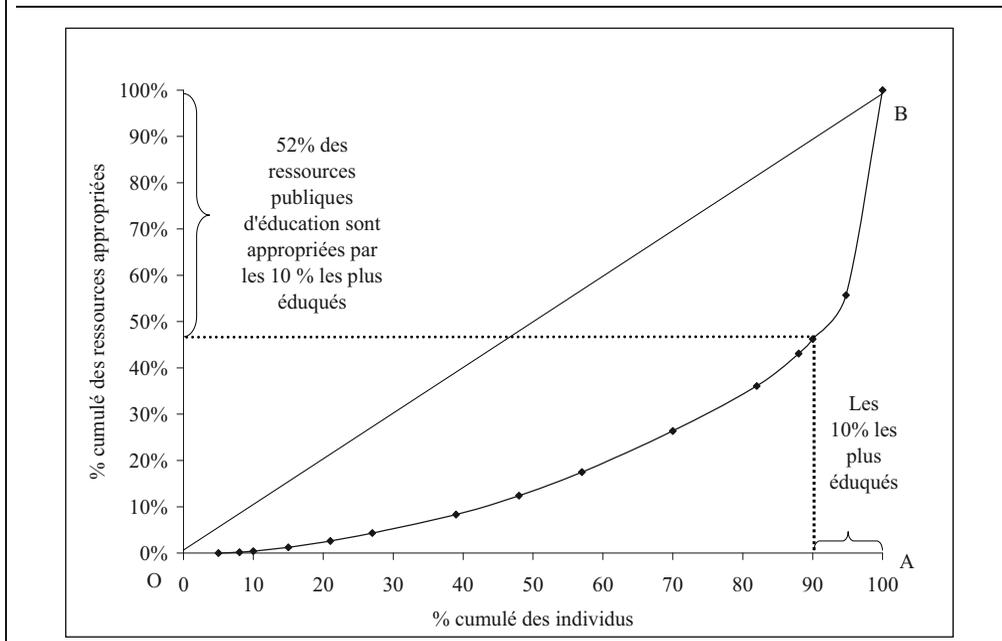
La comparaison internationale montre que les pays qui ont fait le choix de développer et de favoriser de façon importante les premiers niveaux, en particulier le primaire et dans une moindre mesure le 1^{er} cycle de l'enseignement secondaire, tant en termes quantitatifs qu'en termes d'arbitrage financier, sont plus équitables dans la distribution des ressources. Sur le plan quantitatif, le Congo se situe plutôt dans cette catégorie de pays. En revanche, et le chapitre 3 de ce rapport l'a montré, les arbitrages financiers sont moins en faveur de ces premiers niveaux. Nous verrons par la suite l'impact de ces deux paramètres, le premier étant plutôt positif et le second plutôt négatif, sur la mesure globale de l'équité dans la répartition des ressources.

Tableau VI.6 : Distribution structurelle des ressources publiques en éducation au sein d'une cohorte de 100 individus

Cycles d'enseignement	Niveau	Coût unitaire en milliers Fcfa (a)	Nombre d'années (b)	% cohorte		Ressources publiques accumulées		
				Niveau de scolarisation	Niveau terminal (c)	Niveau terminal (ressources absorbées à un niveau donné en milliers de Fcfa) (d)=(a)*(b)	Ressources accumulées par le groupe (c)*(d)	Proportion des ressources accumulées (%)
Sans scolarisation		0	0	5	5	0	0	0,0 %
Primaire	CP1	33	1,28	95	3	42	127	0,2 %
	CP2	33	1,19	92	2	82	163	0,2 %
	CE1	33	1,31	90	5	125	625	0,9 %
	CE2	33	1,27	85	6	167	1 002	1,4 %
	CM1	33	1,23	79	6	208	1 245	1,7 %
	CM2	33	1,10	73	12	244	2 927	4,0 %
Secondaire 1 ^{er} degré	6 ^{ème}	69	1,27	61	9	332	2 986	4,1 %
	5 ^{ème}	69	1,22	52	9	416	3 746	5,1 %
	4 ^{ème}	69	1,20	43	13	499	6 491	8,9 %
	3 ^{ème}	69	1,36	30	12	593	7 121	9,7 %
Secondaire 2 ^{ème} degré	2 ^{nde}	233	1,13	18	6	856	5 137	7,0 %
	1 ^{ère}	233	1,20	12	2	1 135	2 271	3,1 %
	Term.	233	1,39	10	5	1 459	6 962	9,5 %
Enseignement Supérieur		1 187	4	5	5	6 205	32 435	44,3 %
Total			20,2		100		73 239	100,0 %

Source : Nos propres calculs à partir des profils de scolarisation et des coûts unitaires par niveaux d'études.

La distribution structurelle peut être également présentée en construisant la courbe de Lorenz établie sur la base des valeurs cumulées des individus de la cohorte et du volume des ressources publiques qu'ils s'approprient (dernière colonne du tableau VI.6). On déduit des indications fournies par cette courbe, un chiffre unique (coefficient de Gini) qui synthétise le degré de concentration de la distribution des ressources publiques. Le coefficient de Gini est une mesure de l'inégalité dans la distribution. Il varie de 0 à 1. La valeur 0 traduit une parfaite égalité. Dans notre cas, elle voudrait dire que tous les individus ont bénéficié exactement des mêmes quantités de ressources. A l'autre extrémité, ce que la valeur du coefficient est proche de 1, cela signifie que beaucoup d'individus (dans le cas présent ce qui ont abandonné très tôt l'école) ont bénéficié de peu de ressources et un petit nombre d'individus (ceux qui arrivent dans l'enseignement supérieur) ont bénéficié de la majorité des ressources. La situation des pays est bien sûr quelque part entre ces deux valeurs extrêmes. Techniquement, le coefficient de Gini est le rapport entre la surface définie graphiquement (graphique VI.2) par la diagonale et la courbe (OB) avec la surface définie par la diagonale et le triangle OAB.

Graphique VI.2 : Courbe de Lorenz de la distribution des ressources publiques en éducation

Source : Tableau VI.6.

Avec une valeur du coefficient de Gini de 0,6, le Congo se situe, du point de vue de la comparaison internationale, un peu au dessus de la moyenne des pays francophones d'Afrique. La valeur de ce coefficient s'établit 0,56 pour les pays d'Afrique francophones, et 0,36 pour les pays d'Afrique anglophone (voir tableau VI.7 suivant) : la distribution des ressources publiques d'éducation est par conséquent moins équitable au Congo, qui reste néanmoins très proche de la moyenne des pays d'Afrique francophone.

A partir du graphique VI.2, on détermine que 10 % d'une cohorte d'enfants (les plus éduqués) capte 52 % des ressources allouées au secteur. Ces dernières ne sont donc pas équitablement distribuées parmi les individus de la cohorte.

Tableau VI.7 : Comparaison internationale de la part des ressources pour les 10 % les plus éduqués et du coefficient de Gini

	Proportion (%) des ressources accumulées par les 10 % les plus éduqués	Coefficient de Gini
Congo	52	0,60
Pays IDA d'Afrique subsaharienne	39	0,46
Pays francophones d'Afrique	44	0,56
Pays anglophones d'Afrique	33	0,36

Source : Pôle de Dakar, 2006, EPT en Afrique : repères pour l'action, Dakar + 5, UNESCO – BRED.A.

La comparaison internationale montre qu'au Congo, les 10 % les plus éduqués consomment 13 points de pourcentage de plus que leurs homologues des pays IDA d'Afrique subsaharienne, soit 53 % de ressources en plus. De façon générale, dans les pays d'Afrique subsaharienne, un petit nombre d'individus capte beaucoup de bénéfices au dépend d'une majorité qui en capte très peu. De ce point de vue, le Congo fait partie des pays les plus inégalitaires.

II.2 La sélectivité sociale dans les scolarisations

Si l'analyse précédente a conclu qu'un petit nombre d'individus bénéficiait d'une large part des ressources publiques éducatives au Congo, elle ne s'est pas du tout intéressée aux caractéristiques socio-économiques de ceux-ci. Les analyses suivantes permettent de donner un éclairage la dessus.

II.2.1 La sélectivité sociale dans les scolarisations

On peut distinguer à partir de l'enquête auprès des ménages la structure sociale (selon le revenu et le milieu géographique) des jeunes âgés de 3 à 24 ans et leur statut scolaire. Le tableau VI.8 présente la répartition de ces jeunes par niveaux, selon le genre et il peut être lu selon deux façons complémentaires :

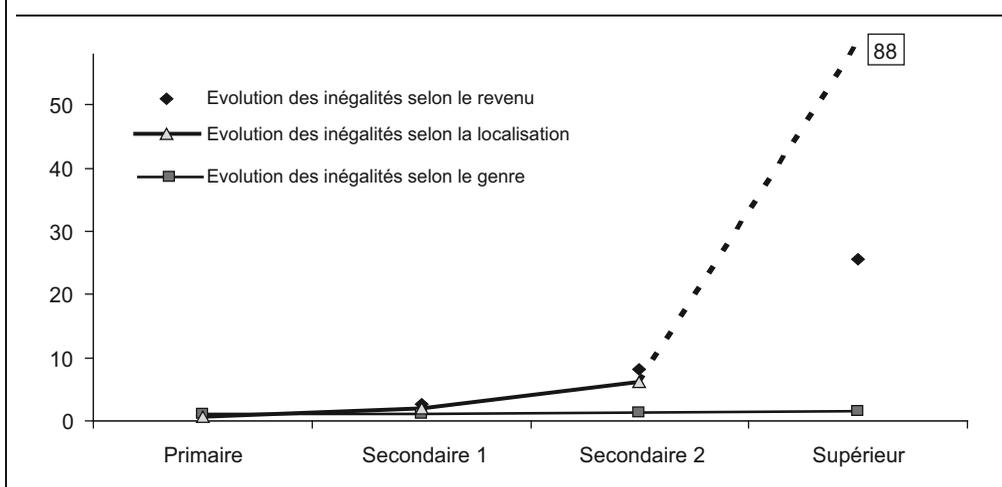
- Verticalement, on peut suivre la répartition des jeunes de 3 à 24 ans par groupe de population (selon les quintiles, le genre ou la localisation géographique) en relation avec leur situation scolaire. Les deux dernières colonnes représentant quant à elles les valeurs d'ensemble. Au niveau des deux premières colonnes, constituées de jeunes non scolarisés, on trouve des proportions supérieures aux proportions d'ensemble pour les deux premiers quintiles les plus pauvres (25 % et 22 %) tandis que ces mêmes proportions sont nettement inférieures pour les quintiles les plus riches, si l'on s'en tient toujours à la même référence. Lorsque l'on compare maintenant les différents niveaux scolaires, on remarque aux deux extrémités du système, enseignement préscolaire d'une part et enseignement supérieur d'autre part, une quasi-absence des deux premiers quintiles les plus pauvres. Quand bien même se poserait le problème de représentativité de l'échantillonnage de ce genre d'enquête, la tendance est claire : on ne trouve pas de jeunes du premier quintile dans ces deux niveaux d'étude et le second quintile n'est représenté qu'à hauteur de 5 % et 3 % respectivement pour le préscolaire et le supérieur. A ce niveau d'enseignement, pratiquement trois étudiants sur cinq (58 %) sont issus du dernier quintile de revenu (les 20 % les plus riches).
- Horizontalement, il est possible de suivre chaque groupe de population selon sa situation scolaire. A l'exception du préscolaire, on constate que les pourcentages diminuent de façon drastique avec le niveau éducatif pour les quintiles les plus pauvres et des zones rurales. L'évolution est plus modérée en ce qui concerne le genre, la proportion des garçons augmentant plus au détriment des filles. En revanche, ces mêmes pourcentages augmentent de façon parallèle pour les plus riches et pour les zones urbaines.

Tableau VI.8 : Distribution de la population 3-24 ans selon le quintile de revenu, le genre et la localisation géographique aux différents niveaux d'études

Groupe de population	Non scolarisé		Pré scolaire		Primaire		Secondaire 1		Secondaire 2		Supérieur		Total	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Revenu														
20 % + pauvres	196 967	24,9	0	0,0	136 205	19,7	21 728	7,3	1 092	1,2	0	0,0	370 755	19,4
Q2	173 857	22,0	931	4,5	137 227	19,8	38 733	13,0	6 732	7,6	561	3,3	372 914	19,5
Q3	166 485	21,0	1 900	9,1	136 728	19,8	66 023	22,1	14 087	15,9	1 737	10,1	386 779	20,3
Q4	146 451	18,5	6 812	32,6	140 232	20,3	77 069	25,8	25 078	28,3	4 918	28,5	390 759	20,5
20 % + riches	107 494	13,6	11 264	53,9	141 585	20,5	94 871	31,8	41 617	47,0	10 043	58,2	387 219	20,3
Genre														
Filles	432 605	54,7	10 968	52,5	332 925	48,1	151 106	50,6	37 525	42,4	6 924	40,1	972 053	50,9
Garçons	358 649	45,3	9 939	47,5	359 052	51,9	147 317	49,4	51 080	57,6	10 336	59,9	936 374	49,1
Localisation														
Rural	426 181	53,9	1 887	9,0	328 801	47,5	75 272	25,2	8 809	9,9	135	0,8	779 978	40,9
Urbain	365 073	46,1	19 020	91,0	363 175	52,5	223 152	74,8	79 796	90,1	17 125	99,2	1 128 448	59,1
Total	791 254	100,0	20 907	100,0	691 977	100,0	298 424	100,0	88 606	100,0	17 259	100,0	1 908 426	100,0

Source : Calculs des auteurs à partir de l'ECOM.

Sur la base de ce tableau, nous pouvons élargir l'analyse en calculant d'abord les rapports entre les proportions de jeunes aux différents niveaux d'enseignement dans les catégories sociales de référence : i) entre les deux derniers et les deux premiers quintiles de revenu ; ii) entre garçons et filles ; et enfin iii) entre urbains et ruraux. La mise en regard de ces résultats à la valeur générale des mêmes rapports calculés à partir de la population globale de la classe d'âge considérée permet d'obtenir les coefficients de représentation relative qui indiquent les rapports des chances de scolarisation des différents groupes sociaux par niveau d'études. Le graphique VI.3 illustre les résultats obtenus.

Graphique VI.3 : Coefficients de représentation relative des différentes catégories sociales aux différents niveaux d'études

Source : Tableau VI.8.

Nous avons exclu temporairement de l'analyse le niveau préscolaire pour nous concentrer sur les autres niveaux d'études. Les disparités sont relativement faibles au niveau de l'enseignement primaire quelles que soient les catégories visées. A l'exclusion de l'analyse selon genre, elles commencent à se creuser dès le collège avant d'atteindre un maximum dans l'enseignement supérieur. Concernant le genre, c'est à partir du lycée que les filles sont moins présentes que les garçons¹. Dans le cas du Congo, les inégalités selon le genre que l'on détermine ici arrivent loin derrière les inégalités selon le revenu et selon la zone géographique. Le graphique VI.3 montre en effet que c'est au niveau des deux cycles de l'enseignement secondaire que les inégalités selon le revenu sont les plus fortes, suivies de près par les inégalités selon la localisation.

En admettant que dans les niveaux pré universitaire (allant de l'enseignement primaire à la fin du lycée), peu de jeunes n'habitent pas chez leurs parents, la localisation géographique du ménage par rapport à la scolarisation est très peu biaisée par un mouvement de la population scolarisée d'une zone vers une autre. Par contre, au niveau de l'enseignement supérieur, le mouvement des jeunes des zones rurales vers les zones de Brazzaville et Pointe Noire, où sont situés les établissements d'enseignement supérieur, n'est pas négligeable, et les résultats de cette enquête ne permettent pas de mesurer pleinement l'ampleur du phénomène.

En ce qui concerne le Congo, on observe qu'une majorité des jeunes scolarisés dans le supérieur réside en zone urbaine car il n'est malheureusement pas possible de distinguer l'origine géographique des étudiants. Dans ces conditions, le coefficient de représentation de 88 des urbains par rapport aux ruraux obtenu dans l'enseignement supérieur n'est calculé qu'à titre illustratif, raison pour laquelle, le choix a été fait dans le graphique de mettre en pointillés la dernière partie de la courbe en qui concerne les inégalités liées à la localisation géographique.

Ceci étant, dans la mesure où les urbains bénéficient plus d'éducation que les ruraux dans les cycles inférieurs, il n'a pas de raison que le supérieur s'y déroge même si on ne peut mesurer ici de façon précise l'ampleur de cette inégalité dans ce niveau d'enseignement.

II.2.2 La sélectivité sociale dans l'appropriation des ressources publiques en éducation

Si on associe maintenant les coûts unitaires propres à chaque cycle d'enseignement aux résultats des analyses précédentes, on peut déterminer quels sont les groupes de population qui bénéficient majoritairement des dépenses publiques allouées à l'éducation.

La première colonne du tableau VI.9 présente le pourcentage de ressources publiques appropriées par les individus appartenant à chaque catégorie de la population. Un calcul intermédiaire est fait en rapportant ce pourcentage à celui de chaque sous groupe dans la population de référence (indices R) et enfin les indices d'appropriation (dernière colonne du tableau) sont calculés en rapportant les indices R ainsi obtenus à l'indice des individus de la catégorie de référence dans chaque segment de la population. Ces indices (I) permettent de déterminer quel volume supplémentaire de ressources est approprié par une catégorie d'individus, par rapport à la catégorie de référence. Le premier quintile, ou les 20 % les plus pauvres, sert de référence pour le revenu, les filles pour le genre et enfin, les ruraux pour ce qui est de la localisation géographique.

Tableau VI.9 : Disparité sociales dans l'appropriation des ressources publiques en éducation

Groupe de population	Ensemble des cycles d'enseignement			
	% des dépenses d'éducation appropriées par chaque groupe de population (a)	% de chaque groupe dans la population des 3-24 ans (b)	R = Rapport (a) / (b)	I = Indice d'appropriation
Revenu				
20 % + pauvres	6,9 %	19,4 %	0,4	1,0
Q2	10,7 %	19,5 %	0,5	1,5
Q3	16,5 %	20,3 %	0,8	2,3
Q4	26,0 %	20,5 %	1,3	3,6
20 % + riches	39,8 %	20,3 %	2,0	5,5
Genre				
Filles	45,9 %	50,9 %	0,9	1,0
Garçons	54,1 %	49,1 %	1,1	1,2
Localisation				
Rural	22,9 %	40,9 %	0,6	1,0
Urbain	77,1 %	59,1 %	1,3	2,3

Source : Notre propre analyse à partir du tableau VI.8 et du graphique VI.2.

Dans la mesure où celui qui appartient aux catégories les plus favorisées a plus de chance que les autres d'accéder aux niveaux supérieurs d'éducation, cet individu s'approprie de fait plus de ressources qu'un autre issu des catégories les moins favorisées. Ainsi, on trouve que c'est sur la base des quintiles de revenus que la répartition des ressources publiques d'éducation est la plus inégalitaire. On trouve en effet que le jeune qui appartient au quintile le plus favorisé arrive à s'approprier 5,5 fois plus de ressources que celui appartenant au quintile le moins favorisé et, de façon plus globale pour cette catégorie, plus l'individu est riche, plus il bénéficie des ressources publiques d'éducation. Concernant le genre, l'inégalité dans la répartition est moindre vis-à-vis des autres catégories, cela dit elle n'est pas négligeable, comparativement à une fille, un garçon arrive à capter 20 % de ressources en plus. Au niveau de l'Afrique subsaharienne, la situation des filles est très disparate. Par exemple, au Burundi, les garçons bénéficient de 50 % de ressources en plus que les filles alors qu'au Lesotho les garçons bénéficient des mêmes ressources que les filles. Dans la grande majorité des cas, et le Congo ne fait pas exception, c'est le faible accès des filles aux niveaux élevés d'enseignement qui est le principal facteur d'inégalité. Concernant la location géographique, après une correction au niveau de l'enseignement supérieur pour limiter les effets de la difficulté de localisation des étudiants, globalement un urbain s'approprie 2,3 fois plus de ressources qu'un rural (ce résultat s'élève à 2,6 avant la correction). Ces résultats doivent être pris en considération dans la stratégie éducative pour ce qui est de la recherche de la réduction des inégalités et ils indiquent aussi où les premières priorités doivent être mises.

Principaux enseignements du chapitre 6

Ce chapitre étudie les problèmes d'équité et de disparités dans les scolarisations au sein du système éducatif congolais, et analyse la question de la répartition des ressources publiques d'éducation dans le pays au sein d'une génération d'enfants. Les faits marquants mis en évidence peuvent être ainsi résumés :

1. De manière générale, en ce qui concerne l'accès à la scolarisation, le genre en soi constitue dans le contexte congolais un facteur peu discriminant, contrairement à la localisation géographique et le niveau de richesse des familles. En effet, les disparités de genre sont relativement faibles dans le primaire et le collège, et ne s'observent qu'à partir du lycée, avec des écarts au bénéfice des garçons. Quelque soit le milieu de provenance (riche/pauvres, urbains/ruraux), on observe également peu de différences dans l'accès à l'école primaire, par contre les disparités deviennent importantes au détriment des plus pauvres à partir du collège.
2. Une analyse complémentaire effectuée sur l'impact du temps de trajet entre le domicile et l'école sur les scolarisations dans le primaire révèle que celui-ci pris seul n'a pas d'effet significatif sur l'accès et l'achèvement de ce cycle. Par contre, combiné au genre et au niveau de richesse des familles, les résultats auxquels on aboutit sont intéressants et méritent d'être rappelés ici. Il est estimé, qu'une fille issue du milieu le plus pauvre et vivant à plus de 30 minutes de l'école a 20 % de chance en moins d'accéder à l'école qu'un garçon issu du milieu le plus riche et vivant à moins de 30 minutes d'une école. Par ailleurs, la différence s'accroît lorsqu'on considère l'achèvement du cycle, cette même fille a trois fois moins de chances de terminer le cycle primaire qu'un enfant (fille ou garçon) appartenant aux 20 % les plus riches et vivant à moins de 30 minutes de son école.
3. Au niveau des départements, les problèmes d'accès et de rétention des élèves sont plus prononcés dans les départements du Niari, des Plateaux et du Pool. Ces derniers affichent les taux les plus faibles de scolarisation à tous les niveaux d'enseignement. En ce qui concerne le Pool, cela peut s'expliquer par la situation insécuritaire qui y a prévalu jusqu'à à une période récente entraînant la construction de peu d'infrastructures scolaires étatiques et un probable transfert (et ceci de façon peut être régulière) des élèves vers Brazzaville.
4. Enfin l'ensemble de ces disparités conduit à une appropriation concentrée des ressources publiques d'éducation. En effet, on estime que les 10 % de congolais les plus éduqués s'approprient plus de la moitié (soit 52 %) des ressources publiques consacrées à l'éducation. Par ailleurs, cette appropriation est également sélective lorsqu'on tient compte de la location géographique et du revenu des familles. Par exemple, un enfant issu d'un milieu aisé (les 20 % les plus riches) pour cause d'une meilleure rétention dans le système (il reste scolarisé en moyenne plus longtemps que les enfants issus des milieux appartenant aux autres quintiles de revenu) s'approprie 5,5 fois plus de ressources qu'un enfant issu de milieux défavorisés (les 20 % les plus pauvres).

Notes

¹ Cette inégalité augmente encore légèrement au niveau de l'enseignement supérieur, même si le graphique ne le traduit pas de façon évidente du fait d'une échelle trop étendue au niveau de l'axe des ordonnées. En effet le coefficient passe de 1,4 pour le secondaire lycée à 1,6 pour l'enseignement supérieur.

La gestion administrative et pédagogique du système

Introduction

Les questions de gestion (comme celles concernant la qualité des services éducatifs) sont souvent abordées de façon institutionnelle (parfois aussi de façon normative). Ces approches revêtent un intérêt réel, et il est clair que des analyses concernant la fonctionnalité soit de la chaîne financière qui va du budget aux écoles (les ressources touchent-elles effectivement et à temps les usagers finaux ?), soit de la chaîne hiérarchique qui va des directives générales émanant du cabinet du Ministre aux pratiques effectives dans chacune des écoles (quelle est l'importance des « pertes en ligne » ou de la validité concrète de la conviction du cabinet qu'il a une influence sur la réalité locale ?) sont tout à fait utiles (et devraient être faites). Dans ce chapitre nous ne nous attacherons pas directement aux processus intermédiaires pour nous concentrer de façon principale sur l'efficacité finale obtenue à un niveau plus micro comme résultat des processus et des pratiques ayant cours dans le système congolais.

Dans la conception suivie ici, on distingue d'une part **la politique éducative** (qui détermine les ressources mobilisées pour le secteur, leur répartition entre niveaux et types d'enseignement, les arbitrages globaux entre la quantité et la qualité à chacun des niveaux d'enseignement ainsi que les principes généraux de l'action éducative pour favoriser l'efficacité et les résultats), et d'autre part **la gestion** qui met en application cette politique sur le territoire national.

La gestion cible alors deux grands domaines d'intervention : i) la répartition aux unités déconcentrées et, de façon ultime, aux écoles et établissements scolaires individuels, des moyens mobilisés au niveau du pays (il s'agit au sens large de la gestion des moyens humains, physiques et financiers) et ii) la transformation, au niveau local, des moyens mobilisés par chaque école ou établissement d'enseignement en apprentissages effectifs chez les élèves (pratiques de classe et, au sens large, gestion pédagogique). Nous examinerons successivement les résultats obtenus sur ces deux aspects de la gestion du système éducatif congolais.

I. La gestion des personnels et des moyens

La répartition des moyens et des personnels aux écoles revêt une double dimension : i) la première consiste à déterminer les choix qui sont faits, au sens large, en matière de carte scolaire. Il s'agit de déterminer comment les ressources sont distribuées avec des questions telles que celles d'estimer le nombre d'écoles à implanter sur le territoire, de

quelle taille, en quels lieux, etc. ; ii) la seconde dimension concerne les allocations de moyens (en particulier les personnels, mais aussi les bâtiments et les moyens de fonctionnement) entre les établissements scolaires qui existent effectivement au cours d'une année scolaire donnée. On s'intéresse alors aux mécanismes mis en œuvre pour réaliser ces allocations, et surtout, in fine, à la cohérence et à l'équité dans la répartition après qu'elle ait été réalisée. Nous examinerons successivement ces deux points en commençant par l'allocation de personnels aux établissements scolaires «qui existent», c'est à dire en considérant implicitement comme exogènes les éléments caractéristiques de la carte scolaire.

Les chiffres concernant les coûts unitaires ou le rapport élèves maîtres sont des moyennes qui peuvent éventuellement varier d'une région ou d'un Département à l'autre et davantage encore d'un établissement scolaire à l'autre. Dans un système qui serait organisé de manière optimale du point de vue de la gestion administrative et financière, il devrait y avoir une relation fonctionnelle entre les besoins existants et le volume des ressources mobilisées aux différents niveaux d'agrégation du système. On notera qu'on cible ici l'allocation qui doit être optimale, et non pas le niveau ou la combinaison des ressources entre les différents intrants (qui doivent bien sûr l'être aussi mais ces questions sont traitées dans les chapitres 3 et 4 du présent rapport).

Dans la mesure où l'on vise à ce que les conditions d'enseignement soient homogènes sur le territoire entre les différents lieux d'enseignement (tant pour des raisons d'efficacité que d'équité), on devrait s'attendre à ce qu'il y ait une relation assez stricte entre les effectifs scolarisés dans une école d'une part et le volume des ressources et le nombre des personnels dont elle dispose de l'autre. Cela veut dire que des écoles scolarisant le même nombre d'élèves devrait avoir le même nombre d'enseignants, et que des écoles disposant du même nombre d'enseignants devraient avoir peu ou prou le même nombre d'élèves.

Sur le plan concret, l'analyse doit être conduite séparément pour chaque niveau d'enseignement. Nous examinerons de façon successive la situation des différents niveaux d'études, du primaire au second cycle secondaire général.

1.1 Analyse au niveau du cycle primaire

L'analyse qui a été faite se base sur les données scolaires 2004-05 répertoriant 1 594 écoles primaires publiques pour lesquelles les données sur les effectifs d'élèves et d'enseignants sont disponibles. La situation des personnels «craie en main» répertoriés au niveau des données scolaires est résumée dans le tableau VII.1 suivant.

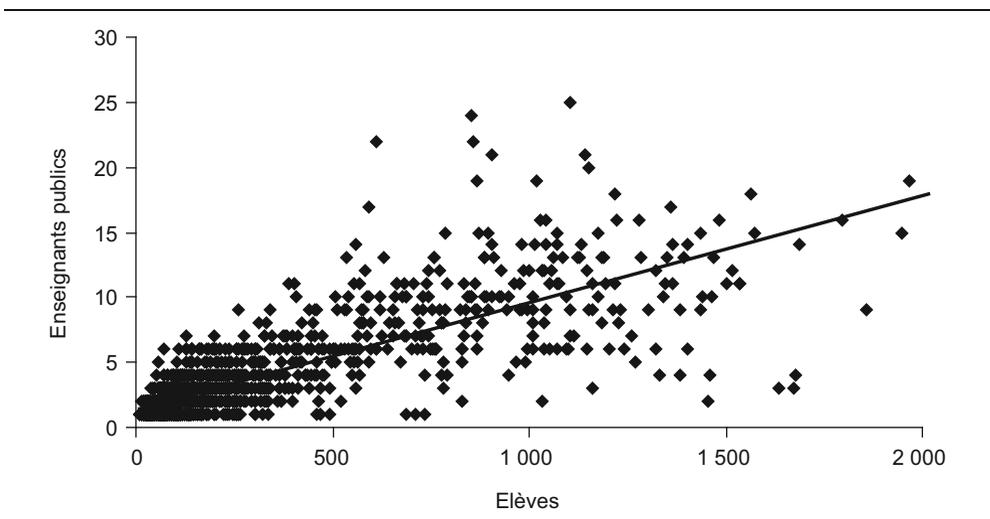
Tableau VII. 1 : Situation des personnels «craie en main» dans les écoles primaires publiques du Congo, année 2004–05

Catégorie de personnels	Effectifs
Fonctionnaires	2 863
Contractuels	348
Volontaires	819
Total des agents émergeant au budget de l'Etat	4 030
Bénévoles	1 808
Total	5 838

Source : Notre propre analyse sur la base des données scolaires 2004–05.

Si l'on met en regard le nombre d'élèves et le nombre d'enseignants émargeant au budget de l'état, on peut situer toutes les écoles sur un plan qui croise ces deux coordonnées et avoir une première approche de la dispersion existante en matière d'affectation des personnels enseignants dans les écoles publiques. Le graphique VII.1 présente la situation observée sur l'ensemble des établissements des écoles congolaises.

Graphique VII.1 : Cohérence dans l'allocation des enseignants émargeant au budget de l'Etat dans les écoles publiques, 2004–05



Source : Notre propre analyse sur la base des données scolaires 2004–05.

De façon globale, on observe bien l'existence d'une relation positive entre les deux variables : plus une école scolarise d'élèves, plus elle dispose en moyenne d'enseignants. Pour une école donnée, l'équation estimée de la relation moyenne est la suivante :

$$\text{Nombre total d'enseignants} = 0,542 + 0,0071 \times \text{effectif d'élèves} \quad R^2 = 0,62 \quad (1)$$

Dans le cas idéal d'une cohérence parfaite de la répartition des enseignants dans les écoles, on s'attend à ce que deux écoles ayant le même nombre d'élèves disposent du même nombre d'enseignants (et vice versa). Il existerait une liaison fonctionnelle entre le nombre d'enseignants et le nombre d'élèves et les points représentant les écoles seraient tous situés sur une relation unique, représentée par la droite d'ajustement sur le graphique. Dans la pratique les statistiques scolaires révèlent une grande dispersion : si l'on prend le cas des écoles ayant 400 élèves par exemple, on remarque que certaines d'entre elles se voient allouer 10 enseignants alors que d'autres n'en disposent que de 2. De manière symétrique, parmi les écoles disposant de 5 enseignants environ, certaines d'entre elles n'ont qu'une centaine d'élèves là où d'autres scolarisent jusqu'à 1 000 élèves !

La présence dans l'équation de la droite d'ajustement d'un terme constant inférieur à 1 est liée au fait que dans un grand nombre d'écoles publiques congolaises

(230), on ne trouve aucun enseignant émargeant au budget de l'état, l'ensemble de la fonction d'enseignement étant laissée dans certains cas aux seuls bénévoles.

La dispersion est considérable, la valeur du coefficient de détermination R^2 étant ici de 0,62 pour l'année 2004/05 : Cela signifie qu'environ 38 % (1-0,62) du phénomène d'affectation des enseignants dans les écoles primaire n'est pas lié au nombre d'élèves présents dans ces écoles mais est plutôt à «d'autres facteurs». Le tableau VII.2 permet de situer le Congo par rapport à d'autres pays africains pour lequel ce degré d'aléa a pu être établi.

Tableau VII.2 : Degré d'aléa (1- R^2) dans l'allocation des enseignants du primaire dans 25 pays africains (années variables entre 2000 et 2005 pour les autres pays)

Pays	Degré d'aléa [1- R^2] en %	Pays	Degré d'aléa [1- R^2] en %
Sao Tome et Principe	3	Mali	27
Guinée	9	Burkina Faso	28
Mozambique	15	Madagascar	28
Namibie	15	Ethiopie	29
Guinée Bissau	16	Côte-d'Ivoire	33
Niger	19	Malawi	34
Sénégal	19	Ouganda	34
Mauritanie	20	Togo	38
Zambie	20	Congo	38
Tchad	20	Bénin	39
Rwanda	21	Cameroun	45
République Centrafricaine	22	Burundi	51
Gabon	26	Moyenne des 25 pays	26,4 %

Source : Différents RESEN, UNESCO-Breda/Pôle de Dakar (2006).

Parmi les pays où cet indicateur a été calculé, la plage de variation va de 3 % d'aléa à Sao Tomé à 51 % au Burundi. Avec 38 % d'aléa, le Congo se situe parmi les pays du continent où le niveau d'aléa est des plus élevés. Ces résultats suggèrent donc que des progrès doivent être accomplis dans la situation nationale pour améliorer la répartition des enseignants dans les écoles en rendant les allocations plus équitables et plus cohérentes entre les différents lieux d'enseignement.

Il est à noter que la prise en compte de l'ensemble des personnels enseignants «craie en main» (y compris bénévoles) **n'améliore pas** de façon significative le degré d'aléa, qui passe de **38 à 35 %**. La prise en charge directe par les communautés d'une partie du personnel enseignant ne constitue donc pas une réponse pertinente à la défaillance de gestion administrative.

Au vu du degré d'incohérence élevé dans la distribution des enseignants dans les écoles primaires du pays, une question assez naturelle consiste à se demander dans quelle mesure ces sur ou sous dotations sont réparties de façon aléatoire sur le territoire, ou bien si certaines zones ou régions apparaissent favorisées ou défavorisées.

Dans cette perspective, l'analyse statistique a été étendue pour distinguer d'une part les différents départements du pays et d'autre part la location urbaine ou rurale de l'école. Le tableau VII.3 présente les résultats obtenus.

Tableau VII.3: Modélisation de l'allocation des enseignants aux écoles primaire, 2004–05

	Modèle1		Modèle2		Modèle3	
	Coefficient	Sig.	Coefficient	Sig.	Coefficient	Sig.
Constante	0,54	***	0,64	***	1,57	***
Nombre d'élèves	0,0071	***	0,0060	***	0,0065	***
Urbain			Référence			
Rural			- 1,43	***		
Brazzaville					Référence	
Bouenza					- 1,40	***
Cuvette					- 0,44	ns
Cuvette Ouest					- 0,81	**
Kouilou					- 1,88	ns
Lekoumou					- 0,91	***
Likouala					- 1,53	***
Niari					- 1,08	***
Plateaux					- 1,04	***
Pool					- 1,20	***
Sangha					- 0,74	***
Coefficient de détermination (R ²)	0,62		0,64		0,64	

Source : Notre propre analyse sur la base des données scolaires 2004–05.

*** significatif au seuil de 1 %; ** significatif au seuil de 5 %; ns : non significatif au seuil de 10 %

Il existe ainsi de fortes différences en termes de dotation d'enseignants publics entre les écoles situées en milieu urbain et rural. Ainsi, observe-t-on que des établissements de même taille (par exemple 300 élèves) disposent en moyenne de 1,4 enseignants en moins s'ils sont localisés en milieu rural qu'en milieu urbain. On remarque aussi que les établissements du département de Brazzaville sont, en moyenne, bien mieux dotés que ceux de tous les autres départements, les départements de Bouenza, Kouilou, et Likouala apparaissant spécialement désavantagés. Il n'en demeure pas moins que la prise en compte de la situation géographique ne change pas significativement le niveau d'aléa dans l'allocation des enseignants; ceci suggère que, même si des différences systématiques existent bien en moyenne entre départements, une part principale de l'aléa global dans les allocations de personnels enseignants à chacune des écoles primaires du pays se trouve au sein des différents départements.

Une manière complémentaire d'aborder cette problématique d'allocation des personnels est de regarder comment elle se décline au niveau de chaque département. Les résultats sont reportés dans le tableau VII.4 ci-après. Si on examine en premier lieu le nombre moyen estimé d'enseignants dans une école de 300 élèves selon le département où elle est localisée, des différences très significatives apparaissent. Brazzaville, avec 5,56 enseignants apparaît spécialement favorisé alors que les deux départements de la Cuvette (avec environ 3,7 enseignants) le sont aussi mais dans une moindre mesure. Par contre les départements de la Likouala, du Bouenza et du Pool (respectivement 1,4, 2,0 et 2,3 enseignants dans une école primaire comptant 275 élèves, taille moyenne d'une école primaire congolaise) sont dans une situation très en deçà de

la situation moyenne du pays. Si on examine maintenant comment les enseignants publics sont distribués entre les différentes écoles au sein de chacun des départements, on observe aussi une variabilité d'un département à l'autre dans le degré d'aléa avec lequel cette distribution est effectivement réalisée. Alors que les chiffres moyens de l'aléa varient entre 30 et 50 % dans la plupart des départements (manifestant par conséquent une performance satisfaisante dans aucun d'entre eux), ils sont spécialement élevés (comme on pouvait sans doute le craindre) dans les trois départements de la Likouala, du Bouenza et du Pool dont on vient de voir qu'ils sont spécialement globalement mal dotés en enseignants. Par contre, la situation de Brazzaville est d'une certaine façon plus préoccupante car ce département est à la fois de loin le mieux dotés et celui où les allocations aux écoles individuelles est marqué par un degré d'aléa incroyablement élevé (90 %); il ne fait pas de doute que les dotations de personnels dans les écoles de la Capitale répondent à autre chose qu'à une logique technique gestionnaire !

Tableau VII.4 : Modélisation du nombre d'enseignants en fonction du nombre d'élèves dans les écoles primaires selon le Département; Ecoles publiques, 2004–05

	Coefficients du modèle		Degré d'aléa (%) [1 - R ²]	Nombre d'enseignants Ecole de 300 élèves
	Constante	Nombre d'élèves		
Congo	0,54	0,0071	37,6	2,49
Bouenza	0,93	0,004	61,1	2,03
Brazzaville	4,36	0,004	90,1	5,46
Cuvette	0,70	0,010	30,6	3,45
Cuvette Ouest	0,11	0,012	37,5	3,41
Kouilou	0,99	0,007	30,1	2,92
Lekoumou	0,19	0,009	36,2	2,67
Likouala	0,54	0,003	77,0	1,37
Niari	-0,11	0,009	31,2	2,37
Plateaux	0,07	0,010	49,3	2,82
Pool	0,36	0,007	68,3	2,29
Sangha	0,70	0,007	33,1	2,63

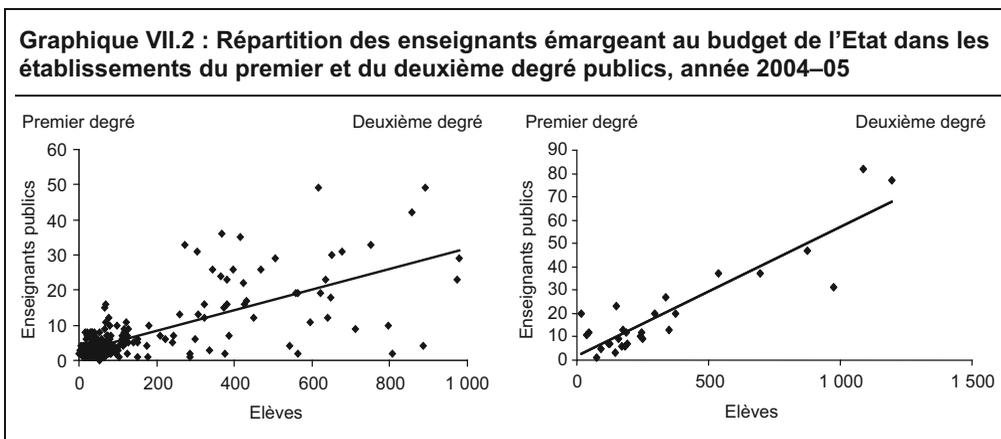
Source : Notre propre analyse sur la base des données scolaires 2004–05.

Le pays est donc confronté à un double défi pour les allocations de personnels enseignants aux écoles primaires : le premier concerne la dimension départementale et le second l'amélioration des dotations aux écoles au sein des différents départements. Il conviendra sans doute i) que le Ministère reconnaisse d'abord l'existence du problème, ii) qu'il identifie ensuite les structures responsables (au niveau central et départemental) de son amélioration et leur en confie clairement la responsabilité, iii) enfin que soient construits des instruments adaptés pour que les structures ainsi responsabilisées puissent exercer leur nouveau rôle de façon fonctionnelle.

1.2 Analyse au niveau de l'enseignement secondaire général du premier et deuxième degré

Une procédure comparable à celle utilisée pour les écoles primaire publique peut être étendue aux collèges et au lycée. Pour ces niveaux d'enseignements, il devient

pertinent de prendre en compte l'ensemble des personnels (y compris personnel d'appui). Les graphiques VII.2 permettent d'appréhender l'importance de la dispersion dans l'allocation des personnels enseignants au niveau des deux cycles du secondaire.



Source : Notre propre analyse sur la base des données scolaires 2004–05.

* *Au niveau du premier degré (collège),* on obtient les relations suivantes

$$\text{Nombre total de personnels} = 3,264 + 0,054 \times \text{effectif d'élèves} \quad (R^2=0,57)$$

$$\text{Nombre total d'enseignants} = 2,451 + 0,029 \times \text{effectif d'élèves} \quad (R^2=0,51)$$

Ces résultats traduisent un degré d'aléas sensiblement plus important qu'au niveau du primaire, notamment lorsque l'on considère uniquement les personnels enseignants. Ceci est d'une certaine façon préoccupant et suggère d'une part qu'il serait souhaitable de définir des normes et standards pour les allocations de personnels et d'autre part que les dispositions institutionnelles et gestionnaires soient prises pour que ces normes et standards soient effectivement appliqués.

* *Au niveau du deuxième degré (lycée),* la situation apparaît différente dans la mesure où l'on observe une plus grande cohérence entre les effectifs d'élèves et ceux des personnels (enseignants et totaux).

$$\text{Nombre total de personnels} = 1,932 + 0,095 \times \text{effectif d'élèves} \quad (R^2=0,86)$$

$$\text{Nombre total d'enseignants} = 1,661 + 0,055 \times \text{effectif d'élèves} \quad (R^2=0,81)$$

Les résultats d'estimation montrent ainsi un R^2 de 0,86 (0,81 si l'on se restreint aux seuls enseignants craie en main), traduisant 14 % d'aléa dans l'affectation des personnels au sein de l'ensemble des lycées publics.

On notera en outre que le niveau de cohérence est d'autant plus grand que l'on considère l'ensemble des personnels et non uniquement les personnels enseignants, aussi bien en ce qui concerne le collège que le lycée.

II. Analyse des économies d'échelle dans la production scolaire

Lorsque l'on examine les situations globales ou moyennes des ressources (notamment en personnels) en fonction de la taille de l'établissement, on ne fait pas apparaître de façon spécifique les ressources par élève. Or, il est à priori possible que celles-ci soient en moyenne, dépendantes de la taille de l'établissement dans lequel les élèves sont scolarisés et en particulier qu'elles soient décroissantes en fonction des effectifs scolarisés. Il pourrait en être ainsi parce qu'il existe une imparfaite divisibilité des dépenses avec les effectifs scolarisés dans une école; par exemple, un établissement d'enseignement dispose toujours d'une dotation minimale pour fonctionner (au moins un enseignant dans le primaire, ou bien au moins x enseignants pour enseigner les matières du programme et un chef d'établissement dans le secondaire) et cela, même si le nombre des élèves est réduit. C'est dans la situation où il y a une diminution tendancielle du coût unitaire lorsque l'on considère des effectifs plus nombreux que l'on parle d'économies d'échelle.

Pour explorer cette question de façon empirique, on peut partir de l'estimation des relations moyennes estimées précédemment entre effectifs d'enseignants et d'élèves et faire deux opérations complémentaires :

L'équation de base est de la forme :

$$\text{Nombre de personnels} = a + b \times \text{Nombre d'élèves}$$

On peut alors multiplier les deux membres de cette équation par le salaire moyen des personnels au niveau d'études considéré; on obtient alors :

$$\text{Masse salariale} = \text{Salaire moyen} \times (a + b \times \text{Nombre d'élèves})$$

On peut maintenant diviser les 2 membres de l'équation par le nombre d'élèves pour obtenir une expression du coût unitaire salarial dans une école en fonction de son effectif d'élèves :

$$\text{Coût unitaire salarial} = (b \times \text{Salaire moyen}) + (a \times \text{Salaire moyen} / \text{Nombre d'élèves})$$

La forme de cette relation entre le coût unitaire salarial et le nombre des élèves (au niveau des écoles) est donc de forme hyperbolique, le coût unitaire ayant tendance à diminuer lorsque l'on considère des effectifs plus nombreux dans une école; et ce, avec une intensité d'autant plus importante que les coûts fixes dans la production scolaire ($b \times$ salaire moyen) sont élevés. Cette analyse peut potentiellement être appliquée aux données des enseignements primaires et secondaires.

II.1 Enseignement primaire

Nous avons estimé précédemment la relation entre le nombre des élèves et celui des enseignants à la craie exerçant dans une école primaire :

$$(1) \text{ Nombre total d'enseignants} = 0,5418 + 0,0071 \times \text{effectif d'élèves}$$

En multipliant les deux termes de cette équation par le salaire annuel d'un enseignant du primaire, soit 1 162 000 Fcfa, on obtient les dépenses salariales pour les enseignants de l'école :

$$(2) \text{ Dépenses salariales (en Fcfa)} = 629\,804 + 8\,250 \times \text{Nombre d'élèves}$$

Dans l'équation (2), la constante (ici égale à 629 804 Fcfa) représente les coûts fixes ou de structure d'une école. Le coefficient multiplicatif de la variable «Nombre d'élèves» correspond au coût marginal par élève (ce qu'il en coûte en moyenne en termes de dépenses salariales enseignant d'augmenter d'une unité l'effectif des élèves dans une école). Sur la base de cette équation, on peut calculer le coût unitaire salarial, en divisant chaque membre par le nombre d'élèves :

$$(3) \text{ Coût unitaire salarial (en Fcfa)} = 8\,250 + 629\,804 / \text{Nombre d'élèves}$$

Le coût unitaire salarial (enseignant) est donc composé du coût marginal et de la répartition du coût fixe entre les différents élèves scolarisés dans l'établissement. Plus la taille d'un établissement (nombre d'élèves) est petite, plus cette dernière composante est importante (car on répartit la composante fixe sur peu d'élèves). Il s'ensuit que le coût unitaire d'une école a tendance à être plus élevé à mesure que le nombre d'élèves diminue : des économies d'échelle sont par conséquent potentiellement possibles dans la production scolaire. Le tableau VII.5, ci-après, indique la relation moyenne entre coût unitaire et effectif scolarisé dans le primaire.

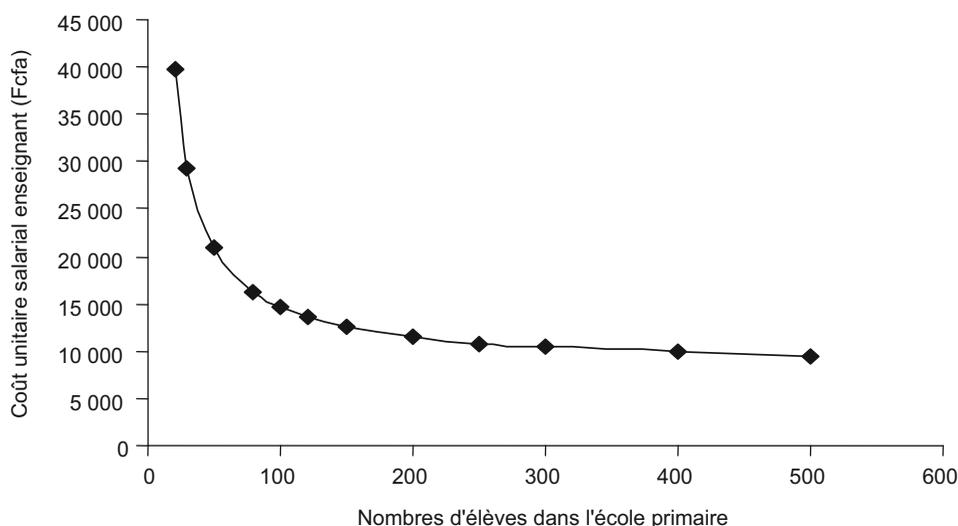
Tableau VII. 5: Relation entre coût unitaire salarial et effectif d'une école primaire, 2004–05

Nombre d'élèves	20	30	50	80	100	120	150	200	250	300	400	500
Coût unitaire salarial (Fcfa)	39 740	29 244	20 846	16 123	14 548	13 499	12 449	11 399	10 769	10 350	9 825	9 510

Source : Nos propres calculs.

Dans le tableau, on observe que la dépense salariale par élève unitaire diminue lorsque la taille de l'établissement augmente, le phénomène ayant tendance à se stabiliser entre 120 et 150 élèves par établissement. Ainsi, une école de 30 élèves affiche une dépense unitaire salariale de 29 244 Fcfa; ce chiffre passe à 16 123 Fcfa lorsque la taille d'école passe à 80 élèves et diminue pour se situer à 13 499 Fcfa pour 120 élèves. Au-delà de 200 élèves, la structure de baisse du coût unitaire devient modérée. Le graphique VII.3, ci-après, illustre la relation d'ensemble.

Graphique VII.3 : Relation entre coût unitaire salarial enseignant et nombre d'élèves dans les écoles primaires, 2004-05



Source : Tableau VII.5.

Dans les conditions organisationnelles prévalant dans l'enseignement primaire congolais, il serait donc à priori souhaitable de ne pas avoir recours à des écoles trop petites, de taille inférieure à 120 – 150 élèves, pour être en mesure de réaliser des économies d'échelle et éviter des dépenses par élève à des niveaux trop élevés. Or, la structure actuelle de l'offre de scolarisation montre une prévalence des établissements de petite taille. En effet au cours de l'année scolaire 2004-05, 42 % des écoles publiques comptent moins de 100 élèves, 62 % moins de 150 élèves.

Ces écoles sont essentiellement localisées en milieu rural et il est vraisemblable que l'existence de ces petites écoles tient au souci d'offrir des services éducatifs à tous les enfants même lorsqu'ils habitent dans une zone d'habitat dispersé; l'argument d'équité, associé à la nécessité que l'école ne soit pas trop éloignée du domicile des enfants, conduit à l'existence d'école de taille réduite. Ces arguments sont bien sur tout à fait valides. En revanche, le point sur lequel la discussion mérite sans doute d'être ouverte est celui de savoir dans quelle mesure le niveau de «surcoût» des petites écoles est effectivement justifié. En effet, on sait que l'organisation en classes à cours multiples (groupant des élèves de plusieurs niveaux sous la responsabilité d'un même maître dans une même salle de classe) peut conduire à un enseignement de bonne qualité (dans la mesure où la formule est correctement gérée sur le plan pédagogique) tout en préservant des coûts unitaires de scolarisation contrôlés. Il s'agit alors de savoir si le pays a recours à cette formule, si elle est employée de façon régulière, et dans quelle mesure les modes d'organisation pédagogiques pertinents sont-ils effectivement mis en œuvre ?

II.2 L'enseignement secondaire général

Pour ce qui est des collèges et lycées, nous utilisons dans ce qui suit les relations liant l'ensemble des personnels exerçant dans les établissements au nombre d'élèves scolarisés, ceci en raison du poids plus important des personnels non enseignants à la fois dans les effectifs de personnel dans les établissements et les masses salariales.

Concernant le collège, la relation estimée précédemment est la suivante :

$$(1) \text{ Nombre total de personnels} = 3,264 + 0,054 \times \text{Nombre d'élèves}$$

Une démarche similaire à celle adoptée précédemment, utilisant le salaire moyen des personnels exerçant dans les collèges, soit 1 492 481 Fcfa, conduit à l'estimation de la fonction de coût :

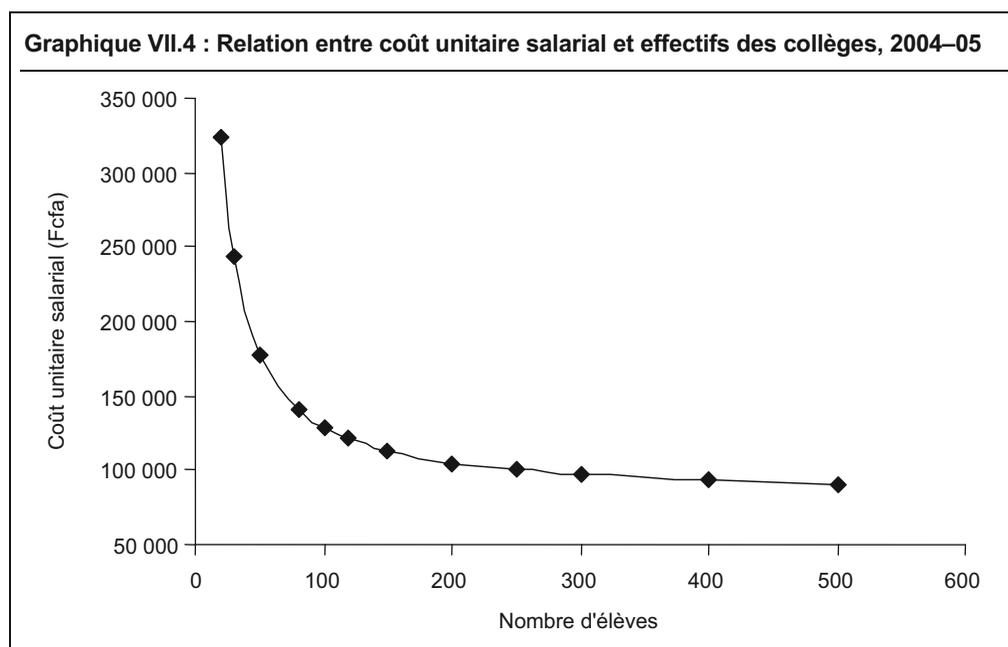
$$(2) \text{ Coût unitaire salarial (en Fcfa)} = 80\,583 + 4\,870\,806 / \text{Nombre d'élèves}$$

Les résultats numériques sont reportés dans le tableau VII.6 et illustré par le graphique VII.4

Tableau VII.6 : Relation entre coût unitaire salarial et effectif des collèges, 2004/05

Nombre d'élèves	20	30	50	80	100	120	150	200	250	300	400	500
Coût unitaire (Fcfa)	324 123	242 943	177 999	141 468	129 291	121 173	113 055	104 937	100 066	96 819	92 760	90 325

Source : Nos propres calculs.



Source : Tableau VII.6.

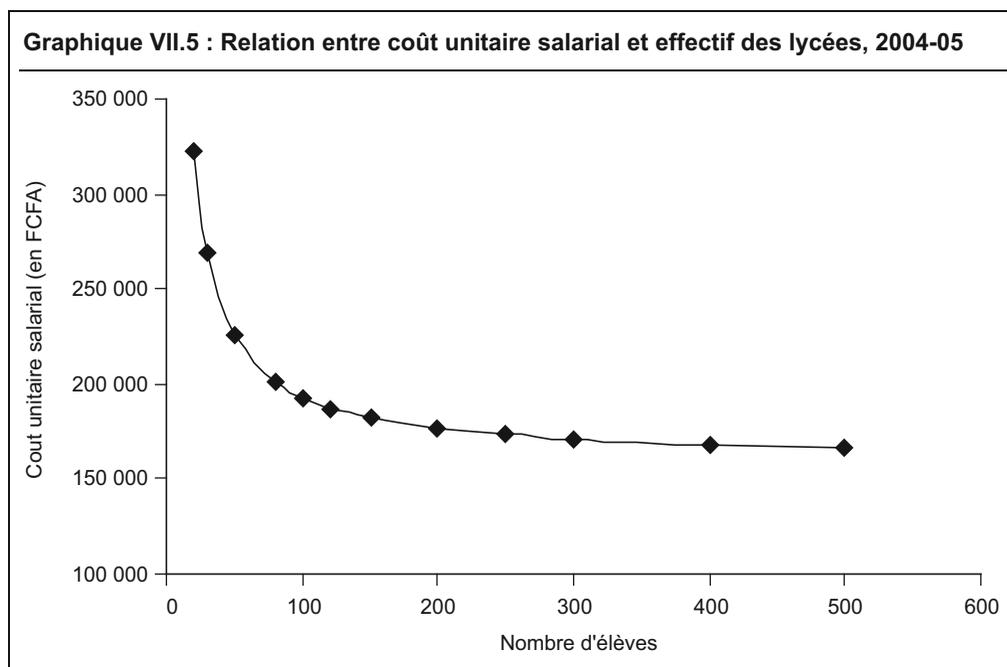
La forme générale de la relation est semblable à celle observée dans l'enseignement primaire, mais la décroissance se stabilise à partir d'un effectif compris entre 150 et 200 élèves (au lieu de 120 – 150 pour le primaire). Ceci est lié à la plus grande valeur de la composante fixe dans la fonction de coût. Une fois de plus, il ne semble donc pas souhaitable pour le système d'avoir recours à des établissements de trop petite taille. Or les statistiques scolaires nous renseignent que sur les 260 collèges publics que compte le Congo en 2004-05, 222 ont un effectif inférieur à 150 élèves. Seul 13 % des établissements (33) scolarisent plus de 200 élèves. Sur ce plan, la politique éducative devrait sans doute explorer les possibilités soit de réviser les programmes pour réduire le nombre des matières enseignées soit d'utiliser des enseignants capables d'enseigner un plus grand nombre de matières. En effet, alors qu'il est à l'évidence légitime d'avoir des enseignants polyvalents dans le primaire et des enseignants disciplinaires dans le second cycle secondaire, la formule pertinente pour le premier cycle secondaire se trouve sans doute quelque part entre celle de ses deux niveaux adjacents.

Les résultats concernant le lycée, très similaires à ceux du collège, sont donnés à titre illustratif (tableau VII.7 et graphique VII.5).

Tableau VII.7 : Relation entre coût unitaire salarial et effectif dans les lycées, année 2004/05

Nombre d'élèves	20	30	50	80	100	120	150	200	250	300	400	500
Coût unitaire (Fcf)	322 699	268 467	225 081	200 677	192 542	187 118	181 695	176 272	173 018	170 849	168 137	166 510

Source: Nos propres calculs.



Source : Tableau VII.7.

III. La gestion de la transformation des ressources en résultats d'apprentissage

Ce qui est au centre des questions de gestion pédagogique, c'est i) la transformation des moyens mobilisés en résultats scolaires tangibles au niveau des établissements individuels et ii) de faire en sorte que cette transformation soit à la fois homogène entre établissements et surtout optimale (niveau maximum de résultats chez les élèves compte tenu des moyens disponibles dans l'établissement et des caractéristiques sociales et contextuelles de son public d'élèves).

Si cette transformation est optimale en chaque lieu d'enseignement, cela veut dire qu'on y fait le meilleur usage des ressources disponibles, même si ces ressources peuvent, à un moment dans le temps, différer d'une école à l'autre. Sur le plan conceptuel, cela induit deux conséquences simples : i) la première est que pour qu'une école progresse dans le niveau des apprentissages qu'elle réalise chez les enfants qui lui sont confiés, il lui faut des moyens additionnels; ii) la seconde est qu'à un moment donné, si toutes les écoles font effectivement un usage optimal de leurs ressources, plus celles-ci sont nombreuses, meilleur doit être, toutes autres choses égales par ailleurs, le niveau d'apprentissage des élèves qui y sont scolarisés.

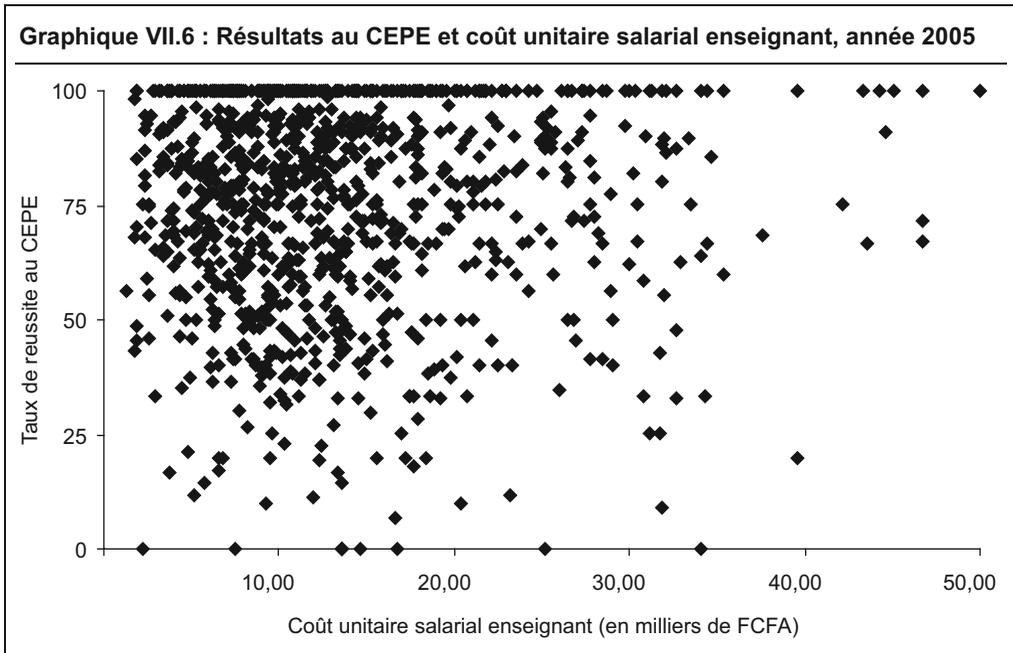
Pour réaliser le diagnostic de la gestion pédagogique du système, la méthode que nous suivrons consiste à examiner dans quelle mesure la réalité s'écarte de la situation conceptuelle de référence décrite ci-dessus. Cette analyse sera focalisée sur le niveau primaire.

La mesure des dépenses par élève au niveau des établissements du primaire ne pose pas de difficulté particulière; la mesure des apprentissages quant à elle est moins immédiate et nous nous appuyerons ici sur les résultats au CEPE. Cette source d'information est certainement de qualité moindre que celle des tests d'acquisitions standardisés, type PASEC ou MLA, car l'on ne peut contrôler les caractéristiques individuelles des élèves. Il s'agit cependant d'une mesure disponible régulièrement sur tous les établissements et d'une légitimité sociale plus grande au niveau national que les tests d'acquisitions internationalement comparables.

Le graphique VII.6 met en regard pour chaque établissement public, le coût unitaire salarial des enseignants, évalué à l'aide des informations contenues dans le chapitre 3, et le taux de réussite au CEPE. Les données sont celles de l'année scolaire 2004-05.

Ce graphique nous montre :

- Une forte variabilité du coût unitaire salarial enseignant parmi les établissements, allant de 1 300 à près de 82 000 Fcfa. Rappelons que la valeur moyenne de la dépense salariale unitaire enseignant s'établit à 10 600 Fcfa sur l'ensemble des écoles (cf. tableau III.18). La valeur minimale peut paraître extrême mais n'est pas pour autant étonnante du fait de la prédominance dans certains établissements de personnels bénévoles, le coût est nul pour l'État congolais : on compte ainsi jusqu'à sept enseignants bénévoles pour un seul enseignant émergeant au budget national dans certains établissements.
- Une large variabilité du taux de réussite au CEPE d'un établissement variant de 0 à 100 % et pour une moyenne nationale de 80 %.



Source : Notre propre analyse sur la base des données scolaires 2004-05 ; et des coûts unitaires salariaux du chapitre 3.

- L'absence totale de relation statistique entre les deux variables : les établissements ayant des coûts unitaires les plus importants ne sont pas ceux qui affichent les meilleurs taux de réussite, de même que les établissements les moins bien dotés ne sont pas forcément ceux qui présentent les résultats les moins bons aux examens nationaux.

La relation globale entre les ressources mobilisées au niveau de l'école et le niveau d'apprentissage atteint par les élèves est donc très faible. Certains établissements disposent a priori de ressources raisonnables mais n'ont pas de résultats en conséquence, alors que d'autres écoles ayant des moyens plus modestes ont des taux de réussite meilleurs.¹ Au total, ce ne sont pas les établissements ayant plus de ressources qui présentent les résultats les plus satisfaisants; c'est surtout l'absence de relation entre les deux grandeurs qui retient l'attention. Cette situation ne soutient pas l'idée commune selon laquelle c'est en augmentant massivement les ressources que la qualité du système pourra être améliorée.

- i. Ceci manifeste l'existence d'une faiblesse dans la gestion pédagogique du système et une absence d'un véritable pilotage par les résultats. En fait, les résultats ne sont pas connus ou pas utilisés par des acteurs dont aucun n'a ni les outils ni le mandat explicite, de réguler les déviations constatées. Il s'agit donc d'un domaine dans lequel des progrès doivent être faits sachant que cela passera nécessairement par une sorte de changement radical de la culture gestionnaire du système;
- ii. En retour sur les analyses faites dans une perspective de qualité des services éducatifs (et dont on a vu la nécessité d'une amélioration), on peut maintenant

observer que si des ressources additionnelles seront sans doute nécessaires, une source incontournable de toute stratégie dans ce domaine ne pourra négliger l'amélioration de la transformation des ressources en résultats et donc de la gestion pédagogique de proximité selon des lignes qui restent à préciser mais dont les premiers éléments ont été précédemment esquissés.

Principaux enseignements du chapitre 7

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

1. On observe une inégale répartition des moyens (matériels et humains) aux établissements. En ce qui concerne la cohérence dans l'allocation des personnels aux établissements, les analyses montrent un niveau élevé d'aléa dans le primaire public (38 % des décisions d'affectation des enseignants ne tiennent pas compte de la taille moyenne des établissements auxquels ils sont affectés) et le collège (49 %). Le second cycle du secondaire avec un aléa de 19 % présente une situation plus satisfaisante. Dans l'enseignement primaire, la situation est particulièrement préoccupante pour les départements de Brazzaville, de la Likouala, du Pool et de la Bouenza. Des efforts pour améliorer la répartition des enseignants sont nécessaires pour rendre cette allocation équitable, notamment pour améliorer la dotation en milieu rural.
2. Il existe un grand nombre de situations où les établissements sont de petite taille, en particulier dans les zones d'habitat dispersé de par la nécessité pour l'école de rester dans une certaine proximité des familles (de manière à ne pas handicaper les scolarisations). Les analyses montrent toutefois que le coût unitaire de scolarisation a tendance à être élevé dans ces établissements de petite taille (en dessous 120-150 élèves dans l'enseignement primaire, en dessous de 150-200 élèves dans l'enseignement secondaire). Pour l'ensemble des trois niveaux, la limitation du nombre de personnel administratif en service dans les établissements pourrait constituer un premier pas vers la réduction des coûts dans un grand nombre de petits établissements. Dans le cas particulier de l'enseignement primaire, un recours à l'enseignement en cours multiple pourrait constituer une alternative. Pour l'enseignement secondaire, l'introduction d'un certain degré de polyvalence dans la fonction enseignante pourrait également contribuer à la réalisation d'économies d'échelle.
3. Un autre point préoccupant dans la gestion du système éducatif concerne la gestion pédagogique qui est particulièrement faible dans les écoles primaires congolaises : il n'existe pratiquement pas de relation entre le volume des ressources mobilisées dans un établissement et le niveau des ressources qui y sont mobilisées.

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

Note

¹ Cette question est à mettre en regard avec le recours aux enseignants bénévoles.

Appendix

Encadré A1 : Une brève description des différentes sources de données

Les statistiques scolaires. Comme dans la plupart des pays du monde, pour une meilleure connaissance de la situation éducative nationale, le Congo a mis en place un système de collecte d'informations statistiques au sein de ses services de planification scolaire. Il convient toutefois de noter l'existence de problèmes techniques et institutionnels récurrents en matière de collecte et d'analyse de ces données. En effet, le système d'information sur l'éducation au Congo est en pleine restructuration après la fin des années 90 marquées par les troubles sociaux et politiques qui ont conduit à la désorganisation de l'ensemble de l'administration avec pour conséquence l'appauvrissement des services de la documentation et de la gestion de l'information. Après cette période trouble, le défi des services de planification scolaire était la reconstitution d'une banque de données. Celle-ci a été rendue possible grâce à la poursuite des opérations de collecte appuyées par des partenaires au développement et également à la mise à contribution de quelques annuaires statistiques ayant été conservés.

Tout particulièrement, l'enquête scolaire conduite en 2003/04 pour les enseignements primaire et secondaire a également rapporté des informations sur l'année 2002/03 au niveau du primaire. Cependant, quelques problèmes méthodologiques n'ont pas permis de disposer des informations sur les deux années dans le département des Plateaux, sachant que l'échantillon obtenu présentait d'autres problèmes d'incohérence dans la structure interne de ses données (avec notamment de nombreuses écoles ayant déclaré plus de redoublants que d'effectifs scolarisés). Cet échantillon a dû être redressé (cf. plus bas). Ceci a permis de constater que la couverture effective de l'enquête scolaire de 2002/03 aurait été de l'ordre de 90 % au niveau des établissements du primaire, et de 79 % au niveau des effectifs scolarisés. Ce taux de couverture, relativement élevé, renforce la confiance qu'on peut avoir dans les ordres de grandeur des estimations proposées pour cette année.

Les données démographiques. Les données démographiques retenues dans le calcul des indicateurs scolaires sont des projections des données du recensement de la population de 1984. Un taux de croissance annuel moyen de 2,8 % a été retenu, cohérent avec les projections de populations effectuées par le Ministère du Plan (Centre National de la Statistique et des Etudes Economiques – CNSEE). Toutefois, ces projections sont à considérer avec prudence, dans la mesure où elles se fondent sur des données qui datent de plus de 20 ans. Il aurait été possible de faire usage des données démographiques des Nations unies qui utilisent un taux de croissance *implicite* de la population variable dans le temps. Nous avons remarqué que les estimations des Nations Unies (version révisée de février 2004) étaient globalement supérieures (de 20 %) aux estimations nationales (Ministère du Plan). Par exemple, en 2005, les chiffres proposés pour la population du Congo étaient de 3,92 et 3,32 millions respectivement. Les estimations les plus récentes de la population (3,55 millions), sur la base de l'enquête congolaise auprès des ménages (ECOM) de 2005, se situent dans une position médiane entre ces deux chiffres, mais sont davantage proches des projections effectuées par le Ministère du plan.

Des données issues d'enquêtes de ménage. Les données de l'enquête congolaise auprès des ménages (ECOM) réalisée entre juin et août 2005 par le Ministère du Plan (Centre National de Statistiques et des Etudes Economiques), avec l'appui de partenaires techniques et financiers (notamment AFRISTAT, le PNUD et la Banque mondiale), seront utilisées, en complément des données administratives, pour essayer de palier le problème souligné au point précédent (le dernier recensement de la population date de plus de 20 ans). Ces données seront aussi utilisées dans les autres chapitres de ce rapport, particulièrement les chapitres 3 (dépenses d'éducation des familles), 5 (insertion des sortants du système éducatif congolais sur le marché du travail) et 6 (disparités dans la fréquentation scolaire et dans la consommation des crédits publics d'éducation au Congo).

Note sur le redressement des données scolaires du primaire pour l'année 2002/03

Comme souligné dans l'encadré I, la collecte des données scolaires de l'année 2002/03, dans son ensemble, n'a pas été exhaustive. Ces données ont été collectées en même temps que celles du recensement scolaire de 2003/04. Des problèmes méthodologiques n'ont cependant pas permis de relever les informations sur les écoles primaires du département des plateaux en 2002/03. Aux autres niveaux d'enseignement, il a été possible de collecter des données sur les deux années. L'objectif de cette note est de présenter la technique utilisée pour redresser les données du primaire pour l'année 2002/03. L'idée est d'estimer un «taux de couverture» de l'enquête scolaire de 2002/2003. Pour cela, il va être question d'estimer le poids relatif (en termes d'élèves) des écoles effectivement couvertes en 2002/2003, dans la base de données scolaires de 2003/04. Cette technique de redressement (par le taux de couverture) a été préférée à une autre méthode qui aurait consisté à se fonder sur le poids du département des plateaux dans les données de 2003/04. Cette méthode n'est pas correcte pour de nombreuses raisons : fermeture de certains établissements entre 2002/03 et 2003/04, création de nouveaux établissements, incohérences non systématiques sur les données scolaires de certains établissements; par exemple, ceux qui déclarent plus d'élèves que de redoublants en 2002/03 (pour certaines classes) ne sont pas systématiquement dans cette situation en 2003/04. La fréquence de ces situations d'incohérences des données est présentée dans le tableau ci-après. Elles concernaient près d'un établissement sur quatre en 2002/03.

Tableau A1 : Redressement de l'échantillon des données scolaires du primaire, 2002/03

	Années scolaires	
	2002/03	2003/04
Données brutes, enseignement primaire		
Nombre d'établissements (1)	2 150	2 685
Nombre d'élèves (2)	457 529	603 180
Contrôles de cohérence sur les deux bases de données scolaires		
Nombre d'établissements avec plus de redoublants que d'inscrits	137	155
Nombre d'établissements déclarés fermés	58	91
Nombre d'établissements à effectifs nuls	318	27
Nombre d'établissements du département des plateaux	?	201
Ensemble (3)	513	474
Etablissements ayant des données «cohérentes», hors département des plateaux (1)-(3)	1 637	2 211
Données brutes sur les effectifs d'élèves des écoles couvertes en 2002/03, dans le sous échantillon des établissements des 2 211 établissements en 2003/04. (4)	—	479 153
Taux de couverture (estimé) de l'enquête scolaire 2002/03 au niveau des élèves (5)=(4)/(2)	—	79,4%
Effectifs scolaires redressées (estimées) à partir du taux de couverture (6)=(1)/(5)	575 959	—

Ces incohérences «contrôlées», en 2003/04, on obtient un échantillon qui porte sur 2 211 écoles primaires, hors celles du département des plateaux. Sur cet échantillon, on remarque que les écoles qui avaient été enquêtées en 2002/03 représentent 79% des effectifs. On peut ainsi admettre qu'en toute vraisemblance, l'échantillon des données de 2002/03 (avec ses 457 529 élèves) ne portait que sur 79% des effectifs réels (à estimer). C'est ainsi qu'on estime les effectifs réels au primaire pour l'année 2002/03 à 575 959 élèves environ. Cet exercice a été répliqué à un niveau plus désagrégé, selon le statut de redoublement des élèves, le sexe, le milieu de résidence, le type d'enseignement fréquenté (public/privé), etc.

Références

- Afristat (Observatoire économique et statistique d'Afrique subsaharienne), *statistiques en ligne* (<http://www.afristat.org/Congo/statistiques.xls>, consultée en juillet 2006)
- Banque mondiale, 2005, *World development indicators 2005*, Washington D.C.
- Banque mondiale, Fonds Monétaire international et Gouvernement du Congo (diverses années), *Données macroéconomiques et budgétaires*, Bases de données sur les indicateurs macroéconomiques et financiers.
- Brossard, M. et Foko, B-A., 2006, *Coûts et financement de l'enseignement supérieur en Afrique francophone*. Etude pour la Banque mondiale. A paraître.
- Brossard, M. et Foko, B-A., 2006, *L'efficacité de l'école primaire en terme d'alphabétisation : questions sur la qualité des enseignements*. Document de travail du Pôle de Dakar.
- Edstat de la Banque mondiale (<http://devdata.worldbank.org/edstats/query/default.htm>, consultée en janvier 2006).
- Foko, B-A. et Brossard, M., 2006, «Couverture scolaire des années 1970 et impact sur la croissance économique dans un échantillon de pays». Document de travail du Pôle de Dakar. A paraître.
- Foko, B-A., Ndém, A-F. et Reuge, N., 2004, «Dimension économique de l'efficacité externe de l'éducation au Sénégal», Document de travail du Pôle de Dakar.
- Gaudfryau, B., 1998, «Secteur informel : fonctions macro-économiques et politiques gouvernementales, le cas du Congo». Document de recherche S-INF-1-10. Organisation internationale du travail (OIT).
- Gouvernement de la République du Congo, 1992, *Rapport sur le Recensement Général de la Population et de l'Habitat de décembre 1984, Volumes 3 et 4*. Centre National de la Statistique et des Etudes Economiques. Ministère du plan, de l'aménagement du territoire et de l'intégration économique.
- Gouvernement de la République du Congo, 2005, *Profil de la pauvreté au Congo, Rapport final d'analyses*. Centre National de la Statistique et des Etudes Economiques. Ministère du plan, de l'aménagement du territoire et de l'intégration économique.
- Gouvernement de la République du Congo, 2005, *Enquêtes congolaise auprès des ménages et Enquête démographie et santé*. Centre National de la Statistique et des Etudes Economiques. Ministère du plan, de l'aménagement du territoire et de l'intégration économique.
- Gouvernement de la République du Congo (différentes années), *Annuaire statistiques*. Ministères des enseignements primaire et secondaire chargé de l'alphabétisation et Ministère de l'enseignement technique et de la formation professionnelle / Directions des études et de la planification.

- Gouvernement de la République du Congo (différentes années), *Effectifs des étudiants*. Ministère de l'enseignement supérieur / Direction des études et de la planification.
- Gouvernement de la République du Congo (différentes années), *Lois de finance, lois de règlement, divers documents budgétaires, des ressources humaines et de la solde*. Ministère de l'économie, des finances et du budget ; Directions des affaires administratives et financières des Ministères en charge de l'éducation et du rectorat de l'université Marien Ngouabi.
- Michaelowa, K., 2000, «Nouvelles approches aux indicateurs éducatifs : les indicateurs traditionnels de quantité et le défi de la qualité», Institut d'économie internationale de Hambourg.
- Mingat, A., 2002, «La question de la rémunération des enseignants dans les pays africains», Document de travail, Région Afrique, Département développement humain, Banque mondiale, Washington D.C.
- Mingat, A., 2003, «Eléments analytiques et factuels pour une politique d'amélioration de la qualité dans le primaire en Afrique subsaharienne dans le contexte de l'Education Pour Tous», Document de travail, Région Afrique, Département développement humain, Banque mondiale, Washington D.C.
- Mingat, A. et Sosale, S., 2000, «Problèmes de politiques éducatives relatifs aux redoublements à l'école primaire dans les pays d'Afrique subsaharienne», PSAST/AFTHD, Banque mondiale, Washington D.C.
- ONUSIDA, 2005, *Le point sur l'épidémie du SIDA*, ONUSIDA
- PASEC (diverses années), Diverses études sur la qualité de l'école primaire et ses déterminants. Programme d'Analyse des Systèmes Educatifs de la CONFEMEN. Dakar.
- Schultz, T-P., 2004, "Evidence of returns to schooling in Africa from household surveys: Monitoring and Restructuring the Market for Education". Economic Growth Center, Yale University, Centre discussion paper N°875.
- Tsassa, C. et YAMB, B., 2001, «Explication des performances de croissance des économies africaines : le cas du Congo ». African economic research consortium-Nairobi.
- Unesco-Breda/Pôle de Dakar, 2005, *Education Pour Tous en Afrique, Repères pour l'action*. Bureau régional pour l'éducation en Afrique. Dakar. Unesco.
- Unesco-Breda/Pôle de Dakar, 2006, *Dakar + 6, Analyses statistiques régionales et sous-régionales*, UNESCO et Pôle de Dakar. Dakar. Unesco.

Éco-audit

Présentation des avantages environnementaux

La Banque mondiale s'attache à préserver les forêts et les ressources naturelles menacées. Les études-pays et les documents de travail de la Banque mondiale sont imprimés sur papier non chloré, intégralement composé de fibres post-consommation. La Banque mondiale a officiellement accepté de se conformer aux normes recommandées par Green Press Initiative, programme à but non lucratif qui aide les éditeurs à utiliser des fibres ne provenant pas de forêts menacées. Pour de plus amples informations, consulter www.greenpressinitiative.org.

En 2008, l'impression de ces ouvrages sur papier recyclé a permis de réaliser les économies suivantes :

Arbres *	Déchets solides	Eau	Gaz à effet de serre, net	Énergie totale
298	3 641	499 462	2,396	92 millions
* Hauteur : 12 m Diamètre : 15-20 cm	Kgs	Litres	Tonnes-équivalent CO ₂	BTU



Le système éducatif congolais fait partie de la série de « documents de travail » de la Banque mondiale. Ces documents sont publiés pour communiquer les résultats de la recherche en cours de la Banque Mondiale et pour stimuler le débat public.

Cette analyse sectorielle est le produit de la collaboration entre une équipe nationale interministérielle (ministères en charge de l'éducation et ministères partenaires) et une équipe d'appui de la Banque mondiale et du Pôle de Dakar en analyse sectorielle (UNESCO-BREDA). Le rapport présente les principales caractéristiques du système éducatif congolais et vise à évaluer les progrès réalisés dans la période récente, à identifier les contraintes qui pèsent sur son développement ainsi que les marges de manœuvres qui pourraient aider le pays à durablement améliorer son système éducatif. Ce rapport offre donc aux décideurs nationaux et à leurs partenaires au développement une base analytique solide pour instruire le dialogue politique et le processus de prise de décision.

Le Gouvernement Congolais s'est appuyés sur les résultats de ce rapport pour la préparation d'un plan sectoriel d'éducation visant à être endossé par les partenaires techniques et donc à recevoir l'appui financier des partenaires de l'IMOA-EPT.

Les documents de travail de la Banque Mondiale sont disponibles individuellement ou sur commande. Ils sont également disponibles en ligne sur l'e-bibliothèque de la Banque Mondiale (www.worldbank.org/newelibrary).



Pôle de Dakar
EDUCATION SECTOR ANALYSIS



BANQUE MONDIALE
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433 États-Unis d'Amérique
Téléphone: 202 473-1000
Site web: www.worldbank.org
E-mail: feedback@worldbank.org

ISBN 978-0-8213-8319-3



SKU 18319