

Rapport d'Etat du Système éducatif Camerounais

Synthèse des principaux résultats pour une politique éducative nouvelle

Dans les différents chapitres qui structurent le rapport d'état du système éducatif camerounais, l'approche suivie a été principalement analytique et factuelle. D'une certaine façon, on a tenté de représenter la réalité sous différents aspects particuliers, sans s'attacher à l'image globale qu'ensemble ils constituent. Ce chapitre propose à la fois un résumé des principaux résultats obtenus et leur articulation de manière synthétique, comme il est souhaitable dans une perspective d'élaboration de politique éducative. Par ailleurs, toujours dans cette même perspective, un modèle de simulation financière du secteur a été proposé pour mieux mettre en évidence les arbitrages auxquels le pays sera confronté, et ainsi faciliter la préparation des décisions définissant la politique éducative nécessaire à l'amélioration du système.

I. Principaux constats et principales questions pour la politique éducative

I.1. Le contexte de développement du secteur éducation

I.1.1 Un contexte macro-économique difficile qui s'améliore

Après avoir bénéficié d'une forte croissance économique au début des années 80, le Cameroun a connu une crise économique qui a duré presque une dizaine d'années et s'est traduite, au plan macroéconomique, par une baisse du PIB jusqu'en 1994. Sur le plan social, les difficultés ont culminé avec la réduction de moitié des salaires des fonctionnaires en 1993 et avec la dévaluation du Fcfa au début de 1994. Depuis cette période, la situation s'améliore progressivement; il s'ensuit que toutes les variables macroéconomiques sont marquées par une évolution en V au cours des dernières années, avec un creux en 1994-1995, et une croissance pendant les années suivantes. Depuis cette date, le PIB s'est ainsi accru régulièrement à un rythme assez soutenu : + 4,6 % en moyenne annuelle, hors hausse des prix, entre 1994 et 2002, le PIB/tête s'accroissant de 2 % par an en termes réels entre ces deux dates. Toutefois, en 2002, le PIB/tête est encore à un niveau inférieur de 15 % à celui de 1990 en monnaie constante.

On notera, par ailleurs, que depuis le début des années 90, entre le quart et le tiers des recettes fiscales sont issues du secteur pétrolier. Rapportées au PIB, ces recettes fiscales ont oscillé entre 12 et 16 % de 1989 à 1998. Ce n'est que depuis 1999, avec des recettes pétrolières en nette augmentation, que la part des recettes fiscales dans le PIB s'est accrue pour atteindre 21,3 % en 2000. Mais il est anticipé que cette situation favorable soit d'une certaine façon transitoire, les revenus du pipeline Tchad-Cameroun ne devant pas compenser la diminution tendancielle de la redevance que la Société Nationale d'Hydrocarbures verse au Trésor public. En second lieu, le poids considérable de la dette publique limite très fortement la capacité de l'Etat à financer ses activités traditionnelles.

1.1.2 Une démographie qui reste pressante

En matière démographique, en l'absence d'un recensement récent – le dernier remonte à 1987 – on ne dispose que d'estimations de la population actuelle : environ 15 millions d'habitants en 2000. D'après les projections des Nations Unies, fondées sur l'analyse des différentes enquêtes de ménages disponibles, le Cameroun serait entré dans la phase de transition démographique, le taux annuel de croissance de la population totale passant de 2,8 % à la fin des années 90 à 2,3 % actuellement et sans doute moins de 2 % en 2010, cette population étant de plus en plus urbaine¹.

En dépit de cette transition démographique en cours, la population d'âge scolaire du primaire (6-11 ans dans le sous-système francophone et 6-12 ans dans le sous-système anglophone) devrait elle aussi s'accroître fortement d'ici à 2015, passant de 2,5 millions à 3,4 millions (soit une augmentation de plus d'un tiers), créant ainsi une forte pression de la demande scolaire.

1.1.3 Une pandémie VIH/ SIDA qui devrait peser lourdement sur le système éducatif

Le taux de prévalence dans la population des 15-49 ans était estimé à 11 % en 2002 et il est en croissance rapide. Ceci entraînera au moins deux conséquences pour le système éducatif :

i) une forte augmentation du nombre d'orphelins liée à cette maladie. Ceci imposera des mesures ciblées pour assurer la scolarisation de ces enfants. Les estimations de la Banque Mondiale font état d'environ 12 % de la population d'âge scolaire directement concernée par ce fléau en 2015, chiffre auquel il faut ajouter les orphelins dus à d'autres causes que le SIDA;

ii) les décès d'enseignants atteints par le SIDA et leur absence pour maladie sont déjà perceptibles. Actuellement, on estime que chaque année 500 enseignants ne peuvent assurer leur service par suite de cette maladie et qu'un nombre comparable décède prématurément pour cause de SIDA. Aux alentours de 2015, on prévoit qu'entre 1 200 et 1 500 maîtres devront être remplacés chaque année par suite de cette pandémie et des décès qu'elle entraîne.

1.1.4 Des priorités budgétaires pour l'éducation qui demandent à être renforcées

Au-delà des contraintes qui pèsent sur le système, il est également intéressant d'examiner les choix faits par le pays. Au cours des six derniers exercices budgétaires, les dépenses éducatives courantes ont représenté en moyenne 15,7 % des dépenses publiques courantes et près de 24 % des dépenses publiques courantes discrétionnaires² en termes d'exécution budgétaire. Rapportées au PIB, ces dépenses représentent 2,7 % au début des années 2000. Ce chiffre est relativement faible; il est en effet en deçà des ratios observés au début des années 90 dans le pays (3,1 % en moyenne), sachant qu'en termes de comparaisons internationales, il conviendrait que l'effort

¹ La population urbaine est considérée comme celle des localités de plus de 10 000 habitants.

² Les dépenses discrétionnaires sont les dépenses courantes publiques hors dépenses de service des intérêts de la dette publique.

éducatif camerounais (en proportion du PIB) soit augmenté d'environ 25 % pour rattraper la moyenne des pays d'Afrique sub-saharienne observée en 2000; mais, surtout, cet effort devrait s'accroître **de plus de 60 %** pour mettre le pays au niveau des pays en développement qui se révèlent les plus performants en matière d'éducation pour tous³.

1.1.5 Un poids important du financement supporté par les usagers

On observe que, suite aux contraintes macroéconomiques fortes qu'a supportées le pays au début des années 90, il reste des séquelles encore très visibles des défaillances de l'Etat dans la fourniture des services éducatifs. Ainsi, a-t-on vu le développement du nombre des «maîtres des parents»; ils représentent environ 25 % des personnes qui enseignent dans les écoles primaires publiques en 2002. Ceux-ci ne sont pas rémunérés par l'Etat, mais par les associations de parents d'élèves et par les élites locales. Ce phénomène commence à s'étendre dans les zones urbaines; il est particulièrement pénalisant pour les familles rurales, généralement plus défavorisées, qui doivent payer davantage pour l'éducation de leurs enfants, accentuant ainsi les inégalités et les facteurs dissuadant les parents de scolariser leurs enfants. Si on ajoute les enseignants payés de fait par les usagers dans les écoles primaires privées (23 % des effectifs du primaire sont dans le secteur privé qui est très faiblement subventionné), ce sont au total plus de 40 % des enfants du primaire qui ont un maître rémunéré par les parents. Une enquête de ménages récente (ECAM 2001) montre que les dépenses privées des familles (même dans une acception plutôt restrictive) correspondent à 44 % des dépenses totales engagées pour la scolarisation primaire.

Ce niveau élevé de dépenses privées, notamment dans le primaire, pose un problème d'équité; il a aussi une dimension importante pour la politique éducative nouvelle du pays car coexistent i) des enseignants fonctionnaires dont le niveau moyen de rémunération est assez élevé en termes relatifs (un peu plus de cinq fois le PIB par tête), ii) un nombre important de vacataires (recrutés pour pallier l'absence de recrutement dans la fonction publique au cours des années 90) rémunérés à un taux beaucoup plus faible (moins de deux fois le PIB par habitant du pays) et iii) un nombre important de maîtres des parents recevant un salaire en moyenne inférieur à une fois le PIB par habitant. Il ne fait pas de doute que cette situation s'est constituée comme une réponse transitoire aux contraintes macroéconomiques de l'Etat dans les quinze dernières années; il ne fait pas de doute non plus que **cette situation n'est pas structurellement tenable et que des dispositions appropriées devront être prises pour inscrire le développement à moyen terme de l'éducation sur des bases régularisées pour ce qui est du personnel enseignant**. Ceci apparaît de façon très nette dans le primaire, mais cette question est récurrente à tous les niveaux du système, y compris l'enseignement supérieur.

³ Une autre approche de l'effort de l'Etat pour l'éducation consiste à rapporter les dépenses éducatives à l'ensemble des ressources de l'Etat. Au début des années 2000, ce dernier ratio est égal à 16 %, contre 23 % 10 ans auparavant.

I.2 Des progrès en matière de scolarisation qu'il faut consolider

I.2.1 Une scolarisation quantitativement en augmentation

Le système éducatif a évidemment beaucoup souffert de ces contraintes macroéconomiques dans la mesure où les dépenses publiques courantes d'éducation par enfant de 6 à 15 ans ont été divisées par un facteur supérieur à 2 entre 1990 et 1995; elles n'ont d'ailleurs toujours pas retrouvé le niveau observé en 1990 compte tenu de la croissance de cette population d'âge scolaire. Sur le plan des scolarisations, le taux brut de scolarisation du primaire perd quinze points entre 1990 et 1995 alors que celui du secondaire est relativement stable et que la couverture du supérieur progresse. Depuis 1995, la couverture du primaire s'améliore progressivement, mais c'est surtout avec la suppression des frais exigibles à la rentrée 2000-2001 que des progrès importants sont faits, notamment pour l'accès en primaire. Entre la rentrée scolaire 2000 et celle de l'année qui l'a précédée, le nombre de non-redoublants dans le cycle primaire augmente de 26 % qui s'échelonne de + 59 % en première année du cycle à 5 % dans la dernière (25 % en seconde, entre 15 et 20 % dans les suivantes). Cette structure manifeste que la demande scolaire est sensible au coût supporté par les usagers, ceci étant d'autant plus vrai qu'il s'agit de familles plus modestes.

Graphique 1 : Evolution des effectifs du primaire

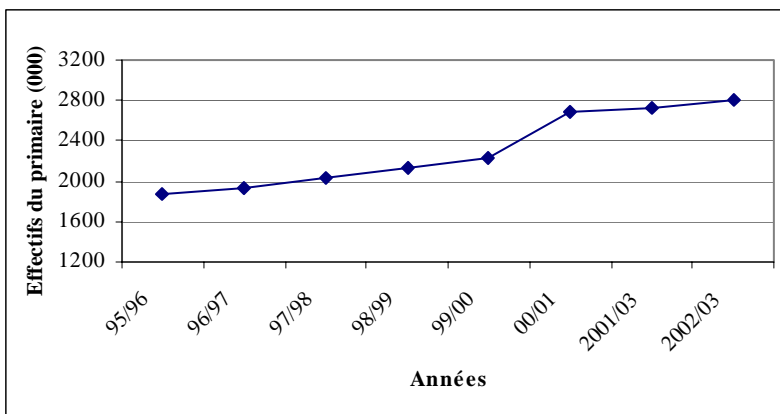


Tableau 1 : Evolution du taux brut de scolarisation par niveau et type d'enseignement

	1990-91	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03
Primaire (%)	96,3	81,2	81,6	83,4	85,7	87,7	102,8	104,7	105,4
Secondaire général (%)	22,6	22,6	22,0	22,0	21,5	22,9	23,6	23,6	25,5
Secondaire technique (%)	5,0	5,1	4,9	4,9	5,2	5,9	5,9	5,0	4,9
Supérieur (étud./100 000 h.)	254	287	283	354	423	439	454	504	510

Source : MINEDUC et MINESUP

Dans les deux cycles de l'enseignement secondaire général ainsi que dans le technique (qui représente environ 18 % du secondaire), on assiste à une augmentation d'effectif comparable à

celle du primaire : les effectifs de l'année 2000-2001, pour chacun des deux cycles du général, dépassent de 67 % les effectifs de 1990-1991.

L'enseignement supérieur a connu une croissance encore plus marquée, avec un taux de croissance annuelle de 9,7 % au cours de la dernière décennie. L'enseignement normal a connu aussi une forte expansion, mais, depuis l'année 2001-2002, les effectifs des ENIEG sont en diminution, probablement à cause de la désaffection que connaît la profession d'enseignants corrélativement aux recrutements sur des emplois précaires avec des salaires peu attractifs.

Ces augmentations d'effectifs, supérieures à la croissance démographique de la tranche d'âge, se traduisent par des taux de scolarisation en augmentation, dans tous les cycles, sur la dernière décennie, malgré un certain recul en milieu des années 90 : le taux brut de scolarisation⁴ du primaire a ainsi dépassé depuis la rentrée 2000 les 100 %, celui du secondaire général a atteint cette année les 25 %. Mais c'est globalement dans le supérieur que la croissance de la couverture du système est la plus marquée avec un doublement de l'indicateur de couverture entre 1990 et 2002 (le nombre des étudiants pour 100 000 habitants passe ainsi de 254 en 1990 à 510 en 2002).

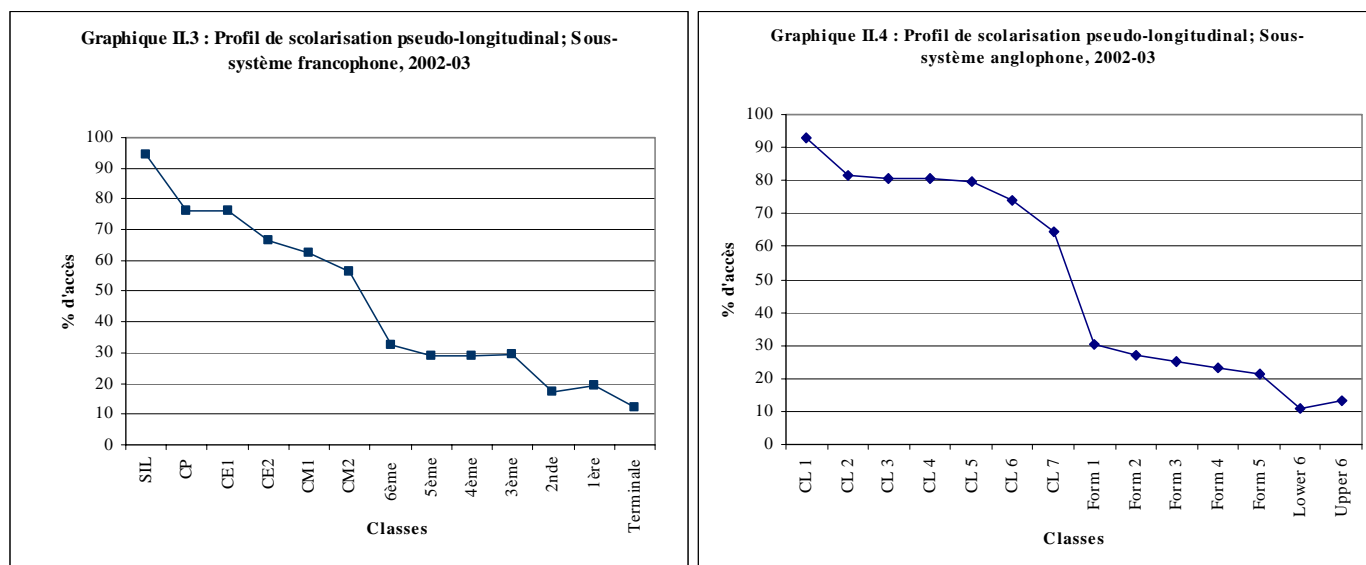
On notera aussi que l'augmentation des effectifs du primaire, suite à la suppression des droits exigibles, a eu comme conséquence jointe à l'augmentation des effectifs scolarisés, d'augmenter le rapport élèves-maîtres pour le porter du niveau d'environ 50 pour un dans les années 90 à celui d'environ 60 pour un en 2002. Ce dernier chiffre (moyen avec des variations substantielles d'un lieu à l'autre d'enseignement) peut être considéré comme globalement élevé, notamment par rapport au chiffre de 40 pour un proposé dans le cadre indicatif de l'initiative fast-track pour une scolarisation primaire universelle et de qualité. En termes dynamiques, cela suggère qu'il sera nécessaire d'envisager des recrutements nombreux d'enseignants dans les années à venir; ceci rend à l'évidence plus impérieuse la nécessité de prendre les dispositions structurelles mentionnées précédemment concernant la politique de recrutement des enseignants.

1.2.2 Mais un achèvement du cycle primaire qui reste faible

Le taux brut de scolarisation est une statistique à utiliser avec précaution, notamment si on veut l'utiliser pour évaluer la couverture scolaire. Il est non seulement gonflé par les redoublements (à cause du double compte, si bien qu'un TBS égal ou supérieur à 100 % ne signifie pas que tous enfants sont scolarisés), mais surtout il correspond à une valeur moyenne sur le cycle d'études alors que des abandons peuvent exister en cours de cycle. Le profil de scolarisation permet de mieux visualiser combien d'enfants ont réellement accès à l'école, et combien d'entre eux réalisent une scolarisation complète dans les différents cycles d'enseignement :

⁴ Le taux brut de scolarisation est défini comme le nombre d'élèves scolarisés dans le primaire, exprimé en pourcentage de la population du groupe d'âge officiel qui correspond à ce niveau d'enseignement. Cet indicateur peut être supérieur à 100% du fait des redoublements et des entrées précoces (avant l'âge officiel) de certains enfants.

Graphique 2 : Le profil de scolarisation dans les deux sous-systèmes, année 2002-2003



En 2002-2003, environ 94 % des enfants en âge d’entrer à la SIL (dans le sous-système francophone) et en Class 1 (dans le sous-système anglophone) ont accès à l’enseignement primaire, mais seulement 57 % des enfants en âge d’entrer au CM2 atteignent effectivement cette classe alors que c’est le cas pour environ 75 % pour son homologue, la Class 6, dans le sous-système anglophone. **Le système camerounais est donc caractérisé par un bon accès à l’école, mais un achèvement faible du cycle primaire, notamment dans le sous-système francophone.** Or, l’analyse montre, de façon cohérente avec celles effectuées dans les autres pays, que seul l’achèvement d’au moins six années d’études peut garantir à plus de 80 % que l’alphabétisation sera retenue de façon irréversible à l’âge adulte. C’est pourquoi les Objectifs Du Millénaire, auxquels le Cameroun a adhéré, se proposent d’atteindre un taux d’accès à l’enseignement primaire de 100 % d’une classe d’âge, et un taux d’achèvement de 100 % du cycle primaire complet en 2015. Pour atteindre cet objectif, l’effort fait au cours des dernières années devra être amplifié de manière importante : par rapport aux 1,6 % gagnés sur l’achèvement en moyenne annuelle depuis 1995, il faudra progresser de plus de 3 % par an au cours des 12 prochaines années pour arriver au but fixé.

Une première étape pour accélérer cette évolution est d’identifier les freins à son amélioration ; ceux-ci sont de plusieurs types. En premier lieu, on peut citer le fait que certaines écoles, en particulier en milieu rural (et notamment dans la partie nord du pays), ne proposent pas le cycle primaire dans son ensemble. Il est alors matériellement impossible aux enfants de le terminer. Ce cas de figure reste toutefois limité au plan de l’ensemble du système. Il convient alors de s’interroger sur la cohérence de l’offre d’éducation par rapport à la demande, puisque même lorsque les classes existent, les enfants n’y vont pas nécessairement : les horaires d’enseignement sont-ils compatibles avec les contraintes familiales ? Les familles peuvent-elles attendre des

bénéfices de la scolarisation de leurs enfants en rapport avec les coûts directs et d'opportunité que cela représente ?

Par ailleurs, on observe que les redoublements ont une forte tendance à induire des abandons d'études dans la mesure où ils entraînent de plus grands coûts, puisque les années sont à renouveler. Dans le même temps, les bénéfiques semblent avoir moins de chances de se réaliser puisque l'enfant apparaît en difficulté scolaire et est mal adapté à l'école. La réduction de la fréquence des redoublements constituerait sans doute un élément important pour améliorer la rétention dans l'enseignement primaire.

I.3 Une efficience du système assez faible

Cette fréquence des redoublements (25,8 % dans le primaire, 15,3 % dans le premier cycle secondaire et 26,2 % dans le second cycle) est particulièrement marquée dans le sous-système francophone (28 % dans le primaire dans le sous-système francophone contre 17 % dans le sous-système anglophone). Ceci révèle, comme on l'a dit, une différence fondamentale de conception de l'apprentissage et du contrôle des connaissances entre les cultures anglosaxonne et latine. Cette différence est d'ailleurs le reflet de ce que l'on peut observer entre les pays francophones et anglophones d'Afrique subsaharienne. Dans la mesure où, comme on l'a montré dans le document, i) l'efficacité des redoublements sur la qualité des apprentissages n'est pas du tout prouvée, ii) qu'ils ont un effet dissuasif sur la rétention en cours de cycle, en particulier sur les populations pour lesquelles la demande est fragile (filles, ruraux, pauvres,..), et iii) qu'ils ont également pour conséquence un gaspillage de ressources puisqu'il faut financer plusieurs fois la même année scolaire pour un enfant, il semble important de mettre en place des mesures contribuant à la réduction de ce phénomène.

Ces gaspillages, associés à ceux relatifs aux abandons précoces en cours de cycle (puisque l'enfant a peu de chance de rester alphabète à l'âge adulte, les années dépensées à le scolariser l'ont été «pour rien»), impliquent des indices d'efficacité dans l'usage des ressources publiques relativement faibles : le coefficient global d'efficacité interne (CEI)⁵, pour l'ensemble du système éducatif camerounais, est de 0,71. Cela signifie que près de 30 % des ressources allouées sont gaspillées pour l'ensemble du système éducatif, et même plus de 35 % pour le primaire.

Malgré le relatif équilibre entre la part que prennent les abandons et les redoublements dans la mauvaise utilisation des ressources publiques, le problème des redoublements se pose avec plus d'acuité que celui des abandons. Il n'y a par ailleurs pas lieu d'arbitrer entre la quantité et la qualité : il doit être acquis que les redoublements n'ont aucun effet positif sur la qualité, mais seulement des effets négatifs sur la couverture quantitative du système.

⁵ Ce coefficient est défini comme le rapport entre le nombre d'années-élèves théoriquement nécessaires pour produire le nombre des élèves qui accèdent en première année du cycle secondaire (redoublants non comptés) dans un système qui n'aurait ni redoublements ni abandons, et le nombre des années-élèves effectivement consommées, exprimé en pourcentage. Ce coefficient est compris entre 0 (système qui ne produirait aucun sortant) et 1 (système sans redoublements ni abandons).

Tableau 2 : Coefficient global d'efficacité interne par niveau d'études

	Primaire	Secondaire 1	Secondaire 2
Coefficient global d'efficacité interne	0,63	0,81	0,75
Sous-système francophone	0,61	0,85	0,59
Sous-système anglophone	0,72	0,77	0,98
Coefficient global d'efficacité interne	0,63	0,81	0,75
Coefficient ne tenant compte que des redoublements	0,79	0,89	0,84
Coefficient ne tenant compte que des abandons	0,80	0,91	0,90

Pour l'enseignement secondaire, il est enfin observé que si la fréquence des redoublements concerne toutes les classes, les dernières classes des cycles sont spécialement touchées : 25 % en 3^{ème} contre une moyenne de 15,3 % dans le premier cycle du secondaire, et 30,3 % en Première contre 14,3 % en Seconde. Les redoublements en classe de Terminale, qui s'élèvent à près de 40 %, s'expliquent quant à eux par les faibles taux de réussite au baccalauréat.

Au total, la réduction significative de la fréquence des redoublements (en particulier dans le primaire) devra sans aucun doute être un des aspects importants de la politique éducative du pays. Une telle réduction est inscrite dans le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté du pays aussi bien que dans la stratégie sectorielle de l'éducation.

I.4 Un système marqué par de fortes disparités

Le phénomène de scolarisation est bien loin d'être homogène sur l'ensemble du territoire national. Pour un individu scolarisable, la scolarisation dépend, entre autres, de la localisation administrative (province, département, arrondissement), de caractéristiques de la zone de résidence (zone urbaine/zone rurale), du genre de la personne scolarisable (garçon/fille), et du revenu de sa famille (riche/pauvre).

Des quatre facteurs considérés, le genre est le facteur qui fait le moins de différences avec 14 points d'écart dans le taux d'achèvement du primaire des filles et des garçons alors que l'écart est de 25 points entre les jeunes appartenant aux groupes des 40 % les plus pauvres et ceux appartenant aux 60 % les plus riches. Les facteurs de nature géographique sont davantage prégnants avec un différentiel de 40 points entre le milieu urbain et rural et de 60 points si on oppose les Provinces du Nord et de l'Extrême-Nord à celles du Centre, du Littoral ou du Sud. Les habitants de ces provinces du nord du pays se caractérisent traditionnellement par une plus faible propension à envoyer leurs enfants (filles et garçons confondus) à l'école primaire, et on observe que dans ces provinces les filles sont, en moyenne, moins scolarisées que les garçons (ce n'est pas tant l'accès à l'école primaire que la rétention qui est moindre pour les filles). Cependant, des analyses récentes montrent que ce comportement vis-à-vis de l'enseignement tend à évoluer, lentement, vers une généralisation de la scolarisation des garçons et des filles, les campagnes pour la scolarisation ayant peut-être joué un rôle dans ce changement d'attitude.

Il est par ailleurs intéressant de noter que les inégalités de scolarisation selon le genre sont globalement modérées dans le primaire et le premier cycle secondaire pour s'intensifier ensuite; les disparités selon la province, pour leur part, s'établissent dès l'accès au premier cycle secondaire pour rester plus ou moins stables ensuite comme si les jeunes des zones géographiques «défavorisées» qui avaient passé ce cap pouvaient ensuite continuer leurs études sans encombres particuliers. Enfin, si les disparités selon le revenu existent bien dans le primaire (25 points d'écart entre les deux groupes considérés plus haut dans l'achèvement du primaire), il faut noter qu'elles se creusent de façon considérable ensuite avec une représentation 10 fois moins fréquente des jeunes du groupe des 20 % les plus pauvres que celle des jeunes du groupe des 20 % les plus riches dans le premier cycle secondaire; les chances de ces derniers sont 40 fois plus grandes que celles des jeunes du groupe des 20 % les plus pauvres dans la scolarisation au second cycle secondaire ; dans le supérieur, il n'y a pratiquement aucun étudiant originaire du premier et du second quintile de revenu. Ces chiffres manifestent un degré très élevé d'inégalités économiques et sociales dans le système éducatif camerounais.

I.5 Les arbitrages financiers entre niveaux, la régulation d'ensemble des flux et les arbitrages quantité-qualité méritent d'être revisités

L'évolution globale de la couverture quantitative aux différents niveaux éducatifs depuis 1990 fait montre de progrès assez modestes à chacun des niveaux éducatifs à l'exception notable de l'enseignement supérieur, comme on peut le voir dans la partie gauche du tableau 3.

Tableau 3 : Evolution de la couverture scolaire par niveau d'enseignement, 1990-2002 et situation de l'emploi des sortants de l'université en 2001

Niveau	TBS (%)		Situation d'emploi (%) des jeunes de 30 ans (année 2001)			
	1990	2002	Chômeur	Secteur informel	Emploi moderne faible qualification	Emploi moderne cadre moyen ou +
Préscolaire	13,3	13,8	-	-	-	-
Primaire	96,3	105,4	16	73	10	0
Secondaire 1	25,3	32,1	26	52	21	2
Secondaire 2	18,8	16,4	27	34	31	7
Technique 1	6,1	6,7	22	52	24	3
Technique 2	3,3	3,4	29	36	25	9
Supérieur	254*	510*	34	13	16	38
Ensemble	-	-	21	58	16	5

* le TBS est remplacé par le nombre d'étudiants pour 100 000 habitants

La partie droite du tableau nous renseigne sur le statut d'emploi des jeunes. On y observe que ceux qui ont fait des études supérieures ont des difficultés à s'insérer efficacement sur le marché du travail. En effet, ce ne sont que 38 % qui exercent un emploi de cadre (moyen ou supérieur) alors que 47 % sont soit en situation de chômage (34 %) soit exercent une activité dans le secteur informel, où on observe que leurs revenus y sont en moyenne modestes. Cette observation d'un

excédent quantitatif du nombre des étudiants est d'une certaine façon confirmée par les résultats d'une analyse comparative internationale qui rapporte que les pays africains comparables au Cameroun du point de vue du PIB par habitant et de la structure économique, ont en moyenne, un nombre d'étudiants qui est environ de 270 pour 100 000 habitants; un chiffre sensiblement plus faible que le chiffre de 510 estimé pour le pays en 2002.

Pour aboutir à une appréciation structurelle plus complète du système éducatif camerounais, il est intéressant de prendre en compte plusieurs autres éléments, et notamment la distribution des ressources publiques et le niveau de dépenses par élève ou étudiant par niveau d'enseignement, en donnant aussi à ces observations une perspective comparative dans le temps et l'espace. Le tableau 4, ci-après, propose ces données.

Ce tableau nous indique que la distribution des ressources publiques entre les différents niveaux éducatifs, comme le niveau de la dépense par élève, au Cameroun, sont particuliers en référence à ce qu'on observe en moyenne dans d'autres pays de la région : en 2000, i) la part accordée aux niveaux primaire (42 %) et supérieur (13 %) est très inférieure aux valeurs moyennes comparatives (respectivement 53 et 19 %); et ii) une structure comparable vaut pour le niveau de la dépense par élève avec des coûts unitaires un peu supérieurs à la moitié de ce qui est observé dans les autres pays à ces deux niveaux d'études.

Tableau 4 : Distribution des dépenses courantes et des coûts unitaires par niveau d'études au Cameroun et dans quelques pays comparables, 1990 et 2000

Niveau	Indicateur	Cameroun		Moyenne Pays comparables *	Rapport Cameroun/moyenne
		1992	2000	2000	2000
Primaire	% Dépenses courantes	-	42	53	0,79
	Coût unitaire (% PIB/tête)	10	7	13	0,54
Secondaire	% Dépenses courantes	-	44	28	1,57
	Coût unitaire (% PIB/tête)	21	36	36	1,00
Supérieur	% Dépenses courantes	-	13	19	0,68
	Coût unitaire (% PIB/tête)	165	83	154	0,54

* Il s'agit de la moyenne de Bénin, Burkina Faso, Côte-d'Ivoire, Madagascar, Mauritanie, Sénégal et Togo

La situation du secondaire apparaît plus confortable avec une part des dépenses publiques courantes sensiblement plus forte que la référence et des coûts unitaires à un niveau comparable. Même si comparaison n'est pas raison, ces observations sont tout de même intéressantes; elles le sont davantage encore si on observe les évolutions dans le temps des coûts unitaires avec une baisse de 30 % entre 1992 et 2002 du coût unitaire dans le primaire et de 50 % dans le supérieur; dans le même temps, la dépense par élève augmente de façon sensible dans le secondaire.

Sur la base de ces diverses informations, il apparaît clairement que la structure du système éducatif connaît des problèmes à la fois au niveau primaire et au niveau supérieur. Dans le primaire le niveau de dépenses est faible (tant en proportion des dépenses du secteur qu'en termes de dépenses par élève) et le niveau de rétention très insuffisant par rapport à l'objectif de scolarisation complète universelle en 2015. Dans le supérieur, on fait le même diagnostic que dans le primaire pour ce qui concerne les aspects financiers, mais ceci est associé au fait avéré que nombre d'étudiants n'arrivent pas à s'insérer efficacement sur le marché du travail.

Les conclusions sur le plan structurel sont alors les suivantes : i) pour le primaire, il est sans doute justifié d'augmenter les ressources et de les cibler dans la perspective d'intégrer les enfants qui n'ont pas une scolarité primaire complète, ainsi que pour inclure les maîtres des parents parmi les personnels financés par l'Etat selon des critères qui restent à définir; ii) pour le supérieur, il convient sans doute de reconsidérer l'équilibre quantité/qualité dans le sens d'un meilleur contrôle du nombre d'étudiants (seulement 38 % des formés exercent un emploi correspondant plus ou moins à leur formation) et d'augmenter le niveau de dépenses par étudiant (il a été divisé par 2 entre 1992 et 2002 et est très bas par référence aux autres pays en 2002) pour améliorer la qualité des formés; ces actions dans le supérieur pourront prendre la forme d'une augmentation des moyens par étudiant dans les différentes formations (y compris le soutien à la recherche et la formation des enseignants), d'une modification dans la distribution de ces formations pour cibler les filières les plus porteuses (professionnalisation) et d'une diversification vers des modalités de formation plus efficaces, moins coûteuses pour l'Etat et offrant une meilleure réponse aux demandes tant du marché que de la société (formation à distance, appui à l'enseignement supérieur privé).

Toujours sur le plan global, le système devra gérer sa partie intermédiaire entre un niveau primaire qui, d'ici 2015, devrait voir augmenter de façon très substantielle le nombre de ceux qui achèvent le cycle (un doublement par rapport au chiffre de 2000) et un niveau supérieur où le nombre des étudiants devra être contenu pour mieux répondre aux besoins du secteur productif. Comment sont susceptibles d'évoluer les effectifs dans les 2 cycles secondaires ? quelle intensité et quelles modalités de régulation des flux ? Quel rôle devra jouer l'enseignement technique et professionnel ? Ces questions sont au cœur de la politique éducative du pays et devront dans le futur faire l'objet d'une attention particulière.

I.6 Une gestion qui nuit à la qualité et qui demande à être sensiblement améliorée

I.6.1 La gestion des enseignants

Les problèmes de disponibilité d'enseignants payés par l'Etat dans certaines régions rurales portent à s'interroger sur la répartition des enseignants dans les écoles primaires. On constate que des disparités existent dans **l'offre d'éducation**. Notons tout d'abord que l'on ne connaît que de façon approximative le nombre de personnels occupés dans les activités relevant du MINEDUC.

Il y a d'abord les personnels permanents (fonctionnaires et contractuels), rémunérés par la Solde, pour lesquels un écart a été observé entre les effectifs dénombrés dans le recensement scolaire de novembre 2002 et le nombre d'agents payés au cours de ce même mois : le nombre d'agents payés était supérieur de 10 % (soit 5 500 agents) au nombre d'agents recensés.

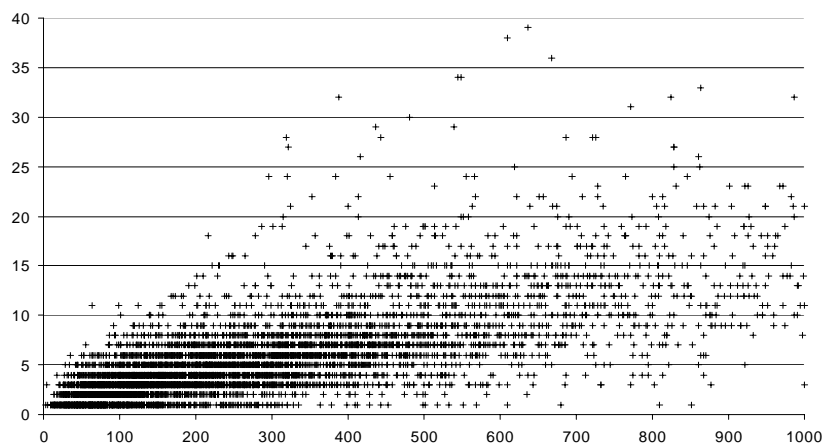
Il y a ensuite des personnels enseignants vacataires, recrutés à la sortie des écoles normales dans l'enseignement primaire et maternel public depuis 1996, en théorie pour quatre ans maximum, avant une possible intégration dans la fonction publique. Parmi les 11 000 instituteurs vacataires recrutés entre 1996 et 2002, 1 700 d'entre eux ont été intégrés en octobre 2000. Le recensement scolaire 2002-03 a dénombré 10 500 instituteurs vacataires dans l'enseignement primaire et maternel; le MINEDUC avait budgétisé des crédits pour en payer 8 310 cette année-là. Dans les écoles primaires et maternelles publiques interviennent enfin des maîtres des parents et des maîtres communaux. Le recensement scolaire a estimé leur nombre à 9 300 en 2002-03. Ils ne sont pas rémunérés par l'Etat, mais par les associations de parents d'élèves (maîtres des parents) ou par les communes (maîtres communaux).

Il est donc impératif, dans la perspective d'une meilleure gestion des ressources, et en particulier des enseignants, dont la rémunération constitue l'essentiel des dépenses courantes du ministère et qui sont la clef de voûte du système, de mettre en place un système de suivi plus précis des différents corps, au moins pour ceux payés par l'Etat.

Cette gestion problématique des enseignants a également pour conséquence une répartition peu rationnelle des enseignants. On est en droit d'attendre que cette répartition soit globalement proportionnelle au nombre d'élèves : des établissements qui ont un même nombre d'élèves devraient disposer d'un nombre d'enseignants comparable; inversement, des établissements ayant un même nombre d'enseignants devraient scolariser un nombre comparable d'élèves.

Graphique 3 : Relation entre nombre d'élèves et de maîtres dans les écoles primaires publiques (année 2002-2003, écoles ayant moins de 1000 élèves)

Nombre d'enseignants



Nombre d'élèves

S'il existe bien une relation moyenne positive entre le nombre d'enseignants et le nombre d'élèves (le nombre d'enseignants croît globalement avec le nombre d'élèves), il existe surtout des variations très importantes autour de cette relation moyenne. Le graphique ci-dessus montre que les points représentant les écoles sont très dispersés autour de la relation moyenne, signe d'un important degré d'aléa dans les allocations de personnels aux écoles. Ce degré d'aléa (indicateur de l'inéquité de la répartition des enseignants) est égal à 0,45. Ceci signifie que 45 % du phénomène d'affectation des enseignants dans les écoles primaires est dû à autre chose qu'au nombre d'élèves dans ces écoles. Des progrès notables peuvent donc être réalisés dans l'affectation des personnels aux écoles, en particulier si l'on considère que le degré d'aléa du Cameroun est l'un des plus élevés d'Afrique.

Aléatoire, et donc inéquitable au niveau des établissements, la répartition des enseignants l'est également si l'on considère le niveau provincial. Les analyses réalisées laissent apparaître des disparités entre les provinces du pays (cf. tableau 5, ci-dessous), même si une part prépondérante de l'aléa se retrouve au sein de chaque province. **Des améliorations de la gestion des enseignants dans le système éducatif camerounais sont donc indispensables.**

Tableau 5 : Nombre moyen d'enseignants pour une école primaire de 280 élèves (moyenne nationale), selon la province

Provinces	Nombre d'enseignants [Ecole de 280 élèves]
Adamaoua	4,05
Centre	6,03
Extrême-Nord	6,27
Est	4,81
Littoral	6,27
Nord	4,02
North West	5,25
Ouest	5,50
Sud	7,02
South West	5,69
Ensemble	5,52

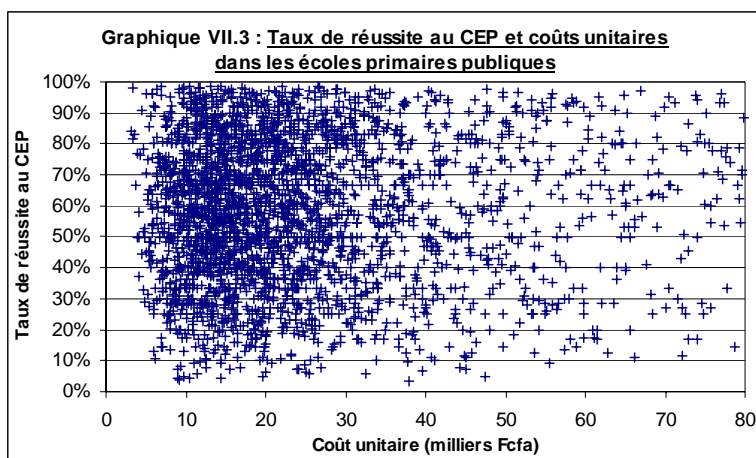
Si de nouvelles orientations apparaissent nécessaires pour améliorer le système éducatif national et l'inscrire dans un cadre financier et budgétaire tenable à moyen terme, ces orientations n'auront véritablement d'efficacité que si des inflexions notables sont apportées en matière de gestion concrète des ressources et des personnels. Le niveau actuel de gestion du système n'est en effet pas d'une qualité suffisante pour soutenir adéquatement la mise en œuvre des décisions qui seront prises, et ceci d'autant plus que la taille du système sera sensiblement plus grande en 2015 qu'elle ne l'est aujourd'hui.

1.6.2 La transformation des ressources en résultats

Un autre aspect de la gestion est son pendant pédagogique, qui consiste en la transformation des ressources mises à disposition des écoles en résultats (apprentissages) chez les élèves qui leur sont confiés. Toute politique éducative vise à transférer aux élèves des connaissances qui leur seront utiles plus tard. Ces connaissances sont préalablement identifiées dans le contenu des programmes, et toute l'action éducative consiste à faire en sorte que le plus grand nombre de jeunes acquièrent la part la plus importante possible de ces programmes. Dans cette perspective, on mobilise des moyens au niveau national et on les distribue au niveau des établissements. L'une des conditions de réussite du processus pédagogique est que ces moyens soient ensuite convenablement transformés en apprentissage chez les élèves.

Dans cette logique, on pourrait s'attendre à ce que les résultats des élèves⁶ au niveau des écoles soient globalement d'autant meilleurs que les moyens qui leur sont alloués sont plus importants. Là encore, il n'en est rien. Le graphique suivant montre clairement qu'à ressources égales, les écoles fournissent des résultats scolaires extrêmement disparates, et que les mêmes résultats peuvent être obtenus avec des coûts par élève allant du simple au décuple.

Graphique 4 : Taux de réussite au CEP et coûts unitaires dans les écoles primaires publiques



Ce résultat suggère deux réflexions liées dans une perspective d'action et de politique éducative : la première est que si on veut améliorer la qualité de l'école primaire, une voie consiste à ce que le système progresse de façon sensible pour améliorer la transformation des ressources en résultats (et corrélativement l'efficacité globale dans l'usage des ressources publiques en éducation). Il s'agit au sens large d'une amélioration de la gestion pédagogique du système en

⁶ Ces résultats peuvent par exemple être mesurés par la réussite des élèves aux examens. D'autres types de mesures sont toutefois possibles. Signalons que dans l'exemple pris ci-dessus, la mesure du taux de réussite aux examens par rapport aux coûts unitaires dans les écoles publiques ne tient pas compte des caractéristiques sociologiques des élèves, qui entrent de façon déterminante dans leur parcours scolaire.

visant l'amélioration du fonctionnement des établissements qui ont des résultats modestes bien qu'ils soient convenablement dotés en moyens. La seconde réflexion souligne que si des ressources additionnelles sont apportées au fonctionnement des écoles primaires, cela n'a de sens que dans l'hypothèse où d'importants progrès dans l'usage de ces ressources sont réalisés.

1.6.3 La qualité des services éducatifs offerts

Deux conceptions complémentaires existent pour aborder les questions liées à la qualité de l'enseignement. Une première conception cible les conditions de scolarisation et suggère que la qualité de l'enseignement est d'autant meilleure (dans les établissements et dans le système dans son ensemble) que les moyens mobilisés sont abondants (maîtres nombreux, bien formés et motivés, taille des classes réduite, bonne disponibilité en matériels pédagogiques pour les maîtres et les élèves, qualité et pertinence des programmes d'enseignement et des méthodes pédagogiques mises en œuvre dans les classes, ...). Une seconde conception cible les résultats effectivement obtenus chez les élèves : la qualité de l'enseignement dispensé est alors d'autant meilleure que les élèves ont acquis une proportion plus forte des contenus de programmes qui doivent leur être transmis (on mesure alors la qualité sur la base des résultats à des examens nationaux ou sur celle des scores moyens à des épreuves standardisées).

L'analyse présentée au point I.6.2 montre qu'il existe une forte variabilité entre les écoles tant dans le volume des moyens mobilisés que dans le niveau des résultats obtenus; elle montre aussi que la relation entre le volume des moyens et les résultats obtenus est globalement faible. Dans une perspective de politique éducative, l'action principale porte sur les moyens et les modes d'organisation. Il y a, bien sûr, de nombreuses façons de procéder pour améliorer la qualité des services offerts du côté des moyens : i) en augmentant le volume des ressources par élève et ii) en trouvant un équilibre entre les différents facteurs pour un niveau donné de dépenses par élève qui soit le plus favorable possible aux apprentissages effectifs des élèves⁷. L'analyse précédente souligne que la première façon n'est pas très porteuse d'impact car on a observé précédemment que les écoles qui ont davantage de moyens n'ont pas vraiment de meilleurs résultats. La seconde façon recherche quels facteurs de l'organisation scolaire sont à privilégier pour améliorer le niveau de connaissances des élèves. Dans un contexte de ressources limitées, il s'agit de bien cibler les actions pouvant avoir un impact, et comparer cet effet attendu au coût de la mesure correspondante.

Les responsables de la politique éducative disposent d'une large palette de possibilités pour faire en sorte que tous les enfants s'inscrivent assez tôt dans un établissement scolaire et, surtout, y restent jusqu'à la fin du cycle. Comme on l'a déjà noté, ce n'est pas tant l'accès à l'enseignement

⁷. On peut, par exemple, pour un même niveau de dépenses par élève, avoir des enseignants très bien formés et bien rémunérés mais avec des tailles de classe très grandes et des moyens pédagogiques limités; mais on peut aussi avoir des enseignants un peu moins qualifiés et rémunérés plus faiblement, ce qui autorise alors des tailles de classe plus réduites et des matériels pédagogiques plus abondants. Ces différents équilibres entre facteurs d'organisation scolaire sont sans doute différents du point de vue de la qualité effective du service offert, telle qu'on peut l'apprécier dans les apprentissages des élèves.

primaire qui pose problème que les abandons en cours d'études qu'il s'agit de combattre, notamment dans le sous-système francophone (huit provinces sur dix) où le taux d'accès au CM2 est de l'ordre de 57 % et seulement 52 % pour les filles.

Les résultats obtenus sur l'impact des différents facteurs, et leur mise en perspective avec leurs coûts respectifs, permettent d'aboutir à un classement des facteurs d'organisation de l'école primaire en trois groupes principaux :

* Groupe 1 : ***Facteurs qui ont un impact avéré sur les apprentissages et qui ont un coût relativement faible compte tenu de leur impact.*** Dans ce groupe, on trouve la généralisation des guides du maître, la disponibilité en manuels scolaires et en tables-bancs et le développement de la formation continue et de l'appui pédagogique aux enseignants. La mise en œuvre de mesures incitatives pour la qualité telles que les prix et le tableau d'honneur est aussi caractérisée par un impact notable tout en impliquant des coûts faibles. La réduction de la fréquence des redoublements est dans cette même catégorie dans la mesure où ils ont un coût élevé tout en cumulant un impact négatif sur les acquisitions et la rétention des élèves.

* Groupe 2 : ***Facteurs qui ont un impact avéré sur les apprentissages mais qui ont un coût notable.*** Dans ce groupe, on trouve notamment la réduction de la taille des classes et le recrutement d'enseignants de niveau de qualification supérieur. Le fait qu'on ne trouve pas de différence entre les instituteurs et les instituteurs-adjoints doit être noté; de même, on soulignera que les enseignants vacataires réalisent des performances seulement légèrement inférieures à celles de leurs homologues fonctionnaires, mais à un coût sensiblement plus faible.

* Groupe 3 : ***Facteurs qui ont un impact seulement modéré sur les apprentissages et qui ont un coût élevé.*** Dans ce groupe, on trouve notamment les constructions scolaires. Elles ont un coût élevé sans qu'on ait observé que les bâtiments de qualité supérieure soient associés à de meilleures acquisitions des élèves. Ce résultat n'indique bien sûr pas que les constructions scolaires seraient inutiles car il est évidemment important que les élèves disposent d'une structure acceptable et sécurisée pour recevoir leur enseignement; il indique par contre très clairement que l'identification de dispositions conduisant à la production de salles de classe à des coûts contenus doit être clairement recherchée.

Ces informations factuelles sont susceptibles de donner des idées pour des priorités d'action dans une perspective d'amélioration de la qualité de l'enseignement primaire dans un contexte financier contraint. Mais, dans la perspective d'une politique globale pour la promotion de la qualité, on ne saurait sous-estimer la grande importance de l'amélioration de la gestion des ressources pédagogiques ; il s'agit d'un défi majeur pour les années à venir. Cela peut conduire à des changements profonds dans la façon de penser la gestion scolaire : le pilotage par les résultats, la structure et la distribution des responsabilités, la gestion du personnel, les statuts et les formes de rémunération, ainsi que le rôle des différents acteurs qui sont partie prenante au fonctionnement du système éducatif seront à l'évidence concernés.

II. L'estimation d'un modèle de simulation financière

Sur la base des éléments d'analyse du système éducatif, notamment ceux présentés dans ce rapport, et compte tenu des appréciations des décideurs en termes de vision à moyen terme comme d'opportunité politique de court terme, un certain nombre d'options potentielles seront susceptibles d'être dégagées. Cela dit, la définition d'une politique éducative va au-delà des objectifs. Elle doit aussi prendre en compte les contraintes, notamment financières, qui pèsent sur les choix en invitant alors le décideur à faire les arbitrages nécessaires.

Dans le contexte du Cameroun, les besoins financiers potentiels pour la politique éducative nouvelle sont sans doute très importants : i) dans le primaire, intégration des maîtres des parents et des vacataires dans le primaire, recrutement substantiel d'enseignants additionnels pour réduire la taille moyenne des classes et assurer l'achèvement universel du primaire en 2015, besoins pour améliorer la qualité des services offerts., ii) dans le secondaire pour répondre aux pressions croissantes de la demande suite au nombre croissant des enfants qui achèvent le primaire, ..., iii) besoins pour le développement d'un enseignement technique et professionnel pour répondre aux besoins de la croissance économique, iv) besoins pour la revitalisation qualitative et l'introduction de la professionnalisation de l'enseignement supérieur. Il est probable que des ressources additionnelles pourront être mobilisées pour le secteur; mais il ne fait pas non plus de doute que des arbitrages difficiles devront être faits tant au sein de chacun des trois ministères en charge d'activités d'éducation et de formation qu'entre ces trois ministères.