

Résumé exécutif

I. INTRODUCTION

Ce résumé fournit une synthèse des principaux enseignements tirés de ce rapport. Le but de l'exercice est de mener une analyse en profondeur du système éducatif burundais, fondée sur toutes les données et l'information factuelle disponibles, de façon à disposer d'une base commune de connaissances pour la définition d'une politique éducative nationale. L'étude a fait le choix de ne pas fournir de recommandations spécifiques pour une future politique éducative mais elle identifie et met en évidence les questions-clés, d'une part et les nécessaires adaptations du secteur, d'autre part.

Afin d'avancer dans la définition d'une politique éducative, les responsables nationaux en charge de sa préparation ont besoin : i) d'avoir une connaissance détaillée de la situation du système éducatif fondée sur des informations factuelles telles que celles contenues dans le présent document ; ii) d'identifier les options politiques que les questions-clés soulevées dans cette étude auront révélées ; iii) et de définir une stratégie cohérente pour le développement du secteur – du préscolaire à l'enseignement supérieur.

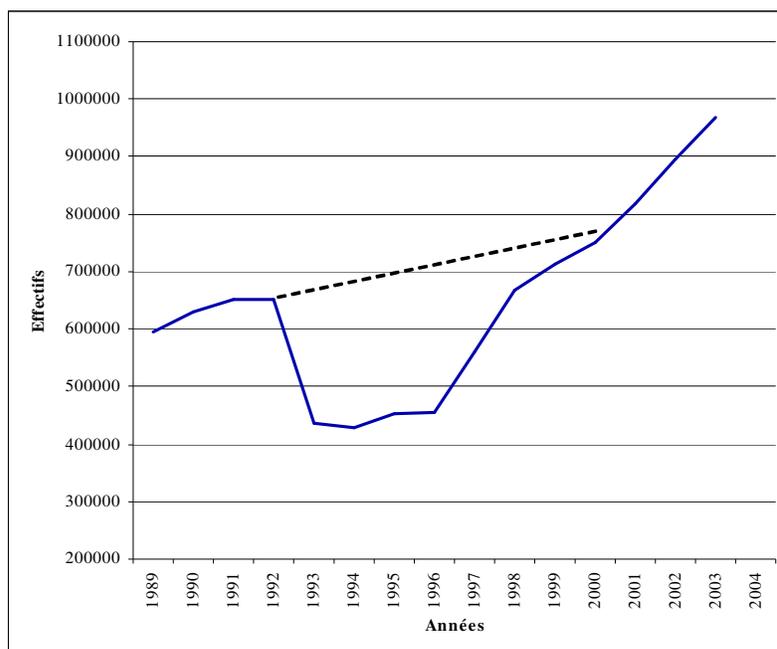
Le défi consiste à élaborer une stratégie pour améliorer la couverture, la qualité et l'équité du système éducatif tout en garantissant la soutenabilité financière de cette stratégie. Le modèle de simulation financière, mis au point en liaison avec cette étude, peut aider à définir la future politique éducative en facilitant l'analyse des adaptations et celle de la soutenabilité des options politiques.

II. DES PROGRES DANS LES INSCRIPTIONS MAIS DE NOMBREUX ELEVES RESTENT ENCORE EN DEHORS DU SYSTEME ET LES TAUX D'ACHEVEMENT SONT BAS

II.1 Des améliorations dans les taux d'inscription aux différents niveaux d'enseignement...

Au Burundi, le conflit civil qui a commencé en 1993 et l'insécurité, les destructions et les déplacements internes qui ont suivi ont contribué à stopper l'expansion des inscriptions et même à diminuer significativement le nombre d'enfants inscrits à l'école. En conséquence, les effectifs scolarisés ont chuté de 650 000 en 1991/92 à environ 440 000 entre 1993 et 1996. Toutefois, dès lors que la situation politique s'est améliorée, le secteur éducatif a opéré une rapide reconversion. En 2000, le nombre d'élèves inscrits dans le primaire a retrouvé le niveau atteint avant le conflit de 1993 et les inscriptions croissent désormais plus vite que durant les années d'avant-crise : environ 11% par an depuis 1997 comparés à 2,7% par an entre 1989 et 1992. En 2003/04, les inscriptions dans l'enseignement primaire ont atteint le nombre de 970 000. Avec l'élimination récente des frais d'inscription dans l'enseignement primaire, les premières statistiques relatives à l'année 2005/06 indiquent que les effectifs d'élèves dans ce cycle dépassent 1 350 000. Le graphique 1 montre la baisse dramatique et la forte croissance des effectifs du primaire qui l'a suivie.

Graphique 1 : Evolution des effectifs d'élèves du primaire, (1989-2004)



Dans l'enseignement secondaire, les inscriptions se sont accrues très lentement durant la première moitié des années 90 mais rapidement depuis 1997. Dans le secondaire général, les inscriptions ont progressé à un taux annuel de 11% depuis 1997, en grande partie grâce à la création des écoles secondaires communales financées par l'Etat. En 2003/04, les inscriptions dans le secondaire général atteignaient le nombre de 136 000. Le secondaire technique est nettement moins développé avec 7 200 élèves et la formation des enseignants (lycées pédagogiques et écoles normales) accueillait environ 10 200 élèves en 2003/04. Dans l'enseignement supérieur, les effectifs d'étudiants ont augmenté rapidement passant de 6 600 en 1999/2000 à 15 200 en 2003/04 avec une forte progression pour l'enseignement privé qui accueille actuellement 30% des effectifs totaux. Au total, on retiendra que les inscriptions se sont accrues à tous les niveaux d'enseignement au bénéfice de centaines de milliers de nouveaux élèves.

II.2 ... mais la couverture éducative est encore inférieure à celle constatée dans la plupart des pays comparables et ce quel que soit le niveau d'enseignement

En dépit du conflit civil et du fait que le Burundi est actuellement l'un des pays les plus pauvres d'Afrique, il lui a été possible d'accroître la couverture des enseignements primaire et secondaire. Le taux brut de scolarisation (TBS) dans le primaire s'est accru de 9 points entre 1990/91 (71%) et 2003/04 (80%). Par rapport aux enfants d'âge scolaire, il n'y a jamais eu autant d'enfants scolarisés dans le pays qu'à présent.

Néanmoins, le Burundi a reculé dans le classement des pays IDA d'Afrique (PIB/tête inférieur à 885 US\$) en termes de couverture éducative dans le primaire : les autres pays ont pu améliorer davantage leur TBS que le Burundi depuis quinze ans. Le TBS des pays IDA d'Afrique était de 88% en 2002, le Burundi se situant au 24^e rang sur 33 pays.

De la même manière, le TBS dans le secondaire s'est accru de 6 points au Burundi entre 1990/91 (5%) et 2003/04 (11% pour l'ensemble du secondaire, 16% pour le premier cycle et 4% pour le second cycle). Parmi les pays IDA d'Afrique, le TBS moyen dans le secondaire était égal à 25% en 2002, le Burundi étant 29^e sur 32 pays comparés.

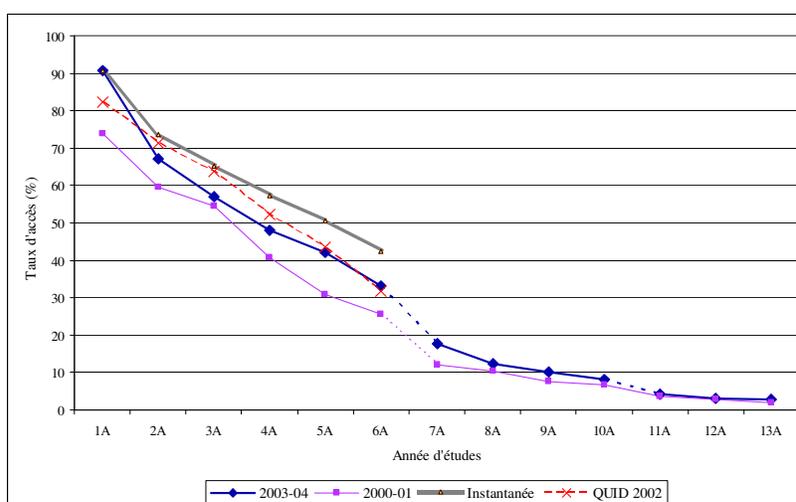
Au niveau de l'enseignement supérieur, en rapportant l'effectif scolarisé à la taille de la population, le Burundi occupe la 18^e place sur 32 pays IDA d'Afrique. D'un autre côté, les inscriptions à ce niveau d'enseignement peuvent également être appréciées par rapport au niveau de développement économique (mesuré par deux variables : le PIB/tête et la part de la population employée dans l'agriculture). En utilisant ces derniers paramètres, le Burundi a environ cinq fois plus d'étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur (15 000) que ce qu'on pourrait attendre (3 000) étant donné son niveau de développement économique.

II.3 ... et de nombreux enfants burundais ne sont jamais allés à l'école ou abandonnent avant d'avoir terminé le cycle primaire

L'enseignement primaire burundais est caractérisé par un grand nombre de redoublements, ce qui conduit à un gonflement du TBS et donne ainsi l'impression que la couverture scolaire au niveau primaire est meilleure que ce qu'elle est en réalité. Malgré un TBS égal à 80% dans l'enseignement primaire, nous savons, à partir des enquêtes-ménages, qu'environ un tiers des enfants ne sont jamais allés à l'école. Ce résultat date d'avant la décision d'éliminer les frais de scolarité dans le primaire et on peut penser que le taux d'accès d'une cohorte s'est accru significativement à la suite de cette décision politique.

Beaucoup d'autres enfants qui s'inscrivent dans l'enseignement primaire quittent l'école avant d'avoir achevé ce cycle. Le profil de scolarisation (graphique 2) pour l'enseignement primaire (6 ans) et secondaire (7 ans) illustre l'étendue du problème.

Graphique 2 : Pourcentage d'enfants accédant à un niveau d'études



Pour atteindre l'objectif de développement du millénaire visant l'achèvement de la scolarisation primaire universelle, les taux d'accès et d'achèvement dans le primaire doivent être portés à 100%. Si le taux d'accès⁷ était égal à 91% en 2003/04, le taux d'achèvement⁸ n'était que de 33%. Il y a donc un long chemin à parcourir avant d'atteindre la scolarisation primaire universelle au Burundi. Le taux de rétention⁹ dans le primaire est voisin de 37%, ce qui veut dire que plus de 60% de ceux qui commencent ce cycle ne le terminent pas.

Dans l'enseignement secondaire, la situation n'est pas meilleure : le taux de rétention dans le premier cycle (4 ans), c'est à dire la part des élèves entrés dans ce cycle et qui atteignent la dernière année, est seulement de 48%.

Pour les familles, la décision d'envoyer un enfant à l'école et de l'y laisser jusqu'à ce qu'il termine le cycle commencé dépend de la balance entre les bénéfices attendus et les coûts que ceci entraîne. Les coûts ne sont pas seulement monétaires (frais de scolarité et uniformes, par exemple) mais aussi d'opportunité par le fait que l'enfant scolarisé ne participe pas aux travaux domestiques. La détérioration de cet équilibre bénéfices-coûts entraîne un retrait précoce de l'école.

Une des raisons pour lesquelles cette balance peut se dégrader est le redoublement qui est chronique dans tout le système éducatif burundais. Lorsqu'un enfant doit redoubler une classe, le coût des études relatives au cycle complet s'accroît pour la famille. En même temps, le bénéfice anticipé diminue car le redoublement envoie un signal que l'enfant n'apprend pas suffisamment bien et qu'il est possible qu'il ne retire jamais tous les bénéfices anticipés de son éducation. Une étude fondée sur les données dans 50 pays a montré que lorsque le taux de redoublement s'accroît de 1%, la rétention diminue de 0,8%. L'étude a également montré que ce sont les groupes les plus vulnérables (filles, ruraux et pauvres) qui tendent à abandonner à la suite d'un redoublement. Compte tenu du taux élevé de redoublement au Burundi (29% dans le primaire), il y a des marges de manœuvre importantes pour réduire les abandons en abaissant le taux de redoublement.

II.4 Le Burundi est performant en termes d'acquisition de savoir

Selon une enquête internationale sur les apprentissages, un échantillon d'élèves du CM1 a été soumis au test standardisé MLA. Les résultats ont montré que le Burundi était très performant puisqu'il se situait très au-dessus de la moyenne constatée dans les 26 pays africains testés : le score moyen burundais était de 69 comparé à un score moyen de 50 pour l'ensemble des pays.

Une autre méthode d'évaluation des apprentissages est de mesurer la part des élèves qui conservent les connaissances apprises lorsqu'ils sont adultes. Le minimum qu'on puisse attendre d'un système éducatif est que ceux qui l'ont fréquenté aient acquis des compétences de manière permanente. Selon l'enquête QUID, au Burundi 89% des adultes ayant reçu 6 années d'enseignement primaire sont capables de lire sans difficultés, score qui doit être comparé aux 72% observés en moyenne pour 12 pays d'Afrique subsaharienne. Seul le Rwanda a de meilleurs résultats que le Burundi (92%). Dans des pays tels que le Tchad, la Sierra Leone et le Niger, seulement 50% des adultes ayant accompli six années d'enseignement primaire restent alphabétisés.

⁷ Nouveaux inscrits en première année par rapport à la population âgée de 7 ans.

⁸ Nouveaux inscrits en sixième année par rapport à la population âgée de 12 ans.

⁹ Probabilité de survie entre la première et la sixième année

II.5 L'éducation donne accès à de nouvelles opportunités d'emploi

Il y a une corrélation claire entre la durée des études et la probabilité d'être employé dans le secteur moderne de l'économie. Seulement 1% de ceux qui n'ont pas fréquenté l'école¹⁰ et 4% de ceux qui ont entre 1 et 4 ans de scolarisation travaillent dans le secteur moderne. La plupart des individus ayant 4 ans ou moins de scolarisation travaillent dans le secteur agricole informel. A l'autre extrémité de l'échelle éducative, 64% de ceux qui ont 15 ans et plus d'études travaillent dans le secteur moderne. De plus, une personne ayant suivi au moins quinze ans d'études et qui travaille dans le secteur moderne a 90% de chances d'appartenir aux deux quintiles les plus élevés dans l'échelle des revenus.

On déduit de ce qui précède que la demande pour une main d'œuvre très qualifiée est reliée étroitement à la taille du secteur moderne, lequel est, pour le moment, encore très peu développé au Burundi (environ 6% des emplois). Il faut également souligner qu'au Burundi 11% de ceux qui ont suivi des études pendant 15 ans ou plus déclarent être chômeurs et que 9% travaillent dans le secteur informel. On ne sait pas si cette situation est due à une saturation de la demande de main d'œuvre très qualifiée dans le secteur moderne ou si c'est la conséquence d'un déséquilibre entre les qualifications requises et celles des personnes en chômage malgré une éducation supérieure.

II.6 ...et il y a un lien évident entre le niveau d'enseignement et le revenu perçu dans la vie active

Ainsi qu'on a pu l'observer dans un certain nombre de pays, au Burundi, il y a une corrélation étroite entre le niveau de revenu des ménages et le niveau d'éducation du chef de ménage. La probabilité d'appartenir aux deux quintiles les plus bas dans la distribution des revenus est de 45% si le chef de ménage n'a pas fréquenté l'école, de 34% s'il a fait une scolarité primaire complète et seulement 5,5% s'il a été scolarisé durant 15 ans et plus. Pour cette raison, le fait que tous les enfants bénéficient d'une scolarité primaire complète devrait réduire significativement l'extrême pauvreté au Burundi, particulièrement dans les zones rurales (les adultes n'ayant jamais fréquenté l'école résident d'ordinaire dans les zones rurales).

De surcroît, les bénéfices de l'éducation pour les ménages ne sont pas seulement monétaires. Les parents qui ont fréquenté l'école sont plus favorables à la scolarisation de leurs enfants. Quand un chef de ménage a suivi des études primaires complètes, la probabilité que ses enfants aillent à l'école est de 80% contre 58% pour les enfants issus d'un ménage où le chef n'a pas fréquenté l'école. Les enfants dont les parents ont fait des études supérieures fréquentent presque tous une école.

II.7 L'éducation affecte la santé maternelle et infantile

Dans beaucoup de pays, il a été démontré que le niveau d'éducation des femmes avait un impact positif sur leur propre santé ainsi que sur la santé et la nutrition de leurs enfants. Au Burundi, cette étude a permis d'établir un lien entre l'éducation des femmes et l'amélioration de la santé maternelle. En revanche, il n'a pas été possible de mesurer l'impact de l'éducation des femmes sur la santé et la nutrition de leurs enfants.

¹⁰ Information issue d'un échantillon qui n'inclut que les adultes âgés de 25 à 35 ans.

Au Burundi, on a observé que l'usage de contraceptifs s'accroissait avec le niveau d'éducation. De même, la probabilité de recourir à une méthode de contrôle des naissances est de 6% pour les femmes n'ayant pas suivi d'études, de 11% pour celles ayant terminé le cycle primaire, de 20% pour celles ayant terminé le cycle secondaire et de 43,8% pour celles ayant terminé l'enseignement supérieur.

L'âge moyen de la mère à la première naissance et le nombre total de naissances sont aussi affectés par le niveau d'éducation de la mère, si celui-ci est supérieur au primaire. En effet, avoir terminé l'enseignement primaire n'a pas d'impact mesurable sur ces variables. Les femmes qui ont terminé le premier cycle de l'enseignement secondaire ont leur premier enfant à 23,3 ans ; ceci peut être comparé aux mères ayant une scolarisation inférieure au secondaire (21 ans) ou avec une scolarisation au-delà du secondaire (24 ans). Le nombre total d'enfants décline avec le nombre d'années d'études de la mère, l'impact étant visible principalement avec les niveaux secondaire et supérieur.

III. DES MARGES DE MANŒUVRE IMPORTANTE EN TERME D'EFFICIENCE PEUVENT ETRE DEGAGEES

III.1 Des ressources limitées pour l'éducation, particulièrement dans l'enseignement primaire

L'expansion du secteur éducatif s'est produite dans le contexte d'une économie tourmentée entre 1990 et 2005. Même si l'économie s'est développée de manière régulière, mais à un rythme lent, depuis 2000, le PIB a maintenant rattrapé le niveau atteint avant la guerre civile. Le PIB/tête, quant à lui, est resté stable autour de 100 000 FBU (aux prix de 2004) depuis 1996 alors qu'il était égal à 152 000 FBU (aux prix de 2004) en 1991.

Malgré cela, le gouvernement a pu accroître ses recettes intérieures grâce à une pression fiscale accrue (elle est passée de 15% du PIB à 20% entre 1992 et 2001, ce qui est un niveau de prélèvement particulièrement élevé si on le compare aux autres pays à faible revenu de l'Afrique subsaharienne). Dans le même temps, les recettes extérieures du gouvernement se sont accrues par suite d'une forte croissance de l'aide extérieure. En liaison avec cette évolution favorable des recettes publiques, les dépenses publiques se sont également accrues si bien qu'en 2004 les dépenses publiques par habitant dépassaient le niveau atteint avant la crise.

En ce qui concerne les dépenses publiques d'éducation, en 2004 les dépenses courantes d'éducation n'avaient pas encore atteint le niveau observé avant la crise si l'on raisonne en termes réels (le pic des dépenses publiques avait été observé en 1993). De plus, tant la population scolarisable que les effectifs scolarisés se sont accrues fortement depuis 1993. Au total, un budget de l'éducation réduit doit financer la scolarisation d'un nombre nettement plus élevé d'élèves et d'étudiants. Par exemple, la valeur des dépenses publiques courantes par enfant âgé de 7 à 15 ans a décliné de 23 500 FBU en 1993 à seulement 18 000 FBU en 2004. Malgré cela, le budget total de l'éducation en 2004 représentait 5% du PIB, ce qui est particulièrement élevé en comparaison de la plupart des autres pays africains.

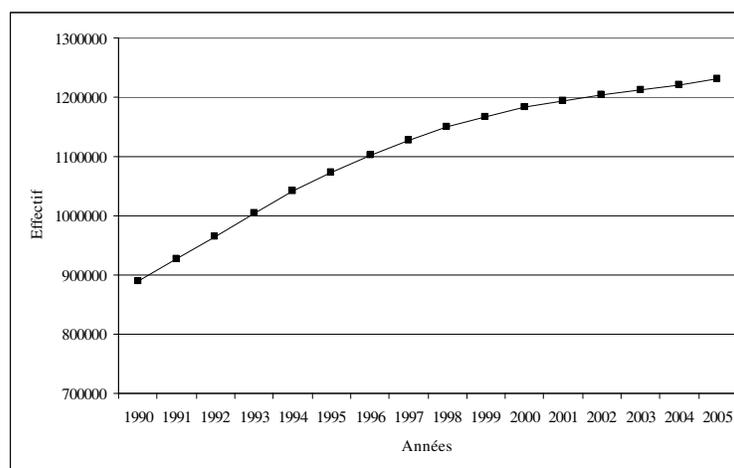
Le retour en force de l'aide extérieure dans les années récentes a eu pour conséquence que la part des dépenses publiques allouée à l'investissement s'est fortement accrue : elle est passée de 22% en 2002 à 40% en 2004 si l'on suppose que toute l'aide extérieure est affectée aux investissements. Toutefois, seulement 12,5% du budget total de l'éducation sont affectés à

l'investissement, contre 15,4% en 1994. Ceci tendrait à indiquer que l'éducation ne reçoit pas la place qu'elle mérite dans le budget d'investissement de l'Etat.

III.2 Une population scolarisable qui s'accroît encore

Alors que le budget total disponible pour l'éducation dépend de la croissance du PIB, du flux d'aide extérieure et des priorités accordées au secteur éducation, le budget disponible par personne dépend aussi de la croissance de la population. Alors que la population totale s'accroît encore d'environ 3% par an selon les projections des Nations Unies, la population d'âge scolaire s'est accrue moins rapidement au cours des dernières années ce qui tendrait à suggérer que la transition démographique commence au Burundi. Les Nations Unies estiment que le taux de croissance de la population scolarisable était d'environ 1,4% par an entre 2000 et 2005. Le graphique 3 représente l'évolution de la population d'âge correspondant à l'école primaire (7-12 ans) entre 1990 et 2005.

Graphique 3 : Evolution du nombre d'enfants âgés de 7 à 12 ans, 1990-2005



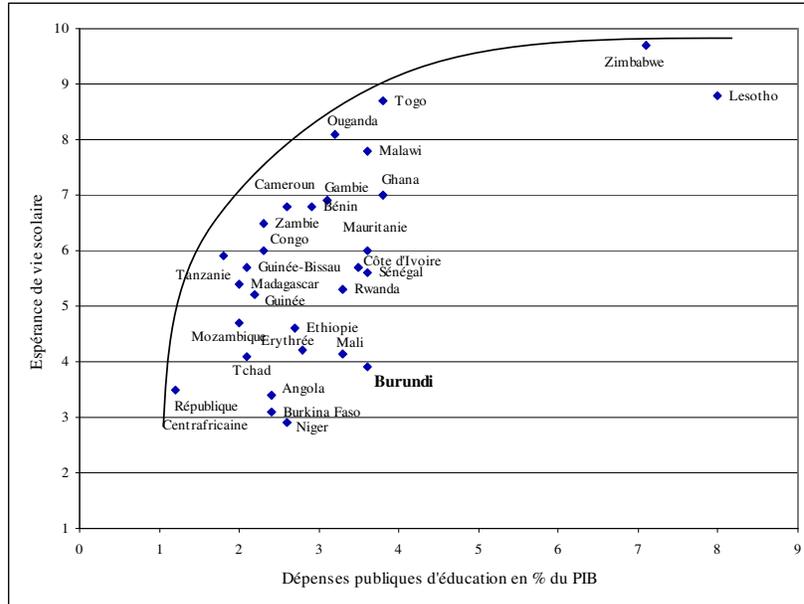
Sources : Données de population des Nations Unies.

III.3 L'efficacité en termes quantitatifs des dépenses d'enseignement est faible au regard des standards internationaux

Etant donné la faible croissance économique et le niveau bas du PIB/tête au Burundi, il est très important que les ressources allouées à l'enseignement soient bien dépensées. En faisant le lien entre le nombre d'années de scolarisation atteint par une cohorte d'enfants et la dépense éducative du pays exprimée en pourcentage du PIB, il est possible d'opérer des comparaisons internationales de l'efficacité des dépenses d'enseignement. Dans le cas du Burundi, en 2003/04, pour chaque 1% du PIB dépensé pour l'enseignement, ce pays assurait une scolarisation moyenne de 1,1 année à sa population, la moyenne pour le continent africain se situant à 1,9 année pour 1% du PIB. Le graphique 4 illustre la position de différents pays africains par rapport à la courbe d'efficacité (cette courbe relie les pays qui offrent la couverture quantitative la plus élevée avec leur niveau de ressources – plus un pays est proche de cette courbe, plus il utilise de façon efficace ses ressources éducatives). Le Burundi est l'un des pays les plus éloignés de la courbe d'efficacité dans la mesure où il dépense pour l'éducation une part relativement importante de son PIB et où il obtient une faible espérance de vie scolaire. Il y a donc une grande

marge de manoeuvre pour accroître l'efficacité avec laquelle les ressources disponibles pour le secteur éducatif sont utilisées.

Graphique 4 : Dépense publique d'éducation et espérance de vie scolaire (EVS)



L'une des méthodes utilisées dans les autres pays pour réduire le redoublement a été de diviser le cycle primaire en trois sous-cycles de deux ans chacun, de ne pas admettre de redoublement à l'intérieur des sous-cycles et de limiter les redoublements entre les sous-cycles. On a pu également montrer que cette méthode a aussi un rôle positif sur la qualité quand elle est couplée avec un système d'identification et d'aide aux élèves qui apprennent avec difficulté.

III.5 ...plus de la moitié des ressources investies dans l'enseignement primaire sont « gaspillées » du fait des redoublements et des abandons

Un indice d'efficacité utilisé communément pour un cycle d'études est calculé en établissant une relation entre le nombre d'années de scolarité théoriquement nécessaire pour accomplir ce cycle d'études (6 ans dans le primaire au Burundi) et le nombre d'années actuellement nécessaire lorsqu'on prend en considération les années perdues par le redoublement et les abandons avant l'achèvement du cycle (même si l'élève qui abandonne a appris quelque chose à l'école, dans la définition de cet indicateur les ressources qu'il a consommées sont considérées comme perdues).

En appliquant cette définition, l'indice d'efficacité est de 47,1% pour le cycle primaire au Burundi, ce qui implique que plus de la moitié des ressources investies dans l'enseignement primaire sont perdues. Ceci positionne le Burundi parmi les pays qui ont le plus bas taux d'efficacité. Si le gaspillage est désagrégé entre ce qui est dû aux abandons et ce qui est dû aux redoublements, le Burundi a le plus fort taux de gaspillage lié aux abandons dans les pays africains pour lesquels on a des données (le Rwanda a cependant un niveau similaire). La comparaison montre que de nombreux pays, par exemple la Tanzanie et la Zambie gaspillent relativement peu leurs ressources éducatives comparativement au Burundi.

Dans l'enseignement secondaire, l'indice d'efficacité est de 55,7% dans le premier cycle et 73,3% dans le second cycle. On constate donc qu'il y a moins de gaspillage au niveau secondaire mais ce sont encore plus de 25% des ressources investies dans ce dernier sous-secteur qui sont gaspillées au Burundi.

III.6 Le Burundi dépense plus que les autres pays pour l'enseignement supérieur et moins que ce qui est recommandé pour l'enseignement primaire

La part du budget allouée à l'enseignement supérieur s'est accrue de 22% en 1990 à 27,5% en 2004. La part allouée au primaire, quant à elle, a décliné de 47,5% à 44,4%. Les dépenses pour le secondaire général sont restées inchangées autour de 24% alors que celles relatives à l'enseignement technique déclinaient de 5,9% à 3,7%. On constate que la dépense pour l'enseignement primaire est plus éloignée du niveau recommandé (50%) qu'elle ne l'était en 1990. Dans un contexte international, le Burundi dépense un montant relativement élevé pour l'enseignement supérieur (la moyenne dans les autres pays est de l'ordre de 20%) et relativement moins dans le primaire et le secondaire.

III.7 Les ménages contribuent significativement au financement de l'éducation

Comme les frais d'inscription dans l'enseignement primaire ont été supprimés à compter de l'année 2005/06, le secondaire est à présent le seul niveau d'enseignement pour lequel des frais d'inscription sont exigés. Les revenus issus des frais d'inscription dans le primaire étaient relativement modestes puisqu'ils correspondaient à seulement 7% du budget courant du primaire. Jusqu'ici, les sommes recouvrées au travers de ces frais servaient à financer des dépenses non salariales non prises en charge par le gouvernement, comme les manuels scolaires. L'élimination

des frais d'inscription devrait entraîner un accroissement des dépenses non salariales à la charge de l'Etat, en particulier pour garantir le financement des manuels et d'autres inputs relatifs à la qualité.

Les revenus issus des frais d'inscription dans l'enseignement secondaire représentent environ 11% des dépenses courantes de ce sous-secteur. Les élèves inscrits dans des établissements secondaires avec internat payent des droits supplémentaires mais ce supplément ne couvre pas les frais entraînés par le logement et la restauration de ces élèves ; il est pris en charge par l'Etat. Le paiement de frais d'inscription n'est pas le seul moyen pour les parents de financer les établissements scolaires : une large majorité de parents déclare contribuer aux frais de fonctionnement des écoles primaires en payant des fournitures et, dans le secondaire, des gardiens, du personnel d'entretien ou encore des petites réparations. Ces contributions peuvent dépasser sensiblement le montant des frais de scolarité et constituer une véritable charge pour les familles, surtout si elles ont beaucoup d'enfants à scolariser.

III.8 Il y a de grandes variations dans les coûts unitaires de construction

Une comparaison des coûts de construction dans les projets financés par différents donateurs révèle l'existence d'une forte amplitude dans les variations de coût d'une salle de classe en dur : la plus chère (19 828 US\$) a un coût 3,5 fois plus élevé que celui de la moins chère (5 672 US\$). Cette grande différence indique qu'il y a un besoin de mise en place de standards communs en matière de construction scolaire avec un coût unitaire plafond. Le pays devra trouver un équilibre entre les besoins considérables de construction et le souci d'une qualité minimale des nouvelles constructions afin de déboucher sur un bon rapport coût- efficacité.

III.9 Le Burundi a un excédent de personnel d'appui dans l'enseignement secondaire

Chaque niveau d'enseignement se caractérise par une combinaison donnée de deux grands types de dépenses : i) les dépenses de personnel enseignant et non enseignant et ii) les autres dépenses. On estime que 26,5% du personnel (soit plus de 8 000 personnes) employé dans le secteur éducation n'enseigne pas. Parmi ces personnels, certains sont employés dans des fonctions d'appui, comme les services centraux du ministère, mais la plupart d'entre eux travaillent dans les écoles ou des établissements tels que l'Université du Burundi. La part du personnel non enseignant varie de 12% dans l'enseignement primaire à 72% dans l'enseignement supérieur.

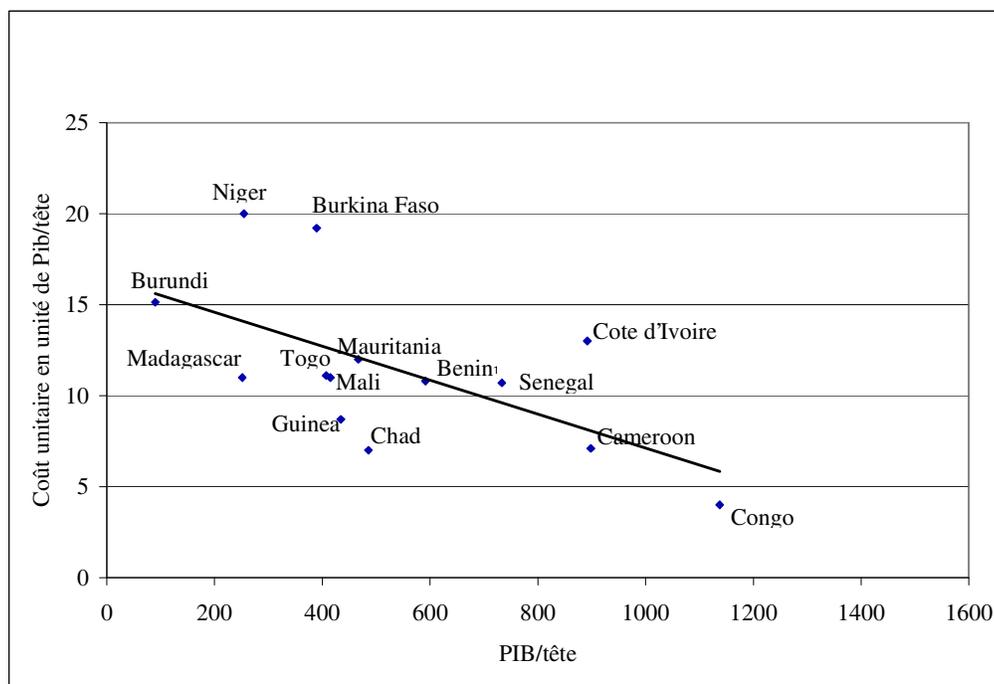
Le Burundi a une part relativement importante du personnel de l'enseignement primaire qui se consacre à l'enseignement puisque seulement 12% ont une fonction d'appui (contre une moyenne de 15% observée dans six autres pays de la région). Dans l'enseignement secondaire général, la situation est inversée : la majorité des personnels travaille dans des fonctions d'appui au Burundi contre 31% dans les six pays de la région. Ceci suggère que le nombre de personnels non enseignants par rapport au nombre d'élèves devrait être réduit au Burundi pour rendre l'enseignement secondaire plus efficient.

III.10 Le Burundi a des coûts unitaires élevés dans l'enseignement secondaire et, particulièrement, au niveau supérieur

Le coût d'un élève dans l'enseignement primaire burundais était estimé à 13,7 US\$ en 2004, soit environ 15% du PIB/tête. Beaucoup d'autres pays comparables ont un coût unitaire dans le primaire égal à 10% de leur PIB/tête mais, étant donné le niveau très bas du PIB/tête au Burundi, ce coût unitaire plus élevé peut être justifié (voir graphique 5 ci-après). Dans l'enseignement

secondaire général et technique, le coût de l'élève représente respectivement 4 et 12,5 fois le coût unitaire du primaire. A l'Université du Burundi, le coût unitaire moyen est égal à 47 fois le coût unitaire du primaire. Par rapport au contexte international, on constate que les coûts unitaires dans le secondaire et le supérieur sont plus élevés que ce qui est observé dans des pays comparables si l'on exprime ces coûts en termes de PIB/tête. Dans l'enseignement secondaire, il y a des différences significatives selon les types d'établissements : les coûts des établissements publics sont le double de ceux des collèges communaux par suite d'un meilleur encadrement en personnel enseignant et non enseignant.

Graphique 5 : Relation entre les coûts unitaires du primaire et le PIB/tête



III.11 Plusieurs facteurs influencent les coûts unitaires

Une grande part du différentiel observé dans les coûts unitaires aux différents niveaux d'enseignement est due à une combinaison d'un ratio élèves/maître qui s'améliore avec le niveau d'enseignement (52 dans le primaire, 41 dans le secondaire communal, 26 dans le secondaire public, 17 dans le secondaire technique et 22 à l'Université du Burundi) et d'une rémunération des enseignants qui s'accroît aussi avec le niveau d'enseignement. Les différences observées dans les ratios élèves/personnels non enseignants et dans les salaires des personnels non enseignants expliquent le reste de la différence observée. On a constaté que le nombre de personnels non enseignants était supérieur à celui des enseignants dans le secondaire public, le secondaire technique et le supérieur. A l'Université du Burundi, si le personnel du ROU est inclus, on compte un personnel non enseignant pour 8,9 élèves.

Les ratios élèves/maître au Burundi sont très semblables à ceux observés en moyenne dans dix pays comparables. Ceci étant, en termes d'orientation pour la politique éducative future, il apparaît que pour les années à venir, la priorité pourrait être de développer la couverture des écoles primaires tout en maintenant le ratio national moyen élèves/maître dans l'enseignement

primaire à son niveau actuel. Malgré tout, ceci nécessitera un fort recrutement d'enseignants avec, comme conséquence, la progression des coûts récurrents du système. Cette question a besoin d'être explorée en utilisant un modèle de simulation financière.

L'impact du niveau de salaire des enseignants a également besoin d'être étudié à partir d'un modèle de simulation financière. Les salaires burundais, relativement élevés si on les compare au PIB/tête du pays, constituent un obstacle à la soutenabilité financière de l'expansion du système éducatif. Une analyse de la rémunération des enseignants a montré que les fonctionnaires titulaires (avec un statut) et les contractuels de l'administration au Burundi sont payés davantage en moyenne que des catégories de personnel similaires dans des pays comparables en termes de PIB/tête. Ainsi, le Burundi fait partie des pays qui ont le plus haut taux d'enseignants fonctionnaires (93% des enseignants du primaire à comparer avec 48% en moyenne dans 11 pays africains francophones) et, en moyenne, les enseignants burundais du primaire sont payés 6,8 fois le PIB/tête alors que la moyenne africaine est de 4,6 fois le PIB/tête.

Le cadre indicatif de l'IMOA recommande de tendre vers un salaire d'enseignant voisin de 3,5 fois le PIB/tête en 2015. Il y a d'autres domaines dans lesquels le Burundi est loin des valeurs recommandées par l'IMOA pour 2015¹¹ : la priorité accordée à l'enseignement primaire dans le budget public pour l'éducation (44,4%) est en dessous de la référence (50%) du cadre indicatif ; le ratio élèves/maître (52) est plus élevé que celui recommandé (40) ; la part des dépenses hors salaire des enseignants dans l'enseignement primaire (12,4%) est significativement inférieure à la référence (33%) ; et l'enseignement primaire privé accueille seulement 1,5% des effectifs scolarisés contre 10% recommandés.

IV. EQUITE

IV.1 De grandes disparités existent dans le système qui sont fondées sur le lieu de résidence (urbain/rural), le niveau de revenu et le genre

Le taux brut de scolarisation (TBS) national est égal à 80% mais il est significativement plus élevé pour les garçons que pour les filles (87% contre 73%). Il existe également de grandes disparités régionales. Le TBS tend à décliner quand on se déplace d'Ouest en Est : dans la région Est, ce taux n'est que de 66%, soit la moitié de celui de Bujumbura-Mairie (131%). On notera également que la disparité fondée sur le genre est plus grande dans les régions où l'accès à l'enseignement primaire est bas.

Cette disparité dans le TBS est, pour une large part, due à une plus faible rétention dans les régions de l'Est (25%), du Sud (33%) et du Nord-Ouest (43%) comparativement à Bujumbura-Mairie (68%). Ainsi, toutes les régions réussissent assez bien à admettre des enfants en 1^{ère} année, bien qu'avec des différences, mais il existe de grandes variations dans la façon dont les enfants progressent dans les classes pour achever le cycle d'études. La disparité en matière de genre dans la 6^{ème} année est beaucoup plus forte que celle calculée pour la 1^{ère} année : le taux de rétention est plus bas pour les filles.

Le taux d'accès national est égal à 91%, ce qui indique que la majorité des enfants est scolarisée en 1^{ère} année du primaire bien qu'un certain nombre d'entre eux quittent le système éducatif

¹¹ Cette référence ne concerne que les pays ayant un PIB/tête compris entre 300 et 500 US\$. Au Burundi, le salaire moyen d'un enseignant du primaire pourrait être voisin de 4,5 fois le PIB/tête de façon que les enseignants disposent d'un salaire leur permettant de vivre.

après un temps très court. Afin d'atteindre l'objectif de scolarisation universelle, le taux d'accès n'a besoin d'être accru que de 91% à 100% mais le taux d'achèvement doit passer de 33% à 100% (et le taux de rétention de 37% à 100%). Ceci est le principal défi pour les prochaines années.

Une analyse statistique de l'impact sur l'accès au primaire de facteurs tels que la résidence (urbain/rural), le genre, le revenu et la distance à l'école a montré que les deux facteurs les plus importants pour expliquer la scolarisation sont la résidence et le revenu. Ceci suggère fortement que l'accent doit être mis davantage sur les enfants des zones rurales et issus de familles avec un faible revenu (en particulier les enfants qui sont à la fois pauvres et ruraux) si l'on veut accroître leur fréquentation scolaire. Cet effort est d'autant plus nécessaire que ces groupes sont fortement défavorisés par rapport aux autres groupes de population mais cela suggère aussi que, pour les groupes ayant les revenus les plus bas en particulier, ceci n'est pas suffisant pour que tous leurs enfants fréquentent l'école. Beaucoup d'enfants habitent à moins de 30 mn d'une école et ne sont pas scolarisés. Les interventions doivent donc chercher aussi à accroître la demande d'éducation parmi les groupes les plus pauvres de la population rurale en établissant les raisons pour lesquelles beaucoup de leurs enfants ne sont pas scolarisés.

Le TBS pour le premier cycle du secondaire est égal à 15% mais il existe, ici encore, de fortes disparités régionales : 7% dans la région Est, 14% dans le Nord-Ouest, 22% dans le Sud et 74% à Bujumbura-Mairie. Ces écarts régionaux sont lourds de conséquences puisque le succès au premier cycle du secondaire est nécessaire pour accéder au second cycle et à l'enseignement supérieur. On comprend donc mieux que certaines régions soient peu représentées dans les niveaux supérieurs du système éducatif.

La disparité par genre au premier cycle du secondaire (indice de parité = 0,80) est supérieure à celle observée dans le primaire (0,83). Toutefois, l'indice de parité des genres est particulièrement faible là où l'accès est déjà bas. Si autant de filles que de garçons étaient admis dans le premier cycle, 91 filles pour 100 garçons pourraient espérer terminer le cycle. La plupart des disparités de genre dans le premier cycle du secondaire viennent donc du faible taux d'achèvement du primaire pour les filles et du résultat à l'examen national d'entrée dans le secondaire.

IV.2 Le petit nombre d'étudiants qui atteint les plus hauts niveaux d'enseignement consomme une part largement disproportionnée des ressources publiques pour l'éducation

L'étude a montré que la distribution des dépenses d'éducation parmi les membres d'une cohorte d'élèves était très inéquitable puisqu'une fraction significative d'enfants ne tirent aucun bénéfice de l'éducation parce qu'ils n'accéderont jamais à l'éducation. A l'autre extrémité, une petite partie de la cohorte (1,9%) qui fréquente l'enseignement supérieur absorbe 40% du montant total des ressources disponibles pour la cohorte. Le coefficient de Gini relatif à la distribution des dépenses publiques d'éducation au Burundi est égal à 0,7 et doit être comparé à celui des pays africains francophones (0,56) et anglophones (0,36). Ainsi, au Burundi, la distribution des dépenses publiques d'éducation est beaucoup plus inéquitable que la moyenne de l'Afrique.

La distribution des ressources éducatives parmi les bénéficiaires pourrait être rendue plus équitable i) en faisant en sorte que tous les enfants accèdent et terminent l'enseignement primaire et ii) en réduisant les différences entre la dépense unitaire à chaque niveau d'enseignement.

IV.3 ...ce qui conduit à un biais social dans l'accès aux ressources

Les enfants des parents ayant un revenu situé dans le quintile le plus élevé (ce qui correspond à 19,9% de la population âgée de 5 à 24 ans) représentent 25,7% des inscrits dans le primaire, 34,6% de ceux inscrits dans le premier cycle du secondaire, 43% des inscrits dans le second cycle du secondaire et 54,8% des effectifs de l'enseignement supérieur. On se rend compte ici de l'importance des inégalités dans l'accès aux différents niveaux d'enseignement, particulièrement dans le secondaire et le supérieur. Même au niveau primaire, les populations rurales appartenant au plus bas quintile de revenu n'ont pas le même taux d'accès que les populations urbaines appartenant au quintile supérieur.

Les inégalités de genre se cumulent également avec les niveaux d'enseignement : les filles représentent 45,4% des effectifs du primaire, 43,5% de ceux du secondaire premier cycle, 31,4% du secondaire second cycle et 25% du supérieur. Cependant, dans l'enseignement primaire et depuis au moins sept ans, il y a eu une amélioration appréciable de l'équité au niveau du genre.

IV.4 Impacts du VIH/SIDA sur le système éducatif

L'épidémie de VIH/SIDA affecte négativement le système éducatif et ses conséquences risquent d'empirer avec le développement de l'épidémie au Burundi. En 2001, le taux de prévalence dans la population adulte était estimé à 9% et il est probable qu'il atteigne entre 12% et 15% des adultes (âgés de 15 à 49 ans) en 2015.

Si nous estimons que les enseignants du primaire seront infectés au même taux que les autres adultes, il devrait y avoir environ 1 500 enseignants séropositifs et environ 180 décès par an à cause du SIDA. Toutefois, ce dernier nombre pourrait croître jusqu'à 500 ou 600 pertes par an, nécessitant d'accroître d'autant le nombre d'enseignants pour atteindre la scolarisation primaire universelle. La pandémie VIH/SIDA affecte aussi les élèves qui deviennent orphelins. A partir des données de l'enquête ménage, l'étude a montré que les orphelins avaient 15% de chances en moins d'être scolarisés que les enfants qui ont leurs deux parents. Le nombre d'orphelins lié au SIDA en âge d'être scolarisés est estimé s'accroître de 80 000 actuellement jusqu'à 130-160 000 en 2015, ce qui correspondrait à 9 à 11% des enfants d'âge scolaire. Ces enfants auront un risque significativement plus élevé de quitter l'école avant la fin du cycle primaire. Cette épidémie va rendre plus difficile l'atteinte de la scolarisation primaire universelle.

V. GESTION DU SYSTEME

L'étude a également examiné les questions de gestion des ressources dans le système éducatif de façon à évaluer si la distribution actuelle des ressources était efficiente et à identifier les autres questions de gestion à soulever. Si les causes d'inefficacité ne sont pas supprimées, il n'y a pas de garantie que des ressources additionnelles atteindront les objectifs ciblés.

V.1 L'allocation aléatoire des maîtres est une preuve de pratiques défailtantes en matière de gestion des enseignants

L'étude a trouvé que le Burundi avait une distribution extraordinairement défailtante des maîtres entre les écoles primaires. On pourrait penser que des écoles avec des effectifs similaires auraient des effectifs d'enseignants comparables ; en fait, il y a une très large variation du nombre des enseignants dans les écoles pour un nombre similaire d'élèves. Il est possible de mesurer le degré

de ces variations¹², ce qui autorise des comparaisons avec d'autres pays. Au Burundi, le degré d'aléa dans la distribution des enseignants est égal à 50% contre 26,5% en moyenne pour 24 pays africains. Seul le Togo a une distribution plus aléatoire des maîtres que le Burundi. Certains pays ont entrepris avec succès de réduire cet aléa : la Guinée, par exemple, a ramené son taux d'aléa à seulement 9% après avoir redéployé les enseignants vers les écoles sous dotées. Lorsqu'on recrute de nouveaux enseignants, il y a une opportunité de réduire les inégalités existantes. Mais si ceci n'est pas fait en connaissance de cause et si les nouveaux enseignants continuent d'être alloués de manière défailante, ces ressources additionnelles ont toute chance d'être majoritairement gaspillées.

L'aléa dans la distribution du personnel entre les établissements secondaires est même supérieur à celui observé dans l'enseignement primaire : 68% pour l'ensemble du personnel et 59% si l'on ne prend en considération que le personnel enseignant. Ainsi, la gestion défailante des enseignants a des effets pervers à la fois dans le primaire et le secondaire.

V. 2 Les salles de classe sont nettement mieux distribuées que les enseignants mais les inefficacités sont plus difficiles à corriger par suite de leur immobilité

Comme pour les enseignants, on pourrait espérer que des écoles ayant un nombre similaire d'élèves auraient un nombre semblable de salles de classe. La distribution des salles de classe parmi les écoles primaires du Burundi apparaît moins aléatoire que celle des enseignants : 32,5% d'aléa comparé à 50%. D'un autre côté, les salles de classe semblent être moins bien corrélées avec le nombre d'enseignants qu'avec le nombre d'élèves. Si une école a plus de salles de classe que d'enseignants, elle ne pourra pas faire un bon usage de toutes les salles de classe. Une meilleure gestion des enseignants et des salles de classe, de même que des autres ressources-clés, est d'une nécessité urgente avant d'accroître le nombre de salles de classe et d'enseignants dans les écoles.

V.3 Les manuels sont rares et mal distribués et la plupart des écoles manquent d'une infrastructure de base

En moyenne, les écoles primaires n'ont que 0,9 manuel par élève, ce qui montre que le nombre de manuels est loin d'être suffisant si l'on considère que chaque niveau d'enseignement étudie plusieurs disciplines et que certaines disciplines peuvent requérir plusieurs livres. De plus, il y a de larges disparités entre les écoles dans la distribution des manuels : certaines disposent de 2 manuels par élève alors que d'autres n'en ont que 0,33. Les écoles manquent aussi d'autres supports comme les guides du maître. D'un autre côté, seulement 40% des écoles sont construites avec des matériaux permanents, trois quarts d'entre elles ont des latrines, 31% un point d'eau et seulement 5% disposent de l'électricité.

V.4 Les écoles primaires sont de grande taille et les établissements secondaires sont plus petits que leur taille optimale

Du fait de l'existence de coûts fixes dans le fonctionnement d'une école, en théorie une école plus petite aura un coût unitaire plus élevé qu'une école plus grande (économies d'échelle). Cette étude a trouvé que la taille optimale d'une école primaire au Burundi était d'environ 200 élèves. Ceci veut dire que les écoles plus petites ont, en moyenne, des coûts unitaires plus élevés alors que les écoles avec un effectif supérieur n'auront pas des coûts unitaires significativement plus

¹² Le degré d'aléa est mesuré par la différence $1-R^2$ où R^2 est la variation expliquée dans une régression linéaire du nombre d'enseignants dans une école où la seule variable explicative est le nombre d'élèves dans l'école.

bas. Si l'on se réfère à la taille moyenne actuelle des écoles primaires au Burundi, - l'effectif moyen est de 510 élèves - il est évident que beaucoup d'écoles ont une taille supérieure à ce qui est nécessaire pour avoir des coûts unitaires minimaux. Il y a, par ailleurs, un lien entre la taille de l'école et la distance que doivent parcourir les élèves pour s'y rendre et des écoles primaires de grande taille peuvent avoir un périmètre de recrutement très grand. Pour cette raison, on a besoin d'étudier cet aspect pour réorganiser le sous-secteur afin d'éviter que des écoles soient trop petites (coût unitaire trop élevé) ou trop grandes (distance domicile-école trop grande).

Au niveau du secondaire, il y a davantage d'économies d'échelle. Un établissement secondaire a des enseignants spécialisés et, pour cette raison, il doit avoir une certaine taille. L'étude a montré que la taille optimale pour un établissement secondaire au Burundi était de l'ordre de 500 élèves. Or, la taille moyenne des établissements secondaires - 290 élèves - est nettement en dessous de l'optimum. Le sous-secteur secondaire doit donc être examiné pour trouver les moyens de réduire les coûts fixes générés par le fonctionnement d'un établissement pour rendre plus coût-efficace les plus petits établissements en abaissant leur coût unitaire.

D'un autre côté, cette étude a trouvé qu'il existait une très mauvaise relation entre le coût unitaire dans une école primaire et la performance de cette école (mesurée par le taux de succès à l'examen de fin de cycle). Ceci implique que les ressources additionnelles ne sont pas bien exploitées au Burundi : les écoles ayant une meilleure dotation en enseignants ne sont pas forcément plus performantes que les autres écoles. Le Burundi a besoin d'améliorer la transformation des ressources en résultats, étant entendu que le résultat final est que l'élève termine le cycle et qu'il soit bien formé.

V.5 Réduire la distance que les enfants ont à parcourir pour fréquenter l'école a un impact positif sur l'accès mais reste insuffisant pour amener tous les enfants à l'école

Le fait qu'un enfant soit inscrit et reste à l'école dépend de facteurs d'offre et de demande scolaire. Les facteurs d'offre sont ceux relatifs à l'école : disponibilité d'une école à une distance raisonnable avec une qualité adéquate, une pertinence et une accessibilité à un coût supportable. L'étude a mis l'accent sur l'impact de la distance à l'école sur l'accès et la rétention pour les enfants des zones rurales du Burundi (dans les zones urbaines, la distance à l'école la plus proche n'est pas un problème). En matière d'accès à l'école, un enfant situé à plus de 45 mn de l'école (18% des enfants sont dans les zones rurales) a une probabilité d'accéder à l'école inférieure de 10 points par rapport à un enfant situé à moins de 30 mn de l'école. Ainsi, réduire le nombre d'enfants situés à plus de 45 mn de l'école la plus proche peut accroître l'accès mais cette mesure est loin d'être suffisante pour scolariser tous les enfants car il existe d'autres facteurs qui limitent la demande.

De la même façon, les enfants demeurant à plus de 30 mn de l'école abandonnent plus souvent que ceux situés à moins de 30 mn mais la différence est faible (moins de deux points de pourcentage). Les abandons sont donc dus à d'autres facteurs que la distance à l'école et rapprocher l'école des élèves ne va pas réduire significativement les abandons scolaires.

V.6 La double vacation a permis de faire face à une expansion sans précédent de l'enseignement primaire mais a entraîné une réduction du contact avec l'enseignant qui est désormais inférieur à la norme recommandée au niveau international

Dans l'enseignement primaire, 83% des écoles fonctionnent en double vacation selon diverses modalités et ceci concerne au moins 60% des élèves. La salle de classe - et souvent même

l'enseignant – est utilisée pour l'enseignement à deux classes chaque jour. Ceci fait que les élèves fréquentant des écoles avec double vacation sont dans une position désavantageuse en termes d'environnement d'apprentissage et de contact avec l'enseignant. Alors que le système de double vacation a permis au Burundi d'accroître fortement la couverture de l'enseignement primaire, la conséquence de ce système est que la majorité des élèves du primaire bénéficie de moins d'heures d'enseignement (700 heures par an pour une école à double vacation) que ce que recommande le cadre indicatif de l'IMOA : 950 heures par an.
