



Rapport d'état du système éducatif burundais

Juin 2012

Ce rapport d'état du système éducatif burundais fait suite à un premier exercice réalisé en 2006. Il s'agit donc d'une mise à jour.

Le rapport a été réalisé avec la contribution d'une équipe nationale réunie sous la direction d'Oscar Bazikamwe (Directeur du Bureau de la Planification de l'Education - BPE). Elle était composée :

Pour le Bureau de la Planification de l'Education : Jean Baptiste Nirengnste, Neema Ndayishminye, Cassien Gashirahamwe, Frédéric Nzigiyihana, Adeline Niyuhire, Leonidas Bigirimana, Scholastique Mpengekeze, Hermenegilde Bizimungu, Bibiane Mahimama

Pour la DG/Ens. des métiers et formation professionnelle : Salvator Habonimana, Nicodème Ndikumana, Dieudonné Rwabiriro, Jean Bicurira, Adolphe Wakana

Pour la Direction des Affaires Financières : Prosper Musafiri

Pour la Direction des Ressources Humaines : Appolinaire Bizindavyi, Gaspard Kobako

Pour la Direction des enseignements primaire et secondaire : Marie Mpinyurempore

Direction générale de l'alphabétisation et préscolaire : Jocelyne Nicobireza

Bureau de l'évaluation : Patrice Manengeri, Pascal Mukene

Inspection Générale des services : Laetitia Bizimana, Corinthe Nzohabonayo

L'appui de Gratien Ninteretse (Ministère des finances) a également été très précieux pour la conduite de ce rapport.

Les travaux ont été appuyés par Beifith Kouak Tiyab, Blandine Ledoux, Olivier Pieume et Jean Luc Yameogo (Pôle de Dakar/UNESCO-BREDA), Kokou Amelewonou, Mamy Rakotomala et Shobhana Sosale (Banque Mondiale) et Serge Cuenin (Coopération Belge puis consultant Banque Mondiale).

TABLE DES MATIERES :

RESUME EXECUTIF	11
CHAPITRE 1 : LE CONTEXTE SOCIO-ECONOMIQUE GLOBAL.....	23
I. Introduction	23
II. Le contexte démographique du développement de l'éducation	23
II.1 données démographiques	23
II.2 L'impact du VIH-SIDA dans la sphère éducative	25
III. Le contexte macro-économique et les finances publiques	25
III.1 L'évolution du Produit Intérieur Brut.....	25
III.2 Les finances publiques	28
III.2.1 Les recettes de l'Etat.....	29
III.2.2 Les dépenses de l'Etat	31
IV. Le financement public du secteur de l'éducation.....	33
V. Quelles perspectives pour l'avenir ?	35
CHAPITRE 2 : ANALYSE GLOBALE DES SCOLARISATIONS	37
I. Présentation du système éducatif burundais.....	37
II. Analyse quantitative des scolarisations.....	40
II.1. Evolution des effectifs scolarisés.....	40
II.2. La couverture scolaire.....	46
II.2.1. Evolution de la couverture scolaire.....	46
II.2.2. Comparaison internationale	47
II.3. Les parcours scolaires.....	48
II.3.1. Profil de scolarisation transversal	49
II.3.2. Comparaison internationale	50
II.4. La rétention.....	50
II.4.1. La rétention longitudinale	51
II.4.2. La rétention simulée : le profil de rétention pseudo-longitudinal	51
II.5. Les déterminants de la scolarisation	52
II.5.1. Du côté de l'offre :	53
II.5.1.1. Une distance élevée entre les écoles et les habitations réduit les chances d'accès des enfants à l'école	53
II.5.1.2. Les raisons de non scolarisation et la qualité des services offerts du point de vue des ménages	54
II.5.2. Du côté de la demande	55
CHAPITRE 3 : COUTS ET FINANCEMENT DU SYSTEME	61
I. Introduction	61
II. L'évolution des dépenses d'éducation par niveau d'enseignement	61
II.1 L'évolution des dépenses publiques d'éducation (1990-2010)	61
II.2 L'évolution des dépenses publiques d'éducation par niveau d'enseignement (1990-2010)	63
II.3 Analyse détaillée des dépenses publiques récurrentes d'éducation (année 2010)	64
II.4 Dépenses des ménages pour l'éducation.....	67

III. L'estimation des coûts unitaires de scolarisation selon la méthode agrégée	72
III.1 L'estimation des coûts unitaires moyens par niveau d'enseignement	72
III.2 Comparaison des coûts unitaires dans le temps et entre pays.....	72
IV Analyse des facteurs déterminant les coûts unitaires	73
IV.1 Composition du personnel.....	74
IV.2 Reconstitution des coûts unitaires par niveau d'enseignement	75
IV.3 Mise en perspective des facteurs explicatifs des coûts unitaires	78
IV.3.1. Comparaison internationale des coûts salariaux.....	78
IV.3.2. Comparaison internationale des conditions d'enseignement	80
 CHAPITRE 4 : EFFICACITE INTERNE ET QUALITE DES SERVICES EDUCATIFS	
.....	84
I. L'efficacité dans les flux d'élèves : des améliorations sont nécessaires dans la rétention.	86
I.1. Un redoublement à la hausse dans l'enseignement général.....	87
I.2. Une perte importante de ressources liée à la mauvaise performance dans la gestion des flux d'élèves.	90
I.3. Quelques pistes indicatives pour améliorer la rétention et réduire les redoublements dans le cycle primaire.	91
II. L'école burundaise : une école à performance modeste dans la production des acquis chez les élèves..	92
II.1. Un niveau d'acquisition modeste dans les évaluations internationales des acquis des élèves.	92
II.2. Une performance perfectible dans la rétention d'alphabétisation des adultes.....	94
II.3. Des disparités très importantes dans les niveaux d'acquisitions au niveau national	96
II.3.1. Des différences dans les résultats aux examens nationaux.....	97
II.3.2. Des différences dans les résultats aux tests d'évaluation	98
II.4. Des résultats qui remettent en cause l'efficacité de la pratique du redoublement.....	99
III. Variabilité des moyens et conditions d'enseignement dans les écoles burundaises.	101
IV. Relation entre variabilité des moyens et variabilité des résultats : quelles conditions d'enseignement pour de meilleurs apprentissages ?	104
IV.1. Des inputs et des conditions d'enseignement qui expliquent très peu la variabilité des résultats à l'examen de fin du primaire.....	104
IV.2. Des inputs et des conditions d'enseignement affectent en revanche les résultats aux tests d'évaluation.	105
 CHAPITRE 5 : L'EFFICACITE EXTERNE DU SYSTEME EDUCATIF.....	113
I. Education et insertion professionnelle des sortants du système éducatif.....	114
I.1. Contexte global de l'emploi.....	114
I.2. Insertion professionnelle des sortants du système éducatif.....	117
II. Valorisation de l'éducation pour les sortants du système éducatif en matière d'emploi.....	119
II.1. Qualité des emplois des sortants.....	119
II.2. Rémunération des sortants du système éducatif sur le marché du travail	121
II.3. Rentabilité économique de l'éducation.....	123
III. Contribution de l'éducation à l'amélioration des conditions de vie.....	124
IV. Structuration du capital humain et contribution à la croissance économique.....	125
V. Optimiser l'impact de l'éducation sur le marché du travail.....	127
 CHAPITRE 6 : LES ASPECTS D'EQUITE ET DE DISTRIBUTION AU SEIN DU SYSTEME SCOLAIRE	134

I. L'équité dans les scolarisations	134
I.1. Les disparités de genre dans les cursus scolaires	134
I.2. Les disparités selon le milieu de résidence dans les cursus scolaires.....	136
I.3. Les disparités dans les cursus scolaires selon l'origine socioéconomique	137
I.4. Les disparités dans les cursus scolaires selon la région et la province.....	138
I.5. Les filles issues des ménages ruraux les plus pauvres : le groupe le plus défavorisé	140
I.6. La sélectivité sociale dans les scolarisations	141
II. L'équité dans la répartition des ressources publiques en éducation.....	143
II.1. La dimension structurelle de la distribution des ressources en éducation.....	144
III.2. La dimension distributive de la distribution des ressources en éducation : la sélectivité sociale dans l'appropriation des ressources publiques d'éducation	147

CHAPITRE 7 : LA GESTION ADMINISTRATIVE ET PEDAGOGIQUE DU SYSTEME EDUCATIF BURUNDAIS, ET QUESTIONS DE GOUVERNANCE 151

I. La gestion administrative.....	151
I.1. Les aspects institutionnels de la gestion des enseignants.....	151
I.1.1. La formation initiale des enseignants : une pluralité de voies de formation des enseignants.....	151
I.1.2. La formation continue des enseignants, une situation souvent dépendante des partenaires techniques et financiers et des ONGs,	152
I.1.3. Recrutement et affectation des enseignants.....	153
I.1.4. Gestion de la carrière.....	154
I.1.5. Le statut des enseignants	154
I.1.5.1. Un corps enseignant composé majoritairement de fonctionnaires pour l'encadrement des élèves	154
I.1.5.2. Une importante sous-utilisation des enseignants titulaires du primaire	154
I.2. Cohérence dans l'allocation des enseignants	155
I.2.1. Une meilleure allocation des enseignants dans le primaire que par le passé... ..	155
I.2.2. ...Mais qui demande à être améliorée au regard de ce qui se fait ailleurs en Afrique.....	156
I.2.3. Le taux d'encadrement des élèves du primaire est encore très faible avec des disparités provinciales importantes	157
I.2.4. Le degré de l'aléa dans le secondaire est identique à celui du primaire	159
I.2.5. Le redéploiement intra-province : une tentative de réduction des disparités entre établissements à l'intérieur des provinces	159
I.2.6. Les manuels scolaires sont globalement insuffisants avec des disparités au sein des écoles entre les différentes classes et entre les provinces	160
II. La gestion pédagogique du système.....	161
III. Questions de gouvernance	163
III.1. Contexte général de la gouvernance et de la corruption au Burundi.	164
III.2. Spécificités de la gouvernance dans le système éducatif burundais:	165
III.2.1. Gouvernance et gestion des finances publiques :.....	165
III.2.2. Gouvernance et gestion des ressources humaines.....	166
III.2.3. Les faits de corruption	166
III.2.4. Gouvernance et décentralisation.....	167
III.2.5. La contribution de la communauté et de la société civile dans l'amélioration de la gouvernance	167
III.2.6. Un exemple d'action forte pour l'amélioration de la gouvernance : l'exemple des Initiatives à Résultats Rapides (IRR) :	168

Liste des tableaux :

Tableau I.1 : Tendances démographiques 1990-2008	24
Tableau I.2 : Principaux agrégats macro-économiques	27
Tableau I.3 : Les recettes de l'Etat, 1990-2010	29
Tableau I.4 : Pression fiscale (année proche de 2010)	30
Tableau I.5 : Les dépenses de l'Etat, 1990-2010	31
Tableau I.6 : Les dépenses publiques d'éducation, 1994-2010	34
Tableau II.1 : Evolution des effectifs scolarisés par niveau	40
Tableau II. 2 : Evolution des taux brut de scolarisation par niveau (en %), du nombre d'élèves pour 100 000 habitants dans l'enseignement et la formation technique et professionnelle et du nombre d'étudiants pour 100 000 habitants dans l'enseignement supérieur de 2004-05 à 2009-10.	47
Tableau II. 3 Taux de promotion effectif en 2009-10 et taux de rétention	51
Tableau II. 4 : Répartition des enfants âgés de 7 à 12 ans selon le temps mis pour atteindre l'école primaire la plus proche de leur habitation, 2006	53
Tableau II. 5 : Pourcentage des enfants âgés de 7 à 12 ans scolarisés selon le temps mis pour atteindre l'école primaire la plus proche de leur habitation, 2006	53
Tableau II. 6 : Pourcentage des enfants âgés de 7 à 12 ans non scolarisés selon le temps mis pour atteindre l'école primaire la plus proche de leur habitation, 2006	54
Tableau II. 7 : Raisons* de non fréquentation scolaire en 2006	54
Tableau II.8 : Les effectifs scolarisés par niveau d'enseignement et par statut 2000 - 2009	59
Modèle 1.a:	60
Modèle 1.b:	60
Tableau III.1 : Dépenses éducatives publiques, 2000-2010 (millions FBU courants)	62
Tableau III.2 : Evolution des dépenses courantes d'éducation en termes réels et en relation avec la pression démographique sur le secteur, 2000 – 2010	62
Tableau III.3 : Structure des dépenses courantes d'éducation par niveau et évolution, 1990-2010	63
Tableau III.4: Décomposition des dépenses publiques récurrentes par niveau d'enseignement, type et fonction, 2010	65
Tableau III.5 : Répartition du budget 2010 par niveau d'enseignement, après ajustement	66
Tableau III.6 : Comparaison internationale de la décomposition des dépenses courantes publiques par niveau d'enseignement, année 2010 ou proche (en %)	66
Tableau III.7 : Frais annuels d'inscription au cours de l'année 2009/10 (FBU)	67
Tableau III.8 : Estimation de la dépense moyenne privée par niveau d'études, ordre d'enseignement et type de dépense, 2006	68
Tableau III.9 : Dépense privée moyenne par élève, selon le niveau d'études et différents critères socioéconomiques (FBU, par an, 2006)	70
Tableau III.10 : Dépense unitaire totale (public et privée) dans les établissements par niveau d'enseignement, 2010	71
Tableau III.11 : Le coût unitaire public par niveau d'enseignement, 2010	72
Table III. 12 : Evolution dans le temps des coûts unitaires et comparaison internationale (années proches de 2010) en termes de PIB/tête	73
Tableau III.13 : Composition du personnel enseignant (hors vacataires) et estimation du niveau moyen de salaire (en unités de PIB/tête) à différents niveaux d'enseignement, 2010	75
Tableau III.14 : Reconstitution des coûts unitaires par niveau d'enseignement, FBU	76
Tableau III.15 : Décomposition des modes d'organisation des enseignements au primaire, collège et lycée	78
Tableau III.16 : Evolution dans le temps des rapports élèves/enseignants au primaire et comparaison internationale (années proches de 2010)	81
Tableau III.17 : Evolution dans le temps des rapports élèves/enseignants au 1 ^{er} et 2 nd cycle du secondaire et comparaison internationale (années proches de 2010)	81
Tableau IV.1 : Efficacité interne dans les flux d'élèves en cours de cycle (années 2004-05 et 2009-10), sous-secteur public.	87
Tableau IV.2 : Score moyen en français et en mathématiques des élèves de 5 ^{ème} année du primaire et pourcentage d'élèves en difficultés d'acquisitions dans quelques pays d'Afrique francophone (PASEC).	93
Tableau IV.3 : Proportion de savoir lire des adultes (22-44 ans) selon la durée des études au cours de la jeunesse dans un échantillon de pays africains (enquêtes MICS)	95
Tableau IV.4 : Variabilité des conditions logistiques d'enseignement entre établissements	102
Tableau IV.5 : Variabilité des conditions pédagogiques d'enseignement entre établissements	103
Tableau V.1: Situation de la population active sur le marché du travail selon la génération, 2006	115
Tableau V.2: Population active occupée sur le marché du travail (de plus de 15ans), 2006	115

Tableau V.3: Situation professionnelle selon le niveau d'enseignement et la génération (de plus de 15ans), 2006	116
Tableau V.4: Effet de chaque niveau d'éducation dans l'accès à l'emploi*, 2006.	118
Tableau V.5 : Secteur d'activité des actifs occupés récemment sortis du système éducatif, 2006	119
Tableau V.6 : Distribution des sortants suivant le niveau d'éducation et le secteur institutionnel dans l'emploi, 2006.	120
Tableau V.7: Impact de chaque niveau d'éducation dans la protection contre les emplois précaires, 2006	121
Tableau V.8: Impact de chaque niveau d'éducation dans la définition du niveau de rémunération, 2006	123
Tableau V.9: Taux de rendement privé et taux de rendement social de l'éducation au Burundi,2006.	123
Tableau V.10: Impact de chaque niveau d'éducation dans l'amélioration globale des conditions de vie des sortants, 2006.	125
Tableau V.11 : Nombre d'années d'études moyen des actifs occupés sur le marché du travail	126
Tableau V.12: Education et marché du travail au Burundi, 2006	127
Tableau VI.1 : Taux Brut de Scolarisation selon le genre en 2008/09 et 2009/10	134
Tableau VI.2 : Taux d'accès et taux d'achèvement par niveau et taux de transition inter-cycle en 2008/09 et 2009/10 selon le genre.	135
Tableau VI.3 : Pourcentage d'enfants qui n'ont jamais eu accès à l'éducation formelle par province.	139
Tableau VI.4 : Distribution de la population des 5-24 ans selon le niveau d'étude atteint par quintile de bien-être économique, localisation et genre, 2006.	142
Tableau VI. 6 : Distribution structurelle des ressources publiques en éducation au sein d'une cohorte de 100 enfants	144
Tableau VI.7 : Disparités sociales dans l'appropriation des ressources publiques en éducation	147
Tableau VII. 1 : Formation initiale des enseignants, Profil d'entrée, durée de la formation et profil de sortie	152
Tableau VII. 2 : Répartition des enseignants titulaires dans le primaire en termes de gestion des groupes pédagogiques	155
Tableau VII. 3 : Comparaison internationale du degré d'aléa dans l'affectation des enseignants dans les écoles primaires publiques (valeurs observées entre 2006 et 2010 selon les pays).	156
Tableau VII. 4 : Rapport élèves-maître et degré d'aléa dans la distribution des enseignants à l'intérieur des provinces dans le primaire	157
Tableau VII. 5 : Distribution des écoles publiques selon leur dotation en enseignants titulaires par provinces dans l'enseignement primaire, 2009/10	158
Tableau VII. 6 : Ratio Elèves/manuel moyen par province en calcul, français et kirundi, 2009/2010	161

Liste des graphiques :

Graphique I.1 : Estimation du nombre de réfugiés burundais à l'extérieur du pays ou d'autres pays au Burundi, entre 1990 et 2010	24
Graphique I.2 : Contribution des différents secteurs de production à la croissance du PIB réel	25
Graphique I.3 : Evolution du PIB en valeurs constantes de 2010, 1990-2010	27
Graphique I.4 : Evolution du PIB par habitant en valeurs monétaires constantes de 2010, 1990-2004	28
Graphique I.5 : Evolution du rapport entre aide extérieure et ressources domestiques, 1990-2010	30
Graphique I.6 : Evolution du déficit public, 1990-2010	32
Graphique I.7 : Dépenses courantes effectives par habitant en monnaie constante de 2010	33
Graphique II.1 : Répartition de l'effectif du préscolaire selon le statut des établissements en 2003-04 et 2009-10.	41
Graphique II. 2 : Evolution du nombre d'élèves dans le primaire de 2000-01 à 2009-10	41
Graphique II. 3 : Evolution de la répartition de l'effectif des élèves du 1er cycle du secondaire général selon le statut des établissements.	42
Graphique II. 4 : Evolution des effectifs de l'enseignement secondaire général et pédagogique de 2004-05 à 2009-10	43
Graphique II. 5: Répartition de l'effectif des élèves du second cycle de l'enseignement secondaire général en 2000-01 et en 2009-10	44
Graphique II. 6 : Répartition des élèves de l'enseignement technique selon le statut des établissements en 2009-10	45
Graphique II. 7 : Nombre d'étudiants en 2000-01 et 2009-10 par type d'établissement	46
Graphique II.8-a : Taux Brut de Scolarisation au primaire en 2009-10 ou proche	48
Graphique II.8-b : Taux Brut de Scolarisation au secondaire 1 ^{er} cycle en 2009-10 ou proche	48
Graphique II.8-c : Taux Brut de Scolarisation au secondaire 2 nd cycle en 2009-10 ou proche	48
Graphique II.8-d : Couverture scolaire au supérieur selon le PIB/hab en 2009-10 ou proche	48
Graphique II. 9: Profil de scolarisation transversal en 2009-10	49
Graphique 10-a : Taux Brut d'Accès au Primaire en 2009-10 ou année proche	50
Graphique 10-b : Taux d'Achèvement du Primaire en 2009-10 ou année proche	50
Graphique II.11 Profil de rétention pseudo-longitudinal	52
Graphique II.12a : Répartition des élèves du primaire selon les difficultés* rencontrées, 2006	55
Graphique II.12b : Répartition des élèves du primaire selon les difficultés* rencontrées, 2006	55
Graphique III.1 : Dépenses courantes d'éducation totales (en millions de FBU constant 2010)	63
Graphique III.2 : Structure et évolution des dépenses courantes d'éducation par niveau, 2000-2010 (en % des dépenses courantes)	64
Graphique III.3 : Part (%) des dépenses d'éducation dans les dépenses des ménages	68
Graphique III.4 : Dépense unitaire moyenne des familles par niveau et ordre d'enseignement (FBU) en 2006	69
Graphique III.5 : Décomposition du coût unitaire par niveau d'étude (2010)	77
Graphique III.6 : Coût salarial des enseignants du primaire selon le niveau de PIB/habitant	79
Graphique III.7 : Coût salarial des enseignants du 1 ^{er} et 2 nd cycle du secondaire selon le niveau de PIB/habitant	80
Graphique IV.1 : % de savoir lire des adultes (22-44 ans) selon la durée des études au cours de la jeunesse dans un échantillon de pays africains (enquêtes MICS)	95
Graphique IV.2 : Distribution des résultats des participants à l'examen national de fin du primaire, 2010.	97
Graphique IV.3 : Distribution des scores agrégés français-maths à l'évaluation diagnostique nationale et aux tests PASEC	98
Graphique IV.4 : Distribution des scores agrégés français-maths aux tests PASEC	100
Graphique V.1 : Acuité du chômage selon le niveau d'éducation, 2006	117
Graphique V.2 : Propension d'accès à l'emploi en fonction du nombre d'année d'étude, 2006	118
Graphique V.3: Précarité de l'emploi suivant le niveau d'éducation des sortants, 2006.	121
Graphique V.4: Distribution du revenu mensuel moyen selon le niveau des sortants, 2006.	122
Graphique V.5 : Probabilité d'être dans les 40 % les plus pauvres, selon la durée des études et le sexe du sortant, population de plus de 15 ans, 2006.	124
Graphique V.6 : Structuration du capital humain utilisé sur le marché du travail	126
Graphique VI.1 : Profil de scolarisation transversal selon le genre, 2009/10	136
Graphique VI.2 : Proportion d'une cohorte accédant aux différents niveaux d'éducation selon le milieu de résidence, 2006	137

Graphique VI.3 : Proportion d'une cohorte accédant aux différents niveaux d'éducation selon le niveau de richesse, 2006	138
Graphique VI.4 : Proportion d'une cohorte accédant aux différents niveaux d'éducation selon la région, 2006	139
Graphique VI.5 : Coefficients de représentation relative des différentes catégories sociales aux différents niveaux d'études	143
Graphique VI.6 : Courbe de Lorenz de la distribution des ressources publiques en éducation	146
Graphique VI.7 : Part des ressources pour les 10 % les plus éduqués pour quelques pays africains en 2010 ou année proche	146
Graphique VII. 1: Relation entre le nombre d'enseignants et les effectifs des écoles primaires publiques (public Etat et public sous convention), 2009-10	156
Graphique VII. 2: Relation entre le nombre d'enseignants et les effectifs des établissements du 1 ^{er} cycle de l'enseignement secondaire général (public et communal), 2009-10	159
Graphique VII. 3 : Nombre d'enseignants à redéployer et nombre d'enseignants redéployés par province dans l'enseignement primaire	160
Graphique VII. 4 : Dépenses salariales par élève et taux de réussite à l'examen de fin de cycle primaire, 2009/10	162

Liste des figures et schémas :

Figure II. 1: Circuit éducatif burundais, 2009-10	39
Figure II.2 : Pyramide éducative du Burundi en 2009-10	58
Schéma V.1: Description du marché du travail au Burundi, en milliers, 2006	114
Carte VI.1 : Proportion d'enfants de 7-12 ans non scolarisés par province.	140

Résumé exécutif

Après une décennie marquée par la guerre civile et ses conséquences néfastes sur l'éducation (destruction de bâtiments et d'équipements, chute considérable des effectifs scolarisés dans l'enseignement primaire, création de plusieurs centaines de milliers d'orphelins, etc.) le Burundi est entré dans une phase de reconstruction avec une amélioration de la stabilité politique en 2005 et une consolidation de la situation avec les élections de 2010 bien que de sérieux problèmes de gouvernance demeurent.

Les tendances lourdes sont, d'une part, la croissance démographique importante (2,4% par an selon les projections gouvernementales) qui se traduit par une forte progression des effectifs scolarisés à tous les niveaux d'enseignement avec un effet de rattrapage et, d'autre part, les fortes inégalités observables dans de nombreux domaines. La mise en place d'un enseignement fondamental à un rythme très rapide à partir de septembre 2012 va consommer beaucoup de ressources et obliger les responsables de l'éducation à utiliser toutes les marges de manœuvre disponibles pour respecter le calendrier prévu pour les réformes.

I. La scolarisation

1. Une amélioration sensible de la scolarisation

La tendance dominante est celle d'une croissance rapide des effectifs scolarisés à tous les niveaux d'enseignement. L'observation des statistiques scolaires et universitaires entre 2003 et 2009 montre en effet les évolutions suivantes :

Taux annuel moyen d'accroissement des effectifs (%)

Principaux niveaux	Taux
Préscolaire	11,3
Primaire	11,4
Secondaire général 1 ^{er} cycle	14,5
Secondaire général 2 ^{ème} cycle	9,8
Secondaire technique	12,4
Supérieur	10,2

Dans ce contexte de croissance généralisée des effectifs, les niveaux d'enseignement connaissent des situations diversifiées :

- L'éducation préscolaire est majoritairement implantée dans des structures communautaires (57% des effectifs en 2009-10 contre 69% en 2003-04), majoritairement pris en charge par des ONG et autres partenaires. Le préscolaire public s'est fortement développé et a vu sa part doubler en 6 ans pour atteindre 23% des effectifs en 2009-10.

- L'enseignement primaire a connu une forte progression de ses effectifs suite à la suppression des frais scolaires (inscription) à la rentrée 2005. La quasi-totalité des élèves sont inscrits dans des structures publiques (99%) mais qui, pour des raisons politiques antérieures, incluent l'enseignement confessionnel qui occupe une place importante dans le secteur tant en termes quantitatifs que qualitatifs.

- L'enseignement secondaire général s'accroît très vite, principalement dans les structures communales qui ont connu une véritable explosion de leurs effectifs dans les collèges (quatre fois plus

d'élèves accueillis en dix ans). Au niveau du lycée également, la part des effectifs scolarisés dans des établissements communautaires est passée de 6% à 32% en dix ans.

- L'enseignement technique a vu ses effectifs multipliés par trois en dix ans. Actuellement la moitié des élèves est accueillie dans les établissements publics et 10% dans des structures communales.

- L'enseignement supérieur a connu lui aussi une véritable explosion des effectifs inscrits dans des établissements privés (multiplication par 10 en 10 ans), l'université publique du Burundi accueillant nettement moins d'élèves que les nombreuses universités privées de création récente.

2. Une couverture scolaire elle aussi en amélioration

Le concept de couverture scolaire permet de relativiser les variations observées dans les effectifs scolarisés en rapportant ceux-ci à la population théoriquement scolarisable à chaque niveau d'enseignement. Elle est mesurée par le taux brut de scolarisation¹ sauf pour l'enseignement technique et professionnel ainsi que l'enseignement supérieur pour lesquels on calcule plutôt le nombre d'élèves ou d'étudiants pour 100 000 habitants. Le tableau ci-dessous montre clairement la forte amélioration de la couverture scolaire en une décennie.

Evolution de la couverture scolaire

Principaux niveaux	Indicateur	2000-01	2009-10
Préscolaire	TBS	1,2 %	7 %
Primaire	TBS	63,5 %	134 %
Secondaire général	TBS	8,5 %	23 %
Dont 1 ^{er} cycle	TBS	11,7 %	33 %
Dont 2 ^{ème} cycle	TBS	3,3 %	7 %
Secondaire techn. et formation profes.	Elèves/100 000 hab.	77	246
Supérieur	Etudiants/100 000 hab.	122	355

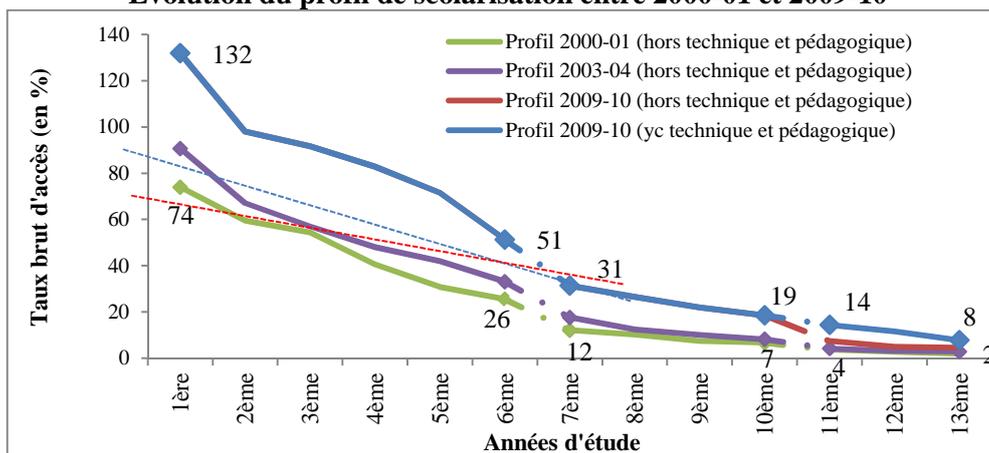
Parmi les pays africains qui lui sont économiquement semblables, le Burundi est, pour le primaire, parmi ceux qui présentent la plus large couverture, mais la pratique très répandue du redoublement influence très fortement ce classement. Il se situe dans la moyenne pour le secondaire et le supérieur.

3. Avec pour résultante un taux d'accès en forte hausse à tous les niveaux d'enseignement

Ces améliorations se retrouvent dans l'accès à tous les niveaux du système éducatif. Par exemple, en 2009-10, les nouveaux entrants en 1^{ère} année du primaire représentaient 132% des enfants âgés de 7 ans (taux brut d'accès) contre 74% dix ans avant. Certes, parmi ces nouveaux entrants, un tiers avaient plus de 7 ans et 10% avaient moins de 7 ans mais la situation était à peu près comparable en 2000-01. L'évolution observée est donc significative.

¹ Le TBS rapporte la totalité des inscrits dans un cycle d'études à la population scolarisable de ce cycle (7-12 ans pour le primaire, par exemple).

Evolution du profil de scolarisation entre 2000-01 et 2009-10



Dans le secondaire, les taux d'accès se sont également améliorés : de 12% à 31% dans les collèges et de 4% à 7% dans les lycées (formations générales). Si l'on prend en considération les élèves inscrits dans les formations pédagogiques de niveau 2^{ème} cycle secondaire (écoles normales et sections pédagogiques des lycées), ce taux passe à 14%.

4. Mais le système n'a toujours pas montré sa capacité à garder les élèves entrés dans un cycle

Si davantage d'élèves atteignent chaque année la première année d'un cycle, il y a beaucoup (trop) d'abandons dans le système, et la rétention est très faible au niveau de l'enseignement primaire :

Evolution du taux de rétention par niveau d'études

	2004-05	2009-10
Primaire	49,6%	41,9%
Secondaire général 1er cycle	52,9%	86,0%
Secondaire général 2nd cycle	74,4%	76,4%

Il convient de rappeler que l'objectif de développement du millénaire qui visait l'achèvement de la scolarisation primaire universelle devait se traduire par des taux d'accès et d'achèvement² de 100%. L'atteinte de cet objectif doit donc conduire à se focaliser principalement sur le maintien jusqu'en fin de cycle des élèves entrés dans le primaire.

Parmi les mesures à prendre pour améliorer la rétention, la réduction du redoublement vient en premier lieu. Celui-ci est très important à tous les niveaux du système éducatif et il s'est même accru au cours des dernières années.

% de redoublants par cycle

	2004-05	2009-10
Primaire	30,7%	34%
Secondaire général 1er cycle	25,3%	26,2%
Secondaire général 2nd cycle	13,4%	16,3%

Après plusieurs redoublements, l'élève a une forte probabilité d'être retiré de l'école par ses parents qui comparent en effet le coût d'une scolarisation qui ne progresse pas et les avantages d'une présence de l'enfant à la maison pour des travaux domestiques ou directement rémunérateurs. Par ailleurs,

² Rapport des nouveaux inscrits en 6^{ème} année de primaire à la population âgée de 12 ans.

L'absence d'une école proche conduit aussi, mais dans une moindre mesure, à ne pas scolariser les enfants. Enfin, il existe de nombreuses causes d'exclusion dont la grossesse d'une élève qui conduit chaque année à des milliers de départs prématurés.

II. Une persistance de disparités dans les cursus scolaires à tous les niveaux

1. Des disparités de genre dans l'accès qui s'accroissent lorsque l'on progresse dans les niveaux d'enseignement

Indices de disparité du genre selon les niveaux d'enseignement

Niveaux	Taux d'accès	Indice Garçons/Filles	
		2003-04	2009-10
Primaire	1ère Année	1,1	1,1
	6ème Année	1,4	1,1
Secondaire (1 ^{er} cycle)	7ème Année	1,3	1,4
	10ème Année	1,4	1,6
Secondaire (2 ^{ème} cycle)	11ème Année	ND	1,7
	13ème Année	ND	2,4

Les filles abandonnent davantage entre le primaire et le secondaire (concours national avec 33% d'admis) et au sein du deuxième cycle du secondaire général (taux de rétention filles/garçons = 0,7).

En termes d'évolution, entre 2003 et 2009 on constate deux évolutions opposées :

- Les disparités dans le primaire se sont réduites
- Les disparités dans le secondaire se sont plus marquées.

2. D'autres disparités multiformes existent aussi

Faute de données scolaires disponibles, ces autres disparités sont analysées à partir de l'enquête QUIBB de 2006 (les données de l'enquête EDS 2010 n'étant pas disponibles lors de la réalisation de ce rapport).

Taux d'accès selon le milieu où résident les parents et leur groupe socio-économique

		Taux d'accès (%)		Rapport	Taux d'accès (%)		Rapport
		Urbain	Rural	U/R	Niveau de richesse le plus élevé	Niveau de richesse le plus faible	Plus élevé/moins élevé
Primaire	1ère année	96	81	1,2	94	68	1,4
	6ème année	60	26	2,3	55	15	3,7
Collège	7ème année	55	15	3,7	45	7	6,4
	10ème année	40	7	5,7	30	4	7,5
Lycée	11ème année	36	6	6	36	1	36
	13ème année	24	2	12	24	0,5	48

En premier lieu, on observe des écarts beaucoup plus importants que ceux observés en matière de genre. Ils sont ainsi notables entre milieu urbain et rural, au bénéfice des urbains, et s'accroissent très substantiellement avec les niveaux d'enseignement. Ce constat est également valable lorsque l'on s'intéresse à l'origine socio-économique des parents, de manière encore bien plus discriminante.

Enfin, l'analyse des scolarisations selon la localisation géographique des ménages montre également d'énormes disparités qui s'accroissent lorsqu'on passe des régions (4) aux provinces (17) et aux départements (129). Il est alors possible de situer géographiquement les enfants qui n'ont jamais accédé à l'école formelle et, en conséquence, de mieux cibler les actions permettant d'atteindre la scolarisation primaire universelle à travers une progression de l'accès.

En fin de compte, on identifie aisément les enfants les plus défavorisés quant à l'opportunité d'être scolarisés : les filles issues de ménages ruraux les plus pauvres (groupe 1). A l'opposé, on trouve les garçons issus de ménages urbains les plus riches (groupe 2). Presque tous les enfants du groupe 2 accèdent à la première année du primaire contre 66% dans le groupe 1. Ce dernier groupe disparaît presque entièrement de la population scolaire dès la fin du 1^{er} cycle du secondaire alors que 35% du groupe 2 accèdent à l'année terminale du secondaire et que 20% accèdent au supérieur.

3. Des disparités dans l'allocation des enseignants

Afin d'assurer des conditions d'enseignement similaires, la répartition des moyens humains et matériels entre les établissements doit être fonction du nombre d'élèves par établissement. Or ce n'est manifestement pas le cas, ni dans le primaire ni dans le premier cycle du secondaire ainsi que le montrent les analyses statistiques réalisées depuis plusieurs années. Ces analyses permettent de mesurer le degré d'aléa dans l'affectation des moyens entre les établissements. Plus cet aléa est élevé, plus la répartition des moyens est inéquitable car fondée sur des critères autres que le nombre d'élèves (en l'absence de politique spécifique pouvant affecter l'allocation). Le tableau ci-dessous compare la situation du Burundi à celle qui prévaut dans treize pays africains qui lui sont économiquement comparables :

Degré d'aléa dans l'affectation des enseignants

	Primaire public	Secondaire général 1 ^{er} cycle public
Burundi 2004	50%	59%
Burundi 2010	44%	44%
Moyenne 13 pays africains	28%	-

Avec un degré d'aléa de 44%, le Burundi figure parmi les pays les plus inégalitaires sur ce plan bien que cet aléa ait baissé sensiblement au cours des six dernières années dans le primaire et le secondaire.

Des écarts importants ont été également identifiés au sein des provinces : la moyenne nationale de 44% cache des disparités qui vont de 14% à 83% au sein des 17 provinces dans l'enseignement primaire. Il est à souligner qu'une mesure importante a été prise en 2010 pour réduire les disparités à l'intérieur des provinces³ entre écoles primaires d'une part et entre établissements du secondaire général 1^{er} cycle, d'autre part. Un redéploiement a affecté le surplus d'enseignants des établissements sur-dotés vers ceux qui étaient sous-dotés dans la même province. Sept enseignants sur dix concernés ont été effectivement redéployés dans le primaire et six sur dix dans le secondaire. Cette mesure devrait contribuer à réduire l'aléa dans la répartition des enseignants, mais les données permettant l'évaluation factuelle de cette mesure ne sont pas disponibles au moment où ce rapport est rédigé.

³ L'incidence de cette mesure n'est pas prise en compte dans la valeur de l'aléa mentionnée pour 2010.

4. Et la distribution des ressources publiques pour l'éducation est l'une des plus inégalitaires parmi les pays d'Afrique sub-saharienne

En reconstituant une cohorte à partir des taux d'accès à chacune des années d'études du primaire à l'enseignement supérieur, il est possible, avec les coûts unitaires associés à chacun de ces niveaux d'enseignement, de calculer le montant cumulé des ressources absorbées par un élève à chaque niveau. Dans le cas burundais, sur 100 élèves accédant à la 1^{ère} année du primaire, 5 arrivent dans le supérieur et ils auront consommé 55% des ressources publiques allouées à l'éducation. Le coefficient de Gini correspondant est égal à 0,70 plaçant le Burundi parmi les pays les plus inégalitaires : sur 13 pays africains en 2010 ou une année proche, le Burundi était le deuxième pays le plus inégalitaire. On constate cependant une régression des inégalités depuis 2004 : la part des ressources consommée par les 10% les plus éduqués d'une cohorte est passée de 75% à 68% en 6 ans.

De plus, les données utilisées ci-dessus sont globales ; elles dissimulent donc des inégalités relevées précédemment. L'appropriation des dépenses publiques d'éducation est en effet très différente selon que l'on est riche ou pauvre, urbain ou rural, fille ou garçon :

Appropriation des dépenses publiques d'éducation selon trois critères

Critères de segmentation	Groupes de population	Indice d'appropriation
Genre	Filles	1
	Garçons	1,15
Localisation	Rural	1
	Urbain	13
Richesse	20% les plus pauvres	1
	20% les plus riches	14

Le cumul des critères de segmentation entraîne un cumul de l'appropriation.

III. Une qualité et une pertinence à améliorer

1. Une performance perfectible en matière d'acquis scolaires

La qualité des enseignements dispensés se mesure au niveau des acquis des élèves et en comparant ces acquis à ceux mesurés dans les mêmes conditions dans des pays comparables. En 2008, le Burundi a participé à une évaluation internationale des acquis des élèves de type PASEC au niveau du primaire. On ne peut donc se prononcer que sur ce niveau d'enseignement. L'évaluation a porté sur le français, les mathématiques et le kirundi (langue nationale). Sur le plan des scores moyens, le Burundi est bien placé : sur 11 pays comparés, il occupe la 3^{ème} place en français et la 4^{ème} en mathématiques. Cependant, avec des scores moyens de 42 sur 100 en français et de 45 sur 100 en mathématiques, la moyenne de 50 n'est pas atteinte. La performance est d'autant plus modeste que le test était présenté sous forme d'un questionnaire à choix multiples et que des réponses au hasard permettaient d'atteindre 22 sur 100 en moyenne.

2. Des disparités importantes dans les niveaux d'enseignement

Les moyennes affichées dans les tests ou les examens nationaux cachent une grande hétérogénéité qui apparaît lorsqu'on examine plus en détail les résultats des évaluations. Deux exemples permettent de se rendre compte concrètement de cette hétérogénéité :

- Le concours national à l'issue de la 6^è année du primaire permet d'accéder au premier cycle du secondaire. Jusqu'en 2010, le taux de succès à ce concours était voisin de 33%, l'admission étant conditionnée en grande partie par le nombre de places disponibles en 7^ème année. En 2010, le tiers des candidats qui ont réussi avaient des notes supérieures à 80 sur 200, ce qui veut dire que deux élèves sur trois n'arrivaient pas à cette note qui est pourtant sensiblement inférieure à la moyenne de 100. C'est dire que, pour la majorité des élèves de fin de cycle primaire, les connaissances de base nécessaires pour passer au premier cycle du secondaire n'étaient pas acquises et cela même si l'on peut estimer que les conditions de passage du concours ou les modes de correction n'étaient pas totalement homogènes.

- Cette hétérogénéité a été aussi vérifiée tant dans les résultats de l'enquête PASEC mentionnée ci-dessus que lors d'une évaluation diagnostique récente, toujours au niveau du primaire.

Ces constats suggèrent que la situation est complexe et qu'à côté des questions strictement cognitives il y a aussi de réels problèmes d'équité. Il existe donc des marges de manœuvre pour améliorer la situation.

3. L'éducation : un passeport pour l'emploi ?

Les relations entre l'éducation et l'emploi sont complexes. Une première donnée doit être présente à l'esprit : au Burundi, actuellement, 96% des emplois se situent dans le secteur informel pour lequel, en général, un niveau élevé d'éducation n'est pas requis.

Globalement, on peut retenir quelques résultats de l'analyse du marché de l'emploi :

- L'éducation semble protéger des emplois précaires qui sont occupés par un tiers des sortants du système éducatif, généralement avec un faible niveau d'éducation.

- Les diplômés du primaire sont de plus en plus présents dans le secteur informel agricole et les diplômés du supérieur accèdent majoritairement aux emplois de la fonction publique (jusqu'à présent, il y a eu beaucoup de recrutements dans l'enseignement).

- Il n'est pas surprenant de constater que le revenu moyen s'accroît avec le niveau d'éducation et que l'éducation est plus valorisée dans le secteur formel qu'informel. On doit pourtant relativiser ces constats car les analyses statistiques montrent que le niveau de rémunération est expliqué seulement à 29% par l'éducation.

- Enfin, l'éducation explique en moyenne moins qu'il y a 8 ans l'accès aux emplois : 25% aujourd'hui contre 31%, mais l'accès à un emploi non précaire est expliqué à 78% par le niveau d'éducation.

IV. Des marges de manœuvre à identifier pour améliorer le fonctionnement du système

A ce niveau, plusieurs questions se posent :

- Le système peut-il fonctionner de manière plus efficiente ?
- Est-il possible d'accroître le niveau des acquisitions des élèves et leur insertion professionnelle sans consommer beaucoup de ressources supplémentaires ?
- Les ressources disponibles seront-elles suffisantes pour améliorer à la fois l'efficacité et l'efficacités sachant que la mise en place de l'enseignement fondamental à un rythme accéléré devrait consommer beaucoup de ressources ?

1. Il est possible d'améliorer le fonctionnement du système éducatif car des marges de manœuvre existent

L'efficience renvoie à une meilleure utilisation des ressources disponibles pour atteindre un résultat donné.

a. L'approche par les coûts unitaires laisse entrevoir peu de marges de manœuvre

Une première mesure de l'efficience est donnée par les coûts unitaires qui sont nettement plus élevés au Burundi que dans des pays à niveau de développement comparable, en particulier dans l'enseignement secondaire :

Coûts unitaires arrondis exprimés en % du PIB par habitant (2010 ou année proche)

	Primaire	Secondaire 1 ^{er} cycle	Secondaire 2 ^{ème} cycle	Secondaire technique	Supérieur
Burundi (1999)	15,1	92,7		296,8	989
Burundi (2004)	15,1	41,6	135,5	188,4	718,7
Burundi (2010)	17	45	145	307	743*
Moyenne pour 10 pays d'ASS (proche 2010)	10	28			555

*Université du Burundi et Ecole Normale Supérieure (supérieur public).

Les valeurs moyennes issues des comparaisons internationales ne sont pas des normes mais elles conduisent à s'interroger sur les causes des différences observées en procédant, par exemple, à la décomposition des coûts unitaires du Burundi qui est instructive. Il s'avère que, comme c'est généralement le cas, la majeure partie des coûts unitaires est généralement consacrée aux dépenses salariales des enseignants, excepté pour les lycées et l'enseignement technique. La part des dépenses salariales des personnels non enseignants (administratifs et techniques notamment) paraît en revanche considérable pour le préscolaire, les lycées et l'enseignement des métiers. La part des dépenses de transferts (1/3 de la dépense unitaire au lycée –internats- et au supérieur -bourses et œuvres universitaires-) paraît également très élevée. En revanche, les dépenses de biens et services sont très faibles (en valeur absolue, et à fortiori en pourcentage).

Les coûts salariaux des enseignants étant la principale composante des coûts unitaires⁴, il est important de rapporter la situation du Burundi à celle de pays comparables. Exprimés en unités de PIB /tête, les salaires des enseignants burundais du primaire et du secondaire sont parmi les plus élevés. De plus, la comparaison de la situation à deux dates – 2004 et 2010 – montre que le salaire burundais s'accroît. Il faut souligner à cet égard qu'une revalorisation de 30% à 50% selon les grades est intervenue en juillet 2008 au Burundi.

Les conditions d'enseignement sont aussi un élément important du coût unitaire, notamment la taille des groupes pédagogiques. Celle-ci est particulièrement élevée au Burundi :

⁴ En fait, beaucoup de personnels non enseignants sont des enseignants qui n'exercent plus dans une classe. Leurs salaires varient donc comme celui des enseignants. Les modifications apportées aux salaires des enseignants concernent donc la grande majorité des personnels du secteur de l'éducation au Burundi à l'exception des établissements publics d'enseignement supérieur où une plus grande spécialisation des formations requiert des encadreurs formés spécifiquement.

Eléments du mode d'organisation des enseignements (arrondis)

	Primaire	Secondaire 1 ^{er} cycle	Secondaire 2 ^{ème} cycle
Taille moyenne d'un groupe pédagogique	56	63	46
% de groupes pédagogiques fonctionnant en double vacation	61%	-	-
Heures hebdomadaires d'apprentissage reçues par élève	19	27	27

La situation du primaire est très préoccupante car (i) les groupes pédagogiques ont une taille élevée (40 est la taille recommandée par le cadre indicatif du Partenariat Mondial pour l'Education pour le primaire), (ii) le % de classes fonctionnant en double vacation est considérable et (iii) en conséquence, l'élève reçoit en moyenne peu d'heures d'enseignement par semaine. Le temps d'enseignement est donc très largement inférieur au minimum recommandé au niveau international.

La mise en perspective de ce facteur explicatif du coût unitaire permet de positionner le Burundi parmi les pays relativement comparables pour des années égales ou proches de 2010 :

Comparaison des rapports élèves/enseignants

	Primaire	Secondaire 1 ^{er} cycle	Secondaire 2 ^e cycle
Moyenne de 10 pays au PIB/tête <400\$	54	-	-
Burundi	51	-	-
Moyenne de 17 pays au PIB/tête <750\$	-	38	26
Burundi	-	40	20

La comparaison ne porte pas sur les groupes pédagogiques mais sur un indicateur calculable au niveau international : le rapport élèves/maîtres.

Dans le primaire, le ratio relativement meilleur du Burundi ne doit pas faire illusion : c'est le ratio 40/1 qui est l'objectif. Par ailleurs, il est obtenu au prix d'un fort taux de double vacation (et donc d'un temps scolaire d'enseignement fortement déprécié). Dans le secondaire, c'est seulement au 2^{ème} cycle que des marges de manœuvre existent.

En résumé, des marges de manœuvre existent pour réduire le coût unitaire mais leur mise en œuvre n'est pas aisée. L'ensemble des personnels (enseignants et non enseignants) étant des fonctionnaires, la limitation des coûts salariaux, issus de la grille de la fonction publique, induit un débat qui va bien au-delà de celui de l'éducation.

Une réflexion sur la maîtrise des effectifs des personnels non enseignants peut en revanche être rapidement initiée. L'amélioration des taux d'encadrement évoquée précédemment évoquée va en revanche dans le sens inverse d'une réduction des coûts, tout comme une augmentation des dépenses de biens et services visant à améliorer la qualité.

b. L'action au niveau de la gestion des flux d'élèves recèle davantage de marges de manœuvre

On a déjà constaté l'importance des redoublements et des abandons. Ceci conduit à un gaspillage considérable des ressources consacrées au système éducatif. Pour estimer cette perte, on chiffre un

indicateur : le coefficient d'efficacité interne⁵ qui prend en compte l'effet des redoublements et des abandons.

Au primaire, plus de la moitié des ressources sont gaspillées/perdus du fait des redoublements et des abandons. Cette perte s'accroît dans le temps et le gaspillage attaché au redoublement est similaire à celui lié à l'abandon.

Au secondaire, près du tiers des ressources sont gaspillées ainsi au 1^{er} cycle et près du quart au 2^{ème} cycle. La situation s'améliore cependant au 1^{er} cycle mais se détériore au 2^{ème} cycle. Enfin, le gaspillage attaché au redoublement est le plus fort.

Il apparaît que des marges de manœuvre importantes existent pour réduire les déperditions et améliorer l'efficacité. Des pistes indicatives ont été décrites, comme par exemple :

- réviser le cadre réglementaire qui régit les exclusions ;
- mettre en place des sous-cycles avec passage automatique et remédiation à l'intérieur de ces sous-cycles ;
- harmoniser les critères d'évaluation et d'avancement de classe ;
- développer le soutien aux élèves en difficulté d'apprentissage.

2. Accroître le niveau d'acquisition des élèves et leur insertion professionnelle : Une question difficile dans un contexte de contrainte financière forte

La première réponse est facile : il suffit de consacrer davantage de ressources au système, ce qui se traduit par (i) davantage d'enseignants pour améliorer le rapport élèves/maîtres, (ii) des enseignants mieux formés, (iii) davantage de manuels scolaires et de guides du maître, (iv) supprimer la double vacation dans le primaire et, bien sûr, construire et équiper de nombreuses salles de classe pour que les nouveaux modes d'organisation puissent se développer, etc..

Etant donné les contraintes budgétaires (voir plus loin), le problème n'est pas de dépenser plus mais de dépenser mieux. Pour ce faire, des analyses économétriques ont montré l'influence de divers facteurs d'organisation scolaire sur les acquis des élèves avec la significativité de ces facteurs. Cependant, la variabilité des résultats au concours national de fin de primaire n'a pu être expliquée que très partiellement par les facteurs relatifs à l'école disponibles pour cette analyse. En revanche, les résultats aux tests de fin d'année sont mieux expliqués par deux groupes de facteurs : la disponibilité d'équipements de base dans l'école et l'effet-maître (capacité de l'enseignant à transformer des ressources logistiques en résultats d'apprentissage).

Il s'agit encore de pistes qui devront être expérimentées. Pour le moment, on ne dispose pas vraiment de modèles explicatifs des résultats avec des facteurs bien identifiés sur lesquels on pourrait agir, à moindre coût, pour améliorer les apprentissages. Une analyse statistique de la relation entre les dépenses salariales par élève et le taux de réussite au concours national de fin de primaire a montré l'absence de relation. Ceci veut dire, entre autres, que, dans le contexte de fonctionnement actuel, mettre des ressources en enseignants dans les écoles primaires ne conduira pas forcément à une amélioration des résultats à ce concours.

⁵ Rapport entre le nombre d'années d'études strictement nécessaire pour conduire un élève de la première à la dernière année d'un cycle d'enseignement et le nombre d'années-élèves effectivement consommées. L'idéal est 1 (100%) ; plus on s'éloigne de ce chiffre, moins le système est efficace.

Une meilleure connaissance de l'influence des facteurs pilotés par l'école dans la réussite des élèves est donc urgente pour mieux utiliser les ressources disponibles qui, actuellement, semblent assez mal utilisées.

Des contraintes démographiques et macro-économiques fortes et des ressources financières limitées peuvent freiner la volonté de réformer en profondeur le système éducatif

Dun côté, la population jeune s'accroît à un rythme annuel élevé (2,8% selon les estimations gouvernementales), ce qui entraîne une forte pression sur la demande scolaire.

D'un autre côté, le pays présente le PIB/hab le plus faible d'Afrique. La mobilisation de ressources nationales complémentaires semble limitée. La pression fiscale⁶ est voisine de 20% avec une prévision d'accroissement à court terme. Néanmoins, le système demeure très dépendant des ressources extérieures, qui représentaient 75% des ressources du pays en 2010, mais qui évoluent de manière très instable (entre 35% et 85% des ressources disponibles).

La priorité pour l'éducation est d'ores et déjà affirmée puisqu'en 2010, les dépenses courantes publiques d'éducation représentaient 29% du budget courant de l'Etat (20% en 2000), mais elles sont donc globalement marquées par une forte dépendance vis-à-vis de l'extérieur.

De leur côté, les familles prennent en charge une part importante des coûts de l'éducation mais variable selon les niveaux d'enseignement : 1,2% de leur budget pour l'enseignement primaire, à comparer avec 4% en moyenne dans d'autres pays d'Afrique sub-saharienne, mais davantage dans le secondaire. Au total, les familles prennent en charge, tous niveaux d'enseignement confondus, 14% des dépenses d'éducation pour ce qui relève uniquement de l'enseignement public, et 19% lorsque l'on intègre l'enseignement privé. Etant donné la pauvreté des ménages et les exigences d'une réduction des inégalités, il est difficile d'envisager mobilisation de financement supplémentaire de la part des familles puisque ce sont les enfants issus des ménages les moins fortunés qu'il faudra faire accéder et maintenir à l'école.

De ce qui précède, on peut déduire que les ressources pour l'éducation ne vont pas croître plus vite que la croissance des effectifs dans les années futures car l'effort pour l'éducation pour les finances publiques semble d'ores et déjà conséquents, et l'apport extérieur a atteint des montants qui sont déjà très élevés. Si elle est octroyée, l'allocation de fonds par le GPE est la seule ressource extérieure nouvelle conséquente qui devrait représenter environ 10% des ressources totales au cours des prochaines années. Cet apport sera vital pour absorber le choc de la mise en place accélérée de l'enseignement fondamental et ne pas asphyxier les niveaux post-enseignement de base.

En résumé, le secteur de l'éducation doit répondre rapidement à plusieurs défis dont les principaux sont : l'atteinte de la scolarisation primaire universelle, qui ne pourra être atteinte que par une réduction drastique des abandons (et nécessitera notamment une réduction forte des redoublements), la mise en place à un rythme accéléré de l'enseignement fondamental, la réduction des disparités, l'amélioration des acquis scolaires et de l'employabilité des sortants. Comme il ne faut pas compter sur beaucoup de ressources supplémentaires, les efforts doivent tendre vers une meilleure utilisation des ressources disponibles.

En matière de gouvernance, la faible transparence dans l'information financière, la perception d'une grande majorité des personnels du secteur que les nominations de cadres et d'enseignants ne sont pas toujours faites selon les critères qui devraient prévaloir et une certaine corruption à la fois dans

⁶ Part des recettes nationales dans le PIB.

l'inscription dans une école publique et dans l'évaluation des élèves risquent de limiter l'impact des mesures prises pour l'amélioration du système.

C'est dans la gestion des flux d'élèves que de nombreuses économies peuvent être réalisées avec, en particulier en lien avec une réduction rapide et drastique des redoublements qui sont extrêmement coûteux à ce jour pour le système. Cette mesure prioritaire permettra par ailleurs d'améliorer les conditions d'apprentissage à travers la réduction de la taille des groupes pédagogiques et de réduire les abandons. D'autres mesures, comme la répartition plus équitable des enseignants entre les écoles, permettront de réduire les écarts jugés inévitables et, là encore, de faciliter un meilleur apprentissage dans les écoles jusqu'ici fortement désavantagées. La revalorisation du temps d'enseignement au Burundi, extrêmement faible impliquera une réduction drastique de la double vacation, ce qui devrait permettre d'améliorer les apprentissages. C'est donc l'ensemble des modes de fonctionnement du système qu'il faut repenser si l'on veut relever victorieusement les défis mentionnés.

Chapitre 1 : Le contexte socio-économique global

I. Introduction

Le système éducatif de tout pays entretient avec la société au sein de laquelle il fonctionne des relations duales :

En premier lieu, la société fixe des éléments contextuels qui influent significativement sur la couverture du système et sur son fonctionnement ; il peut s'agir bien sûr de contraintes externes qui limitent son développement, comme la dimension démographique qui détermine le nombre de jeunes qui sont potentiellement candidats à la scolarisation, ainsi que la dimension économique, en particulier aux finances publiques du pays qui déterminent le volume des ressources budgétaires susceptibles d'en assurer le financement. Il peut s'agir aussi des valeurs et pratiques culturelles et sociales générales qui, à la fois, ont une incidence sur la demande d'éducation des familles et contribuent à la définition des contenus d'enseignement.

En second lieu, le système éducatif contribue au développement du pays du fait d'une population adulte qui a davantage été scolarisée par ses nombreux effets vertueux tels que ceux sur le développement de la vie publique dans un contexte démocratique ; l'accroissement de la productivité du travail et la réduction de la pauvreté ; le renforcement des capacités nationales de conception et d'exécution des politiques ; les effets sur la démographie et d'une manière plus générale sur la population ; les impacts sur la santé de la mère et de ses enfants par l'adoption de comportements plus favorables et une meilleure utilisation de l'offre de services disponibles sur ce plan conduisant notamment à une réduction de la mortalité infantile dans le pays ; l'innovation, qu'elle soit économique, financière ou technologique; etc.

Dans ce chapitre, nous nous attacherons principalement au premier de ces deux aspects en examinant notamment i) la dimension démographique et ii) la dimension économique et des finances publiques, avec un focus spécifique concernant le secteur de l'éducation.

II. Le contexte démographique du développement de l'éducation

II.1 données démographiques

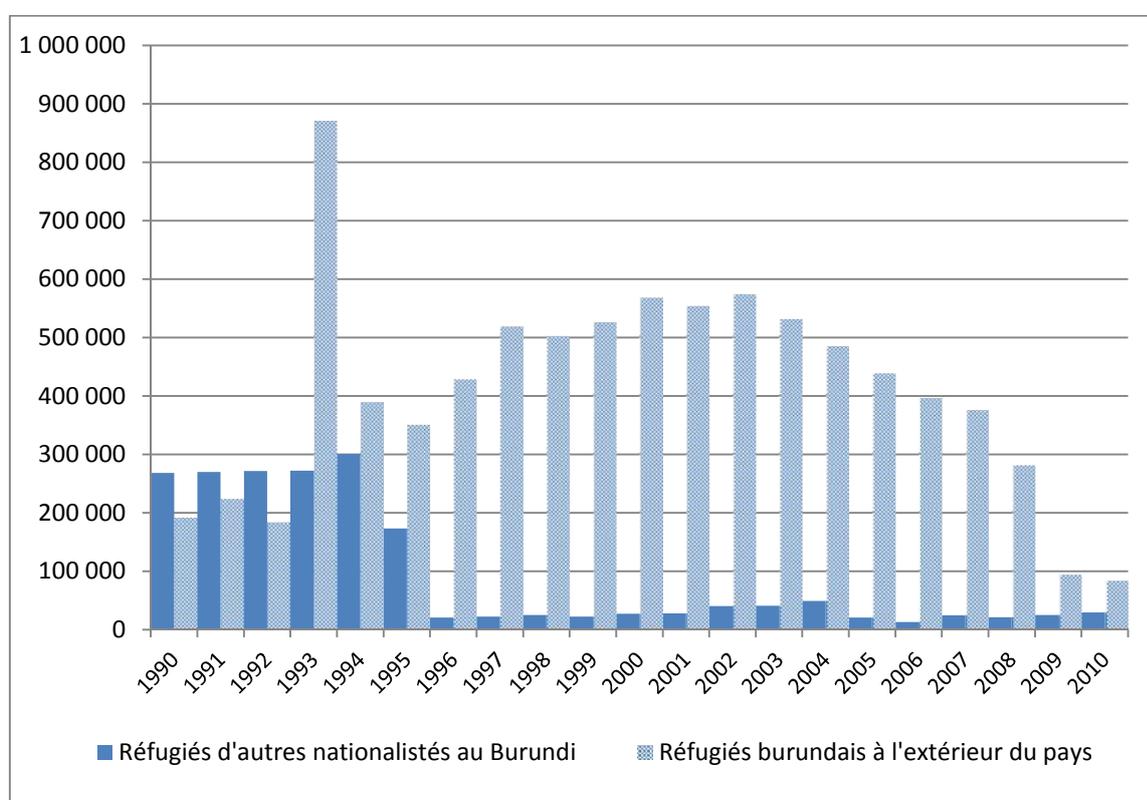
Depuis 1990, les données de population du Burundi sont disponibles assez régulièrement. Elles sont liées à l'histoire du pays et, plus globalement, de la région (guerres et déplacements de population liés au conflit). Le tableau I.1 ci-dessous présente l'évolution de la population ainsi que les taux d'accroissements annuels « bruts », c'est à dire calculés sur la base des données collectées (recensements) et/ou estimées (années intermédiaires). Ces chiffres intègrent néanmoins divers mouvements migratoires, sans qu'il soit possible d'en estimer avec précision l'ampleur. Il aurait ainsi été utile de pouvoir distinguer la population « ordinaire » de la population migrante, notamment pour affiner les taux de projection pour la période à venir, en distinguant ainsi l'évolution « naturelle » de celle liée aux chocs conjoncturels.

Tableau I.1 : Tendances démographiques 1990-2008

	1990	1995	2000	2005	2008
Population globale (millions)	5 293	6 159	6 486	7 548	8 054
Taux d'accroissement annuel	3,1%	1,0%	3,1%	2,2%	
	2,36%				
Population 4-16 ans	1 926	2 263	2 503	2 686	2 816
Taux d'accroissement annuel	3,28%	2,04%	1,42%	1,59%	
	2,13%				

Source : RESEN 2004 pour les années 1990-2005 (données du recensement pour 1990, base de données des Nations Unies de 1995 à 2005), et dernier recensement de la population pour les données de 2008.

Graphique I.1 : Estimation du nombre de réfugiés burundais à l'extérieur du pays ou d'autres pays au Burundi, entre 1990 et 2010



Source : World Development Indicators 2011, Banque Mondiale.

Ainsi, si on corrige « artificiellement » les données du 1er recensement (1990) des soldes migratoires (on ne tient pas compte, en 1990, des réfugiés étrangers qui ne sont pas rentrés chez eux entre 1990 et 2008, et on intègre les Burundais réfugiés à l'extérieur qui sont rentrés avant 2008), on obtient alors un taux annuel d'accroissement de 2,26% par an en moyenne sur la période, au lieu des 2,36% estimés sur la base des chiffres « bruts ».

Néanmoins, pour la période à venir (2010-2020), le gouvernement burundais a souhaité retenir des hypothèses « hautes » de croissance de la population, en lien avec la stabilisation de la situation politique du pays, soit un accroissement global de la population de 2,4%, et un taux de 2,8% pour les 4-16 ans.

II.2 L'impact du VIH-SIDA dans la sphère éducative

Le taux de prévalence du VIH/SIDA était estimé à 2,97% au Burundi en 2009 (ONUSIDA). En 2009, l'ONUSIDA estime à 150 000 le nombre d'adultes de plus de 15 ans vivant avec le VIH/SIDA, ce qui implique un taux de prévalence de 3,3% pour cette population. Le nombre d'enfants de moins de 17 ans rendus orphelins par le VIH/SIDA était estimé, pour sa part, à 200 000, soit une proportion d'environ 4,7 % de la classe d'âge.

Si la population des enseignants était touchée par l'épidémie avec une prévalence comparable à celle de la population adulte de même âge (pas d'indication contraire), cela signifierait que près de 1 700 enseignants du primaire seraient affectés. Sur cette base et compte tenu des enquêtes menées en général dans le contexte africain, on peut estimer qu'environ 200 enseignants ne peuvent pas assurer leur service du fait de la maladie et qu'un nombre plus ou moins comparable décède annuellement de façon prématurée. Les besoins de remplacement d'enseignants et, par voie de conséquence, de recrutement et de formation de ces personnels sont donc à intégrer dans les projections pour les années à venir.

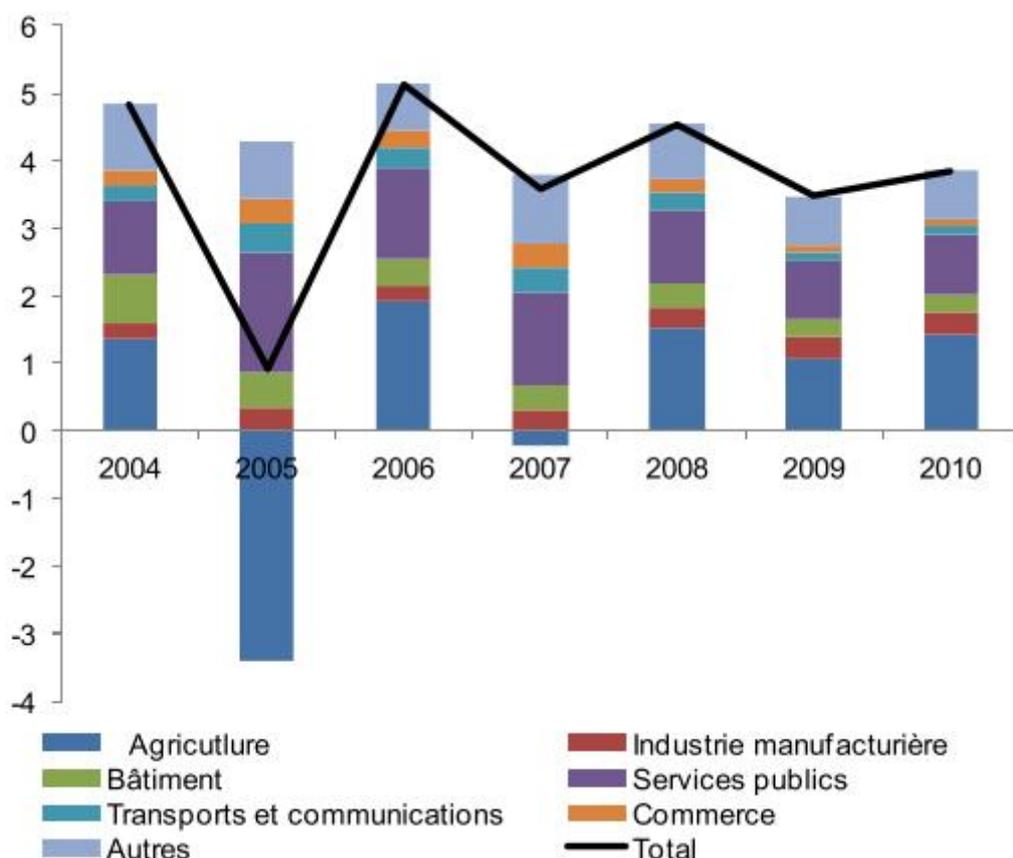
III. Le contexte macro-économique et les finances publiques

L'analyse des principaux agrégats de l'économie est essentielle pour appréhender correctement le niveau de ressources disponibles ou susceptibles de l'être dans les différents secteurs. En effet, le suivi de leur évolution fournit une bonne indication du contexte macro-économique, qui détermine le niveau des ressources publiques susceptibles d'être affectées au secteur de l'éducation. Les tableaux et graphiques des pages suivantes présentent l'évolution des principaux agrégats de l'économie et des finances publiques burundaises sur les vingt dernières années.

III.1 L'évolution du Produit Intérieur Brut

Les principaux moteurs de la croissance du PIB réel au Burundi demeurent l'agriculture (et notamment le café, dont les récoltes médiocres en 2005 et en 2007 ont été à l'origine d'importants déficits de croissance), les activités liées aux donateurs (qui ont permis d'atténuer les répercussions de la hausse des prix des denrées alimentaires et de l'énergie et de la crise économique et financière mondiale) et la dépense publique. Sur la période 1995-2004, la part du secteur primaire est passée de 48,1 à 41,7 % du PIB. La part du secteur secondaire dans le PIB, après une baisse sensible en milieu de période en raison notamment de la réduction de l'investissement privé, s'est légèrement améliorée, passant de 19,2 % en 1995 à 19,7 % en 2004. La même tendance est observée pour le secteur tertiaire qui voit sa part dans le PIB passer de 32,6 % à 38,7 % sur la même période.

Graphique I.2 : Contribution des différents secteurs de production à la croissance du PIB réel



Source : FMI, « évaluation ex post de la mise en œuvre de programme sur longue période »

Le PIB courant du pays (tableau I.2 ci-dessous) est passé de 194 milliards de FBU en 1990 à 1 933 milliards de FBU en 2010, soit un taux de croissance annuel moyen de l'ordre de 12 % sur les vingt dernières années, et de près de 13,6% sur les seules 10 dernières années. Entre 2000 et 2010, la hausse des prix a été en moyenne de 10,2%. L'évolution conjuguée de ces deux phénomènes conduit à une évolution moyenne du PIB en volume de 3,2% par an sur la dernière décennie.

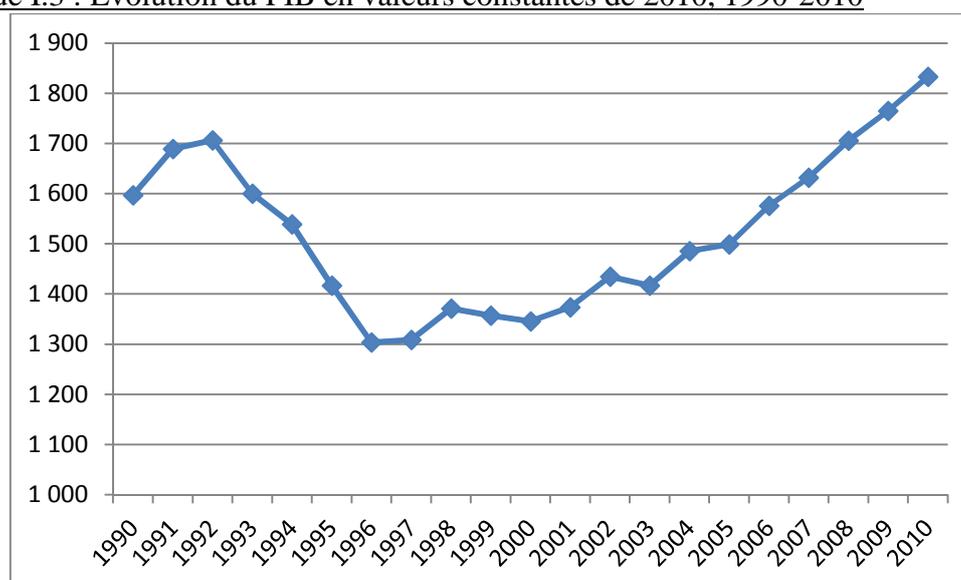
Néanmoins, cette évolution du PIB en valeurs courantes ne suffit pas à elle seule à décrire l'évolution de la richesse produite dans le pays, puisqu'elle intègre également l'évolution de la valeur de la monnaie sur cette même période. Le graphique I.3 présente donc l'évolution du PIB (exprimé en volume ou en valeurs monétaires constantes de 2010), en neutralisant ainsi l'effet lié à la variation de la valeur de la monnaie. On peut remarquer que cette évolution est assez irrégulière puisqu'elle présente une baisse significative entre 1992 et 1996, en liaison avec la crise qu'a connue le pays. La progression redevient ensuite positive, pour s'accélérer à partir de 2005 et atteindre 1,8 milliard de FBU en 2010. Le pays n'a retrouvé qu'en 2008 le niveau de PIB qui était le sien en 1991.

Tableau I.2 : Principaux agrégats macro-économiques

Années	PIB courant (milliards de Fbu)	PIB constant (milliards de Fbu de 2010)	Population (millions)	PIB/tête courant	PIB/tête constant (2010)
1990	193,8	1 597,1	5,5	35 495	292 506
1991	212,0	1 689,4	5,6	37 722	300 602
1992	225,6	1 706,4	5,8	39 031	295 226
1993	227,9	1 600,0	5,8	39 497	277 301
1994	233,7	1 538,7	5,9	39 816	262 136
1995	249,9	1 416,9	6,0	41 783	236 936
1996	263,1	1 303,5	6,1	43 199	214 042
1997	342,8	1 308,9	6,2	55 377	211 453
1998	400,2	1 371,1	6,3	63 518	217 635
1999	455,4	1 357,3	6,3	72 293	215 439
2000	511,0	1 345,6	6,4	79 527	209 405
2001	550,0	1 373,3	6,7	81 479	203 452
2002	584,6	1 434,4	7,0	83 512	204 908
2003	644,2	1 416,8	7,2	89 467	196 779
2004	731,5	1 485,3	7,3	99 612	202 246
2005	860,9	1 498,8	7,5	114 926	200 079
2006	946,4	1 575,6	7,6	123 863	206 210
2007	1 060,1	1 631,9	7,8	136 028	209 395
2008	1 386,2	1 705,8	7,9	174 378	214 588
2009	1 637,1	1 765,2	8,1	201 904	217 696
2010	1 833,1	1 833,1	8,3	221 645	221 645

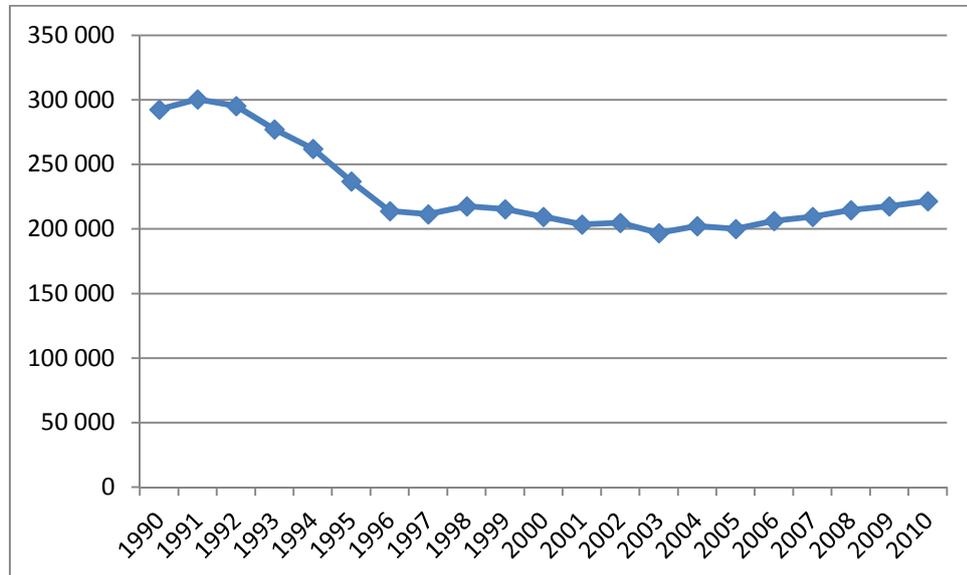
Source : FMI et nos propres calculs.

Graphique I.3 : Evolution du PIB en valeurs constantes de 2010, 1990-2010



Toutefois, lorsque l'on rapporte l'évolution du PIB en volume à celle de la population (via l'indicateur du PIB/tête), on peut observer que le pays n'a jamais retrouvé le niveau d'« avant la crise ».

Graphique I.4 : Evolution du PIB par habitant en valeurs monétaires constantes de 2010, 1990-2004



Ainsi, Le PIB/hab. a perdu en moyenne 1,4% par an depuis 1990, en plusieurs phases : très forte diminution (-5,1% par an en moyenne) entre 1990 et 1996, puis baisse continue mais plus modérée (-0,7%) jusqu'en 2005, année à partir de laquelle sa croissance redevient positive (+2,1% par an entre 2005 et 2010) pour atteindre 222 000 FBU en 2010.

III.2 Les finances publiques

Au-delà de l'évolution globale de la « richesse » produite par le pays, les séries présentées ci-après, permettent d'analyser l'évolution des recettes (tableau I.3) puis les dépenses (tableau I.5) de l'Etat.

III.2.1 Les recettes de l'Etat

Tableau I.3 : Les recettes de l'Etat, 1990-2010

Années	Recettes de l'Etat (milliards FBU)								Aide en % des recettes intérieures
	Intérieures				Extérieures		Sous total (a+b)	Total (a+b+c)	
	Montant en valeurs courantes (a)	Montant en valeurs constantes 2010		En % du PIB	Aide budgétaire (b)	Investissement (c)			
		Total	Par habitant (Fbu)						
1990	29,25	241,05	44 148	15,1	5,60	10,10	34,85	44,95	53,67
1991	36,02	287,02	51 071	17,0	6,50	11,90	42,52	54,42	51,10
1992	38,20	288,91	49 984	16,9	6,20	13,19	44,40	57,59	50,77
1993	39,78	279,27	48 401	17,5	7,87	12,80	47,65	60,45	51,96
1994	42,18	277,70	47 308	18,0	1,10	4,60	43,28	47,88	13,51
1995	44,11	250,11	41 824	17,7	3,37	6,00	47,48	53,48	21,24
1996	42,31	209,64	34 424	16,1	0,12	6,00	42,43	48,43	14,47
1997	46,50	177,56	28 684	13,6	6,31	4,19	52,81	57,00	22,58
1998	68,27	233,93	37 131	17,1	0,22	3,67	68,50	72,17	5,71
1999	73,79	219,90	34 904	16,2	0,00	11,35	73,79	85,14	15,39
2000	98,35	258,98	40 301	19,2	0,00	15,88	98,35	114,23	16,14
2001	110,17	275,10	40 755	20,0	5,37	5,89	115,54	121,43	10,22
2002	118,44	290,62	41 517	20,3	11,97	13,14	130,41	143,55	21,20
2003	136,04	299,21	41 557	21,1	12,77	35,76	148,81	184,57	35,68
2004	146,93	298,32	40 621	20,1	60,85	36,85	207,78	244,63	66,49
2005	172,08	299,57	39 992	20,0	39,95	19,68	212,03	231,70	34,65
2006	178,77	297,63	38 953	18,9	67,61	41,20	246,39	287,59	60,87
2007	197,59	304,16	39 027	18,6	87,38	81,13	284,97	366,10	85,28
2008	261,70	322,05	40 512	18,9	130,60	70,60	392,30	462,90	76,88
2009	304,60	328,42	40 504	18,6	88,80	18,00	393,40	411,40	35,06
2010	363,40	363,40	43 939	19,8	123,70	147,60	487,10	634,70	74,66

Source : FOFE MINEFI et nos propres calculs.

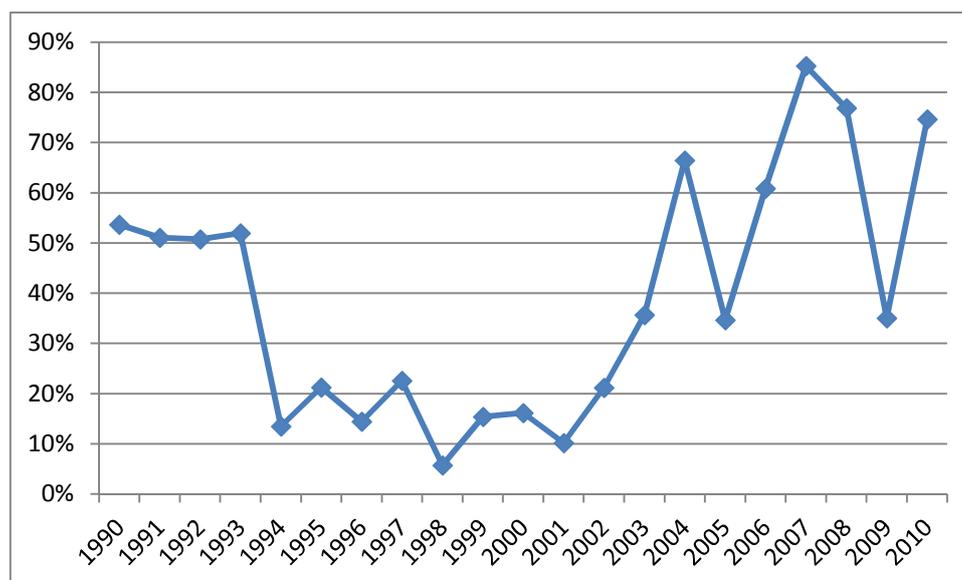
Le montant des recettes intérieures de l'Etat en valeurs courantes passe de 29,2 milliards de FBU en 1990 à 363,4 milliards de FBU en 2010. Cette évolution a priori très favorable en valeurs courantes l'est évidemment moins lorsqu'on prend en compte la perte de valeur de la monnaie sur cette même période puisqu'en unités monétaires constantes de 2010, les recettes de l'Etat sont passées en réalité de 241 à 363,4. Toutefois, comme pour l'ensemble des agrégats macro-économiques présentés précédemment, l'évolution est très irrégulière : on observe une baisse notable des recettes de l'Etat entre les années 1994 et 1997, suivie d'une amélioration sur le reste de la période (avec néanmoins une nouvelle baisse en 1999). Le pays retrouve en 2002 son niveau de recettes des années 1991-1993. Le revenu intérieur a régulièrement crû sur la dernière décennie au rythme moyen de 3,4% par an. Si on intègre la démographie sur le même principe que ce qui a été présenté pour le PIB, on constate qu'en 2010, le niveau initial observé en 1991-1992 n'a pas encore été retrouvé.

Si l'évolution des moyens de l'Etat par habitant résulte conjointement de l'évolution du PIB et de la population, il faut également intégrer la dimension liée à la pression fiscale (soit la part des recettes nationales par rapport au PIB). Cette pression a évolué sur les 20 dernières années entre 14 et 21%, avec une moyenne proche de 18%. La tendance est nettement plus favorable si on s'intéresse à la période récente (10 dernières années), puisque la moyenne est proche de 19,6%, ce qui est plutôt favorable, notamment pour un pays avec un PIB/tête de l'ordre de celui observé au Burundi (<300US\$) comme le montre le tableau I.4.

Tableau I.4 : Pression fiscale (année proche de 2010)

	Recettes de l'Etat (hors dons) en % du PIB
Burkina Faso	14,0
Burundi	19,8
République Centrafricaine	10,4
Tchad	22,0
Rép. Démocratique du Congo	18,0
Libéria	23,3
Madagascar	14,2
Malawi	19,2
Niger	18,2
Sierra Leone	11,8
Togo	17,0
Moyenne	17,1

Graphique I.5 : Evolution du rapport entre aide extérieure et ressources domestiques, 1990-2010



Concernant l'aide extérieure, on observe qu'elle était déjà très importante au début de la décennie 1990 (50 % des recettes budgétaires intérieures), qu'elle s'est très fortement contractée à partir de 1994, pour fluctuer dans un intervalle compris entre 5 et 20% sur les

huit années suivantes. La période 2002-2010 a été marquée par une forte augmentation de l'aide, mais cette dernière a connu des fluctuations extrêmes (baisse de près de 50% de l'aide entre 2008 et 2009). Le montant de l'aide, rapporté aux ressources domestiques, a ainsi fluctué de 35% à 85% entre 2003 et 2010.

III.2.2 Les dépenses de l'Etat

Tableau I.5 : Les dépenses de l'Etat, 1990-2010

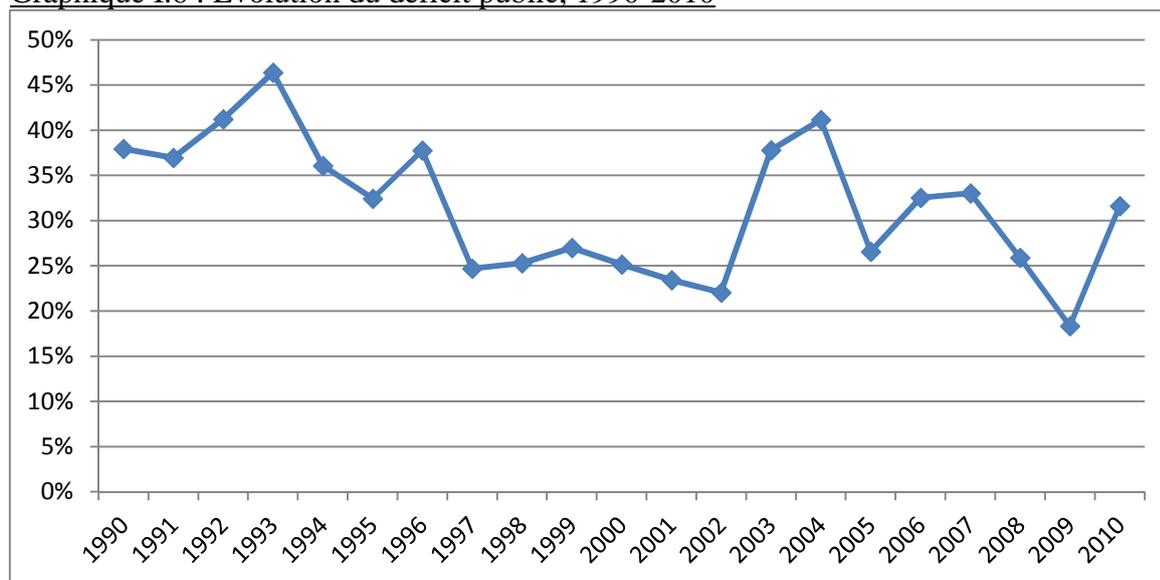
Années	Dépenses de l'Etat (milliards FBU)									
	Dépenses courantes "classiques"							Dépenses courantes "exceptionnelles" + prêts nets (e)	Dépenses en capital (Monnaie courante) (f)	Dépenses totales (Monnaie courante) (d+e+f)
	Monnaie courante (d)	Valeurs constantes de 2010	Valeurs constantes de 2010 par habitant (FBU)	En % du PIB	Dont Intérêts dus	Montant hors dette				
						Monnaie courante	Valeurs constantes de 2010 par habitant			
1990	28,49	234,82	43 007	14,70	3,63	24,86	37 528	2,2	18,8	49,5
1991	29,81	237,55	42 268	14,06	3,36	26,45	37 504	4,0	19,9	53,7
1992	33,45	253,02	43 775	14,83	4,11	29,34	38 393	4,3	26,5	64,2
1993	33,50	235,19	40 762	14,70	3,66	29,84	36 308	0,4	29,3	63,3
1994	37,15	244,60	41 669	15,90	3,58	33,58	37 660	-2,1	19,8	54,8
1995	42,16	239,06	39 976	16,87	4,47	37,68	35 734	-0,4	20,0	61,8
1996	45,39	224,89	36 927	17,25	5,00	40,39	32 860	-0,5	27,3	72,2
1997	54,80	209,25	33 804	15,99	6,70	48,10	29 671	-3,4	16,9	68,3
1998	68,83	235,84	37 435	17,20	9,45	59,38	32 296	0,5	23,5	92,8
1999	85,69	255,35	40 532	18,81	12,84	72,85	34 460	-1,7	31,1	115,1
2000	95,97	252,70	39 325	18,78	14,27	81,70	33 477	-3,6	31,1	123,5
2001	118,56	296,03	43 857	21,56	18,46	100,10	37 029	-3,9	35,1	149,8
2002	119,56	293,35	41 907	20,45	18,72	100,83	35 344	-1,4	33,4	151,5
2003	141,75	311,78	43 303	22,01	24,87	116,88	35 706	-2,0	85,0	224,8
2004	163,18	331,30	45 112	22,31	24,51	138,67	38 336	8,1	119,9	291,2
2005	200,55	349,14	46 609	23,30	31,99	168,56	39 175	31,8	84,0	316,4
2006	221,50	368,76	48 263	23,40	24,30	197,20	42 968	22,7	117,8	362,0
2007	261,21	402,10	51 594	24,64	29,87	231,34	45 694	11,9	134,8	407,9
2008	357,60	440,06	55 358	25,80	26,90	330,70	51 193	5,2	126,8	489,6
2009	415,70	448,21	55 278	25,39	26,30	389,40	51 781	-0,7	93,3	508,3
2010	498,10	498,10	60 226	27,17	29,60	468,50	56 647	72,5	264,0	834,6

Source : Banque Mondiale et nos propres calculs.

Le montant des dépenses de l'Etat est en toute logique dépendant de ses recettes. Si on analyse l'évolution du déficit public (les dépenses moins les recettes), on observe six phases : i) la première concerne le début de la période 1990-1993, marquée par un déficit public modéré (de l'ordre ou inférieur à 1,5 % du PIB) ; ii) suivent ensuite les années 1993-94 à 1999, au cours desquelles un déséquilibre des finances publiques est observé, le déficit représentant plus de 5 % du PIB (avec un pic de 10 % en 1996) ; iii) la troisième phase, entre

1990 et 2004, où le déficit fluctue beaucoup (entre 1,4% et 6 % du PIB), mais demeure à un niveau moyen relativement élevé de 4,6% sur l'ensemble de la période, les années 2000 et 2002 faisant office d'années particulièrement « saines » en matière budgétaires (ce qui est intéressant car le montant d'aide budgétaire d'origine extérieure est plutôt faible durant cette période et que le montant des intérêts de la dette commencent à être conséquent) ; puis iv) 2005 marque un pic puisque le déficit atteint une nouvelle fois 10% du PIB. vi) La période 2006-2010 est marquée par une reprise notable puisqu'on observe une baisse régulière les années suivantes pour atteindre 2% du PIB en 2008. Néanmoins, vi) la période 2008-2010 est marquée par une très forte augmentation des déficits, qui atteint 11% du PIB en 2011.

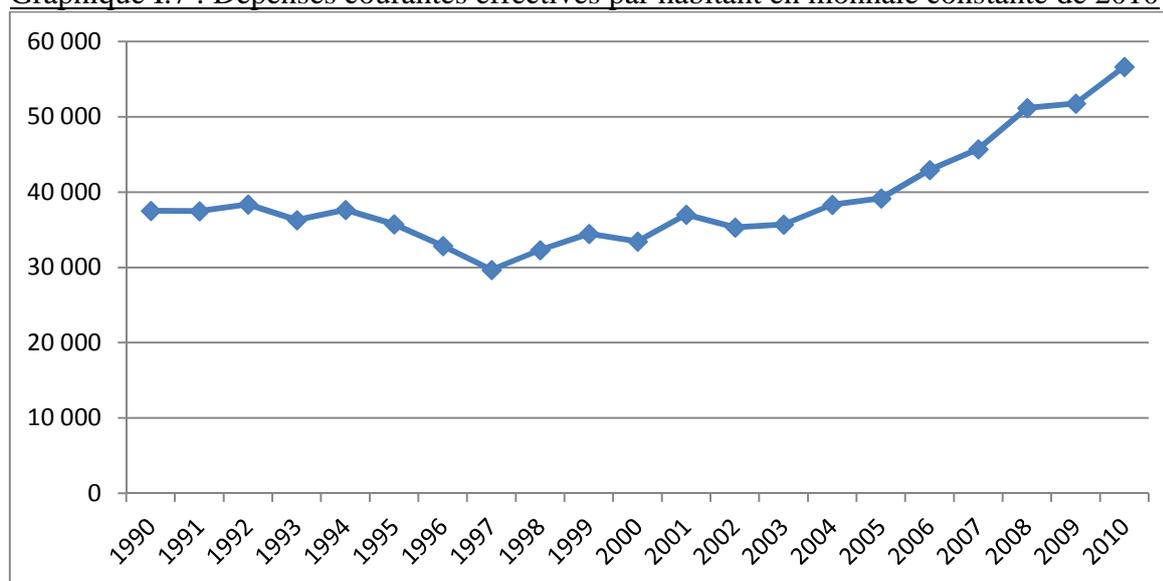
Graphique I.6 : Evolution du déficit public, 1990-2010



On peut également remarquer que les dépenses en capital sont relativement modestes au sein des dépenses publiques. Alors qu'elles représentaient 40 % ou plus au début de la décennie 1990 (et même 46% en 1993), cette part s'est considérablement réduite sur la période 1997—2002 (elle avoisinait les 25%). Sur les 5 dernières années, ces dépenses se situent à un niveau moyen de 28%. Cette évolution est à mettre en lien avec : i) le niveau réduit de l'aide extérieure (elle était importante au début des années 90 et c'est elle qui a permis aux autres pays africains de financer l'essentiel de leurs investissements) ; et ii) l'augmentation du service de la dette. Dans ces conditions, ce sont naturellement les investissements qui pâtissent ; il faut tout de même ajouter que les conditions politiques et de sécurité dans le pays n'ont bien sûr pas été favorables aux investissements.

Le volume des dépenses courantes rapportées au nombre d'habitants (en valeurs monétaires de 2010) a connu une dégradation assez nette (comme on peut le voir dans le graphique I.7, ci-après) à partir de 1994 notamment (baisse de 3%/an, passant de 37 000 FBU en 1990 à 30 000 en 1997). Une reprise s'amorce en 1997, et le rythme annuel d'accroissement entre 2000 et 2010 est estimé à 5,4%, pour atteindre 57 000 FBU en 2010.

Graphique I.7 : Dépenses courantes effectives par habitant en monnaie constante de 2010



Cette présentation du contexte global étant achevée, nous examinerons maintenant la question spécifique du financement du secteur de l'éducation et de la formation.

IV. Le financement public du secteur de l'éducation

En valeurs nominales (monnaie courante), les dépenses d'éducation sont passées de 9 milliards de FBU en 1994 à 166 milliards de FBU en 2010 mais, comme on l'a vu précédemment, c'est l'évolution en volume (c'est-à-dire en valeurs monétaires constantes) qu'il est plus pertinent d'analyser. On peut distinguer 3 phases : i) une baisse drastique de 1995 à 1997 de 15,5% par an en moyenne ; ii) une relative stagnation entre 1997 et 2000 (augmentation de 1,4% par an en moyenne) et iii) une augmentation majeure sur la dernière décennie (augmentation en moyenne de 14% par an, même un « choc » est observé en 2009), ce qui correspond à une augmentation de 45 à 165 milliards de FBU de 2010 sur cette période.

Tableau I.6 : Les dépenses publiques d'éducation, 1994-2010

Années	Dépenses publiques d'éducation, engagements (milliards FBU)				Dépenses publiques d'éducation en % des :				Dépenses d'éducation en % du PIB	
	Courantes		Capital	Total	Dépenses courantes Etat		Dépenses de l'Etat en capital	Dépenses Publiques Totales	Dépenses Courantes	Total des dépenses
	Valeurs courantes	Valeurs constantes 2010			Totales	Hors dette				
1990	6,5	53,57			22,81	26,14			3,35	
1994	9,03	59,44	0,06	9,09	24,3	26,89	0,29	16,58	3,86	3,89
1995	10,57	59,95	0,37	10,94	25,08	28,05	1,85	17,71	4,23	4,38
1996	9,93	49,19	0,07	10	21,87	24,58	0,26	13,85	3,77	3,8
1997	11,21	42,81	0,18	11,39	20,46	23,31	1,08	16,69	3,27	3,32
1998	13,33	45,66	1,03	14,35	19,36	22,44	4,38	15,46	3,33	3,59
1999	14,84	44,21	0,71	15,55	17,31	20,37	2,29	13,51	3,26	3,41
2000	16,95	44,62	1,85	18,8	17,66	20,74	5,95	15,22	3,32	3,68
2001	20,04	50,05	4,7	24,74	16,91	20,02	13,39	16,52	3,64	4,5
2002	21,61	53,02	4,5	26,11	18,07	21,43	13,48	17,23	3,7	4,47
2003	27,6	60,7	3,94	31,54	19,47	23,61	4,64	14,03	4,28	4,9
2004	32,37	65,72	4,73	37,09	19,84	23,34	3,94	12,74	4,42	5,07
2005	43,5	75,73	0,63	44,13	21,69	25,81	0,75	13,95	5,05	5,13
2006	58,12	96,75	8,46	66,58	26,24	29,47	7,18	18,39	6,14	7,03
2007	69,39	106,82	0	69,39	26,57	30	0	17,01	6,55	6,55
2008	102,69	126,37	9,85	112,54	28,72	31,05	7,77	22,99	7,41	8,12
2009	112,33	121,12	11,31	123,64	27,02	28,85	12,12	24,32	6,86	7,55
2010	165,83	165,83	12,98	178,81	33,29	35,4	4,92	21,43	9,05	9,75

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

Si l'on rapporte maintenant les dépenses d'éducation au PIB du pays, les « phases » observées sont en tous points similaires à celles identifiées pour les dépenses d'éducation en FBU de 2010. Une nette augmentation s'opère donc à partir des années 2000, pour atteindre 9% en 2010.

Concernant spécifiquement les dépenses publiques d'investissement relatives au secteur éducatif, leur part dans les dépenses totales reste relativement limitée (7% des dépenses publiques d'éducation en 2010). Leur évolution a été relativement contrastée car on peut observer deux grandes phases : i) durant les années 1994-1999, le niveau de ces dépenses était extrêmement faible et ne représentait en moyenne qu'environ 3 % des dépenses du secteur et à peine 1,7 % des dépenses publiques d'investissement totales ; ii) En revanche, le début des années 2000 a été marqué par une augmentation significative des dépenses d'éducation pour atteindre en moyenne 15,4% sur la période 2001-2004. Les cinq dernières années ont été marquées par une évolution relativement instable de ces dépenses d'investissement, mais on peut observer une stabilisation entre 2008 et 2010, où elles représentent en moyenne 8,4% des dépenses publiques totales d'éducation.

V. Quelles perspectives pour l'avenir ?

Les tensions passées et la forte vulnérabilité du pays aux chocs exogènes ont fait du Burundi l'un des pays les moins développés d'Afrique. Malgré une progression constante vers la paix civile et la stabilité politique depuis la fin du conflit, l'économie reste pénalisée par des institutions encore faibles et des problèmes de gouvernance, des marchés relativement étroits et inefficaces (dû à l'enclavement), des infrastructures relativement médiocres, et une pénurie de capitaux. Conjugués à la fragilité continue du pays, ils pèsent sur les résultats économiques.

Le Ministère des Finances burundais envisage un taux annuel moyen de croissance du PIB de 5,5% au cours des trois années à venir en misant sur une bonne croissance des secteurs primaire et secondaire (aux alentours de 7%), mais un peu plus limitée pour le secteur tertiaire. Concernant l'évolution des ressources propres, l'opérationnalisation de l'Office Burundais des Recettes (à travers ses réformes structurelles visant à élargir l'assiette fiscale et à améliorer la performance des services) devrait permettre d'augmenter le taux de pression fiscale jusqu'à 21,1% du PIB en 2014.

Concernant les ressources externes, si certains appuis budgétaires généraux sont amenés à diminuer, les discussions avec les partenaires de développement du Burundi tendent à indiquer une réorientation de l'aide vers des appuis sectoriels et des projets qui permettent d'envisager une augmentation globale des appuis extérieurs.

Principaux enseignements du chapitre 1 : Contexte démographique et macroéconomique

L'ensemble des systèmes éducatifs sont confrontés à des contraintes i) démographique et ii) des finances publiques.

Dans le cas du Burundi, les données démographiques présentent certains aléas sur les vingt dernières années, résultant du conflit qui a marqué le pays. Ainsi, si l'estimation de la population globale a toujours cru sur la période, le taux d'accroissement « brut observé » (sans correction) a néanmoins fortement varié (de 1% à 3,1%), en raison notamment d'une hausse de la mortalité, baisse de la natalité, et d'un exode massif vers les pays voisins au plus fort de la crise.

La question de la base de données démographique est essentielle, car la plupart des indicateurs calculés dans la suite de ce rapport s'y réfère. L'année de référence (RGPH de 2008) a donc été corrigée (lissage), et projetée selon un taux de 2,4% préconisé par le gouvernement.

Pour ce qui concerne le contexte macroéconomique, la richesse du pays, exprimée au travers du Produit intérieur brut, a augmentée de 13,6%/an sur les 10 dernières années, alors que la hausse des prix s'établissait à 10,2%. La prise en compte de ces deux tendances permet d'établir une croissance en volume du PIB à 3,2%/an sur la période. Néanmoins, conjugué à l'accroissement de la population, l'accroissement du PIB/hab n'est que de 0,6% sur la période, ce qui fait que le pays n'a, en 2010, pas encore rattrapé son niveau de 1990. Le pays présente le plus faible PIB/hab d'Afrique subsaharienne.

Les dépenses courantes de l'Etat ont fortement crues sur les dix dernières années, en moyenne de 7%/an (en monnaie constante, l'effet de l'inflation étant ainsi neutralisé), mais le pays reste très fortement dépendant de l'aide extérieure qui représente globalement en 2010 trois quart des recettes mobilisées par l'Etat.

Le rythme d'accroissement des dépenses de l'Etat alloué au secteur de l'éducation a été deux fois plus élevé que celui des recettes de l'Etat (14%/an en moyenne, sur la période 2000-2010, en monnaie constante). Elles représentent en 2010 21,4% des dépenses publiques, et 29,3% si on se concentre sur les dépenses courantes, ce qui dénote une priorité relativement bonne du pays pour l'éducation.

Chapitre 2 : Analyse globale des scolarisations

L'objet de ce chapitre est de faire l'analyse globale des scolarisations au Burundi. Il présente d'abord la structure de la population scolaire et son évolution au cours des dernières années. Ensuite, il fait une analyse de la couverture scolaire, de l'accès et de la rétention des élèves. Dans sa dernière partie, le chapitre étudie les éléments déterminants de la non fréquentation scolaire en s'intéressant à la fois aux facteurs d'offre et de demande scolaire.

I. Présentation du système éducatif burundais

Le système éducatif burundais est constitué d'un enseignement formel et d'un enseignement non formel gérés depuis la formation d'un nouveau gouvernement en 2010 par deux ministères :

- Le Ministère de l'Enseignement de Base et Secondaire, de l'Enseignement des Métiers, de la Formation Professionnelle et de l'Alphabétisation ;
- Le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique.

L'enseignement formel comprend 4 paliers de formation: le préscolaire, le primaire, le secondaire et le supérieur. Cet enseignement formel comprend un enseignement public qui inclut les établissements confessionnels (principalement catholiques mais aussi protestants). L'enseignement privé est donc laïque en règle générale.

- **L'enseignement préscolaire** est dispensé dans les écoles maternelles (publiques et privées) et les structures communautaires (garderies communautaires et cercles préscolaires) qui reçoivent théoriquement les enfants de 4 à 6 ans. Cependant, des écoles maternelles privées accueillent aussi des enfants de 3 ans. L'enseignement préscolaire a une durée de 3 ans.

- **L'enseignement primaire** accueille officiellement les enfants dès l'âge de 7 ans qu'ils aient ou non suivi l'enseignement préscolaire. La formation dure 6 ans à l'issue de laquelle les élèves sont soumis à un concours d'entrée dans le secondaire. L'enseignement primaire est dispensé dans les écoles primaires qui peuvent être publiques ou privées.

- **L'enseignement secondaire** accessible après l'enseignement primaire est décomposé en deux types d'enseignement : l'enseignement secondaire général et celui de l'enseignement technique et la formation professionnelle.

- **L'enseignement secondaire général** comprend deux cycles. Le premier cycle est constitué d'un tronc commun 4 ans et assure une formation générale. Le second cycle dure entre 2 et 4 ans et est organisé en 4 filières de formation: la section scientifique, la section lettres modernes, la section pédagogique et la section économique. Les sections scientifiques, lettres modernes, et économique durent 3 ans. Située au sein des établissements secondaires généraux, la formation pédagogique est assurée dans deux types de structures à savoir les lycées pédagogiques et les écoles normales. La formation dans les lycées pédagogiques dure 2 ans alors qu'elle dure 4 ans dans les écoles normales. A cela il faut ajouter une formation pédagogique d'une durée d'un an destinée aux élèves qui terminent l'enseignement secondaire général et qui ne sont pas reçus au Diplôme d'Etat pour accéder à l'enseignement supérieur public.

- **L'enseignement secondaire technique et la formation professionnelle** comprend également deux cycles. Le premier cycle de l'enseignement technique reçoit les élèves ayant au moins un niveau de 8^{ème} de l'enseignement secondaire général pour une formation technique d'une durée de 3 ans sanctionnée par un diplôme A3. Le second cycle de l'enseignement technique est accessible aux sortants des premiers cycles de l'enseignement secondaire général et de l'enseignement technique (titulaire d'un diplôme A3). Il dure 3 à 4 ans selon les domaines de formation.

Les sortants des cycles longs (3 ou 4 ans) de l'enseignement secondaire peuvent avoir accès à l'enseignement supérieur après admission à l'examen d'Etat.

- **L'enseignement supérieur** est dispensé dans des institutions publiques et privées (universités, instituts et grandes écoles). Il comporte des cycles courts et des cycles longs. La formation dans les cycles courts dure de 2 à 3 ans alors qu'elle est généralement de 4 ans dans les cycles longs, exception faite des facultés d'agronomie et de médecine où la formation dure respectivement 5 ans (diplôme d'ingénieur) et 7 ans (doctorat en médecine).

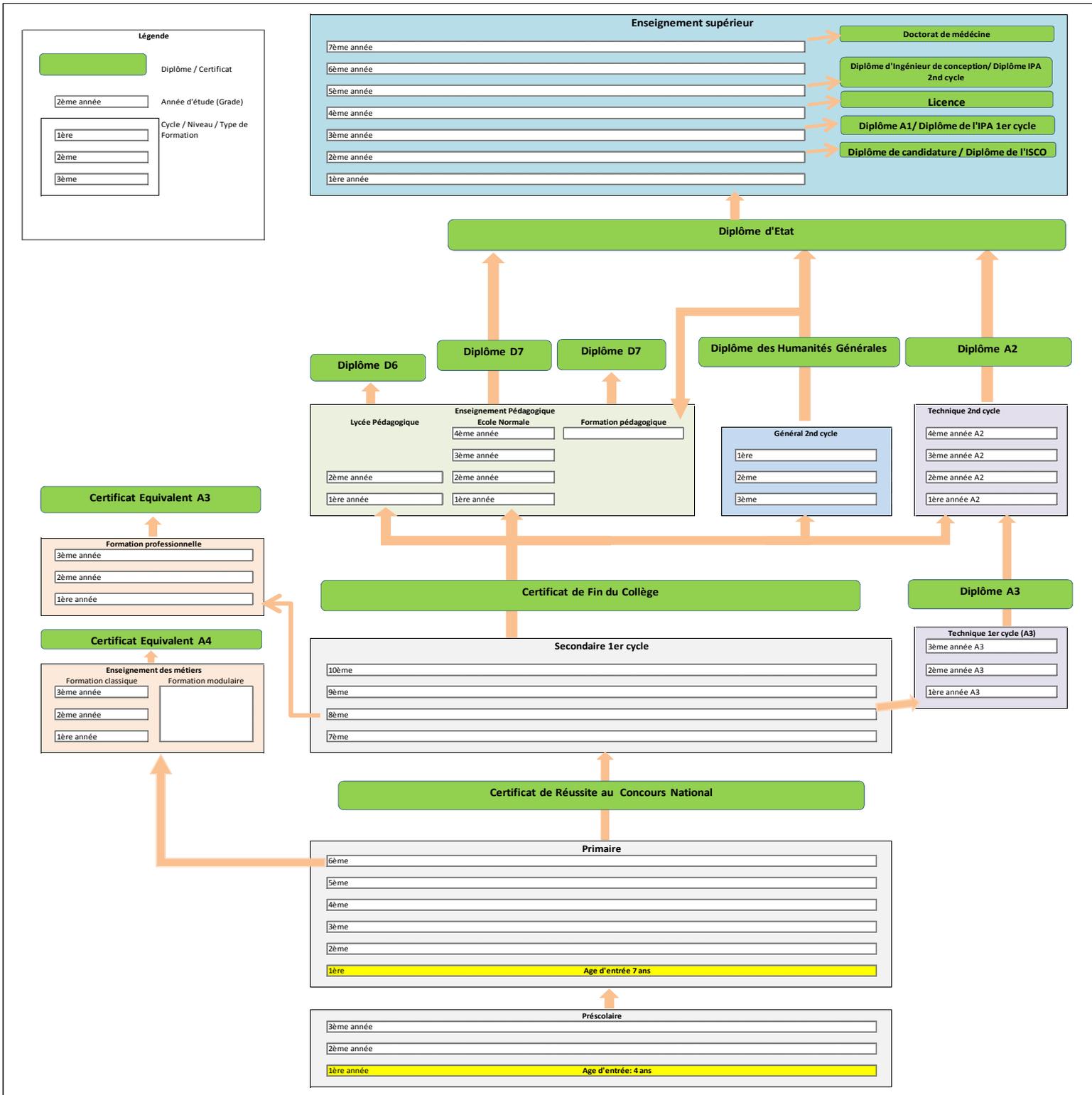
Les activités organisées dans le cadre de *l'éducation non formelle* sont de trois ordres, à savoir : l'alphabétisation, l'apprentissage professionnel et l'éducation spéciale.

- **L'alphabétisation** est organisée à l'endroit des enfants non scolarisés ou déscolarisés et des adultes analphabètes. Les activités d'alphabétisation sont en grande partie supportées par des organisations privées (confessions religieuses et ONG). Il existe des activités de post-alphabétisation organisées par certains intervenants et consistant notamment à une mise à disposition de littérature ou à des financements aux post-alphabétisés pour constituer des associations de production.

- **L'éducation spéciale** est assurée à l'endroit d'un petit nombre de handicapés. Les établissements qui s'occupent de l'éducation spéciale appartiennent en général à des organisations privées.

- **Les activités d'apprentissage professionnel** sont organisées dans des centres d'enseignement des métiers et proposent des filières variées comme, par exemple, la maçonnerie, la menuiserie, les activités agropastorales et l'économie familiale. La durée de formation est de 2 à 3 ans.

Figure II. 1: Circuit éducatif burundais, 2009-10



II. Analyse quantitative des scolarisations

II.1. Evolution des effectifs scolarisés

L'observation des données brutes relatives aux effectifs scolarisés est la première étape de l'analyse du fonctionnement d'un système éducatif. Le tableau II.1 ci-après récapitule l'évolution des effectifs scolarisés par niveau d'enseignement entre les années scolaires 2000-01 et 2009-10.

Tableau II.1 : Evolution des effectifs scolarisés par niveau⁷

	2000-01	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	TAMA (%) (2003-2009)
Préscolaire	7 297	28 951*	32 051*	37 470*	42 388*	47 305	59 923	55 103	11,3
Primaire	750 699	968 488	1 038 859	1 324 937	1 490 844	1 603 100	1 739 450	1 849 861	11,4
Secondaire général									
1 ^{er} cycle	80 656	116 017	128 283	148 155	166 967	191 927	224 273	261 451	14,5
2 nd cycle	14 503	20 145	21 987	24 143	22 728	22 834	29 085	35 282	9,8
Enseignement Pédagogique	nd	10 155	11 453	12 049	14 515	15 979	21 802	25 379	16,5
Enseignement technique	4 991	7 187	12 428	12 782	14 736	15 488	13 799	14 465	12,4
1 ^{er} cycle				2 307	2 618	2 410	1 797	1 200	-15,1**
2 nd cycle				10 475	12 118	13 078	12 002	14 265	8,0**
Enseignement des métiers et Formation professionnelle									
Centre d'Ens. des Métiers				2 397	2 524	3 698	nd	2 665	
CFP/CFPP							744	2 141	
Enseignement Supérieur	8 450	16 364	18 802	17 772	19 128	20 479	17 768	29 305	10,2

Source : *MEBSEMFPFA/Bureau de la Planification et des Statistiques de l'Education.*

TAMA : *Taux d'accroissement moyen annuel.*

**Estimations*

***TAMA 2005-2009*

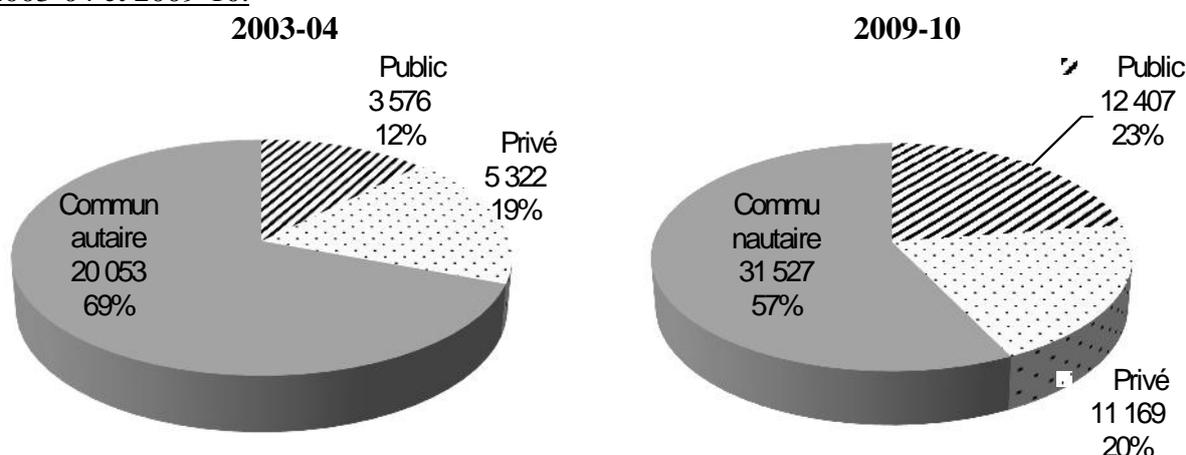
La période 2003-2009 a été caractérisée par une augmentation assez rapide des effectifs scolaires à tous les niveaux, hormis le premier cycle de l'enseignement technique dont le nombre d'élèves est en régression depuis 2006.

Au niveau de l'éducation préscolaire, les statistiques disponibles ne permettent pas de suivre de façon précise l'évolution des effectifs des enfants. Entre 2003 et 2006 les informations sur la part des structures communautaires (qui cumulent plus de la moitié des effectifs du sous-secteur) ne sont pas toujours complètes et/ou fiables. Néanmoins, sur la base des données disponibles et d'estimations, on peut constater une forte augmentation du nombre d'enfants couverts par le préscolaire. Ce nombre est passé de quelque 29 000 en 2003 enfants à près de 55 000 en 2009. Il convient de noter que plus de la moitié des enfants inscrits au préscolaire le sont dans des structures communautaires dénotant de fait une forte dépendance vis-à-vis des ONG et autres partenaires qui financent ce sous-secteur. En 2009-10, la part des structures communautaires dans l'effectif total du préscolaire est de 57%. Le préscolaire public reste relativement peu développé (23% de l'effectif en 2009-10) malgré une forte

⁷ Un tableau plus détaillé des effectifs par niveau d'enseignement, par statut et par année scolaire est proposé en annexe de ce chapitre.

augmentation depuis 2003-04. Le préscolaire privé représente, en termes d'effectifs, 20% du préscolaire en 2009-10.

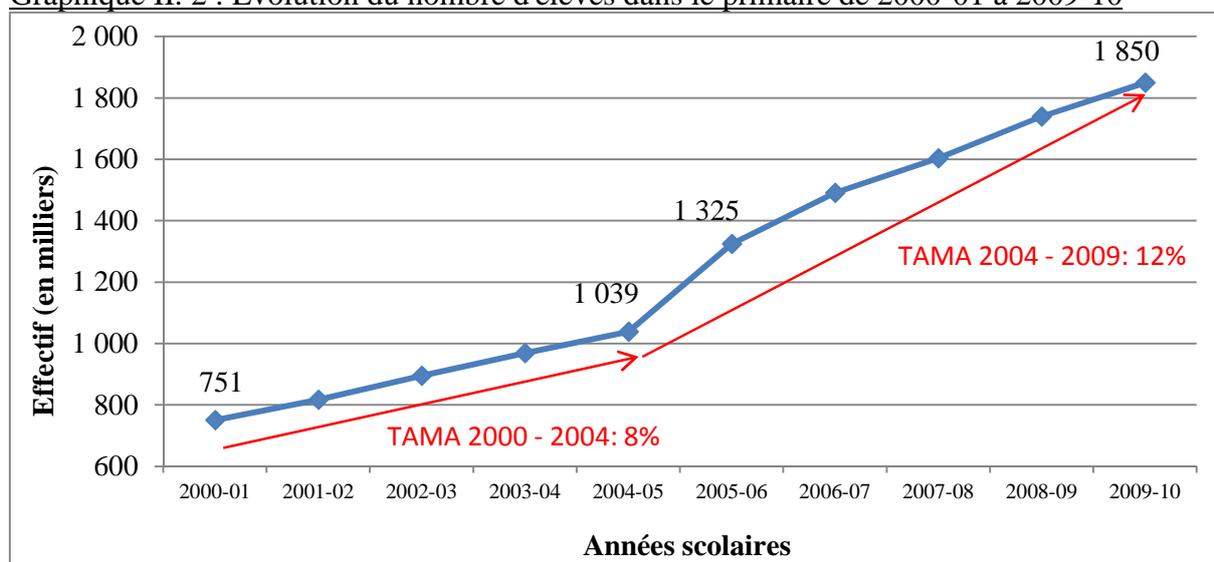
Graphique II.1: Répartition de l'effectif du préscolaire selon le statut des établissements en 2003-04 et 2009-10.



Source : MEBSEMFP/Bureau de la Planification et des Statistiques de l'Education.

Au niveau de l'enseignement primaire, le nombre d'élèves est passé de 968 488 en 2003 à 1 849 861 en 2009 soit une augmentation moyenne de 11% par an. Au cours de la décennie 2000-2009, ce nombre a plus que doublé. La suppression des frais scolaires pour le primaire adoptée en 2005 a donné un coup de fouet à la croissance du nombre d'élèves dont le taux d'accroissement moyen annuel est passé de 8% entre 2000 et 2004 à 12% entre 2004 et 2009 (cf. le graphique II.2).

Graphique II. 2 : Evolution du nombre d'élèves dans le primaire de 2000-01 à 2009-10



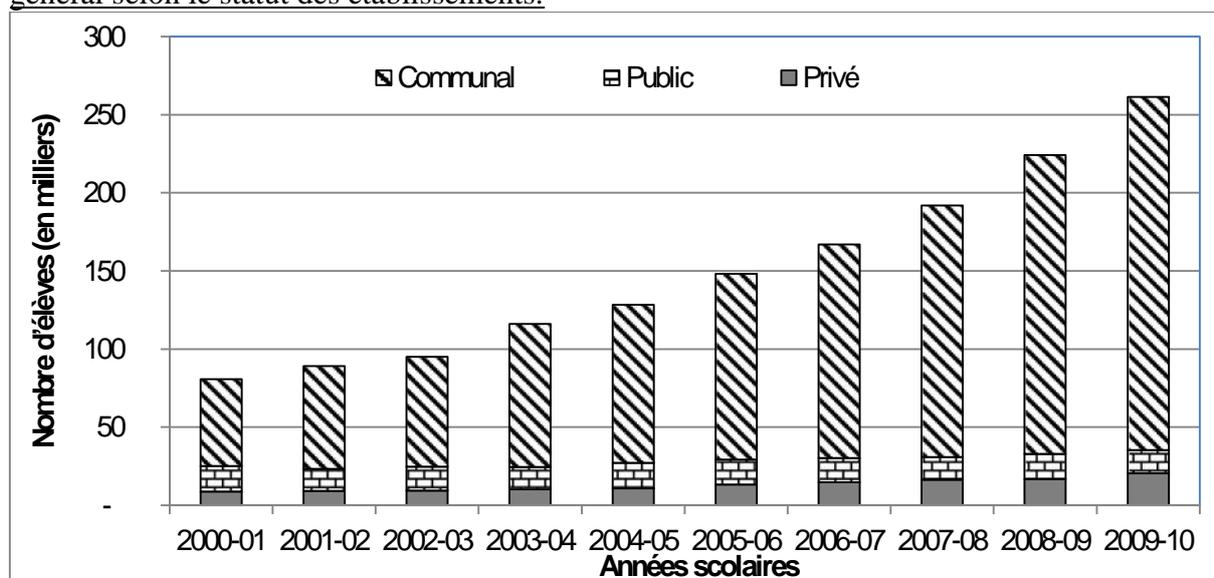
Source : MEBSEMFP/Bureau de la Planification et des Statistiques de l'Education.

Contrairement à ce qui peut être constaté au niveau du préscolaire, la quasi-totalité des élèves du primaire est scolarisée dans des établissements publics. Le privé n'accueille que 1% de l'effectif total du primaire.

Le premier cycle de l'enseignement secondaire général a également enregistré une forte augmentation de ses effectifs d'élèves. Ce niveau accueillait en 2009 3 fois plus d'élèves qu'en 2000. L'effectif des élèves est en effet passé de 80 656 à 261 451 élèves entre 2000-01 et 2009-10. Depuis 2003-04 le nombre d'élèves du secondaire premier cycle a augmenté en moyenne de 14% par an.

L'offre d'éducation au niveau de ce premier cycle est assurée par des établissements publics, des établissements communaux et des établissements privés. Même si, depuis longtemps, l'essentiel des élèves relèvent des établissements communaux, ces dernières années ont été caractérisées par une montée encore plus en puissance de ces établissements : Entre 2000-01 et 2009-10, le nombre d'élèves scolarisés dans les établissements communaux a été multiplié par quatre passant de 55 000 à 226 000 élèves. Dans le même temps, les établissements publics accueillent un nombre quasiment stable d'environ 15 000 élèves. Consécutivement à cela, la part des établissements communaux dans l'effectif total du niveau est passée de 69% en 2000-01 à 87% en 2009-10. Celle des établissements publics est passée dans le même temps de 20% à 11%. Sur la même période l'effectif du privé a doublé mais sa part dans l'effectif total a décliné de 11% à 8%.

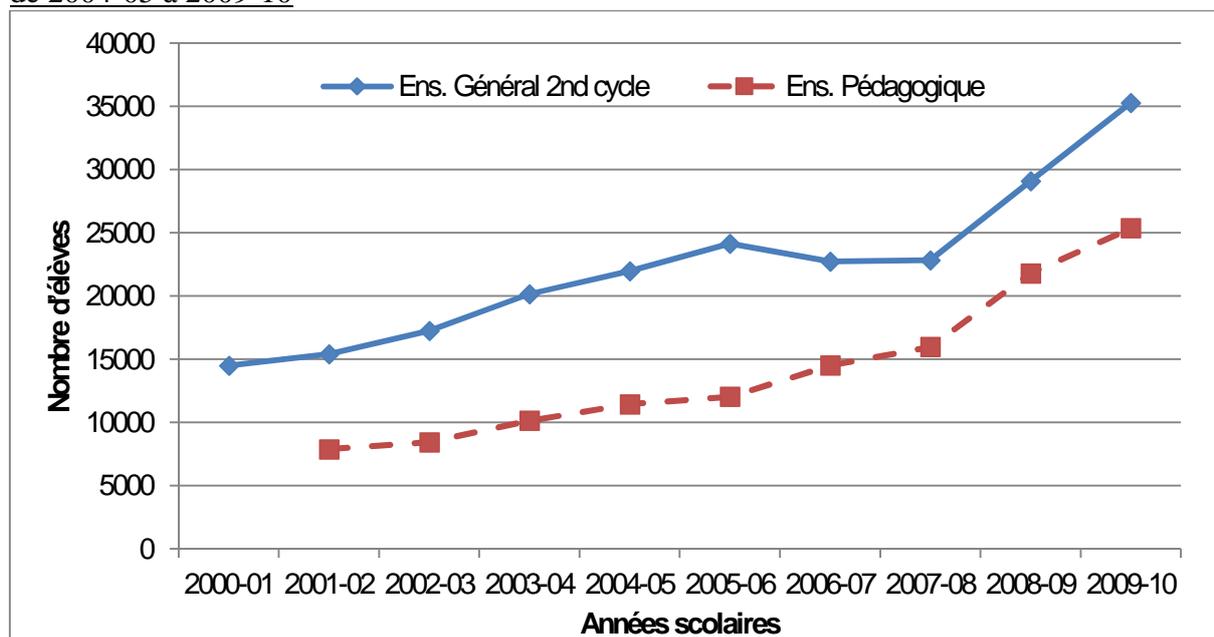
Graphique II. 3 : Evolution de la répartition de l'effectif des élèves du 1er cycle du secondaire général selon le statut des établissements.



Source : MEBSEMFP/Bureau de la Planification et des Statistiques de l'Education.

Le second cycle de l'enseignement secondaire général de même que l'enseignement pédagogique ont également enregistré une augmentation soutenue de leurs effectifs. Ainsi, en 2009-10, le nombre d'élèves du second cycle de l'enseignement secondaire général a plus que doublé par rapport 2000-01 passant de 14 500 à 35 200. L'enseignement pédagogique a connu une croissance encore plus rapide puisque le nombre d'élèves y est passé de 7 885 en 2001-02 à 25 379 en 2009-10 soit un peu plus du triple en huit ans. Il est à noter qu'au niveau de l'enseignement pédagogique, la répartition de l'effectif entre les lycées pédagogiques (cursus de 2 ans) et les écoles normales (cursus de 4 ans) reste dans l'ensemble équilibrée. En 2009-10, la part des lycées pédagogiques et des écoles normales dans l'effectif total de l'enseignement pédagogique est respectivement de 51% et 41%. La formation pédagogique d'une durée d'un an a été introduite à l'intention des élèves qui terminent le secondaire général et qui ne sont pas reçus au diplôme d'Etat ; elle connaît aussi une forte augmentation d'effectifs qui sont passés de 817 en 2007-08 à 1 481 en 2009-10.

Graphique II. 4 : Evolution des effectifs de l'enseignement secondaire général et pédagogique de 2004-05 à 2009-10

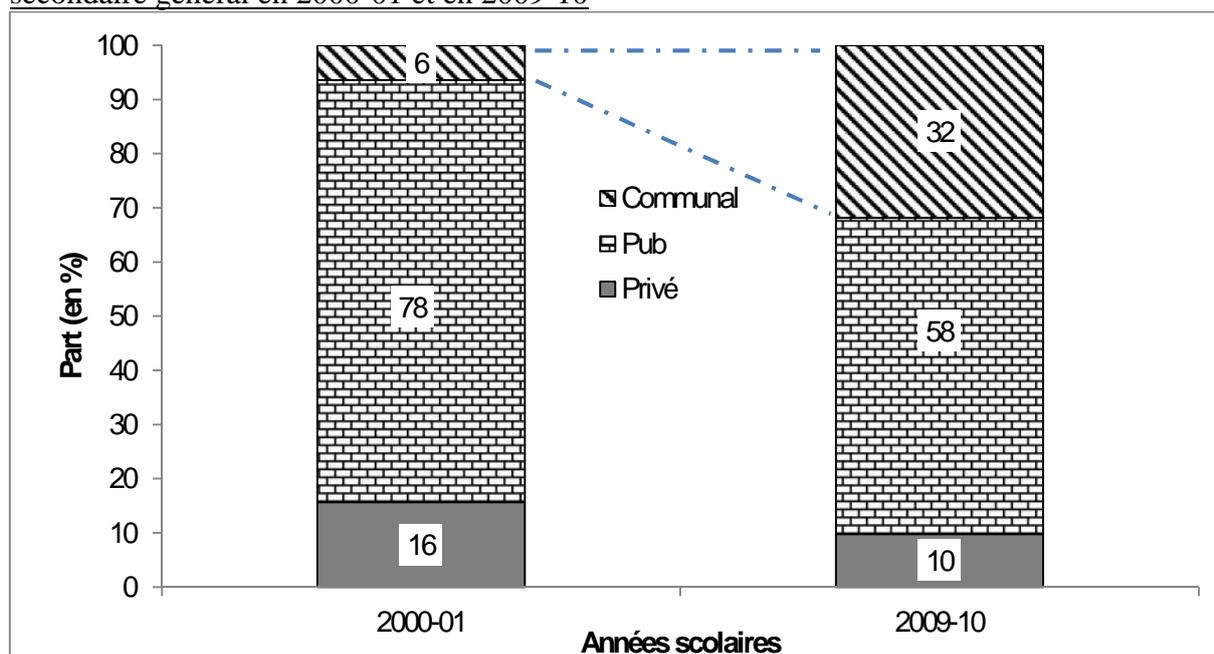


Source : MEBSEMFP/ Bureau de la Planification et des Statistiques de l'Education.

Contrairement à ce qui peut être observé au niveau du premier cycle du secondaire, les établissements publics accueillent la majorité des élèves au niveau second cycle. Toutefois, avec la montée en force des établissements communaux, la répartition de l'effectif de ce niveau selon le statut des établissements a fortement changé depuis 2000-01. En effet les établissements communaux accueillent en 2009-10 plus de 11 000 élèves du secondaire général second cycle, soit 12 fois plus d'élèves qu'en 2000-01. Corrélativement, la part de ces établissements dans l'effectif total du secondaire général second cycle est passée de 6% en 2000-01 à 32% en 2009-10. Le privé reste minoritaire avec 10% de l'effectif total en 2009-10, en recul par rapport à 2000-01, année où ce chiffre était de 16%.

L'enseignement pédagogique est exclusivement proposé dans des établissements publics et communaux. Avec un peu plus de 12 000 élèves sur les 23 000 inscrits en 2009-10, la part des établissements communaux dans l'effectif total de l'enseignement pédagogique est passée du quart à la moitié entre 2000-01 et 2009-10.

Graphique II. 5: Répartition de l'effectif des élèves du second cycle de l'enseignement secondaire général en 2000-01 et en 2009-10



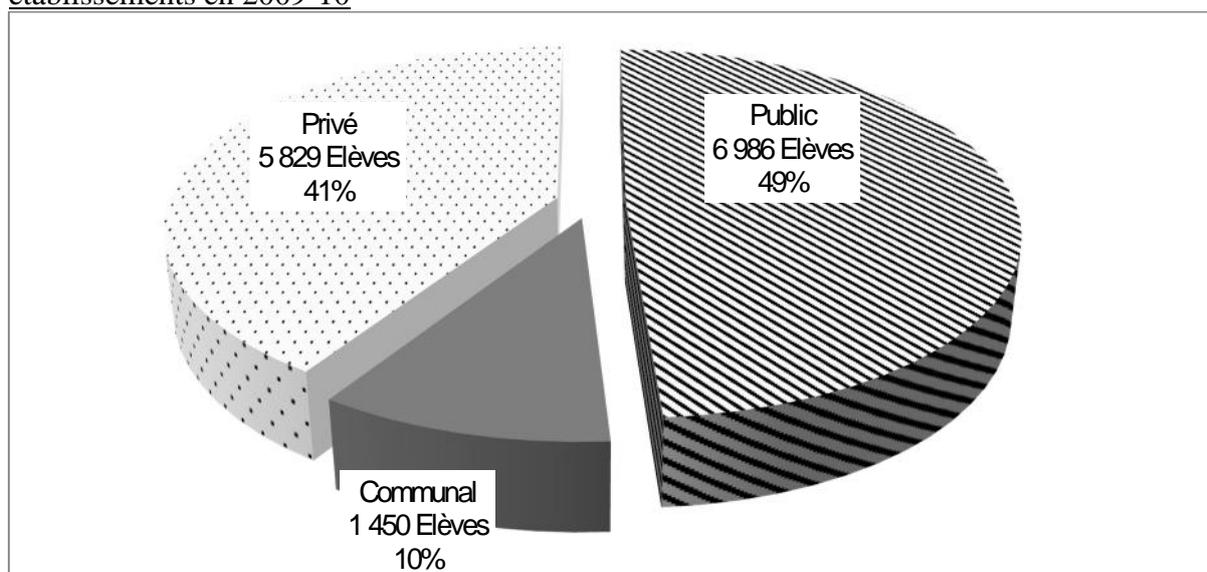
Source : MEBSEMFP/Bureau de la Planification et des Statistiques de l'Education.

Tout comme l'enseignement secondaire général, **l'enseignement technique** est également décomposé en deux cycles entre lesquels existe une passerelle très restreinte. Seule une très faible minorité des sortants du premier cycle de l'enseignement technique a accès au second cycle. La plupart des élèves du second cycle proviennent donc du premier cycle du secondaire général.

Les statistiques ne permettent pas de faire une distinction entre les deux cycles avant 2005-2006, mais de façon générale, l'enseignement technique a connu une augmentation de son effectif d'élèves qui est passé d'un peu moins de 5 000 en 2000-01 à 14 465 en 2009-10.

L'effectif des élèves du premier cycle a baissé de 2 307 en 2005-06 à 1 200 en 2009-10 alors que celui du second cycle augmentait de 10 475 à 14 265 dans le même temps avec, on l'a souligné, l'apport des élèves provenant du secondaire général. L'offre d'éducation à ce niveau est portée majoritairement par le public suivi du privé et des communes.

Graphique II. 6 : Répartition des élèves de l'enseignement technique selon le statut des établissements en 2009-10



Source : MEBSEMFPFA/Bureau de la Planification et des Statistiques de l'Education.

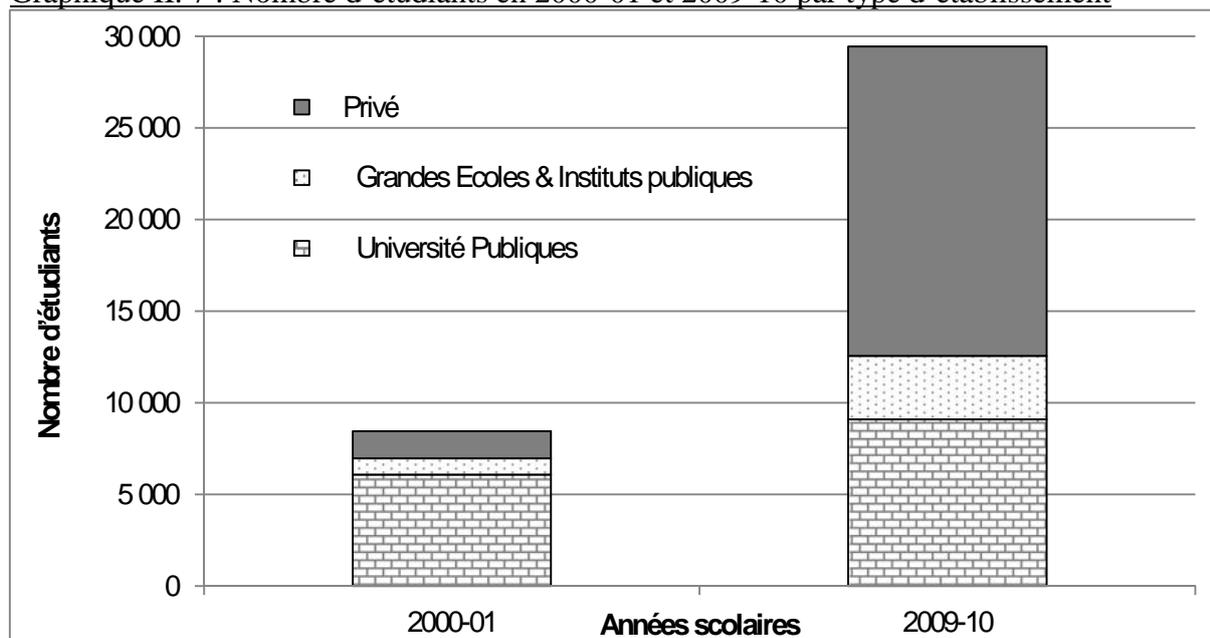
Les centres d'enseignement des métiers et les centres de formation professionnelle accueillent en 2009-10 respectivement 2 665 et 2 141 élèves. Compte tenu du précédent rattachement de la formation professionnelle au Ministère de l'Emploi et de la Jeunesse, il n'a pas été possible d'avoir des statistiques sur cette section de la formation avant 2009-10. Concernant l'enseignement des métiers, le nombre d'apprenants y est resté relativement stable depuis 2005-06.

Le public et le privé se partagent l'offre de formation en enseignement des métiers et en formation professionnelle. En 2009-10, la part du public dans l'effectif total des apprenants était de 74% dans l'enseignement des métiers et de 54% dans la formation professionnelle.

L'enseignement supérieur n'a pas échappé à la croissance des effectifs observée depuis 2000-01 au niveau des autres sous-secteurs. Bien qu'il n'ait pas été possible d'obtenir des statistiques exhaustives à ce niveau⁸, les données recueillies indiquent une augmentation moyenne de près de 10% par an du nombre d'étudiants depuis 2000-01. En 2009-10, le nombre d'étudiants est estimé à 29 305 contre 8 450 en 2000-01. Il est cependant à noter que cette augmentation est due, dans une très large mesure, à une « explosion » des effectifs dans les établissements privés où le nombre d'étudiants est passé de 1 700 en 2000-01 à 16 876 en 2009-10. Toutefois, comme on l'a dit plus haut, il convient de rester mesuré sur cette appréciation car malgré les estimations réalisées pour corriger les informations manquantes, il reste très difficile de séparer l'augmentation réelle du nombre d'étudiants de celle induite par une amélioration indéniable dans la collecte des données sur les établissements privés sur la période.

⁸ Particulièrement du fait des institutions privées de plus en plus nombreuses et peu prompts à remplir les questionnaires de recensement.

Graphique II. 7 : Nombre d'étudiants en 2000-01 et 2009-10 par type d'établissement



Source : MEBSEMFP/Bureau de la Planification et des Statistiques de l'Education.

Concernant l'alphabétisation, l'éducation non formelle et l'éducation spécialisée, les données disponibles ne permettent pas d'apprécier les évolutions récentes de ces segments du système éducatif.

II.2. La couverture scolaire

II.2.1. Evolution de la couverture scolaire

L'analyse de l'évolution des effectifs scolaires par niveau a montré une forte augmentation de ceux-ci au cours des dernières années. Pour autant, il n'est pas possible sur cette seule base de conclure à une augmentation de la proportion d'enfants de la population accédant aux différents niveaux de l'éducation. Ceci parce que, dans le même temps, le nombre d'enfants concernés par la scolarisation dans la population (population scolarisable) a augmenté. Il est nécessaire pour cela de rapprocher le nombre d'élèves (demande de scolarisation couverte) à la population d'âge scolaire (demande de scolarisation⁹) pour voir, d'une part, dans quelle proportion la demande de scolarisation est couverte et, d'autre part, comment cette proportion a évolué dans le temps. L'indicateur communément utilisé pour apprécier la couverture scolaire est le taux brut de scolarisation (TBS) obtenu en rapportant, pour un niveau donné, l'effectif total sans distinction d'âge à la population en âge de fréquenter ce niveau. Le TBS pour un niveau donné est donc le nombre d'élèves fréquentant le niveau exprimé en pourcentage de la population en âge de fréquenter le niveau. Concernant l'enseignement supérieur, l'enseignement technique et la formation professionnelle pour lesquels les cursus assez diversifiés rendent difficile la définition d'une population scolarisable, on utilisera le nombre d'étudiants (ou d'élèves) pour 100 000 habitants. Cet indicateur est obtenu en rapportant l'effectif total du niveau (enseignement supérieur ou enseignement technique) à la population totale du pays puis en multipliant le résultat obtenu par 100 000.

⁹ Il s'agit en fait d'une demande potentielle dans la mesure où rien ne dit que toute cette population demande effectivement à être scolarisée.

Tableau II. 2 : Evolution des taux brut de scolarisation par niveau (en %), du nombre d'élèves pour 100 000 habitants dans l'enseignement et la formation technique et professionnelle et du nombre d'étudiants pour 100 000 habitants dans l'enseignement supérieur de 2004-05 à 2009-10.

	2000-01*	2003-04*	2009-10
Préscolaire	1,2	1,4	7,1
Primaire	63,5	79,9	134,3
Secondaire (général + ET+Formation pédagogique)			25,7
1er cycle			33,2
2nd cycle			14,3
Secondaire (général +Formation pédagogique)		11,7	24,5
1er cycle		15,5	33,2
2nd cycle		6,0	11,6
Secondaire général	8,5	10,9	22,6
1er cycle	11,7	15,5	33,2
2nd cycle	3,3	4,0	6,7
EFTP (élèves/100 000 hbts)	77,0	101,2	245,7
Supérieur (étudiants/100 000 hbts)	121,7	214,7	355,3

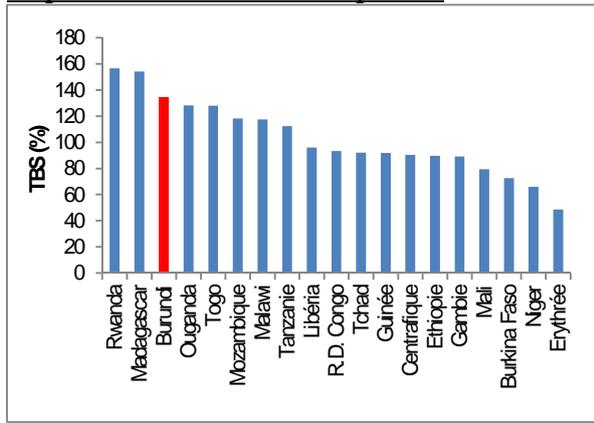
Source : calculs des auteurs à partir du Tableau II. 2 et du Tableau I.x (2009-10) et RESEN Burundi 2006 (2000-01 et 2003-04).

L'analyse des taux brut de scolarisation indique que la croissance observée dans les effectifs s'est accompagnée d'une amélioration de la couverture scolaire à tous les niveaux. Au niveau du préscolaire, une proportion près de sept fois plus importante d'enfants est touchée en 2009-10 comparativement à 2000-01. Au niveau du primaire, le taux brut de scolarisation est passé de 64% en 2000-01 à 134% en 2009-10, ce qui dénote d'un doublement de la capacité d'accueil de ce niveau en regard de la demande potentielle correspondante (population scolarisable). L'amélioration de la couverture est tout aussi importante au niveau du secondaire. Par rapport à 2000-01, le taux brut de scolarisation du secondaire général seul (hors enseignement pédagogique et enseignement technique) a presque triplé : Il est ainsi passé de 8,5% à 22,6%. La prise en compte de l'enseignement technique et de l'enseignement pédagogique porte le TBS à 25,7% en 2009-10 pour le secondaire. Enfin, signe d'un élargissement de la couverture au niveau de l'enseignement supérieur, le nombre d'étudiants pour 100 000 habitants est passé de 122 à 355 au cours de la décennie 2000-2009.

II.2.2. Comparaison internationale

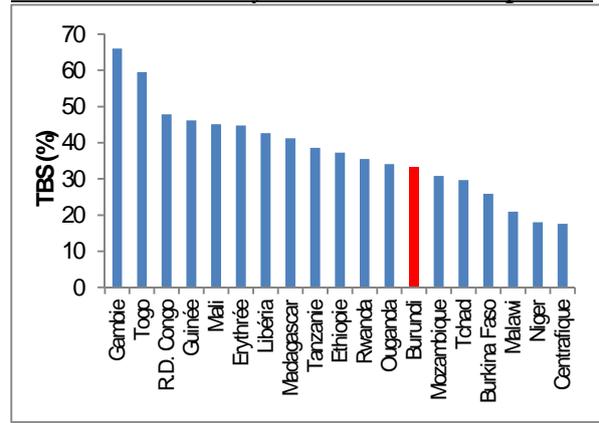
Les graphiques ci-après comparent, en termes de couverture scolaire, le Burundi aux pays africains qui lui sont économiquement comparables. Pour le primaire, le Burundi se place parmi les pays ayant un haut niveau de couverture scolaire juste derrière le Rwanda et Madagascar. En revanche, concernant les niveaux post-primaires, le secondaire premier cycle burundais compte parmi les moins développés des pays les plus pauvres d'Afrique alors que le second cycle du secondaire dispose d'une position plutôt moyenne dans la comparaison. Malgré le développement rapide du supérieur au cours des dernières années, le Burundi possède un des ratios étudiants/population les plus faibles en Afrique. Cependant si l'on prend en considération le niveau de richesse des pays, le Burundi se situe dans une position moyenne en termes de développement de son enseignement supérieur (cette position moyenne est matérialisée par la droite discontinue sur le graphique II.8-d).

Graphique II.8-a : Taux Brut de Scolarisation au primaire en 2009-10 ou proche



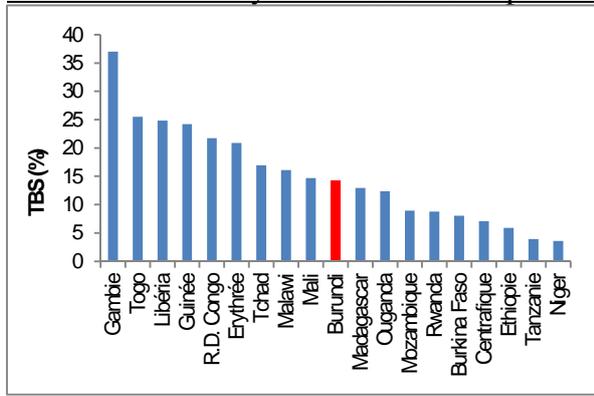
Source : Pôle de Dakar

Graphique II.8-b : Taux Brut de Scolarisation au secondaire 1^{er} cycle en 2009-10 ou proche



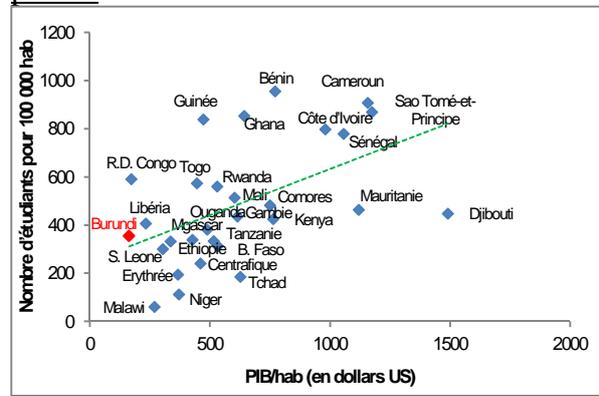
Source : Pôle de Dakar

Graphique II.8-c : Taux Brut de Scolarisation au secondaire 2nd cycle en 2009-10 ou proche



Source : Pôle de Dakar

Graphique II.8-d : Couverture scolaire au supérieur selon le PIB/hab en 2009-10 ou proche



Source : Pôle de Dakar

II.3. Les parcours scolaires

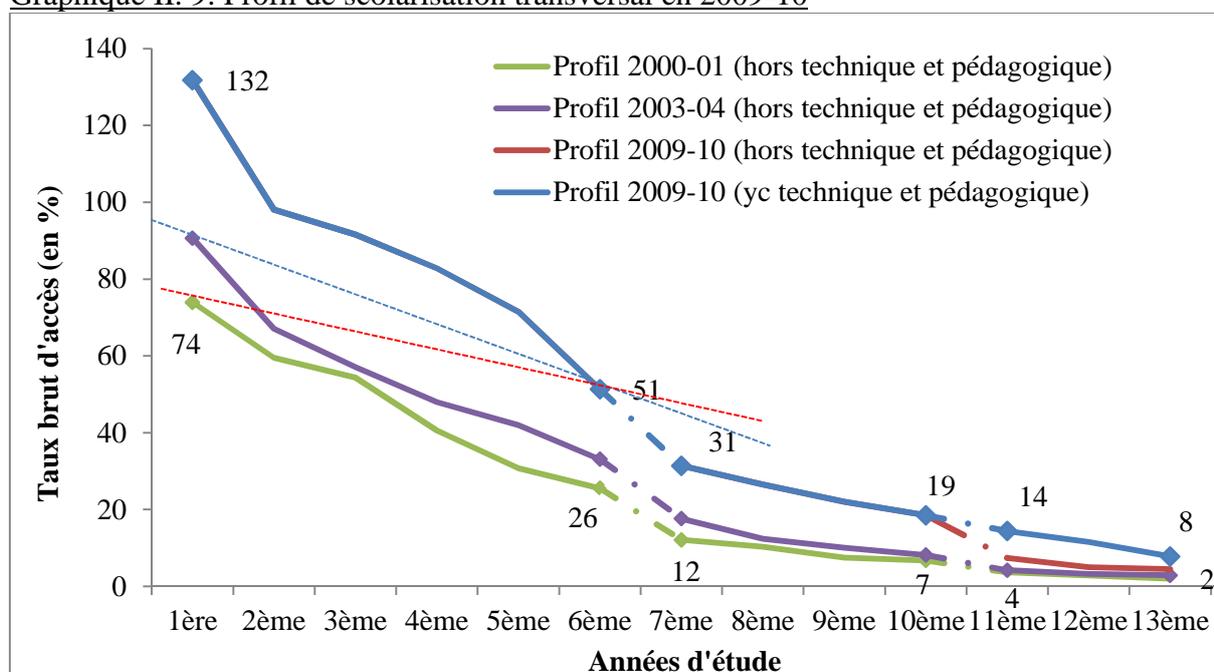
L'analyse précédente des taux brut de scolarisation par niveau a montré que la couverture scolaire s'était fortement améliorée au cours des dernières années et qu'une proportion de plus en plus grande d'enfants était touchée par l'éducation. Mais cette mesure ne donne qu'un aperçu de la situation moyenne des enfants vis-à-vis de la scolarisation et renseigne peu sur le parcours scolaire des enfants. Elle ne permet pas de juger de la proportion d'individus qui accèdent annuellement aux différents grades du système éducatif en regard de ceux qui auraient dû y accéder. Elle est également affectée par des redoublements qui ont tendance à augmenter son niveau¹⁰. Pour apprécier les parcours scolaires des enfants, l'approche communément utilisée consiste à déterminer dans un premier temps les taux brut d'accès par grade du système éducatif. Le taux brut d'accès pour un grade donné est le rapport entre les non redoublants du grade et la population en âge de fréquenter ledit grade. Dans un second temps, il s'agira de simuler pour une cohorte fictive de 100 enfants entrants nouvellement à l'école, le nombre qui atteindra chaque grade du système éducatif en supposant inchangé les conditions actuelles de scolarisation. Cette seconde analyse concerne donc la capacité de rétention par le système éducation des enfants scolarisés.

¹⁰ Les redoublants restent plus longtemps que prévu dans le système et provoque une surestimation de la mesure du niveau de scolarisation par le TBS lorsqu'ils sont « hors âge ».

II.3.1. Profil de scolarisation transversal

Un profil de scolarisation est une suite de taux bruts d'accès par grade. Le profil de scolarisation transversale est la suite des taux bruts d'accès par grade calculés tous pour la même année. Il montre, pour l'année considérée, le nombre d'enfants atteignant chaque grade en pourcentage de ceux qui aurait dû l'atteindre.

Graphique II. 9: Profil de scolarisation transversal en 2009-10



Source : Calculs des auteurs pour 2009-10 et RESEN Burundi 2006 pour 2000-01 et 2003-04.

L'accès a fortement augmenté à tous les grades du système éducatif depuis 2001. En 2009-10, les nouveaux entrants en première année du primaire représentent 132% des enfants de 7 ans contre 74% en 2000-01. Le système est toujours dans un processus de rattrapage des enfants hors âge (plus de 7 ans) qui n'ont pas pu accéder à l'école à temps (34% des nouveaux entrants en première année du primaire en 2009-10). A cela s'ajoute également, dans une proportion moindre (11% en 2009-10), des enfants précocement entrés au primaire (avant les 7 ans règlementaires).

Le taux d'achèvement du primaire qui exprime le nombre de nouveaux inscrits en dernière année du primaire en pourcentage de la population qui aurait dû fréquenter cette classe s'est également amélioré. Il est passé de 26% en 2000-01 à 51%. Son niveau reste cependant en deçà du niveau attendu en regard de l'amélioration enregistrée dans l'accès depuis 2000-01. Ainsi par exemple, neuf années après 2000, le taux d'achèvement du primaire du reste encore loin des 74% de taux brut d'accès enregistré en 2000-01 pour la première année du primaire. Ce résultat trouve certainement son explication dans une forte déperdition et/ou des redoublements très fréquents, mais ces questions seront abordées plus tard.

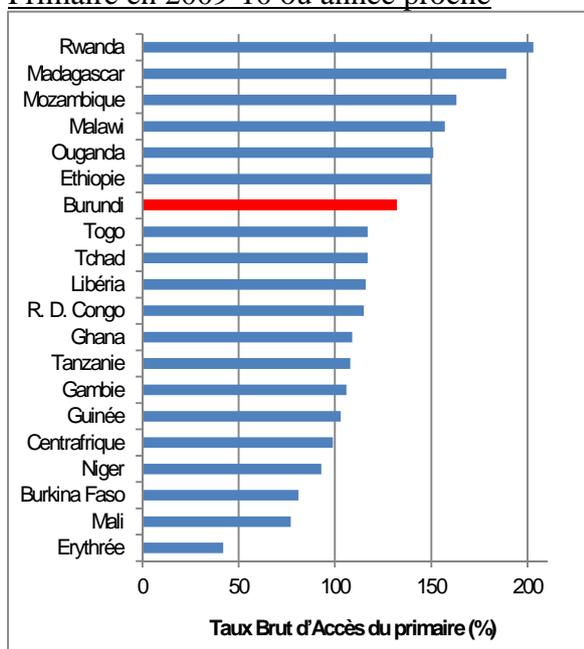
L'accès au collège s'est également amélioré. Le taux brut d'accès en première année du collège est ainsi passé de 12% à 31% entre 2000-01 et 2009-10 alors que, dans le même temps, le taux d'achèvement du collège est passé de 7% à 19%.

Les taux d'accès au niveau du second cycle du secondaire se sont également améliorés mais restent encore à des niveaux bas. Le taux d'accès en première année du secondaire général (hors enseignement technique et hors enseignement pédagogique) est passé de 4% à 7%. L'achèvement du secondaire général reste très faible dans la mesure où les nouveaux arrivants en dernière année du lycée général ne représentent que 4,5% des jeunes de 19 ans. La prise en compte de l'enseignement technique et de l'enseignement pédagogique porte les taux d'accès en 2009-10 à 14% en première année du second cycle et à 8% en dernière année.

D'une façon générale, on peut retenir une forte amélioration de l'accès en première année du primaire depuis 2000-01 dont les effets se font ressentir beaucoup plus timidement sur les classes supérieures.

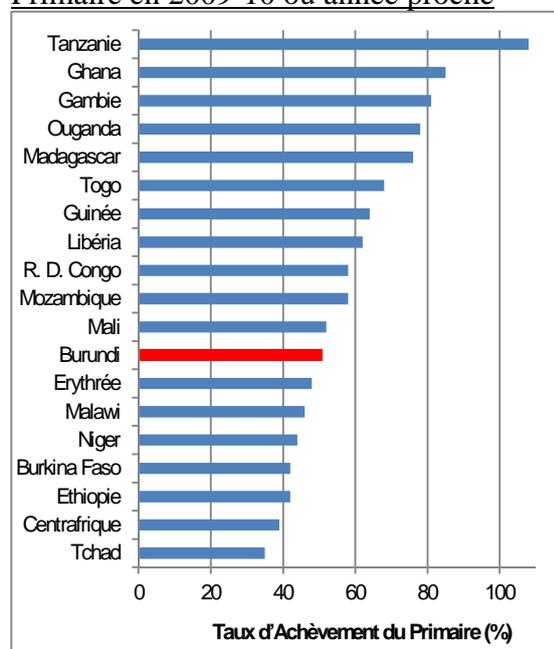
II.3.2. Comparaison internationale

Graphique 10-a : Taux Brut d'Accès au Primaire en 2009-10 ou année proche



Source : Pôle de Dakar

Graphique 10-b : Taux d'Achèvement du Primaire en 2009-10 ou année proche



Source : Pôle de Dakar

Comparativement au groupe de pays comparés, le Burundi affiche un TBA au primaire qui le place en assez bonne position. En revanche, en termes d'achèvement du primaire, le pays est encore très en retard.

II.4. La rétention

L'atteinte de l'objectif EPT d'une scolarisation primaire complète de qualité à tous les enfants repose sur deux préalables importants : i) tous les enfants accèdent à l'école et ii) tous ceux qui accèdent à l'école y restent, du moins jusqu'à la fin du primaire.

Dans les paragraphes antérieurs, on a vu que l'accès s'était fortement élargi depuis 2000-01 et que le système avait la possibilité d'accueillir tous les enfants en âge d'entrer à l'école (enfants de 7 ans). Les nouveaux entrants dans le primaire dépassent en effet d'un tiers la population de 7 ans. En premier lieu, ceci amène à dire que même si jusqu'à présent certains

enfants en âge de faire leurs premiers pas à l'école ne l'ont pas encore fait, ils ont encore beaucoup de chance de le faire. En second lieu, les générations à venir ont beaucoup de chance de commencer à temps leur scolarité. On a par ailleurs vu que cette augmentation de l'accès à la base avait des répercussions moins fortes qu'attendues sur les niveaux supérieurs. Ceci amène à se poser des questions sur la capacité du système éducatif burundais à garder et à faire progresser les élèves qu'il accueille du début à la fin des différents cycles. L'analyse de la rétention du système permettra d'avoir des éléments de réponse à ces questions.

Deux approches sont habituellement utilisées dans l'analyse de la rétention. Une première consiste à suivre une cohorte d'individus entrés en même temps à l'école quelques années plus tôt et de déterminer la proportion qui arrive à accéder différents grades du système éducatif. C'est une analyse longitudinale qui requière la disponibilité de données détaillées sur les élèves sur une période plus ou moins longue. La deuxième consiste à simuler, dans une approche prospective, la proportion d'une cohorte d'enfants entrant nouvellement à l'école qui accéderait aux différents grades du système éducatif si les conditions de scolarisation demeuraient inchangées.

II.4.1. La rétention longitudinale

Les données permettant de faire un suivi de cohorte au Burundi ne sont pas disponibles. Toutefois, la comparaison décalée entre les taux d'accès de 2003-04 et ceux de 2009-10 suggère une forte déperdition dans le système éducatif. Ainsi, par exemple, alors que le taux brut d'accès en première année du primaire était de 97% en 2003-04, sept années plus tard (2009-10) il n'est que de 51% en dernière année du primaire et de 31% en première année du secondaire. En supposant que la génération nouvellement entrée à l'école en 2003-04 est celle qui devrait faire sa première entrée au collège en 2009-10, on peut avancer que seulement 32% de cette génération accèdent au collège après les sept années. D'autre part la comparaison du taux d'accès au primaire en 2003-04 et du taux d'achèvement du primaire en 2009-10 suggère une rétention n'excédant pas 60%.

II.4.2. La rétention simulée : le profil de rétention pseudo-longitudinal

En partant des taux de promotion et des taux de transition inter-cycle observé en 2009-10, il est possible de simuler, pour une cohorte de 100 enfants nouveaux entrants à l'école, le nombre d'entre eux qui accéderait aux différents grades du système éducatif.

Tableau II. 3 Taux de promotion effectif en 2009-10 et taux de rétention

Années d'étude	1ère a	2è a	3è a	4è a	5è a	6è a	7è a	8è a	9è a	10è a	11è a	12è a	13è a
Taux de promotion effectif	78,9	87,8	86,6	88,9	83,2	64,0	93,2	97,2	96,4	92,9	88,2	81,8	
Taux de rétention	100	79	69	60	53	44	28	26	26	25	23	20	17

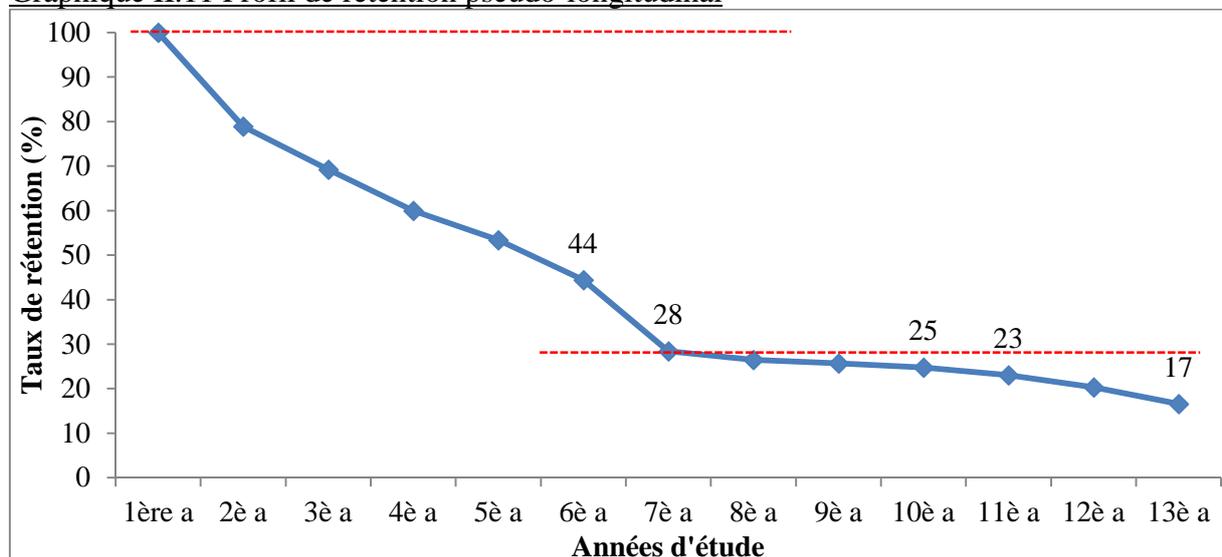
Source : Calculs des auteurs à partir des données du Bureau de la Planification et des Statistiques de l'Education du MEBSEMFPFA.

Les taux de promotion effectifs mesurent la proportion d'élèves qui, arrivant nouvellement dans un grade du système éducatif, finissent par atteindre le grade supérieur. Les taux observés entre les années scolaires 2008-09 et 2009-10 varient entre 64% et 97%. D'abord

faibles à l'entrée du primaire à 79%, ils se stabilisent autour de 88% pour les trois classes suivantes avant de baisser en cinquième et en sixième année du primaire. Le taux de promotion effectif en fin de primaire qui mesure la transition effective entre le primaire et le collège est de 64%. Au collège comme au lycée, les taux de promotion sont relativement plus élevés et varient de 97% en 8^{ème} année à 82% en 12^{ème} année.

En appliquant, ces taux de promotion à une cohorte fictive de 100 enfants entrant nouvellement à l'école, on détermine les taux de rétention par année d'étude. On retrouve ainsi qu'avec les conditions de promotion et de redoublements actuelles (celles observées entre 2007-08 et 2008-09), sur 100 enfants entrant nouvellement à l'école, seulement 44 atteindront la fin du primaire, 25 la fin du collège et 17 la fin du lycée. Ceci montre un réel problème de rétention dans le système, notamment au niveau du primaire. Le niveau très élevé des taux de redoublement (voir chapitre 4) explique en grande partie ces contreperformances du système éducatif burundais. Avec une rétention aussi faible et un taux d'accès au primaire de 132%, on peut prévoir que le taux d'achèvement du primaire n'excéderait pas 58% ($44\% \times 132$) en 2015 s'il n'y avait aucune amélioration.

Graphique II.11 Profil de rétention pseudo-longitudinal



Source : Calculs des auteurs à partir des données du Bureau de la planification du MEPSEMFP

II.5. Les déterminants de la scolarisation

Malgré les efforts consentis pour améliorer l'accès en première année du primaire, on a pu constater une rétention encore faible qui fait que les taux d'achèvement peinent à atteindre le niveau escompté. Ceci a pour conséquence de garder une quantité non négligeable d'enfants encore en marge du système éducatif. Aussi est-il légitime de s'interroger sur les facteurs influençant l'accès et la rétention des enfants à l'école. Ces facteurs se répartissent naturellement entre deux groupes : ceux qui relèvent de l'offre (absence d'une offre adéquate d'éducation) et ceux qui relèvent plutôt de la demande.

A défaut de disposer de données d'enquêtes récentes, les analyses ont été menées sur celles de l'enquête QUIBB¹¹ 2006 qui a eu lieu au premier trimestre 2006. Si les résultats qui en découlent en termes d'état des lieux peuvent souffrir d'une certaine obsolescence, le sens des liens établis entre les différentes variables restent valables.

¹¹ Questionnaire Unifié des Indicateurs de Base du Bien-être.

II.5.1. Du côté de l'offre :

II.5.1.1. Une distance élevée entre les écoles et les habitations réduit les chances d'accès des enfants à l'école

Il s'agit essentiellement d'analyser la disponibilité des services éducatifs et leur accessibilité aux populations cibles.

En 2006, l'enquête QUIBB rapporte que plus de la moitié des enfants en âge de scolarisation primaire (7-12 ans) habitait à au moins 30 minutes de marche de l'école primaire la plus proche. Cette proportion était plus élevée en milieu rural (56%) qu'en milieu urbain (21%).

Tableau II. 4 : Répartition des enfants âgés de 7 à 12 ans selon le temps mis pour atteindre l'école primaire la plus proche de leur habitation, 2006

Temps	urbain	Rural	Total
0 - 14 mn	49	18	20
15 - 29 mn	30	25	26
30 - 44 mn	15	31	30
45 mn ou +	6	25	24
Total	100	100	100

Source : QUIBB 2006

L'observation de la situation des enfants de 7-12 ans en tenant compte du temps qu'ils mettraient pour atteindre l'école primaire la plus proche de chez eux suggère un effet négatif de la distance sur l'accès. L'impact de la distance sur l'accès est très important en milieu rural. L'accès à l'éducation est surtout freiné lorsque les enfants doivent parcourir plus de 45 minutes pour atteindre l'école. En 2006 la proportion d'enfants de 7-12 ans scolarisés variait ainsi de 79% pour ceux qui étaient à moins d'un quart d'heure d'une école primaire à 68% pour ceux qui étaient à plus de trois quarts d'heure.

Tableau II. 5 : Pourcentage des enfants âgés de 7 à 12 ans scolarisés selon le temps mis pour atteindre l'école primaire la plus proche de leur habitation, 2006

Temps	Urbain	Rural	Total
0 - 14 mn	94	77	79
15 - 29 mn	93	76	77
30 - 44 mn	91	73	74
45 mn ou +	91	68	68
Total	93	73	75

Source : QUIBB 2006

Cependant, comme on peut le voir sur le tableau II.5, la distance ne semble pas avoir un impact significatif sur la rétention des élèves. La proportion d'enfants déscolarisés précocement (avant 13 ans) n'est pas a priori liée à la distance entre l'école la plus proche et les habitations.

Tableau II. 6 : Pourcentage des enfants âgés de 7 à 12 ans non scolarisés selon le temps mis pour atteindre l'école primaire la plus proche de leur habitation, 2006

Temps	Jamais scolarisés (%)	Déscolarisés (%)	Non scolarisés (Total, %)
0 - 14 mn	17	4	21
15 - 29 mn	19	3	23
30 - 44 mn	23	3	26
45 mn ou +	28	4	32
Total	22	3	25

Source : QUIBB 2006

I.5.1.2. Les raisons de non scolarisation et la qualité des services offerts du point de vue des ménages

L'analyse des réponses données sur la cause de non fréquentation (pour ceux qui n'étaient pas inscrits en 2006) et sur les difficultés auxquels ils font face (pour ceux qui étaient inscrits à l'école en 2006) donne des informations intéressantes sur les limites de l'offre d'éducation comme déterminant de la non scolarisation de certains enfants.

Concernant la question sur les causes de la non fréquentation, la réponse qui est le plus souvent citée est la raison financière (l'école était chère). Viennent ensuite les autres causes comme l'âge (trop jeune, ou trop vieux) et les travaux domestiques. Il est très important de noter que plus de la moitié des enfants de 7-9 ans étaient considérés par leurs parents (ou tuteurs) comme étant encore trop jeunes pour être scolarisés.

L'échec scolaire a été également avancé comme raison d'arrêt de la scolarisation, notamment pour les enfants âgés entre 13 et 16 ans.

Tableau II. 7 : Raisons* de non fréquentation scolaire en 2006

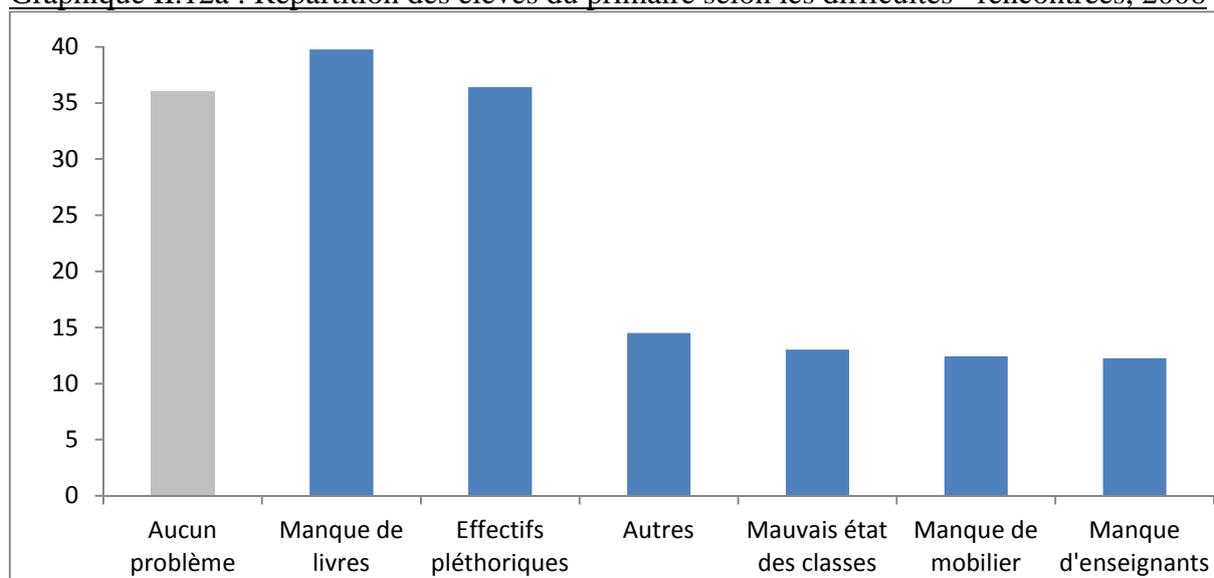
	7-9 ans	10-12 ans	13-16 ans	Total
Trop Jeune	51,6	9,3	2,1	19,2
Autre	19,6	25,6	17,6	19,8
Trop chère	17,8	27,5	23,9	22,7
Travail domestique	8,5	23,3	25,6	19,7
Maladie	7,7	11,7	7,7	8,5
Trop âgé	4,5	12,9	25,3	16,2
Inutile	2,2	6,2	6,3	5,0
Distance	1,3	1,7	0,6	1,1
Echec	0,7	4,2	9,1	5,4
Fin de cursus	0,1	1,0	6,9	3,6
Grossesse	0,1	0,1	0,0	0,1

Source : QUIBB 2006

* : Plusieurs réponses possibles

Concernant la seconde question concernant les difficultés rencontrées, le manque de manuels est la difficulté qui a été la plus citée à la fois par les élèves du primaire (40%) et du secondaire premier cycle (44%). A celle-ci s'ajoute la surpopulation des classes pour le primaire et le manque d'enseignants pour le premier cycle du secondaire (Graphique II.12a et Graphique II.12b).

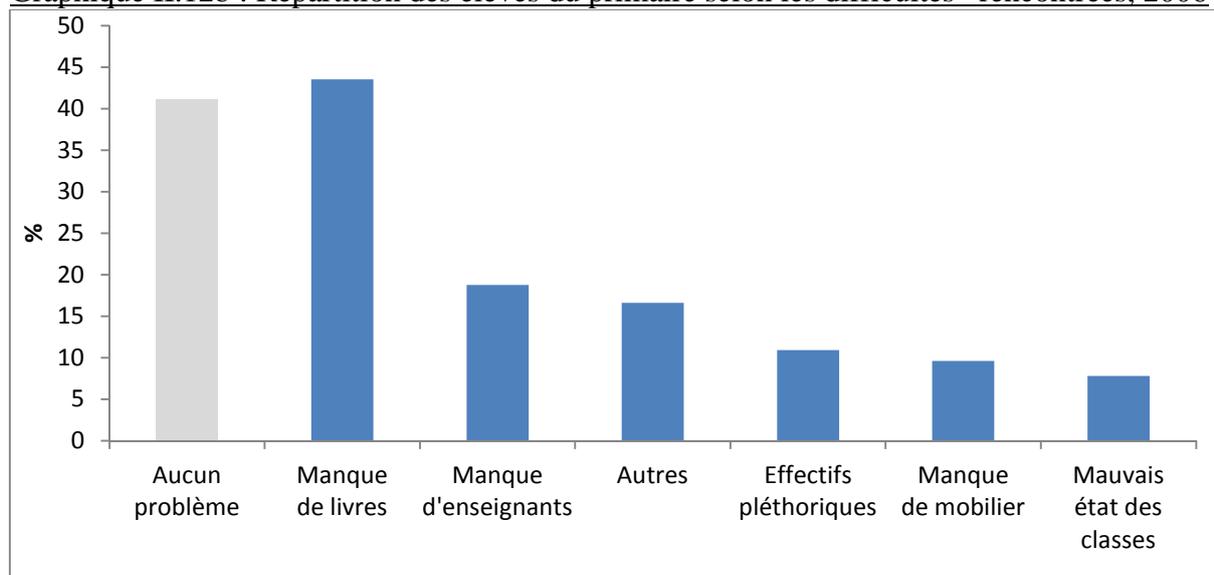
Graphique II.12a : Répartition des élèves du primaire selon les difficultés* rencontrées, 2006



Source : QUIBB 2006

* : Plusieurs réponses possibles

Graphique II.12b : Répartition des élèves du primaire selon les difficultés* rencontrées, 2006



Source : QUIBB 2006

* : Plusieurs réponses possibles

II.5.2. Du côté de la demande

La recherche des facteurs affectant la décision des ménages de scolariser leurs enfants ou non (voir modèle en Annexe) met en cause un facteur essentiel : la pauvreté. Il existe une différence assez significative dans les chances d'accès à l'éducation entre les enfants appartenant aux ménages les plus pauvres et ceux appartenant aux ménages les plus riches (toutes autres choses égales par ailleurs). La probabilité d'être scolarisé augmente en moyenne de 0,12 lorsque l'on passe du ménage le plus pauvre au ménage le plus riche. Ce résultat rejoint les déclarations des individus eux-mêmes quant aux raisons qui ont prévalu à leur non scolarisation. Cependant, il est important de se rappeler que cette analyse se rapporte aux données

collectées en 2006 et que la mesure d'abolition des frais scolaires, la même année, est susceptible d'avoir fait évoluer la situation.

On notera au passage le cas de la région du Nord assez défavorisée par rapport aux autres régions.

Principaux enseignements du chapitre 2 : Scolarisations

Le système éducatif burundais est en pleine expansion avec une forte augmentation des effectifs scolarisés à tous les niveaux d'enseignements. Le nombre d'élèves du primaire augmente en moyenne de 12% chaque année depuis 2004-05. Au niveau du secondaire général, le taux d'accroissement moyen annuel des effectifs scolaires est de 15%. Mais c'est l'enseignement pédagogique qui connaît la plus grande expansion avec 17% d'élèves de plus chaque année depuis 2004-05. Le nombre d'étudiants du supérieur a également augmenté mais reste encore mal connu du fait du recensement non exhaustif des institutions privées.

Les établissements communaux ont accru leur participation au niveau secondaire général (premier et second cycle) avec une part dans les effectifs de 87% au premier cycle (69% en 2000-01) et 32% au second cycle (6% en 2000-01).

Consécutivement à la hausse des effectifs, la couverture scolaire s'est améliorée à tous les niveaux. Ainsi, le taux brut de scolarisation du primaire est estimé à 7%, celui du primaire à 134% (chiffre élevé en partie liée à la fréquence élevée des redoublements), 33% pour le 1^{er} cycle du secondaire et 7% pour le 2nd cycle. En ce qui concerne la formation technique, professionnelle et l'enseignement des métiers, on dénombre 246 apprenants pour 100 000 habitants en 2010 et 355 étudiants pour 100 000 habitants au niveau de l'enseignement supérieur.

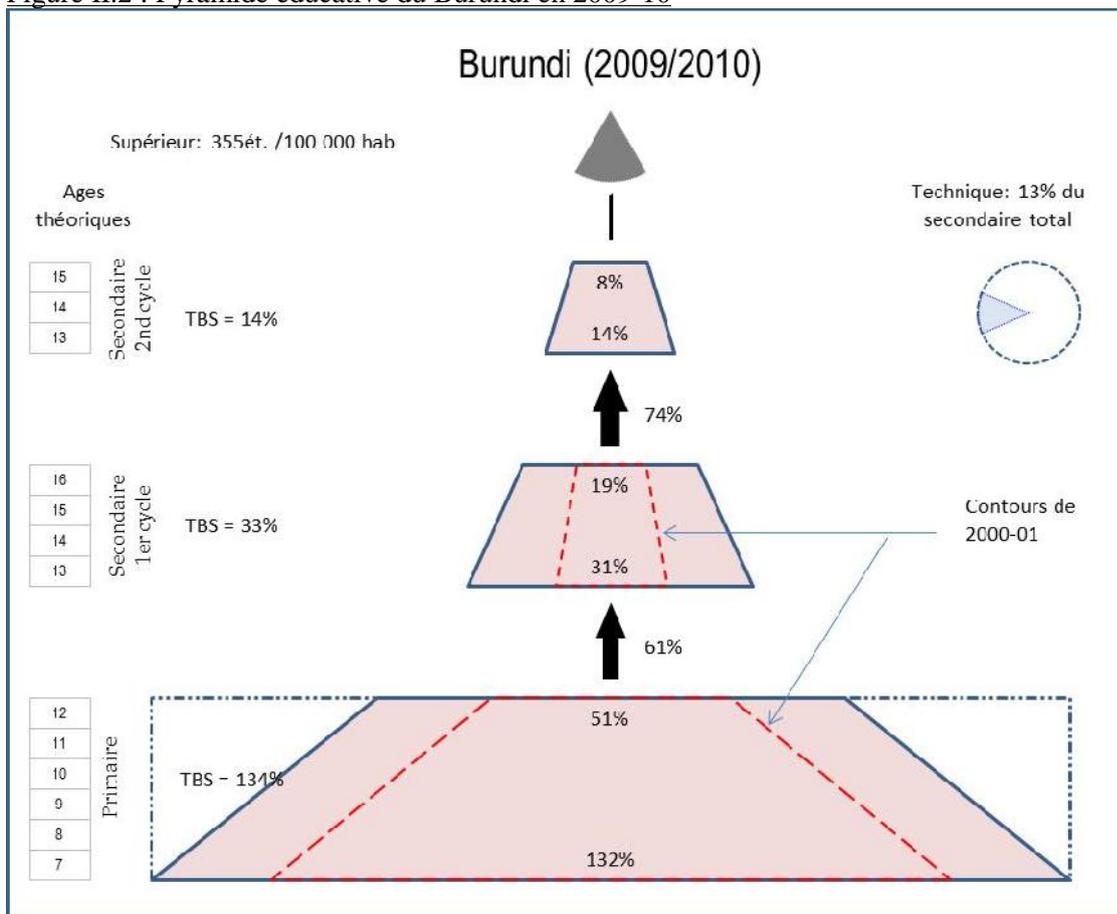
Les taux brut d'accès ont également augmenté mais restent problématiquement bas à 51% à la fin du primaire. Le pays se classe parmi les pays africains à faible taux d'achèvement du primaire.

La rétention est très faible sur le cycle primaire et a tendance à se dégrader davantage du fait de redoublements de plus en plus fréquents. On estime qu'avec les conditions actuelles, moins de la moitié d'une cohorte d'enfant admis en première année du primaire parviendra jusqu'à la fin du primaire. La rétention est meilleure au premier cycle du secondaire (89%) et baisse au second cycle (74%).

L'enquête QUIBB 2006 montre que plus de la moitié des enfants de 7 à 9 ans ne sont pas scolarisés à temps parce que leurs parents les jugent trop jeunes. Par la suite c'est le coût de l'école, trop chère, qui entrave l'inscription et la progression des enfants. Pour ceux qui sont inscrits, l'absence de manuels scolaires est la difficulté la plus fréquemment rencontrée.

Annexes

Figure II.2 : Pyramide éducative du Burundi en 2009-10



Source : Auteurs.

Tableau II.8 : Les effectifs scolarisés par niveau d'enseignement et par statut 2000 - 2009

Niveau d'enseignement	2000-01	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	TAMA ¹²
Préscolaire	7 297	9 367	12 155	14 442	47 305	59 923	55 103	11,4%
Public	3 643	3 800	5 600	7 233	8 865	9 745	12 407	26,7%
Privé	3 654	5 567	6 555	7 209	7 863	7 863	11 169	14,9%
Communautaire	nd	nd	nd	Nd	30 577	42 315	31 527	6,8%
Primaire	750 699	1 038 859	1 324 937	1 490 844	1 603 100	1 739 450	1 849 861	12,2%
Public	740 850	1 022 467	1 309 387	1 473 893	1 585 539	1 720 287	1 829 385	12,3%
Privé	9 849	16 392	15 550	16 951	17 561	19 163	20 476	4,5%
Secondaire général	95 159	150 270	172 298	189 695	214 761	253 358	296 730	14,6%
1 ^{er} Cycle	80 656	128 283	148 155	166 967	191 927	224 273	261 448	15,3%
Public et communal	71 934	117 493	134 949	152 244	175 687	207 561	241 140	15,5%
Public	16 423	16 293	16 034	15 505	14 564	16 080	14 980	-1,7%
Communal	55 511	101 200	118 915	136 739	161 123	191 481	226 160	17,4%
Privé	8 722	10 790	13 206	14 723*	16 240	16 712	20 308	13,5%
2 nd cycle	14 503	21 987	24 143	22 728	22 834	29 085	35 282	9,9%
Public et Communal	12 232	17 867	22 452	20 756	20 582	25 908	31 828	12,2%
Public	11 301	15 090	18 489	16 565	15 313	18 586	20 591	6,4%
Communal	931	2 777	3 963	4 191	5 269	7 322	11 237	32,3%
Privé	2 271	4 120	1 691	1 972*	2 252	3 177	3 454	-3,5%
Secondaire technique	4 991	12 428	12 782	14 736	15 488	13 799	15 465	4,5%
Public		6 888	7 237	9 187	9 935	8 240	9 504	6,7%
Privé		5 540	5 545	5 549	5 553	5 559	5 961	1,5%
Enseignement pédagogique		11 443	12 049	14 515	15 979	21 802	25 379	17,2%
Lycée Pédagogique	nd	5 179	5 533	6 724	7 825	11 887	12 964	20,1%
Public	nd	3 350	3 434	4 233	4 157	5 204	5 013	8,4%
Communal	nd	1 829	1 922	2 491	3 668	6 683	7 951	34,2%
Privé		-	177	-	-	-	-	-
Ecole normale	nd	6 264	6 516	7 791	7 986	9 098	10 443	11%
Public	nd	5 150	4 601	5 395	4 951	5 607	6 251	4%
Communal	nd	1 114	1 915	2 396	3 035	3 491	4 192	30%
Privé	nd	-	-	-	-	-	-	-
Formation pédagogique		-	-	-	168	817	1 972	-
Enseignement des métiers			2 397	2 524	3 698		2 659	
Public							1 978	
<i>dont formation modulaire</i>							258	
Privé							681	
<i>dont formation modulaire</i>							343	
Enseignement professionnel			483	552	678	744	2 404	
Public							1 155	
Privé							992	
Enseignement Supérieur	8 450	19 215	17 953	19 296	20 581	17 918	29 445	
Public	6 976	13 123	10 833	10 543	10 971	11 612	12 569	
Université	6 085	10 250	8 624	8 222	8 186	8 434	9 088	
Grandes Ecoles & Instituts	891	2 873	2 209	2 321	2 785	3 178	3 481	
Privé	1 474**	6 092**	7 120**	8 753**	9 610**	6 306**	16 876	
Alphabétisation et non formelle								
Apprentissage professionnel (CFA)							257	

nd : non disponible

* Estimation

**Données partielles

Source : Bureau de la Planification et des Statistiques de l'Education (MEBSEMFPFA), RESEN Burundi 2006.

¹² Taux d'Accroissement Moyen Annuel

Modèle 1.a:

Logistic regression

Number of obs = 2387
 Wald chi2(16) = 156.78
 Prob > chi2 = 0.0000
 Pseudo R2 = 0.0867

Log pseudolikelihood = -923.00929

deja_prim1	Coef.	Robust Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
fille	-.2053119	.1194126	-1.72	0.086	-.4393564	.0287325
quintile2	.2771692	.1644879	1.69	0.092	-.0452213	.5995596
quintile3	.8176526	.1800267	4.54	0.000	.4648067	1.170498
quintile4	.9621591	.188268	5.11	0.000	.5931607	1.331158
quintile5	1.59386	.2748261	5.80	0.000	1.055211	2.132509
temp_prim2	.0560135	.1949621	0.29	0.774	-.3261051	.4381321
temp_prim3	-.312063	.1835854	-1.70	0.089	-.6718837	.0477578
temp_prim4	-.254064	.19491	-1.30	0.192	-.6360805	.1279524
urbain	.6147402	.35018	1.76	0.079	-.0716001	1.30108
fils_cm	.7254679	.1665573	4.36	0.000	.3990215	1.051914
prim_age2	.2489686	.1374052	1.81	0.070	-.0203407	.5182778
prim_age3	.3290196	.1571422	2.09	0.036	.0210265	.6370128
Nord	-.7229997	.1746017	-4.14	0.000	-1.065213	-.3807866
Est	.1893122	.2342499	0.81	0.419	-.2698091	.6484335
Sud	.1687641	.2477557	0.68	0.496	-.3168281	.6543562
Centre	-.10067	.188125	-0.54	0.593	-.4693882	.2680482
_cons	.7133878	.2908434	2.45	0.014	.1433452	1.283431

. mfx

Modèle 1.b:

Marginal effects after logit

y = Pr(deja_prim1) (predict)
 = .87655325

variable	dy/dx	Std. Err.	z	P> z	[95% C.I.]		X
fille*	-.0222926	.01304	-1.71	0.087	-.047856	.003271	.481776
quinti~2*	.0281169	.01565	1.80	0.072	-.002548	.058782	.188521
quinti~3*	.0743281	.01369	5.43	0.000	.047496	.10116	.206116
quinti~4*	.085448	.01363	6.27	0.000	.058731	.112165	.213238
quinti~5*	.1240545	.01517	8.18	0.000	.094329	.15378	.197738
temp_p~2*	.0060035	.02069	0.29	0.772	-.034541	.046548	.273146
temp_p~3*	-.0354851	.02195	-1.62	0.106	-.078511	.007541	.292417
temp_p~4*	-.0290611	.02354	-1.23	0.217	-.075205	.017082	.211144
urbain*	.0559056	.02616	2.14	0.033	.004625	.107186	.121072
fils_cm*	.0963782	.02639	3.65	0.000	.044658	.148098	.883955
prim_a~2*	.0265009	.01443	1.84	0.066	-.001783	.054785	.407625
prim_a~3*	.0335847	.01519	2.21	0.027	.003808	.063361	.260159
Nord*	-.0895709	.02421	-3.70	0.000	-.137023	-.042119	.255132
Est*	.0194626	.02284	0.85	0.394	-.025304	.064229	.140344
Sud*	.0173317	.02413	0.72	0.473	-.029965	.064629	.089233
Centre*	-.0110975	.02111	-0.53	0.599	-.052466	.030271	.25597

(*) dy/dx is for discrete change of dummy variable from 0 to 1

Chapitre 3 : Coûts et financement du système

I. Introduction

Ce chapitre examine les ressources mobilisées pour le système éducatif, leur distribution par niveau ou type d'éducation d'une part et par nature, d'autre part. L'Etat étant le principal financeur du système éducatif, les analyses accorderont une place importante au financement public, mais les autres types de ressources seront également appréhendés (dans la limite des informations disponibles). L'évolution des ressources publiques sur les dernières années sera également analysée, et un focus sera proposé pour l'année 2010.

Cette analyse spécifique de l'année 2010 permettra d'estimer les coûts unitaires de formation, pour les différents niveaux du système, et donnera par la suite le détail des facteurs qui le composent. L'ensemble de ces informations sera ensuite mis en perspective dans le temps (pour examiner les évolutions), et dans l'espace (comparaison internationale pour situer les choix faits dans le pays par référence à ceux observés pour des pays comparables).

II. L'évolution des dépenses d'éducation par niveau d'enseignement

Le chapitre 1 a présenté l'évolution des dépenses publiques d'éducation par grands types de dépenses (courantes et en capital). L'objet du présent chapitre est de mener une analyse plus fine, en décomposant les dépenses publiques par niveau d'enseignement.

II.1 L'évolution des dépenses publiques d'éducation (1990-2010)

Le tableau III.1 présente l'évolution des dépenses courantes publiques par niveau d'enseignement depuis 2000 telle qu'elle ressort des budgets exécutés disponibles pour chacune des années présentées.

Tableau III.1 : Dépenses éducatives publiques, 2000-2010 (millions FBU courants)

Millions Fbu	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dépenses courantes Tous ministères en charge d'éducation confondus	16 947	20 044	21 609	27 597	32 367	43 499	58 115	69 392	102 205	112 330	165 834
En volume :											
Salaires	10 323	12 853	13 602	18 395	21 140	28 511	39 084	46 826	67 669	71 444	118 206
Autres dépenses (biens et services)	578	730	1 128	847	851	1081	1157	1447	1734	2494	5907
Transferts et subventions ¹⁾	6 046	6 461	6 879	8 355	10 376	13 907	17 874	21 119	32 802	38 392	41 721
En %											
Salaires	61%	64%	63%	67%	65%	66%	67%	67%	66%	64%	71%
Autres dépenses (biens et services)	3%	4%	5%	3%	3%	2%	2%	2%	2%	2%	4%
Transferts et subventions ¹⁾	36%	32%	32%	30%	32%	32%	31%	30%	32%	34%	25%
Dépenses en capital	nd	nd	nd	3 944	4 725						
Budget national	nd	nd	nd	357	550	627	8 459	10 849	9 849	11 310	12 982
Financement extérieur	nd	2 759	4 062	3 588	4 176	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Ensemble				31 541	37 092	44 126	66 574	80 241	112 054	123 640	178 816

Source : MINFIN budgets exécutés, en dehors des investissements pour l'année 2007 (crédits votés).

Notes : 1) Les subventions comprennent les salaires et les autres dépenses récurrentes de toutes les institutions qui ont des budgets délégués : Université du Burundi, ROU, CHUK et ENS.

2) Entre 2001 et 2004, les données sur le financement extérieur ont été collectées auprès du ministère des Finances. Seules les dépenses d'éducation du PREBU financées par l'Union Européenne et les crédits CRE financés sur fonds BM-IDA sont inclus ici alors que de nombreux autres programmes et donateurs ont aidé l'éducation au Burundi durant cette période, principalement à travers des subventions. Cette même information n'a pu être collectée pour la période 2005-10.

Les dépenses publiques d'éducation s'élèvent à près de 200 milliards de Franc burundais (FBU) en 2010. La partie relative aux dépenses courantes a été multipliée par 10 en 10 ans, en valeur, pour atteindre 167 milliards, soit environ 93 % des dépenses nationales totales pour le secteur. Néanmoins, cette augmentation est exprimée en monnaie courante et il est plus pertinent de l'exprimer en valeurs monétaires constantes pour juger de l'évolution « réelle » enregistrée. Le tableau III.2 ci-après présente cette évolution et la met en relation avec la pression démographique. Les valeurs sont exprimées en Francs burundais de 2010.

Tableau III.2 : Evolution des dépenses courantes d'éducation en termes réels et en relation avec la pression démographique sur le secteur, 2000 – 2010

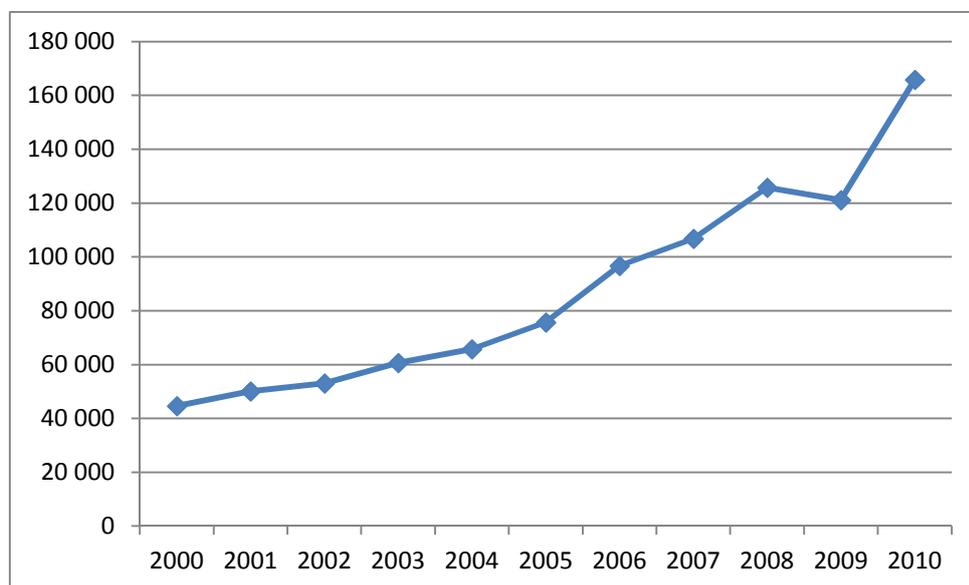
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dépenses courantes d'éducation											
En millions de FBU de 2010	44 624	50 050	53 021	60 699	65 716	75 729	96 751	106 819	125 772	121 116	165 834

Source : MINFIN budgets exécutés.

En tenant compte de l'évolution du pouvoir d'achat lié à la « valeur » de la monnaie, la progression des dépenses courantes totales est évidemment plus limitée, mais elle demeure proche d'un facteur de 4, soit un accroissement annuel moyen de 14%. Néanmoins, cet accroissement n'a pas été constant sur la période (on observe même une réduction entre 2008

et 2009), mais excepté ce « choc », l'évolution est en tendance assez régulière comme le montre le graphique III.1 ci-dessous.

Graphique III.1 : Dépenses courantes d'éducation totales (en millions de FBU constant 2010)



II.2 L'évolution des dépenses publiques d'éducation par niveau d'enseignement (1990-2010)

Pour aller plus loin, nous allons maintenant désagréger les dépenses courantes en les affectant selon le niveau d'enseignement auquel elles sont destinées. Les résultats obtenus figurent dans le tableau III.3 ci-après.

Tableau III.3 : Structure des dépenses courantes d'éducation par niveau et évolution, 1990-2010

	1990	1994	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dépenses courantes (%)														
Préscolaire	47,5	42,0	41,6	39,2	42,4	41,7	44,6	44,4	45,5	50,4	49,2	51,4	53,0	53,2
Primaire														
Secondaire général 1er cycle	24,3	27,6	29,6	28,2	27,4	27,8	26,4	24,4	24,4	23,2	23,2	22,4	27,1	24,3
Secondaire général 2nd cycle														
Secondaire technique, Formation Professionnelle, enseignement des métiers	5,9	5,0	5,4	5,0	4,9	5,0	4,1	3,7	5,7	5,3	5,1	4,4	1,7	6,0
Enseignement supérieur	22,3	25,4	23,4	27,6	25,3	25,4	24,8	27,5	24,4	21,1	22,5	21,8	18,2	16,5
Ensemble	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

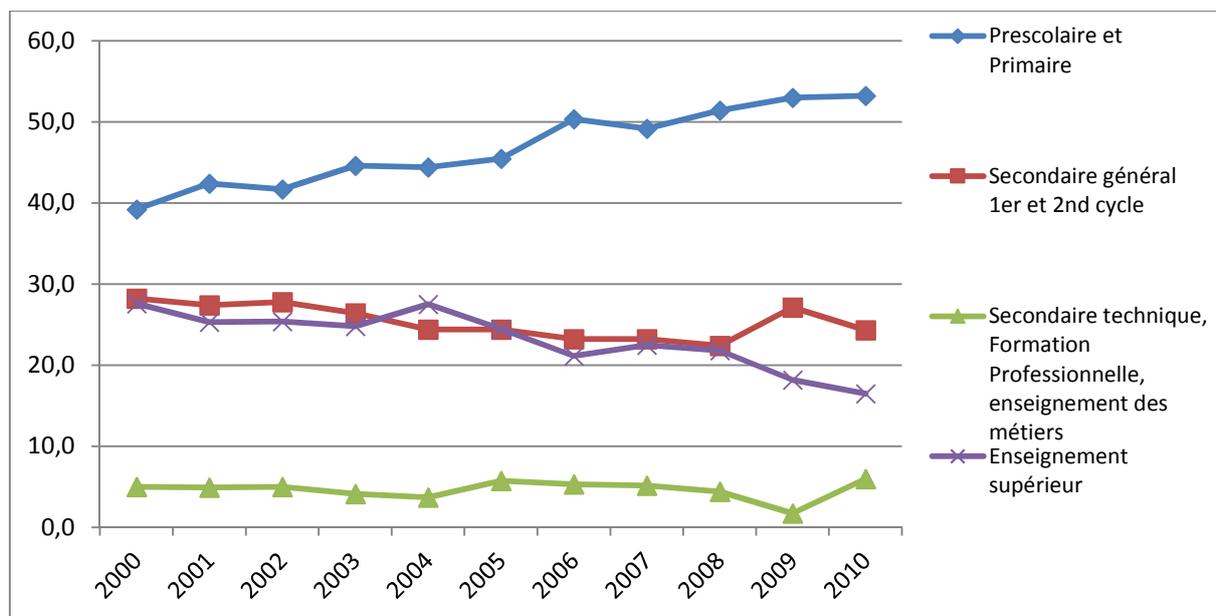
Source : MINFIN budgets exécutés.

Note : la décomposition préscolaire/primaire et secondaire 1^{er}/2nd cycle n'est pas possible, sur la seule base des budgets exécutés.

La répartition par niveau d'enseignement repose sur la décomposition des dépenses du budget exécuté par direction, et le cycle auquel ces dernières sont rattachées (on répartit au prorata

les dépenses « globales », de type cabinet du ministre, etc.). Ce tableau présente donc l'évolution de la répartition du budget de l'éducation par niveau entre 2000 et 2010 (en monnaie courante). L'ensemble des années 1990 à 2010 sont directement comparables car la méthodologie employée est la même pour toutes les années. Les analyses de la partie II.3 proposeront une répartition un peu différente qui sera détaillée plus bas.

Graphique III.2 : Structure et évolution des dépenses courantes d'éducation par niveau, 2000-2010 (en % des dépenses courantes)



La représentation de l'évolution de la répartition des dépenses courantes d'éducation entre les différents niveaux d'enseignement (graphique III.2) montre que la part allouée à l'enseignement préscolaire/primaire a cru sur la période, pour atteindre 53% en 2010. La part de l'enseignement secondaire a été décri jusqu'en 2008, puis remonté en 2009 avant de connaître une nouvelle baisse en 2010.

La part de l'enseignement supérieur a global diminué, celle de la formation technique, professionnelle et de l'enseignement des métiers a connu 2 phases assez stables (2000-2004, puis 2005-2008), une chute en 2009, avant de remonter en 2010.

II.3 Analyse détaillée des dépenses publiques récurrentes d'éducation (année 2010)

Alors que l'analyse financière présentée à la section précédente s'intéressait à l'évolution globale des dépenses récurrentes d'éducation, l'idée est ici d'approfondir les analyses pour la dernière année disponible (en l'occurrence 2010). Le budget est décomposé par type de dépense (salaires, dépenses de fonctionnement, dépenses de transferts) en distinguant les dépenses affectées au niveau des établissements (par niveau d'éducation) et celles relatives à l'administration (centrale et déconcentrée).

Tableau III.4: Décomposition des dépenses publiques récurrentes par niveau d'enseignement, type et fonction, 2010

	Effectifs de personnels					Dépenses courantes (millions FBU)			
	Enseignant		Non enseignant		Total	Masse salariale	Fonctionnement	Transferts	Total
	FP	vacataires	FP	payés par les écoles					
Etablissements									
Alphabétisation									
Préscolaire	334		262		596	939	62	0	1 001
Primaire	35 820		2 150		37 970	59 849	3 923	0	63 772
Secondaire général public + communal 1er cycle	5 891	859	2 089	599	9 438	20 519	135	2 199	22 853
Secondaire général public + communal 2nd cycle	2 814	116	1 975	1 390	6 295	11 769	81	5 246	17 097
Secondaire technique	802		412		1 214	3 065	517	2 438	6 021
Enseignement des métiers	856		319		1 175	2 008	164		2 172
Université du Burundi	295	239	627		994	9 394	1 126	3 339	13 859
Centre Hospitalo-universitaire 1									2 292
ENS (Ecole Normale Supérieure)						1 105	312	878	2 295
ROU 1			143			561		2 388	2 949
Bourses à l'étranger								5 583	5 583
Total établissements	46 812	1 214	7 439	1 989	57 311	109 210	6 320	22 071	139 893
Services									
Préscolaire					28	50	39		89
Primaire					1 757	3 182	2 491		5 673
Secondaire général 1er cycle					575	1 042	1 020		2 062
Secondaire général 2nd cycle					345	625	681		1 306
Secondaire technique					90	163	272		435
Enseignement des métiers			144			303	236		539
Enseignement supérieur			87			287	133		421
Total services			231		2 794	5 652	4 872		10 524
Total établissements et services	46 812	1 214	7 670	1 989	60 105	114 862	11 193	22 071	150 418

Source : MINFIN et Fichiers de la Solde pour les aspects financiers (et administration de l'université pour la décomposition du budget de l'université du Burundi), statistiques du Bureau de la Planification de l'Education pour les effectifs de personnels dans les établissements, estimation de ceux au niveau de l'administration sur la base du RESEN 2004 et rapprochement avec la solde

Notes: 1) Ce tableau ne comporte que les dépenses des ministères de l'éducation (les établissements rattachés à d'autres ministères – santé, etc. - ne sont donc pas pris en compte).

2) Les effectifs de personnels de l'Université du Burundi incluent les enseignants temporaires, invités, convertis en équivalent plein temps. Les effectifs de vacataires au secondaire ont été reportés tels quels, mais un équivalent temps-plein sera utilisé pour certaines analyses ultérieures, notamment dans le calcul du rapport élèves-maître.

3) Seules les dépenses exécutées au niveau du budget de l'Etat sont prises en compte, le tableau n'intègre donc pas les ressources propres de l'université, ROU, etc.

4) En ce qui concerne les niveaux d'enseignement couverts par le Ministère de l'Enseignement de Base, en l'absence de fichiers émanant de la Direction des Ressources Humaines exhaustifs, ou d'échantillons suffisamment représentatifs pour pouvoir envisager des extrapolations, les effectifs de personnels ont dû être estimés sur la base des données de l'annuaire statistique (établissements) et de l'ancien RESEN (administration) en lien avec les informations de la solde.

5) Pour les personnels positionnés au sein des Services, la répartition des effectifs estimés au niveau de l'ensemble du ministère pour chaque niveau d'enseignement a été faite au prorata de la masse salariale des personnels par niveau d'enseignement au sein des établissements.

6) La répartition de la masse salariale, pour le Ministère de l'Enseignement de Base, par niveau d'enseignement, a été réalisée sur la base de la répartition des personnels par catégories (D6, D7, ...) par niveau d'enseignement au lieu de retenir

les masses salariales associées à chacune des directions correspondantes dans le budget, cette information ayant été qualifiée de « peu fiable » puisque ne prenant notamment pas en compte les mutations de personnels.

7) Les sommes versées au titre de la transposition (recouvrement des sommes dues suite à la revalorisation du statut du personnel) n'ont pas été reprises dans ce tableau, puisque considérées comme des dépenses exceptionnelles, qui plus est désormais révolues (mais d'un montant très conséquent de 20 milliards de FBU).

8) Pour l'enseignement des métiers, certaines dépenses courantes, logées dans les investissements, ont été redistribuées en privilégiant l'objet de la dépense.

9) Concernant les personnels classés sous la rubrique «enseignants vacataires» au niveau de l'enseignement supérieur, il s'agit des personnels à temps partiel et invités, tel que disponibles dans l'annuaire de l'université. Ils sont rapportés en équivalent-temps pleins dans la partie IV du présent chapitre.

Les chiffres proposés dans le tableau III.4 examinent de façon complémentaire, d'une part la distribution des personnels selon leur fonction effective et, d'autre part, celle des dépenses courantes entre les différents postes au sein de chacun des niveaux d'enseignement considérés.

Cette répartition plus « fine » renvoie à une allocation des ressources par niveau d'enseignement sensiblement différente de celle obtenue sur la base de l'analyse « brute » des budgets exécutés.

Tableau III.5 : Répartition du budget 2010 par niveau d'enseignement, après ajustement

	Dépense récurrente (millions FBU)	%
Préscolaire	1 090	0,7%
Primaire	69 445	46,4%
Secondaire général 1er cycle	24 078	16,1%
Secondaire général 2nd cycle	18 403	12,3%
Secondaire technique	6 480	4,3%
Enseignement des métiers	2 711	1,8%
Supérieur	27 399	18,3%
Total	149 605	100%

Source : MINFI et calcul des auteurs

Tableau III.6 : Comparaison internationale de la décomposition des dépenses courantes publiques par niveau d'enseignement, année 2010 ou proche (en %)

	Primaire	Secondaire général 1er cycle	Secondaire général 2nd cycle	ETFP	Supérieur	Autres
Burundi (2010)	46,4	16,1	12,3	6,1	18,3	0,7
République Centrafricaine (2009)	47,8	16,1	9,5	1,3	24,1	2,5
Rép. Démocratique du Congo (2005)	43,4	-	-	-	26,1	-
Erythrée (2006)	53,9	7,5	10,2	-	22,2	6,2
Ethiopie (2007)	50,9		7,9		27,8	13,4
Guinée (2008)	40,8		14,0		34,4	10,8
Libéria (2008)	29,3	8,6	4,2	15,7	18,0	24,2
Madagascar (2009)	47,2	14,1	6,0		17,7	15,1
Malawi (2010)	36,0	16,6	4,6		31,3	11,5
Niger (2008)	60,2	15,8	4,4	3,4	10,3	5,9

Sierra Leone (2008)	52,3	24,5	16,7	6,5
Moyenne	46,2	19,9	22,4	9,7

Source : Base de données Pôle de Dakar/UNESCO-BREDA (données de l'ISU et de différents Resen)

La part des dépenses allouées à l'enseignement primaire est identique à celle observée pour les pays de niveau de développement comparable (PIB/hab < 400 US\$). La part allouée au secondaire/ETFP est en revanche nettement supérieure, mais elle intègre néanmoins en partie la formation des enseignants (enseignement pédagogique), ailleurs généralement intégrée dans la catégorie « autres ». La part allouée à l'enseignement supérieur est quant à elle sensiblement inférieure à la moyenne des pays comparés.

II.4 Dépenses des ménages pour l'éducation

Les dépenses publiques d'éducation ne sont pas la seule source de financement du système éducatif burundais ; elles sont en effet généralement complétées par des dépenses que font directement les ménages pour l'éducation de leurs enfants (quel que soit l'ordre d'enseignement de l'établissement dans lequel ces enfants sont scolarisés). En effet, une partie des frais liés à la scolarisation des enfants peut rester en partie à la charge des familles (minerval, manuels scolaires, cahiers, transports, cotisation à l'association des parents d'élèves, ...).

Un premier élément est disponible au niveau du ministère et concerne les frais de scolarité « officiels », tels que détaillés dans le tableau III.7 ci-après :

Tableau III.7 : Frais annuels d'inscription au cours de l'année 2009/10 (FBU)

	Primaire	Secondaire (internes)	Secondaire (externes)	CEM	CFP	Enseignement universitaire
Minerval	0	24 000	6 000	0	0	0

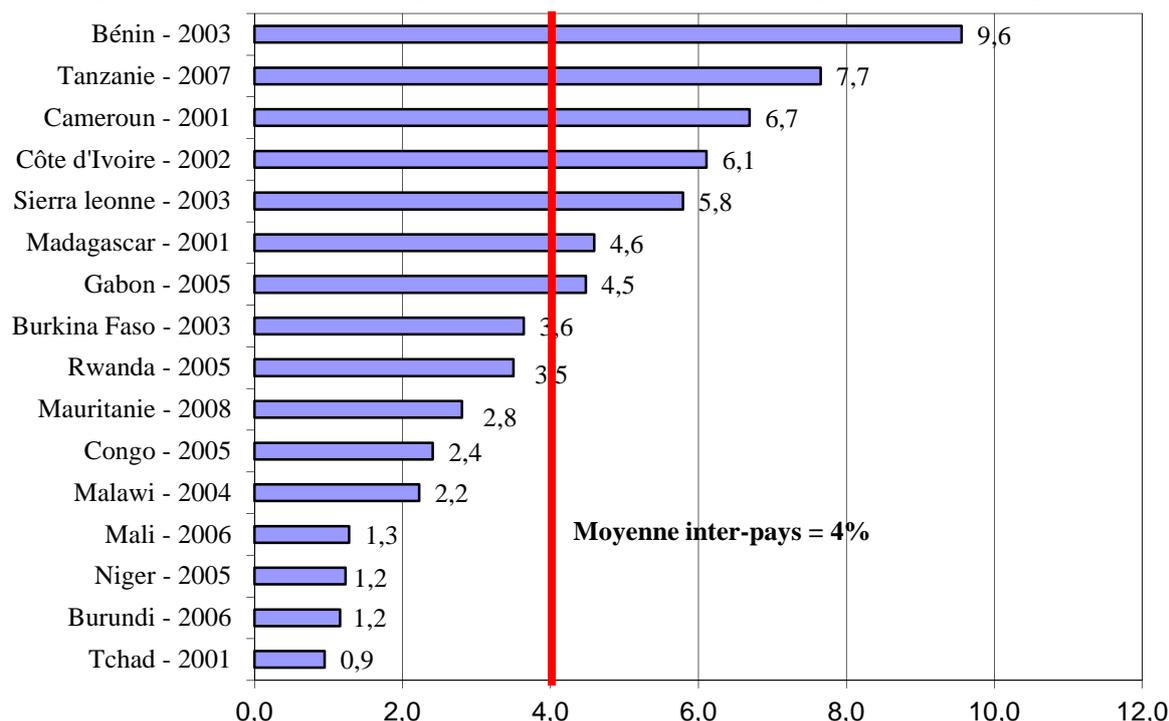
Note : Les frais d'inscription dans le primaire ont été supprimés à compter de la rentrée 2005/06.

Source : Direction des Affaires Financières.

Néanmoins, il existe un grand nombre d'autres dépenses. Pour les estimer, nous avons eu recours à l'enquête « Questionnaire des Indicateurs de Base du Bien-Etre » réalisée en 2006 au Burundi. Cette enquête indique, pour chaque ménage présent dans l'échantillon (représentatif de la population totale), le nombre d'enfants présents dans la famille, s'ils sont ou non scolarisés et, si oui, à quel niveau et dans quel type d'école (publique/privée confessionnelle, laïque, communale), ainsi que le montant engagé pour financer les dépenses d'éducation pour chacun des enfants.

Il est donc possible d'estimer les dépenses d'éducation globales des ménages, que l'on nomme généralement dépenses privées par opposition aux dépenses publiques. Elles seraient donc d'environ 13 milliards FBU selon l'enquête (après plusieurs niveaux de corrections), ce qui représenterait donc près de 1,2% des dépenses totales des ménages. Ce chiffre est relativement faible en regard de la part allouée par les autres pays comparés.

Graphique III.3 : Part (%) des dépenses d'éducation dans les dépenses des ménages



Source : « Les dépenses des ménages en éducation » Pôle de Dakar/UNESCO-BREDA

Il est par ailleurs relativement aisé de calculer la dépense moyenne par enfant, en fonction du type d'établissement dans lequel il est scolarisé et par type de dépenses (frais de scolarité, livres et fournitures, uniforme, transport scolaire, appui à la construction d'école et les autres contributions scolaires). Le tableau III.8 présente les résultats ainsi obtenus.

Tableau III.8 : Estimation de la dépense moyenne privée par niveau d'études, ordre d'enseignement et type de dépense, 2006

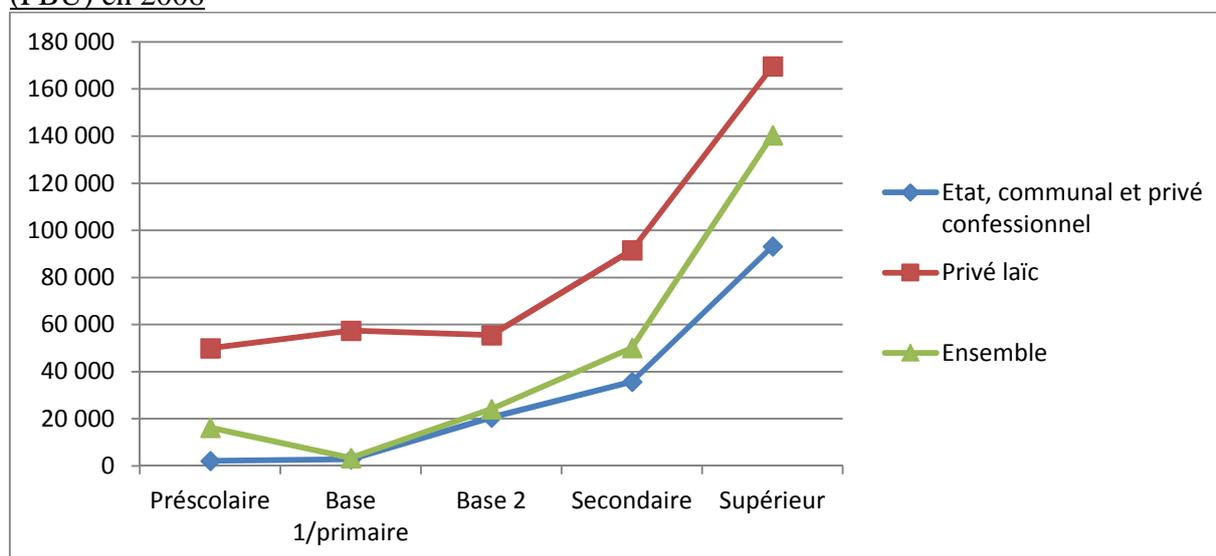
Dépenses unitaires (FBU)	Public					Privé					Ensemble
	Frais de scolarité	Livres et fournitures	Uniformes	Autres	Total	Frais de scolarité	Livres et fournitures	Uniformes	Autres	Total	
Préscolaire	621	805	326	375	2 127	28 940	6 037	6 308	8 614	49 981	16 294
Primaire	168	1 837	569	283	2 859	33 767	9 310	5 763	8 650	57 519	3 442
Collège	9 544	6 462	3 375	1 159	20 560	31 956	10 058	4 431	9 110	55 543	24 161
Lycée	14 226	12 380	3 577	5 598	35 768	59 396	12 144	5 928	14 240	91 614	50 210
Supérieur	41 131	15 106	259	36 765	93 259	126 942	9 989	0	32 954	169 735	140 451
%											
Préscolaire	29%	38%	15%	18%	100%	58%	12%	13%	17%	100%	-
Primaire	6%	64%	20%	10%	100%	59%	16%	10%	15%	100%	-
Collège	46%	31%	16%	6%	100%	58%	18%	8%	16%	100%	-
Lycée	40%	35%	10%	16%	100%	65%	13%	6%	16%	100%	-
Supérieur	44%	16%	0%	39%	100%	75%	6%	0%	19%	100%	-

Source : QUIBB 2006.

Les dépenses associées aux premiers niveaux (préscolaire, primaire), sont relativement faibles (rappelons qu'elles font suite à la mise en place de la gratuité au primaire à la rentrée scolaire 2005-06) pour l'ensemble des ordres d'enseignement en majeure partie financée par l'Etat. Au primaire, la dépense principale est liée à l'achat de matériel et de fournitures scolaires (64%). En revanche, au collège, près de la moitié des dépenses des familles sert à payer les frais de scolarité. La perspective de l'éducation de base universelle devra tenir compte de cet aspect, qui peut être un frein majeur dans l'atteinte des objectifs que le ministère souhaite atteindre.

Si l'on s'intéresse aux établissements privés, la dépense unitaire est au moins 20 fois plus élevée que pour le public pour le préscolaire et primaire, et de 2 à 3 fois pour les autres niveaux d'enseignement. Les frais de scolarité y représentent la dépense majeure. Dans l'ensemble, on peut constater que les dépenses privées sont globalement croissantes, quel que soit l'ordre d'enseignement, avec le niveau de scolarisation, comme le montre le graphique III.4 ci-après.

Graphique III.4 : Dépense unitaire moyenne des familles par niveau et ordre d'enseignement (FBU) en 2006



Source : QUIBB 2006

Au-delà de la distinction public/privé, d'autres caractéristiques des ménages influent sur le niveau de dépense des ménages en éducation. Ces dernières sont présentées dans le tableau III.9 ci-après.

Tableau III.9 : Dépense privée moyenne par élève, selon le niveau d'études et différents critères socioéconomiques (FBU, par an, 2006)

	Préscolaire	Primaire	Secondaire 1	Secondaire 2	Supérieur
Sexe					
Garçon	15 005	3 640	23 016	48 423	147 293
Fille	21 614	3 527	25 622	55 704	131 415
Type d'établissement					
Public	2 127	2 859	20 560	35 768	93 259
Privé	49 981	57 519	55 543	91 614	169 735
Localisation géographique					
Urbain	45 865	13 026	46 509	72 650	165 752
Rural	782	2 674	19 034	31 251	66 456
Revenu de la famille					
40% les plus pauvres	465	2 200	18 752	21 836	3 300
40% intermédiaires	885	2 605	17 996	27 420	7 000
20% les plus riches	41 954	7 689	32 272	62 860	151 698

Source : QUIBB 2006

Ainsi, la dépense privée d'éducation pour les filles est relativement proche de celle engagée pour les garçons. La différence est nettement plus marquée lorsque l'on considère l'ordre d'enseignement de l'établissement où sont scolarisés les enfants, comme détaillé précédemment. De même, la localisation géographique et le niveau de revenu des familles ont une influence très forte sur la dépense privée en éducation.

En effet, la dépense pour le préscolaire en milieu rural est particulièrement faible pour le préscolaire, ce qui fait que la dépense en milieu urbain lui est en moyenne près de 60 fois supérieure. Ce chiffre s'établit à 5 au primaire. Pour les autres niveaux d'enseignement, les familles résidant en milieu urbain dépensent en moyenne 2 fois plus pour la scolarisation de leurs enfants que celles en milieu rural.

Si l'on compare maintenant les dépenses privées selon le niveau de richesse de la famille, on observe des niveaux de dépenses relativement proches entre les familles appartenant au 40% les plus pauvres, avec celles appartenant à la catégorie intermédiaire (apport allant de 1 à 2 au maximum, mais pour des montants qui restent relativement limités). En revanche, la dépense engagée par les 20% les plus riches est nettement plus élevée (rapport maximum de 90 au primaire, 46 au supérieur, 3 pour le primaire et le lycée, et 2 au niveau du collège).

Tableau III.10 : Dépense unitaire totale (public et privée) dans les établissements par niveau d'enseignement, 2010

	Effectifs scolarisés		Dépenses pour l'Etat		Dépenses des familles par élève		Dépenses totales des familles		% dépenses des familles	
	Ordres d'enseignement financés par l'Etat	Privé (sans financement Etat)	CU public FBU	Dépenses totales Etat (millions FBU)	Ordres d'enseignement financés par l'Etat FBU	Privé (sans financement Etat) FBU	Ordres d'enseignement financés par l'Etat (millions FBU)	Privé (sans financement Etat) (millions FBU)	Ordres d'enseignement financés par l'Etat	Ensemble
Préscolaire	12 407	11 169*	87 854	1 090	3 541	83 209	44	929	3,9%	47%
Primaire	1 829 385	20 476	37 961	69 445	4 760	95 759	8 707	1 961	11,1%	13%
Secondaire général 1er cycle	241 140	20 308	99 851	24 078	34 229	92 469	8 254	1 878	25,5%	30%
Secondaire général et technique 2nd cycle	66 711	9 415	372 997	24 883	59 547	152 521	3 972	1 436	13,8%	18%
Enseignement des métiers	3 133	1 673	865 305	2 711						
Supérieur	11 381	16 876	1 650 382	18 783	155 259	282 578	1 767	4 769	8,6%	26%
Ensemble				140 990			22 745	10 973	13,9%	19%

* Hors communautaire, puisqu'inexistant en 2005-06.

Source : calcul des auteurs sur la base du QUIBB 2006, MINFI

L'estimation du niveau de la dépense publique (sur budget de l'Etat) par élève est conduite pour l'année 2010 (après application d'un ajustement pour prendre en compte l'inflation sur les dépenses unitaires privées entre 2006 et 2010) et présentée dans le tableau III.10. Si l'on somme la dépense publique unitaire et la dépense privée (pour des enfants scolarisés dans des établissements publics), on obtient la dépense unitaire totale pour chaque niveau d'enseignement. On remarque que, dans le sous-système public, les dépenses des familles restent relativement limitées (de 4 % pour le préscolaire à 25,5 % au 1^{er} cycle du secondaire).

Alors que l'on s'attendrait à ce que cette part soit croissante avec le niveau d'enseignement, ce n'est pas ce qui est observé. En effet, si l'on se situe en bas de la pyramide éducative, le rendement social est important mais le rendement privé est faible, suggérant un financement principalement public. En revanche, plus on monte dans la pyramide éducative, plus le rendement social marginal décroît, alors que le rendement privé augmente, ce qui pourrait justifier un financement privé conséquent (accompagné néanmoins de mesures sociales garantissant un principe d'équité entre les différentes couches sociales). On voit que ce principe ne semble pas vérifié ici.

Si l'on reconstitue la dépense totale des familles pour le sous-secteur, sur la base de la dépense privée unitaire moyenne par niveau dans les enseignements public et privé ainsi que sur celle des effectifs qui y sont scolarisés, on obtiendrait une somme globale de près de 23 milliards de FBU allouées par les familles ayant des élèves dans le secteur public et 11 milliards de FBU pour les élèves scolarisés dans le secteur privé. Comme en 2010 la dépense courante publique était de 141 milliards de FBU, la participation des familles au fonctionnement du système éducatif public s'élèverait donc à 14 % tous niveaux d'enseignement confondus. Si l'on intègre le financement direct des ménages pour les élèves scolarisés dans le privé, la dépense totale nationale courante d'éducation se monte, pour l'année 2010, à 175 milliards de FBU dont 34 milliards financés par les ménages; ceux-ci assurent donc près de 20 % de la dépense courante totale.

Au total, on remarque que la part du financement des ménages au niveau du collège (futur cycle de base 3) est particulièrement élevée, ce qui constitue à l'évidence une contrainte dans la mise en place de l'éducation de base. Mais on remarque aussi que la part du financement privé est relativement plus limitée au niveau du 2nd cycle du secondaire et du supérieur, alors que la dimension privée du bien éducation y est à priori beaucoup plus significative et qu'il y a par conséquent davantage matière à un financement privé plus conséquent si l'on adopte ce raisonnement de type économique.

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

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

Pour chaque niveau d'enseignement, le coût unitaire global peut être calculé en rapportant les dépenses récurrentes totales (gouvernement, ménages et donateurs) au nombre d'élèves inscrits à ce niveau. Néanmoins, le coût unitaire présenté dans cette partie se focalisera uniquement sur les dépenses gouvernementales récurrentes.

Tableau III.11 : Le coût unitaire public par niveau d'enseignement, 2010

	Précolaire	Primaire	Secondaire général 1er cycle	Secondaire général 2nd cycle	Secondaire technique	Enseignement des métiers	Université du Burundi/ROU ¹⁾	Ecole Normale Supérieure (ENS)/ROU ¹⁾
Dépense récurrente (millions FBUs)	1 090	69 445	24 078	18 403	6 480	2 711	15 944	2 839
Inscrits dans l'enseignement public	12 407	1 829 385	241 140	57 210	9 504	3 133	9 109 ²⁾	2 272
Coûts unitaires								
FBU	87 858	37 961	99 849	321 670	681 807	865 305	1 750 343	1 249 722
Indice (Primaire = 1)	2,3	1,0	2,6	8,5	18,0	22,8	46,1	32,9
En unités de PIB par tête	39,5%	17,1%	44,9%	144,8%	306,8%	389,4%	787,6%	562,4%

Notes: 1) Les coûts du ROU ont été répartis sur l'université, l'ENS et les étudiants du privé (non pris en compte dans le tableau) au prorata des effectifs d'élèves bénéficiant de ses services.

2) les effectifs d'étudiants ne comprennent pas l'INSP et l'ISCAM, dont le budget n'est pas intégré à celui du ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique.

Le coût unitaire relatif au 1^{er} et 2nd cycle secondaire intègre à la fois les coûts des établissements communaux (sans internats, largement majoritaires) et les établissements publics conventionnels (souvent avec internat). Au vu des informations disponibles, il n'a pas été possible de désagréger ce coût à la fois par type d'établissement et par niveau d'enseignement (de nombreux établissements étant mixtes : collège et lycée, un travail spécifique a dû être réalisé pour pouvoir répartir les enseignants par niveau d'enseignement). C'est cette dernière dimension qui a été privilégiée dans le cadre des analyses.

III.2 Comparaison des coûts unitaires dans le temps et entre pays

Le tableau ci-dessous présente une comparaison des coûts unitaires burundais avec ceux de 13 autres pays francophones de l'Afrique subsaharienne pour les principaux niveaux d'enseignement. Il compare aussi les coûts unitaires courants du Burundi en 1999, 2004 et 2010 de façon à explorer les changements survenus au fil des années. Les coûts unitaires sont présentés en multiples du PIB par tête, ce qui est une méthode standard de comparaison des coûts unitaires entre pays.

Table III. 12 : Evolution dans le temps des coûts unitaires et comparaison internationale (années proches de 2010) en termes de PIB/tête

	Primaire	Secondaire général 1er cycle	Secondaire général 2nd cycle	Secondaire technique	Supérieur
Burundi (1999)	15,1	92,7 pour les 2 cycles		296,8	989
Burundi (2004)	15,1	41,6	135,5	188,4	718,7
		60,2 pour les 2 cycles			
Burundi (2010)	17,1	44,9	144,8	306,8	742,7
		64,1 pour les 2 cycles			
République Centrafricaine (2009)	4,2	12,0	23,5	51,1	123,6
Rép. Démocratique du Congo (2005)	4,8	19,2		-	218,9
Erythrée (2006)	8,2		8,1		1 120,4
Ethiopie (2007)	11,9		8,9		642,7
Guinée (2008)	7,2	10,8	4,4	92,6	71,5
Libéria (2008)	9,1	21,2	26,9	395,9	117,9
Madagascar (2009)	5,6	8,6	15,9	74,2	131,6
Malawi (2010)	8,3	-	-	141,0	2 147,0
Niger (2008)	21,3	37,8	106,8	612,0	400,0
Sierra Leone (2008)	9,9	29,1	30,3	73,4	341,7
Moyenne	9,8	27,5			554,8

Note : Le coût unitaire pour l'enseignement supérieur au Burundi concerne l'Université et l'Ecole Normale Supérieure.
Source : Base de données Pôle de Dakar/UNESCO-BREDA

Ainsi, le coût unitaire du primaire semble s'être considérablement accru depuis 2004 (+13% en 6 ans), celui du secondaire étant resté relativement stable. Le coût unitaire de l'enseignement technique (hors l'enseignement des métiers, qui aurait encore accru le coût moyen) a pour sa part presque doublé pour dépasser le coût observé en 1999, alors que le sous-secteur comptabilisait quatre fois moins d'élèves. Le coût unitaire du supérieur a, quant à lui, augmenté de près de 10%.

Si l'on met en perspective les niveaux de coûts actuels avec ceux observés dans des pays africains qui ont un niveau de développement comparable, le coût unitaire au Burundi apparaît à un niveau élevé pour le primaire, et très élevé pour ce qui concerne le secondaire (général et technique) et l'enseignement supérieur.

IV Analyse des facteurs déterminant les coûts unitaires

Dans la section précédente, les coûts unitaires par niveau d'enseignement ont été estimés en divisant les dépenses totales récurrentes calculées pour ce niveau par le nombre d'élèves correspondant. Il est également possible d'estimer le coût unitaire sur la base des conditions d'enseignement et des ressources mobilisées en moyenne directement au niveau de l'élève, pour chaque niveau de scolarisation.

Pour cela, on utilise généralement la fonction de coût définie ci-dessous pour un niveau d'enseignement donné.

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

Dans cette formule, CU est le coût unitaire, SE le salaire moyen des enseignants, REM le rapport élèves/maître, SNE le salaire moyen des personnels non enseignants, RENE le rapport élèves/personnels non enseignants, FONCU les coûts moyens de fonctionnement non salariaux, SOCU la moyenne des dépenses sociales par élève et ADMU le niveau moyen de dépenses administratives par élève (salaires des personnels des services auxiliaires et coût non salarial de ces services).

Pour suivre cette démarche, il est nécessaire d'estimer chacune des variables de la formule pour calculer le coût unitaire. La section suivante examine à la fois les salaires moyens et les ratios élèves/maître et élèves/non enseignants ; on connaîtra alors la valeur des variables SE, REM, SNE et RENE.

IV.1 Composition du personnel

Le tableau III.13 présente la composition du personnel enseignant aux différents niveaux d'enseignement et le salaire moyen correspondant. Ces salaires moyens ont été estimés sur la base du différentiel de rémunération (grille salariale) entre enseignants, en fonction de leur niveau académique initial (disponible pour les personnels enseignants dans le recensement scolaire). Le nombre moyen d'année d'expérience (ancienneté) n'est collecté de manière informatisée à aucun niveau (il le sera à l'avenir par les services de la solde, mais cette informations n'a pas été intégrée dans le fichier de 2010). Seuls 1/ l'enveloppe globale pour les dépenses salariales (à partir du budget), 2/ le nombre d'enseignants de chaque catégorie et 3/ la différence relative observée dans les salaires entre des différentes catégories d'enseignants à partir de la grille des salaires ont pu être utilisés pour calculer les salaires moyens présentés dans le tableau III.13. Les informations relatives aux personnels non enseignants (établissements et service) sont encore plus lacunaires (pas d'informations sur le niveau académique, pas de fichiers des ressources humaines pour estimer à minima les personnels au niveau des services). Sans informations additionnelles, nous n'avons eu d'autres alternatives que de conserver le niveau de salaire observé pour les personnels enseignants (faute de meilleure estimation disponible), sachant qu'on applique ce salaire uniquement aux personnels payés par l'Etat.

Les effectifs de personnels au niveau des services administratifs ont été estimés sur la base des effectifs identifiés en 2004 lors du précédent exercice d'analyse sectoriel et des documents de discussions budgétaires ayant servi à la préparation de la loi de finances 2012 (indications sur des effectifs en lien avec les masses salariales envisagées).

Tableau III.13 : Composition du personnel enseignant (hors vacataires) et estimation du niveau moyen de salaire (en unités de PIB/tête) à différents niveaux d'enseignement, 2010

	Préscolaire et primaire	Secondaire général			Technique
		Communal	Etat	Public total	
Effectifs	35 820	7 309	1 396		802
Répartition par catégorie					
Autre	12%				
D6	66%	15%	4%	13%	7%
D7	21%	20%	8%	17%	28%
IP/ISCO		3%	5%	4%	3%
ENS		33%	20%	30%	16%
licence et +		21%	49%	27%	22%
ingénieur		9%	14%	10%	24%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
Salaire moyen (FBU)	1 576 222	2 404 165	2 720 157	2 454 857	2 524 811
Salaire moyen (PIB/tête)	7,1	10,8	12,2	11,0	11,4

Source : Base de données du Ministère de l'Enseignement de Base.

Note : Les salaires sont calculés à partir de la grille des salaires des enseignants en supposant (i) qu'à l'intérieur de chaque niveau d'enseignement (mais pas entre les niveaux) toutes les catégories d'enseignants ont la même ancienneté professionnelle et (ii) que le salaire moyen des catégories d'enseignants à chaque niveau d'enseignement doit être cohérent avec le salaire unitaire calculé à partir des données budgétaires.

Le tableau III.13 montre qu'une grande majorité des enseignants du primaire possède un niveau de formation adéquat (D6 et D7, les D4 sont inclus dans la catégorie « autre »). Tout comme l'avait montré le précédent RESEN (2004) une part non négligeable des enseignants des établissements secondaires communaux a une formation correspondante à celle d'un enseignant du primaire (35% en moyenne), mais cette proportion s'est néanmoins considérablement réduite (58% en 2004), alors qu'elle est relativement faible (9%) dans les établissements publics « Etat ». Ce pourcentage ne peut être apprécié en tant que tel pour ce qui concerne les établissements techniques, puisqu'ils emploient probablement plus d'enseignants avec une formation technique/professionnelle correspondant aux matières enseignées avec des critères académiques proche des catégories D6 et D7 dans la grille salariale (avec lesquelles ils ont été fusionnés).

On peut également observer que la rémunération moyenne du personnel enseignant s'accroît au fur et à mesure que l'on progresse dans le système éducatif : le salaire annuel moyen est d'environ 1 576 000 FBU (7,1 fois le PIB/tête) dans le primaire, 2 404 000 FBU (10,8 fois le PIB/tête) dans les établissements secondaires communaux, 2 720 000 FBU (12,2 fois le PIB/tête) dans les établissements secondaires publics conventionnels et 2 525 000 FBU (11,4 fois le PIB/tête) dans le secondaire technique.

IV.2 Reconstitution des coûts unitaires par niveau d'enseignement

Sur la base de cette première analyse, nous intégrons au tableau III.14 la dimension relative aux modes d'organisation qui prévalent au sein du système éducatif burundais, ainsi que les autres types de dépenses, afin de pouvoir reconstituer le coût unitaire de formation selon la deuxième perspective énoncée précédemment.

Tableau III.14 : Reconstitution des coûts unitaires par niveau d'enseignement, FBU

	Préscolaire	Primaire	Secondaire 1er cycle (communal et Etat)	Secondaire 2nd cycle (communal et Etat)	Secondaire technique	Ens. Métiers	Université
<i>Etablissements d'enseignement</i>							
Salaire moyen des enseignants (FBU)	1 576 222	1 576 222	2 424 556	2 441 221	2 524 811	1 708 936	16 046 263
<i>Salaire moyen des enseignants (PIB/tête)</i>	7,1	7,1	10,9	11,0	11,4	7,7	72,2
Ratio élèves/maître	37,1	51,1	40,2	20,2	11,9	3,7	18,3
Dépense unitaire (salaire enseignants) FBU	42 432	30 863	60 353	120 975	213 058	466 916	879 030
Salaire moyen des non enseignants (FBU)	1 576 222	1 576 222	2 454 857	2 454 857	2 524 811	1 708 936	2 210 678
<i>Salaire moyen des non enseignants (PIB/tête)</i>	7,1	7,1	11,0	11,0	11,4	7,7	9,9
Ratio élèves/non enseignants	47,4	850,9	115,4	29,0	23,1	9,8	14,5
Dépense unitaire (salaire non enseignants) (FBU)	33 285	1 852	21 266	84 749	109 451	174 003	152 168
Dépense unitaire en biens et services (FBU)	4 963	2 144	561	1 420	54 429	52 346	123 614
Dépense unitaire totale dans l'école (FBU)	80 681	34 860	82 180	207 144	376 937	693 265	1 154 812
Dépense unitaire en bourses et transferts (FBU)	0	0	9 118	91 703	256 555	0	558 476
<i>Services administratifs</i>							
Dépense unitaire (personnels administrat.) (FBU)	4 026	1 739	4 319	10 927	17 148	96 712	25 258
Dépense unitaire en biens et services (FBU)	3 151	1 362	4 232	11 896	28 596	75 327	11 726
Dépense unitaire totale en services (FBU)	7 177	3 101	8 551	22 823	45 743	172 040	36 985
Dépense unitaire totale (FBU)	87 858	37 961	99 849	321 670	679 235	865 305	1 750 272
Dépense unitaire totale (PIB/tête)	40%	17%	45%	145%	306%	389%	788%
Salaires	91%	91%	86%	67%	50%	85%	60%
- <i>personnels enseignants</i>	48%	81%	60%	38%	31%	54%	50%
- <i>personnels d'appui (établissements et services)</i>	42%	9%	26%	30%	19%	31%	10%
Biens et services	9%	9%	5%	4%	12%	15%	8%
Bourses et transferts	0%	0%	9%	29%	38%	0%	32%

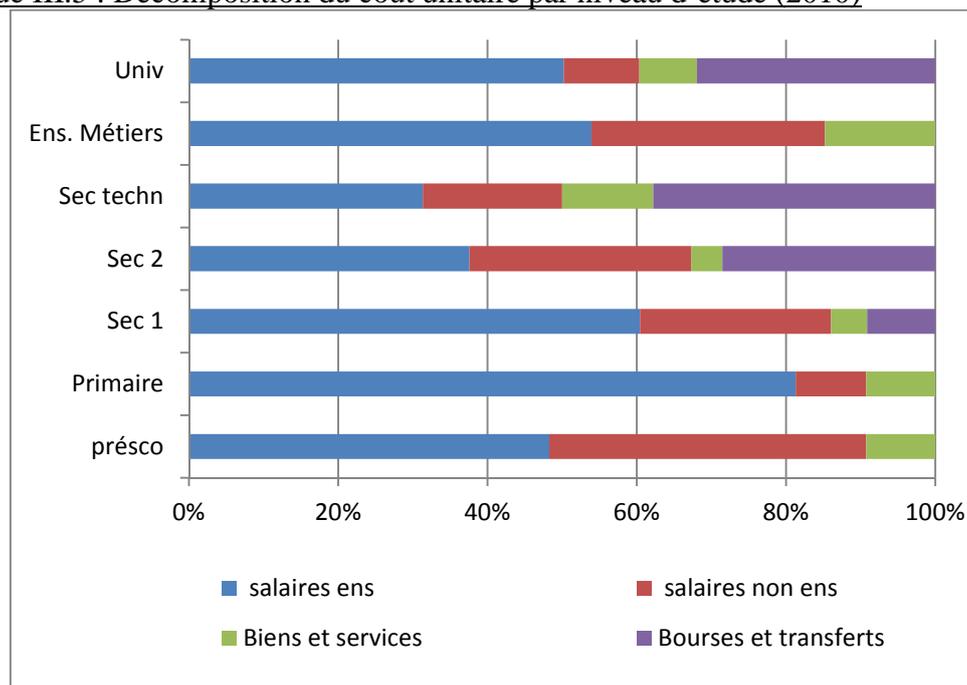
Notes : Les ratios élèves / non-enseignant n'intègrent que les personnels à la charge de l'Etat ; les personnels payés par les établissements via les frais d'inscription notamment ne sont pas pris en compte (prise en compte des titulaires et des non-titulaires).

L'absence d'information sur le fonctionnement de l'ENS a contraint l'analyse se limiter à celle de l'université. Pour l'université, les ratios élèves / maître intègrent les personnels à temps plein, les personnels à temps partiels et professeurs invités qui sont été ré-estimés en équivalent temps plein, sur une base de 210h/an (ce qui correspond à la charge statutaire, sachant que pour les temps pleins, le temps moyen réellement dispensé est de 366h/an).

Par ailleurs, la ventilation du budget de l'université, sur la base du subside accordé par l'Etat, repose sur les prévisions présentées par l'université. La part de la subvention allouée aux dépenses salariales repose donc sur l'estimation proposée par les services compétents de l'université et intègre les effets de la sentence arbitrale relative aux enseignants, conformément au rapport de la commission BITAGOYE.

La valeur « reconstruite » du coût unitaire est très proche de celle calculée par la méthode directe – macro – qui renseigne la dépense globale par élève. Elle permet d'appréhender l'impact différencié de chaque facteur sur le coût unitaire, comme le montre le graphique III.5.

Graphique III.5 : Décomposition du coût unitaire par niveau d'étude (2010)



Ainsi, comme on pouvait s'y attendre, la majeure partie du coût unitaire est généralement consacrée aux dépenses de personnels enseignants (excepté pour le lycée et l'enseignement technique). La part des dépenses salariales non enseignantes (personnels administratifs, ...) est considérable pour le préscolaire, le lycée, et l'enseignement des métiers. Par ailleurs, les dépenses de transferts représentent le tiers de la dépense unitaire au lycée général et technique (internat) et au supérieur (bourses).

Un focus spécifique sur les conditions d'encadrement des élèves observés au Burundi est également nécessaire. En effet, elles peuvent s'apprécier par : i) le rapport entre le nombre des élèves et celui des enseignants ou ii) le rapport entre le nombre des élèves et des divisions pédagogiques.

Le premier est le plus souvent documenté alors que le second semble plus pertinent dans une perspective pédagogique car c'est ce qui compte en réalité pour la qualité du service. Le tableau III.15 permet de faire un état des lieux de différentes dimensions permettant de rendre compte des modes d'organisation et conditions d'encadrement. Ces deux valeurs sont proches dans la mesure où les enseignants sont polyvalents et s'occupent d'un groupe classe sur la totalité du temps scolaire. Ce n'est pas le cas au secondaire (enseignants spécialisés par matière et temps de service des enseignants inférieur à celui des élèves). Il est donc normal d'avoir davantage d'enseignants que de divisions pédagogiques, le rapport élèves-enseignants étant, par voie de conséquence, inférieur au rapport du nombre des élèves à celui des divisions pédagogiques.

Tableau III.15 : Décomposition des modes d'organisation des enseignements au primaire, collège et lycée

	Primaire	Secondaire 1er cycle	Secondaire 2nd cycle
Rapport Elèves-enseignant « global »	51,1	40,2	20,2
Rapport Elèves-enseignant « titulaires »	57,5	40,9	20,3
Taille de groupe pédagogique	55,5	62,5	45,9
% groupes pédagogiques en double vacation	61,4%	-	-
Heures d'apprentissages reçues par les élèves (par semaine)	18,7	27,0	27,0
Heures d'enseignement effectives des enseignants (par semaine)	19,4 ¹⁾	17,4	11,9

Note 1) :Les Heures d'enseignements effectives des enseignants sont légèrement plus élevées que celles reçues par les élèves car certains enseignants ont deux groupes pédagogiques (une le matin, l'autre l'après-midi)

Au primaire, on distingue dans un premier temps le rapport élèves/enseignants « global » qui intègre l'ensemble des personnels enseignants, puis celui qui se focalise uniquement sur les personnels titulaires. On observe un écart notable entre les 2 valeurs du fait d'un pourcentage considérable d'enseignants suppléants (11%). Le premier indicateur est celui qui est retenu lorsque l'on s'intéresse à la perspective financière (puisqu'il se réfère à l'ensemble des enseignants payés par l'Etat), tandis que le second présente une meilleure approche des modes d'organisation pédagogique.

Par ailleurs, le fort recours à la double vacation (61% des groupes pédagogiques ne bénéficient que de la moitié du volume d'apprentissage théoriquement prévu par le programme), ce qui conduit les élèves à ne recevoir en moyenne au mieux que 18,7 heures d'apprentissages (alors que 27 heures sont théoriquement nécessaires), et les enseignants à n'en dispenser que 19,4.

Sur la base de ces différentes valeurs, il en découle que la taille moyenne des groupes pédagogiques est de 55,5 au Burundi, valeur nettement plus élevée que la référence (40) prônée par le GPE (ex-Fast Track Initiative).

Au secondaire, la différence minime entre le REM « global » et « titulaire » repose principalement sur l'utilisation de vacataires pour prester un nombre relativement limité d'heures d'enseignement. On observe, qu'en moyenne, la taille des divisions pédagogiques est de 62 au collège, et de 46 au lycée, des valeurs qui semblent peu compatibles avec les exigences de qualité assignées au système. Sur la base du volume horaire que doivent recevoir les élèves, il s'avère que les enseignants n'enseignent que 17 heures au collège et 12 heures au lycée.

Pour apprécier de manière plus factuelle les intrants du coût unitaire (notamment la partie relative aux salaires enseignants et aux modes d'organisations), la mise en perspective temporelle et régionale semble pertinente. C'est ce que propose la partie suivante.

IV.3 Mise en perspective des facteurs explicatifs des coûts unitaires

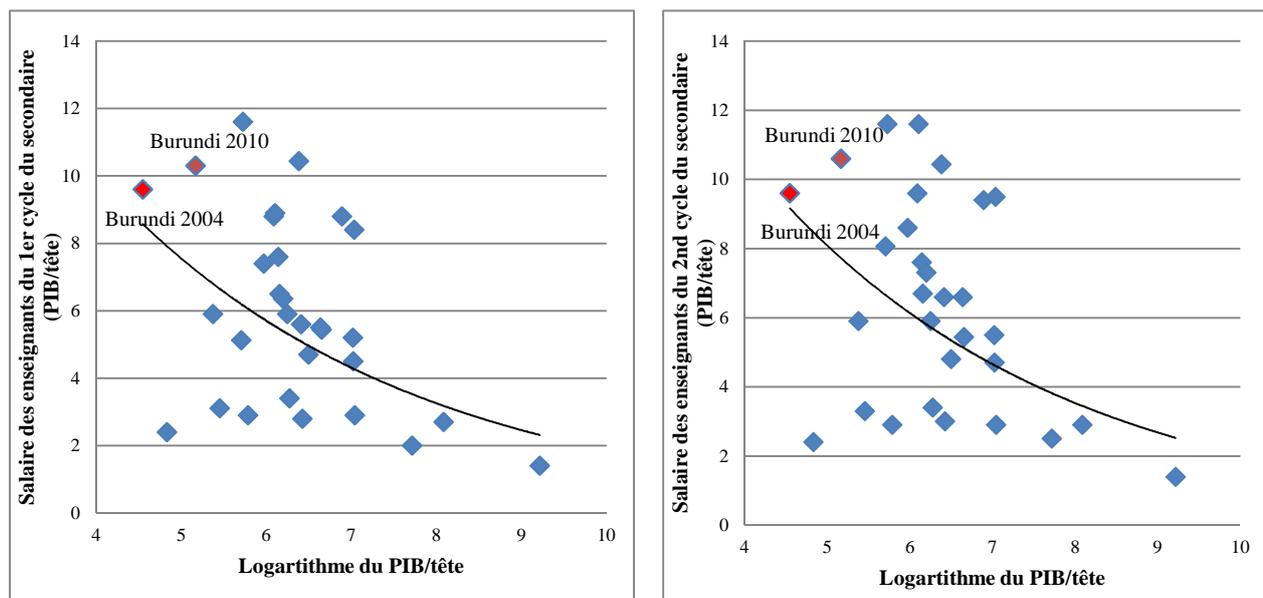
IV.3.1. Comparaison internationale des coûts salariaux

La rémunération des enseignants constitue un aspect important de la politique éducative d'un pays. L'idée est répandue que le niveau de cette rémunération i) ne doit être, d'une certaine

Ainsi, on observe en moyenne une baisse du niveau moyen de salaire des enseignants (du primaire, comme du secondaire), exprimé en unités de PIB par habitant lorsque le PIB/habitant s'accroît.

Au niveau du primaire, le Burundi n'apparaît pas extrêmement éloigné de la relation moyenne, mais il s'en écarte dans le temps (le point pour 2004 étant nettement plus proche de la courbe de tendance que celui de 2010). Le coût salarial observé semble donc sensiblement supérieur à la référence indiquée par la courbe.

Graphique III.7 : Coût salarial des enseignants du 1^{er} et 2nd cycle du secondaire selon le niveau de PIB/habitant



Source : Données comparatives issues de la base de données du Pôle de Dakar/UNESCO-BREDA, et ancien RESEN du Burundi.

Le même constat peut être fait au niveau du 1^{er} et du 2nd cycles secondaires. Néanmoins, il faut garder à l'esprit qu'il y a, en général au niveau mondial, une variabilité relativement forte entre pays dans le niveau de rémunération des enseignants, même autour de la courbe tendancielle estimée.

Pour ce qui concerne l'enseignement supérieur, l'insuffisance de données comparatives n'a pas permis de mettre en œuvre ce type d'analyse.

IV.3.2. Comparaison internationale des conditions d'enseignement

Comme on l'indiquait plus haut, la taille des groupes pédagogiques semble être le meilleur indicateur pour rendre compte des conditions d'enseignement. Néanmoins, comme il est peu collecté au niveau international, on a tendance à utiliser le Rapport élèves-maître. On retient ici le rapport élèves-maître « global », puisque c'est celui communément collecté et qui autorise la comparaison. Pour le primaire, comme le montre le tableau ci-dessous, on remarque qu'il est resté relativement stable entre 2004 et 2010, et proche de la valeur des pays comparés (choisis sur la base du PIB/tête, inférieur à 400US\$).

Tableau III.16 : Evolution dans le temps des rapports élèves/enseignants au primaire et comparaison internationale (années proches de 2010)

	primaire
Burundi (2004)	51,9
Burundi (2010)	51,1
République Centrafricaine (2009)	92,5
Rép. Démocratique du Congo (2005)	35,5
Erythrée (2006)	38,5
Ethiopie (2007)	73,8
Guinée (2008)	45,4
Libéria (2008)	26,1
Madagascar (2009)	50,9
Malawi (2010)	80,0
Niger (2008)	38,7
Sierra Leone (2008)	61,0
Moyenne	53,9

Source : Base de données du Pôle de Dakar/UNESCO-BREDA.

Pour les niveaux secondaires (collège et lycée), on étend le critère des pays comparés aux pays avec un PIB/hab inférieur à 750 US\$, sous peine d'avoir une liste trop restreinte.

Tableau III.17 : Evolution dans le temps des rapports élèves/enseignants au 1^{er} et 2nd cycle du secondaire et comparaison internationale (années proches de 2010)

Pays	REM sec1	REM sec2
Burundi (2004)	43	20
Burundi (2010)	40,2	20,2
Ethiopie	58,2	47,5
Niger	38,0	13,9
Madagascar	34,1	22,2
Erythrée	41,3	36,3
Mozambique	45,3	29,5
Guinée	53,2	36,1
Togo	48,0	
Rwanda	26,6	21,3
Bénin	34,9	17,3
Mali	45,2	17,7
Gambie	30,6	
Tchad	48,4	28,2
Comores	22,8	21,8
Lesotho	19,5	
Sénégal	32,0	23,8
Kenya	34,1	27,9
Moyenne pays comparés	38,3	26,4

Source : Institut des statistiques de l'UNESCO et ancien RESEN.

On observe que le REM du secondaire 1 s'est légèrement amélioré, et que celui du 2nd cycle est resté stable. Là encore, la valeur du Burundi est proche de celle observée pour les pays comparés, et même un peu plus favorable pour le lycée.

Principaux enseignements du chapitre 3 : Coûts et financement du système éducatif

L'Etat n'est pas le seul contributeur au financement de l'éducation dans le pays; les familles engagent aussi des dépenses pour la scolarisation de leurs enfants. Elles représentaient, en 2006, 1,2% des dépenses des familles, ce qui est relativement modéré en comparaison de ce qui est observé dans d'autres pays d'Afrique subsaharienne (en moyenne, 4%). En raison de la mesure de gratuité (absence de frais scolaire) mise en place au primaire, la dépense privée pour ce niveau est faible pour les enfants scolarisés dans des établissements publics, et le poste principal de dépense concerne les livres et fournitures. Au collège et au lycée en revanche, les frais de scolarité représentent le 1^{er} poste de dépenses, suivi de près par les livres et fournitures. Si l'on transpose les estimations collectées par l'intermédiaire de l'enquête QUIBB en 2006 sur les dépenses des familles en 2010, on peut considérer que les familles prennent en charge, tous niveaux confondus, 14% des dépenses d'éducation pour ce qui relève de l'enseignement public, et 19% lorsque l'on intègre également l'enseignement privé.

Ciblant désormais les dépenses publiques et leur structure, on peut d'abord signaler que la distribution est relativement favorable au primaire (46,4% des dépenses courantes publiques d'éducation, même si légèrement inférieure à la référence de 50%). Vient ensuite le collège avec 16%, le lycée avec 12% (qui intègre la formation des enseignants via les filières pédagogiques), l'enseignement technique, professionnel et des métiers avec 6% et le supérieur représente 18%.

La mesure des coûts unitaires conduit, en 2010, à des chiffres qui s'échelonnent de 88 000 FBU au préscolaire, 38 000 FBU au primaire, 100 000 FBU au collège, 322 000 FBU au lycée, 682 000 pour le secondaire technique, 865 000 pour l'enseignement des métiers, et enfin 1 651 000 FBU dans le supérieur (en prenant en compte à la fois l'université et l'ENS). Si l'on rapporte ces différentes estimations au PIB/habitant, notamment dans la perspective de comparaisons internationales (en sélectionnant des pays qui ont des niveaux de PIB/habitant relativement proche), on peut remarquer que les niveaux de coût unitaire paraissent globalement relativement élevés.

L'analyse des facteurs qui rendent compte du niveau et de la variabilité des coûts unitaires montre comme partout une prédominance des dépenses salariales pour les personnels enseignants, excepté pour le 2nd cycle du secondaire et l'enseignement technique. La part des dépenses salariales pour les personnels non enseignants paraît considérable au niveau du préscolaire, du secondaire second cycle et de l'enseignement des métiers (ce dernier accueillant un nombre très limité d'élèves). La part des dépenses de transferts représente par ailleurs le tiers du coût unitaire au lycée et dans l'enseignement technique (internat) et au niveau de l'enseignement supérieur (bourses). On observe aussi que les dépenses pour les biens et services, dont on connaît l'importance pour la qualité des services au niveau local, sont globalement faibles. Le niveau du coût salarial joue bien sûr un rôle important dans la construction des coûts unitaires; la perspective internationale suggère qu'ils sont un peu élevés par rapport au niveau de développement du pays. Par ailleurs, on remarque qu'un nombre très élevé de groupe pédagogique est organisé sur le principe de la double vacation, la majorité des enseignants ne travaillant ainsi qu'à mi-temps. 11% des enseignants ne sont pas ailleurs titulaires d'une salle de classe (emplaçants), pourcentage qui peut sembler relativement élevé. Les rapports élèves-enseignants sont relativement proches de ceux observés dans les pays comparables. Néanmoins, la charge horaire effective des enseignants est faible, ce qui conduit à des tailles de groupes pédagogique élevées (55 au primaire, 62 au collège, 46 au lycée).

Chapitre 4 : Efficacité interne et qualité des services éducatifs

De façon complémentaire aux objectifs quantitatifs de couverture de l'éducation, la qualité des services éducatifs offerts constitue un objectif important de l'Education pour tous¹³ et une dimension essentielle de la pertinence des systèmes éducatifs. En effet, le but de tout système éducatif n'est pas seulement que tous les enfants accèdent à l'école, mais surtout que tous puissent terminer le cycle entamé avec les connaissances et les compétences de base requises. L'aspect quantitatif de l'éducation est donc nécessaire certes, mais pas suffisant. La dimension qualitative apparaît tout aussi fondamentale. Elle constitue actuellement d'ailleurs un défi majeur du système éducatif burundais, en particulier dans le primaire et le premier cycle du secondaire, et cela pour deux raisons principales :

(i) – d'abord, le pays se caractérise par une **capacité d'accueil** quasi universelle au primaire, puisque le taux brut d'admission se situe à 132% en 2009/10. Cependant, près de la moitié des enfants qui accèdent au primaire n'arrive pas à l'achever : Le taux d'achèvement en 2009/10 est de l'ordre de 51%. Ce même raisonnement peut être mené pour le premier cycle du secondaire avec le même constat que la majorité de ceux qui entrent dans ce sous-cycle n'arrivent pas à l'achever.

(ii) – ensuite, le pays souhaite passer d'une école primaire de 6 ans à une éducation de base de 9 ans, ce qui soulève quelques questions importantes. Il y a d'abord la question de savoir comment réaliser un achèvement universel de 9 ans si, déjà, l'achèvement universel de 6 ans est difficile à garantir. Il serait donc très utile de savoir pourquoi une bonne proportion d'élèves n'arrivent pas à achever un cycle entamé, de comprendre pourquoi, et d'en déduire quels pourraient être les leviers essentiels pour réussir la réforme éducative envisagée. Vient ensuite la question de savoir si les élèves acquièrent effectivement les compétences de bases nécessaires à l'issue du cycle primaire. En effet, si une bonne proportion d'élèves n'arrive pas à acquérir les connaissances et les compétences de base à la fin du cycle primaire, il y a lieu de savoir dans quelle mesure le passage d'une école primaire de 6 ans à une éducation de base à 9 ans permet d'assurer ces connaissances et compétences. En effet, obtenir les résultats désirés après 9 ans de scolarité alors qu'il aurait fallu normalement 6 ans n'est certainement pas souhaitable et signifierait tout simplement que le système éducatif n'est pas efficace, au sens où l'on ne fait que transposer un problème de qualité qui se pose sur les 6 ans du primaire aux 9 ans d'enseignement fondamental.

Une distinction importante à introduire ici porte sur l'appréhension et la mesure de la qualité. En effet, lorsqu'on parle de qualité de l'école, l'approche la plus fréquente consiste à citer les modes d'organisation, les programmes, les méthodes et les moyens mobilisés (les bâtiments, la formation des enseignants, la taille des classes et les modes de groupement d'élèves, la disponibilité en matériels pédagogiques, etc.). Or, la principale finalité de l'école reste avant tout l'acquisition des connaissances et compétences requises à la fin du cycle. Ainsi, au-delà des conditions d'apprentissage et des moyens mobilisés, il semble plus pertinent de cibler les résultats obtenus, c'est-à-dire ce qu'apprennent effectivement les élèves. Bien évidemment, les ressources, les méthodes, les modes d'organisation, comptent tout autant, mais avec un statut inférieur, car on se situe dans la sphère des moyens et non des résultats. Le point de

¹³. L'objectif n° 6 de l'Education Pour Tous stipule clairement d'«améliorer la qualité de l'éducation dans un souci d'excellence, de façon à obtenir des résultats d'apprentissage reconnus et quantifiables, notamment en ce qui concerne la lecture, l'écriture, le calcul et les compétences de la vie courante».

départ de l'analyse est donc normalement du côté des apprentissages même si les ressources et les méthodes doivent aussi être intégrés à l'analyse, puisqu'elles constituent le contexte dans lequel les apprentissages sont produits, et dans une certaine mesure les conditions par lesquelles ils peuvent être améliorés. Par des méthodes d'analyse appropriées, on identifie alors les impacts associés à chacun des facteurs de l'organisation scolaire, sachant qu'il est intéressant de mettre ces impacts spécifiques en relation avec leurs coûts. Ceci permet ainsi de progresser dans une perspective d'efficacité et de définir des modalités optimales d'organisation scolaire, à savoir la combinaison de facteurs d'organisation qui produit les résultats d'apprentissages les plus élevés pour un coût donné.

Ce chapitre s'intéresse à ces questions de qualité, mais aussi d'efficacité interne auxquelles le système éducatif burundais est confronté. Il s'organise en quatre sections.

La première concerne la question de l'efficacité dans les flux d'élèves. Il s'agit de s'intéresser à ce qui se passe à l'intérieur des cycles scolaires, avec l'idée de base qu'une école de qualité est une école dans laquelle les élèves entrés en début d'un cycle arrivent au terme de ce cycle après le nombre d'années prévues par les textes. Dans cette logique, il est préférable que les élèves atteignent la fin du cycle (c'est à dire n'abandonnent pas avant d'avoir fini le programme du cycle) dans un temps minimum (en redoublant le moins possible). Deux éléments sont donc à considérer dans cette analyse : les redoublements et les abandons. En mobilisant les données administratives sur ces variables, cette section tentera d'apprécier les pertes d'efficacité interne dans le système.

La seconde porte sur la question du niveau d'acquisitions des élèves et s'efforce d'évaluer combien les élèves ont pu acquérir à la fin d'un cycle donné. Cette analyse nécessite de recourir à une référence pour jauger ce que les élèves ont effectivement appris, et sur ce plan, la perspective comparative apparaît indispensable.

- i. ***La comparaison peut d'abord être internationale***, en situant les performances d'apprentissage des élèves burundais par rapport à celles des élèves des pays comparables. Pour ce faire, **(a)** – une première possibilité consiste à porter la comparaison sur les acquis des élèves d'une même classe, en recourant aux résultats des évaluations internationales sur les acquisitions des élèves. Le Burundi a participé à une évaluation de ce type dans le cadre du PASEC en 2008. On peut donc utilement comparer les résultats avec ceux obtenus dans d'autres pays similaires. **(b)** – Une seconde possibilité est de cibler les acquis scolaires des individus devenus adultes; l'école ayant également pour objectif central de permettre aux individus de savoir lire, écrire et compter, on peut vérifier la rétention de ces compétences chez des individus par exemple de 20 à 30 ans. Ceci peut être observé dans des enquêtes de ménages dans lesquelles on donne à lire une carte portant des phrases simples dans les différentes langues susceptibles d'être connues. Plus la proportion des adultes qui peuvent lire après une scolarité de X années est grande, meilleure est la qualité de l'école qui a été suivie. Comme cette procédure a été suivie de manière commune dans de nombreux pays, il est possible de situer la performance du Burundi en référence à celle de pays comparables, sachant que la qualité de l'école dont il s'agit est néanmoins celle ayant prévalu il y a une dizaine ou une quinzaine d'années.
- ii. ***La comparaison peut ensuite être nationale*** et porter principalement sur la distribution des performances des élèves d'une classe donnée avec celle qui est attendue sur la base des contenus de programme. On cherche à répondre à des questions comme celle de

savoir quelle proportion d'enfants a acquis quelle proportion du programme¹⁴. Les résultats du PASEC peuvent être mobilisés à nouveau, mais aussi les résultats de l'évaluation diagnostique des élèves de début de 3^{ème} année du primaire menée par la commission d'évaluation du système éducatif burundais en 2010, ainsi que les résultats de l'examen de fin d'études primaires.

La variabilité des conditions d'enseignement, mais aussi la relation entre les moyens mobilisés (les éléments de la politique éducative du pays) et les résultats obtenus chez les élèves seront examinées dans les sections III et IV de ce chapitre. L'objectif est d'abord d'avoir une idée de la variabilité des divers facteurs caractérisant l'organisation scolaire (les intrants, les inputs) mais aussi de leur impact sur les apprentissages des élèves puis, en prenant en compte les coûts qui leur sont associés, d'identifier les éléments d'une stratégie coût-efficace visant à améliorer la qualité des services éducatifs offerts. Pour mener à bien cette analyse, il est nécessaire de disposer dans un même ensemble de données i) de mesures directes ou d'indicateurs de l'apprentissage de l'élève, et ii) d'informations caractérisant le contexte scolaire et les intrants qui ont été mobilisés pour contribuer à construire ces apprentissages. Les données PASEC, comme celles l'évaluation diagnostique nationale ont cette caractéristique. On peut aussi ajouter les données sur les résultats à l'examen national de fin d'études primaires, lorsqu'elles sont fusionnées avec les données sur l'organisation des écoles (données scolaires). Les scores aux examens n'ont certes pas la qualité des épreuves standardisées, mais il s'agit toutefois d'épreuves communes qui ne portent pas uniquement sur des échantillons mais sur toute la population, sachant par ailleurs qu'elles ont une légitimité particulière en ce sens que c'est bien ce à quoi les enseignants doivent préparer les élèves et ce à quoi les parents attendent que leurs enfants réussissent. Le contenu des examens est en outre bien en ligne avec les contenus de programme du pays, cet aspect étant moins assuré avec les épreuves prises en compte dans les évaluations internationales.

I. L'efficacité dans les flux d'élèves : des améliorations sont nécessaires dans la rétention.

La question que l'on examine dans cette section est celle de savoir dans quelle mesure le système permet aux élèves d'arriver au bout de tout cycle entamé dans le temps normalement imparti. Cette question prend une dimension particulière dans la perspective envisagée de passer à une éducation de base de 9 ans. En effet, si une bonne proportion d'élèves n'arrive pas à achever le cycle primaire dans le temps requis de 6 ans en, comment le système pourrait-il garantir l'achèvement universel d'une scolarisation de 9 ans ?

L'efficacité dans les flux d'élèves peut être appréciée par le coefficient d'efficacité interne, calculé comme le rapport entre le nombre d'années d'études strictement nécessaire pour conduire un élève de la première à la dernière année d'un cycle d'enseignement et le nombre d'années élèves effectivement consommées. Bien souvent, le nombre d'années effectivement consommé est plus élevé que le nombre optimal du fait, d'une part, de la fréquence des redoublements de classe et, d'autre, part de celle des abandons en cours de cycle. Les abandons en cours de cycle et les redoublements de classes pénalisent ainsi l'efficacité interne du système, d'une part parce qu'il faut deux années au lieu d'une pour valider une année scolaire en cas d'un redoublement et, d'autre part, parce que lorsque les élèves abandonnent avant de terminer leur cycle d'études, ils ne valident pas le niveau auquel ils devaient se préparer. Dans le cas du primaire, ils ont même de fortes chances de devenir des adultes

¹⁴. Par exemple, il est préférable que 70 % des élèves aient acquis 80 % du programme plutôt que seulement 50 % des élèves qui n'auraient acquis que 40 % du programme.

analphabètes. Il s'agit donc d'un gaspillage de ressources publiques, puisque l'élève va occuper la place qui devrait servir à accueillir un nouveau entrant dans le système en cas de redoublement, ou ne pourra pas retirer de son passage à l'école les connaissances qu'il devrait acquérir en cas d'abandon précoce.

Tableau IV.1 : Efficacité interne dans les flux d'élèves en cours de cycle (années 2004-05 et 2009-10), sous-secteur public.

Niveau d'études	Primaire		Secondaire général 1er cycle		Secondaire général 2nd cycle	
	2004-05	2009-10	2004-05	2009-10	2004-05	2009-10
% de rétention sur le cycle	49,6	41,9	52,9	86,0	74,4	76,4
% de redoublants sur le cycle	30,7	34,0	25,3	26,2	13,4	16,3
% de redoublants par année						
1A Primaire /7ème Sec 1/3ème Sec 2	30,3	34,4	28,9	29,3	16,2	19,4
2A Primaire /8ème Sec 1/2ème Sec 2	27,8	33,9	22,8	23,1	11,7	13,2
3A Primaire /9ème Sec 1/1ère Sec 2	27,3	30,2	23,1	25,6	10,5	13,8
4A Primaire /10ème Sec 1	26,4	27,2	23,2	25,4		
5A Primaire	36,1	36,0				
6A Primaire	40,3	45,1				
Coefficient d'efficacité interne (%)						
. Global	48,3	41,7	54,2	69,7	80,9	76,4
. Avec seulement les abandons	70,0	63,4	72,4	94,3	92,7	90,8
. Avec seulement les redoublements	69,0	65,8	74,9	74,0	87,3	84,1

Source : Calcul des auteurs à partir des données administratives extraites des annuaires statistiques de 2003-04, 2004-05, 2008-09 et 2009-10.

Le tableau IV.1 ci-dessus donne les résultats des calculs pour les enseignements primaire et secondaire général et pour les années scolaires 2004-05 et 2009-10, ainsi que les estimations des coefficients d'efficacité correspondants. Les observations suivantes peuvent être faites, d'une part en ce qui concerne le niveau et la dynamique des redoublements et, d'autre part, par rapport à la perte de ressources liées à la mauvaise performance du pays dans sa gestion des flux d'élèves.

I.1. Un redoublement à la hausse dans l'enseignement général.

Le redoublement reste une pratique très courante dans le système éducatif burundais. Le diagnostic sectoriel mené dans le pays au cours de la période 2004-05 pointait déjà une fréquence de redoublement très élevée dans l'enseignement général. En effet, les redoublants représentaient près du tiers des élèves dans l'enseignement primaire, près du quart des élèves du 1^{er} cycle du secondaire général et environ 13% des élèves du 2nd cycle du secondaire général en 2004/05. Cependant, rien ne semble avoir été fait pour faire baisser ces redoublements. On note au contraire une tendance légèrement à la hausse avec les données actuelles : 34% de redoublants en 2009-10 contre 30,7% en 2004-05 dans l'enseignement primaire ; 26,2% de redoublants en 2009-10 contre 25,3% en 2004-05 dans le 1^{er} cycle du secondaire général ; et 16,3% de redoublants en 2009-10 contre 13,4% en 2004-05 dans le 2nd cycle du secondaire général.

Si la fréquence des redoublements apparaît très élevée en moyenne sur les cycles considérés, elle reste toutefois variable selon les classes. Dans l'enseignement primaire, c'est la dernière

année qui enregistre la proportion de redoublants la plus élevée, alors que dans l'enseignement secondaire, la proportion la plus élevée est observée dans la première année du 1^{er} cycle, de même que dans la première année du 2nd cycle.

En termes comparatifs, le Burundi détient le record de la pratique de redoublement derrière le Gabon¹⁵, en particulier dans l'enseignement primaire. Avec ses 34% de redoublants dans le primaire, il se situe largement au-dessus de la moyenne africaine (15% en 2007/08) et se classe loin derrière des pays comme Sao Tomé et Príncipe, la Guinée Equatoriale, les Comores ou la Centrafrique, déjà considérés sur le continent comme des pays à fréquence de redoublement élevée (autour de 24% en 2007/08)¹⁶.

La question du redoublement mérite donc d'être considérée avec une grande attention. Cependant, elle fait souvent l'objet de débats intenses entre ses partisans et ses détracteurs. L'argument principal souvent avancé pour justifier le recours au redoublement porte sur la nature des apprentissages. De façon classique, les pédagogues distinguent les apprentissages séquentiels ou cumulatifs des apprentissages indépendants. La différence entre les deux réside dans le fait que ces apprentissages nécessitent ou non un pré-requis spécifique. Pour les apprentissages cumulatifs, on considère que la bonne maîtrise des connaissances enseignées à une étape est nécessaire pour acquérir les connaissances à l'étape suivante. Dans cette perspective, le redoublement est effectivement justifié, car l'enfant ne pourrait pas progresser dans la classe supérieure sans avoir le niveau initial requis. Quant aux apprentissages indépendants, ils ne sont pas liés à des connaissances qui auraient dû être acquises au préalable. Généralement, au cours d'une année scolaire, les deux types d'apprentissages se côtoient. Malgré tout, l'idée que l'élève doive faire preuve d'un niveau minimum pour pouvoir suivre en classe supérieure est un argument de bon sens qui reçoit l'assentiment de nombreuses personnes. Cette opinion généralement admise et en tête de liste des arguments en faveur du redoublement apparaît certainement séduisante et convaincante. Cependant, elle ne résiste pas aux faits. De nombreux travaux empiriques, en particulier dans le contexte des pays africains, ont permis de conclure aux effets néfastes de taux de redoublement trop élevés. L'encadré IV.1 ci-dessous présente les conclusions de quelques travaux tangibles sur la question dans quelques pays d'Afrique subsaharienne.

La question du redoublement devrait donc être clairement posée et discutée au sein de la communauté éducative burundaise pour questionner l'intérêt de la pratique et identifier les points de blocage et les pistes nécessaires à sa réduction. Autrement, ce sont des milliers d'enfants burundais qui sont poussés vers l'abandon scolaire et des milliers d'autres privés de chances d'accès à l'école, dans un contexte où l'on souhaite désormais offrir dans les prochaines années un minimum d'une éducation de base de 9 ans à tous les enfants du pays.

¹⁵ La fréquence du redoublement était de 40,4% en 2005 au Gabon.

¹⁶ Les chiffres sur la moyenne africaine et les pays comparateurs considérés (Sao Tomé et Príncipe, Guinée Equatoriale, Comores, Centrafrique) sont extraits du GMR 2011.

Encadré IV.1 : Les résultats des études internationales sur le redoublement

Les travaux internationaux conduits depuis une décennie ont montré les résultats suivants :

La décision de redoublement n'est pas toujours juste. Le niveau de l'élève n'explique pas à lui seul la décision de redoublement. Les décisions de redoublement dépendent souvent de facteurs 'subjectifs' comme la position relative de l'élève dans la classe, le milieu et les conditions d'enseignement, la qualification du maître (PASEC, CONFEMEN, 1999). En Côte d'Ivoire, par exemple, plus de 30% des élèves redoublants ne se trouvaient pas dans le tiers le plus faible des élèves au niveau national tel que mesuré par le test standardisé de l'évaluation PASEC menée en 1995.

L'efficacité pédagogique du redoublement n'est pas prouvée. Les analyses au niveau macro (Mingat et Sosale, 2000) montrent que **l'argument selon lequel des redoublements élevés pourraient être justifiés par des raisons liées à la qualité de l'éducation, n'est pas empiriquement vérifié.** Il existe de bons systèmes scolaires (bon niveau d'apprentissage des enfants) qui ont des taux de redoublement faibles ou élevés : il n'y a pas de relation significative entre niveau d'apprentissage des élèves et fréquence des redoublements. De même, les études au niveau école (en particulier dans les RESEN des autres pays africains) montrent que, à moyens et contexte égaux, les écoles où les élèves ont plus redoublé n'ont pas de meilleurs résultats à l'examen de fin de cycle. Enfin, les analyses au niveau individuel (PASEC, 1999 ; PASEC 2004b.), montrent que les élèves (exceptés ceux qui sont spécialement faibles) que l'on fait redoubler, ne progressent pas mieux en redoublant que s'ils avaient été promus dans la classe supérieure.

Un effet négatif important sur les abandons. Les études aux niveaux pays, école et individus coïncident également sur ce point. Au niveau macro, les études¹⁷ montrent que les redoublements exacerbent les abandons en cours de cycle. Les familles perçoivent dans le redoublement imposé à leur enfant que celui-ci n'est pas performant et qu'il ne profite pas bien de sa présence à l'école. Comme les coûts d'opportunité (le fait que l'enfant aille à l'école au lieu de participer à une activité rémunératrice pour la famille) constituent toujours un argument à l'encontre de la fréquentation scolaire, le redoublement incite les parents à retirer leur enfant de l'école. Au niveau global en Afrique, on estime l'effet d'un point de plus de redoublement à 0,8 point de plus d'abandons. On sait également que ces impacts négatifs du redoublement sont encore plus marqués parmi les groupes de population où la demande scolaire est plus faible (filles, enfants de milieu économiquement défavorisé). Les résultats des analyses au niveau école vont dans le même sens. Au Tchad, par exemple, un point de redoublement en plus est associé, autres facteurs égaux par ailleurs, à 0,43 point de rétention en moins (RESEN Tchad 2005). Au niveau individuel, les travaux confirment cette tendance ; au Sénégal, à niveau d'élève donné, la décision de faire redoubler l'élève en 2ème année accroît de 11% le risque que cet élève abandonne au bout d'un an (PASEC, 2004b).

Un impact sur les coûts. Le redoublement fait payer deux années d'étude au système pour une seule année validée. Autrement dit, à contrainte budgétaire donnée, les redoublants occupent des places qui surchargent les classes et/ou empêchent d'autres enfants d'accéder à l'école. Le lien entre taux de redoublement et rapport élèves-maîtres est montré empiriquement¹⁸.

¹⁷ Voir par exemple Mingat et Sosale (2000) et Bernard, Simon, Vianou (2005)

¹⁸ Voir par exemple Mingat et Sosale (2000) et Pôle de Dakar (2002)

I.2. Une perte importante de ressources liée à la mauvaise performance dans la gestion des flux d'élèves.

Il s'agit ici d'évaluer les conséquences de la fréquence des redoublements et de celle des abandons au cours d'un cycle d'enseignement sur la performance du système en matière d'efficacité dans l'utilisation des crédits publics mis à sa disposition.

* En ce qui concerne **l'enseignement primaire**, la prise en compte cumulée de la fréquence des redoublements et des abandons en cours de cycle dans la situation actuelle (année scolaire 2009-10) conduit à une estimation de l'indice global d'efficacité à une valeur de 41,7%. Cela signifie que plus de la moitié (environ 59%) des ressources mobilisées pour ce niveau d'études sont en fait gaspillées. La situation ne s'est donc pas améliorée depuis 2004-05, puisque la moitié (environ 52%¹⁹) des ressources mobilisées était déjà gaspillée du fait des redoublements et des abandons. Ce résultat est très inquiétant et doit interpeller fortement les autorités éducatives du pays. Des mesures urgentes doivent être prises pour réduire à la fois les redoublements et les abandons précoces en cours dans ce cycle d'enseignement. En effet, il apparaît que les deux contribuent pratiquement au même degré à la perte des ressources publiques dans ce cycle d'études. Ce point est validé par le fait que la valeur du coefficient d'efficacité tenant compte des seuls abandons (63,4%) a un poids presque similaire à celle calculée sur la seule base des redoublements de classe (65,8%) dans la production du coefficient global d'efficacité.

* Dans le **premier cycle du secondaire général**, la situation n'est pas satisfaisante non plus. Le coefficient d'efficacité interne apparaît relativement plus élevé que celui observé pour le primaire certes, mais la valeur indique que près du tiers des ressources mobilisées pour ce cycle sont gaspillées. En comparaison à la situation en 2004-05 où l'on pouvait noter près de 46% de gaspillages, il s'agit évidemment d'une performance encore trop modeste qui demande à être améliorée de façon très significative. La raison tient principalement à la fréquence des redoublements (notamment en première année du cycle, mais aussi dans toutes les autres classes), puisque la valeur du coefficient se situe à 94% (soit seulement 6% des ressources gaspillées) lorsqu'on tient compte des seuls abandons, contre 74% (soit 25% des ressources perdues) lorsqu'on tient compte seulement des redoublements. Là aussi le phénomène n'est pas nouveau et il ne fait pas de doute que l'amélioration de cette situation est essentielle à considérer dans la politique éducative future. Ceci serait nécessaire en général, mais ça l'est d'autant plus que le système sera exposé dans les années à venir à une dynamique de continuité avec le cycle primaire dans la perspective du passage à une éducation de base de 9 ans. Il conviendrait donc de s'y préparer de manière efficiente.

* Concernant le **second cycle de l'enseignement général**, la situation apparaît relativement plus satisfaisante que les autres niveaux analysés. Le coefficient d'efficacité interne est estimé 76,4% pour l'année 2009-10. Cependant, il s'est quelque peu dégradé depuis 2004-05 où il était de 80,9%. Cela dit, le redoublement reste le principal facteur à améliorer.

Au regard de l'ensemble de ces résultats, des progrès sont absolument nécessaires à la fois en termes de rétention des élèves en cours de cycle et de redoublement. Identifier les facteurs qui influencent ces deux dimensions permet de mettre en exergue des éventuelles pistes de politique éducative qui participeront à améliorer la situation.

¹⁹ Source; Resen 2007

I.3. Quelques pistes indicatives pour améliorer la rétention et réduire les redoublements dans le cycle primaire.

Le Ministère en charge de l'Éducation de Base, en collaboration avec l'UNICEF et la Banque Mondiale (à travers le Projet d'Appui à la Reconstruction du Système Éducatif Burundais-PARSEB), a initié au cours de 2009-10, une étude sur la déperdition scolaire afin de trouver les mesures adéquates pour sa réduction. Nous présentons ici quelques pistes indicatives qui se dégagent de ce travail.

Une première mesure que propose l'étude est de renforcer le cadre réglementaire éducatif. La réglementation scolaire devrait interdire les exclusions pour manque de matériels, triplement de classe ou autres motifs.

Une seconde mesure concerne la réforme des sous-cycles d'apprentissage. L'objectif de l'instauration des sous-cycles est de constituer un bloc de compétences qu'il faut atteindre au bout de chaque sous-cycle et qui forment un tout indivisible. Pour une discipline bien déterminée, des objectifs d'apprentissages sont définis pour tout le cycle primaire et des objectifs intermédiaires sont également définis pour chaque sous-cycle. La subdivision en sous-cycle permet donc de fractionner les apprentissages en unités plus assimilables et moins complexes pour les élèves. Au Burundi, l'enseignement primaire est subdivisé en degrés : le premier sous-cycle regroupe la première et la deuxième année, le second regroupe la troisième et la quatrième année, et le dernier regroupe la cinquième et la sixième année. Cependant, comme cette subdivision n'a pas été mise en place pour la gestion de la déperdition scolaire, elle n'a pratiquement pas contribué à la réduction du redoublement.

La troisième mesure porte sur l'harmonisation des critères d'avancement de classe. L'analyse des résultats de l'enquête a montré que les critères de passage d'une classe diffèrent d'une école à une autre. Il convient de fixer des critères d'avancement uniformes pour toutes les écoles et toutes les classes. Une moyenne annuelle de 50 % est proposée et la note de 50 % par discipline est également requise. Il est également nécessaire de définir plus clairement les conditions de passage d'un sous-cycle à un autre. Une des pistes à explorer serait le système de promotion par discipline où les lacunes d'un élève dans une discipline ne l'empêcherait pas d'avancer de classe étant donné la possibilité qui lui est offerte de bénéficier de séances de mise à niveau dans la classe supérieure dans les disciplines non maîtrisées. Cela permettrait de concilier la gestion des sous-cycles d'apprentissage avec celle de la déperdition.

Une autre mesure porte sur la nécessité d'apporter un soutien aux élèves en difficulté. En effet, le meilleur moyen pour réduire voire éliminer la déperdition serait celui de disposer d'une politique de prévention de la déperdition, c'est à dire celle consistant à détecter à temps les élèves en difficulté pour les aider à affronter les difficultés d'apprentissage. Dans cette perspective, une organisation du travail des enseignants qui permettrait de venir en aide aux élèves en difficulté serait sans doute utile. Les élèves seraient regroupés par niveau d'acquisitions, et les moins forts bénéficieraient de fait d'un appui spécial organisé par exemple en dehors des heures de service. Ce groupe d'élèves bien identifié bénéficierait ainsi d'un accès à des enseignants bien qualifiés afin qu'ils puissent les mettre à niveau.

D'autres mesures non moins importantes sont également proposées et peuvent être consultées dans le rapport de l'étude. Bien évidemment, la réussite d'une bonne politique de réduction de la déperdition dépend de la sensibilisation des enseignants, des parents et des syndicats sur la

question. Les stratégies et mesures de réduction de la déperdition n'auront de résultats durables que si elles sont concertées, convenues et mises en application effectivement et efficacement.

Réduire les redoublements mais aussi les abandons, de sorte que tous les élèves qui entrent dans un cycle donné puisse l'achever dans les temps normalement impartis apparaît nécessaire certes, mais pas suffisant. Il est également indispensable, qu'en fin de cycle, les connaissances et compétences de base requises soient acquises. Il se pose alors la question de savoir dans quelle mesure le système éducatif burundais permet aux élèves d'acquérir les connaissances et les compétences de base nécessaires à l'issue des différents cycles.

II. L'école burundaise : une école à performance modeste dans la production des acquis chez les élèves.

Une manière habituelle de juger de la capacité du système éducatif à doter les apprenants des connaissances et compétences de base requises aux différents cycles est de s'intéresser aux conditions d'enseignement et aux moyens mis en œuvre. Cependant, comme déjà évoqué dans la partie introductive de cette analyse, la qualité des services d'éducation se mesure d'abord et avant tout par ce qu'apprennent effectivement les élèves dans les classes. Dans cette logique, une bonne école n'est pas en soi une école où les conditions d'enseignement sont comme ceci plutôt que comme cela, mais bien plus une école où les acquis des élèves se situent à un niveau supérieur ou égal au minimum désirable. Savoir combien les élèves ont pu acquérir aux différents cycles constitue donc un point de départ indispensable des analyses. Cela nécessite de disposer de données comparables pour jauger ce que les élèves ont effectivement appris. Les données du PASEC, mais aussi de l'évaluation diagnostique nationale sont mobilisées pour ce qui est des évaluations en matière d'acquis scolaires. En ce qui concerne la rétention d'alphabétisation, les données disponibles sont relativement anciennes (MICS 2000) et présentent un inconvénient majeur en ce que la mesure du savoir lire est déclarée. Elles seront toutefois utilisées pour se faire une idée de la performance du pays en matière de rétention d'alphabétisation, sachant que l'enquête EDS menée en 2010 dans le pays devrait être exploitée dans le futur pour affiner cette performance dès que les données sont disponibles.

II.1. Un niveau d'acquisition modeste dans les évaluations internationales des acquis des élèves.

Le Burundi a participé à une évaluation internationale des acquis des élèves de type PASEC en 2008, mais seul l'enseignement primaire a été couvert. L'analyse se limitera donc à ce niveau d'enseignement, tout en recommandant naturellement que des évaluations de même nature soient envisagées dans les autres niveaux éducatifs. Les élèves ont été évalués en Français, en Mathématiques et en Kirundi (langue nationale), sachant que l'évaluation a porté sur les élèves de 2^{ème} et de 5^{ème} année du primaire. Les résultats obtenus pour les différents autres pays ayant participé à ce même programme d'analyse permettent de situer le Burundi par rapport au niveau des élèves dans les autres pays. Il est sans doute utile de garder à l'esprit que si la comparabilité parfaite des résultats des différents pays n'est jamais totalement assurée, les estimations obtenues dans ces travaux donnent une image raisonnable du niveau relatif des apprentissages des élèves dans les différents pays étudiés.

On s'aperçoit que sur le plan des scores aux tests, le Burundi présente une position relativement satisfaisante au regard des autres pays africains francophones ayant bénéficié des

évaluations de même type. En effet, il se classe en 3^{ème} position en français et en 4^{ème} position en maths, juste derrière le Gabon et le Cameroun en ce qui concerne le français, mais aussi derrière Madagascar en ce qui concerne les maths. On s'aperçoit également que le Burundi se classe dans la catégorie des pays à proportion relativement faible d'élèves en difficulté d'apprentissages²⁰. En effet, moins d'un élève burundais sur cinq arrive en fin de cycle primaire avec de grandes difficultés, alors que cette proportion apparaît nettement plus élevée dans d'autres pays comme le Tchad, le Bénin, la Côte d'Ivoire, les Comores ou le Congo. Cependant, il faut être attentif au fait que les évaluations n'ont pas été réalisées au même moment dans tous les pays considérés et que la situation de certains pays pourrait avoir changé. Cela dit, il reste qu'avec des scores moyens de 41,6 sur 100 en français et de 45 sur 100 en maths, la moyenne de 50 sur 100 n'est pas atteinte. Il s'agit là d'une performance encore trop modeste pour le système éducatif burundais et qui demande à être améliorée de façon très significative.

Tableau IV.2 : Score moyen en français et en mathématiques des élèves de 5^{ème} année du primaire et pourcentage d'élèves en difficultés d'acquisitions dans quelques pays d'Afrique francophone (PASEC).

Pays	Années	% d'élèves de 5 ^{ème} année en difficultés d'apprentissage		Scores moyens sur 100 des élèves en fin de 5 ^{ème} année		Dépense par élève du primaire en % du PIB/tête
		Français	Maths	Français	Maths	
Tchad	2004	45,0	34,9	31,7	33,9	5,6
Benin	2005	44,8	38,5	31,6	32,5	13,5*
Cameroun	2005	9,0	10,2	53,4	46,8	6,5*
Madagascar	2005	23,6	6,5	36,9	52,6	8,9*
Gabon	2006	6,2	10,9	61,4	44,3	4,5*
Burkina Faso	2007	31,4	24,9	37,7	38,5	15,4*
Congo	2007	37,9	31,9	36,9	36,4	4,2
Sénégal	2007	24,0	19,2	40,6	42,1	15,0
Burundi	2009	16,6	15,5	41,6	45,0	15,0*
Côte d'Ivoire	2009	33,6	48,3	37,3	27,3	19,0*
Comores	2009	37,5	30,8	33,6	36,5	11,0*
Ensemble		28,1	24,7	40,2	39,6	---

Source : PASEC

Bien évidemment, une telle amélioration ne signifie pas qu'il faille mettre nécessairement plus de ressources dans le système. Les données du tableau IV.2 montrent également très bien, et en lien avec les résultats de la littérature sur le sujet, qu'il n'y a qu'un faible lien entre ressources et résultats. Certains pays comme le Cameroun obtiennent de bons résultats d'apprentissage avec un faible niveau de ressources dépensées par élève, alors que d'autres pays, comme la Côte d'Ivoire, le Burkina Faso, le Bénin ou les Comores ont des résultats d'apprentissages faibles en dépit de coûts unitaires élevés. De par la position du Burundi, il semble que la problématique de la nécessaire amélioration de la qualité dans le pays n'est pas tant d'augmenter les moyens dans un contexte marqué par un gaspillage excessif de

²⁰. Le PASEC fixe un seuil minimum de réussite aux tests de façon statistique. En effet, les items des tests PASEC sont pour la plupart des questions à choix multiple. En considérant un élève qui ne comprendrait pas les exercices et répondrait au hasard, on peut calculer sa probabilité de donner une réponse juste à chaque item. A partir de là, il est possible de calculer le score qu'il peut espérer avoir. C'est ce score qui est considéré comme seuil minimum (25/100 en français et de 22/100 en mathématiques). De ce fait, un élève ayant un score inférieur à ce seuil minimal est nécessairement en grandes difficultés scolaires.

ressources en raison des abandons et des redoublements très élevés, mais de travailler de façon significative sur la question de la transformation des ressources en résultats.

De ce niveau modeste de performance du pays en matière d'acquisition des élèves dans le primaire, on en vient à imaginer que la rétention de l'alphabétisation à l'âge adulte doit elle-même se situer à un niveau modeste. C'est évidemment probable mais pas certain car les adultes d'aujourd'hui qui ont fréquenté l'école l'ont fait «hier», à un moment où la qualité de l'éducation pouvait éventuellement être meilleure. Il est donc utile d'examiner maintenant cette question de la rétention du savoir lire à l'âge adulte.

II.2. Une performance perfectible dans la rétention d'alphabétisation des adultes.

Le développement des enquêtes ménages permet de disposer de données comparatives sur l'alphabétisation pour un grand nombre de pays. Selon les pays, les informations sont collectées sur des nombres d'individus plus ou moins grands, mais généralement suffisants pour conduire l'analyse qui nous intéresse maintenant.

Pour ce qui nous concerne ici, on distingue deux types d'enquêtes auprès des ménages : i) celles dans lesquelles le savoir lire est connu par une simple déclaration de l'individu (ou du chef de ménage), et ii) celles dans lesquelles une carte de lecture est effectivement proposée, celle-ci comportant quelques phrases dans les différentes langues que l'individu est susceptible de connaître dans le contexte du pays étudié²¹. Dans le cas du Burundi, nous utilisons les données de l'enquête MICS dont les informations ont été collectées au cours de l'année 2000. Il s'agit d'une enquête dans laquelle le savoir lire est déclaratif, mais aussi une enquête qu'on peut juger un peu ancienne²², mais l'expérience montre que ces informations n'évoluent que de façon relativement lente dans le temps. Le tableau IV.3 présente les résultats comparatifs obtenus pour un certain nombre de pays africains. La classe d'âge ciblée est celle des adultes de 22-44 ans. Le graphique IV.1 en offre une illustration.

En premier lieu, il convient de signaler que toutes les enquêtes dont les chiffres sont rapportés dans le tableau IV.3 sont des MICS, et par conséquent, partagent le fait que la réponse à la question sur le savoir-lire est de type déclaratif. Dans les enquêtes plus récentes, et notamment les EDS, le savoir-lire est établi par l'enquêteur sur la base d'une carte de lecture proposée à l'enquêté. Cette dernière procédure est plus fiable et plus exigeante. Ceci suggère que les chiffres obtenus avec la mesure de type déclaratif seraient probablement sur-estimés.

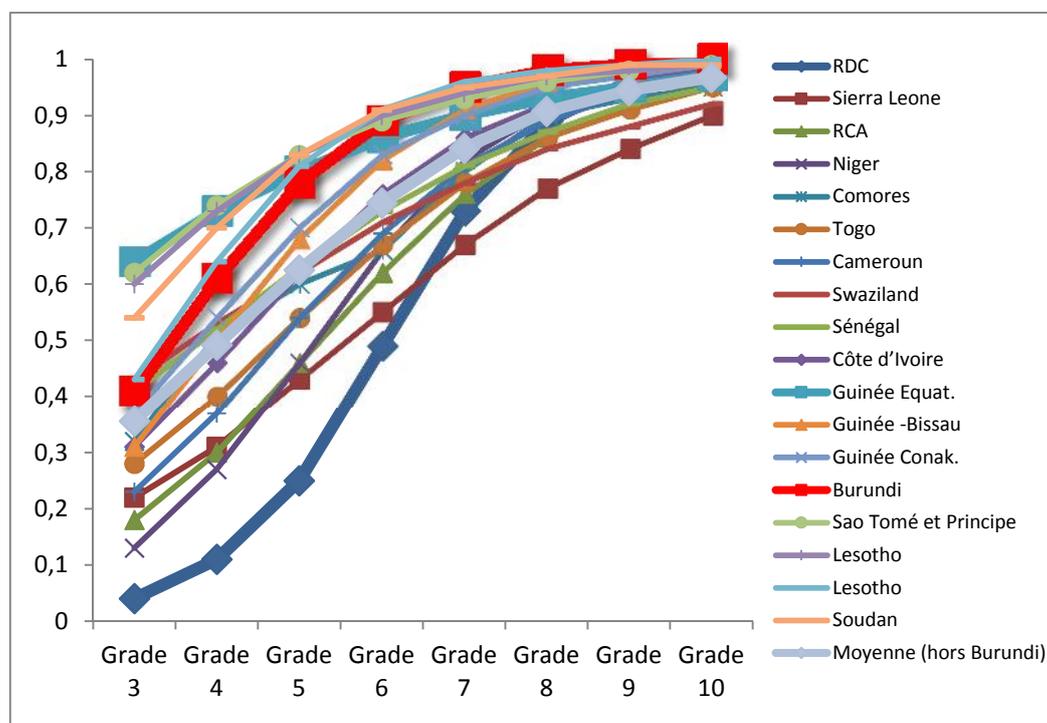
²¹. Ces phrases sont simples, du genre «cette année la saison est en retard», ou bien «le vêtement de ma mère est bleu». On ne teste donc qu'un savoir lire à un niveau très basique.

²². Il existe une enquête MICS 3, donc plus récente (vague 2005), mais le savoir-lire est renseigné seulement pour les femmes de 15 à 49 ans, ce qui est dommage. En outre, malgré que l'Unicef ait changé la mesure du savoir-lire dans les MICS 3 et 4, et se soit alignée sur les DHS (le savoir-lire y est désormais testé par une carte de lecture), il est considéré dans ces enquêtes que tous les individus ayant atteint l'enseignement secondaire sont alphabétisés, ce qui reste également dommage. Il existe enfin une enquête EDS qui a été menée en 2010, mais les données n'ont pas pu être mises à disposition.

Tableau IV.3 : Proportion de savoir lire des adultes (22-44 ans) selon la durée des études au cours de la jeunesse dans un échantillon de pays africains (enquêtes MICS)

Pays + haute classe atteinte	Grade 3	Grade 4	Grade 5	Grade 6	Grade 7	Grade 8	Grade 9	Grade 10
Congo, République Démocratique	0,04	0,11	0,25	0,49	0,73	0,89	0,96	0,98
Sierra Leone	0,22	0,31	0,43	0,55	0,67	0,77	0,84	0,9
République Centrafricaine	0,18	0,3	0,46	0,62	0,76	0,86	0,92	0,96
Niger	0,13	0,27	0,46	0,66	0,82	0,91	0,96	0,98
Comores	0,32	0,51	0,6	0,66	0,8	0,9	0,93	0,95
Togo	0,28	0,4	0,54	0,67	0,78	0,86	0,91	0,95
Cameroun	0,23	0,37	0,54	0,69	0,81	0,89	0,94	0,97
Swaziland	0,43	0,53	0,62	0,71	0,78	0,84	0,88	0,92
Sénégal	0,41	0,52	0,63	0,73	0,81	0,87	0,92	0,95
Côte d'Ivoire	0,31	0,46	0,62	0,76	0,86	0,92	0,96	0,98
Guinée Equatoriale	0,64	0,73	0,8	0,86	0,9	0,93	0,95	0,97
Guinée -Bissau	0,31	0,5	0,68	0,82	0,91	0,96	0,98	0,99
Guinée	0,37	0,54	0,7	0,83	0,9	0,95	0,97	0,99
Burundi	0,41	0,61	0,78	0,89	0,95	0,98	0,99	1
Sao Tomé et Príncipe	0,62	0,74	0,83	0,89	0,93	0,96	0,98	0,99
Lesotho	0,6	0,73	0,83	0,9	0,94	0,97	0,98	0,99
Angola	0,43	0,64	0,81	0,91	0,96	0,98	0,99	1
Soudan	0,54	0,7	0,83	0,91	0,95	0,97	0,99	0,99
Moyenne (hors Burundi)	0,36	0,49	0,63	0,74	0,84	0,91	0,94	0,97

Graphique IV.1 : % de savoir lire des adultes (22-44 ans) selon la durée des études au cours de la jeunesse dans un échantillon de pays africains (enquêtes MICS)



Compte tenu de ces précisions nécessaires, notre comparaison (sans doute assez valide en tant que telle puisqu'elle reste dans le cadre du MICS, malgré qu'on ait un degré de confiance plus faible sur base de déclarations que de mesure effective), montre en premier lieu que dans tous les pays, la structure entre durée des études initiales et chances de savoir lire aisément à l'âge adulte est globalement semblable : de façon moyenne, on constate que i) les chances de savoir lire sont généralement faibles pour ceux qui n'ont validé que peu d'années d'études, ii) ces chances augmentent progressivement lorsque les études initiales ont été plus longues (49% pour 4 années validées, 63% pour 5 années validées, 74% pour 6 années), suivies par iii) une saturation progressive caractérisée par la rétention universelle (ou quasi universelle) de l'alphabétisation à partir de 8 années de scolarisation initiale (91 % avec 8 années, 94 % avec 9 années et 97 % avec 10 années d'études). C'est dire que, dans les conditions de fonctionnement des systèmes éducatifs lorsque ces adultes allaient à l'école, il fallait envisager une offre scolaire correspondant au niveau primaire et au niveau du premier cycle secondaire pour garantir des chances complètes de savoir lire. Mais il ne s'agit évidemment pas d'une recommandation, car la meilleure perspective qui vaille est celle d'améliorer la qualité des services éducatifs au niveau primaire pour faire en sorte qu'à l'issue de ce cycle, les jeunes aient effectivement acquis ces compétences irréversibles du savoir lire, écrire et compter.

On remarque aussi la très grande diversité de situations entre les pays, comme en atteste la dispersion des courbes dans le graphique ci-dessus. En considérant par exemple, la population des adultes qui ont eu six années de scolarisation, on s'aperçoit que la probabilité de savoir lire aisément varie de 49 à 91 % selon les pays. Ainsi, un adulte (22-44 ans) ayant validé six années de scolarisation, a 49 chances sur 100 de savoir lire (déclaratif) en République Démocratique du Congo contre 91 chances sur 100 au Soudan.

Une lecture horizontale donne quasiment les mêmes résultats sur la diversité entre les pays. Par exemple, pour assurer 75 % de chances aux adultes de savoir lire (déclaratif), il faudrait environ 8 années d'études en Sierra Leone mais seulement 4 au Lesotho. Par conséquent, ceci nous enseigne sur le fait i) que le temps est bien un ingrédient essentiel des apprentissages scolaires et ii) qu'avec une même quantité de temps (mesuré en nombre d'années scolaires), des apprentissages très différents sont réalisés selon les pays²³.

En fin de compte, le pays se situe clairement dans la partie haute du classement effectué entre les différents pays à faible revenu d'Afrique subsaharienne, sur la base de la rétention du savoir-lire à l'âge adulte. Il y a convergence pour souligner une performance relativement satisfaisante (probablement due à la faible rétention, les élèves les plus faibles ayant été déjà évincés du système) mais encore perfectible de l'école primaire burundaise, tant dans le passé (savoir-lire des adultes) que dans la période récente (scores moyens aux tests PASEC).

II.3. Des disparités très importantes dans les niveaux d'acquisitions au niveau national

Juger ce que les élèves acquièrent effectivement dans les écoles burundaises ne se limite pas seulement à comparer les pays entre eux. Il faut sans doute compléter cette perspective internationale par une analyse au niveau national. En effet, il faut bien se garder de cette image simpliste où tous les élèves burundais auraient un niveau d'acquisition modeste. Pour

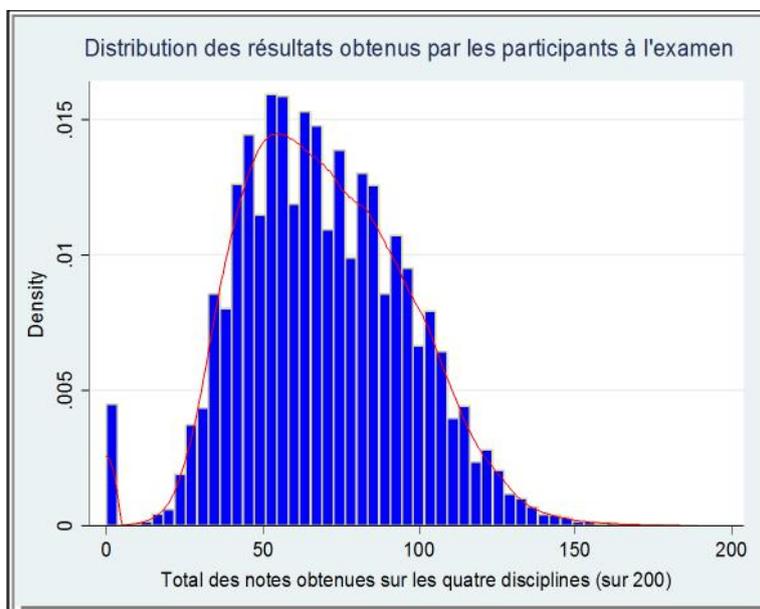
²³.Ce constat met en évidence de grandes différences dans la qualité des services éducatifs offerts par les différents pays considérés, sachant que cela peut concerner à la fois le nombre des heures effectives d'enseignement au cours d'une année scolaire que l'efficience dans l'usage du temps effectif d'enseignement pour produire des compétences chez les enfants.

rendre compte de cette variabilité dans les acquisitions des élèves, deux niveaux d'analyse au plan national sont possibles : une entrée par les résultats aux examens nationaux et une autre par les résultats aux évaluations d'acquis scolaires.

II.3.1. Des différences dans les résultats aux examens nationaux

Une première façon d'apprécier ce que les élèves ont effectivement acquis dans les écoles en lien avec les contenus des programmes est de recourir aux données d'examens nationaux. Par opposition aux données d'évaluations nationales ou internationales qui se limitent à un échantillon réduits d'élèves, ces données présentent une couverture quasi-nationale, puisque tous les élèves en classe d'examen sont concernés. Ces données présentent également un intérêt majeur, puisque tous les candidats sont soumis à des épreuves communes dont la construction est fondée sur les contenus de programme du pays. Elles peuvent donc permettre de juger le niveau et les disparités d'acquisitions entre les élèves au niveau national. Pour réaliser cette analyse, nous disposons des données d'examen de fin du primaire pour l'année scolaire 2009-10. Les épreuves ont porté sur quatre disciplines, à savoir le français (noté sur 80), les mathématiques (notées sur 70), l'étude du milieu (notée sur 30) et le kirundi (noté sur 20). Les candidats sont déclarés admis, c'est-à-dire avoir acquis les connaissances de base nécessaires pour passer dans le premier cycle du secondaire lorsqu'ils totalisent au moins 80 sur l'ensemble des quatre disciplines²⁴. Le graphique IV.2 présente la distribution des résultats obtenus par les 188 567 participants de l'année 2010.

Graphique IV.2 : Distribution des résultats des participants à l'examen national de fin du primaire, 2010.



Sources : Cellule nationale d'évaluation.

²⁴ Dans les faits, il n'y a pas une norme définitivement fixée par rapport au passage dans le secondaire. En général, le passage au secondaire se fait par rapport aux nombres de places disponibles dans les collèges publics et communaux. De ce fait, la note qu'il faut totaliser pour réussir peut varier d'une année à une autre. Par exemple en 2010, pour accéder aux collèges publics il fallait avoir au moins 128 sur 200 tandis que pour accéder aux collèges communaux il fallait avoir la note comprise entre 81 et 127

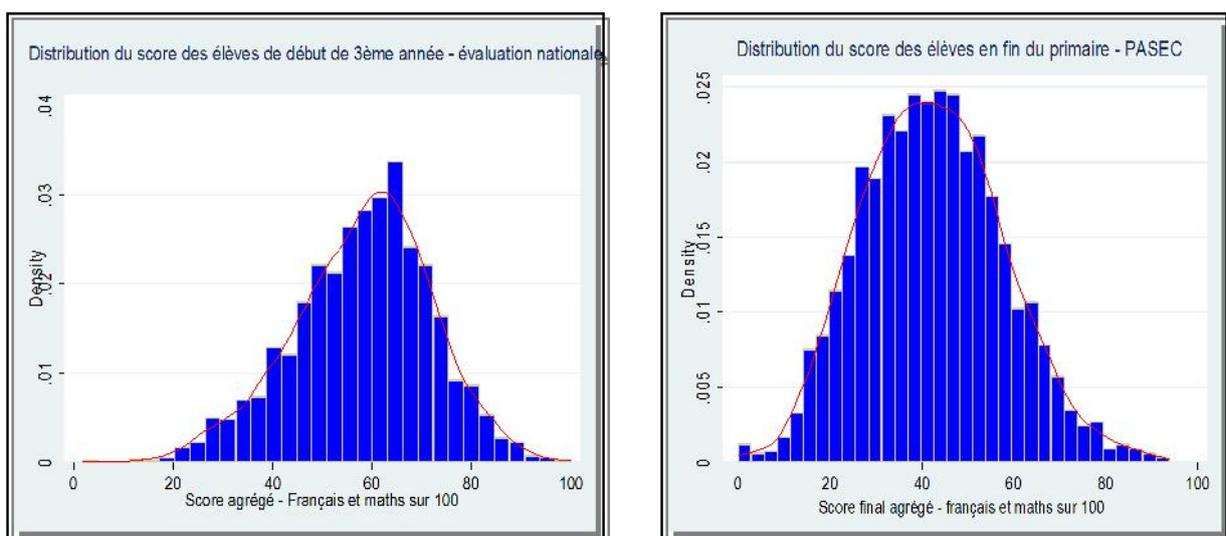
On constate que les résultats enregistrés par les candidats sont très variés, allant d'environ 10 à 150 sur 200 pour l'ensemble des épreuves de l'examen. Pendant que certains élèves totalisent environ 25 sur 200, d'autres en totalisent 6 fois plus, ce qui illustre des niveaux d'acquisitions sans commune mesure. L'hétérogénéité des résultats des élèves apparaît donc assez marquée. Finalement, seul un tiers des élèves totalisent les 80 sur 200 requis pour passer, la majorité des élèves (65%) se trouvant en dessous. C'est dire que pour la majorité des élèves en fin du cycle primaire, les connaissances de base nécessaires pour passer au premier cycle du secondaire ne sont pas acquises.

En dehors des résultats aux examens nationaux, d'autres sources de données peuvent être mobilisées pour rendre compte de la variabilité des résultats d'apprentissages. Il s'agit des données d'évaluations sur les acquis scolaires. En effet, une limite souvent évoquée dans l'utilisation des données d'examens nationaux tient à l'hétérogénéité qui peut être parfois observée dans les conditions d'administration et de correction des examens entre les différents centres au niveau national.

II.3.2. Des différences dans les résultats aux tests d'évaluation

Les données d'évaluations standardisées, effectuées dans un cadre national ou international, constituent également une source d'informations précieuse pour rendre compte de la variabilité des résultats d'apprentissages. A la différence des données d'examens nationaux, le caractère homogénéisé des conditions de passation, de codification et de correction offre une garantie raisonnable que les différences observées sont bien des différences d'apprentissages et non pas des différences dans les conditions d'administration et de correction des tests. Cependant, ces évaluations sont coûteuses et en conséquence, se limitent à un échantillon restreint d'individus choisis de façon à être représentatifs de l'ensemble de la population d'intérêt. Le Burundi, outre sa participation à l'évaluation PASEC, a également mené une évaluation diagnostique des élèves de début de 3^{ème} année du primaire.

Graphique IV.3 : Distribution des scores agrégés français-maths à l'évaluation diagnostique nationale et aux tests PASEC



Le graphique IV.3 ci-dessus présente la distribution des scores des élèves de début de 3^{ème} année du primaire à l'évaluation diagnostique nationale, mais aussi la distribution des scores des élèves en fin du primaire aux tests PASEC.

Tout d'abord, on note un niveau de réussite globalement modeste avec une moyenne en français-maths d'environ 58 sur 100 avec les données de l'évaluation diagnostique nationale des élèves en début de 3^{ème} année du primaire, mais légèrement plus faible avec une moyenne de 42 sur 100 avec les données du PASEC. Mais cela ne signifie pas que les scores individuels soient pour autant homogènes. En fait, une très grande variabilité dans les résultats aux tests est également observée, que ce soit avec les données de l'évaluation nationale ou du PASEC. Pendant que certains élèves obtiennent des scores très faibles, d'autres s'illustrent avec des scores relativement élevés, avec toutes les situations intermédiaires possibles.

Finalement, toutes les données considérées, aussi bien d'examens nationaux que d'évaluation des acquis scolaires, convergent vers le constat de la très grande variabilité des résultats entre les élèves. Elles montrent bien que l'excellence côtoie l'absence d'acquis élémentaires dans les écoles burundaises, ce qui souligne les importants problèmes d'équité au sein du système éducatif. Ce constat suggère une situation complexe, mais en même temps, il est également porteur d'espoir, puisqu'il montre qu'il est possible de permettre à tous les élèves burundais d'acquérir des compétences de base nécessaires. Les marges de manœuvre pour l'amélioration de la qualité des apprentissages peuvent donc être recherchées à travers cette variabilité, en explorant les raisons de cette situation.

II.4. Des résultats qui remettent en cause l'efficacité de la pratique du redoublement.

L'idée couramment répandue sur la pratique du redoublement est qu'elle constitue une mesure efficace pour aider les élèves en difficulté. Aussi, trouve-t-on que près de 66%²⁵ des enseignants des écoles primaires burundaises ont une perception positive du redoublement. De même, les parents d'élèves semblent souvent plus favorables à faire redoubler leurs enfants pour qu'ils puissent mieux aborder la 6^{ème} année du primaire et réussir leurs examens de fin de cycle avec une bonne moyenne. Cette attitude des parents proviendrait d'une compétition scolaire à peine « voilée », donnant accès aux meilleurs collèges. En effet, pour l'année 2009/10 par exemple, avoir totalisé un score compris entre 80 et 128 sur 200 à l'examen de fin du primaire prédestine les lauréats à l'entrée dans les collèges communaux, alors que ceux qui ont enregistré des scores supérieurs à 128 sur 200 se retrouveront dans les collèges publics.

Partant des données du PASEC, il est possible d'examiner la progression des élèves après redoublement. Le graphique IV.4 présente la distribution des scores de français-maths des élèves de 5^{ème} année du primaire, en début et en fin d'année scolaire, et selon qu'ils aient redoublé au moins une fois ou non.

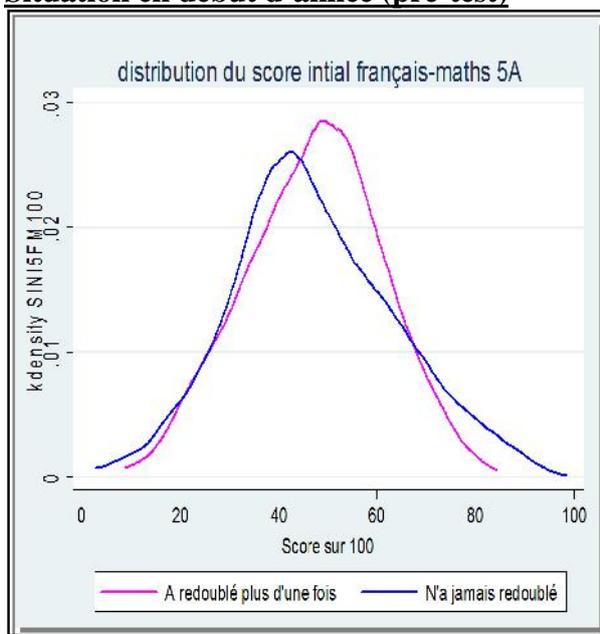
Le premier constat qui se dégage est que le niveau d'acquisition des redoublants mais aussi des non-redoublants n'est pas homogène, aussi bien en début qu'en fin d'année. Pendant que certains redoublants enregistrent des scores très faibles en début d'année, d'autres totalisent des scores très élevés. La même hétérogénéité s'observe lorsqu'on considère les scores de fin d'année. Ce constat semble conforter l'idée que la décision de faire redoubler les élèves n'est pas toujours cohérente dans la mesure où, si une proportion significative des redoublants fait partie de la catégorie des élèves à scores très faibles, on trouve qu'environ plus de 11% des redoublants sont pourtant de niveau intermédiaire ou même élevé, avec des scores supérieurs

²⁵ Cf. données PASEC.

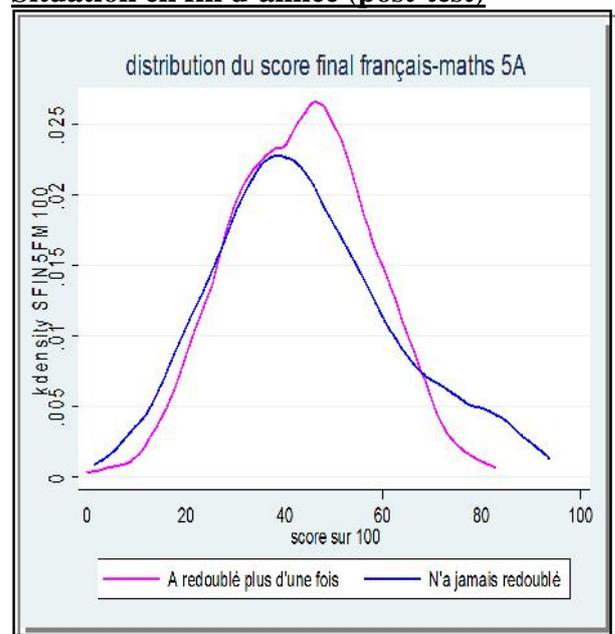
à 60 sur 100, aussi bien en début qu'en fin d'année. La pratique actuelle du redoublement ne semble donc pas se fonder sur une sélection objective des élèves sur la base de leurs acquis scolaires. Or, la condition première pour que le redoublement soit efficace est qu'il concerne naturellement les élèves en difficultés. Dans ces conditions, le redoublement a peu de chance, on s'en doute, de favoriser l'amélioration de la qualité globale du système éducatif.

Graphique IV.4 : Distribution des scores agrégés français-maths aux tests PASEC

Situation en début d'année (pré-test)



Situation en fin d'année (post-test)



Le second constat est que les élèves ayant redoublé plus d'une fois présentent en moyenne un niveau de départ légèrement plus élevé que celui des non-redoublants. Il s'agit toutefois d'un avantage apparent, puisqu'ils reprennent des apprentissages déjà vus l'année précédente. Cependant, cet avantage comparatif de début d'année ne leur permet pas de progresser plus que les non-redoublants, puisque l'écart de performances entre redoublants et non-redoublants observé en début d'année est resté presque identique en fin d'année. Parallèlement à ce résultat, on trouve que parmi les redoublants qui ont totalisé des scores très faibles (moins de 40 sur 100) en début d'année, plus de 80% enregistrent toujours des scores faibles en fin d'année. Le redoublement n'a donc pas permis d'améliorer leur niveau. Seuls 20% des élèves faibles en début d'année ont pu passer dans la catégorie des élèves à niveau intermédiaire ou même élevé en fin d'année. C'est sans doute cette raison qui justifie la perception tout à fait positive des effets pédagogiques du redoublement. Il n'y a pourtant pas de quoi s'en réjouir. Et cela pour deux raisons : i) d'abord, l'amélioration apparente n'a concerné qu'une faible proportion de redoublants, la majorité n'ayant pas pu connaître la progression souhaitée ; ii) ensuite, sur l'amélioration observée plane en fait un doute. En effet, les redoublants faibles l'étaient par rapport à un groupe de camarades promus en classe supérieure, mais ceux qui ont réussi à améliorer leur niveau le sont par rapport à un autre groupe, issu de la classe inférieure. La question de fond qui se pose alors est de savoir si le fait qu'un redoublant réussisse comme la moyenne des élèves de sa classe veut-il nécessairement dire que ses difficultés d'apprentissage sont résolues. Pour y répondre, il aurait été souhaitable de disposer de données d'acquisitions sur le parcours scolaire des élèves. Cependant, les analyses menées

dans d'autres contextes²⁶ montrent que l'éventuel gain attribuable au redoublement ne fait que masquer temporairement les difficultés d'apprentissage sans pour autant les résoudre de manière durable. En effet, les redoublants ayant amélioré leur niveau se trouveront à nouveau très vite en queue de peloton dans la suite de leur parcours. Le principal effet du redoublement consiste sans doute à donner une fausse impression d'efficacité, évitant par là au système éducatif de se poser les questions de fond relatives à la qualité des acquisitions scolaires.

De façon générique, il y a trois raisons pour lesquelles la qualité ne serait pas au rendez-vous : i) la première a trait aux ressources mobilisées dans le processus d'enseignement ; elles peuvent être insuffisantes et/ou réparties de manière inappropriée ; ii) la seconde a trait au temps effectif d'apprentissage; on sait que le temps effectif d'engagement de l'élève constitue un ingrédient essentiel des apprentissages et il se peut que celui-ci, pour des raisons variées, soit trop court sur une année scolaire ; iii) la troisième raison tient au sens large aux pratiques de l'enseignant dans sa classe avec de nouveaux deux possibilités, a) l'enseignant ne connaît pas les pratiques souhaitables (question de formation) ou b) l'enseignant les connaît mais ne les applique pas de manière assidue et régulière (question d'incitation et de supervision). Il est bien sûr possible que ces trois raisons soient valides en même temps, sachant que l'acte d'enseignement étant fondamentalement décentralisé au niveau de la classe, il est possible aussi que les choses se passent de fait de façon différente d'une classe à une autre. Ces questions sont lourdes pour le système et on ne peut les traiter de manière exhaustive dans le contexte de ce rapport sectoriel global. On peut tout de même tenter de fixer quelques balises de référence, sachant qu'un aspect essentiel du processus éducatif est de se situer au niveau local. Pour cela, nous analysons en premier lieu le degré de variabilité des moyens et conditions d'enseignement entre lieux d'enseignement, avant d'explorer les relations qui existent entre la variabilité des moyens mobilisés et celle des résultats obtenus.

III. Variabilité des moyens et conditions d'enseignement dans les écoles burundaises.

L'analyse des informations sur les établissements d'enseignement primaire extraite du recensement annuel fait état de disparités notables entre écoles dans les conditions concrètes d'enseignement qu'elles offrent à leurs élèves. Le tableau IV.4 rend compte de cette variabilité dans sa dimension logistique et le tableau 4.5 dans sa dimension pédagogique.

Tout d'abord, il convient de garder à l'esprit que les nombres d'établissements pris en compte ici peuvent être légèrement différents de ceux indiqués dans les annuaires statistiques. En effet, les services du ministère se concentrent sur une analyse assez globale avec pour objectif principal la publication de l'annuaire, ce qui occulte ou limite parfois le contrôle des incohérences au niveau des établissements pris individuellement. En résumé, un meilleur contrôle des données de base est nécessaire, surtout dans le cadre de la mise en place du suivi des indicateurs et dans l'objectif d'améliorer la gestion du système.

²⁶ Voir Bernard, Simon et Vianou, (2004), « le redoublement : mirage de l'école africaine », PASEC, CONFEMEN.

Tableau IV.4 : Variabilité des conditions logistiques d'enseignement entre établissements

Niveau d'enseignement	Primaire	
Caractéristiques	Nombre	%
Ecoles sans conseil de parents d'élèves (CPE)	289	9,1
Type de bâtiments scolaires		
Toutes les salles sont en dur	1 304	40,8
Toutes les salles sont semi-dur	1 007	31,6
Mélange de salles en matériaux divers	882	27,6
Etat des bâtiments scolaires		
Toutes les salles sont en bonne état	1 164	36,5
Toutes les salles sont mauvais état	914	28,6
Mélange de salles en bon état et en mauvais état	1 115	34,9
Disponibilité de certains équipements		
Sans latrines	405	12,7
Sans point d'eau courante	2 099	65,7
Sans clôture	2 979	93,3
Sans cantine scolaire	2 802	87,7
Sans aucun des équipements de base ci-dessus	323	10,1
Sans électricité	3 070	96,1

Source : Calcul des auteurs à partir de la base de données du MEN, année 2009-10.

Concernant la qualité des bâtiments scolaires, trois groupes sont identifiés : i) des établissements dont toutes les salles de classes sont en bon ou passable état ; ii) des établissements dans lesquels toutes les salles de classes sont en mauvais état; et iii) les établissements qui n'ont pas pu être classés dans ces deux premiers groupes. Il apparaît qu'un peu plus du tiers des écoles au primaire accueillent des élèves dans des locaux en très mauvais état. Seules 36% des écoles accueillent les élèves dans des locaux en bon état.

Quant à la disponibilité de certaines infrastructures de base dans les établissements, on observe que près de 10% des écoles primaires n'ont ni latrine, ni point d'eau courante, ni clôture, ni cantine scolaire. Toutefois, si les établissements sont globalement bien dotés en latrines, ils restent nettement moins dotés en ce qui concerne les autres infrastructures. En effet, on note que près de 13% seulement des établissements n'ont pas de latrines, alors que près de 66% n'ont pas de point d'eau courante, 93% ne sont pas clôturés, 88% ne disposent pas de cantine scolaire, et 96% sont sans électricité. Il existe donc une variabilité substantielle dans les conditions logistiques de fonctionnement des établissements. Cette variabilité concerne aussi bien la dimension plus pédagogique du contexte de scolarisation. Le tableau IV.5 ci-après en propose certains éléments.

Le premier aspect concerne le regroupement des élèves et les modalités d'organisation pédagogique des classes. Alors que la formule en simple vacation est mise en œuvre dans près de 50% des écoles primaires, on constate aussi que l'autre moitié des écoles a recours à l'organisation en double vacation ; ce dernier mode d'organisation est pratiqué essentiellement dans les zones rurales à faible densité de population. Les modalités d'application du système à double vacation devraient sans aucun doute être examinées et suivies pour assurer que le minimum du temps scolaire nécessaire est effectivement offert.

Tableau IV.5 : Variabilité des conditions pédagogiques d'enseignement entre établissements

Niveau d'études	Primaire	
Caractéristiques	Nombre	%
Mode de groupement des élèves		
Ecole sans classe à double vacation	1 611	50,4
Ecole avec des classes en double vacation	1 570	49,2
Rapport élèves-maître		
Moins de 40 élèves par enseignant	824	25,8
entre 40 et 60 élèves par enseignant	1 235	38,7
Plus de 60 élèves par enseignant	1 134	35,5
Disponibilité de manuels d'élèves en classe		
Ecoles avec aucun manuel de français	70	2,2
Ecoles avec moins d'un manuel de français par élève	2 925	91,6
Ecoles avec au moins un manuel de français par élève	198	6,2
Ecoles avec aucun manuel de maths	132	4,1
Ecoles avec moins d'un manuel de maths par élève	2 928	91,7
Ecoles avec au moins un manuel de maths par élève	133	4,2
Ecoles avec aucun manuel de kirundi	78	2,4
Ecoles avec moins d'un manuel de kirundi par élève	2906	91,0
Ecoles avec au moins un manuel de kirundi par élève	209	6,6
Ecole avec aucun des trois manuels ci-dessus	7	0,2
Disponibilité de guides pour les enseignants		
Ecoles avec aucun guide de français	91	2,9
Ecoles avec moins d'un guide de français par enseignant	2 663	83,4
Ecoles avec au moins un guide de français par enseignant	439	13,7
Ecoles avec aucun guide de maths	41	1,3
Ecoles avec moins d'un guide de maths par enseignant	2538	79,5
Ecoles avec au moins un guide de maths par enseignant	614	19,2
Ecoles avec aucun guide de kirundi	42	1,3
Ecoles avec moins d'un guide de kirundi par enseignant	1758	55,1
Ecoles avec au moins un guide de kirundi par enseignant	1393	43,6
Ecole avec aucun des guides ci-dessus	7	0,2

Source : Calcul des auteurs à partir de la base de données du MEN, année 2009-10.

Sur le plan de l'encadrement quantitatif des élèves, on note que, dans près de 36% des écoles primaires, on trouve un enseignant pour plus de 60 élèves, pendant que dans près du quart des écoles, il y a un enseignant pour moins de 40 élèves. Cette variabilité du nombre moyen d'élèves par enseignant entre établissements illustre bien l'idée que des écoles ayant le même nombre d'élèves peuvent avoir des effectifs d'enseignants fondamentalement différents, manifestant ainsi une variabilité significative des conditions de scolarisation d'un lieu d'enseignement à l'autre.

Concernant la disponibilité en manuels scolaires pour les élèves, on observe globalement des dotations incomplètes et aussi une assez forte variabilité des conditions entre les différents établissements du pays. En effet, on trouve que tous les enfants ont bien un manuel de français dans 6,2% seulement des écoles, alors que la dotation est incomplète dans 92% des écoles. On trouve également que les élèves ne disposent d'aucun manuel de français dans 2,2% des écoles, ce qui n'est certainement pas à négliger. Cela constitue sans doute un

handicap notable pour les élèves scolarisés dans ces écoles. Un constat similaire s'observe lorsqu'on considère le manuel de mathématiques ou le manuel de kirundi.

La situation n'est pas plus satisfaisante lorsqu'on s'intéresse aux manuels (ou guides) pour les enseignants. Si on trouve que tous les enseignants ont bien un guide de français dans environ 13% des écoles primaires du pays, on trouve aussi que les enseignants ne disposent d'aucun guide de français (ce qui constitue un handicap évident) dans 3% des écoles. Les guides de mathématiques semblent plus fréquents que les guides de français dans les écoles, dans la mesure où l'on trouve, d'un côté, 1% seulement des écoles où les guides de mathématiques sont absents, et de l'autre, 19 % où tous les enseignants en sont dotés; entre ces deux catégories, environ 80% des écoles sont en situation intermédiaire avec une dotation incomplète en guides de mathématiques. Le kirundi reste finalement la discipline pour laquelle la disponibilité en guide est relativement meilleure dans les écoles primaires. En effet, on trouve seulement 1% des écoles dans lesquels ils sont absents, mais tous les enseignants en sont bien dotés dans près de 44% des établissements.

Dans l'ensemble, ces différentes observations soulignent l'existence d'une grande variété des moyens et des conditions d'enseignement offerts aux élèves entre les établissements scolaires du pays. De même, des différences dans les acquisitions des élèves ont été identifiées dans les sections précédentes. Finalement, si les connaissances acquises par les élèves sont variées d'une école ou d'une classe à l'autre, c'est peut-être parce que les moyens qui y sont mobilisés et les conditions d'enseignement qui y prévalent sont aussi différents. Il faut donc s'interroger sur le rôle des moyens et des conditions d'enseignements, autrement dit, chercher à savoir si des moyens supplémentaires favorisent de meilleurs résultats et identifier les moyens ou conditions d'enseignement qui apparaissent davantage associés à une meilleure performance.

IV. Relation entre variabilité des moyens et variabilité des résultats : quelles conditions d'enseignement pour de meilleurs apprentissages ?

Identifier les conditions d'enseignement qui font les différences de performances nécessite de recourir à des méthodes d'analyse multivariée, dans la mesure où les conditions d'enseignement nécessitent la prise en compte de nombreuses variables pour les décrire. Le principe d'une telle analyse consiste à tirer parti de la variabilité observée en prenant en compte simultanément l'ensemble des variables caractérisant les conditions d'enseignement qui interviennent dans le processus d'apprentissage, pour dégager le rôle ou l'influence de chacune de ces variables dans l'amélioration des résultats d'apprentissages. En effet, il convient de les considérer ensemble pour évaluer correctement l'impact de chacune d'entre elles. Nous utilisons de façon successive d'abord les résultats à l'examen national de fin du primaire et ensuite les scores aux épreuves standardisées du PASEC pour conduire ce type d'analyse.

IV.1. Des inputs et des conditions d'enseignement qui expliquent très peu la variabilité des résultats à l'examen de fin du primaire

Les résultats des élèves à l'examen national de fin du primaire de 2010 ont été mis en relation avec les principaux intrants et conditions d'enseignement prévalant dans les écoles primaires burundaises, à la recherche des facteurs qui favorisent de meilleurs résultats. Les principaux facteurs considérés dans l'analyse portent sur les caractéristiques des candidats à l'examen (genre, âge) ; la disponibilité de certaines infrastructures de base dans les établissements (eau,

cantine, latrine, etc.) ; la nature et la qualité des salles de classe ; la disponibilité complète des outils pédagogiques (manuels pour les élèves, guide pour les enseignants) ; l'implication de la communauté dans la gestion de l'école, etc. Seules les variables caractérisant les enseignants n'ont pas pu être introduites dans le modèle du fait qu'elles ne sont pas disponibles avec les niveaux de détails souhaités (type et nombre d'enseignants par catégorie et par établissement) dans les bases de données.

On s'aperçoit que l'ensemble des facteurs considérés ne contribue que très peu à l'explication de la variabilité des résultats aux examens (les résultats peuvent être consultés en annexe n°1). En effet, près de 4% seulement de variabilité des résultats sont expliqués par les facteurs considérés. C'est particulièrement troublant que les inputs et les conditions d'enseignement censés produire les résultats scolaires n'y participent in fine que très peu. Cette faible contribution à l'explication de la variabilité des résultats aux examens serait-elle l'œuvre de l'absence dans le modèle des variables caractérisant les enseignants ? Probablement pas. En effet, des travaux analytiques²⁷ menés dans le cadre du PASEC montrent que le rôle de l'enseignant dans le processus d'acquisition ne tient que pour une petite partie à ses caractéristiques, c'est à dire à son niveau académique, sa formation professionnelle, son statut, son ancienneté, etc. Ainsi, malgré l'absence des variables caractérisant les enseignants dans le modèle, ce résultat suggère qu'il y a d'autres facteurs plus importants qui sont à l'œuvre et qu'il est nécessaire d'identifier. Il suggère de même que dans le contexte actuel, les principaux leviers d'amélioration de la performance des élèves aux examens nationaux ne reposent pas, dans une large mesure, sur les inputs traditionnels. Il faut donc envisager de nouvelles pistes pour améliorer significativement les performances scolaires des enfants burundais.

Cependant, en raison des limites inhérentes aux données d'examens, il semble utile de reconduire la même analyse avec les données de l'évaluation PASEC qui a été menée dans le pays avant de conclure.

IV.2. Des inputs et des conditions d'enseignement affectent en revanche les résultats aux tests d'évaluation.

Les données utilisées ici concernent les élèves de la 5^{ème} année du primaire. Les résultats aux tests de fin d'année sont donc mis en relation avec le niveau initial des élèves (score initial), leurs caractéristiques personnelles et parcours scolaire (genre, âge, redoublement, niveau de vie, etc.), mais aussi leur environnement scolaire et extrascolaire (caractéristique de leur classe et de leur école, caractéristique de leur enseignant, disponibilité d'outils pédagogiques, l'encadrement pédagogique et l'organisation de la classe, etc.). Les résultats peuvent être consultés en annexe n°3.

Le modèle 1 met en relation le score initial et le score final des élèves de 5^{ème} année. On constate que le score initial explique près de 56% de la variation du score final, sachant que cette valeur laisse aussi une place substantielle pour des progressions différenciées selon les élèves (ces progressions différenciées pouvant potentiellement être attachées à l'influence des caractéristiques sociales de l'élève en cours de 5^{ème} année et à des différences dans la qualité de l'éducation dont les enfants ont bénéficié en cours de l'année).

²⁷ Cf. Bernard, Beifith, et Katia, 2004, « Profil enseignants et qualité de l'éducation primaire en Afrique subsaharienne francophone : Bilan et perspectives de dix années de recherche du PASEC ». *CONFEMEN, 2004*

Lorsqu'on prend en compte l'ensemble des facteurs susceptibles d'affecter les acquisitions scolaires (modèle 3), on obtient une part de variance expliquée de l'ordre de 61%. La prise en compte de ces facteurs n'apporte donc qu'un gain supplémentaire de 5% en termes de pouvoir explicatif. Cependant, tous les facteurs considérés ne jouent pas au même titre. Pendant que certains intrants et conditions d'enseignement affectent significativement la réussite aux tests d'évaluation, d'autres se révèlent être sans effets significatifs.

Un premier facteur significatif est sans surprise le niveau initial des élèves. En effet, il s'agit là d'une variable fondamentale qui permet de prendre en compte le poids des habiletés personnelles et l'héritage scolaire antérieur des élèves dans leur performance. La lecture de son effet doit donc se faire en ayant ce fait à l'esprit.

Un second facteur qui affecte significativement les résultats est la disponibilité de manuels de lecture de l'élève. On s'aperçoit en effet que lorsque l'élève dispose d'un manuel de lecture qui lui appartient, cela améliore sa performance de près de 17 points d'écart-type. En revanche, les analyses ne permettent pas d'identifier un quelconque effet de la disponibilité personnelle du manuel de mathématiques, dans la mesure où la quasi-totalité des élèves échantillonnés (98%) déclarent en posséder un qui leur appartient. En ce qui concerne les guides de l'enseignant, aucun effet significatif n'a pu être observé de la disponibilité et l'utilisation fréquente par les enseignants. Or, le rôle positif des outils pédagogiques (manuels scolaires, guides du maître, etc.) sur les résultats scolaires est couramment admis dans la littérature. L'absence d'impact concernant les guides de l'enseignant amène à s'interroger sur l'utilisation effective de ces outils pédagogiques dans les classes. Les contenus sont-ils adéquats ? Comment sont-ils utilisés dans les classes ? Il ne suffit donc pas de doter les enseignants de guides pédagogiques pour produire des apprentissages auprès des élèves. Bien plus fondamentale est l'utilisation faite de ces ressources pédagogiques.

L'âge de l'élève constitue également un facteur qui affecte la performance aux tests. L'âge normal d'entrée à l'école primaire est fixé à 7 ans au Burundi. De ce fait, l'âge des élèves en 5^{ème} année du primaire devrait être compris entre 11 et 12 ans. Cependant, près de trois quart des élèves de la 5^{ème} année sont plus âgés que l'âge normal de leur classe, du fait des entrées tardives mais surtout des redoublements très fréquents dans le système éducatif. On s'aperçoit que le fait d'être plus âgé que l'âge normal de sa classe fait baisser la performance aux tests d'environ 11 points d'écart-type. Derrière cet effet, se cache certainement l'influence néfaste du redoublement, puisque près de 87% des élèves qui dépassent l'âge normal de leur classe ont connu au moins une fois l'expérience du redoublement. L'effet négatif du redoublement est un résultat classique dans la plupart des travaux empiriques, même si la variable n'est pas significative ici lorsqu'elle est introduite directement. C'est dire l'intérêt que pourrait avoir une politique de réduction des redoublements sur les acquisitions des élèves.

L'exercice d'autres activités d'enseignement (cours particuliers, etc.) par l'enseignant en dehors de sa fonction de maître est un autre facteur qui affecte la performance des élèves. Les résultats montrent que cela fait baisser la performance des élèves d'environ 20 points d'écart-type (un des impacts les plus forts du modèle), probablement sous la réduction du temps scolaire. Or, ils sont près de 30% des enseignants à déclarer exercer d'autres activités en dehors de leur fonction de maître et 8% à exercer d'autres activités d'enseignement. On peut s'attendre donc à des gains importants sur les acquisitions des élèves avec des politiques qui mobiliseraient principalement les enseignants autour de la fonction de maître pour laquelle ils sont rémunérés. Cela passe nécessairement par l'identification des raisons qui contraignent les

enseignants à avoir d'autres activités secondaires, mais aussi par l'examen de la compatibilité de ces activités avec le volume horaire d'enseignement qu'ils sont censé délivrer.

Le genre de l'élève est également un facteur significatif qui se dégage du modèle. On s'aperçoit en effet que les filles réussissent moins que les garçons. Comparativement aux garçons, être fille se traduit par une baisse d'environ 8 points d'écart-type de la performance scolaire. Or la question du genre constitue un objectif à part entière de la déclaration du millénaire pour le développement. Il est explicitement stipulé d'« éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici 2005 si possible et à tous les niveaux d'enseignement en 2015 au plus tard »²⁸. L'élimination des disparités ne devraient pas concerner uniquement l'accès à l'école. La réduction des disparités d'acquisitions apparaît également essentielle et devrait être inscrite dans les politiques éducatives.

Enfin, un dernier facteur qui influe positivement la performance aux tests reste la disponibilité des équipements de base dans l'école, mesurée par un score qui agrège la disponibilité en eau, latrine, électricité, cantine, bibliothèque, etc. Il ne s'agit pas de conclure ici que les écoles doivent nécessairement disposer de tous ces équipements pour que les acquisitions soient améliorées. Ce résultat souligne simplement l'importance du contexte, dans la mesure où ces équipements sont le plus souvent réunis dans les milieux urbains, mais assez rares dans les milieux ruraux.

Bien évidemment, il ne faut pas se limiter aux seuls enseignements qui se dégagent des effets observés pour les politiques d'amélioration de la qualité des acquisitions. En effet, si les variables considérées expliquent globalement 61% de la variabilité des résultats aux tests, les 39% restants ne sont pas élucidés et doivent être à la base de nouvelles réflexions pour identifier d'autres leviers d'amélioration.

Dans cette perspective, l'examen des modèles 2 et 4 nous permet déjà d'identifier une piste importante d'amélioration de la qualité en dehors des facteurs traditionnels. En effet, le modèle 4 présente une spécification dans laquelle les différentes classes de l'échantillon sont considérées comme autant de contextes différents dans lesquels les apprentissages individuels se construisent en cours d'année. Chaque classe est donc représentée par une variable muette en ce sens qu'elle mesure les effets d'appartenance des élèves à une classe donnée sans qu'on identifie les raisons de ces différences entre classe. Comme la valeur du R^2 de ce modèle est de 71%, on en déduit qu'au-delà des caractéristiques individuels des élèves, l'appartenance à une classe rend compte de 15% [= 71% - 56%] de la variance du score final. Cependant, l'appartenance à une classe peut renvoyer à la fois au fait i) que cette classe dispose de ressources plus ou moins favorables et ii) que l'enseignant a utilisé au cours de l'année des modalités, des pratiques et des méthodes plus ou moins performantes dans l'exercice de son métier. La prise en compte du modèle 2 nous permet de se faire une idée de l'importance relative de ces deux composantes. Outre le score initial, la spécification du modèle 2 comporte essentiellement les caractéristiques logistiques du contexte d'enseignement. Comme son R^2 est de 60%, on identifie que la première composante (que nous pouvons appeler également l'effet-classe observable) compte pour 4% [=60%-56%]. On en déduit donc que la seconde composante, c'est-à-dire la capacité à transformer les ressources logistiques en résultats d'apprentissages compte pour 11% [=15%-4%].

²⁸ Jeffrey Sachs, (2005), « Investir dans le développement : plan pratique pour réaliser les objectifs du millénaire pour le développement », Projet Objectifs du Millénaire des Nations Unies pour le Développement, New York.

Au total, il faut retenir de cette décomposition que si les ressources et les modalités logistiques de l'organisation scolaire jouent bien un rôle dans les acquisitions scolaires, les modes de fonctionnement plus qualitatifs qui structurent la capacité locale de transformer les ressources en résultat d'apprentissage pèsent d'un poids beaucoup plus important. Ce résultat porte une grande signification pour la politique éducative du pays. Il indique, comme nous le verrons dans le chapitre 7 de ce rapport, que si des ressources additionnelles seront sans doute nécessaires pour améliorer la qualité des services éducatifs, il sera aussi essentiel de rechercher les modalités pertinentes (et de mettre en application effective les actions correspondantes) pour améliorer l'efficacité de la transformation des ressources en résultats d'apprentissages chez les élèves au niveau local.

Principaux enseignements du chapitre 4 : Qualité

Ce chapitre a permis d'analyser l'efficacité interne dans la gestion des flux d'élèves et la qualité des services éducatifs offerts. Dans l'ensemble, quatre constats se dégagent des analyses et doivent être prises en compte dans toute politique d'amélioration de la qualité de l'éducation dans le pays.

Un premier enseignement est la persistance de la pratique du redoublement, déjà très élevé dans le système éducatif : 34% de redoublants dans l'enseignement primaire en 2009-10 ; 26,2% dans le 1er cycle du secondaire général et de 16,3% dans le 2nd cycle du secondaire. Ce phénomène a été déjà pointé dans les diagnostics sectoriels précédents, mais ne semble pas avoir été considéré avec suffisamment d'attention. Pourtant, les données indiquent que la pratique du redoublement ne permet pas d'améliorer le niveau de la majorité de ceux à qui il est appliqué et favorise les abandons. Il devient donc urgent d'identifier les points de blocage pour la réduction de cette pratique. Autrement, ce sont des milliers d'enfants burundais qui seront poussés vers l'abandon scolaire et des milliers d'autres privés de chances d'accès à l'école.

Le second enseignement est la perte importante de ressources liée à la mauvaise performance du système dans la gestion des flux d'élèves. En effet, il apparaît que plus de la moitié des ressources mobilisées dans l'enseignement primaire sont gaspillées du fait des redoublements et des abandons. Au niveau du secondaire général, c'est près du tiers des ressources du 1er cycle et du quart des ressources du 2nd cycle qui sont gaspillées principalement du fait des redoublements. Des progrès sont absolument nécessaires pour réduire les facteurs à l'origine de ces gaspillages de ressources, à savoir le redoublement et les abandons.

Réduire les redoublements mais aussi les abandons, de sorte que tous les élèves qui entrent dans un cycle donné puisse l'achever dans les temps normalement impartis apparaît nécessaire certes, mais pas suffisant. Un troisième enseignement à prendre en compte est que le système reste encore très perfectible dans la production des acquis scolaires, notamment dans l'enseignement primaire. Environ 3 élèves sur 10 achèvent le primaire avec des difficultés d'apprentissages et près de 11% des adultes ayant fait six années d'études ne savent pas lire. Des efforts importants sont donc nécessaires pour améliorer le niveau des acquisitions des élèves, notamment par l'augmentation du temps scolaire effectif.

Le quatrième enseignement est que les facteurs traditionnels ont un impact limité sur la production des acquis scolaires. Ils ne contribuent que très peu à l'explication de la variabilité des résultats d'apprentissages. Ce résultat porte une grande signification pour la politique éducative du pays. Même si des ressources additionnelles seront nécessaires, il est essentiel de rechercher les modalités pertinentes pour améliorer l'efficacité de la transformation des ressources en résultats d'apprentissages chez les élèves au niveau local.

Annexe 1 : Relation entre inputs/conditions d'enseignements et résultats aux examens.

	score à l'examen de fin du primaire	
	Coefficient	Significativité
L'élève est une fille	-0,32	***
L'élève n'est pas burundais	-0,78	***
L'élève est plus âgé que l'âge normal pour la classe	-0,22	***
L'élève est dans une classe de moins de 40 élèves	0,05	**
L'élève est dans une classe de plus de 60 élèves	-0,04	*
La classe est à double vacation	0,00	
L'établissement dispose de l'électricité	0,15	**
L'établissement dispose d'un conseil de parents d'élèves	-0,04	
L'établissement se situe dans un milieu rural	-0,11	**
Toutes les salles de classes dans l'établissement sont en dur	-0,01	
Toutes les salles de classes dans l'établissement sont en semi-dur	-0,04	
Toutes les salles de classes dans l'établissement sont en bon état	0,02	
Score d'équipement de base de l'établissement	0,01	
L'établissement dispose de moins d'un manuel de français par élève	-0,02	
L'établissement dispose de moins d'un manuel de maths par élève	0,01	
L'établissement dispose de moins d'un manuel de kirundi par élève	-0,04	
L'établissement dispose de moins d'un guide de français par enseignant	0,08	*
L'établissement dispose de moins d'un guide de maths par enseignant	0,01	
L'établissement dispose de moins d'un guide de kirundi par enseignant	0,01	
Constante du modèle	0,45	***
<u>Caractéristiques du modèle</u>		
R ² du modèle	0,038	
Nombre d'observations	173 901	

Annexe 2 : Création de variables relatives aux modes d'organisation des classes, au regard des questions posées dans l'évaluation PASEC.

Premier cas : l'enseignant est à plein temps (c'est-à-dire toute la journée)

		<u>Salle de classe partagée</u>	
		Non (0)	Oui (1)
<u>Nombre de groupes pédagogiques tenus par l'enseignant</u>	1	Simple flux (par rapport à l'enseignant) Simple vacation (par rapport à la classe)	Simple flux (par rapport à l'enseignant) Double vacation (par rapport à la classe)
	2	Multigrade (par rapport à l'enseignant) Simple vacation (par rapport à la classe)	Double flux (par rapport à l'enseignant) Double vacation (par rapport à la classe)
	4	Multigrade (par rapport à l'enseignant) Simple vacation (par rapport à la classe)	Double flux (par rapport à l'enseignant) Double vacation (par rapport à la classe)

Deuxième cas : l'enseignant est à mi-temps (c'est-à-dire la demi-journée)

		<u>Salle de classe partagée</u>	
		Non (0)	Oui (1)
<u>Nombre de groupes pédagogiques tenus par l'enseignant</u>	1	Simple flux (par rapport à l'enseignant) Simple vacation (par rapport à la classe) [Cependant, enseignants à problème, c.-à-d. qui ne veulent pas travailler à plein-temps...]	Simple flux (par rapport à l'enseignant) Double vacation (par rapport à la classe)
	2	Multigrade (par rapport à l'enseignant) Simple vacation (par rapport à la classe)	Multigrade (par rapport à l'enseignant) Double vacation (par rapport à la classe)
	4	Multigrade (par rapport à l'enseignant) Simple vacation (par rapport à la classe)	Multigrade (par rapport à l'enseignant) Double vacation (par rapport à la classe)

Annexe 3 : Relation entre inputs/conditions d'enseignements et résultats aux tests PASEC.

	score au PASEC, 5ème année							
	Modèle 1		Modèle 2		Modèle 3		Modèle 4	
	Coefficient	Signif.	Coefficient	Signif.	Coefficient	Signif.	Coefficient	Signif.
Niveau élève								
Niveau initial de l'élève en français-maths	0,75	***	0,74	***	0,74	***	0,65	***
L'élève est une fille					-0,08	**	-0,08	***
L'élève est moins âgé que l'âge normal de la classe					-0,01		-0,11	
L'élève est plus âgé que l'âge normal de la classe					-0,11	**	-0,11	***
Indice de possession de bien à domicile					0,01		0,00	
L'élève a connu au moins une fois le redoublement					-0,06		-0,08	**
L'élève dispose un livre de lecture qui lui appartient					0,17	**	0,06	
L'élève ne reçoit aucune aide à domicile pour ses devoirs					0,04		0,01	
Niveau enseignant et classe								
L'enseignant est une femme			0,09		0,08			
L'enseignant a reçu une formation professionnelle			-0,12		-0,09			
Nombre d'années d'expérience de l'enseignant			0,00		0,00			
L'enseignant exerce d'autres activités en dehors de sa fonction de maître			0,08		0,10			
L'enseignant exerce d'autres activités d'enseignement			-0,16		-0,20	*		
La classe fonctionne en multigrade			0,04		0,07			
Taille de la classe			0,00		0,00			
La classe est construite en dur			-0,07		-0,07			
L'enseignant possède et utilise fréquemment le guide de maths			0,03		0,05			
L'enseignant a achevé moins de 95% du programme de français et de maths			0,08		0,08			
Indice d'équipement de la classe			0,02		0,02			
Nombre de jours d'absences de l'enseignant au cours du mois			0,02		0,02			
Le maître souhaite changer de profession			-0,04		-0,05			
Niveau directeur et école								
Indice d'équipement de l'école			0,05	***	0,04	**		
L'école est située dans un milieu urbain					-0,03		1,14	***
Variable muette classe							X***	
Constante du modèle								
	-0,02		-0,06		0,01		0,01	
Caractéristique du modèle								
R ² du modèle	0,56		0,60		0,61		0,71	
Nombre d'observations	2 343		1 602		1 561		2 278	

Chapitre 5 : L'efficacité externe du système éducatif

Alors que l'efficacité interne concerne le fonctionnement du système éducatif en utilisant comme mesure des résultats obtenus à partir d'éléments visibles pendant que les élèves sont encore dans le cadre scolaire, l'efficacité externe s'intéresse à la contribution de l'éducation à la réalisation des objectifs de développement socio-économique. L'analyse de l'efficacité externe de l'école est peu répandue dans l'évaluation globale des performances des systèmes éducatifs, pour deux raisons majeures. D'une part, il y a une tendance forte à privilégier l'analyse du fonctionnement interne du système (financement, scolarisations, gestion) à celle du devenir des diplômés et de leur insertion économique et sociale. La seconde raison est liée à une contrainte informationnelle, avérée dans certains pays, du fait de la rareté, de la qualité ou de l'accessibilité à l'information nécessaire, dont la production, la plupart du temps, incombe à des institutions en dehors du secteur de l'éducation et de la formation.

Néanmoins, l'appréciation de l'efficacité externe permet, au même titre que les autres mesures disponibles comme la qualité des apprentissages et l'efficacité interne, de juger du bon fonctionnement de l'école. Elle est en outre essentielle à la gestion de l'offre de formations post-primaires. Le large spectre de l'efficacité sociale de l'enseignement primaire justifie sa diffusion la plus large possible et la prise en charge de son coût par la collectivité. L'offre de formations post-primaires, son financement collectif, sont évidemment plus dépendants de la qualité de l'insertion des diplômés et de la contribution au développement. C'est pourquoi, la mesure de l'efficacité externe peut conduire à revenir sur les choix fondamentaux qui orientent les systèmes éducatifs dans leur globalité et sur les justifications réelles (ou une meilleure rationalisation) du financement de l'éducation par la collectivité.

Les effets de l'éducation sont de deux ordres, économiques dans un sens étroit, mais également sociaux dans une conception plus large. Concernant l'impact de l'éducation dans sa dimension économique, les relations entre l'éducation de la population et l'accès des sortants aux emplois disponibles, les revenus et leur répartition, ainsi que la croissance économique sont évidemment de première importance. La dimension sociale mêle de nombreux aspects tels la mortalité, l'état sanitaire de la population, la vie civique (on anticipe qu'en étant mieux informés, les individus éduqués participent mieux à la vie collective, la fécondité ou la protection de l'environnement et la maîtrise de la criminalité etc.)

Pour des raisons de disponibilité de données, le présent chapitre se focalisera sur la dimension économique des effets de l'éducation²⁹. L'impact de l'éducation sur la sphère économique s'apprécie principalement à travers le marché du travail. C'est le lieu de confrontation entre l'offre de travail et la demande de travail. L'offre de travail émane des actifs et des sortants du système éducatifs, notamment, qui formulent des demandes d'emplois. La demande de travail provient des différentes entités (privées, publiques, etc.) qui proposent des offres d'emploi. Les effets de l'éducation sur le marché du travail doivent donc être appréciés à la fois du côté de l'offre et du côté de la demande. Pour les sortants du système éducatif, l'éducation devrait pouvoir faciliter leur insertion professionnelle et contribuer à leur valorisation dans l'emploi. Pour les demandeurs de travail, l'éducation est supposée accroître le capital humain des sortants et par ricochet leur productivité sur le marché du travail. Les

²⁹ L'enquête QUIBB 2006 ne présente en effet pas les données de base permettant de mettre en place les analyses relatives à la mesure de l'efficacité sociale du système éducatif. Les données de la dernière enquête Démographie Santé (EDS) de 2010 n'étant pas disponible, ce champs n'a pu être traité.

principales questions qu'on se pose dans cette partie, et auxquelles on apportera des éléments factuels de réponse, sont les suivantes :

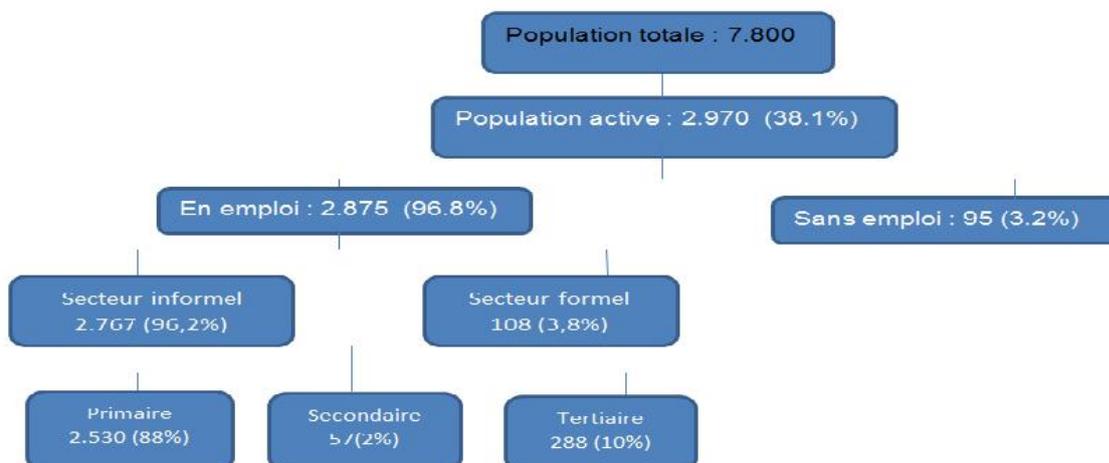
- ✓ Dans quel contexte s'insèrent les sortants du système éducatif ?
- ✓ Quelle est la situation des sortants sur le marché du travail ?
- ✓ Quelle est la contribution de l'éducation dans l'insertion des sortants sur le marché du travail ?
- ✓ Quelle est la contribution de l'éducation dans l'amélioration des conditions de vie des citoyens Burundais ?
- ✓ Quel est l'apport de l'éducation à la croissance économique ?
- ✓ Comment optimiser l'impact de l'éducation ?

I. Education et insertion professionnelle des sortants du système éducatif

I.1. Contexte global de l'emploi

En l'absence d'enquêtes spécifiques et récentes sur l'emploi, l'enquête de ménage QUIBB de 2006 nous informe pour chaque individu, d'une part sur son niveau éducatif et renseigne, d'autre part, un ensemble de variables décrivant la participation au marché du travail. Elle servira de base aux analyses qui suivent. Le graphique ci-dessous donne une vue générale du marché du travail.

Schéma V.1: Description du marché du travail au Burundi, en milliers, 2006



Source : QUIBB 2006 et calcul des auteurs.

La population estimée à 7,8 millions d'habitants en 2006, est composée de 2,97 millions d'actifs, soit près de 39% de la population totale. Selon la définition du BIT³⁰, le taux de chômage dans la population de 15 ans et plus est estimé à 3,2%. Il faut noter que ce taux s'est détérioré par rapport à 2002, année à laquelle il était estimé autour de 2,3%³¹. Comme le montre le Tableau V.1 ci-dessous, l'acuité du chômage est relativement plus marquée chez les jeunes. Il passe 1,7% chez les 50-64 ans, à 3,6% chez les 15-34 ans. Il est même estimé 4% chez les 15-24 ans.

³⁰ Le BIT considère qu'un individu est au chômage s'il ne travaille pas, s'il a cherché activement du travail durant la période de référence et s'il était disponible pour travailler.

³¹ (RESEN BURUNDI, 2006) estimé à partir du QUIBB 2002.

Tableau V.1: Situation de la population active sur le marché du travail selon la génération, 2006

	15-34 ans	35-49 ans	50-64 ans
En emploi	96,4%	96,8%	98,3%
Au chômage(BIT)	3,6%	3,2%	1,7%
Ensemble	100%	100%	100%

Source : QUIBB 2006 et calcul des auteurs.

L'insertion des jeunes dans la vie active apparaît cependant assez satisfaisante au Burundi comparativement à d'autres pays : le BIT estimait en effet à 11,3% le taux de chômage moyen des 15 à 24 ans dans le monde en 2010. Toutefois, ces statistiques sur l'emploi doivent être prises avec beaucoup de précautions. En effet, la meilleure façon de rendre compte des problèmes d'emploi dans les pays en développement consiste à majorer la population des chômeurs (au sens strict du BIT) d'une certaine proportion d'individus effectivement occupés mais qui travaillent involontairement à temps partiel ou qui sont sous-rémunérés par rapport à la profession exercée ou encore qui ne cherchent plus d'emploi parce que découragés. Dans cette perspective, on trouve par exemple que 63% des actifs occupés exercent un emploi pour un membre de leur ménage ou ont un emploi non rémunéré³².

L'économie est dominée par les activités informelles et, plus particulièrement, l'activité traditionnelle agricole (cf. tableau ci-dessous). Près de 96 % des actifs occupés travaillent dans le secteur informel avec 65% d'entre eux qui exercent uniquement sur la base d'un engagement verbal de l'employeur. Plus de 88% travaillent dans l'agriculture et la pêche, tandis que 10% sont dans les services. Si l'on considère de façon large (sans rentrer dans des considérations de productivité du travail, etc.) que le secteur public, le para public, les salariés des organismes internationaux ainsi que les travailleurs possédants un contrat écrit représentent le secteur moderne, on trouve que ce dernier ne dépasse pas 4 % de l'ensemble de l'économie du pays au niveau des effectifs employés. Le tableau ci-dessous ressort avec plus de détails la situation des actifs sur le marché du travail en croisant ces statistiques avec sexe des actifs occupés.

Tableau V.2: Population active occupée sur le marché du travail (de plus de 15ans), 2006

		Homme	Femme	Burundi
Actifs	Secteur d'activité			
	Primaire ³³	79,3%	95,7%	88%
	Industrie	3,8%	0,3%	2%
	Service	16,8%	4,0%	10%
Actifs	Secteur institutionnel			
	Secteur formel	13,1%	6,3%	3,8%
	Secteur informel	86,1%	93,7%	96,2%

Source : QUIBB 2006 et calcul des auteurs.

La part du secteur moderne est donc faible et l'on estime que même avec l'hypothèse d'une forte croissance dans les prochaines années, elle restera encore très minoritaire par rapport à l'ensemble. L'analyse du type d'emploi des actifs occupés selon le niveau d'enseignement

³² La prise en compte de cette statistique ferait passer le taux de chômage de 3% à près de 65%.

³³ Essentiellement l'agriculture et la pêche.

atteint et la génération (Tableau V.2) permet d'avoir un meilleur éclairage sur le contexte dans lequel s'insèrent les sortants du système éducatif.

Tableau V.3: Situation professionnelle selon le niveau d'enseignement et la génération (de plus de 15ans), 2006

Niveau d'enseignement	Primaire			Secondaire 1			Secondaire 2			Supérieur		
	15-34 ans	35-49 ans	50-64 ans	15-34 ans	35-49 ans	50-64 ans	15-34 ans	35-49 ans	50-64 ans	15-34 ans	35-49 ans	50-64 ans
Secteur moderne												
Public	2,60%	6,30%	8,90%	17,40%	49,50%	20,50%	55,30%	61,80%	60,00%	55,90%	40,20%	46,60%
Privé	3,70%	11,40%	11,30%	14,40%	24,30%	20,20%	27,00%	25,50%	22,30%	32,70%	43,90%	20,60%
Secteur informel												
Agricole	62,30%	46,80%	44,80%	19,20%	6,30%	15,20%	5,30%	2,00%	6,70%	0,00%	3,30%	6,90%
Non agricole	31,40%	35,50%	35,00%	49,00%	19,90%	44,00%	12,40%	10,70%	11,00%	11,40%	12,60%	25,90%
Ensemble	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : QUIBB 2006 et calcul des auteurs.

Quelques remarques méritent d'être faites par rapport aux statistiques mises en exergue dans ce tableau :

La situation des diplômés du supérieur dans l'emploi semble en voie d'amélioration aujourd'hui. En effet, si 46.6% des 50-64 exercent dans le secteur public, ce taux passe à 56% chez les jeunes de 15-34 ans. Quasiment aucun des jeunes sortants (15-34 ans) de l'enseignement supérieur n'exerce dans le secteur informel agricole alors que près de 7% des 50-64 ans y sont. La tendance est aussi identique pour l'informel non-agricole.

On constate que les jeunes diplômés du secondaire 2 travaillent en majorité dans le secteur moderne (83%). Ils sont de plus en plus dans le secteur privé moderne. En effet, si 22,3% des 50-64 ans sont dans le privé moderne, ce taux passe à 25,5% chez les 35-49 ans et atteint 27% chez les 15-34 ans.

Quelle que soit la génération considérée, les actifs occupés de niveau primaire sont en majorité dans le secteur informel. La situation est de plus en plus défavorable pour les jeunes de niveau primaire (les sortants actuels). En effet si près de 79% des 50-64 de niveau primaire exercent dans le secteur informel, ce taux passe à 83% chez les 35-49 ans pour atteindre 94% chez les 15-34 ans.

Il est aussi important de relever que les actifs de niveau primaire exercent de plus en plus dans le secteur agricole. En effet, il ressort que 62% des (15-34 ans) exercent dans le secteur agricole, ce taux étant égal à 46% chez les 35-49ans et 45% chez les 50-64 ans.

Les analyses qui précèdent laissent entrevoir un contexte non favorable à l'insertion des jeunes sortants du système éducatif sur le marché du travail. Les prochaines sections donnent plus d'éclairage sur ce sujet³⁴.

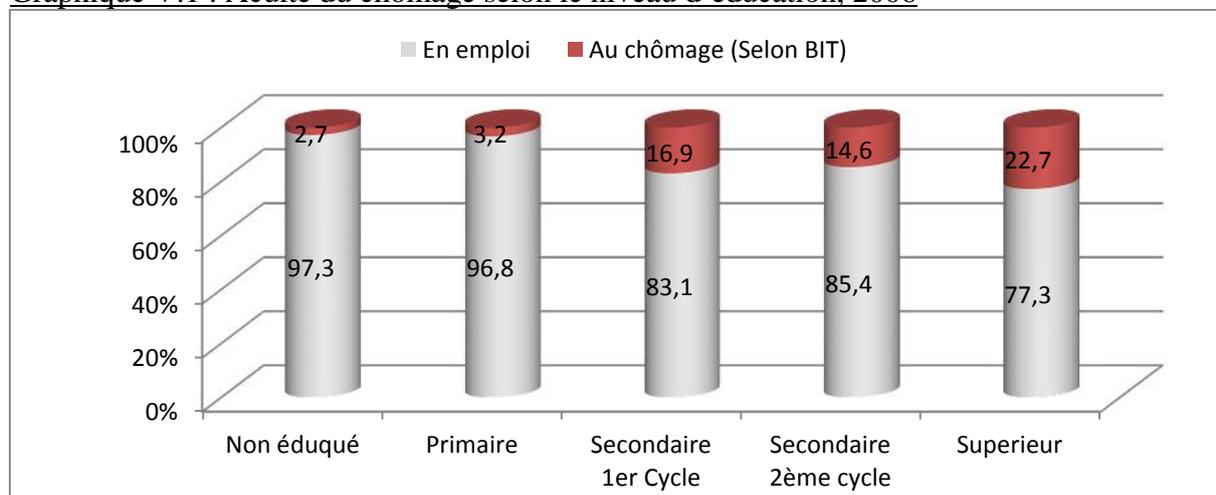
³⁴ Pour appréhender au mieux l'apport du système éducatif actuel sur le marché du travail (« effet pure »), les analyses porteront essentiellement sur les individus récemment sortis du système éducatif (moins de dix ans). Ceux qui affirment être allés à l'école et n'ont pas achevé la première année du primaire sont considérés comme non éduqués.

I.2. Insertion professionnelle des sortants du système éducatif

On s'intéresse essentiellement à la situation sur le marché du travail des individus récemment sortis du système éducatif (moins de dix ans). Le niveau d'éducation s'apprécie à partir de la dernière classe achevée³⁵.

Le taux de chômage (au sens du BIT) chez les actifs récemment entrés sur le marché du travail et qui affirment être allés à l'école est estimé à 4,4%. Tous les niveaux d'éducation sont concernés par le chômage. En effet, sur l'ensemble des individus au chômage, 52,8% ont un niveau primaire tandis qu'uniquement 5,8% ont un niveau supérieur. Cela ne veut nécessairement pas dire que les sortants du supérieur sont les moins touchés par le chômage ou encore que les sortants du primaire sont les plus touchés. L'analyse de l'acuité au sein de chaque niveau d'éducation permet d'avoir des éléments de réponses à cette préoccupation (cf. graphique ci-dessous).

Graphique V.1 : Acuité du chômage selon le niveau d'éducation, 2006



Source : QUIBB 2006 et calcul des auteurs.

Les actifs les moins touchés par le chômage sont donc les non éduqués suivis des sortants de niveau primaire. Ceux qui sont les plus touchés sont les individus de niveau supérieur suivi des sortants du premier cycle du secondaire.

Au sens strict du terme (BIT), les sortants en âge de travailler, qui n'ont pas de travail et qui n'en cherchent pas activement sont considérés comme des inactifs. Plusieurs études menées dans les pays en développement montrent cependant que la situation d'inactivité chez les jeunes sortants résulte le plus souvent du découragement, suite à une longue période de recherche d'emploi infructueuse. Ces individus sont couramment appelés « les chômeurs découragés »³⁶. Aussi, un taux d'inactivité non négligeable chez les sortants du système

On identifie les sortants du système éducatif comme étant ceux dont l'âge, auquel on retranche le nombre d'années d'étude validées et l'âge théorique d'entrée à l'école, est inférieur à 10. Cette mesure souffre de certaines lacunes (non prise en compte du nombre d'années réellement passées dans le système éducatif, âge réel d'entrée à l'école...), mais qui n'ont pu être corrigées en l'absence d'informations complémentaires au sein du QUIBB.

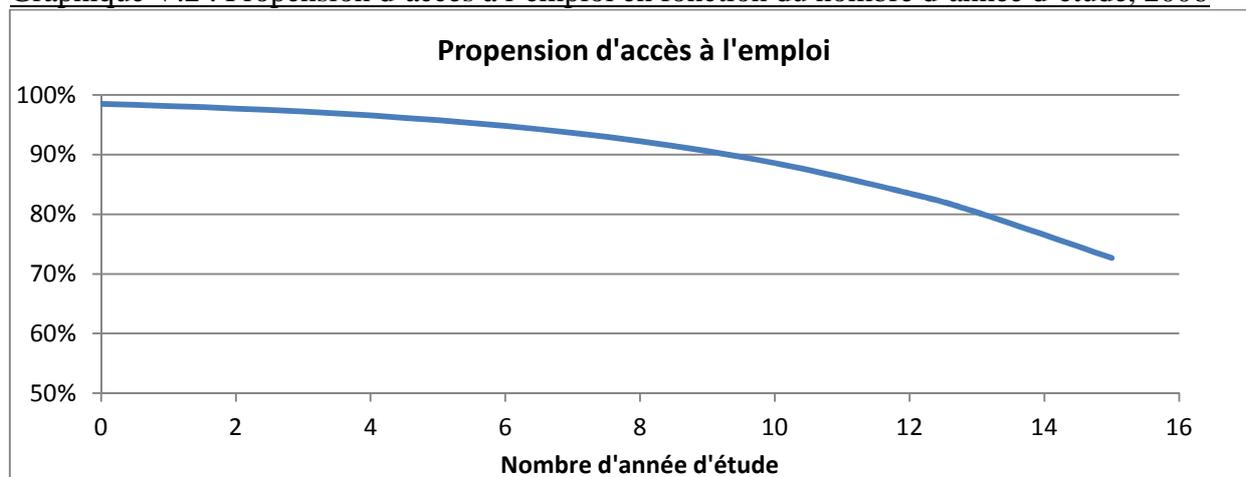
³⁵ Ceux qui affirment être allés à l'école et n'ont pas achevé la première année du primaire sont considérés comme non éduqués.

³⁶ Dans certaines enquêtes, il existe des questions permettant de filtrer les chômeurs découragés des inactifs réels, ce n'était pas le cas avec le (QUIBB, 2006).

éducatif est un indicateur de premier plan pour apprécier la difficulté d’insertion des sortants sur le marché du travail. Globalement, comme relevé ci-haut, on pourrait dire que 15% des sortants du système éducatif au Burundi sont des chômeurs découragés. Les sortants du premier cycle du secondaire (25,6% d’entre eux), suivi des sortants du deuxième cycle du secondaire (21,1% d’entre eux) sont les plus concernés. Cela traduit implicitement que la durée au chômage semble plus longue lorsque l’on sort du système éducatif avec un niveau de premier cycle du secondaire.

En décidant de contrôler l’âge, le sexe et le milieu de résidence des actifs à partir d’un modèle économétrique, ceci afin d’apprécier les chances d’accès à l’emploi liées uniquement au niveau d’éducation, on obtient les résultats présentés dans le graphique ci-dessous.

Graphique V.2 : Propension d’accès à l’emploi en fonction du nombre d’année d’étude, 2006



Source : QUIBB 2006 et calcul des auteurs.

Ce graphique montre que les chances d’accès à l’emploi décroissent avec l’augmentation du niveau d’enseignement. Elles passent de 99% chez les individus qui ne sont pas allés à l’école à 73% chez ceux qui parviennent à l’enseignement supérieur (toutes choses égales par ailleurs). On semble déceler ainsi un effet négatif de l’éducation dans l’accès à l’emploi, avec le secondaire deuxième cycle comme niveau impactant le plus (cf. Tableau V.4 ci-dessous).

Cette assertion relative à des effets apparemment négatifs de l’éducation dans l’insertion sera atténuée dans les sections suivantes lors de l’appréciation de la qualité des emplois occupés par les sortants du système éducatif. En effet, les actifs de niveau scolaire supérieur ont un taux d’activité nettement supérieur à celui des autres. La sous-activité de découragement (ainsi que le travail informel, non déclaré) concerne beaucoup plus les personnes de niveau scolaire primaire ou secondaire. Il serait donc très exagéré de penser que l’absence d’éducation constituerait un passeport pour le marché du travail, uniquement parce que le taux de chômage de cette catégorie est bas.

Tableau V.4: Effet de chaque niveau d’éducation dans l’accès à l’emploi*, 2006.

Niveau	Primaire	Secondaire 1	Secondaire 2	Supérieur	
Probabilité d'avoir un emploi**	95%	89%	80%	73%	
Contribution (impact)***	15%	23%	35%	27%	100%

Source: QUIBB 2006 et calcul des auteurs.

*On rappelle comme illustré dans le précédent graphique que la probabilité d’accès à l’emploi des non éduqués est estimée à 99% ;

**Probabilité obtenue de la simulation présentée ci-dessus. « Primaire » correspond à 6 années d'études, Secondaire 1 à 10 années, Secondaire 2 à 13 années et supérieur à 15 années.

*** L'impact se mesure comme suit : le passage du primaire au secondaire 1 fait passer la probabilité de 95% à 89%, donc on a une différence de 6%, donc cette différence représente l'effet d'être passé du niveau primaire au niveau secondaire 1. Par le même raisonnement, le fait de passer de secondaire 1 à Secondaire 2 a un impact de 9% sur la probabilité d'accès à l'emploi ; passer de Secondaire 2 au supérieur crée une différence de probabilité de 7%. Passer de non éduqué à un niveau primaire crée aussi une différence de probabilité de 4% (99%-95%). Lorsqu'on fait la sommation de l'ensemble des impacts sur la chance d'accès on obtient que le total des effets de l'éducation sur l'accès à l'emploi est 4%+6%+9%+7%, soit 26%. Le fait par exemple de passer du primaire au secondaire 1 ayant créé un effet de 6% sur la probabilité d'accès à l'emploi, ces 6% représentent 23% = 6%/26% de l'ensemble des effets de l'éducation dans l'accès à l'emploi.

Pour ce qui concerne les activités exercées par les sortants du système éducatif, le secteur agricole est le principal pourvoyeur d'emplois.

Tableau V.5 : Secteur d'activité des actifs occupés récemment sortis du système éducatif, 2006.

		Non éduqué	Primaire	Secondaire 1	Secondaire 2	Supérieur	Ensemble
Actifs	Branche d'activité						
	Primaire ³⁷	93,8%	89,0%	72,3%	34,0%	31,30%	86,2%
	Industrie	1,2%	1,9%	1,5%	2,1%	0%	1,7%
	Service	5,0%	9,2%	26,2%	63,9%	68,70%	12,1%
		100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : QUIBB 2006 et calcul des auteurs.

Plus de 85% des emplois occupés par les sortants du système éducatif sont dans l'agriculture. Le secteur des services fournit quant à lui près de 12% du stock d'emplois disponibles. Plus ils sont éduqués, moins ils exercent dans le secteur agricole. En effet, si 89% des sortants de niveau primaire trouvent un emploi dans le secteur agricole, uniquement 31% des sortants de niveau supérieur y exercent. Cette tendance s'inverse pour ce qui concerne le secteur des services où uniquement 9% des sortants de niveau primaire y exerce alors que plus de 69% des sortants de niveau supérieur y ont leur emploi. Relevons que ces activités de services portent principalement sur le secteur de l'éducation (17%), le commerce (10%) et la maçonnerie (7%).

II. Valorisation de l'éducation pour les sortants du système éducatif en matière d'emploi

II.1. Qualité des emplois des sortants

L'insertion des sortants sur le marché du travail ne se limite pas uniquement à l'accès à l'emploi, il faut aussi apprécier la qualité de l'emploi occupé. La précarité et l'informalité de

³⁷ Constitué à 97% des activités agricoles.

l'emploi font partie des préoccupations majeures des actifs occupés dans les pays en développement.

Plus le niveau d'éducation est élevé, moins les sortants sont exposés au risque d'exercer dans le secteur informel. La quasi-totalité des personnes non éduquées (99%) exercent dans le secteur informel. Ce taux passe à 84% chez les sortants de niveau premier cycle du secondaire et baisse à 13% chez les sortants du supérieur. L'éducation semble donc protéger contre les emplois informels.

Tableau V.6 : Distribution des sortants suivant le niveau d'éducation et le secteur institutionnel dans l'emploi, 2006.

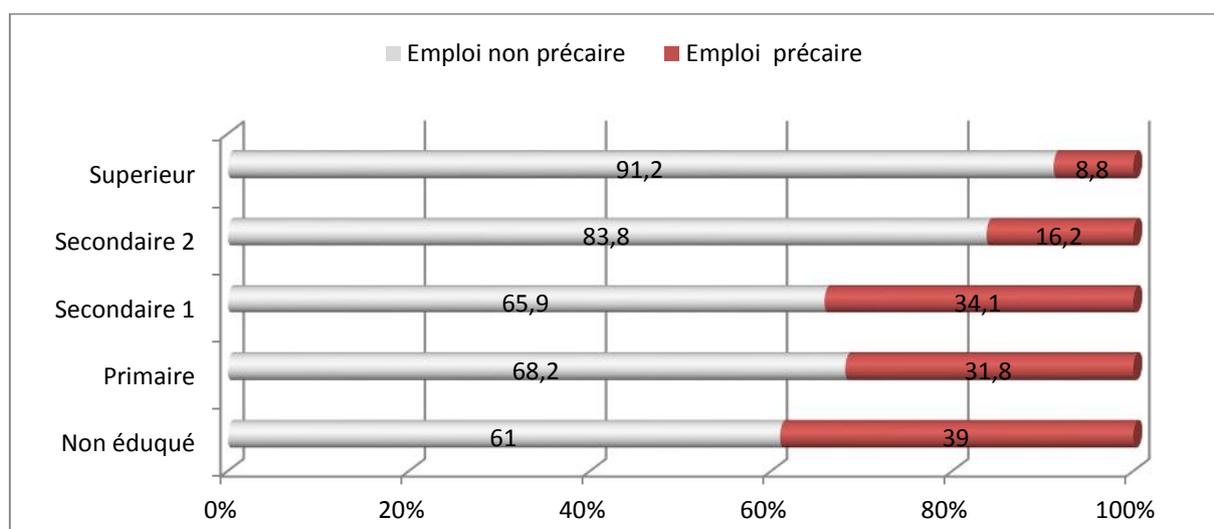
		Non éduqué	Primair e	Secondaire 1	Secondaire 2	Supérieur	Ensemble
Actifs	Secteur institutionnel						
	Secteur formel	0,7%	3,30%	15,9%	76,4%	87,2%	11,1%
	Secteur informel	99,3%	96,7%	84,1%	23,6%	12,8%	89,9%
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : QUIBB 2006 et calcul des auteurs.

Le terme travail précaire désigne ici un travail de courte durée comportant peu ou pas d'avantages sociaux. Les actifs occupant les emplois précaires sont peu susceptibles d'avoir voix au chapitre pour décider de leurs conditions de travail. Dans les enquêtes ménages, les travailleurs pour leur propre compte (TCP) et les travailleurs familiaux non rémunérés sont considérés comme des actifs occupant des emplois précaires³⁸. En effet, du fait que les TCP et les travailleurs familiaux non rémunérés ont généralement moins accès aux avantages sociaux ou aux programmes de protection sociale et qu'ils sont plus exposés aux cycles économiques, ces deux statuts sont considérés comme « vulnérables ». En intégrant à ces deux catégories les actifs exerçant sans engagement verbal de l'employeur, il ressort que 31,4% des sortants du système éducatif occupent un emploi précaire.

³⁸ La prise en compte des travailleurs à leur propre compte, si elle est conforme à la définition du BIT, peut parfois paraître arbitraire, en raison de la forte hétérogénéité de cette catégorie. Néanmoins, ils ne représentent que 9.4% des travailleurs précaires tels qu'identifiés. De plus, seul le quart de cette population semble en réalité relativement favorisé (appartenance au 4^{ème} quintile de richesse).

Graphique V.3: Précarité de l'emploi suivant le niveau d'éducation des sortants, 2006.



Source : QUIBB 2006 et calcul des auteurs.

Le taux de précarité passe de 39% chez les non éduqués à 8,8% seulement chez les sortants du niveau supérieur. L'éducation semble donc protéger aussi contre les emplois précaires.

De façon plus détaillé (Tableau V.7 ci-dessous), sur l'ensemble des effets de l'éducation dans la protection contre les emplois précaires, le niveau primaire est celui qui contribue le plus (35%) tandis que le niveau supérieur est celui qui contribue le moins (12%). Aussi, achever le premier cycle du secondaire permet de bénéficier de plus de la moitié de l'ensemble des effets (62%) et poursuivre ensuite au second cycle du secondaire contribue à s'approprier 23% de plus, soit 85% de l'ensemble des bénéfices de l'éducation.

Il faut relever que les emplois précaires sont devenus dans la plupart des pays un passage quasi-obligé pour les jeunes. Ces types d'emplois flexibles participent au processus de formation en offrant la possibilité aux jeunes d'acquérir une première expérience professionnelle, expérience qui sera capitalisée par la suite dans leur trajectoire sur le marché de travail.

Tableau V.7: Impact de chaque niveau d'éducation dans la protection contre les emplois précaires, 2006

Niveau d'éducation	Primaire	Secondaire 1	Secondaire 2	Supérieur	
Probabilité d'avoir un emploi précaire	29%	22%	16%	12%	
Contribution (impact)	35%	27%	23%	15%	100%

Source : QUIBB 2006 et calcul des auteurs.

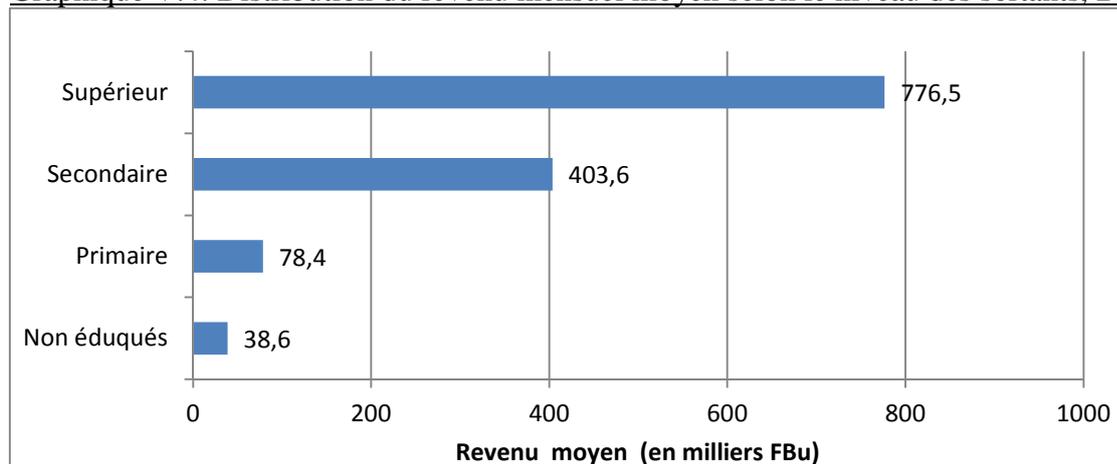
II.2. Rémunération des sortants du système éducatif sur le marché du travail

La question des revenus constitue un tabou qui se manifeste par le fait que les individus sont souvent réticents à répondre de façon sincère à des questions relatives à leur situation financière. Il n'est en outre pas facile d'obtenir des informations fiables dans ce domaine dans les pays en développement du fait de la prédominance des activités informelles qui, par

définition, ne tiennent aucune comptabilité écrite. Ces contraintes informationnelles ont été rencontrées dans le cadre des données de notre analyse (QUIBB, 2006), où la majorité (70%) des individus n'ont pas donné une estimation de leur revenu.

L'analyse de la distribution des revenus selon le niveau d'éducation montre une forte disparité dans la rémunération des sortants sur le marché du travail. Les sortants de niveau primaire ont un revenu moyen de 38 599 FBU, sensiblement le salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG) qui est estimé à 160 FBU l'heure, soit environ 38 400 FBU le mois. Le gap se creuse considérablement au fur et à mesure que le niveau d'éducation des sortants augmente.

Graphique V.4: Distribution du revenu mensuel moyen selon le niveau des sortants, 2006.



Source : QUIBB 2006 et calcul des auteurs.

La rémunération mensuelle passe à 400 000 FBU chez les sortants du secondaire et atteint plus de 750 000 FBU chez les sortants du supérieur. Le revenu semble donc augmenter avec le niveau d'éducation. On ne peut cependant pas tirer une conclusion directe sur le lien entre les deux variables. Il est pour cela nécessaire d'avoir recours à un modèle de régression du revenu sur le nombre d'années d'études³⁹. On remarque sans surprise que le nombre d'années d'études explique de façon significative le niveau de revenu (au seuil de 1%); et que le revenu augmente avec le nombre d'années d'études, bien qu'il s'estompe après un moment. Il faut relever que l'intensité du lien entre le niveau d'éducation et le niveau de revenu est assez forte. En effet, le coefficient de détermination (R²) caractérisant cette régression est de 0,29, ce qui signifie que le niveau d'éducation explique 29% de la variabilité du revenu de ces jeunes actifs occupés⁴⁰. Si l'on admet le principe selon lequel sur le marché du travail (à l'équilibre), les salaires mesurent la productivité marginale des sortants et sont ainsi le reflet du supplément de productivité obtenu à travers l'investissement éducatif, alors cela signifie que pour les employeurs, le système éducatif accroît significativement la productivité des apprenants.

De façon plus détaillé (cf. tableau ci-dessous), sur l'ensemble des effets de l'éducation sur la rémunération, le niveau primaire est celui qui contribue le moins (1%) tandis que le niveau supérieur est celui qui contribue le plus (71%). Autrement dit, arrêter par exemple les études

³⁹ Non prise en compte dans cette analyse des individus appartenant au 1^{er} et dernier quintile de revenus.

⁴⁰ Le revenu dépend aussi des facteurs comme l'âge, du sexe, le nombre d'année d'expérience et bien d'autres facteurs personnels. Dans les pays de l' (OCDE, 2000), le revenu et l'expérience professionnelle contribue à 30% à la formation du revenu ; au Cameroun (2004), le niveau d'éducation explique à lui seul 8% de la variabilité du revenu. Des études empiriques montrent qu'en moyenne, 10% du niveau de revenu est expliqué par des facteurs inobservables.

au cycle secondaire ne permet de bénéficier que de 29% de l'ensemble des bénéfices (contribution) de l'éducation dans la définition de la rémunération sur le marché du travail.

Tableau V.8: Impact de chaque niveau d'éducation dans la définition du niveau de rémunération, 2006

Niveau	Primaire	Secondaire	Supérieur	
Revenu moyen net (Fbu)	51 150	236 220	712 480	
Contribution (impact)	1%	28%	71%	100%

Source : QUIBB 2006 et calcul des auteurs.

Il est important de relever que les analyses montrent qu'une année d'étude supplémentaire contribue à escompter une augmentation moyenne de 16% du niveau de revenu. Cependant, l'éducation est plus valorisée dans le secteur formel où on a un taux de rendement de 16,3% que dans le secteur informel où celui-ci n'est estimé qu'à 7%.

II.3. Rentabilité économique de l'éducation

L'éducation étant perçue comme un investissement, il est important de confronter ses bénéfices aux coûts de formation, tant pour les individus que pour l'ensemble de la société. Cette mise en regard des coûts et des bénéfices permet d'estimer des indicateurs de rentabilité de l'éducation au niveaux individuel (taux de rendement privé) et collectif (taux de rendement social). Le taux de rendement privé peut être considéré comme une mesure de l'attractivité des différents niveaux d'éducation pour les individus. Dans la mesure où le taux de rendement social tient compte des coûts publics, il doit s'interpréter comme un indicateur de la rentabilité des investissements publics. Les résultats suivants ont été obtenus en appliquant la méthode agrégée d'estimation des taux de rendement (cf. annexe 5.1 pour la procédure d'estimation).

Tableau V.9: Taux de rendement privé et taux de rendement social de l'éducation au Burundi, 2006.

	Taux de rendement		
	Primaire	Secondaire	Supérieur
Privé	3,5%	7,5%	22,7%
Social	3,2%	5,4%	6,3%

Source : Calcul des auteurs à partir du QUIBB 2006 et des données sur les dépenses d'éducation (chapitre 3).

Le taux de rendement privé est de 3,5% au primaire, il passe ensuite à 7,5% au secondaire pour atteindre 22,7% au supérieur. La quasi-gratuité de l'enseignement supérieur, le revenu élevé que les sortants de ce niveau ont sur le marché doit être à l'origine de ce rendement très élevé. Il est donc avantageux du point de vue individuel de poursuivre jusqu'au supérieur. Les taux de rendement sociaux sont eux plus bas dans la mesure où ils considèrent les mêmes bénéfices que pour les taux de rendement privés (les revenus du travail des individus), mais prennent en compte à la fois les coûts publics et privés des différentes formations. Ils montrent qu'en termes d'investissement public, avec les conditions actuellement en vigueur, le taux de rendement social va croissant avec le cycle d'éducation. Il passe de 3,2% au primaire à 6,3% au supérieur. Il faut relever que l'analyse ne prend en compte que des

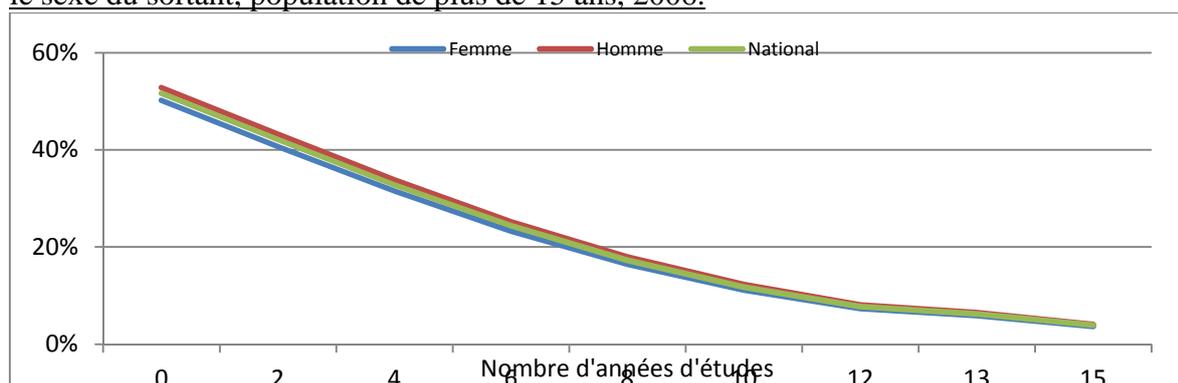
bénéfices et des coûts monétaires⁴¹ ; or, les modèles de croissance ont montré l'existence d'externalités assez substantielles des formations reçues au cycle primaire sur la société. Dans la littérature, certains auteurs font des comparaisons entre la rentabilité d'un investissement dans l'éducation et les investissements dans d'autres domaines (santé, environnement,...). Ils parviennent à la conclusion que la rentabilité d'un investissement dans l'éducation est significative si celui-ci est supérieur à 10 %. En considérant cette valeur de référence, on peut conclure que la rentabilité privée de l'éducation n'est manifeste que si l'on parvient au supérieur.

III. Contribution de l'éducation à l'amélioration des conditions de vie

L'enquête (QUIBB 2006) a permis la collecte d'un ensemble d'informations sur les conditions de vie des ménages notamment le type de logement, les dépenses d'habillement, de logement, de loisirs, de téléphone et de transports. A partir d'une analyse factorielle fondée sur ces informations, il a été construit un indicateur synthétique de niveau de vie qui permet d'avoir une vue globale des conditions de vie des ménages. A partir des cinq quintiles de l'indicateur, l'échantillon a été subdivisé en cinq groupes, représentant une fraction plus ou moins importante de la population. Les deux premiers quintiles (40%) caractérisent les ménages ayant les conditions de vie les plus difficiles (« la classe pauvre »)⁴².

Il a été analysé le risque (la probabilité) d'être dans la « classe pauvre » en fonction du nombre d'années d'études des actifs, de l'âge et du sexe. Il est intéressant de noter que les chances de se retrouver dans la « classe pauvre » sont clairement liées au niveau d'éducation. Le coefficient de la variable relative au nombre d'année d'étude est statistiquement significatifs au seuil de 1%. Un résultat important porte sur le fait qu'il n'y a pas de discrimination par rapport au sexe, les hommes ou les femmes ont relativement les mêmes chances de capitaliser l'éducation dans l'amélioration de leurs conditions de vie (cf. graphique ci-dessous).

Graphique V.5 : Probabilité d'être dans les 40 % les plus pauvres, selon la durée des études et le sexe du sortant, population de plus de 15 ans, 2006.



Source: QUIBB 2006 et calcul des auteurs.

⁴¹ D'autres techniques telles que l'analyse coût-efficacité peuvent mieux se prêter à l'analyse de bénéfices non monétaires. Cette analyse consiste à (i) évaluer les coûts de différentes options de politique, par exemple, les dépenses salariales et les dépenses en manuels, (ii) évaluer les résultats produits par chacune des options ou leur efficacité respective, par exemple les notes obtenues par les élèves à des tests de connaissance ; et, enfin (iii) combiner ces évaluations de coûts et de l'efficacité.

⁴² La variable utilisée pour apprécier le lien entre les conditions de vie et l'éducation est une variable qualitative qui prend la valeur 1 si le ménage est dans la « classe pauvre » et 0 si non.

Le risque de pauvreté des adultes diminue de façon remarquable avec la durée des études pendant leur jeune âge. Par exemple, le risque de pauvreté d'un individu ayant effectué un cycle primaire complet est de 24%, soit deux fois moins que celui d'une personne n'ayant jamais été scolarisée (52%). Cette différence est très significative et augmente, mais de façon moins forte, avec le premier cycle du secondaire général.

Sur l'ensemble de la contribution de l'éducation à l'amélioration des conditions de vies (cf. Tableau V.10), le niveau primaire est celui qui contribue le plus (51%) tandis que le niveau supérieur est celui qui contribue le moins (8%). Arrêter les études par exemple au premier cycle du secondaire permet déjà de bénéficier de plus de 75% des contributions globales de l'éducation dans l'amélioration des conditions de vie.

Tableau V.10: Impact de chaque niveau d'éducation dans l'amélioration globale des conditions de vie des sortants, 2006.

Niveau	Primaire	Secondaire 1	Secondaire 2	Supérieur	
Probabilité d'être pauvre	24%	12%	6%	4%	
Contribution (impact)	51%	25%	13%	8%	100%

Source: QUIBB 2006 et calcul des auteurs.

IV. Structuration du capital humain et contribution à la croissance économique

Jusqu'ici les analyses opérées se sont focalisées sur les impacts directs de l'éducation sur le marché du travail. La théorie récente de la croissance endogène montre qu'un capital humain de « qualité » peut contribuer à une croissance macroéconomique soutenue⁴³. Trois arguments ont été testés à cet effet. La première approche donne à l'éducation une place identique au capital physique dans la production. En conséquence, le taux de croissance de l'économie est affecté par le taux de croissance du niveau scolaire. La seconde approche stipule que les stocks de connaissances accumulées permettent d'augmenter l'efficacité avec laquelle il est possible de produire des richesses à partir de capital physique et du travail; ce qui renforce les possibilités de croissance de l'économie. La dernière approche considère que l'éducation, en plus de permettre aux actifs occupés d'accroître leurs capacités d'innovations technologiques, accroît aussi leurs capacités d'adaptation. L'éducation élève alors le taux de croissance de l'économie, à travers l'accélération de l'assimilation du progrès technique par le pays.

La littérature récente⁴⁴ montre que l'on peut subdiviser les économies en distinguant les économies d'innovations des économies d'imitations. Pour connaître une croissance économique soutenue, les premières doivent contribuer à l'innovation technologique et disposer pour cela d'une masse importante de main-d'œuvre très qualifiée. Ce qui oblige un investissement important et permanent dans l'enseignement supérieur. Les pays développés font partie de ce groupe d'économies. Les secondes doivent investir prioritairement dans les niveaux scolaires favorisant les imitations et la mise en œuvre des nouvelles techniques, soit l'enseignement primaire et secondaire. Ce second groupe est constitué des pays à revenu faible et intermédiaire⁴⁵. Le Burundi (pays à faible revenu) a donc intérêt à avoir la majorité

⁴³ Un exemple classique est celui de Romer (1990) qui montre que le niveau de capital humain détermine le taux de croissance du progrès technique, lequel entre à son tour en niveau comme paramètre de la fonction de production.

⁴⁴ Voir le rapport 2004 du Conseil d'analyse économique (CAE) réalisé par Aghion et Cohen (2004).

⁴⁵ La Banque Mondiale à travers une étude menée en 1993 a montré que l'éducation primaire était le facteur qui avait le plus contribué à la croissance des économies des pays d'Asie de l'Est.

de ces actifs occupés ayant des niveaux d'éducation de primaire ou de secondaire. Quelle en est la situation ?

Le tableau suivant ressort le nombre d'années d'études moyen des actifs occupés (insérés depuis moins de dix ans) au Burundi.

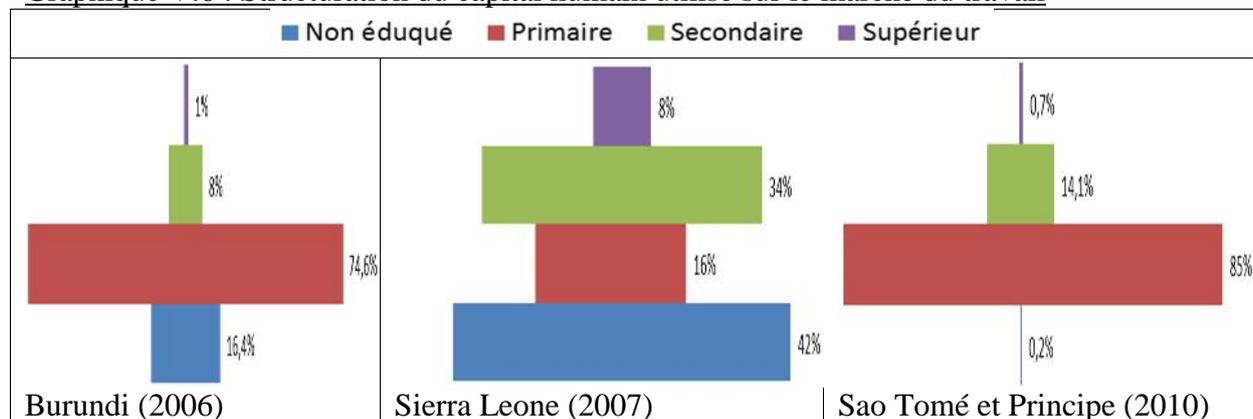
Tableau V.11 : Nombre d'années d'études moyen des actifs occupés sur le marché du travail

Burundi (2006)	Sierra Leone (2007)	Sao-Tomé et Príncipe ⁴⁶ (2010)
4.1	4.9	7.1

Source : Calcul des auteurs à base des données des enquêtes (IOF, 2010) pour Sao Tomé et Príncipe, (QUIBB, 2006) pour le Burundi et (CWIQ, 2007) pour la Sierra Leone.

Les actifs occupés au Burundi semblent pour la majorité ne pas avoir un niveau d'éducation supérieur à celui du primaire (6 années d'études). Le graphique ci-dessous donne plus de précision sur la structuration par cycle d'enseignement du capital humain utilisé sur le marché du travail.

Graphique V.6 : Structuration du capital humain utilisé sur le marché du travail



Source : Calcul des auteurs à base des données des enquêtes (IOF, 2010) pour Sao Tomé et Príncipe, (QUIBB, 2006) pour le Burundi et (CWIQ, 2007) pour la Sierra Leone.

Au Burundi, près de 16.4% des actifs ayant un emploi ne sont pas éduqués, il est incontestable que la situation y est meilleure par rapport à beaucoup d'autres pays africains, notamment en Sierra Leone où l'on a 42% des actifs occupés qui ne sont jamais allés à l'école. Aussi, d'après les analyses théoriques précédentes, le système éducatif ne pourra accompagner efficacement le gouvernement dans l'atteinte de ses objectifs de croissance économique, que si des mesures sont prises pour réguler le flux des sortants du système éducatif, de sorte à avoir à moyen terme une pyramide effilée à la fois à la base (non éduquées) et au sommet (enseignement supérieur). Ceci pourra s'obtenir à moyen terme si des stratégies sont mises en œuvres pour assurer une généralisation de l'accès à l'éducation, une rétention de 100% au sein du cycle primaire et à terme du cycle de base, ainsi qu'une meilleure professionnalisation du cycle secondaire.

⁴⁶ Le Burundi est actuellement un pays à faible revenu et souhaite passer à moyen terme dans la classe des pays à revenu intermédiaire comme Sao Tomé et Príncipe qui longtemps classé parmi les pays à faible revenu, est passé depuis 2008 dans la catégorie des pays à revenus intermédiaires. La comparaison de la structuration du capital humain sur le marché du travail au Burundi avec celui de Sao Tomé peut donc donner un éclairage sur le gap à combler.

V. Optimiser l'impact de l'éducation sur le marché du travail

Cette section analyse de façon globale l'intensité du lien entre l'éducation et les différentes problématiques qui ont été abordées en rapport avec le marché du travail. Elle permet de juger de la dynamique et du degré d'impact de l'éducation dans l'insertion professionnelle des sortants sur le marché du travail. Elle consolide ensuite les résultats obtenus avec ceux des sections précédentes et ressort les implications. Les résultats obtenus sont présentés dans le tableau ci-dessous. L'intensité du lien entre l'éducation et les trois problématiques considérées est mesurée à partir d'indicateurs variant entre 0 et 1. Une valeur proche de 1 implique une liaison parfaite et une valeur proche de 0 une absence de liaison. Ces indicateurs ainsi que la méthodologie de leur calcul sont présentés dans l'annexe 5.2.

Tableau V.12: Education et marché du travail au Burundi, 2006

		INTENSITE DU LIEN			
		2002	2006		
Education et accès à l'emploi		0,31	0,25		
Education et qualité de l'emploi⁴⁷		0,71	0,73		
Education et rémunération dans l'emploi⁴⁸		-	0,29		
	Primaire	Secondaire 1	Secondaire 2	Supérieur	Total
Contribution à l'accès à l'emploi	15%	23%	35%	27%	100%
Contribution à la qualité de l'emploi	35%	27%	23%	15%	100%
Contribution à la rémunération	1%	28%		71%	100%

Source: calculs des auteurs à partir des données de (QUIBB, 2002) et (QUIBB, 2006).

Plusieurs conclusions découlent de ces résultats :

- Le lien entre l'éducation et l'accès à l'emploi s'est desserré (détérioré) avec le temps. L'indicateur passe de 0,31 à 0,25. L'objectif principal du système éducatif étant de contribuer à l'accès du plus grand nombre dans l'emploi, il est urgent d'identifier des mesures permettant de renverser cette tendance. Pour ce faire, il importe de considérer l'enseignement de base (38% des effets sur l'accès à l'emploi) et le 2nd cycle secondaire (35% additionnels).
- Le lien entre l'éducation et la qualité de l'emploi s'est resserré avec le temps. Le lien s'est en effet légèrement amélioré car l'indicateur passe de 0,71 à 0,73. Si l'option du système éducatif est celle d'assurer un emploi de qualité aux sortants du système éducatif, alors le niveau prioritaire sur lequel jouer et dont l'impact sera le plus considérable est le niveau primaire.
- Le niveau d'éducation qui impacte le plus sur le niveau de rémunération est le supérieur (71% de l'ensemble des effets). Si l'on admet le principe selon lequel sur le

⁴⁷ Il est préférable d'évaluer la qualité de l'emploi à travers le caractère « vulnérable » de celui-ci, cependant sous la contrainte des données disponibles, la qualité a été considérée par rapport au secteur institutionnel (emploi formel vs emploi informel).

⁴⁸ Les données du (QUIBB, 2002) ne fournissent pas d'informations sur la rémunération des actifs occupés.

marché du travail (à l'équilibre), les salaires mesurent la productivité marginale des sortants et sont ainsi le reflet du supplément de productivité obtenu à travers l'investissement éducatif, alors cela signifie que pour les employeurs, les autres niveaux d'éducation n'accroissent pas suffisamment la productivité des élèves (si l'on contrôle par le niveau de rationnement du marché du travail). Il faudra donc questionner l'offre et le contenu des formations des cycles en dessous du supérieur, principalement l'EFTP, pour s'assurer que les apprenants qui sortent à ces niveaux ont les compétences nécessaires et recherchées sur le marché du travail.

Dans la perspective d'une meilleure contribution de l'éducation sur la sphère économique, il est important que le dispositif institutionnel en charge du lien entre la formation et l'emploi renforce ses activités en rapport avec le marché du travail, notamment avec les mesures suivantes :

- (i) Suivre la situation des sortants sur le marché du travail à travers des enquêtes périodiques de type « enquêtes de suivi-professionnel » ;
- (ii) Capitaliser ces études/enquêtes en vue de mettre en exergue les secteurs porteurs, les qualifications porteuses, les besoins en renforcement de capacités etc. ;
- (iii) S'assurer de la pertinence des offres de formations, des contenus de formations par rapport aux besoins du marché du travail.

A l'issue de ce chapitre, la perspective économique utilisée pour évaluer l'impact de l'éducation permet de mettre en exergue un ensemble de résultats convergents :

- (i) l'éducation contribue de façon significative à l'amélioration des conditions de vie des ménages Burundais ;
- (ii) l'éducation à une contribution mitigée dans l'accès à l'emploi ;
- (iii) l'éducation protège considérablement contre l'accès aux emplois précaires ;
- (iv) le rendement de l'éducation dans le secteur moderne est de deux fois supérieur à celui observé dans le secteur informel, alors que les sortants n'arrivent pas à s'intégrer dans ce secteur moderne. Ils sont : i) soit au chômage; ii) soit employés pour leur plus grande partie dans le secteur informel ;
- (v) le rendement privé de l'éducation croît avec le niveau d'éducation et est particulièrement élevé à l'enseignement supérieur, ce qui peut contribuer à inciter le plus grand nombre à aller au supérieur ;

Pour optimiser l'impact économique de l'éducation, le système éducatif ne pourra donc pas faire l'économie d'une régulation de flux accompagnée d'une professionnalisation des filières d'enseignement.

La professionnalisation ne veut pas dire rechercher une adéquation mécanique entre les études et l'emploi. Outre qu'une telle adéquation est, sauf exception, assez largement illusoire, l'enjeu principal pour le système éducatif n'est pas tant de « coller » aux besoins des entreprises, que de donner aux jeunes toutes les bases dont ils ont besoin pour s'adapter à un métier qui connaîtra nécessairement des changements importants en raison des évolutions technologiques et organisationnelles. La professionnalisation renvoie ici notamment à une amélioration de la qualité de la formation du cycle de base. Les jeunes ne doivent pas l'achever (ou sortir du système) sans disposer de solides capacités à rédiger, argumenter,

analyser un problème, s'auto-documenter, ... Ce qui n'est malheureusement pas toujours le cas actuellement.

Quant à la régulation des flux, il s'agit d'anticiper sur un control des flux entre la fin du cycle de base et le secondaire, dans des proportions cohérentes avec les besoins en diplômés de l'enseignement supérieur auquel le secondaire doit préparer. L'objectif étant de parvenir à moyen terme à une pyramide des sortants effilée à la fois à la base (pas de sortants avant la fin du cycle de base) et au sommet (enseignement supérieur dans des proportions cohérentes avec les besoins du marché du travail).

Principaux enseignements du chapitre 5 : Efficacité externe

A l'issue de ce chapitre, la perspective économique utilisée pour évaluer l'impact de l'éducation permet de mettre en exergue un ensemble de résultats convergents :

- (i) l'éducation contribue de façon significative à l'amélioration des conditions de vie des ménages Burundais ;
- (ii) l'éducation présente une contribution mitigée dans l'accès à l'emploi ;
- (iii) l'éducation protège considérablement des emplois précaires ;
- (iv) le rendement de l'éducation dans le secteur moderne est deux fois supérieur à celui observé dans le secteur informel, alors que les sortants n'arrivent pas à s'intégrer dans ce secteur moderne. Ils sont : i) soit au chômage; ii) soit employés pour leur plus grande partie dans le secteur informel ;
- (v) le rendement privé de l'éducation croît avec le niveau d'éducation et est particulièrement élevé au niveau de l'enseignement supérieur, ce qui peut inciter le plus grand nombre à vouloir accéder à des formations de niveau supérieur ;

Pour optimiser l'impact économique de l'éducation, le système éducatif ne pourra donc pas faire l'économie d'une régulation des flux accompagnée d'une professionnalisation des filières d'enseignement.

La professionnalisation n'implique pas une adéquation mécanique entre les études et l'emploi. Au-delà de l'idée qu'une telle adéquation est, sauf exception, assez largement illusoire, l'enjeu principal pour le système éducatif n'est pas tant de « coller » aux besoins des entreprises (difficiles à appréhender au demeurant), que de donner aux jeunes toutes les bases dont ils ont besoin pour s'adapter à un métier qui connaîtra nécessairement des changements importants en raison des évolutions technologiques et organisationnelles. La professionnalisation renvoie ici notamment à une amélioration de la qualité de la formation du cycle de base. Les jeunes ne doivent pas l'achever (ou sortir du système) sans disposer de solides capacités à rédiger, argumenter, analyser un problème, s'auto-documenter, ... Ce qui n'est malheureusement pas toujours le cas actuellement.

Quant à la régulation des flux, il s'agit d'anticiper sur un contrôle des flux entre la fin du cycle de base et le secondaire, dans des proportions cohérentes avec les besoins en diplômés de l'enseignement supérieur auquel le secondaire doit préparer. L'objectif étant de parvenir à moyen terme à une pyramide des sortants large à la base (pas de sortants avant la fin du cycle de base) et effilée au sommet (enseignement supérieur dans des proportions cohérentes avec les besoins du marché du travail).

ANNEXES

Annexe 5.1 : Procédure d'estimation des taux de rendement

Pour estimer le taux de rendement de l'éducation, une pratique standard consiste à se fonder sur le modèle de Mincer qui estime une équation dont la spécification de base est la suivante :

$$\ln(Y_i^*) = y_0 + y_1 E_i + y_2 E_i^2 + \sum_{k=1}^K y_{3k} D_{ki} + \sum_{j=1}^J y_{4j} X_{ji} + u_i$$

Dans cette relation, Y_i^* est le revenu mensuel (ou le salaire) individuel ; E_i le nombre d'années d'expérience professionnelle ; $D_{ki} = 1$ si l'individu i possède le diplôme D_k (ou a atteint le niveau d'étude k) et 0 sinon ; X_{ji} le secteur d'activité de l'activité principale ; u_i est un terme aléatoire supposé gaussien. Les paramètres η sont estimés par le modèle.

Dans le cas du Burundi, sous la contrainte des données disponibles et après plusieurs simulations, il a été obtenu le modèle explicatif suivant (en milliers de fbu):

$\ln(Y) = 9.92 + 0.18 * \text{primaire} + 1.71 * \text{secondaire} + 2.814 * \text{supérieur}$; avec la variance du résidu qui est donnée par $s^2 = 1,48^{49}$. En estimant le revenu simulé par la relation

$$Y_{\text{simulé}} = \text{Exp}([\ln(Y)]_{\text{simulé}}) * \text{Exp}\left(\frac{s^2}{2}\right)$$

Les résultats consignés dans le tableau suivant ont été obtenus:

Revenu mensuel simulé (en Fbu)	
Non éduqué	42724
Primaire	51150
Secondaire	236216
Enseignement supérieur	712476

Sur la base de ces revenus simulés, le taux de rendement du niveau k par rapport au niveau précédent ($k-1$) est estimé en rapportant le supplément en termes de revenus (imputable à la formation k) au supplément de coût du fait de la poursuite des études (pour passer du niveau $k-1$ à k). Ce coût inclut aussi bien le revenu auquel on renonce pour poursuivre ses études (coût d'opportunité, estimé par le revenu annuel des individus ayant suivi la formation précédente) que les coûts directs de formation.

Par ailleurs, la probabilité de chômage (variable suivant le niveau d'études) doit être prise en compte dans la mesure où les chômeurs ont un revenu nul (ou quasi-nul). De même la probabilité d'achever un cycle (taux de survie) doit être prise en compte dans l'estimation du revenu escompté au cycle suivant, car avant d'aspirer au revenu du cycle suivant, il faut au minimum parvenir à ce cycle.

Le taux de rendement du niveau scolaire k s'écrit alors :

$$R_{k/k-1} = \frac{a_{k-1} f_k \bar{Y}_k - f_{k-1} \bar{Y}_{k-1}}{N_{k-1/k} f_{k-1} \bar{Y}_{k-1} + N_k C_k + (A_{k-1} - D_{k-1}) C_{k-1}} \quad (1)$$

où f_k est le taux d'emploi (1- taux de chômage) constaté chez les individus récemment sortis du système éducatif avec le niveau d'éducation k ; \bar{Y}_k est le revenu simulé pour le niveau k (annuel);

⁴⁹ Il faut rappeler que ce modèle a été implémenté sur les individus actifs récemment sortis du système éducatif.

a_k est le taux de survie au cycle k durant la période considérée ;

C_k est le coût annuel de formation ;

A_k est la durée théorique totale du cycle k ;

D_k est la durée moyenne des études pour les individus ayant atteint le cycle k ;

N_k est la durée moyenne des études dans le niveau k.

$N_{k-1/k}$ est le nombre d'années d'études supplémentaires moyen des individus de niveau k par rapport aux individus de niveau k-1 (la différence entre le nombre moyen d'années d'études de ceux qui ont accédé au niveau k et le nombre moyen d'années d'études de ceux qui n'ont accédé qu'au niveau k-1).

A partir des données de l'enquête (QUIBB,2006), des données sur les dépenses publiques d'éducation présentées dans le chapitre 3 ainsi que des données sur le taux de survie présenté au chapitre 2, on a pu constituer le tableau ci-après.

Niveau d'instruction	a_k	f_k	\overline{Y}_k	D_k	A_k	N_k	$N_{k-1/k}$	C_k	
								Privés (ménages)	Publics
Non éduqué	1	0,869	512688	0	0	0	4,16	0	0
Primaire	0,44	0,832	613800	4,16	6	4,16	6,24	10 000	37 961
Secondaire	0,76	0,618	283459 2	10,4	13,2	13,2	6,1	20000	95990
Supérieur	1	0,654	854971 2	16,5	17	17	0	0	1 650 404

Les taux de rendements privés présentés dans ce chapitre ont été obtenus en implémentant la formule (1) à partir des résultats consignés dans le tableau ci-dessus, mais en considérant uniquement les coûts privés. Pour l'obtention des rendements publics, c'est la somme des coûts privés et de coûts publics qui a été considérée.

ANNEXE 5.2 : Intensité du lien entre éducation et marché du travail

➤ Estimation de l'intensité du lien entre l'éducation (niveau d'étude) et une variable qualitative (accès à l'emploi ou possession d'un emploi précaire)

L'intensité du lien entre deux variables qualitatives se mesure couramment à travers le V de cramer⁵⁰. Soit deux variables qualitatives X et Y ayant respectivement m et n modalités. Ces variables étant collectées auprès de T individus. Supposons que la statistique du test de KHI2

étudiant le lien entre les deux variables est notée khi2. $Vde\ cramer = \sqrt{\frac{Khi2}{\min(n-1,m-1)*T}}$

Cette statistique permet d'apprécier l'intensité de la liaison entre les variables X et Y. Elle varie entre 0 et 1 ; une valeur proche de 1 implique une liaison parfaite et proche de 0 une absence de liaison.

Comme relevé ci-dessus, le fait d'avoir un emploi précaire ou non, le fait d'avoir un emploi ou non sont traduits comme des variables qualitatives. L'éducation collectée en termes de

⁵⁰ Il recommandé de s'assurer au préalable de la significativité du lien entre les deux variables qualitatives à travers par exemple un test de KHI2.

niveau d'éducation est aussi qualitative. Il est alors possible d'estimer l'intensité du lien entre l'éducation et l'ensemble des problématiques abordées dans le cadre de l'insertion professionnelle.

➤ **Estimation de l'intensité du lien entre l'éducation (nombre d'années d'études) et la rémunération (variable quantitative)**

L'intensité du lien entre deux variables quantitatives peut être appréciée en implémentant un modèle de régression linéaire simple qui lit les deux variables. Un proxy de mesure de la force ou l'intensité du lien entre les deux variables est donnée par le coefficient de détermination de la régression. Mais cette approche n'évalue que la liaison linéaire et n'autorise pas une liaison quadratique. Pour y remédier, il a été procédé à une régression multiple de la variable Y (nombre d'années d'études) par rapport à X (rémunération) et le carré de X. Le coefficient de détermination de l'estimation économétrique mesure l'intensité du lien entre la variable X (rémunération) et la variable Y (nombre d'années d'études).

Chapitre 6 : Les aspects d'équité et de distribution au sein du système scolaire

L'équité est une dimension très importante à considérer dans l'analyse d'un système éducatif. L'éducation contribuant à la détermination des conditions économiques et sociales de la vie adulte, il importe que le système éducatif s'efforce de garantir à tous les individus une égalité des chances d'accès aux différents niveaux d'éducation. Ceci dans une perspective de réduction des inégalités sociales. La recherche d'un système éducatif équitable est également convergente avec celle d'une plus grande efficacité économique. Il convient en effet que les individus les plus capables soient sélectionnés aux niveaux les plus élevés de l'éducation indépendamment de leurs origines sociale et économique. Ceci n'est possible que si tous les enfants ont les mêmes chances au départ.

Dans ce chapitre qui traite de l'équité dans le système éducatif burundais, on s'attachera d'abord à examiner les disparités qui peuvent exister en matière de parcours scolaire (accès et rétention) selon les caractéristiques sociales, économiques et démographiques des individus (genre, milieu géographique, niveau de revenus des parents, etc.). Ensuite on analysera la distribution structurelle des ressources publiques en éducation au sein d'une cohorte fictive d'enfants. Enfin, on examinera la sélectivité sociale dans la distribution des ressources publiques en éducation.

I. L'équité dans les scolarisations

I.1. Les disparités de genre dans les cursus scolaires

Le constat de disparités entre garçons et filles dans l'accès à l'école et dans les parcours scolaires est assez courant dans l'étude des systèmes éducatifs. La simple comparaison des taux bruts de scolarisation selon le genre montre un niveau global de scolarisation plutôt favorable aux garçons. Cependant cette différence est relativement peu importante ; de plus, elle s'est réduite depuis 2004 et dépend du niveau d'éducation. Ainsi, par exemple, au préscolaire il n'y a quasiment aucune disparité de genre. Ce sous-secteur très peu développé touche les deux sexes dans les mêmes proportions. Pour les autres niveaux, l'écart entre les TBS pour les deux sexes est de l'ordre de 9 points. Toutefois, en tenant compte de la couverture scolaire globale à ces niveaux, le second cycle du secondaire général est l'endroit où l'inégalité est la plus prononcée. A ce niveau en effet, les garçons sont presque deux fois plus représentés que les filles.

Tableau VI.1 : Taux Brut de Scolarisation selon le genre en 2008/09 et 2009/10

TBS	2003/04			2009/10		
	F	G	Indice (F/G)	F	G	Indice (F/G)
Préscolaire				7	7	0,979
Primaire	73	87	0,833	130	139	0,937
Secondaire 1	14	17	0,804	28	39	0,715
Secondaire 2				10	18	0,532

Source : RESEN Burundi 2004 et calculs des auteurs à partir des données du recensement scolaire 2009/10.

Si la comparaison des TBS donne un aperçu intéressant des disparités sur le niveau global de scolarisation, elle ne suffit pas à décrire tout le phénomène. Elle ne permet pas, notamment, de savoir si les différences existent depuis l'accès au primaire ou si, au contraire, elles

apparaissent à l'intérieur du système du fait d'une rétention plus faible chez les filles. C'est pourquoi une analyse des taux d'accès aux différentes années d'enseignement est nécessaire. Le Tableau VI.2 présente les taux brut d'accès aux classes terminales des différents niveaux d'éducation selon le genre. Le graphique VI.1 est une illustration graphique de ces taux d'accès en 2009-10.

Il ressort de ce tableau que l'inégalité entre les filles et les garçons existe depuis l'accès au primaire et se creuse avec les années d'étude. Ainsi, en 2009/10, l'indice de parité sur les taux d'accès (Taux d'accès Fille/Taux d'accès Garçon) va de 0,931 en première année du primaire à 0,411 en dernière année du lycée. Un résultat qui suggère une rétention plus faible des filles⁵¹.

Si l'on se réfère aux résultats observés en 2003/04, les disparités selon le genre se sont réduites au primaire mais se sont aggravées au niveau du collège.

Tableau VI.2 : Taux d'accès et taux d'achèvement par niveau et taux de transition inter-cycle en 2008/09 et 2009/10 selon le genre.

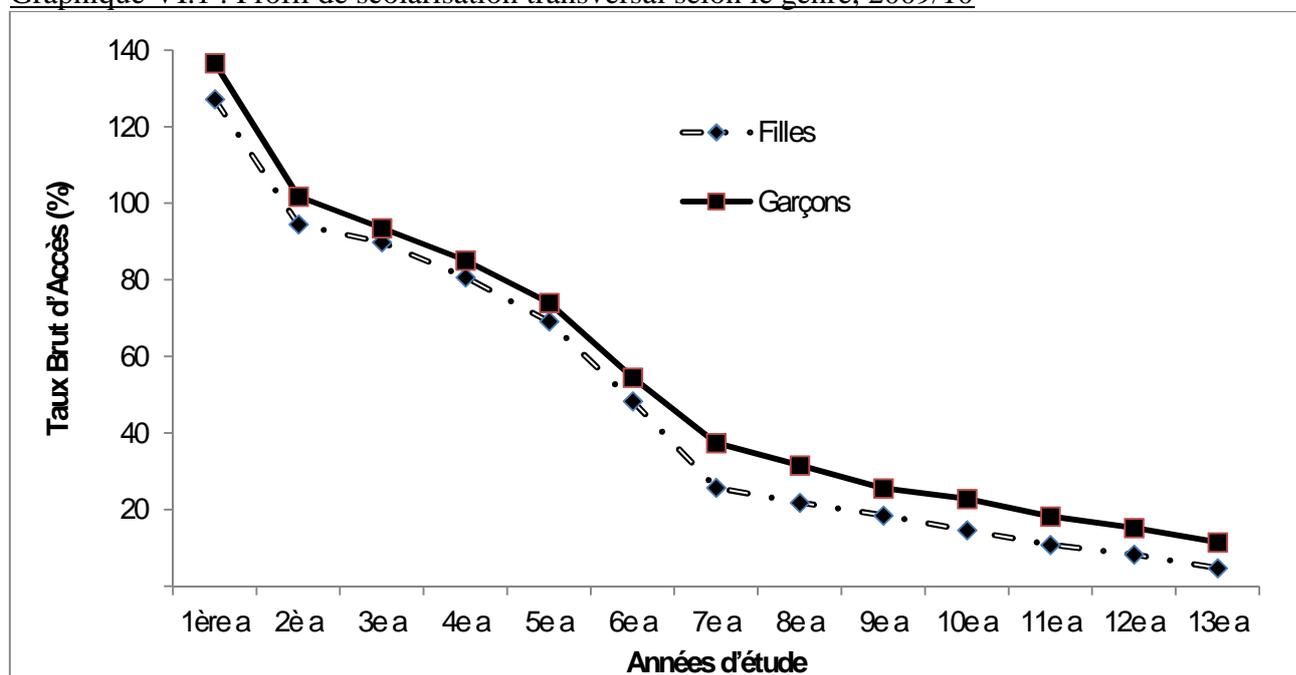
Taux en %	2003/04			2009/10		
	F	G	Indice (F/G)	F	G	Indice (F/G)
Taux d'accès en 1A	87,1	94,2	0,925	127,2	136,7	0,931
Taux d'accès en 6A	28,1	38,1	0,738	48,4	54,5	0,887
<i>Taux de transition</i>	<i>60,9</i>	<i>57,5</i>	<i>1,059</i>	<i>53,2</i>	<i>68,6</i>	<i>0,775</i>
Taux d'accès en 7A	17,1	21,9	0,781	25,7	37,4	0,688
Taux d'accès en 10A	7,5	10,5	0,714	14,6	22,8	0,642
<i>Taux de transition</i>				<i>74,0</i>	<i>80,0</i>	<i>0,925</i>
Taux d'accès en 11A				10,8	18,2	0,594
Taux d'accès en 13A				4,7	11,5	0,411

Source : RESEN Burundi 2004 et calculs des auteurs à partir des données du recensement scolaire 2009/10.

La transition entre le primaire et le collège favorable aux filles en 2003/04 leur est particulièrement défavorable en 2009/10.

⁵¹ En l'absence de données longitudinales pour dresser un profil longitudinal on peut estimer la rétention sur le primaire en comparant les taux d'accès de 2003/04 aux taux d'achèvement de 2009/10. Le résultat donne une rétention de 55% chez filles contre 58% chez les garçons.

Graphique VI.1 : Profil de scolarisation transversal selon le genre, 2009/10

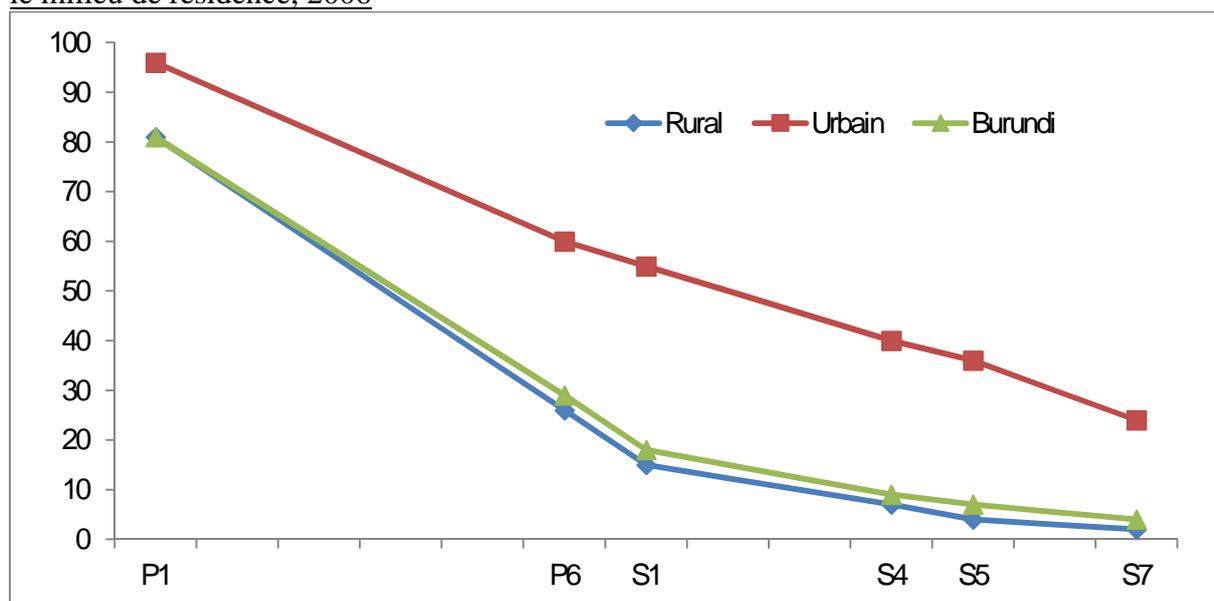


Source : Calculs des auteurs à partir des données du recensement scolaire 2009/10.

I.2. Les disparités selon le milieu de résidence dans les cursus scolaires

Les données du recensement scolaire ne permettent pas de faire une analyse de l'accès selon le milieu de résidence à cause de l'inexistence d'une définition commune des notions d'« urbain » et de « rural » entre le secteur de l'éducation et l'Institut de Statistique qui fournit les données de population. L'analyse des disparités entre le milieu urbain et le milieu rural se base sur l'enquête QUIBB 2006. Le graphique VI.2 présente la proportion d'une cohorte accédant aux différents niveaux d'éducation en 2006 selon le milieu de résidence. Il met en évidence une inégalité clairement à l'avantage du milieu urbain. Cette inégalité qui prend naissance depuis l'entrée au primaire s'aggrave avec les années d'études. Ainsi en milieu urbain 96% des enfants d'une cohorte pouvait espérer accéder à l'école contre 81% en milieu rural. Ces chiffres baissent progressivement à 60% (urbain) et 26% (rural) à la fin du primaire. Ils ne sont plus que 2% en milieu rural à espérer atteindre la fin du lycée contre 24% en milieu urbain.

Graphique VI.2 : Proportion d'une cohorte accédant aux différents niveaux d'éducation selon le milieu de résidence, 2006

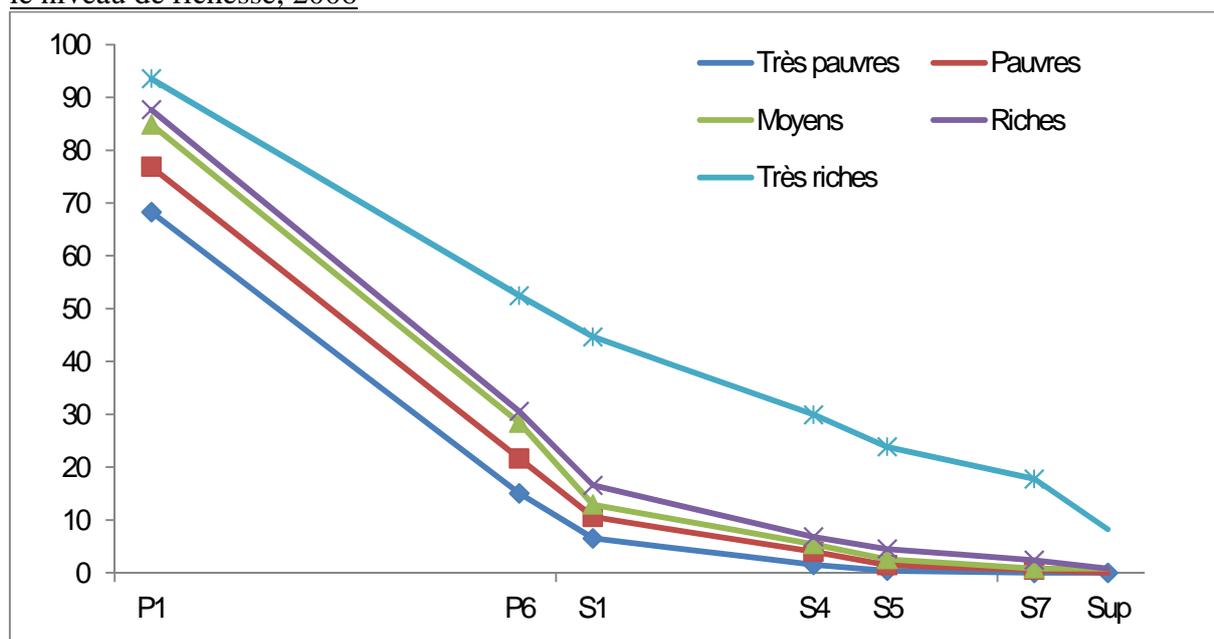


Source : QUIBB 2006

I.3. Les disparités dans les cursus scolaires selon l'origine socioéconomique

L'origine socioéconomique est une dimension très importante à prendre en considération dans la lutte contre les inégalités dans le parcours scolaire des enfants. On a vu dans le chapitre 2 que l'élément le plus pénalisant pour les ménages en matière d'éducation, d'après leurs propres réponses, était la cherté de l'école. Cette cherté va des frais scolaires aux coûts des fournitures scolaires et de toutes les autres dépenses occasionnées par la scolarisation d'un enfant. S'intéresser in fine aux disparités existant entre les enfants appartenant à des ménages de niveau de bien-être économique différents est une nécessité. Selon l'enquête QUIBB 2006 qui a permis de classer les ménages en cinq groupes d'effectifs égaux selon leur niveau de bien-être économique, il existe des écarts substantiels en matière d'accès à l'école et de parcours scolaire entre les enfants appartenant aux différents groupes ainsi constitués (graphique VI.3). Les enfants appartenant aux groupes les plus favorisés présentent plus de chance d'avoir accès à l'école et d'avoir un parcours les amenant jusqu'à l'enseignement supérieur. Par exemple, 94% des enfants d'une cohorte appartenant au groupe le plus favorisé avaient accès à l'école contre seulement 68% pour le groupe le plus défavorisé. D'autre part les enfants de ce dernier groupe ne pouvaient espérer au mieux qu'accéder à la fin du primaire avec toutefois seulement 15% de chance. L'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur semblent être réservés au groupe des 20% des ménages les plus riches. Les récentes évolutions (introduction de la gratuité en 2006) peuvent avoir eu une incidence sur ces résultats. Cependant l'écart important observé à la fin du primaire et dans les niveaux supérieurs n'aura pas pu être déjà résorbé. Une nouvelle analyse sur la base, par exemple, des données de l'enquête démographique et de santé 2010 pourra permettre une réévaluation de la situation.

Graphique VI.3 : Proportion d'une cohorte accédant aux différents niveaux d'éducation selon le niveau de richesse, 2006

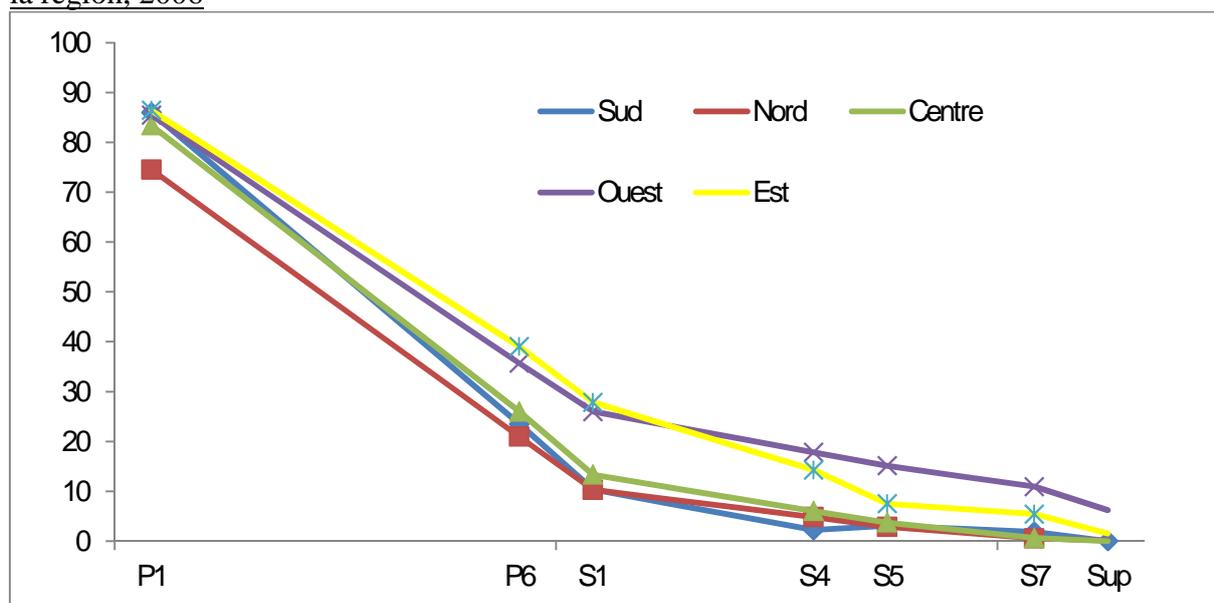


Source : QUIBB 2006

I.4. Les disparités dans les cursus scolaires selon la région et la province

L'analyse des scolarisations selon la région montre d'énormes disparités. La région Nord est la plus défavorisée en matière d'accès à l'école. Alors que dans les autres régions, environ 85% des enfants d'une cohorte avaient accès à l'école, dans la région Nord, ils sont 75%. Cette région est rejointe par les régions Sud et Centre dès la fin du primaire. Dans ces trois régions, l'accès au premier cycle du secondaire est de l'ordre de 10% pour les enfants d'une cohorte contre 28% dans les régions Ouest et Est et l'accès au second cycle du secondaire est quasiment inexistant. L'Ouest apparaît comme la région la plus favorisée.

Graphique VI.4 : Proportion d'une cohorte accédant aux différents niveaux d'éducation selon la région, 2006



Source : QUIBB 2006

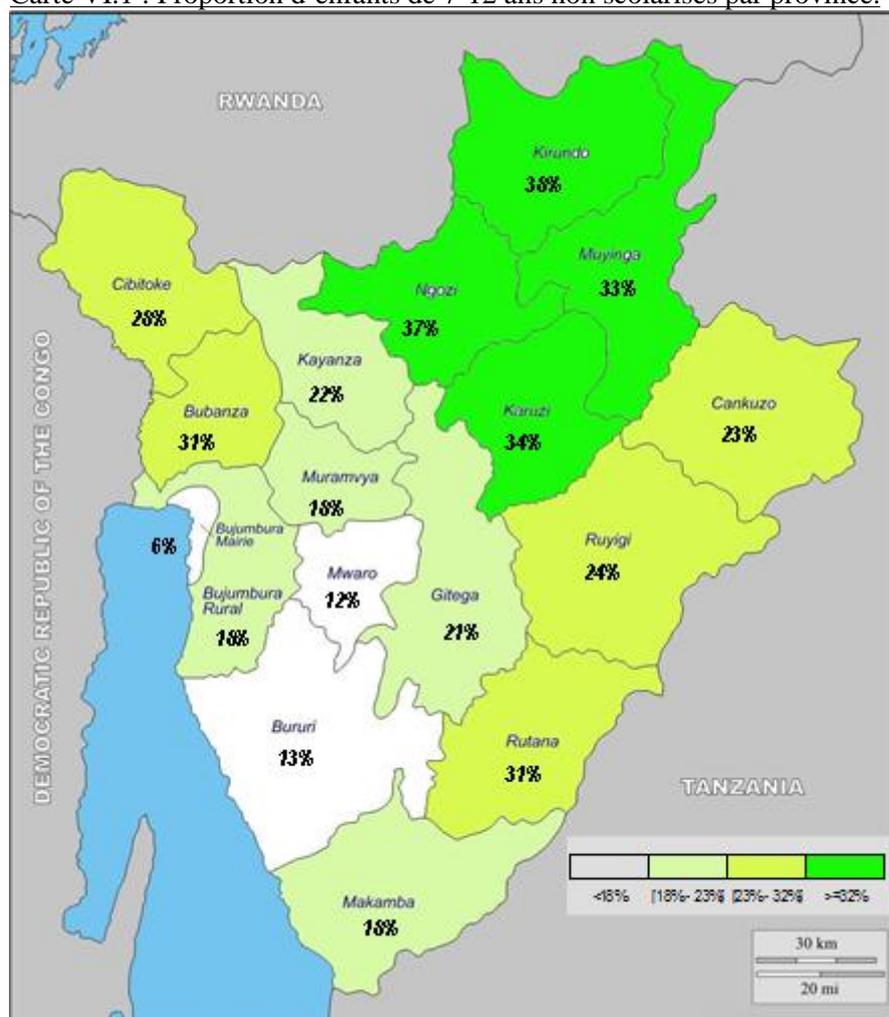
Si l'on s'intéresse aux provinces, on peut s'apercevoir des disparités qui existent à l'intérieur des régions. Les départements de Karuzi au Centre, Rutana à l'Est, Muyinga, Kirundo et Ngozi au Nord, Bubanza à l'Ouest sont les plus défavorisés. Dans ces départements plus de 30% des enfants de 7-12 n'ont jamais eu accès à l'école.

Tableau VI.3 : Pourcentage d'enfants qui n'ont jamais eu accès à l'éducation formelle par province.

Région	Province	7-12 ans			13-16 ans	Total
		7-9 ans	10-12 ans	Total 7-12 ans		
Centre	Mwaro	14	10	12	24	17
	Muramvya	26	11	18	23	21
	Gitega	30	14	21	26	23
	Karuzi	38	30	34	42	37
Est	Bururi	18	8	13	16	14
	Makamba	25	10	18	20	19
	Rutana	40	22	31	32	31
Nord	Kayanza	25	18	22	31	25
	Muyinga	38	29	33	45	38
	Kirundo	39	38	38	41	39
	Ngozi	44	31	37	43	39
Ouest	Bujumbura Mairie	8	4	6	9	7
	Bujumbura Rural	26	11	18	23	20
	Cibitoke	36	21	28	26	27
	Bubanza	36	25	31	38	34
Sud	Cankuzo	30	15	23	22	22
	Ruyidi	33	15	24	27	25
Total		31	20	25	30	27

Source : QUIBB 2006

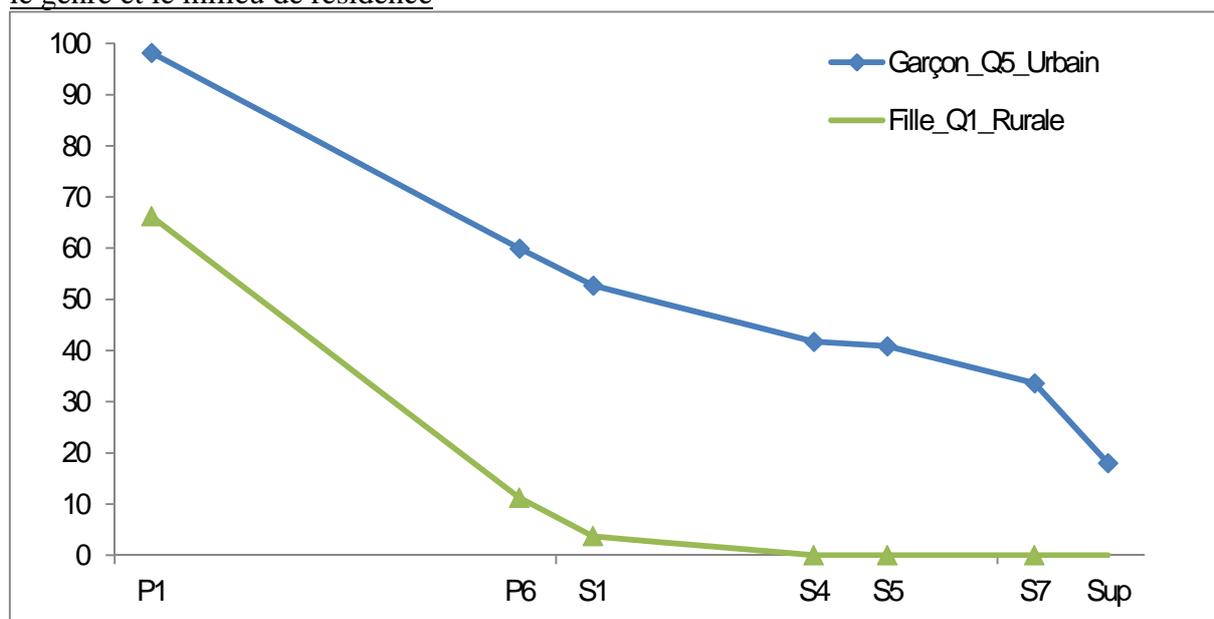
Carte VI.1 : Proportion d'enfants de 7-12 ans non scolarisés par province.



I.5. Les filles issues des ménages ruraux les plus pauvres : le groupe le plus défavorisé

La prise en considération simultanée du genre, du milieu de résidence et du niveau de bien-être économique permet de déterminer les groupes extrêmes en matière d'accès aux services éducatifs, du moins du point de vue de ces trois dimensions. Les garçons vivant dans les ménages urbains les plus aisés sont ceux qui présentent le plus de chance d'accès à tous les niveaux du système éducatif. Les filles vivant dans les ménages ruraux les plus pauvres présentent à l'opposé les plus grandes chances de n'avoir pas accès à l'école ou d'avoir une très courte scolarité. L'inégalité entre ces deux groupes déjà énorme dès l'accès au primaire s'aggrave rapidement avec les années d'études. On a ainsi estimé que presque tous les enfants appartenant à une cohorte du premier groupe (garçon urbain aisé) avaient accès à la première année du primaire contre 66% seulement pour les enfants du second groupe. Ce groupe disparaît presque entièrement de la population scolaire dès la fin du premier cycle du secondaire.

Graphique VI.5 : Proportion d'une cohorte accédant aux différents niveaux d'éducation selon le genre et le milieu de résidence



Source : QUIBB 2006

I.6. La sélectivité sociale dans les scolarisations

Le tableau VI.4 donne la structure sociale (revenu, genre, milieu de résidence) des jeunes par niveau d'éducation atteint. Deux lectures complémentaires peuvent être faites de ce tableau: **Verticalement**, il montre la répartition des jeunes de 5-24 ans par groupe de population (selon les quintiles, le genre ou la localisation) en fonction de leur niveau scolaire, la dernière colonne représentant quant à elle les valeurs d'ensemble. Parmi ceux qui n'ont jamais connu une éducation formelle, par exemple, on trouve pour les deux premiers quintiles (les plus pauvres) des proportions supérieures aux proportions d'ensemble (respectivement 28 % et 25,3% comparés à 20,5% et 21,5%), tandis que celle-ci est inférieure pour les 20 % les plus riches (8,9%), si l'on s'en tient toujours à la même référence. Le même constat peut être fait avec la localisation et le genre. Les filles et les jeunes ruraux étant surreprésentés dans la population des « jamais scolarisés » comparativement à la population totale. Inversement, les jeunes vivant en milieu urbain, les garçons et les jeunes issus des familles les plus nanties sont surreprésentés dans les niveaux les plus élevés de la pyramide éducative.

Horizontalement, il est possible de suivre chaque groupe de population selon son niveau d'éducation. On constate ainsi que les pourcentages au niveau des quintiles les plus pauvres diminuent avec le niveau éducatif ; il en est de même en ce qui concerne la zone rurale. Ce constat est moins prononcé lorsque l'on considère le genre. En revanche, ces mêmes pourcentages augmentent pour les plus riches et les enfants des zones urbaines. On pourra noter que le constat est beaucoup plus sévère selon le niveau de richesse que selon les autres dimensions. Les jeunes vivant dans les ménages appartenant aux quatre premiers quintiles disparaissent progressivement au détriment de ceux du dernier quintile. Cela confirme encore le résultat selon lequel les inégalités de genre, bien que réelles, sont moins importantes que celles liées au revenu ou à la localisation géographique.

Tableau VI.4 : Distribution de la population des 5-24 ans selon le niveau d'étude atteint par quintile de bien-être économique, localisation et genre, 2006.

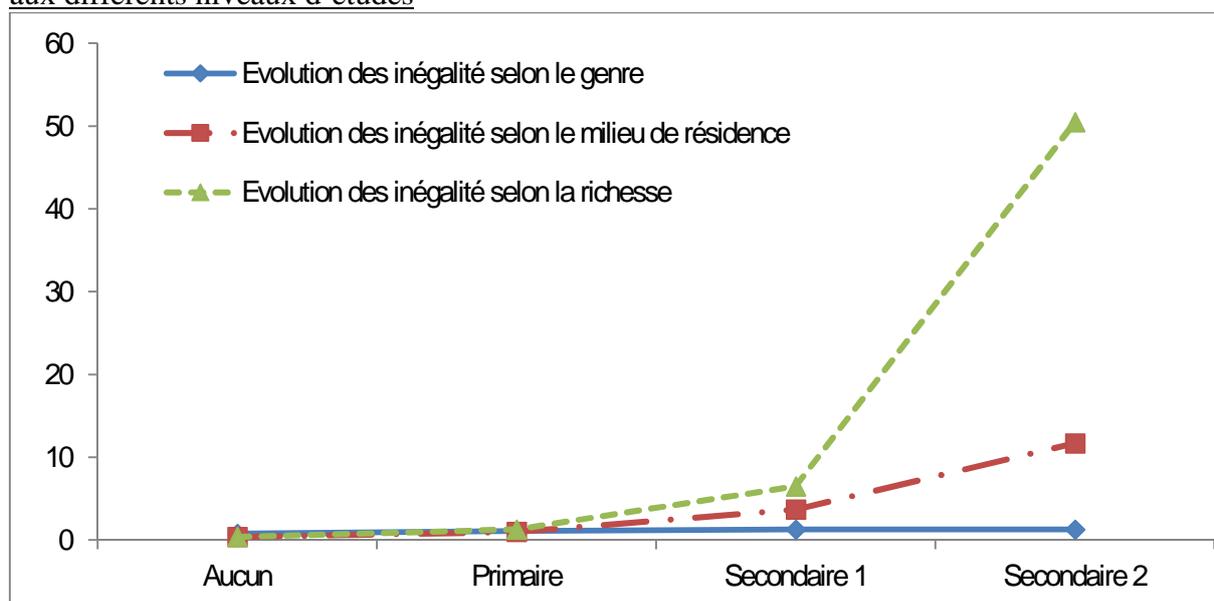
	Aucun (ou moins que primaire)	Primaire	Secondaire 1	Secondaire 2	Supérieur*	Total
Sexe						
Fille	56,5	49,6	45,4	45,7	49,3	51,9
Garçons	43,5	50,4	54,6	54,3	50,7	48,1
Milieu de Résidence						
Urbain	2,8	6,6	20,1	44,2	64,1	6,3
Rural	97,2	93,4	79,9	55,8	35,9	93,7
Région						
Ouest	19,6	23,9	34,5	47,8	79,2	23,1
Est	12,4	16,5	24,1	21,6	8,7	15,3
Nord	39,8	29,3	18,2	17,3	8,6	32,6
Centre	21,2	23,5	19,2	10,8	3,5	22,2
Sud	7,1	6,9	4,1	2,5	0,0	6,8
Niveau de Vie						
Quintile 1	28,0	16,9	8,3	1,8	2,9	20,5
Quintile 2	25,3	20,2	12,1	5,8	0,0	21,5
Quintile 3	20,1	22,3	16,4	6,5	13,2	21,0
Quintile 4	17,7	22,7	19,5	12,7	5,6	20,5
Quintile 5	8,9	17,9	43,8	73,2	78,4	16,5

* Peu interprétable du fait d'un niveau faible de l'effectif observé.

Source : QUIBB 2006

Sur la base du tableau VI.4, il est possible d'élargir l'analyse en calculant d'abord les rapports entre les proportions de jeunes aux différents niveaux d'enseignement dans les catégories sociales de référence : i) entre le premier et cinquième quintiles de revenu ; ii) entre urbains et ruraux et, enfin iii) entre filles et garçons. On rapporte ensuite ces rapports particuliers à la valeur générale de ces mêmes rapports dans la population globale de la classe d'âge considérée pour obtenir les coefficients de représentation relative qui indiquent le rapport des chances de scolarisation des différents groupes sociaux par niveau d'études. Le graphique VI.5, ci-après, présente les résultats obtenus.

Graphique VI.5 : Coefficients de représentation relative des différentes catégories sociales aux différents niveaux d'études



Source : A partir du Tableau VI.4

Les disparités selon le revenu sont relativement faibles au niveau de l'enseignement primaire, mais elles se creusent dès le secondaire 1^{er} cycle et deviennent très importante au niveau du secondaire 2nd cycle. En ce qui concerne le genre, la sous-représentativité des filles par rapport aux garçons est réelle sur l'ensemble du système éducatif mais reste à des niveaux très faibles comparativement à la richesse et la localisation⁵². Ce graphique VI.5 montre aussi que c'est bien selon la richesse que l'inégalité est la plus forte, surtout si on considère les niveaux éducatifs les plus élevés.

II. L'équité dans la répartition des ressources publiques en éducation

Dans les analyses précédentes, les sous-groupes de population les plus vulnérables en matière d'éducation ont été identifiés, ce qui permettra aux décideurs de mieux cibler les politiques, les stratégies et les actions en vue de la réduction des inégalités. Cette section étudie la façon dont les individus s'approprient les ressources publiques d'éducation. Elle part du principe qu'au fur et à mesure que les individus accèdent à des niveaux élevés du système, ils accumulent une part plus ou moins grande des ressources publiques affectées au système éducatif.

Deux dimensions complémentaires d'analyse peuvent être considérées :

- la première dimension qui est *structurelle*, s'intéresse, d'une part, à la structure moyenne des scolarisations et à la distribution des scolarisations terminales par niveau d'enseignement, et d'autre part, à la structure des dépenses publiques par élève. On ne tient pas compte, pour l'instant des caractéristiques individuelles des enfants ni de leur appartenance à des catégories socio-économiques spécifiques. Dans cette acception, plus large est la proportion de la classe d'âge qui a accès à l'école primaire et plus faible est la croissance des coûts unitaires avec le niveau éducatif, alors la répartition des crédits publics mis à la disposition du système d'enseignement sera moins structurellement inégale. Inversement, plus forte est la proportion

⁵² La courbe du genre ne montre pas que les inégalités selon le sexe se creusent au fil des cycles pour des raisons d'échelle (les niveaux restent faibles comparativement aux autres types d'inégalités)

de la classe d'âge qui n'a pas accès à l'école, et plus élevés, en termes relatifs, sont les coûts unitaires des niveaux supérieurs du système (par rapport à ceux des premiers niveaux), au bénéfice donc du petit nombre qui y a accès : alors la répartition des crédits publics mobilisés pour le secteur de l'éducation sera plus inégale, sur un plan structurel.

- la seconde dimension est *plutôt distributive* : elle considère les disparités structurelles comme l'enveloppe à l'intérieur de laquelle les disparités dans les scolarisations entre les différentes couches de la population (selon le sexe, l'origine sociale ou géographique) vont entraîner des différenciations sociales dans l'appropriation des ressources publiques mises à la disposition du secteur.

II.1. La dimension structurelle de la distribution des ressources en éducation

L'idée de base est de déterminer la distribution du niveau terminal de scolarisation et des coûts unitaires de chaque niveau au sein d'une cohorte de jeunes du pays et de définir ensuite à partir de ces éléments le volume de ressources publiques accumulées à chacun des niveaux terminaux de scolarisation. Pour ce faire, en l'absence de données longitudinales (données de cohorte d'élèves) on utilisera les données de scolarisation transversales de 2009-10 correspondantes aux niveaux de sortie du système. On fait ici l'hypothèse que ces données peuvent être transcrites dans une perspective temporelle, dans la mesure où les estimations faites sur données transversales tendent plutôt à sous-estimer le degré d'inégalité rapporté par le suivi longitudinal.

Tableau VI. 6 : Distribution structurelle des ressources publiques en éducation au sein d'une cohorte de 100 enfants

Année d'étude	% de cohorte		Cout unitaire (BIF)	Nombre d'années	Cumulé Niveau terminal	Ressources			
	Accès	Niveau terminal				Ressources absorbées par 1 élève	Ressources accumulées par le groupe		Pourcentages cumulés (%)
							En BIF	En % du total	
Aucun	100	0	0		0	-	-	0,0	0,0
1	100	2	37 961	1	1,9	37 961	72 882	0,1	0,1
2	98	6	37 961	1	8,4	75 922	488 470	0,7	0,8
3	92	9	37 961	1	17,2	113 883	1 002 880	1,4	2,2
4	83	11	37 961	1	28,5	151 844	1 717 484	2,4	4,5
5	72	20	37 961	1	48,7	189 805	3 835 427	5,3	9,8
6	51	20	37 961	1	68,6	227 766	4 539 585	6,3	16,1
7	31	5	99 849	1	73,5	327 615	1 603 131	2,2	18,3
8	26	4	99 849	1	78,0	427 464	1 917 463	2,6	20,9
9	22	3	99 849	1	81,5	527 313	1 834 273	2,5	23,5
10	19	4	99 849	1	85,6	627 162	2 590 439	3,6	27,0
11	14	3	321 670	1	88,4	948 832	2 675 554	3,7	30,7
12	12	4	321 670	1	92,2	1 270 502	4 803 239	6,6	37,3
13	8	3	321 670	1	95,0	1 592 172	4 462 384	6,2	43,5
14+	5	5	1 650 404	4	100,0	8 193 788	40 968 940	56,5	100,0

Source : Calculs des auteurs à partir des coûts unitaires du chapitre 3.

Sur la base des données relatives aux taux d'accès aux différents niveaux du système éducatif et à celles des coûts unitaires publics attachés à chacun de ces niveaux⁵³, on calcule les données correspondant aux niveaux terminaux de scolarisation, ainsi que la répartition structurelle des ressources publiques en éducation qui en découle.

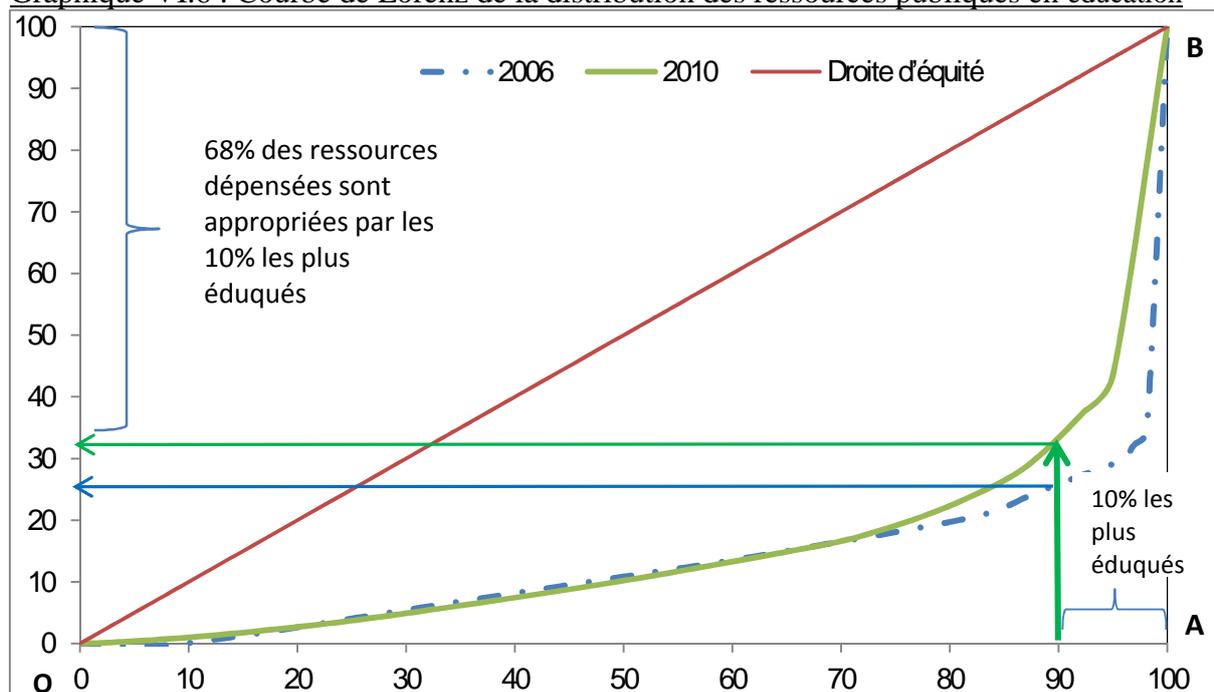
Comme le montre le tableau VI.6, sur une cohorte de 100 enfants, quasiment tous accèdent en première année du primaire (TBA>100%), cependant 98 accèdent à la deuxième année. Les 2 enfants sur les 100 qui ont comme niveau terminal la première année du primaire n'ont bénéficié que de 0,1 % des ressources publiques d'éducation. En continuant la lecture du tableau, sur les 100 enfants 67 ne dépasseront pas le primaire et bénéficient tous ensemble de 16% des ressources publiques en éducation. Il en va ainsi de suite jusqu'à l'enseignement supérieur. Sur les 100 enfants considérés, environ 5 arriveront dans le supérieur et ils auront consommé 56,5% des ressources publiques allouées à l'éducation.

Il apparaît ainsi manifestement une concentration des ressources au bénéfice du groupe restreint d'individus accédant au niveau le plus élevé de la pyramide éducative burundaise. Cette concentration qui traduit une inégalité structurelle peut être appréhendée en construisant la courbe de Lorenz (graphique VI.6) établie sur la base des valeurs cumulées des individus de la cohorte et du volume des ressources publiques qu'ils s'approprient (dernière colonne du tableau VI.6).

L'aire entre la courbe et la droite OB traduit la concentration de la répartition des ressources publiques d'éducation entre les différents groupes. Plus cette aire est grande, plus concentrée est la distribution et plus inégalitaire est l'appropriation des ressources publiques par les individus. La mesure de l'aire permet d'obtenir, en la rapportant à celle du triangle OAB (aire de concentration maximale), le coefficient de Gini qui synthétise le degré de concentration de la distribution des ressources publiques. Dans le cas présent du Burundi l'indice de Gini vaut 0,70. Ce qui place le Burundi parmi les pays plus inégalitaires en termes de distribution des ressources publiques d'éducation.

⁵³ On considère ici, qu'à l'intérieur d'un cycle d'enseignement, le coût unitaire attaché à chaque niveau est égal au coût unitaire moyen dans le cycle considéré, tel qu'estimé dans le chapitre 3

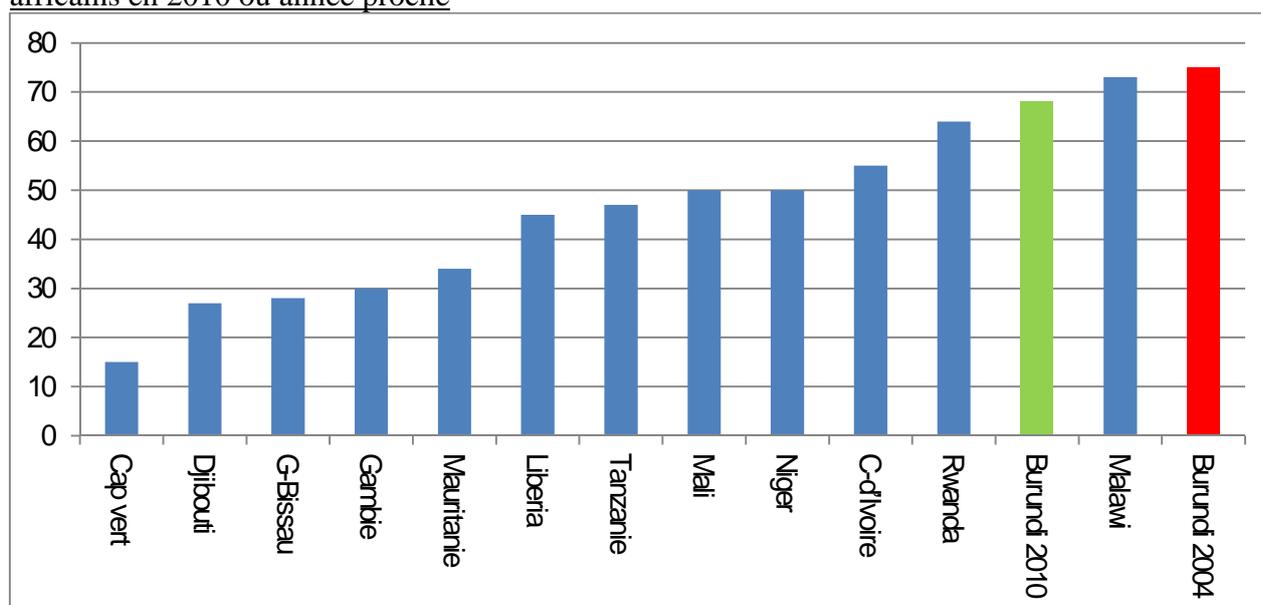
Graphique VI.6 : Courbe de Lorenz de la distribution des ressources publiques en éducation



Source : Tableau VI.6

Le graphique montre également que les 10 % d'une cohorte d'individus qui a le maximum d'éducation consomment plus de 68% des dépenses publiques d'éducation, c'est-à-dire qu'une faible proportion d'individus consomme la plus grande partie des ressources publiques. A l'opposé, un grand nombre d'enfants bénéficient d'une faible part de ces ressources. Comparativement à 2004, l'inégalité a légèrement reculé puisque cette proportion est passée de 75% à 68%. En comparaison à d'autres pays africains, la situation du Burundi apparaît comme l'une des moins équitables.

Graphique VI.7 : Part des ressources pour les 10 % les plus éduqués pour quelques pays africains en 2010 ou année proche



Source : Pôle de Dakar.

III.2. La dimension distributive de la distribution des ressources en éducation : la sélectivité sociale dans l'appropriation des ressources publiques d'éducation

Dans l'analyse précédente, il s'agissait d'examiner le caractère équitable ou non de la distribution des ressources entre des individus. On a fait le constat qu'un petit nombre d'enfants bénéficiait d'une large part des ressources publiques éducatives. Mais cette analyse ne s'est pas intéressée au fait que ceux qui captaient des bénéfices appartenaient à un groupe spécifique où avaient certaines caractéristiques socio-économiques. C'est l'objet de la section qui suit.

Si l'on associe maintenant les coûts unitaires propres à chaque cycle d'enseignement aux résultats du tableau VI.4, on peut déterminer quels sont les groupes de population qui bénéficient majoritairement des dépenses publiques allouées à l'éducation (tableau VI.6).

Tableau VI.7 : Disparités sociales dans l'appropriation des ressources publiques en éducation

Revenu	Ensemble des cycles d'enseignement			
	% des dépenses d'éducation appropriées par chaque groupe de population (a)	% de chaque groupe dans la population des 5-24 ans (b)	R = Rapport (a) / (b)	I = Indice d'appropriation
20 % + pauvres	5,5	20,5	0,27	1,00
Q2	5,6	21,5	0,26	0,96
Q3	13,8	21,0	0,66	2,43
Q4	11,1	20,5	0,54	2,01
20 % + riches	64,0	16,5	3,87	14,31
Genre				
Filles	48,3	51,9	0,93	1,00
Garçons	51,7	48,1	1,07	1,15
Localisation				
Rural	53,5	93,7	0,57	1,00
Urbain	46,5	6,3	7,36	12,89

Source: Calculs des auteurs à partir des tableaux VI.4 et VI.6

La première colonne du tableau donne le pourcentage de ressources publiques appropriées par les individus appartenant à chaque couche de la population. Un calcul intermédiaire est fait en rapportant ce pourcentage à celui de chaque sous-groupe dans la population de référence (ici les 5-24 ans). Enfin, les indices d'appropriation (dernière colonne du tableau) sont calculés en rapportant les indices R ainsi obtenus à l'indice des individus de la catégorie de référence dans chaque segment de la population. Ces indices (I) nous permettent de déterminer quel volume supplémentaire de ressources est approprié par une catégorie d'individus par rapport à la catégorie de référence.

Parce que les personnes vivant en milieu urbain ont plus de chances que les autres de parvenir aux niveaux supérieurs d'éducation, elles arrivent à s'approprier 13 fois plus de ressources que celles vivant en milieu rural. Concernant le genre, comparativement à une fille, un garçon arrive à capter 15% de ressources en plus. Toutefois, c'est au niveau de la richesse que la répartition des ressources publiques d'éducation est la plus inégalitaire : un jeune vivant dans

le groupe des ménages les plus riches s'approprié 14 fois plus de ressources qu'un jeune vivant dans le groupe des ménages les plus pauvres.

Principaux enseignements du chapitre 6 : Equité

Les disparités selon le genre en matière d'accès à l'école et de cursus scolaire sont relativement limitées au Burundi. Les garçons ne présentent que légèrement plus de chances d'accéder aux différents niveaux de l'éducation que les filles.

En revanche, lorsque l'on s'intéresse au milieu de résidence, les disparités sont nettement marquées. Les enfants vivant dans les zones rurales sont largement défavorisés par rapport à leurs camarades vivant en milieu urbain (principalement Bujumbura) dès l'accès à l'enseignement primaire. Ces disparités se creusent ensuite très nettement au fur et à mesure que l'on avance dans la pyramide éducative.

C'est selon le niveau de richesse des parents que la discrimination est la plus forte. La proportion d'une cohorte d'enfant accédant à l'enseignement primaire va de 70% dans le quintile le plus pauvre à 94% dans le quintile le plus riche. A partir du second cycle du secondaire, les élèves issus de familles appartenant au quintile le plus bas ont presque tous disparus du système éducatif.

Si l'on s'intéresse à la dimension géographique des scolarisations, il apparaît que la région de l'Ouest est la plus favorisée des cinq régions Burundaise. Celle du Nord est la plus défavorisée avec les provinces de Ngozi, Karuzi, Muyinga et Kirundo. Dans ces province plus du tiers des enfants âgés de 7 à 12 ans n'étaient pas scolarisés en 2006 (contre 6% à Bujumbura – Marie par exemple).

En termes d'appropriation des ressources publiques d'éducation, il y a eu une légère régression des inégalités depuis l'analyse réalisée en 2004. La part des ressources consommée par les 10% les plus éduquées d'une cohorte a ainsi enregistré une légère baisse, passant de 75% à 68%.

On estime que les personnes vivant en milieu urbain s'approprient 13 fois plus de ressources que celles résidant en milieu rural. Sur le même principe, les enfants issus des ménages appartenant au quintile le plus riche s'approprient 14 fois plus de ressources que celles issues des ménages appartenant au quintile le plus pauvre.

Annexe

Taux d'accès d'une cohorte selon le milieu de résidence, le niveau de richesse, la région et le sexe.

	Primaire		Secondaire 1		Secondaire 2		Supérieur
	1ère a	6ème a	7ème a	10ème a	11ème a	13ème a	
Milieu de Résidence							
Rural	81	26	15	7	4	2	
Urbain	96	60	55	40	36	24	
Quintile de niveau de bien-économique							
q1	68	15	7	2	0	0	0
q2	77	22	11	4	1	1	0
q3	85	28	13	5	3	1	1
q4	88	31	17	7	5	2	1
q5	94	52	45	30	24	18	8
Région							
Est	86	39	28	14	8	5	2
Ouest	85	36	26	18	15	11	6
Centre	83	26	13	6	4	1	0
Nord	75	21	10	5	3	1	0
Sud	86	23	10	2	3	2	0
Sexe							
Fille	82	25	14	7	5	3	2
Garçon	85	36	24	13	9	6	2
Total	81	29	18	9	7	4	2

Chapitre 7 : La gestion administrative et pédagogique du système éducatif burundais, et questions de gouvernance

La gestion d'un système éducatif doit transcrire dans la réalité, la politique éducative nationale à travers d'une part, la distribution équitable des ressources (personnels, matériels didactiques et pédagogiques, etc.) du niveau central aux établissements scolaires (il s'agit de la gestion administrative) et d'autre part, à travers la transformation des ressources affectées au niveau de chaque école en acquisition chez les élèves (gestion pédagogique). Ces deux aspects de la gestion seront successivement abordés dans ce chapitre afin de déterminer dans le contexte burundais si d'une part les ressources publiques sont mieux distribuées entre les différents établissements de manière satisfaisante que par le passé (diagnostic 2005) et si d'autre part, les établissements font un meilleur usage des ressources dont ils disposent en les transformant en résultats tangibles chez leurs élèves.

I. La gestion administrative

I.1. Les aspects institutionnels de la gestion des enseignants

I.1.1. La formation initiale des enseignants : une pluralité de voies de formation des enseignants

Trois voies existent pour former les enseignants du primaire : Deux existent à l'intérieur des lycées d'enseignement général : les sections pédagogiques qui forment les enseignants en deux ans et les écoles normales où la durée de la formation est de 4 ans. L'entrée dans ces deux établissements de formation se fait après l'obtention du diplôme du cycle inférieur des humanités (c'est-à-dire après 10 années de scolarisation). Les candidats sont recrutés sur la base de leurs notes au test de 10^{ème} année. Mais, dans la réalité, le recrutement tel qu'il est organisé institutionnalise de facto l'orientation des élèves les moins bons dans l'enseignement. En effet, à l'issue du test de 10^{ème} année, les élèves sont classés en trois catégories, les meilleurs élèves sont orientés dans les lycées d'enseignement général et technique publics avec la perspective de poursuivre des études supérieures ; les suivants sont orientés dans les écoles normales et les derniers (les moins bons) sont orientés dans les lycées pédagogiques. Les élèves orientés dans les sections pédagogiques reçoivent donc 2 années de formation et sortent avec le diplôme D6 tandis que ceux orientés dans les écoles normales reçoivent 4 années de formation et sortent avec le diplôme D7. Il existe par ailleurs une troisième voie pour devenir enseignant du primaire : elle est ouverte aux élèves de 13^{ème} année qui n'ont pas réussi à l'examen d'Etat pour entrer à l'Université. Pour ceux qui le souhaitent, parmi ce groupe, une formation pédagogique d'un an leur est donnée ; elle est sanctionnée par un diplôme D7.

Quant aux enseignants du secondaire (général et technique), ils sont formés pour la plupart dans trois établissements d'enseignement supérieur, l'Institut de Pédagogie Appliquée (IPA), l'Institut d'Education Physique et des Sports (IEPS), l'Ecole Normale Supérieure (ENS). Des diplômés de certaines facultés (Faculté de Psychologie et des Sciences de l'Education, Faculté des Sciences, Faculté des Lettres et des Sciences Humaines...) de l'Université du Burundi peuvent également enseigner dans les établissements secondaires.

L'Institut de Pédagogie Appliquée est organisé en deux cycles : le premier cycle dure 3 ans et forme les étudiants pour enseigner au 1^{er} cycle de l'enseignement secondaire. Sont admis dans ce premier cycle de l'IPA les diplômés du secondaire ayant réussi à l'examen d'Etat. Le second cycle d'une durée de 2 ans, forme les diplômés du 1^{er} cycle pour enseigner dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire.

Les enseignants des deux cycles du secondaire (général et technique) sont également formés à l'Ecole Normale Supérieure. Cet établissement a aussi pour mission d'assurer le perfectionnement des enseignants ayant déjà reçu une formation initiale. Il comprend le Département des Sciences (Mathématiques, Physique et Biologie-Chimie), le Département des Lettres et des Sciences Humaines (Anglais-Kirundi, Français-Kirundi) et le Département des Sciences Appliquées (Génie civil, Génie électrique, Génie mécanique) pour la formation des enseignants de l'enseignement technique.

En l'état actuel des choses, il n'existe pas un système organisé de formation des formateurs pour le sous-secteur de la formation professionnelle.

Tableau VII. 1 : Formation initiale des enseignants, Profil d'entrée, durée de la formation et profil de sortie

Niveau d'enseignement	Type d'établissement	Durée de la formation	Modalités d'accès	Type d'enseignants
Primaire	Lycées Pédagogiques	2 ans	Certificat de fin de Collège	D6 (Instituteurs Adjoints)
	Ecoles Normales	4 ans	Certificat de fin de Collège	D7 (Instituteurs)
Secondaire	Institut de Pédagogie Appliquée (IPA)	3 ans (1 ^{er} cycle)	Diplôme des Humanités Générales + Diplôme d'Etat	Professeur Assistant
		2 ans (2 ^{ème} cycle)	Diplôme du 1 ^{er} cycle de l'IPA	Professeur Titulaire
	Ecole Normale Supérieure (ENS)	4 ans	Diplôme des Humanités Générales + Diplôme d'Etat	Professeur Titulaire
	Institut d'Education Physique et des Sports (IEPS)	4 ans	Diplôme des Humanités Générales + Diplôme d'Etat	

Source :

Dans le cadre de la réforme de l'école fondamentale (passage d'un système 6-4-3 à 9-3), avec comme perspective 9 années d'enseignement de base, toute la stratégie de la formation initiale des enseignants sera revue. En effet, le système actuel devra être revu dans la mesure où les élèves des trois dernières années du fondamental devront être encadrés par des enseignants polyvalents capables d'enseigner au moins deux matières.

I.1.2. La formation continue des enseignants, une situation souvent dépendante des partenaires techniques et financiers et des ONGs,

Dans le dispositif institutionnel de la formation continue du MEBSEMFPFA, la Direction Générale des Ressources Humaines (DGRH), en collaboration avec le Bureau de la Planification et des Statistiques de l'Education, est responsable de l'élaboration des propositions de plans pluriannuels de formation continue des enseignants. Les inspecteurs

provinciaux et communaux sont les bras armés de la formation ; ce sont eux qui assurent les formations une fois que les plans de formations ont été arrêtés par le Ministère.

Dans la pratique, la formation continue est organisée via plusieurs canaux et reste largement dépendante du financement des partenaires techniques et financiers et des ONG par manque de financement étatique. Les principaux canaux de la formation continue sont les journées pédagogiques mensuelles, la semaine de recyclage, et l'auto formation via les médias, notamment les radios scolaires.

Les journées pédagogiques mensuelles sont des rencontres entre enseignants au cours desquelles les directeurs d'école ou les inspecteurs font la présentation de leçons modèles aux enseignants d'une même école ou de plusieurs écoles dans le cadre de regroupements provinciaux. Malgré l'intérêt de ce type de regroupement, les enseignants lui trouvent des limites, en particulier une certaine routine dans les leçons-modèles qui y sont généralement présentées⁵⁴.

La semaine de recyclage est, quant à elle, organisée par le BEPEP (Bureau d'Etude et des Programmes de l'Enseignement Primaire) dans les chefs-lieux de province durant les vacances scolaires et regroupe les enseignants pendant 4 à 5 jours. Ces semaines de recyclage constituent en réalité le vrai dispositif dont dispose le Ministère pour assurer la formation continue et permet d'atteindre les enseignants des zones reculées du pays. Elles restent toutefois largement dépendantes du financement des ONG ou des PTF par manque de financement étatique. Il est à espérer que la création récente d'une Direction de Développement Prévisionnel et de la Formation Continue placée sous la responsabilité hiérarchique du DGRH traduira dans les faits la volonté de l'Etat de prendre en charge les questions de formation continue de l'ensemble des fonctionnaires.

L'auto formation via les radios scolaires. Les radios scolaires sont censées programmer des émissions éducatives à destination des enseignants. Mais, selon le rapport d'étape de l'IFADEM sur la formation continue des enseignants du primaire, ces émissions sont très peu suivies par les enseignants car elles sont diffusées au moment des cours ou à des périodes où les enseignants sont peu enclins à les suivre.

Les formations associant le présentiel et la distance utilisant l'internet et le tutorat.

Une des conséquences immédiates de la mise en place de la réforme de l'école fondamentale sera l'augmentation durant les prochaines années des besoins en formation continue pour les enseignants du primaire et du collège déjà en place dans le système. Des séances de recyclage seront en effet nécessaires pour rendre ces enseignants à la fois polyvalents et à même d'enseigner les nouveaux programmes qui seront introduits à ce niveau dans le cadre de cette réforme.

I.1.3. Recrutement et affectation des enseignants

Chaque année, le Ministère de l'économie et des finances définit pour chaque niveau d'enseignement le quota des enseignants que le Ministère peut recruter.

Les besoins en enseignants sont dans un premier temps défini au niveau provincial et sont envoyés au Ministère. Sur la base du quota défini par le Ministère des finances, qui est généralement inférieur aux besoins exprimés, le Ministère procède à la répartition du quota

⁵⁴ IFADEM: Rapport d'étape expertise formation continue des enseignants du primaire, Août 2011, page 20.

des provinces en tenant compte de leurs besoins, et il revient à chaque province de procéder à la répartition des enseignants dans ses écoles.

I.1.4. Gestion de la carrière

Il n'existe pas pour le moment une politique nationale reconnue en matière de gestion de la carrière des enseignants. Des réflexions sont toutefois en cours pour faire adopter par le Ministère de l'éducation une politique d'avancement basée sur l'expérience et de rendement dont les règles sont préalablement définies et connues de tous. La version préliminaire du document sur le *Plan de carrière des enseignants et éléments d'amélioration de la condition du personnel enseignant* propose la mise en place d'un plan de carrière pour le Ministère de l'enseignement de base et secondaire, de l'enseignement des métiers, de la formation professionnelle et de l'alphabétisation basé sur les trois composantes suivantes a) un système de promotion interne, b) un système d'évaluation du rendement, c) un programme de développement des compétences.

I.1.5. Le statut des enseignants

I.1.5.1. Un corps enseignant composé majoritairement de fonctionnaires pour l'encadrement des élèves

Dans l'enseignement primaire, on estimait en 2009/10 à 35 820 le nombre d'enseignants à la craie dont 31 794 titulaires (soit 89% des enseignants) et 4 026 suppléants (représentant 11% du corps enseignant).

Dans le 1^{er} cycle du secondaire général (collèges publics et collèges communaux) on dénombre 6 750 enseignants composés de 5 891 titulaires et de 859 vacataires (ces derniers représentant 2% du temps d'enseignement). Dans le 2nd cycle général (lycées publics et communaux) le nombre d'enseignants à la craie est estimé à 2 930 dont 2 814 titulaires et 116 vacataires. Dans le secondaire technique, la totalité des 802 enseignants à la craie sont tous des fonctionnaires de l'Etat.

I.1.5.2. Une importante sous-utilisation des enseignants titulaires du primaire

En termes de gestion des groupes pédagogiques, 39% des enseignants titulaires dans l'enseignement primaire assurent une simple vacation (gestion d'un groupe d'élèves dans la même classe toute la journée), 7% des enseignants titulaires enseignent aussi à plein temps (mais à deux groupes dans la même salle de classe toute la journée) et la majorité des enseignants (53%) est utilisée à mi-temps (encadrement d'un groupe d'élève le matin ou l'après-midi seulement).

Cette utilisation partielle des enseignants, censée pallier temporairement un manque de salles de classe (en particulier à la suite de la suppression des frais de scolarité en 2005), à tendance à devenir la norme au fil des années et aujourd'hui la majorité des élèves du primaire (61%) vont à l'école à mi-temps. Ces derniers ne reçoivent au mieux que la moitié du temps d'apprentissage théorique prévu pour ce niveau d'enseignement avec comme conséquence la faiblesse du niveau des acquisitions telle que révélée dans le chapitre 4 (Cf. Chapitre 4 sur la qualité des acquis).

Tableau VII. 2 : Répartition des enseignants titulaires dans le primaire en termes de gestion des groupes pédagogiques

	Nombre d'enseignants	En %
Simple vacation	11 832	39%
2 Groupes à plein temps	2 255	7%
1 Groupe à mi-temps	16 061	53%
Total	30 148	100%

Source :

Dans la phase de transition du passage de l'ancien système au nouveau dans le cadre de la réforme de l'école fondamentale, il y a de fortes chances que le rythme de construction des salles de classe ne suive pas celui de la demande dans l'ex-primaire et plus encore dans le dernier cycle de l'école fondamentale. La formule de la double vacation sera sans doute utilisée pour répondre à cette insuffisance de salle de classe. Si ce système devient la norme comme c'est le cas actuellement dans le primaire alors il y a de fortes chances que la majorité des enfants burundais sortiront des 9 années de scolarisation sans avoir été confrontés à la moitié des connaissances qu'ils sont censés maîtriser durant leur cursus. Ceci aura pour conséquence de rendre le système encore plus inefficace et inefficent dans l'avenir.

I.2. Cohérence dans l'allocation des enseignants

Afin d'assurer des conditions d'enseignement similaires pour tous les élèves, il est important que les enseignants ou autres ressources, comme que les matériels pédagogiques, soient répartis de façon équitable entre les écoles. Ceci implique que la répartition des moyens humains et matériels aux écoles soit fonction du nombre d'élèves par école. Pour mesurer le degré de cohérence dans ces répartitions, on utilise un indicateur statistique, le coefficient de détermination R^2 . Cet indicateur mesure l'ampleur de l'écart entre la situation observée et une situation idéale où toutes les écoles à effectifs d'élèves identiques ont des nombres comparables d'enseignants⁵⁵ ou de matériels pédagogiques par exemple.

I.2.1. Une meilleure allocation des enseignants dans le primaire que par le passé...

Dans le cas du Burundi, la situation observée pour l'enseignement primaire est représentée par les différents points⁵⁶ du graphique VII. 1 ci-dessous et la situation idéale est représentée par la droite.

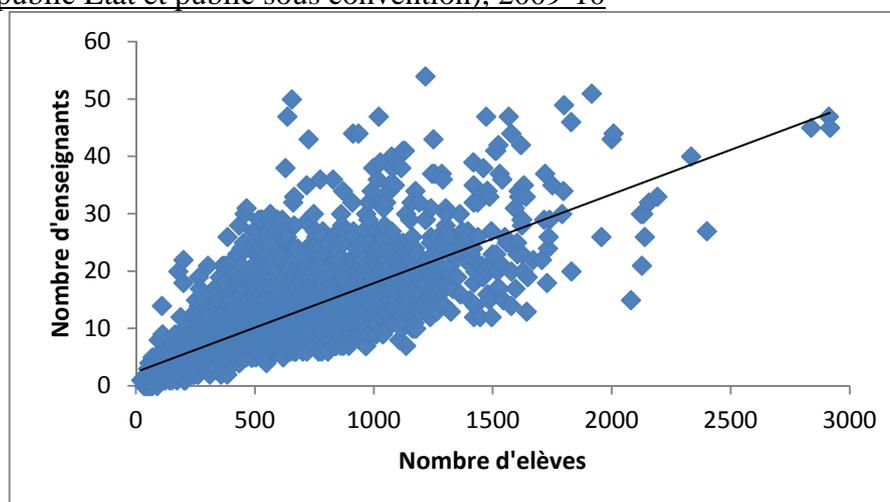
En 2009/10, le coefficient de détermination R^2 est de 0,56 pour l'ensemble des écoles publiques du Burundi, le degré d'aléa ($1 - R^2$) dans le processus d'affectation dans les écoles primaires publiques est donc de 44%. Cela signifie que 44% des décisions d'affectation des allocations des enseignants du primaire sont liées à d'autres facteurs que le nombre d'élèves. Cet aléa évolue positivement dans le temps dans la mesure où il était de 50% en 2003/04

⁵⁵ Le R^2 varie entre 0 et 1 et décrit dans quelle mesure le nombre d'enseignants/manuels scolaire d'une école est proportionnel au nombre d'élèves, plus il est proche de 1, plus l'allocation des enseignants dépend du nombre d'élèves ; plus il est proche de 0, moins l'allocation est cohérente avec le nombre d'élèves. Par ailleurs, il peut être interprété à la fois sur le plan de l'équité et de la gestion. Sur le plan de l'équité pour ce qui est de la répartition des enseignants, il indique si les conditions d'encadrement sont homogènes sur un territoire, un R^2 bas signifie que les tailles de classe sont très différentes d'une école à l'autre. Sur le plan de la gestion, il indique dans quelle mesure le système est capable de déployer les enseignants dans les écoles suivant les besoins de celles-ci. Attention dans certains cas, un faible R^2 peut être le résultat d'une politique volontariste menée par les pouvoirs publics qui en tenant compte de l'environnement de l'école peuvent décider d'allouer plus d'enseignants dans les zones défavorisées.

⁵⁶ Chaque point est une école primaire publique représentée par son nombre d'élèves et son nombre d'enseignants.

montrant des améliorations dans ce sens mais qui restent malheureusement encore insuffisantes.

Graphique VII. 1: Relation entre le nombre d'enseignants et les effectifs des écoles primaires publiques (public Etat et public sous convention), 2009-10



Source :

I.2.2. ...Mais qui demande à être améliorée au regard de ce qui se fait ailleurs en Afrique

La valeur de l'aléa calculée pour 2009/10 place le Burundi dans le groupe de pays où d'importantes marges sont disponibles pour rendre plus équitable la répartition des enseignants entre les différents établissements scolaires publics du pays. La valeur de 44% estimée pour le pays dépasse de loin les 28% d'aléa moyen estimé pour les pays d'Afrique Subsaharienne dont les données sont disponibles.

Tableau VII. 3: Comparaison internationale du degré d'aléa dans l'affectation des enseignants dans les écoles primaires publiques (valeurs observées entre 2006 et 2010 selon les pays).

Pays	Année	Aléa (en %)
Burundi	2004	50
Burundi	2010	44
Angola	2008	31
Bénin	2009	60
Burkina Faso	2006	22
Cap-Vert	2009	4
Djibouti	2007	10
Gabon	2008	23
Gambie	2010	13
Guinée-Bissau	2006	20
Malawi	2007	42
Mali	2008	34
Mauritanie	2008	22
Niger	2008	22
Tanzanie	2007	41

Moyenne Afrique Subsaharienne	-	28
----------------------------------	---	----

Source : Pole de Dakar, Indicateurs pays, version 14

I.2.3. Le taux d'encadrement des élèves du primaire est encore très faible avec des disparités provinciales importantes

Dans l'enseignement primaire, le taux d'encadrement moyen au niveau national est de 57,5 élèves par enseignant titulaire et varie de 43 élèves par enseignant dans la province de Bururi (la mieux dotée en enseignants compte tenu du nombre d'élèves) à 80 élèves par enseignant dans la province de Karusi, la province la moins dotée en enseignants en référence à son effectif d'élèves.

Sur les 17 provinces que compte le pays, seulement 9 ont un taux d'encadrement meilleur ou égal à la moyenne nationale, les 8 autres étant caractérisées par des conditions d'encadrement moins favorables.

Par ailleurs, on n'observe pas de relation entre la sur ou la sous-dotation en enseignants par province et le degré d'aléa dans la distribution des enseignants à l'intérieur des provinces. Les situations sont en effet diverses avec :

- des provinces sous-dotées par rapport à la moyenne nationale qui font l'effort de mieux distribuer le peu d'enseignants qu'ils ont par rapport à la moyenne nationale. Il s'agit de Kirundo, Ngozi, Kayanza, Muramvya et Rutana ;
- des provinces mieux dotées ou dotées comme la moyenne nationale mais qui font une mauvaise répartition de leurs enseignants lorsqu'il s'agit de les distribuer entre les écoles. Il s'agit de Mwaro, Bujumbura Rural, et Gitega.

Tableau VII. 4 : Rapport élèves-maître et degré d'aléa dans la distribution des enseignants à l'intérieur des provinces dans le primaire

Province	REM ⁵⁷	Degré d'aléa
Bururi	46	37%
Mwaro	54	55%
Cankuzo	54	42%
Bujumbura-Mairie	55	36%
Bujumbura-Rural	55	56%
Bubanza	56	18%
Cibitoke	59	14%
Gitega	60	64%
Makamba	61	48%
Rutana	62	37%
Ruyigi	63	46%
Muramvya	63	33%
Kayanza	65	34%
Ngozi	65	24%
Kirundo	72	39%
Muyinga	76	44%
Karusi	80	83%

⁵⁷ Les enseignants suppléants ne sont pas pris en compte dans le calcul du taux d'encadrement.

[Min - Max]	[46 - 80]	[14% - 83%]
Burundi	61	44%

Source : issu des données du bureau de la planification de l'Education

Enfin, il faut préciser que le manque d'enseignants titulaires craie en main dans la province de Karusi (REM de 75) s'accompagne visiblement d'abus dans la distribution du stock d'enseignants entre les différents établissements dans la mesure où, dans cette province, seulement 17% des affectations d'enseignants aux différents établissements ont tenu compte du facteur élèves.

La cohérence dans l'allocation des enseignants entre les différentes provinces quant à elle peut être analysée en calculant les proportions d'écoles «sous-dotées», «sur-dotées» et «dotées comme la moyenne», de chaque province en référence à la situation nationale moyenne⁵⁸. Au niveau national, on compte 44% d'écoles «sur-dotées», 24% d'écoles «dotées comme la moyenne », 33% d'écoles «sous-dotées».

Tableau VII. 5 : Distribution des écoles publiques selon leur dotation en enseignants titulaires par provinces dans l'enseignement primaire, 2009/10

Province	% d'écoles sur-dotées (a)	% d'écoles dotées comme la moyenne (b)	% d'écoles sous-dotées (c)
Bubanza	59%	24%	17%
Bujumbura-Rural	47%	28%	26%
Bujumbura-Mairie	57%	18%	25%
Bururi	81%	14%	5%
Cankuzo	59%	26%	14%
Cibitoke	46%	26%	28%
Gitega	35%	23%	41%
Karusi	7%	22%	71%
Kayanza	27%	32%	41%
Kirundo	17%	22%	60%
Makamba	43%	20%	37%
Muramvya	41%	22%	37%
Mutinga	14%	22%	63%
Mwaro	66%	19%	15%
Ngozi	27%	33%	40%
Rutana	34%	33%	33%
Ruyigi	38%	28%	35%
[Min – Max]	[7% - 81%]	[14% - 33%]	[5% - 71%]
Burundi	44%	24%	33%

(a) Une école dotée « comme la moyenne » est une école dont le rapport élèves/maître est compris dans une fourchette de plus ou moins 10% du rapport élèves/maître national.

(b) Une école sous-dotée est une école dont le rapport élèves/maître est supérieur de plus de 10% au REM national

(c) Une école sur-dotée est une école dont le rapport élèves/maître est inférieur de plus de 10% au REM national

⁵⁸ On peut également regarder la cohérence de l'affectation à l'intérieur des provinces en considérant comme référence le rapport élèves/maître moyen de la province et comparer le REM de chaque établissement à cette valeur de référence. Mais, ce faisant, on accepte implicitement qu'il devrait y avoir des conditions d'encadrement différenciées entre les provinces dans la mesure où on observe une grande variabilité dans le REM suivant les provinces.

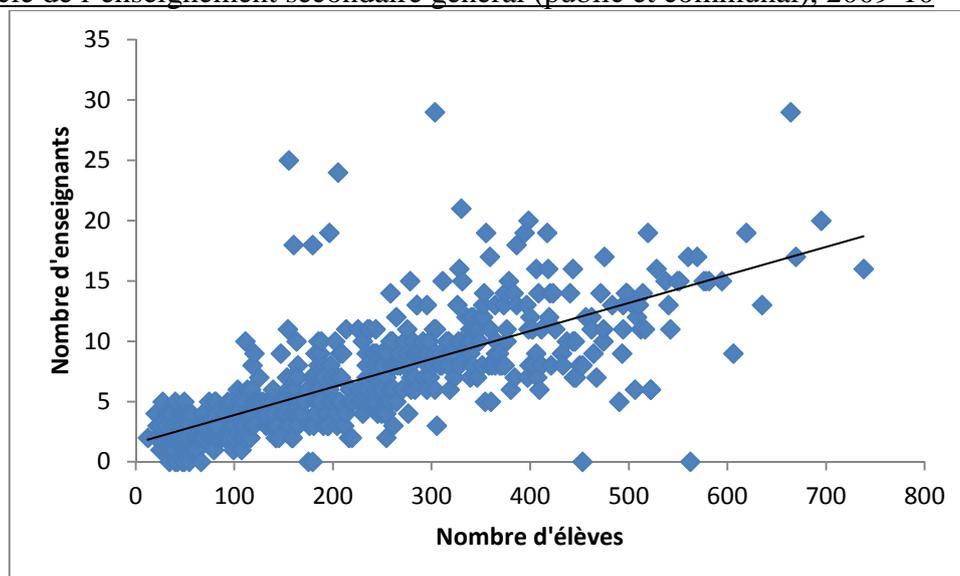
Source : issu des données du bureau de la planification de l'Education

Comme on pouvait s'y attendre, la proportion des écoles sous-dotées est extrêmement élevée dans les provinces de Karusi, Kirundo, Mutinga, provinces où le taux d'encadrement est supérieur à 70 élèves par enseignant titulaire.

I.2.4. Le degré de l'aléa dans le secondaire est identique à celui du primaire

Tout comme dans le primaire, la cohérence dans l'allocation des enseignants dans le 1^{er} cycle du secondaire est également faible. Le R^2 est de 56% ce qui signifie que seulement 44% des décisions d'affectation sont liées au nombre d'élèves par établissement.

Graphique VII. 2: Relation entre le nombre d'enseignants et les effectifs des établissements du 1^{er} cycle de l'enseignement secondaire général (public et communal), 2009-10



Source : issu des données du bureau de la planification de l'Education

I.2.5. Le redéploiement intra-province : une tentative de réduction des disparités entre établissements à l'intérieur des provinces

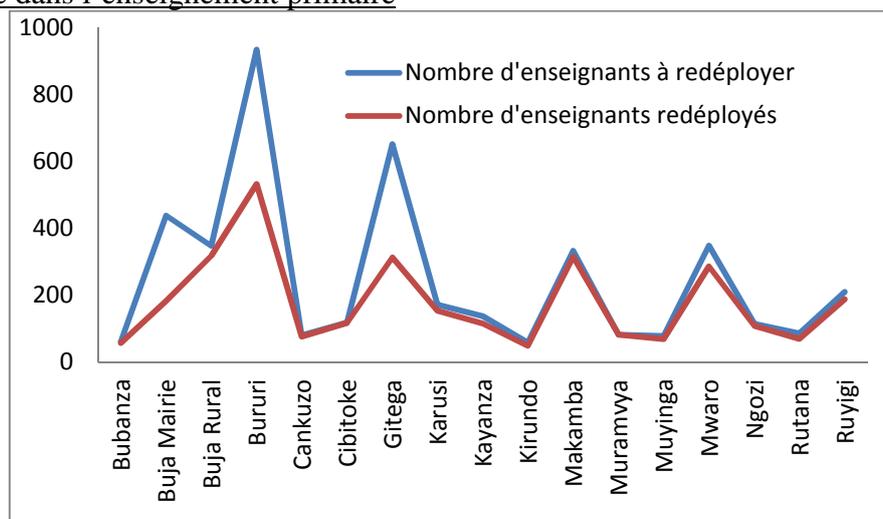
Afin de réduire les disparités entre établissements à l'intérieur des provinces, le Ministère a procédé au cours de l'année 2010 à un redéploiement des enseignants à l'intérieur des provinces dans le primaire et le 1^{er} cycle de l'enseignement secondaire. Il s'agissait de corriger le déséquilibre à l'intérieur des provinces en redéployant le surplus des enseignants dans les établissements sur-dotés vers les établissements sous-dotés de la même province. Les résultats par province : nombre d'enseignants susceptibles d'être redéployés et le nombre d'enseignants redéployés dans l'enseignement primaire sont présentés dans le graphique VII. 3.

Dans ce niveau d'enseignement, sur 4 240 enseignants identifiés pour être redéployés, 3 024 l'ont effectivement été soit un taux de redéploiement de 71%. Par ailleurs, dans les provinces autres que Bujumbura-Mairie, Bururi, et Gitega, le redéploiement du surplus d'enseignants identifiés a été effectué à plus de 80%. La correction de ces déséquilibres à l'intérieur des provinces dont les données n'ont pas été prises en compte dans le calcul de l'aléa de 2009/10, devra contribuer, si la situation reste en l'état, à réduire le degré d'aléa aussi bien à l'intérieur des provinces qu'au niveau national. Ce type d'analyse devra donc être reconduit sur la base

des données du recensement scolaire 2010/11 afin de suivre l'évolution de l'aléa et de vérifier sa réduction et donc l'impact réel du redéploiement.

L'opération n'a pas été conduite avec autant de réussite dans le 1^{er} cycle du secondaire dans la mesure où, sur les 266 enseignants identifiés pour être redéployés, seuls 154 l'ont été effectivement, soit un taux de redéploiement de 58% avec des disparités provinciales importantes. Par exemple à Bujumbura-Rural, seulement 11% des enseignants ont pu être redéployés (4 enseignants redéployés sur les 35 enseignants identifiés) alors qu'à Cibitoke et à Gitega, le taux de redéploiement a été respectivement de 94% (17 enseignants redéployés sur 18) et de 93% (39 enseignants redéployés sur 42).

Graphique VII. 3 : Nombre d'enseignants à redéployer et nombre d'enseignants redéployés par province dans l'enseignement primaire



Source : données de la Direction des Ressources Humaines

I.2.6. Les manuels scolaires sont globalement insuffisants avec des disparités au sein des écoles entre les différentes classes et entre les provinces

Dans les écoles primaire publiques burundaises, le ratio manuel de français par élève est en moyenne de 0,45 ce qui signifie qu'en moyenne 2 élèves se partagent un livre de français ; le ratio manuel de calcul par élève est quant à lui de 0,22 autrement dit en moyenne 5 élèves se partagent un manuel de calcul et, enfin, le ratio manuel de kirundi par élève est de 0,44 ce qui revient à 2 élèves par manuel de kirundi en moyenne. Ces chiffres moyens cachent toutefois des disparités importantes entre les différentes classes. Par exemple pour le manuel de calcul (à moins d'une erreur dans la collecte des données de 2009/10), il n'existe pratiquement pas de manuel dans les classes de 3^{ème}, 4^{ème} et 5^{ème} année ce qui explique le chiffre moyen de 5 élèves par manuel de calcul au niveau national contre 2 élèves par manuels en français et en kirundi.

Si la cohérence dans l'allocation des manuels était optimale, chaque école devrait disposer de ces ratios, malheureusement l'observation sur le terrain est tout autre dans la mesure où le degré d'aléa dans l'allocation de ces manuels aux écoles au niveau national est respectivement de 47%, de 67% et de 48% pour le manuel de français, de calcul et de Kirundi faisant état ainsi d'une faible cohérence dans l'allocation de ces manuels aux écoles. Par ailleurs, il existe des disparités inter-provinces comme en témoignent les chiffres présentés dans le tableau VII. 6.

Tableau VII. 6 : Ratio Elèves/manuel moyen par province en calcul, français et kirundi, 2009/2010

Provinces	Calcul	Français	Kirundi
Bubanza	4	2	2
Bujumbura-Rural	4	2	2
Bujumbura-Mairie	4	2	2
Bururi	7	3	3
Cankuzo	5	2	2
Cibitoke	4	2	2
Gitega	5	2	2
Karusi	4	2	2
Kayanza	4	2	2
Kirundo	5	3	3
Makamba	6	3	3
Muramvya	4	2	2
Muyinga	5	3	2
Mwaro	6	2	3
Ngozi	4	2	2
Rutana	5	2	2
Ruyigi	4	2	2
Burundi	5	2	2

Source : issu des données du bureau de la planification de l'Education

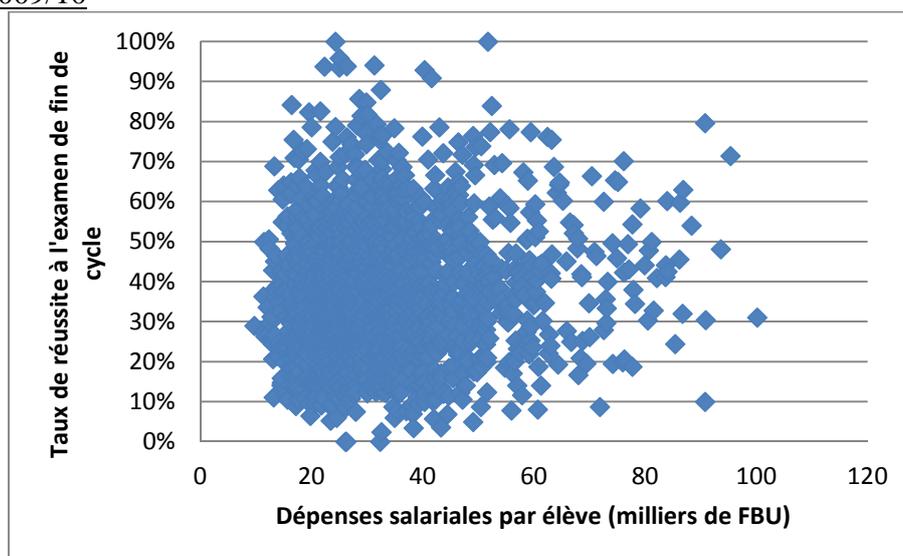
II. La gestion pédagogique du système

Alors que la section précédente a examiné comment les ressources humaines et pédagogiques étaient distribuées entre les différents établissements dans le système éducatif national, celle-ci examine l'utilisation que font les établissements de ces ressources. La finalité de l'école étant l'acquisition de connaissances et de compétences par les élèves, l'objectif de cette section est de mettre en regard les résultats (mesurés par les résultats moyens obtenus par les élèves) obtenus par chaque établissement scolaire et le volume des ressources par élève dont dispose l'établissement.

L'analyse des informations sur les établissements faite dans le chapitre 4 dans la partie traitant de la qualité des apprentissages et dans la première partie de ce chapitre montre des disparités notables entre provinces et à l'intérieur des provinces entre les écoles dans les conditions concrètes d'enseignement et d'encadrement offertes aux élèves. Par ailleurs, le chapitre 4 sur la base des scores à des épreuves standardisés (PASEC 2009, Evaluation diagnostique de 2010) et sur la base de l'examen de fin du cycle primaire, a fait état d'une part, de la modestie du niveau des acquisitions des élèves du primaire, d'une grande variabilité dans ces résultats et d'autre part du fait que les facteurs d'organisation scolaires n'expliquent qu'une petite partie de la variabilité du niveau des acquisitions.

L'ampleur de cette variabilité à la fois dans les résultats et dans les dépenses salariales par élève des écoles publiques burundaises est illustrée dans le graphique VII. 4.

Graphique VII. 4 : Dépenses salariales par élève et taux de réussite à l'examen de fin de cycle primaire, 2009/10



Source :

En plus de la grande variabilité qui existe entre les écoles à la fois sur le taux de réussite et sur la dépense salariale par élève, on note également, comme déjà constaté dans le précédent Resen de 2004, à la lecture du graphique VII. 4 la faiblesse de la relation statistique existant entre ces deux dimensions.

En effet, si le système était bien géré au plan pédagogique, on devrait s'attendre i) à ce que les établissements dotés de ressources par élève plus importantes soient à même de générer plus de résultats (de meilleurs niveaux d'apprentissage, donc de meilleurs taux de réussite aux examens ou aux tests standardisés), et ii) à ce que des établissements disposant de ressources comparables produisent des niveaux de résultats raisonnablement proches. Les observations faites montrent qu'on est loin de cette référence dans le système éducatif burundais avec un taux de réussite à l'examen de fin de cycle primaire qui varie de 0 à 100 % et des établissements disposant des ressources supérieures à la moyenne avec des résultats modestes chez leurs élèves.

En conclusion de ces deux premières parties relatives à la gestion administrative et pédagogique, et dans la perspective de la réforme de l'enseignement fondamental, il est utile de revenir sur les domaines où des révisions sont nécessaires dans le but d'améliorer la gestion globale du système éducatif burundais.

Le premier aspect est lié à la formation initiale et continue des enseignants du primaire et du collège. En effet l'expansion du système telle qu'envisagée ne pourra se faire sans introduire des révisions majeures dans la formation initiale des nouveaux enseignants destinés à encadrer les élèves dans le dernier cycle du fondamental (étant entendu que ces enseignants devront être au moins bivalents) et dans la façon dont est organisée la formation continue des enseignants puisqu'il faudra recycler les enseignants des collèges pour les mettre à niveau dans le cadre de cette réforme.

Le second aspect est lié au manque d'équité dans l'allocation des personnels enseignants et du matériel pédagogique. En effet, pour des raisons d'efficacité et d'équité, le principe veut que des établissements qui scolarisent un nombre comparable d'élèves disposent du même nombre

d'enseignants et de matériel pédagogique ; or, le diagnostic révèle (i) qu'il existe beaucoup d'aléas dans l'allocation des enseignants et des manuels scolaires, (ii) que certaines provinces sont en moyenne significativement avantagées par rapport à d'autres avec (ii) des disparités par ailleurs importantes à l'intérieur même des provinces. Il est dans l'intérêt du pays que le système fasse une meilleure utilisation de son personnel en adoptant des modalités de gestion dans lesquelles des critères de référence sont appliqués pour les allocations de personnels aux établissements⁵⁹. Par ailleurs, la gestion de la qualité des acquis scolaires suppose une meilleure maîtrise du temps scolaire en utilisant au mieux le volume horaire officiel des enseignants à tous les niveaux d'enseignement mais avec un accent particulier sur le primaire dans la mesure où, dans la configuration actuelle, 61% des élèves reçoivent la moitié du temps d'apprentissage théorique prévu pour ce niveau d'enseignement.

Enfin, le troisième aspect est lié à une insuffisance de la gestion pédagogique. Au-delà de la gestion efficace des moyens, un système éducatif doit aussi savoir gérer ses résultats. La très grande variabilité des résultats observés entre les différents établissements suggère que peu de choses sont faites actuellement dans cette direction.

Tous les points évoqués ci-dessus montrent l'existence d'importantes marges de manœuvre pour l'amélioration de la gestion administrative et pédagogique du système par le développement d'une nouvelle structure gestionnaire dans laquelle les attributions administratives doivent être remplacées par des responsabilités et où les agents deviennent des acteurs. Dans ces nouvelles modalités gestionnaires, le pilotage par les résultats doit devenir un ingrédient intégré au fonctionnement du système avec une structure de responsabilité des acteurs bien identifiée sur la base d'informations transparentes et d'une stratégie pour outiller les acteurs dans l'exercice effectif de leur responsabilité. Parmi les résultats attendus d'une telle démarche on peut citer :

- La rationalisation des processus d'allocation des moyens entre écoles
- L'aide à l'identification des écoles à inspecter en priorité
- L'incitation des comités de gestion des écoles et des communautés locales à se mobiliser autour des acteurs de l'école pour améliorer les résultats.

III. Questions de gouvernance

La gouvernance se caractérise par l'existence et la mise en œuvre de normes, de réglementations, et de pratiques au sein d'un système. En éducation, la bonne gouvernance vise à la transformation optimale des ressources allouées en une offre d'éducation de qualité sur tout le territoire national. Il s'agit d'un concept transversal qui touche tous les aspects du système éducatif, sans toutefois s'y limiter. En outre, si la corruption représente l'une des facettes de la gouvernance, elle ne s'y limite pas.

Cette partie se limitera à un état des lieux des documents, recherches et actions en cours. Elle vise à fournir, à travers la synthèse de ces éléments, quelques repères pour une meilleure compréhension de cette problématique au Burundi. Toutefois, les indicateurs et les données actuellement disponibles pour évaluer la gouvernance du système éducatif burundais⁶⁰ ne permettent pas de proposer une analyse exhaustive de ce domaine. Cette section présente donc

⁵⁹ Dans ce cas particulier, il serait intéressant d'approfondir la réflexion sur les critères qui ont été utilisés dans le cadre du redéploiement en 2010 des enseignants des établissements sur-dotés vers les sous-dotés à l'intérieur des provinces.

⁶⁰ Par ailleurs, pour les différentes enquêtes utilisées par la suite, la qualité de l'échantillonnage pour appréhender les questions traitées n'a pas pu être vérifiée

un état des lieux de la littérature disponible en la matière, afin de documenter la question sous différents angles de vue. Une analyse complémentaire appréciant le cadre législatif et réglementaire, ainsi que le dispositif institutionnel en place et la chaîne de responsabilité afférente permettant de traiter cette question au sein du ministère semblerait également pertinente à mettre en place.

III.1. Contexte général de la gouvernance et de la corruption au Burundi.

Par les accords d'Arusha, signés en août 2000, les autorités burundaises se sont engagées à rétablir un cadre légal, institutionnel et social à travers la promotion de la bonne gouvernance, dans une démarche impliquant la société civile dans la définition et la mise en œuvre des politiques nationales.

Ceci étant dit, selon le rapport de l'ONG Transparency International, le niveau de corruption au Burundi reste élevé⁶¹. Mesuré par comparaison aux autres pays, l'ONG a classé le Burundi parmi les pays où l'indice de perception de la corruption est l'un des plus élevés, avec un indice 1.8 sur une échelle de 1 (pays où la perception de la corruption est la plus forte) à 10 (pays où elle est la moins forte), sur la base d'indices applicables à 178 pays, y compris les plus développés. Ce classement est toutefois relativement meilleur si l'on se réfère à « l'Index Moi Ibrahim » sur la gouvernance en Afrique de 2010, selon lequel pays est classé à la 33ème position sur 53 pays d'Afrique.

C'est pourquoi, considérant ces évaluations et les enjeux y afférents, le gouvernement burundais a pris des mesures importantes en vue de faire évoluer cette situation. Ces mesures sont définies de manière officielle dans le Document de Stratégie de Bonne Gouvernance et de Lutte contre la Corruption (2011-2015), adopté en 2011⁶².

Avant d'aller plus en détail dans cette partie, il est utile de rappeler la définition de la gouvernance issue de ce document officiel.

« Gouvernance : l'ensemble des traditions et les institutions par lesquelles l'autorité s'exerce dans un pays. Il s'agit notamment d'un processus par lequel les pouvoirs publics sont choisis, suivis et remplacés ; la capacité des pouvoirs publics à élaborer et à appliquer efficacement des politiques saines ; et le respect par le citoyen et l'Etat des institutions qui régissent les interactions économiques et sociales entre eux. »

En effet, dès Mars 2007, le gouvernement de la République du Burundi avait réalisé une enquête relative à la situation de la gouvernance dans le pays. Le Document de Stratégie cité auparavant s'appuie donc largement sur cette « Étude Diagnostique sur la Gouvernance et la Corruption au Burundi », publiée en 2008⁶³.

Les principales conclusions de cette enquête sont les suivantes :

- Le niveau de confiance des citoyens dans les institutions de gouvernance du pays est bas.

⁶¹ Rapport mondial sur la corruption. Transparency International, 2011.

⁶² République du Burundi, Ministère à la Présidence Chargé de la Bonne Gouvernance et de la Privatisation (Institut de Développement Économique - IDEC, Stratégie Nationale de Gouvernance et de Lutte Contre la Corruption, Volume 1 et 2, Février 2010.

⁶³ République du Burundi, Ministère de la Présidence Chargé de la Bonne Gouvernance, de la Privatisation, de l'Inspection Générale de l'État et de l'Administration Locale. Étude Diagnostique sur la Gouvernance et la Corruption au Burundi, Rapport d'Enquête, Bujumbura, Mai 2008

- L'accès aux services publics est parfois limité par l'obligation pour les bénéficiaires de des pratiques de la payer des pots-de-vin pour accéder à ces services, et ce dans tous les secteurs.
- Les marchés publics, les impôts, les douanes et la gestion du budget ont été signalés par les acteurs comme étant les secteurs les plus à risque.
- La gestion des ressources humaines dans les services publics est impactée par une gouvernance défailante : les nominations peuvent être faites sur la base de critères politiques, des pots-de-vin, et non de critères objectifs et transparents.

III.2. Spécificités de la gouvernance dans le système éducatif burundais:

Nombre des problématiques liées à la gouvernance sont communes à l'ensemble du système, et ne concernent pas uniquement le secteur éducatif. Toutefois, du point de vue sectoriel, deux sources principales sont exploitables de manière plus spécifique. Il s'agit d'une part du chapitre 3.2 du rapport d'enquête relatif à l'étude sur la Gouvernance et la corruption de 2008, sur lequel s'appuie le Gouvernement afin de construire sa stratégie de gouvernance sectorielle, et d'autre part de l'enquête sur le suivi des dépenses publiques et le niveau de satisfaction des bénéficiaires, datant également de 2008⁶⁴.

Il est d'abord utile de signaler que, en terme de perception des ménages, le secteur éducatif a tendance à plutôt être moins mal noté que les autres secteurs, puisque, dans l'enquête gouvernementale, 81% des ménages ont cité l'école parmi les trois services les plus performants. Mais dans le même temps, seuls 18% des parents interrogés dans le cadre de l'enquête de suivi des dépenses se déclarent satisfaits du service public d'éducation offert à leurs enfants (p.16).

Toutefois, des faiblesses significatives dans le secteur ont été mises en lumière⁶⁵.

III.2.1 Gouvernance et gestion des finances publiques :

Au Burundi, la préparation du budget de l'Etat est organisée en 5 phases⁶⁶, la première étant celle de la discussion entre le ministère des finances et le ministère concerné. Dans ce contexte, la marge de manœuvre des gestionnaires du MINEDUC dans l'exécution du budget est réduite. Et ce d'autant plus que, depuis 2005, ce budget est consacré pour l'essentiel à la rémunération des personnels: de 2000 à 2010, entre 60 et 71% du budget courant du secteur de l'éducation a été consacré aux salaires.

Pour les fonctionnaires, la principale difficulté rencontrée est celle de la faible implication des personnels dans la préparation des budgets, et ce à tous les niveaux des services (centraux et déconcentrés) : au niveau des services déconcentrés en 2006, 9% seulement des gestionnaires disent avoir été associés à la préparation du budget les concernant.

⁶⁴ Enquête sur le suivi des dépenses publiques et le niveau de satisfaction des bénéficiaires, ISTEEDU/PAGE, 2008.

⁶⁵ République du Burundi, Ministère de la Présidence Chargé de la Bonne Gouvernance, de la Privatisation, de l'Inspection Générale de l'État et de l'Administration Locale. Étude Diagnostique sur la Gouvernance et la Corruption au Burundi, Rapport d'Enquête, Bujumbura, Mai 2008, p. 40.

⁶⁶ Les 5 phases sont i) la phase des discussions budgétaires qui se déroule entre la Direction Générale du Budget et de la Comptabilité Publique (DGBCP) et les Ministères dépensiers où ceux-ci sont appelés à défendre leurs propres prévisions ; ii) la phase de consultation avec le Ministre chargé des Finances ; iii) la phase de délibération en Conseil des Ministres ; iv) la phase d'adoption du Projet de loi des Finances par l'Assemblée Nationale et le Sénat, et v) la phase de promulgation de la Loi des Finances de l'Etat par le Président de la République. (Source Enquête sur le suivi des dépenses, 2008.

Le versement tardif et parfois incomplet des dotations par l'Etat se révèle également être une difficulté récurrente pour les gestionnaires.

Les documents font état d'une faible transparence dans la gestion de l'information financière. Une large majorité des gestionnaires des services déconcentrés déclare n'avoir pas été informée du montant de sa dotation avant l'arrivée de celle-ci. Par exemple, dans le primaire, si 95% des gestionnaires d'école confirment avoir reçu un financement de l'Etat, 91% disent n'avoir reçu aucune information sur le montant de leur dotation budgétaire avant leur utilisation. Ces informations sont confirmées dans l'étude sur la gouvernance et la corruption, selon laquelle seulement 4% des fonctionnaires de l'éducation disent bien connaître les critères d'allocation des ressources destinées à l'éducation dans les communes (p.41).

III.2.2. Gouvernance et gestion des ressources humaines

a) Les enseignants

La répartition des enseignants à travers le territoire ne correspond que faiblement aux besoins réels, comme en témoignent les fortes variations des ratios maître élève entre les régions, et de l'aléa sur la relation entre le nombre d'enseignants et d'élèves au niveau des écoles, comme présenté précédemment dans ce chapitre. Il faut aussi prendre en compte le fait que d'une part le salaire des enseignants est lié aux individus, et non pas à l'établissement au sein duquel il est affecté (cette seconde logique impliquerait que le salaire reste au niveau de l'établissement même après le départ de l'enseignant – logique de « poste ») et que, d'autre part, le recrutement des enseignants est effectué par les Directions provinciales de l'éducation à partir des dotations globales fournies par les services centraux. Ces deux éléments tendent à complexifier l'affectation rationnelle des enseignants, et donnent lieu selon les enquêtés à des interférences dans la répartition des moyens humains au niveau local.

b) Les cadres et autres personnels non enseignants

Le niveau central des ministères en charge de l'éducation détermine les besoins globaux et fixe les quotas par province. Selon le rapport sur la gouvernance et la corruption, 84% des fonctionnaires du secteur éducatif ont déclaré que les nominations de cadres sont faites sur la base de critères politiques (p.41)

III.2.3. Les faits de corruption

Comme il l'a été fait pour la gouvernance, il est utile de rappeler la définition donnée de la corruption dans le document gouvernemental de stratégie.

« Corruption : toute rétribution illicite ou tout autre comportement à l'égard des personnes investies de responsabilité dans le secteur public ou le secteur privé, qui contrevient aux devoirs qu'elles ont en vertu de leur statut d'agent d'État, d'employé du secteur privé, d'agent indépendant ou d'un autre rapport de cette nature et qui vise à procurer des avantages indus de quelque nature qu'ils soient, pour eux-mêmes ou pour un tiers ».

Les faits de corruption ne peuvent être ignorés dans l'analyse de la gouvernance. 40% des fonctionnaires estiment le secteur éducatif corrompu, et 64 % d'entre eux pensent que la

corruption est l'un des maux importants dont souffre le système⁶⁷ (bien que d'autres facteurs soient mentionnés comme aussi importants). Par exemple, dans la partie consacrée à l'éducation dans le document stratégie nationale de lutte contre la corruption⁶⁸, sont cités les exemples de « *paiement de doubles salaires, les détournements et la gestion frauduleuse, la corruption au niveau des recrutements, des mutations, ou des transferts, l'usage de faux diplômes et le favoritisme dans l'octroi des bourses universitaires etc* »

Selon l'enquête sur la gouvernance, une partie non négligeable de parents affirme que les enseignants échangent des notes d'évaluation des élèves contre des cadeaux (5%) ou des faveurs sexuelles (9%). L'inscription à l'école primaire peut aussi être soumise au versement de frais illicites: 2% seulement si l'on s'en tient à l'étude gouvernementale (p.39) mais beaucoup plus si l'on se réfère à l'enquête de satisfaction des bénéficiaires (p.16), selon laquelle plus d'un quart des parents d'élèves (26%) déclarent avoir eu à payer des frais illégaux afin d'inscrire leur enfant à l'école primaire publique, ce qui va évidemment à l'encontre de la gratuité officielle de l'enseignement à ce niveau. La zone de Bujumbura mairie semble être la plus affectée par ce phénomène.

III.2.4. Gouvernance et décentralisation

En 2000, le gouvernement de la République du Burundi a procédé à la création des Directions provinciales de l'éducation, structures déconcentrées des services centraux afin de rapprocher les services des bénéficiaires au niveau local.

Toutefois, il s'avère que le processus de décentralisation s'accompagne de difficultés parmi lesquels les plus fréquemment citées⁶⁹ sont :

- le sous financement des structures déconcentrées
- la faible déconcentration des pouvoirs de la part des services centraux
- la répartition inégale des moyens humains et financiers entre les Provinces
- le manque de transparence dans le circuit de répartition et d'allocation des fonds

III.2.5. La contribution de la communauté et de la société civile dans l'amélioration de la gouvernance

Des actions ont été entreprises dans le sens de l'amélioration de la gouvernance par une contribution renforcée des communautés dans le secteur de l'éducation. On peut citer comme exemple que, , les autorités du pays, dans leur volonté de rapprocher la gestion de l'école de la communauté, ont adopté une Ordonnance Ministérielle⁷⁰ portant création, mission, composition et fonctionnement du Comité de Gestion de l'École Primaire. Cette ordonnance vise à améliorer la gouvernance dans l'enseignement primaire.

⁶⁷ République du Burundi, Ministère de la Présidence Chargé de la Bonne Gouvernance, de la Privatisation, de l'Inspection Générale de l'État et de l'Administration Locale. Étude Diagnostique sur la Gouvernance et la Corruption au Burundi, Rapport d'Enquête, Bujumbura, Mai 2008, p.40

⁶⁸ République du Burundi, Ministère à la Présidence Chargé de la Bonne Gouvernance et de la Privatisation (Institut de Développement Économique - IDEC, Stratégie Nationale de Gouvernance et de Lutte Contre la Corruption (p.50)

⁶⁹ République du Burundi, Ministère de la Présidence Chargé de la Bonne Gouvernance, de la Privatisation 2008 et Le suivi des dépenses publiques et le niveau de satisfaction des bénéficiaires, ISTEEBU/PAGE, 2008.

⁷⁰ N° 620\Cab.Min.\1358 du 20\10\2009

Selon l'étude diagnostique sur la gouvernance (p.40), 67% des parents reconnaissaient l'utilité du rôle de ces comités de parents d'élèves dans l'organisation des écoles⁷¹. Leur mise en place a malgré tout montré certaines limites:

- Résistance au changement de la part des directeurs d'école qui n'ont pas l'habitude de rendre des comptes à la population.
- Absence de transparence et de support de la part des autorités scolaires.
- Faiblesse de l'appui et des compétences en gestion au niveau des directions d'école.

III.2.6. Un exemple d'action forte pour l'amélioration de la gouvernance : l'exemple des Initiatives à Résultats Rapides (IRR)⁷² :

- a) Paiement des salaires des nouveaux recrutés ou des réintégrant.

Avant l'initiative IRR, les personnels nouvellement recrutés devaient patienter jusqu'à 1 an avant la perception de leur premier salaire. Un objectif de réduction de ce délai à 60 jours a été fixé en 2008. Grâce à la mise en place de structures de coordination interministérielles et à la définition de procédures spécifiques dans le cadre des IRR, cet objectif a été pratiquement atteint en 2010.

- b) Elimination des fonctionnaires fantômes.

Avant 2008, de nombreux dossiers fictifs de fonctionnaires conduisaient à des rémunérations indues pour un montant équivalent à la moitié du budget annuel du Ministère de la Fonction Publique. Dans le cadre de l'IRR, 1047 dossiers fictifs ont été découverts, permettant l'économie d'1 Milliard de Francs Burundais chaque année sur le budget de l'Etat.

- c) Distribution des livres scolaires.

Avant cette initiative, la distribution de 250 000 livres scolaires nécessitait une année scolaire entière pour être réalisée⁷³. A travers l'IRR dédiée aux livres scolaires, le même nombre de livres a pu être livré en 60 jours dans les écoles du pays, grâce à l'implication des communautés et des parents d'élèves dans le processus de distribution.

Ce bref état des lieux (non exhaustif) de la gouvernance au niveau du secteur de l'éducation au Burundi montre de façon claire les problèmes et les défis à relever. La réussite de toute stratégie dans le secteur de l'éducation passe par la prise en compte des questions de gouvernance.

⁷¹ La mise en place des comités de gestion de l'école primaire a bénéficié de l'appui de certains partenaires Techniques et Financiers et ONG)

⁷² Programme de renforcement des capacités du leadership au Burundi : quelques bons exemples d'Initiatives à Résultats Rapides (Banque mondiale 2010)

⁷³ Security Council Debate. Post Conflict-Building : A Comprehensive Peace Building strategy to Prevent the Recurrence of Conflict. Statement by Ms. Ngozi Okonjo-Iweala, New York, Avril 2010.

Principaux enseignements du chapitre 7 : Gestion administrative et pédagogique ; Gouvernance

En premier lieu, en matière de formation initiale et continue des enseignants du primaire et des collèges, la mise en place de l'enseignement fondamental va entraîner des réformes dans la formation initiale d'enseignants qui devront être davantage spécialisés au dernier cycle de ce niveau d'enseignement. Cette adaptation devra être également faite dans la formation continue afin de recycler certains maîtres déjà en poste.

En second lieu, les analyses ont montré l'absence d'équité dans l'allocation des personnels et des matériels pédagogiques aux écoles. Il existe en effet un fort aléa dans l'allocation des enseignants et la distribution de manuels scolaires. Cette disparité est vérifiée significativement entre les provinces et à l'intérieur même des provinces. Quant à la gestion de la qualité des acquis scolaires, elle suppose une diminution prioritaire de la double vacation afin d'accroître le volume des enseignements.

Enfin, la gestion pédagogique doit être revue car il existe une très grande variabilité des résultats au concours national par rapport aux moyens mis en œuvre dans les écoles, notamment les dépenses salariales par élève.

Il existe donc d'importantes marges de manœuvre pour améliorer la gestion administrative et pédagogique du système. L'administration pourrait veiller à mieux allouer les moyens en fonction des effectifs d'élèves dans les écoles, d'une part et les acteurs locaux (comités de gestion et communautés) pourraient, d'autre part, se mobiliser pour améliorer les résultats au concours national puis, bientôt, à l'examen (ou concours) de fin du fondamental.

En matière de gouvernance, l'analyse de documents, de travaux de recherche et d'actions en cours a permis de documenter cette question sous différents angles de vue au sein du secteur éducatif.

On constate ainsi, dans la gestion des finances, qu'il y a une faible transparence dans l'information financière et qu'au niveau des ressources humaines, la perception d'une grande majorité des personnels du secteur est que les nominations de cadres et d'enseignants ne sont pas toujours faites selon les critères qui devraient prévaloir. Du côté des parents d'élèves, les enquêtes montrent qu'il règne une certaine corruption à la fois dans l'inscription dans une école publique et dans l'évaluation des élèves.

Des actions impliquant les communautés ont permis d'améliorer la gouvernance. C'est le cas avec la création des comités de gestion des écoles primaires en 2009. De même, la création en 2010 des Initiatives à Résultats Rapides, a conduit à des améliorations dans plusieurs directions comme l'accélération du paiement des nouveaux enseignants ou encore l'accélération de la distribution des livres scolaires. Elle a permis aussi l'élimination d'un millier de fonctionnaires fantômes.

Au total, dans ce domaine également, la stratégie devra relever des défis afin de réussir pleinement.

Annexes :

Références

Textes réglementaires

- Loi n°1/12 du 18 avril 2006 portant mesures de prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes.
- La loi n°1/27 du 3 août 2006 portant création, organisation et fonctionnement de la Brigade anticorruption.
- La loi n°1/36 du 13 décembre 2006 portant création, organisation et missions de la Cour anti-corruption.
- Le décret n°100/277 du 27 septembre 2006 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'Inspection Générale de l'Etat.
- La loi n°1/002 du 31 mars 2004 portant création, missions, organisation et fonctionnement de la Cour des comptes.
- Le décret loi n°100/103 du 17 novembre 2005 portant organisation fonctionnement du Ministère de la Bonne gouvernance, de l'Inspection Générale de l'Etat et de l'Administration locale.
- La révision du décret loi n°1/015 du 19 mai 1990 portant dispositions organiques des marchés publics et du décret 100/120 du 18 août 1990 portant cahiers de charges dans le sens d'améliorer le système de passation et de gestion des marchés publics, etc.

- Ordonnance ministérielle N° 620\Cab.Min.\1358 du 20\10\2009

Rapports sur la gouvernance

Rapport mondial sur la corruption. Transparency International, 2011.

République du Burundi, Ministère à la Présidence Chargé de la Bonne Gouvernance et de la Privatisation (Institut de Développement Économique - IDEC, Stratégie Nationale de Gouvernance et de Lutte Contre la Corruption, Volume 1 et 2, Février 2010.

République du Burundi, Ministère de la Présidence Chargé de la Bonne Gouvernance, de la Privatisation,

de l'Inspection Générale de l'État et de l'Administration Locale. Étude Diagnostique sur la Gouvernance

et la Corruption au Burundi, Rapport d'Enquête, Bujumbura, Mai 2008

Enquête sur le suivi des dépenses publiques et le niveau de satisfaction des bénéficiaires, ISTEEBU/PAGE, 2008.

Initiatives à Résultats Rapides

Programme de renforcement des capacités du leadership au Burundi : quelques bons exemples d'Initiatives à Résultats Rapides (Banque mondiale 2010)

Security Council Debate. Post Conflict-Building : A Comprehensive Peace-Building strategy to Prevent the Recurrence of Conflict. Statement by Ms. Ngozi Okonjo-Iweala, New York, Avril 2010