

RAPPORTS SUR LE DÉVELOPPEMENT
DE LA RÉGION MENA

Un parcours non encore achevé :
La réforme de l'éducation au
Moyen-Orient et en Afrique du Nord

— Résumé analytique —



BANQUE MONDIALE

Washington

©2007 The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank
1818 H Street NW
Washington DC 20433
Téléphone : 202-473-1000
Site web : www.worldbank.org
Courriel : feedback@worldbank.org

Tous droits réservés

1 2 3 4 5 10 09 08 07

Cet ouvrage a été établi par les services de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale. Les constatations, interprétations et conclusions qui y sont présentées ne reflètent pas nécessairement les vues des Administrateurs de la Banque mondiale ou des pays qu'ils représentent.

La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude des données contenues dans cet ouvrage. Les frontières, les couleurs, les dénominations et toute autre information figurant sur les cartes du présent document n'impliquent de la part de la Banque mondiale aucun jugement quant au statut juridique d'un territoire quelconque et ne signifient nullement qu'elle reconnaît ou accepte ces frontières.

Droits et licences

Le contenu de cette publication fait l'objet d'un dépôt légal. Aucune partie de la présente publication ne peut être reproduite ou transmise sans l'autorisation préalable de la Banque mondiale. La Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale encourage la diffusion de ses études et, normalement, accorde sans délai l'autorisation d'en reproduire des passages.

Pour obtenir cette autorisation, veuillez adresser votre demande en fournissant tous les renseignements nécessaires, par courrier, au Copyright Clearance Center Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, États-Unis ; téléphone : 978-750-8400 ; télécopie : 978-750-4470 ; site web : www.copyright.com.

Pour tout autre renseignement sur les droits et licences, y compris les droits dérivés, envoyez votre demande par courrier à l'adresse suivante : Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, D.C. 20433, États-Unis ; par télécopie : 202-522-2422 ; ou par courriel : pubrights@worldbank.org.

Photo de couverture : ©Nacho Hernandez, VeniVidiPhoto.

Une demande a été soumise à la Bibliothèque du Congrès des États-unis en vue de cataloguer cette publication

Résumé analytique

L'histoire moderne de la réforme de l'éducation dans les pays de la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (MENA) est celle d'ambitions, de gains importants, de lacunes, et de réformes entamées mais non finies. Sur ce parcours, la région a connu de nombreuses réussites : la plupart des enfants bénéficient d'une scolarisation obligatoire, ils sont nombreux à disposer d'opportunités pour continuer leur éducation formelle et les résultats de l'enseignement se sont améliorés. Ces accomplissements sont impressionnants, surtout si l'on tient compte du point de départ des années 60.

Cependant, des écarts existent entre ce que les systèmes éducatifs ont réalisé et ce dont la région a besoin si elle veut mener à bien ses objectifs de développement actuels et futurs. Les pays de la région MENA continuent d'être à la traîne de nombreux pays comparateurs, en termes du nombre d'années nécessaires pour atteindre un niveau éducatif suffisant de la population adulte. Les réalisations à ce jour dans le domaine éducatif sont partiellement compromises par des taux élevés d'abandon et des résultats relativement faibles en matière d'examens internationaux. En dépit des réalisations remarquables pour ce qui est d'étendre l'accès et de combler le fossé de la disparité entre les genres au niveau de l'enseignement primaire, le taux d'analphabétisme adulte reste encore élevé et les systèmes éducatifs ne parviennent pas à développer les compétences nécessaires dans un monde de plus en plus compétitif. Le taux de chômage est particulièrement élevé parmi les diplômés ainsi que pour une grande partie de la population active instruite, souvent employée par l'État. Par conséquent, le lien entre l'éducation et la croissance économique, la distribution des revenus et l'atténuation de la pauvreté reste faible.

Le rapport-phare sur l'éducation dans la région MENA, sixième rapport MENA sur le développement régional, raconte l'histoire du développement de l'éducation en mettant l'accent plus précisément sur l'apport de celle-ci au développement social et économique. Il aborde les problématiques suivantes :

- Les investissements consacrés à l'éducation ont-ils donné lieu aux résultats escomptés et prévus pour les nouvelles demandes en matière de main-d'œuvre qualifiée à compétences diversifiées ?
- Quels types de stratégies et de politiques devraient être pris en compte pour rectifier les écarts de réalisation ainsi que pour mieux se préparer à l'avenir ?

- Du côté de la demande, les marchés du travail externes et internes prévoient-ils des débouchés efficaces permettant de bénéficier d'une main-d'œuvre mieux qualifiée ?

La structure du rapport reflète les questions posées ci-avant. Chaque partie s'inspire de la précédente pour formuler une vision globale du développement régional en matière d'éducation et d'options ultérieures.

La Partie I présente la réforme éducative en tenant en compte des investissements passés en matière d'éducation, en évaluant l'impact de ces derniers sur le développement, et en examinant l'état de préparation des systèmes d'éducation pour relever de nouveaux défis. L'évaluation est à caractère comparatif : les résultats de l'éducation dans les pays de la région MENA sont appréciés contre ceux d'autres pays en développement. L'impact de développement des investissements à l'éducation est pris en compte dans le contexte d'une riche documentation à ce sujet. L'état de préparation du système éducatif lui permettant de faire face à la demande future, fait également l'objet d'une analyse en tenant compte de certaines tendances récentes : la grande proportion de jeunes dans les pays de la région MENA, la nécessité de changer les approches pédagogiques afin d'être plus compétitif sur le plan international et les contraintes financières rendant difficile de faire face à ces deux facteurs.

La Partie II jette un regard sur les tentatives d'amélioration des systèmes éducatifs dans 14 pays de la région MENA en se servant d'un cadre analytique développé pour le présent rapport. Le cadre suggère qu'une réforme efficace se décline en trois composantes : i) mesures *d'ingénierie*, assurant la présence et l'utilisation efficace d'intrants techniques adéquats, ii) *incitations* destinées à promouvoir une meilleure performance et réponse de la part des prestataires des services éducatifs, et iii) *responsabilité publique* afin de s'assurer que l'éducation en tant que bien public, sert les intérêts de la majorité des citoyens.

La Partie III met l'accent sur la demande en matière de main-d'œuvre (interne et externe) et examine comment les caractéristiques du marché du travail régional peuvent être changées afin de maximiser le rendement des investissements consacrés à l'éducation au bénéfice des individus et de l'ensemble de la société. La prémisse sous-jacente est que les caractéristiques du marché du travail déterminent les gains obtenus par les investissements au système éducatif : un marché du travail fonctionnant bien est essentiel pour maximiser le rendement des investissements en matière d'éducation parce que ces derniers ont tendance à allouer le capital humain aux activités les plus propices à la croissance et à avoir un impact positif sur l'équité. Cependant, les distorsions du marché du travail ainsi que l'absence de solutions aux imperfections de celui-ci donneraient lieu aux effets opposés.

Le rapport couvre tous les niveaux d'instruction formelle et informelle. Cela est justifié en raison du fait que le lien entre le capital humain et le développement économique dépend du progrès accompli par les différents pays à tous les niveaux d'éducation. En outre, tous les niveaux d'éducation confronteraient des problèmes similaires. Tous nécessitent un processus éducatif fonctionnant efficacement, des enseignants et écoles suffisamment motivés, ainsi qu'un mécanisme

adéquat pour que les citoyens puissent avoir un impact sur les objectifs, les priorités et l'allocation des ressources à l'éducation.

La conclusion principale du rapport est que les systèmes éducatifs de la région doivent suivre un nouveau parcours de réforme. Ce nouveau parcours a deux caractéristiques : la première consiste en une nouvelle approche concernant la réforme de l'éducation qui met l'accent sur les *incitations* et la *responsabilité publique* plutôt que sur les intrants consacrés au système éducatif ; l'autre vise à réduire l'écart entre l'offre en individus qualifiés et la demande nationale et internationale de main-d'œuvre.

Le reste du présent résumé analytique donne un aperçu général des principaux constats du rapport.

L'investissement dans les pays de la région MENA et les résultats : Résultats impressionnants mais qui laissent encore un déficit avec le reste du monde en matière d'éducation

Les pays de la région MENA ont commencé à investir plus tardivement dans le capital humain que ceux d'autres régions. Mais une fois commencé, ils ont de manière générale dépensé un important pourcentage de leur PIB à l'éducation et ont rapidement augmenté le niveau de scolarisation au sein de leurs populations. Au cours des dernières 40 années, les pays de la région MENA ont consacré en moyenne 5 % de leur PIB et 20 % des dépenses publiques à l'éducation, c'est-à-dire, plus que d'autres pays en développement à revenu similaire par tête. Ainsi, la région a été capable d'améliorer l'accès équitable à l'éducation à tous les niveaux d'instruction. Il s'agit de réalisations impressionnantes, tenant compte que les pays de la région MENA, au cours des années 60, ont commencé avec des indicateurs éducatifs parmi les plus bas au monde.

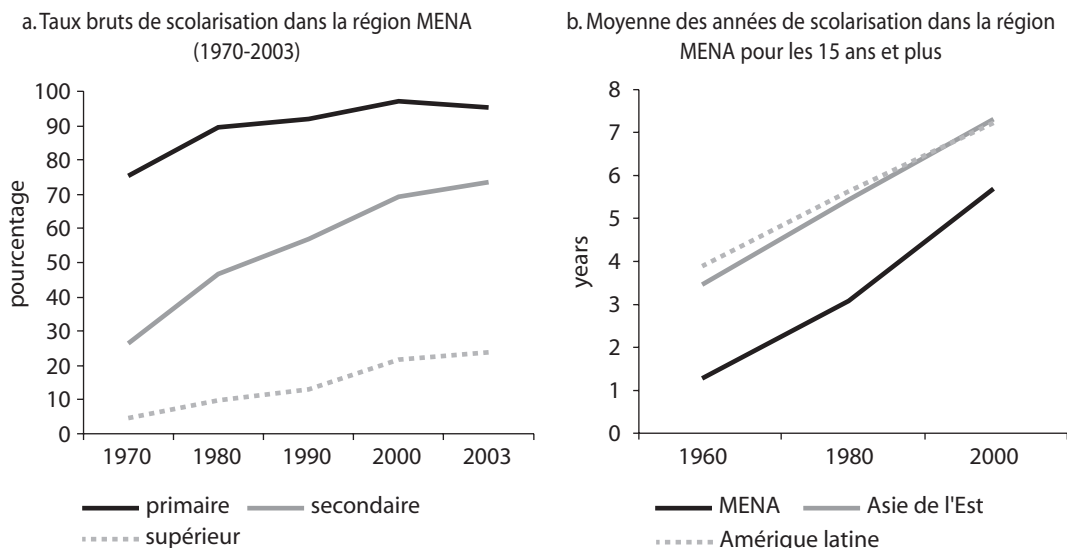
À quelques exceptions près, les pays de la région MENA ont réussi à atteindre une scolarisation universelle au niveau primaire, et à multiplier par trois l'inscription à l'enseignement secondaire entre 1970 et 2003 et par cinq l'inscription à l'enseignement supérieur. La plus grande réalisation des pays de la région MENA est d'avoir éliminé l'écart éducatif entre les sexes. La parité entre garçons et filles dans l'enseignement fondamental est pratiquement achevée. Bien que la région ait commencé à partir de niveaux relativement bas en matière d'égalité entre les sexes, les indices pour l'éducation secondaire et supérieure ne diffèrent pas de manière significative de ceux d'Amérique latine ou d'Asie de l'Est. L'investissement a également permis une amélioration des niveaux d'éducation ainsi que de certaines compétences de base. Les taux d'analphabétisme ont diminué de moitié au cours des dernières 20 années et l'écart absolu entre le taux d'alphabétisation des hommes et des femmes a diminué rapidement. En termes des résultats d'apprentissage des élèves, certains pays de la région MENA font également montre d'un bon résultat en matière de tests internationaux, notamment pour ce qui est des Tendances dans les études internationales sur les mathématiques et la science (TIMSS), lorsque l'on tient compte du niveau de revenus et des taux bruts de scolarisation.

En dépit de ces améliorations les progrès en matière d'éducation dans les pays de la région MENA restent inférieurs à ceux d'autres pays à niveaux similaires de développement économique. L'héritage de bas niveaux initiaux de développement de l'éducation n'a pas encore été surmonté. Bien que la région ait déjà rattrapé l'Asie de l'Est et l'Amérique latine en termes de scolarisation primaire universelle, elle est encore à la traîne en matière de scolarisation secondaire et supérieure (figure 1a). Le nombre d'années de scolarisation dans les pays de la région MENA est par conséquent inférieur de plus d'une année comparé aux deux autres régions (figure 1b). En outre, la distribution des résultats éducatifs (mesurée par l'écart type des années de scolarisation) est devenue plus inégale dans le temps en comparaison de l'Amérique latine ou de l'Asie de l'Est.

Par ailleurs, les taux d'alphabétisme restent inférieurs à ceux d'autres régions. Bien que les différences aient diminué depuis les années 50, l'analphabétisme dans les pays de la région MENA est toujours deux fois plus élevé qu'en Asie de l'Est et en Amérique latine. En outre, bien que les résultats des tests internationaux indiquent que les niveaux atteints sont proches des prédictions tenant compte du PIB par tête et des taux d'inscription, ils restent inférieurs aux résultats enregistrés dans les pays à revenu moyen à développement économique rapide, tels que la Corée et la Malaisie. Enfin, dans plus de la moitié des pays de la région MENA, environ deux tiers des étudiants se spécialisent dans les sciences sociales et humaines plutôt que dans les sciences et les mathématiques. Cette tendance est contraire à ce qui se passe en Asie de l'Est, et dans une moindre mesure en Amérique latine. Étant donné que l'innovation et l'adaptation technologiques jouent un rôle de plus en plus dominant dans

FIGURE 1 :

Taux bruts de scolarisation dans la région MENA et moyenne en nombre d'années de scolarisation dans cette région, en Asie de l'Est et en Amérique latine



le processus de développement, les écoles des pays de la région MENA sont-elles en train de produire un éventail inadapté de compétences ?

La généralisation ci-dessus ne s'applique évidemment pas à tous les pays de la région MENA. Néanmoins, l'ensemble des pays de la région présente un certain nombre de caractéristiques similaires. Ces similarités, d'une part, incluent des niveaux importants d'investissement à l'éducation et l'engagement en faveur de la parité entre les sexes. D'autre part, la plupart des pays de la région MENA n'ont pas encore atteint le niveau quantitatif et qualitatif du capital humain des économies les plus dynamiques du monde en développement.

L'impact de l'éducation dans la région MENA sur le développement social et économique

Le lien apparaît faible

Parmi les autres résultats, l'investissement en matière d'éducation devrait donner lieu à des résultats positifs en matière de développement. Les résultats sont normalement mesurés en termes de croissance économique, d'une meilleure distribution des revenus ainsi que d'une réduction de la pauvreté. La région MENA a cependant enregistré moins de résultats de développement que les pays comparateurs d'Asie de l'Est et d'Amérique latine (figure 2), ce qui amène à poser la question suivante : qu'est-ce qui aurait empêché l'éducation de donner lieu à de meilleurs résultats sur le plan du développement ?

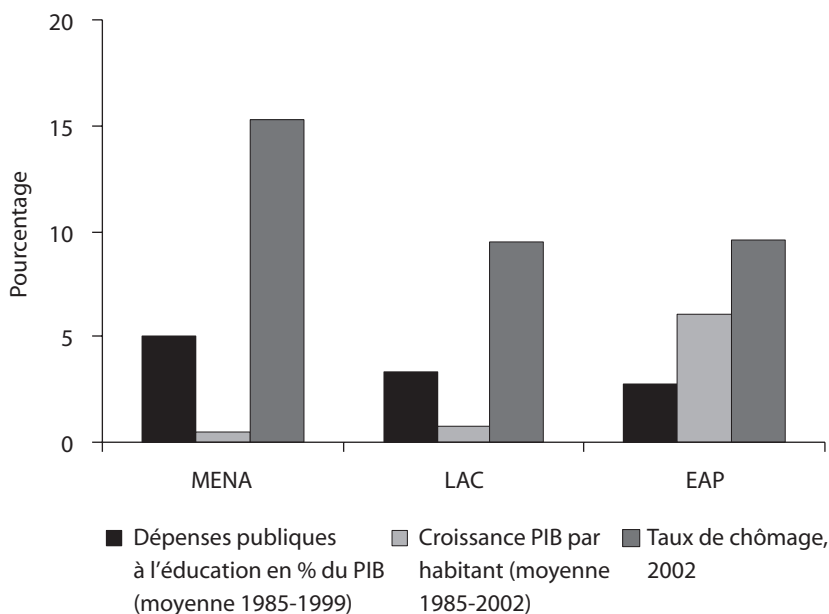
Éducation et croissance économique

L'éducation est nécessaire mais seule ne suffit pas pour générer la croissance économique. Des recherches sur la région MENA viennent en appui à ce point de vue. La croissance économique par tête au cours des 20 dernières années a été relativement limitée malgré les améliorations survenues dans les résultats éducatifs. Paradoxalement, une plus forte croissance économique a été accompagnée de faibles niveaux d'éducation dans les années 60 et 70. De même, la productivité totale des facteurs mesurant l'impact des facteurs autres que le capital physique et humain, a été faible ou négative dans la région MENA au cours des années 80 et 90, période au cours de laquelle les résultats éducatifs s'amélioraient. Cela donne à penser que le niveau éducatif n'a pas contribué de façon significative à la croissance économique ou à la productivité de la région.

Il y a des explications plausibles de la faible relation entre l'éducation et la croissance économique dans la région MENA. L'une d'entre elles est que la qualité de l'éducation est trop faible pour que la scolarisation puisse contribuer à la croissance et à la productivité. Une autre est que c'est le niveau *relatif* plutôt qu'*absolu* des résultats éducatifs qui explique la relation ténue entre l'éducation et la croissance économique dans les pays de la région MENA. L'investissement étranger direct, par exemple, a plutôt été orienté vers les pays ayant de meilleurs résultats éducatifs, toutes choses restant égales par ailleurs. Une troisième explication possible serait en relation avec la variance du niveau d'instruction, qui est, dans la région MENA, plus grande que dans les autres régions : les recherches internationales indiquent qu'une distribution plus égale du

FIGURE 2 :

Dépenses publiques à l'éducation, croissance du PIB par tête, et chômage



Source : Dépenses publiques d'éducation – Institut des Statistiques UNESCO par EdStats ; croissance du PIB par tête : base de données GDF et WDI ; Taux de chômage : Valoriser les possibilités d'emploi dans les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (Banque mondiale 2004).

Note : LAC = Amérique latine et les Caraïbes ; EAP = Asie de l'Est et Pacifique. Dépenses publiques à l'éducation pour LAC et MENA est la moyenne de 1985, 1990, 1995 et 1999 ; pour EAP, moyenne pour 1988, 1990 et 1995.

résultat éducatif est positivement corrélée avec une croissance économique supérieure. Enfin, la faible interaction entre les résultats pédagogiques et la croissance économique pourrait également être liée aux hauts niveaux d'emploi dans le secteur public et au petit nombre de secteurs économiques dynamiques et compétitifs sur le plan international.

Éducation et distribution des revenus

La distribution des revenus est affectée par le niveau de développement d'un pays, son niveau de croissance économique et toute une panoplie de variables politiques spécifiques au pays. En ce qui concerne l'éducation, celle-ci peut servir de facteur égaliseur des revenus lorsqu'elle est acquise par les pauvres ; mais elle peut également créer une divergence au niveau des revenus entre personnes instruites et non instruites. L'impact net n'est pas évident bien qu'il y ait été prouvé qu'une plus grande distribution égalitaire de l'éducation mène à une plus forte croissance économique.

Dans le cas de la région MENA, la distribution des revenus est plus égale que dans d'autres régions. Cependant, la distribution de l'éducation devient de moins en moins égale dans le temps. Une explication possible de la raison pour laquelle l'inégalité en matière d'éducation ne se traduit pas en une plus grande inégalité des revenus dans la région MENA est le taux très faible de rendement de l'enseignement supérieur. À son tour, le faible taux de rendement de l'enseignement supérieur est dû à la faible croissance économique et à l'emploi extensif dans le secteur public. L'entrée de plus en plus de femmes éduquées sur le marché du travail, où elles ont tendance à gagner des salaires plus bas que ceux des hommes, contribue à réduire la divergence des revenus par niveaux d'éducation.

Éducation et allègement de la pauvreté

La région MENA a eu du succès en termes de réduction de la pauvreté dans le temps et en comparaison avec d'autres régions. Cependant, le faible taux de pauvreté ne semble pas avoir été réalisé grâce à la croissance économique et à des hauts niveaux de revenu dus aux résultats éducatifs. Au contraire, la pauvreté dans la région MENA a diminué malgré une faible croissance économique en grande partie parce que la plupart des pays ont mis en œuvre des politiques sociales actives favorisant les pauvres, et les pays pétroliers se sont montrés à même de maintenir un niveau minimum pour les plus démunis.

Par contre, l'éducation a visiblement fait une grande différence en matière d'atténuation de la pauvreté pour les femmes. Il est couramment admis qu'investir dans l'éducation des femmes peut résulter en des taux de fécondité plus bas et en un recul de la pauvreté et de la mortalité infantile. Les faibles niveaux des indicateurs pour l'éducation dans la région MENA au cours des années 60 et 70 ont été accompagnés par de faibles niveaux de développement social. Étant donné que les pays de la région MENA ont comblé l'écart entre l'éducation des deux sexes, les taux de fécondité des femmes ont diminué en moyenne de 7,1 enfants en 1962 à 3,4 en 2003. Alors que les taux de fécondité plus récents pour la région restent supérieurs à ceux de l'Asie de l'Est et de l'Amérique latine, désormais cet écart est pratiquement comblé.

En résumé, les progrès considérables en matière d'éducation enregistrés dans la région MENA ne se sont pas généralement traduits en termes de croissance économique, de distribution des revenus et d'atténuation de la pauvreté. Cela pourrait être le résultat de certaines caractéristiques du système éducatif aussi bien que des conditions sociales et économiques des pays concernés.

Nouveaux défis confrontés par le secteur de l'éducation dans la région MENA : Les systèmes éducatifs ne sont pas prêts à affronter les nouveaux défis économiques, démographiques et financiers

Même si les investissements passés en matière d'éducation avaient donné lieu aux résultats escomptés pour le développement social et

économique, la région aurait toujours besoin de restructurer ses systèmes éducatifs pour être en mesure de faire face à un certain nombre de défis nouveaux. Le développement de l'éducation tend à créer dans son sillage de nouveaux défis. Pour l'essentiel, la problématique pour les responsables de l'éducation dans plusieurs pays de la région MENA se pose de la manière suivante : Que faire maintenant que nous avons gagné le pari de l'éducation pour tous dans l'enseignement de base ? Le parcours devra adresser trois phénomènes structurels : l'importance croissante de l'économie du savoir dans le processus de développement ; les changements démographiques ; et les contraintes de financement susceptibles d'entraver les efforts pour répondre aux nouvelles demandes confrontant les systèmes éducatifs.

L'économie du savoir et son impact sur les systèmes éducatifs des pays de la région MENA

Une offre abondante de travailleurs non qualifiés et à bas salaires ne constitue plus un parcours adéquat permettant de favoriser une croissance rapide ainsi qu'une prospérité nationale. Dans le monde d'aujourd'hui, la compétitivité dépend des entreprises qui emploient une main-d'œuvre éduquée, qualifiée sur le plan technique, et capable d'adopter de nouvelles technologies et de vendre des biens et services sophistiqués. Lors d'une comparaison avec d'autres pays et régions sur l'Indice de l'économie du savoir (*Knowledge Economy Index* ou KEI), qui mesure le degré auquel les différents pays participent à l'économie du savoir, les pays de la région MENA se placent en dessous de la moyenne de la distribution. De manière générale, ils enregistrent des résultats inférieurs à ceux obtenus par les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), par la plupart des économies en transition ainsi que par certains pays de l'Asie de l'Est.

En premier lieu, les pays en haut de l'échelle KEI tendent à inclure de nouvelles matières d'études et de nouvelles compétences transversales. Alors que l'alphabétisme et les aptitudes au calcul restent des éléments fondamentaux (avec bien entendu de plus hauts niveaux de maîtrise), les langues étrangères et les sciences gagnent de plus en plus d'importance. En outre, les compétences en matière de résolution de problèmes et techniques de communication, plutôt que la capacité de réaliser des tâches de routine, sont devenues essentielles pour la productivité. Les méthodes pédagogiques adoptées au niveau international incorporent certaines innovations qui visent ces compétences, à savoir, l'apprentissage reposant sur la recherche et l'enseignement centré sur les capacités des étudiants. La plupart des pays de la région MENA continuent à utiliser un modèle plus traditionnel de pédagogie (par exemple, en copiant à partir du tableau noir, peu d'interaction entre l'enseignant et l'élève).

En deuxième lieu, les pays offrant de multiples opportunités d'apprentissage se placent également plus haut sur l'échelle KEI. Plutôt que la scolarisation en tant que pyramide (avec un groupe décroissant d'étudiants passant à des niveaux d'instruction plus élevés), les systèmes d'éducation sont en train de devenir plus compréhensifs et diversifiés, particulièrement au niveau suivant la période obligatoire (secondaire et au-delà). Dans les pays de la région MENA, l'éducation après la période

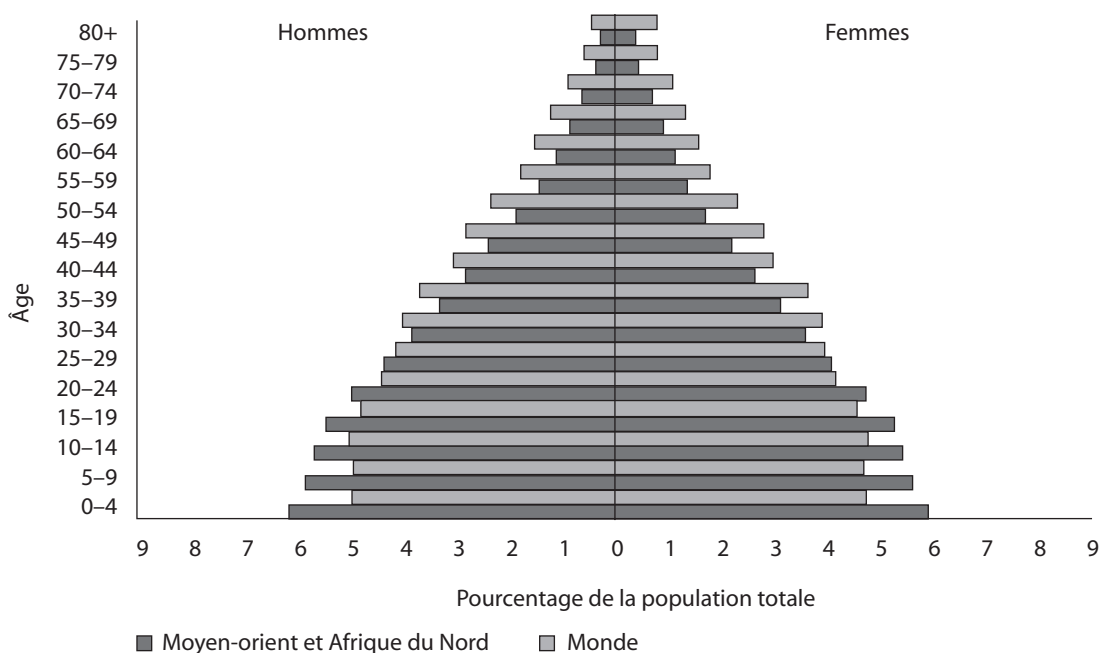
obligatoire ne fait pas montre d'un tel degré de flexibilité. Une fois une décision prise relative à un domaine d'étude, il n'y a pas de possibilité de revenir en arrière. Il existe peu d'opportunités permettant de poursuivre les études après une pause sur le marché du travail ; et la formation professionnelle formelle a tendance à constituer une voie sans issue pour la majorité des systèmes. Les systèmes d'examen mettent l'accent sur la sélection des étudiants pour des études plus avancées plutôt que sur l'accréditation. Certains pays de la région MENA (par exemple, la Tunisie et la Jordanie) ont commencé à adresser cette problématique en introduisant des mécanismes de contrôle de qualité, une plus grande autonomie scolaire et en s'engageant sur la voie de « l'apprentissage tout au long de la vie ». Cependant ces initiatives ne font que commencer.

L'explosion de la jeunesse

À cause des taux élevés de fécondité au cours des années 60 et 70, la région MENA a vu émerger une des plus grandes cohortes au monde de personnes âgées de 0 à 14 ans et de 15 à 24 ans (respectivement 45 et 21 % du total des populations) (figure 3). Cette explosion de la jeunesse peut affecter de manière considérable la demande pour l'éducation au fur et à mesure que ces cohortes traversent la pyramide démographique. À l'heure actuelle la majorité de la cohorte arrive à l'âge du secondaire et de l'éducation supérieure, c'est-à-dire, les composantes les moins développées des systèmes éducatifs dans la plupart des pays de la région MENA. Au cours des prochaines 30 années, la population ayant reçu une

FIGURE 3 :

Pyramide de la population dans la région MENA et dans le monde, 2002



Source : US Census Bureau, Global Population Profile (2002).

éducation secondaire devra augmenter d'un tiers et pour l'éducation supérieure ce chiffre devra plus que doubler.

Si les taux actuels d'abandon scolaire se maintiennent, la population active sera de plus en plus constituée d'adultes n'ayant pas complété l'enseignement secondaire ou supérieur. Les adultes instruits mais ne disposant pas de diplômes secondaires ou supérieurs auront plus de difficulté à intégrer le marché du travail. À l'horizon 2030, on estime que plus de 50 % de la population adulte sera classée dans cette catégorie.

Enfin, bien que l'éducation universelle paraisse être en vue pour les niveaux obligatoires, il y a encore une proportion significative d'enfants et de jeunes adultes qui n'ont jamais été à l'école. Ces « derniers 5 % » d'enfants et de jeunes sont beaucoup plus difficiles à toucher : souvent il s'agit des membres les plus vulnérables, marginalisés et désavantagés de la société.

Financement du secteur

Dans la plupart des pays, les changements démographiques et l'appel aux réformes des systèmes éducatifs vont exiger des ressources supplémentaires. Cependant, comme noté ci-dessus, les gouvernements des pays de la région MENA dépensent déjà des ressources considérables dans ce secteur, et la croissance de ces dépenses a devancé la croissance économique. L'examen des tendances actuelles en matière de financement sectoriel suggère que trois paramètres doivent être pris en compte pour le financement des réformes. En premier lieu, le financement de l'éducation par le privé est relativement modeste, principalement en conséquence de l'engagement de la plupart des pays pour une éducation gratuite. En deuxième lieu, les pays de la région MENA dépensent environ 50 % de plus que d'autres pays à revenu moyen (sélectionnés pour la comparaison) pour le deuxième cycle de l'enseignement secondaire et deux fois plus que les pays de l'OCDE pour l'enseignement supérieur et en proportion du PIB par tête. Enfin, au fur et à mesure que la demande augmente en matière d'éducation secondaire et supérieure, les différents pays seront tentés de transférer les ressources des niveaux inférieurs aux niveaux supérieurs d'éducation, entraînant ainsi d'éventuels effets négatifs sur la qualité de l'éducation de base.

En résumé, les systèmes éducatifs dans les pays de la région MENA devront effectuer des changements afin de s'adapter aux nouvelles demandes présentes sur le marché du travail et au nombre croissant de jeunes. Cependant, les ressources peuvent être limitées et des alternatives financières peuvent s'avérer nécessaires. Une nouvelle approche à la réforme de l'éducation sera nécessaire pour relever les défis.

Introduction d'un nouveau cadre pour la réforme de l'éducation : La nécessité d'une approche multidimensionnelle incorporant l'ingénierie, des incitations et la responsabilité publique

Étant donné que les réformes passées n'ont pas donné lieu aux résultats éducatifs recherchés, les réformes futures devront être orientées vers une nouvelle approche ou un nouveau cadre. Le cadre proposé dans le

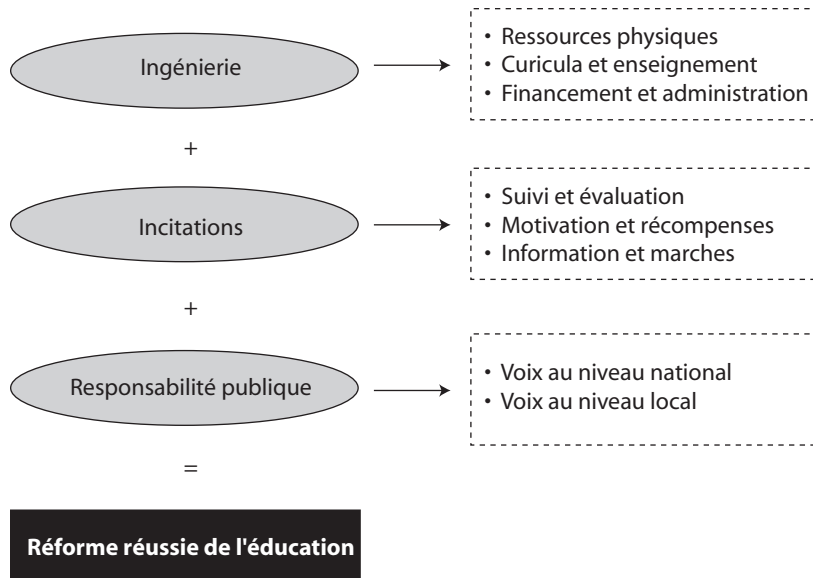
présent rapport est basé sur trois éléments : *l'ingénierie efficace, des incitations alignées* sur les résultats et des mesures favorisant une plus grande *responsabilité publique* afin de donner une voix au citoyen. Les trois éléments de réforme sont critiques et la présomption dans le présent rapport est que si les décideurs mettent beaucoup trop l'accent sur un seul élément et négligent les autres, les réformes futures ne seront pas susceptibles de créer le niveau désiré ni d'assurer la qualité et la combinaison des résultats éducatifs susmentionnés.

Des réformes en matière *d'ingénierie* privilégient les mesures destinées à augmenter la quantité et améliorer la qualité des intrants dans les systèmes éducatifs. Les mesures de réformes se concentrent sur la détermination de la configuration efficace d'intrants permettant de donner lieu à un résultat recherché (par exemple, les écoles, les enseignants et l'équipement nécessaires afin de parvenir à un certain niveau de scolarisation). Ces ingrédients sont importants pour qu'une réforme sérieuse réussisse, mais ils ne modifient pas nécessairement le comportement des acteurs concernés, c'est-à-dire les prestataires de service et les clients.

Des réformes concernant les incitations adressent le problème de comportement ci-avant et concernent la motivation des acteurs participant au processus d'éducation. Ils sont dérivés de la théorie appelée « agent principal ». Le point de départ est que les prestataires de services en matière d'éducation (enseignants, directeurs d'écoles) sont des « agents » ou opérateurs relativement indépendants dont les actions journalières ne peuvent être suivies par les « principaux ». Pour assurer qu'ils « agissent comme ils sont supposés le faire » (enseignement efficace, adoption de nouvelles approches), il est important de créer des mécanismes permettant de lier les résultats éducatifs aux récompenses (ou pénalités) adressées aux enseignants et directeurs d'école. Par exemple, des récompenses, pécuniaires ou autres, peuvent être proposées aux enseignants ou écoles sur la base de meilleurs résultats aux examens. De tels mécanismes ont l'avantage d'affecter le comportement des agents dans un sens positif, mais ils ne sont pas faciles à mettre en œuvre à cause de la difficulté d'attribuer les résultats à la seule performance des enseignants ou des écoles. Cependant, le problème n'est pas sans solution comme nous allons le voir ci-après.

Les réformes relatives à la responsabilité publique mettent l'accent sur la capacité des parents, élèves et autres intervenants à exercer une influence sur les objectifs, politiques et l'allocation des ressources consacrées à l'éducation au niveau national et/ou local. L'hypothèse fondamentale est que si la majorité des bénéficiaires arrivent à persuader les décideurs d'améliorer les politiques éducatives, les résultats s'amélioreront d'autant. À l'opposé, si l'éducation est conçue pour servir les intérêts de quelques-uns seulement, le bénéfice tiré de l'investissement à l'éducation sera distribué très étroitement. La responsabilisation des décideurs envers les citoyens peut faire en sorte que l'éducation serve mieux les objectifs les plus larges de la société. Contre ces bénéfices, la responsabilité publique est beaucoup plus difficile à introduire, surtout dans des sociétés qui ne sont pas très démocratiques.

FIGURE 4 :

Les trois modules du cadre analytique

Le présent rapport soutient la thèse qu'il y a une interaction positive lorsque les trois types de réformes sont mis en œuvre conjointement (figure 4). Des programmes de réforme réussis combinent : une ingénierie efficace portant sur l'utilisation efficiente des intrants ; des structures d'incitation fonctionnant bien et appuyées par des mécanismes d'évaluation et de récompense pour les résultats obtenus ; des systèmes efficaces de responsabilisation où les préférences des élèves / étudiants, parents et des citoyens en général sont entendus et font l'objet de négociations. Des réformes partielles et isolées peuvent résulter en quelques améliorations sur le plan des performances, mais en intégrant les trois composantes susmentionnées, elles sont susceptibles d'amener à des réformes plus réussies.

**Parcours couvert jusqu'à présent dans la région MENA :
Les pays de la région MENA ont généralement suivi
un parcours similaire en matière de développement
éducatif en injectant quelques incitations et mesures
de responsabilité, mais de manière insuffisante**

En établissant une correspondance entre l'évolution des réformes du système éducatif et le cadre analytique esquissé ci-dessus, la plupart des pays ont progressivement fait évoluer leur paradigme de développement à partir d'un système essentiellement basé sur l'ingénierie vers un système incluant certaines incitations et prises de responsabilité. Toutefois, le changement d'orientation a été limité et ne convient pas aux demandes actuelles et futures auxquelles les systèmes éducatifs sont confrontés à travers la région. Cette évolution se confirme en tenant en

compte l'examen qualitatif et quantitatif des différents types de réformes et de politiques adoptées jusqu'à présent.

Le parcours suivi jusqu'à maintenant : Une approche qualitative

Juste après l'indépendance, considérant la priorité donnée à l'identité nationale et à l'éducation de masse, la plupart des pays de la région MENA ont mis en œuvre une configuration particulière des mesures de réforme relative à l'ingénierie, aux incitations et à la responsabilité publique. La première action a généralement eu trait à la responsabilité publique par la codification de l'accès libre et obligatoire à l'éducation pour tous les citoyens au moyen de constitutions et de lois fondamentales. Le système d'incitation instauré était un appareil centralisé de « commande et contrôle » : les écoles étaient propriété de l'État, le contenu était assuré par les ministères concernés et les enseignants étaient des fonctionnaires. Cependant, l'ingénierie constituait l'approche principale utilisée dans la mise en place de systèmes éducatifs : la construction et l'aménagement de nouvelles écoles, la production d'éléments pédagogiques, l'élaboration des cursus, ainsi que le recrutement, la formation et le déploiement des enseignants. Les gouvernements avaient également besoin de générer de la demande pour la scolarisation formelle : il s'agissait souvent d'un défi en raison du coût élevé d'opportunité pour les familles démunies. Donc, diverses initiatives ont été mises en place afin d'attirer et de retenir les élèves à l'école.

Après l'inscription du plus grand nombre possible d'élèves, la plupart des pays de la région MENA ont par la suite été obligés de faire face au problème d'une expansion excessive de l'enseignement supérieur. Des taux croissants de chômage des diplômés et les coûts entraînés par l'éducation supérieure ont fait que les autorités de plusieurs pays de la région MENA ont dû adopter des moyens permettant d'atténuer la demande. Certains ont opté pour des normes d'admission et de rétention plus strictes et pour la réduction des avantages devant attirer des étudiants (par exemple, moins de bourses). La réponse la plus fréquente, cependant, a été d'orienter les étudiants ayant obtenu des résultats moindres vers la formation professionnelle au niveau du secondaire. Une fois intégrés à la formation professionnelle, les étudiants restent sur un parcours permettant l'acquisition de compétences pratiques orientées vers une carrière précise, très peu d'entre eux ayant la possibilité de poursuivre une éducation universitaire. Différente des politiques précédentes liées à l'expansion de la scolarité, la demande désormais contrainte et la réorientation de la demande ont été mal accueillies par les étudiants et les parents.

Un autre pilier du développement éducatif adopté par plusieurs pays a été sous forme de programmes d'alphabétisation. À l'opposé de l'enseignement formel, ces programmes, par leur nature même, étaient à caractère remédiable et isolés, souvent dans le cadre de « campagnes ». Ces programmes visaient normalement la réintégration des personnes n'ayant jamais bénéficié de la scolarisation obligatoire ou celles l'ayant abandonnée de manière prématurée.

Comparées à l'éducation formelle, les incitations ont été plus en évidence pour l'alphabétisation des adultes et autres initiatives éducatives non formelles. En premier lieu, la taille, la localité et les besoins spécifiques de formation de la population ciblée ne sont pas particulièrement aisés à discerner, donc une institution plus souple et motivée par la demande s'est avérée plus efficace. En deuxième lieu, en tant qu'activité unique, l'éducation non formelle et l'alphabétisation sont beaucoup plus attirantes pour des opérations contractuelles, car elles ne nécessitent pas l'établissement d'une relation permanente avec le prestataire de service.

Une approche quantitative

Après la catégorisation des mesures de réforme de 34 programmes entrepris dans 14 pays de la région MENA au cours des dernières 40 années, une analyse quantitative confirme plusieurs tendances présentées ci-avant donnant lieu à quelques considérations supplémentaires. Premièrement, les réformes dans la région MENA ont été dominées par la perspective d'ingénierie à tous les niveaux d'éducation. Sur la totalité du nombre de mesures de réforme, 82 % étaient des mesures d'ingénierie alors que la proportion d'incitations et de mesures de responsabilité publique ne représentaient que 9 %.

Il semble qu'il y ait une légère variation en termes d'objectifs. En effet, 15 % des mesures de réforme visant l'amélioration de la qualité se sont servis de mesures d'incitation allant de pair avec le déclin des mesures d'ingénierie. Cette constatation suggère que l'obtention d'une meilleure qualité peut nécessiter plus de mécanismes d'incitation. De même, il semble qu'il y ait plus de mesures concernant la responsabilité publique associées à des objectifs d'équité et d'identité nationale (18 et 19 % respectivement), signifiant peut-être un lien étroit entre l'allocation des ressources et la voix civique.

Dans le temps, les programmes de réforme dans les pays de la région MENA ont fait montre d'un modeste changement passant de l'ingénierie à l'incitation. La catégorisation des réformes par phase de développement éducatif (déterminé par les taux bruts d'inscriptions), les mesures de réforme ont de plus en plus mis l'accent sur le recours aux incitations : la part des mesures d'ingénierie se trouve sur une pente descendante passant de 82 % au début des réformes à 72 % à l'heure actuelle. En même temps, le pourcentage des mesures d'incitation a augmenté, passant de 6 % à 15 %.

Ce que signifient ces observations collectivement c'est que les pays de la région MENA se sont fortement appuyés sur l'ingénierie pour améliorer l'accès équitable et efficace à l'éducation et pour construire une identité nationale. Peut-être l'accent était-il justifié durant la période après l'indépendance étant donné que la mise en place d'un système éducatif de masse nécessitait de l'« ingénierie » sous toutes ses formes. Un système de commande et de contrôle a probablement été la meilleure façon de gérer le processus dans son ensemble. Cependant, le monde ayant changé et le système éducatif devant faire face à de nouveaux défis, il s'avère que l'approche à la réforme éducative dans les pays de la région MENA n'a pas évolué aussi rapidement. Les données indiquent que la

plupart des pays de la région MENA ne s'appuient pas encore sur les incitations et la responsabilité publique de manière systématique.

Pourquoi certains pays de la région MENA ont-ils connu de meilleures performances que d'autres ? Les réformateurs réussissant le mieux ont intégré plus de mécanismes d'incitation et de responsabilité dans leurs systèmes éducatifs

Parmi les tendances régionales décrites ci-dessus, on a vu une variation en termes de résultats et d'approches aux réformes instituées par les différents pays. La prémisse du rapport propose que les pays de la région MENA ayant enregistré de bonnes performances, avaient des systèmes faisant montre d'une meilleure ingénierie, d'incitations mieux alignées aux résultats, et d'une plus grande responsabilité publique que ceux enregistrant des performances moindres. Cette hypothèse a été confirmée par l'analyse de la relation entre les résultats et les réformes dans les pays de la région.

Résultats éducatifs

Le rapport établit un indice composite des résultats éducatifs pour 14 pays incorporant les réalisations relatives à l'accès, l'équité, la qualité et l'efficacité de l'éducation aux trois niveaux formels, corrigés par point de départ. Dans le cas de l'accès, l'indice regroupe les taux nets d'inscription dans l'éducation primaire et les taux bruts d'inscription dans le secondaire et l'éducation supérieure. L'indice intégré pour l'accès démontre que le Liban, la Jordanie, l'Égypte, et la Tunisie ont connu des performances particulièrement élevées comparées à Djibouti, au Yémen, à l'Iraq et au Maroc. Le reste des pays s'est classé au milieu. La variation entre les pays est explicable surtout à cause des différences de taux concernant l'éducation supérieure.

La réussite relative en matière d'équité a été mesurée en comparant les indices de parité entre les genres (IPG) des taux bruts de scolarisation et la distribution des années de scolarisation. (L'IPG est défini comme étant le taux brut de scolarisation pour les filles divisé par le taux brut de scolarisation pour les garçons.) Aujourd'hui tous les pays sauf Djibouti, l'Égypte, l'Iraq, le Maroc et le Yémen ont des IPG d'au moins 0,95 pour tous les niveaux d'enseignement. Les IPG pour l'enseignement supérieur sont plus élevés que pour l'enseignement primaire et secondaire dans la plupart des pays de la région MENA. En Iran, Jordanie, Koweït, Liban, Arabie saoudite et Tunisie, le nombre d'étudiantes à l'enseignement supérieur dépasse celui des étudiants par une marge importante. En ce qui concerne la distribution des années d'éducation, tous les pays se sont considérablement améliorés depuis les années 70. La réussite éducative la plus équitablement répartie revient à la Jordanie et à la Syrie alors que les plus grandes disparités existent en Iraq et au Yémen.

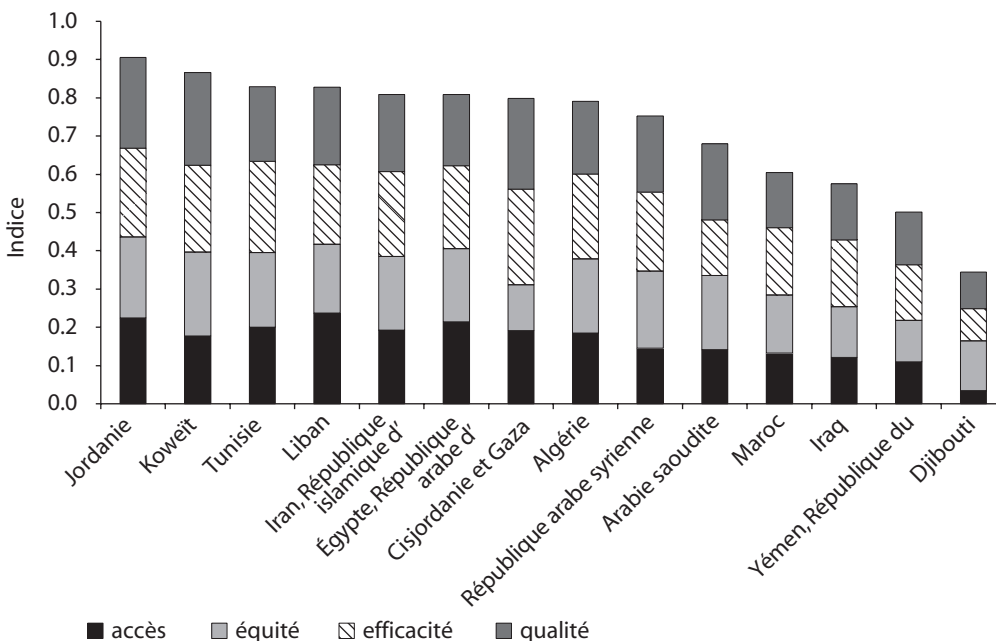
L'efficacité a été mesurée à travers le taux de réussite au niveau primaire. Ce taux dans la région varie de 36 % à Djibouti à 106 % en Cisjordanie et Gaza. La qualité a été mesurée à partir de deux

perspectives : les taux d’alphabétisme des adultes et les résultats obtenus aux examens internationaux (TIMSS, 2003). Dans la région, les taux d’alphabétisation des adultes ont doublé de 1970 à nos jours, enregistrant 29 % pour Djibouti et 93 % pour le Koweït. L’Algérie, l’Iran, l’Arabie saoudite, et la Tunisie ont enregistré les plus grands progrès en matière d’alphabétisation des adultes au cours des dernières 35 années. Djibouti et l’Iraq ont augmenté le moins leurs taux d’alphabétisme adulte au cours de la même période. Quant aux résultats du TIMSS, l’Iran et la Jordanie ont eu les meilleurs résultats en sciences, tandis que le Liban et le Maroc en ont eu les résultats les moins bons. Pour les mathématiques, la Jordanie et le Liban ont eu les meilleurs scores, tandis que le Maroc et l’Arabie saoudite ont eu les résultats les moins bons.

Lorsque les quatre indicateurs sont combinés en un seul indice général, la différence la plus marquante se trouve entre les pays les plus performants (Jordanie et Koweït) et les pays les moins bien classés (Djibouti, Yémen, Iraq et Maroc) de l’échantillon (figure 5). Les pays à performance moyenne, surtout la Tunisie, le Liban, l’Iran, l’Égypte, la Cisjordanie et Gaza et l’Algérie, ont tendance à suivre de près les pays démontrant les meilleures performances. Chaque groupe de pays confronte des défis légèrement différents. Le pays se classant en haut de l’échelle ont réalisé des niveaux relativement élevés d’accès à l’éducation et se trouvent maintenant dans une position leur permettant d’engager une nouvelle génération de réformes éducatives destinées à adresser la rétention à des niveaux plus élevés d’instruction, une plus grande efficacité externe ainsi que des niveaux plus élevés en matière de qualité de l’instruction pour tous. Les pays enregistrant les performances les plus

FIGURE 5 :

Indice intégré concernant l'accès, l'équité, l'efficacité et la qualité



faibles doivent encore confronter des problématiques fondamentales, telles que des taux de réussite très bas dans le primaire et de faibles niveaux d'alphabétisme et d'accès à l'éducation après la période obligatoire.

Les pays à résultats moyens font montre de leur propre dosage de réalisations éducatives et de défis. Par exemple, alors que l'Égypte a atteint l'éducation primaire universelle et a réduit l'écart entre les sexes à tous les niveaux d'instruction, les niveaux d'alphabétisme restent relativement bas et la qualité de l'instruction pourrait être améliorée. L'Algérie et la Syrie enregistrent de hauts taux d'abandon limitant leur capacité à développer les niveaux d'enseignement post-obligatoires. Par conséquent le groupe est en mesure de consolider les réalisations passées et de prendre en main les problèmes spécifiques auxquels ces deux nations sont confrontées.

Il y a deux corrélations intéressantes à noter dans la présente comparaison. En premier lieu, quatre pays de l'échantillon ont connu des conflits politiques considérables depuis les années 60, et pourtant ils se sont montrés capables de maintenir leur place en haut de l'échelle ou parmi les pays moyens : le Liban, l'Iran, le Koweït, et la Cisjordanie et Gaza. En deuxième lieu, la réussite satisfaisant les objectifs éducatifs n'a pas toujours une corrélation avec le revenu par tête. Il est certain que le Koweït obtient un résultat meilleur que le Yémen ou Djibouti. Cependant, l'Algérie et l'Arabie saoudite, disposant de revenus par tête relativement élevés, marquent un score moindre que la Jordanie ou la Tunisie qui ont des revenus par tête plus bas. Donc, ni une situation de conflit ni le manque de disponibilité de ressources ne constituent des goulets d'étranglement aux progrès dans les réformes éducatives.

Évaluation des réformes par rapport aux résultats

Les pays en haut de l'échelle ont-ils organisé leurs systèmes éducatifs mieux que le restant de l'échantillon ? Ont-ils adopté de meilleures incitations afin de motiver les acteurs participant au processus éducatif ? Ont-ils fait montre de plus de responsabilité publique envers leurs citoyens ? Ces questions ont été abordées par l'examen des caractéristiques du système éducatif reflétant l'ingénierie, les structures d'incitation et la responsabilité publique. Ces caractéristiques actuelles sont le résultat des efforts réformateurs entrepris dans le passé.

Qui a mieux fait de l'ingénierie ? La Jordanie et le Koweït ont des systèmes éducatifs ayant vraisemblablement des caractéristiques en ingénierie meilleures que le Maroc, l'Iraq, le Yémen et Djibouti. Les pays de moyenne échelle ont tendance à démontrer des caractéristiques mitigées. Cette conclusion suggère que les systèmes bénéficiant d'une meilleure ingénierie sont capables d'obtenir des résultats éducatifs relativement meilleurs. La qualité de l'ingénierie a été déterminée par l'étude des caractéristiques ci-après : la pédagogie, la capacité d'enseignement, la structure de l'éducation et le flux des élèves ainsi que la mobilisation des ressources. Il a été procédé alors à une évaluation de la réussite relative de chaque aspect de l'ingénierie. Par exemple, la qualité de la pédagogie a été déterminée sur une base tenant compte de l'existence ou non de composantes telles que : l'apprentissage par la

recherche, l'apprentissage centré sur l'étudiant et des opportunités multiples d'éducation, et l'accent porté à la technologie, aux sciences, et aux langues étrangères. Sur la base des informations disponibles, la Jordanie, la Tunisie et le Liban ont fait le plus de progrès en matière de pédagogie centrée sur l'étudiant. Par opposition à ces innovations pédagogiques, les pays restants continuent à adopter une pédagogie dépassée. Les cursus et les livres scolaires sont développés de manière centralisée pour s'assurer que tous sont identiques pour un niveau donné. La langue arabe, l'histoire et la religion prédominent dans les cursus, par rapport aux mathématiques, aux sciences et à la technologie.

Qui a utilisé le plus les systèmes d'incitation ? Une distinction a été dressée entre les prestataires d'éducation publics et privés. Plusieurs mesures ont été utilisées pour évaluer les incitations pour les écoles publiques : l'autonomie scolaire, la participation aux examens internationaux (par exemple, TIMSS), l'existence d'un système national d'accréditation, la présence d'associations de parents d'élèves, un système d'inspection, et si le pays fait correspondre la performance des écoles et des enseignants à un système de récompenses sous forme de ressources, d'apports pécuniaires ou en matière d'évolution de carrière. L'évaluation, le suivi et les récompenses ont été jugés sur la base du pourcentage d'inscriptions dans les institutions privées à tous les niveaux d'éducation dans un pays donné. Les prestataires privés disposent d'une plus grande autonomie et d'une capacité de prévoir des récompenses que leurs contreparties dans les écoles publiques. Par conséquent, plus le secteur privé est impliqué, mieux sera le système d'incitation.

Aucun pays n'a d'écoles publiques disposant de suffisamment d'autonomie ou proposant des récompenses aux enseignants ou aux écoles en reconnaissance des performances. Tous les pays disposent de systèmes d'inspection centralisés ainsi que d'associations de parents, bien que les entités ne puissent pas fournir des récompenses aux enseignants en relation avec leur niveau de performance. On a cependant constaté quelques variations concernant les autres mesures. Pratiquement tous les pays ont participé aux TIMSS, à l'exception de l'Iraq, du Yémen et de Djibouti, tous en bas de l'échelle sur le plan des performances. La Jordanie et la Tunisie, deux pays en haut de l'échelle, ont introduit des évaluations des résultats de l'enseignement à des fins de planification de responsabilisation.

En prenant pour base ce qui précède, la conclusion globale du rapport est que trois des pays en haut de l'échelle (Jordanie, Koweït et Liban) sont également ceux qui ont donné lieu à de meilleures évaluations en matière de suivi et de récompenses dans les écoles publiques et une plus grande participation du secteur privé. La Tunisie dont la réussite serait plus le résultat d'une bonne ingénierie, constitue une exception. En opposition aux pays en haut de l'échelle, le Maroc, l'Iraq, le Yémen, et Djibouti ne disposent que de peu de prestataires dans le secteur privé.

Quel pays a fait montre d'une meilleure responsabilisation publique ? Est-il vrai que les pays ayant donné plus de voix à leurs citoyens, en particulier des mécanismes spécifiques à l'éducation, ont des systèmes éducatifs qui obtiennent de meilleurs résultats que ceux qui n'en ont pas ?

En se servant de l'Indice de la responsabilité publique qui évalue dans quelle mesure les citoyens peuvent accéder aux informations et tenir responsables leurs leaders et représentants officiels de leurs décisions et actions, et pouvant participer à la sélection et au remplacement des personnes en position d'autorité, il semble que les pays en haut de l'échelle, notamment la Jordanie, le Koweït et le Liban, bénéficient d'une plus grande responsabilisation publique que les pays en bas de l'échelle, mis à part le Maroc (Figure 6). Les citoyens des pays médians, y compris l'Iran, l'Égypte et l'Algérie, ont des niveaux modérés de responsabilisation. Ces exemples servent de rappel au fait qu'il faut une combinaison d'une bonne ingénierie, des incitations alignées et de la responsabilisation publique afin d'obtenir de bons résultats éducatifs.

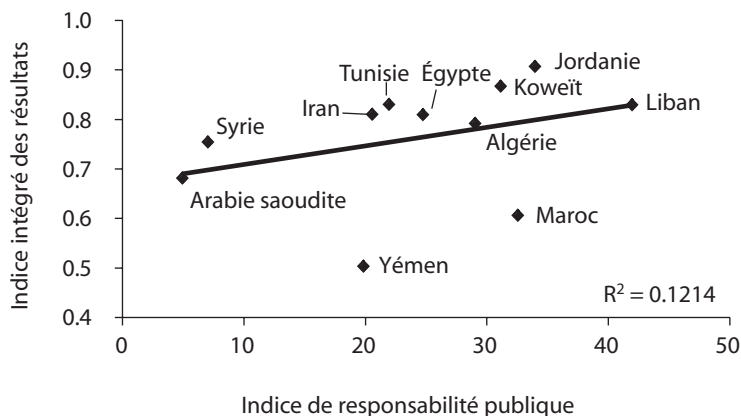
En résumé, trois aperçus peuvent être tirés de l'analyse. En premier lieu, il y a des variations significatives dans les résultats des pays. La Jordanie, le Koweït, la Tunisie et le Liban ont connu relativement plus de succès en offrant plus d'accès à une éducation de qualité raisonnable pour leurs citoyens que les autres pays faisant partie de l'échantillon. À l'autre extrémité du spectre, Djibouti, le Yémen, l'Iraq et le Maroc sont nettement à la traîne. Enfin, au milieu il y a un autre groupe de pays comprenant l'Iran, l'Égypte, la Cisjordanie et Gaza, l'Algérie, l'Arabie saoudite, et la Syrie.

En deuxième lieu les pays connaissant le plus de réussite semblent disposer de systèmes éducatifs faisant montre d'un bon dosage d'ingénierie, d'incitations et de responsabilisation publique. Cette observation tend à confirmer le cadre analytique et suggère qu'il peut être utilisé pour mettre sur pied des réformes futures dans la région et ailleurs. Il y a, cependant, des exceptions. Le contraste entre la Tunisie et le Maroc a été souligné, le Maroc faisant montre d'une plus grande responsabilité publique mais de faibles résultats éducatifs et la Tunisie faisant montre du contraire. Ceci suggère que des solutions sous optimales peuvent donner lieu à des résultats positifs.

En troisième lieu, de plus en plus de pays dépendent de plus en plus du secteur privé pour des prestations éducatives à tous les niveaux. Alors

FIGURE 6 :

Résultats éducatifs et responsabilité politique



que cette tendance permet de résoudre partiellement les problèmes relatifs aux incitations et au suivi, sa réussite nécessite un fort régime réglementaire ainsi qu'une attention spéciale accordée aux problèmes d'équité. Aussi doit-il être reconnu que le rôle du secteur privé dans l'éducation est susceptible de rester limité dans un avenir prévisible. Par conséquent, aucun pays ne peut se permettre de relâcher ses efforts relatifs à la réforme de l'école publique.

Éducation et marchés du travail : L'emploi des diplômés universitaires est souvent compromis par la faible demande de main-d'œuvre

Dans les pays de la région MENA le chômage est en moyenne de 14 %, ce qui est plus élevé que dans toutes les autres régions, à l'exception de l'Afrique subsaharienne. Ce problème touche pratiquement tous les pays de la région, y compris plusieurs pays exportateurs de pétrole du Golfe devant traditionnellement importer des travailleurs expatriés pour venir en supplément à la population active locale. En outre, le chômage a affecté de manière disproportionnée ceux dotés de niveaux éducatifs plus élevés. Ainsi, la nature des marchés du travail dans les pays de la région MENA et au-delà de leurs frontières, a fait qu'il est plus difficile de maximiser les rendements économiques de l'éducation. À l'intérieur des pays, la demande en main-d'œuvre est généralement insuffisante ou comporte des distorsions, à cause du faible niveau de croissance économique, de la prédominance de l'État en tant qu'employeur et du coût relativement élevé lié à la marche des affaires. Il en résulte que la productivité et les rendements de l'éducation sont particulièrement faibles. Dans tous les pays, la mobilité des travailleurs est entravée par l'asymétrie des informations concernant les candidats à des postes de travail et les opportunités d'emploi, la faible application des conditions contractuelles et le manque de coordination au sein des gouvernements pour résoudre ces problèmes. L'absence d'une correction de ces problèmes donne lieu à l'érosion des avantages obtenus de l'éducation pour les pays exportateurs et importateurs de main-d'œuvre et pour les migrants eux-mêmes.

Les résultats sur les marchés du travail observés dans les pays de la région MENA sont la conséquence de déséquilibres entre l'offre et la demande de main-d'œuvre. Du côté de l'offre, la population active des pays de la région MENA s'est accrue plus rapidement qu'en Asie de l'Est ou en Amérique latine et ce, depuis plusieurs décennies. Avec un plus grand nombre de femmes à la recherche d'un emploi, la croissance de la population active s'est accélérée au cours des années 90. Du côté de la demande, la région a été en mesure, au cours des années 60 et 70, de réaliser des taux de croissance relativement rapides rendant possible l'absorption de la croissance démographique sur le marché du travail. Cependant, à partir des années 90, le chômage dans les pays de la région MENA était l'un des plus élevés alors que le taux d'accomplissement en matière d'éducation avait augmenté. Une des causes de ce déséquilibre a été l'héritage de l'emploi public qui a résulté en une utilisation moins qu'optimale de la main-d'œuvre ainsi que la création d'attentes qui

ne pouvaient pas être satisfaites. Des réglementations excessives et coûteuses ont ralenti la croissance d'un secteur privé efficace et dynamique entravant la capacité des pays de la région de créer des emplois productifs. Enfin, les politiques structurelles et macroéconomiques n'ont pas toujours été compatibles avec la possibilité de profiter des opportunités du commerce. Ce n'est pas étonnant que les rendements économiques de l'éducation n'ont pas été aussi élevés qu'on aurait pu l'espérer.

La migration de la main-d'œuvre dans les pays de la région MENA a relativement bien servi les pays hôtes et les pays exportateurs dans le passé, avec un excédent de main-d'œuvre dans un sous-groupe de pays (l'Égypte, le Liban, la Jordanie et le Maroc) et un excédent en capitaux dans un autre groupe de pays (ceux du CCG, le Conseil de coopération du Golfe). Sans mobilité de la main-d'œuvre, le chômage dans la région aurait été plus élevé que celui observé, et les rendements de l'éducation plus bas que ceux enregistrés. Pourtant, ce résultat positif a été possible malgré une série de politiques relatives à la migration et aux pratiques qui n'encouragent pas la migration. Les politiques d'embauche dans les États du Golfe et les politiques strictes pratiquées par l'Union européenne et l'Amérique du Nord ont résulté en des niveaux sub-optimaux de migration et un niveau élevé de migration illégale. L'absence de politiques explicites en faveur de la migration dans les pays exportateurs de la région MENA a laissé certains migrants sans mécanisme efficace leur permettant de rechercher un emploi à l'étranger ou de s'assurer de décrocher des conditions de travail satisfaisantes dans le pays hôte. Pour ces deux raisons, la migration dans les pays de la région MENA n'a pas toujours été le jeu « gagnant-gagnant » qu'il aurait pu être. À l'appui à cette vision sont les taux élevés de chômage dans les pays à forte capacité de main-d'œuvre ainsi que les écarts persistants en capital humain dans les pays à forte disponibilité de capitaux.

Ainsi, pour tirer tous les avantages de l'éducation, des réformes complémentaires sont nécessaires pour valoriser la demande en emplois décents et pour permettre une utilisation plus productive du capital humain, à l'intérieur et à l'extérieur des différents pays. Les réformes sont importantes pour améliorer le rendement des investissements passés à l'éducation ainsi que pour assurer que les bons choix en matière d'éducation seront opérés à l'avenir.

Le futur parcours

Le parcours non encore couvert se réfère au restant du voyage que la région est appelée à faire. Le voyage constitue une continuation des efforts déployés auparavant en matière de réformes, mais il constitue également un départ significatif par rapport aux pratiques passées. Tenant compte de la perspective du cadre analytique discuté ci-dessus, le rapport conclut que les systèmes éducatifs dans les pays de la région MENA auront besoin de mesures d'ingénierie différentes, de structures d'incitation et de mécanismes de responsabilisation publique. Ils auront également besoin de changements dans la relation entre le marché du travail et l'éducation.

De l'ingénierie des intrants à l'ingénierie des résultats

Au cours des phases antérieures de la réforme éducative, l'ingénierie constituait une activité relativement directe de mise en place de bâtiments, d'enseignants et d'équipements pédagogiques sur la base des prévisions de la demande. Désormais le système éducatif doit assurer les compétences appropriées pour faire face à la concurrence internationale et satisfaire la demande toujours croissante pour l'éducation au-delà de la période obligatoire. Cette complexité accrue nécessite un nouveau genre d'ingénierie basé sur le partenariat en lieu et place de commandements hiérarchiques. Par exemple, plutôt que de contrôler l'allocation de tous les intrants et ressources pédagogiques, les autorités doivent coordonner l'apport d'un ensemble d'acteurs (publics, privés, locaux, non gouvernementaux) pour atteindre les objectifs attendus. Certains des outils de ce type d'ingénierie incluent le contrôle de la qualité et les partenariats publics-privés. En outre, les « ingénieurs » (du ministère jusqu'à l'école) seraient responsables de mobiliser des sources additionnelles de financement.

Du contrôle hiérarchique aux contrats compatibles avec des incitations

L'utilisation d'incitations pour modifier le comportement des éducateurs, des écoles ou des prestataires d'autres services éducatifs n'est pas un phénomène nouveau dans la région. Cependant, afin de promouvoir la flexibilité et la performance des acteurs dans le domaine éducatif, le rapport constate trois domaines où les pays de la région MENA peuvent améliorer les structures incitatives. En premier lieu, une instruction et éducation assurées par des entités non publiques pourraient être davantage encouragées, en particulier dans les domaines où il est évident qu'elles offrent un avantage comparatif permettant de satisfaire une demande plus diversifiée en matière de services éducatifs (par exemple, éducation non formelle, formation professionnelle et éducation post-secondaire). En deuxième lieu, plus de responsabilités en matière de prises de décision pourraient être transférées au niveau scolaire ou universitaire, afin d'accroître la flexibilité. Parallèlement, des financements publics (additionnels) pourraient être associés aux résultats et à l'innovation, assurant ainsi la responsabilisation en ce qui concerne la performance. Enfin, les enseignants doivent opérer plus comme des médecins ou des avocats – c'est-à-dire en professionnels en appliquant des diagnostics et en formulant des réponses convenant aux besoins spécifiques des étudiants et de l'environnement. Pour appuyer cette transformation, il faudrait de nouvelles incitations destinées aux enseignants. Bien que le fait de lier les salaires et promotions des enseignants aux résultats éducatifs fasse l'objet de controverses, de nombreux pays ont mis en place un système d'expérimentation concernant les incitations axées sur des équipes d'enseignants (parfois au niveau de l'école, et parfois pour des départements spécifiques) pour qu'ils travaillent ensemble dans le but d'améliorer les résultats éducatifs. L'accréditation des enseignants et les promotions pourraient obliger ces derniers à adapter en permanence leurs compétences, plutôt que de compter sur la seule ancienneté.

De la responsabilité envers l'État à la responsabilité envers le public — l'éducation a un nouveau chef de file

Afin de promouvoir de meilleures performances des systèmes éducatifs, ces derniers doivent se conformer à la demande de plus en plus complexe d'une clientèle diversifiée (parents, étudiants, travailleurs, employeurs). Une meilleure responsabilisation envers le public peut être abordée de deux façons. En premier lieu, des mécanismes institutionnels peuvent être mis en place pour promouvoir des règles du jeu plus homogènes afin que les intervenants puissent influencer la politique éducative, l'allocation des ressources et la prestation des services. Dans les pays de la région MENA, ces derniers ont été créés par les gouvernements dans le contexte de consultations, comités de contrôle parlementaires, comités consultatifs ainsi que par l'inclusion de représentants non gouvernementaux au sein des agences de supervision. Dans de nombreuses autres régions, la société civile a également créé de tels mécanismes par le biais d'organisations de plaidoirie ou de « chien de garde », de revues spécialisées, d'instituts indépendants de recherche et d'associations professionnelles. De tels exemples ont vu le jour dans les pays de la région MENA. En deuxième lieu, un système d'informations précises, crédibles, mises à jour en permanence et suffisamment détaillées est nécessaire pour utiliser efficacement les incitations visant à améliorer les résultats éducatifs, et à assurer que tous les véhicules de responsabilisation publique fonctionnent sur la base d'un fondement solide. Les systèmes d'information éducatifs tendent à être faibles dans la région MENA, comme le montrent les nombreux écarts au niveau de la disponibilité des données sur l'éducation. Même sur le plan de simples informations relatives aux résultats des étudiants, fréquentation scolaire, abandons, absentéisme des enseignants, formation pédagogique et besoins en qualifications, elles restent inaccessibles aux écoles, districts et responsables nationaux de l'éducation.

Synchronisation de l'accumulation du capital humain avec la demande en main-d'œuvre

Des initiatives devraient être mises en place aux niveaux nationaux, régionaux et internationaux, afin d'obtenir de meilleurs résultats sur le marché du travail et des rendements plus élevés sur les investissements en matière d'éducation dans les pays de la région MENA. En premier lieu, la politique d'emploi des gouvernements a résulté en une sous-utilisation de la main-d'œuvre et a créé des attentes qui ne pouvaient pas être satisfaites. Cette politique a été accompagnée de niveaux relativement bas de création d'emplois par le secteur privé dans des activités nouvelles et dynamiques. À leur tour, les activités du secteur privé ont été limitées par des réglementations excessives et coûteuses, des contraintes à l'ouverture, et une faible confiance dans les politiques macroéconomiques. Une implication importante pour le secteur de l'éducation est la suivante : avant de voir des progrès suffisants permettant de créer des emplois productifs dans les secteurs dynamiques de l'économie, l'expansion des systèmes éducatifs de la région pourrait s'avérer contre-productif.

Sans mobilité de la main-d'œuvre, le chômage dans la région aurait été plus élevé et les rendements de l'éducation plus bas que ceux enregistrés. Pourtant, ce résultat positif a été possible malgré une série de politiques et de pratiques migratoires qui n'encouragent pas la migration. Dans l'ensemble, les gouvernements des pays hôtes et des pays d'origine peuvent bénéficier de la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux relatifs à une migration et une réintégration bien ordonnées des travailleurs. Ils pourraient coordonner encore plus leurs systèmes éducatifs de façon à leur permettre d'assurer que les diplômés des pays exportateurs aient les compétences les plus recherchées sur les marchés des pays hôtes.

Nouvelles destinations

Ayant réussi l'expansion des systèmes d'éducation pour l'inclusion des enfants les plus aptes, garçons et filles, les pays de la région MENA sont désormais prêts à suivre un nouveau parcours. Ce nouveau parcours nécessite un nouvel équilibre entre les mesures d'ingénierie, d'incitation et de responsabilisation publique. Parallèlement, il nécessite une nouvelle focalisation concernant la réforme des marchés du travail internes et externes.

La configuration exacte du nouveau parcours n'est pas identique pour chaque pays. Après tout, certains pays ont déjà réalisé un plus grand nombre de réformes éducatives et enregistré de meilleurs résultats que d'autres. On peut en dire autant de l'ampleur et de la nature des réformes économiques. Donc, le programme de réformes de chaque pays sera différent en fonction des conditions initiales. Cependant, tous les pays, quelles que soient les conditions initiales, ont besoin de trouver une nouvelle combinaison d'ingénierie, d'incitation et de responsabilisation publique, en même temps que des mesures destinées à améliorer les résultats sur le marché du travail.

Références

- Barro, Robert J. et Jong-Wha Lee, 2000. « Données internationales sur les acquisitions en éducation : Progrès et conséquences » (International Data on Educational Attainment: Updates and Implications), Série Documents de travail 7911, Bureau national de recherche économique (NBER), Cambridge, MA.
- U.S. Census Bureau, 2002. Profile de la population globale. <http://www.census.gov/ipc/www/idbnew.html>.
- Banque mondiale, 2004. Valoriser les possibilités d'emploi dans les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (Unlocking the Employment Potential in the Middle East and North Africa). Washington, Banque mondiale.