

Combien coûte une éducation de qualité ?

Leçons tirées de l'adaptation du modèle CAQi du Brésil dans quatre pays africains



Introduction

Les débats sur le financement de l'éducation portent souvent sur le respect, par les gouvernements, de normes internationales, telles que l'allocation de 4 à 6 % du PIB ou de 15 à 20 % des budgets nationaux à l'éducation. Si ces normes constituent d'importants outils de plaidoyer, les éléments disponibles montrent de plus en plus qu'ils ne suffisent pas, à eux seuls, à garantir une éducation publique de qualité, équitable et inclusive, en particulier dans les contextes où les systèmes éducatifs se développent rapidement et où le sous-investissement historique demeure grave.

Des problèmes chroniques tels que les classes surchargées, la pénurie d'enseignants, l'insuffisance de dispositifs d'inclusion, le manque de matériel d'apprentissage et les inégalités géographiques affectent toujours de nombreux systèmes éducatifs, y compris ceux de pays qui s'approchent d'un des objectifs internationaux de financement ou l'atteignent. Les normes en termes de dépenses sont importantes, mais elles ne garantissent pas en elles-mêmes les conditions minimales nécessaires à un enseignement et à un apprentissage véritables.

Le groupe africain d'apprentissage collaboratif sur le financement de l'éducation, financé par Education Out Loud (EOL) et soutenu par ActionAid International en tant que partenaire d'apprentissage, a cherché à expérimenter des approches alternatives pour mieux comprendre les besoins de financement pour une éducation de qualité pour tous les apprenants, axées sur les coûts par élève.

L'objectif n'était pas de reproduire le modèle brésilien, mais d'évaluer dans quelle mesure certains éléments d'une approche de calcul des coûts fondée sur les droits et axée sur l'adéquation pouvaient enrichir les débats sur la qualité de l'éducation, l'équité et le financement public dans divers contextes africains. Les sections suivantes présentent des réflexions sur l'approche CAQi/CAQ, les enseignements tirés des processus pilotes dans plusieurs pays africains, ainsi qu'un guide adapté destiné aux organisations souhaitant développer des approches de calcul des coûts fondées sur les droits dans leurs propres contextes.



1. CAQi (Custo Aluno-Qualidade Inicial) is a rights-based education costing methodology developed by the Brazilian Campaign for the Right to Education. It identifies the minimum conditions required for quality education and estimates the financing necessary to provide them equitably.
2. Custo Aluno-Qualidade (CAQ; Student Cost-Quality) is a Brazilian constitutional educational funding mechanism. It uses a two-step framework: CAQi (initial) establishes a baseline minimum standard for public schools, while CAQ is the more developed version which serves as the long-term target to elevate per-student spending to OECD standards.

Partie 1. Comprendre l'approche CAQi/CAQ : principes, politique et méthodologie

Ce qu'il faut pour une éducation de qualité

Les méthodes Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) et Custo Aluno-Qualidade (CAQ) du Brésil comptent parmi les rares exemples de calcul des coûts de l'éducation fondé sur les droits. Développée par la Campagne brésilienne pour le droit à l'éducation à partir de 2002, l'approche commence par une question simple, mais politiquement importante : *quelles conditions doivent exister dans chaque école pour qu'une éducation de qualité soit possible, et combien cela coûterait-il ?*

Bien que cela puisse sembler simple, cela représente un changement important par rapport à de nombreuses approches traditionnelles du financement de l'éducation.

Dans de nombreux pays, les budgets de l'éducation sont principalement façonnés par ce que les gouvernements estiment pouvoir prendre des enveloppes budgétaires existantes. Les méthodes CAQi/CAQ inversent cette logique. Elles examinent les conditions minimales nécessaires à la réalisation du droit à l'éducation, puis le financement requis pour assurer ces conditions.

Ce changement — des ressources disponibles vers les ressources nécessaires pour garantir des conditions minimales de qualité — constitue l'une des caractéristiques déterminantes de l'approche CAQi. Cela est également conforme aux obligations découlant de l'article 2 (1) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ainsi qu'à l'Observation générale n° 13 sur le droit à l'éducation, qui mettent l'accent sur la réalisation progressive en mobilisant le maximum de ressources disponibles.

Depuis plus de deux décennies, la Campagne brésilienne s'efforce de faire de l'idée d'« éducation de qualité » un concept concret et publiquement responsable. Plutôt que de traiter la qualité principalement en termes de résultats aux tests ou d'acquis d'apprentissage, la méthode CAQi/CAQ a cherché à définir les conditions éducatives minimales nécessaires à un enseignement et à un apprentissage véritables.

Celles-ci comprenaient des salaires et une formation adéquats pour les enseignants, des tailles de classe gérables, du personnel de soutien, des infrastructures sûres et accessibles, l'eau et l'assainissement, du matériel d'apprentissage et des ressources numériques, la cantine scolaire, un soutien psychosocial ainsi que d'autres conditions nécessaires pour permettre aux apprenants de participer pleinement à l'éducation.

L'approche est volontairement orientée vers les intrants. Elle part du principe qu'une éducation de qualité nécessite des conditions matérielles et structurelles identifiables.

L'approche CAQi/CAQ ne soutient pas que la qualité de l'éducation peut être entièrement réduite à des intrants mesurables. Les relations, la dignité, le sentiment d'appartenance, la pertinence des programmes et l'expérience éducative au sens large comptent profondément. Toutefois, le cadre reconnaît qu'un enseignement et un apprentissage véritables deviennent extrêmement difficiles lorsque les écoles manquent des conditions matérielles de base nécessaires à l'éducation.

Le processus devient donc plus qu'un simple calcul des coûts technique. Définir une norme minimale de qualité ouvre des débats plus larges sur l'inégalité, la redistribution, la responsabilité publique et les choix politiques intégrés aux systèmes de financement de l'éducation.

Les droits ne peuvent pas être réalisés par de simples engagements politiques. Le droit à l'éducation exige le financement des conditions matérielles, humaines et institutionnelles nécessaires à un enseignement et à un apprentissage véritables.

Principes et idées qui sous-tendent l'approche CAQi/CAQ

L'approche CAQi/CAQ repose sur plusieurs idées et principes importants.

Un principe important est que la méthodologie se base sur les conditions éducatives vécues par les apprenants, les professionnels de l'éducation et les écoles.

Un autre principe est la reconnaissance du fait que les systèmes éducatifs fonctionnent dans des conditions de financement inégales. Dans le système fédéral brésilien, les municipalités, les États et l'Union disposent de capacités budgétaires très différentes. L'approche CAQi/CAQ est donc devenue étroitement liée à des débats plus larges sur la redistribution et le rôle du financement public dans la réduction des inégalités historiques.

L'approche inscrit également le financement de l'éducation dans des luttes plus larges contre l'inégalité, l'exclusion et pour la citoyenneté démocratique. L'approche CAQi/CAQ considère l'inégalité éducative comme une question de financement. Les systèmes éducatifs ne peuvent pas devenir plus équitables si les systèmes de financement continuent de reproduire les inégalités existantes entre régions, écoles et apprenants.

L'approche brésilienne reconnaît que les écoles et les municipalités évoluent dans des conditions très inégales et nécessitent donc des niveaux de soutien différenciés. Certaines écoles ont besoin d'investissements supplémentaires en raison de la pauvreté, de déficits d'infrastructure, des besoins liés à l'inclusion des personnes handicapées ou d'inégalités structurelles plus larges.

Il est important de souligner que la méthodologie établit un socle national minimum de qualité tout en reconnaissant les différences entre les niveaux d'enseignement, les modalités et les réalités locales.

Cela reflète une compréhension plus large du financement de l'éducation comme question redistributive et comme bien public.

Une autre caractéristique importante de l'approche est qu'elle ancre les discussions sur l'adéquation dans les engagements constitutionnels et juridiques existants, les politiques éducatives et les obligations publiques. Plutôt que de créer des normes entièrement nouvelles, l'approche CAQi/CAQ a cherché à traduire des engagements déjà reconnus en matière de qualité et d'équité éducatives en exigences de financement plus concrètes.

Cela a permis de déplacer le débat d'engagements politiques abstraits vers une discussion sur les ressources effectivement nécessaires pour les réaliser en pratique.

Une caractéristique centrale de l'approche CAQi/CAQ est l'accent mis sur les conditions permanentes nécessaires pour maintenir des systèmes éducatifs de qualité dans la durée.

Les enseignants, le personnel de soutien, la cantine scolaire, l'entretien, les mesures d'inclusion et l'appui pédagogique nécessitent tous un financement récurrent et prévisible, année après année.

Cette focalisation sur l'adéquation soulève des questions politiques difficiles. Une fois que les pays commencent à estimer les coûts récurrents réels associés à des normes minimales de qualité, les déficits de financement peuvent devenir très importants, en particulier dans des contextes de sous-investissement chronique.

Une autre caractéristique très importante du processus brésilien est que la Campagne l'a délibérément conçu de manière collective et a soumis sa méthodologie à l'examen public, au débat et à l'amélioration au

fil du temps. Le cadre a évolué non pas seulement grâce à une modélisation technique, mais aussi à travers une interaction soutenue entre la société civile, les chercheurs, les éducateurs, les décideurs politiques et les institutions publiques.

Fait important, le processus a également consisté à aller dans les écoles et les communautés et à écouter les enseignants, les apprenants et les familles, afin que les discussions sur la « qualité » soient ancrées dans les réalités éducatives vécues plutôt que dans de seules hypothèses politiques abstraites. Cela a contribué à garantir que les propositions qui en ont résulté soient socialement légitimées et ancrées dans la réalité des écoles et des communautés.

D'un modèle méthodologique à un modèle institutionnel

L'une des idées les plus fortes qui ressortent de l'approche CAQi/CAQ est que les parties prenantes se « reconnaissent » de plus en plus dans ce cadre. Le processus a gagné en légitimité parce qu'il a été débattu collectivement, contesté et façonné au fil du temps.

L'un des enseignements les plus importants de l'expérience brésilienne est que l'approche CAQi/CAQ est devenue influente non pas simplement parce que la méthodologie existait, mais parce qu'elle a été progressivement institutionnalisée grâce à un travail d'organisation de long terme, à la formation de coalitions, au plaidoyer juridique et à la mobilisation publique, puis progressivement intégrée dans les engagements législatifs nationaux au fil du temps.

Parmi les étapes importantes figurent :



2002 – Lancement de l'idée

La Campagne brésilienne pour le droit à l'éducation lance l'idée de l'approche CAQi.



2002–2010 – Développement collectif et consultations

Un processus national de recherche, de consultation et de débat impliquant des éducateurs, des communautés, des chercheurs, des organisations de la société civile et des institutions publiques contribue à définir des normes minimales de qualité et à créer la légitimité sociale, politique et technique de la proposition.



2010 – Approbation politique

L'approche CAQi reçoit l'approbation du Conseil national de l'éducation du Brésil, marquant sa première reconnaissance politique formelle.



2014 – Plan national pour l'éducation

Les approches CAQi et CAQ sont intégrées au Plan national pour l'éducation du Brésil, reliant les normes minimales de qualité à la politique nationale pour l'éducation.



2020 – Reconnaissance constitutionnelle

L'amendement constitutionnel 108 reconnaît l'approche CAQ comme principe directeur du financement de l'éducation et de l'équité éducative.



2025 – Réglementation juridique et institutionnalisation

La loi sur le Système national d'éducation (LCP 220/2025) ancre davantage l'approche CAQ dans l'architecture de gouvernance et de financement de l'éducation au Brésil.

L'approche CAQi/CAQ est devenue influente parce qu'elle a créé simultanément, au fil du temps, une légitimité sociale, politique, juridique et fondée sur des données probantes.

Le processus a combiné travail technique, formation du mouvement, campagnes publiques, négociation politique, plaidoyer juridique, partenariats de recherche et mobilisation soutenue pour les droits à l'éducation et son financement.

Au fil du temps, le processus brésilien a également évolué au-delà du plaidoyer vers des outils de financement et des systèmes de modélisation plus institutionnalisés, notamment le SIMCAQ (Simulador de Custo-Aluno Qualidade), qui permet aux décideurs, aux chercheurs et aux défenseurs des droits de modéliser différents scénarios de financement de l'éducation liés à des normes minimales de qualité.



L'équipe pilote de recherche sur le CAQi en action.



Les équipes débattent des conclusions méthodologiques.

Partie 2. Premières réflexions issues de l'expérimentation et de l'adaptation de l'approche CAQi dans les contextes de l'Afrique subsaharienne

Les réflexions présentées dans cette section sont tirées des ateliers du groupe d'apprentissage collaboratif, de projets de rapports, de présentations et de processus de recherche-action développés par les organisations participantes entre la fin de 2025 et le début de 2026. Les processus nationaux se trouvaient à différents stades de développement et doivent être traités comme exploratoires et évolutifs plutôt que comme des modèles nationaux directement comparables.

Le processus de recherche-action

Le groupe d'apprentissage collaboratif sur le financement de l'éducation a offert aux organisations de la société civile d'Afrique de l'Est, d'Afrique australe, d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale l'occasion d'étudier et d'adapter des éléments de l'approche CAQi dans leurs propres contextes nationaux.

Les organisations participantes provenaient de :

1. Civil Society Budget Advocacy Group (CSBAG) d'Ouganda ;
2. Movimento de Educação Para Todos (MEPT) du Mozambique ;
3. Rede Nacional da Campanha de Educação para Todos de la République de Cabo Verde (RNCEPT-CV) ; et
4. Swaziland Network Campaign for Education for All (SWANCEFA) du Royaume d'Eswatini.

L'objectif n'était pas de reproduire mécaniquement le modèle brésilien, mais d'examiner comment certains aspects d'une approche de financement fondée sur les droits et orientée vers l'adéquation pourraient être adaptés à différentes réalités budgétaires, institutionnelles, politiques et éducatives.

Les pays ont utilisé le cadre de manière différente selon leur contexte institutionnel, leurs capacités techniques, les données disponibles, leurs priorités politiques et l'état d'avancement des débats nationaux sur le financement de l'éducation.

L'un des enseignements les plus clairs issus du processus lui-même est que les approches de calcul des coûts fondées sur les droits évoluent dans le temps à travers le travail technique, l'engagement institutionnel, la négociation politique et l'adaptation itérative.

Ouganda : CSBAG

La CSBAG avait élaboré le modèle de calcul des coûts et de financement le plus structuré, lié aux engagements nationaux et aux normes minimales de qualité pour l'enseignement primaire.

Le processus ougandais a examiné les infrastructures, les conditions d'enseignement et d'apprentissage, la gouvernance, la santé et l'eau, l'assainissement et l'hygiène (WASH), les activités co-curriculaires et les ressources humaines, tout en tenant compte des besoins différenciés de soutien des enfants en situation de handicap et d'autres apprenants marginalisés.

Fait important, le processus distinguait la subvention par élève comme une composante du financement de l'éducation, et les coûts récurrents et structurels plus larges associés à un enseignement primaire de qualité.



Drake Rukundo présentant l'approche du CSBAG.

Le travail a commencé par la subvention par élève, avec des estimations des montants nécessaires à ce titre. Les participants ont également examiné comment intégrer la masse salariale au-delà de cette dépense par élève au niveau de l'école. À mesure que le travail avançait, les tentatives d'intégrer un calcul des coûts plus complet de l'adéquation — incluant les effectifs, la cantine scolaire et des intrants de qualité plus larges — ont produit des estimations de financement très supérieures au niveau de dépense actuel. L'Ouganda demeure l'un des pays qui dépensent le moins en fonds publics pour l'éducation par apprenant au monde, et lorsque des hypothèses plus complètes sur les effectifs et les normes minimales de qualité ont été intégrées, les déficits de financement ont fortement augmenté.

L'ampleur des déficits de financement a façonné la discussion sur le séquençage et la faisabilité. Le processus s'est progressivement concentré sur la manière dont les principes de financement fondés sur les droits pouvaient néanmoins éclairer les stratégies de réforme

et de plaidoyer, même lorsque les coûts totaux estimés paraissaient, dans un premier temps, politiquement difficiles à absorber dans les débats budgétaires existants.

Le processus ougandais a apporté des réflexions importantes sur l'économie politique de l'adéquation éducative dans des contextes de sous-investissement chronique et a mis en lumière la manière dont les approches de calcul des coûts fondées sur les droits peuvent évoluer par la négociation entre ambition normative, modélisation technique et stratégie politique.

Eswatini : SWANCEFA

SWANCEFA s'est concentré sur l'enseignement secondaire, où le coût de l'éducation demeure un obstacle majeur pour de nombreux ménages malgré les progrès vers la gratuité de l'enseignement primaire.

Le processus a bénéficié d'un fort engagement institutionnel et d'une collaboration étroite avec les acteurs gouvernementaux. Un comité de pilotage, comprenant des représentants du ministère de l'Éducation et du ministère des Finances, a contribué à renforcer l'appropriation et la portée politique dès un stade précoce.

Le travail s'inscrivait également dans le cadre du programme de la SADC pour l'accompagnement et le soutien à l'enseignement et l'apprentissage, connu sous le nom d'INQABA.

Le processus en Eswatini s'est orienté vers l'élaboration d'un ensemble relativement détaillé de conditions minimales liées à des normes minimales de qualité pour l'enseignement secondaire. Celles-ci comprenaient les salaires des enseignants, les laboratoires de sciences et de TIC, les installations d'hygiène, d'eau et d'assainissement, la cantine scolaire, les services de conseil, le personnel de soutien, les infrastructures accessibles, le matériel d'apprentissage et les mécanismes de gouvernance.

L'une des principales discussions méthodologiques portait sur la manière d'intégrer de façon appropriée les infrastructures et l'investissement en capital dans le modèle de calcul des coûts. Cela incluait des questions sur l'annualisation des dépenses d'infrastructure et la distinction entre l'investissement en capital à plus long terme et le financement opérationnel récurrent.

Le processus de l'Eswatini a offert des réflexions importantes sur l'application pratique des approches de financement orientées vers l'adéquation, tout en démontrant l'importance de l'engagement institutionnel et de l'appropriation politique dans ce type de travail.

Le cadre INQABA de la SADC, qui a servi de base au paquet de « conditions minimales de qualité » de la SWANCEFA devant être financé.



Mozambique: MEPT

Le MEPT a abordé le processus principalement à travers un travail au niveau des écoles et un diagnostic centré sur l'identification des conditions matérielles qui affectent l'éducation de base équitable et inclusive. L'organisation a mené une collecte de données primaires dans 39 écoles de la province de Maputo et de la ville de Maputo, en mettant particulièrement l'accent sur l'éducation des filles, l'inclusion du handicap, les pénuries de personnel et les inégalités éducatives plus larges.



Luis Mutondo présentant l'approche du MEPT.

L'un des axes majeurs du processus consistait à travailler directement avec les écoles et les communautés afin de mieux comprendre les réalités qui façonnent en pratique la qualité de l'éducation et les mécanismes d'exclusion.

Plutôt que de commencer par un modèle de calcul des coûts entièrement développé, le processus mozambicain s'est surtout attaché à documenter les obstacles systémiques à une éducation de qualité équitable et à examiner comment ces données recueillies au niveau communautaire pourraient être intégrées à l'élaboration du paquet minimum de qualité.

La recherche a mis en évidence des ratios élèves-enseignant élevés, des pénuries de matériel d'apprentissage, des déficits d'infrastructure, des salles de classe surchargées et des systèmes de soutien

sous-dotés. Elle a également révélé des tensions entre les pressions sur les dépenses récurrentes et les investissements plus larges nécessaires pour soutenir une éducation de qualité équitable et inclusive. L'accent particulièrement fort mis sur les besoins différenciés et l'inclusion a été déterminant. Les constats au niveau des écoles ont montré que de nombreux établissements accueillant des enfants en situation de handicap ne disposaient pas de matériel de soutien adéquat, de personnel spécialisé ou de mesures d'accessibilité, malgré les engagements formels en faveur de l'éducation inclusive.

Le processus a également relié les débats sur le financement de l'éducation à des discussions plus larges sur les recettes publiques, y compris des appels à un investissement accru des richesses extractives dans le financement de l'éducation.

Au moment de la réflexion collective, le processus mozambicain restait itératif et en évolution. Il indiquait toutefois clairement comment une analyse du financement orientée vers l'adéquation pouvait aider à mettre au jour les obstacles structurels à une éducation publique équitable.

Cap-Vert : RNCEPT-CV

L'organisation RNCEPT-CV s'est concentrée sur l'éducation de la petite enfance et a travaillé en étroite collaboration avec l'Université du Cabo Verde et d'autres parties prenantes nationales.

Comparé aux processus des autres pays, le travail a mis davantage l'accent, au moment de la réflexion collective, sur l'adaptation conceptuelle et le cadrage de la gouvernance que sur un calcul des coûts empirique détaillé à ce stade.

Le processus a particulièrement insisté sur l'idée que les débats sur le financement de l'éducation doivent dépasser la question de « ce qui peut être financé » pour aller vers une discussion sur l'investissement nécessaire afin de garantir des conditions minimales pour une éducation de qualité.



Adriana Dragone Silveira, de l'Université de São Paulo, présentant l'outil en ligne brésilien SIMCAQ de simulation du financement de l'éducation.

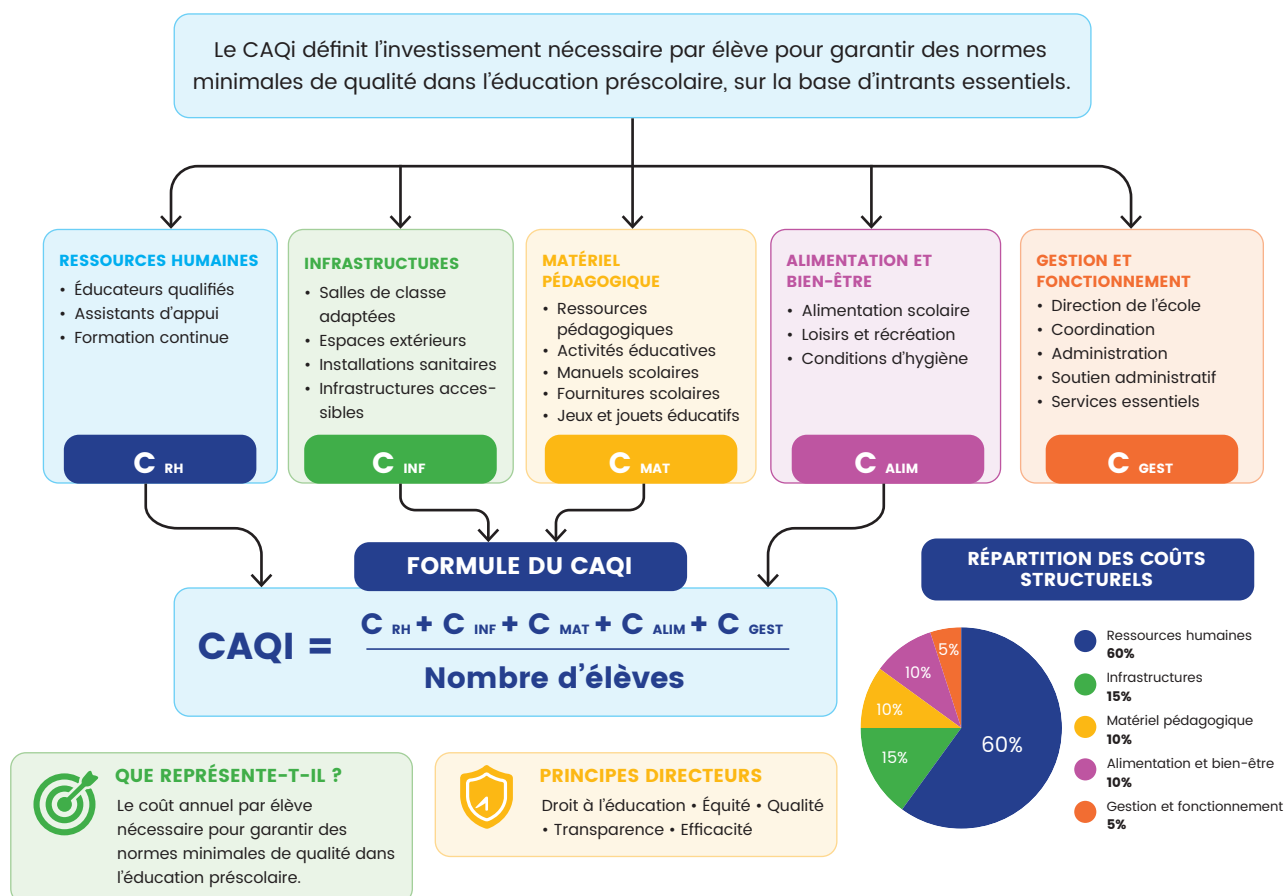
Le travail a également mis en évidence des inégalités géographiques — dans le contexte insulaire du Cap-Vert, y compris les différences entre municipalités et les coûts inégaux de l'éducation entre différentes îles.

Une autre contribution importante concernait la gouvernance et la redevabilité. Le processus a présenté l'approche CAQi non seulement comme une méthodologie de calcul des coûts, mais aussi comme un instrument potentiel de planification, de suivi et de redevabilité, capable de soutenir un contrôle public renforcé de la qualité de l'éducation et des engagements de financement.

Au moment de la réflexion collective, le processus en était encore à un stade plus précoce de développement méthodologique, avec un travail de calcul des coûts plus détaillé prévu ultérieurement. Néanmoins, le Cap-Vert a apporté au groupe d'apprentissage collaboratif des éléments importants de cadrage conceptuel et politique, notamment sur l'adéquation, les garanties juridiques, les inégalités spatiales et la redevabilité publique.

La méthodologie et le modèle du CAQi adaptés au contexte du Cabo Verde.

COÛT INITIAL PAR ÉLÈVE POUR UNE ÉDUCATION DE QUALITÉ (CAQi)



Partie 3. Enseignements transversaux du groupe d'apprentissage collaboratif

L'un des aspects les plus pertinents du processus de recherche-action a été l'occasion de réfléchir collectivement non seulement aux questions techniques, mais aussi aux enjeux politiques, institutionnels et méthodologiques plus larges apparus lors de la mise en œuvre.

D'un pays à l'autre, des tensions et des enseignements importants ont émergé — malgré des systèmes éducatifs et des contextes politiques très différents.

Collectivement, ces réflexions ont renforcé l'idée que les approches de calcul des coûts fondées sur les droits ne sont pas de simples exercices techniques centrés sur le calcul de montants par élève. Elles impliquent de définir ce qu'exige une éducation de qualité, de rendre visibles les inégalités et de renforcer la discussion sur les conditions de financement nécessaires pour soutenir une éducation publique équitable.

Cela prend du temps

L'un des enseignements les plus clairs tirés à la fois du Brésil et des processus nationaux est que les approches de financement fondées sur les droits prennent du temps.

De la définition de normes minimales et de la construction de modèles de calcul des coûts jusqu'à l'influence sur les politiques, la législation et les budgets, ces processus se déploient sur des années — et souvent des décennies.

L'expérience brésilienne elle-même reflète plus de 20 ans d'organisation, d'affinement technique et de plaidoyer politique avant que l'approche CAQ soit intégrée à la législation nationale et aux débats sur le financement.

Le contexte compte

La recherche-action a confirmé qu'il n'existe pas de modèle unique pour adapter l'approche CAQ selon les contextes.

Bien que les principes fondamentaux relatifs aux droits, à l'adéquation, à l'équité et aux normes minimales restent importants, les pays ont adapté le cadre différemment en fonction de leurs systèmes politiques, de leurs réalités institutionnelles, de leurs conditions budgétaires et des opportunités de plaidoyer.

Le processus a donc confirmé que l'adaptation, plutôt que la réplique, se trouve au cœur des approches de calcul des coûts fondées sur les droits.

La participation et l'appropriation comptent

L'un des enseignements les plus forts tirés à la fois du Brésil et des processus pilotes est que la participation ne peut pas être traitée comme un simple complément facultatif.

Les questions de savoir ce qui doit être garanti aux apprenants, quelles conditions sont acceptables ou nécessaires pour assurer la qualité, et ce que les gouvernements doivent financer sont, au fond, des questions politiques et sociales.

Plusieurs pays ont souligné l'importance d'impliquer directement les enseignants, les communautés, les apprenants et les écoles tout au long du processus. Les visites d'écoles et la participation communautaire

ont aidé à ancrer les discussions sur l'adéquation et la qualité dans les réalités éducatives vécues plutôt que dans de seules hypothèses politiques abstraites.

L'expérience brésilienne a montré de manière particulièrement claire que les méthodologies deviennent plus solides lorsque les hypothèses, les normes et les approches restent ouvertes au débat public, à la contestation et à la révision au fil du temps — lorsque les personnes peuvent se reconnaître dans le processus.

Les partenariats et la stratégie politique comptent

Des partenariats solides sont apparus à plusieurs reprises comme essentiels tout au long du processus de recherche-action.

Les expériences nationales ont souligné l'importance d'identifier très tôt des partenaires et alliés crédibles, notamment des universités, des chercheurs, des acteurs gouvernementaux et des organisations de la société civile. Ces partenariats ont permis de renforcer la crédibilité technique, d'améliorer l'accès aux données, de favoriser l'appropriation et de créer de plus grandes possibilités de consultations et d'influence sur les politiques.

Plusieurs organisations ont également souligné l'importance de fonder les stratégies de plaidoyer sur des preuves solides, tout en adaptant les messages à différents contextes politiques et institutionnels. Des données convaincantes, une communication accessible et un cadrage adapté à chaque public sont tous des éléments qui ont contribué à faire progresser les arguments en faveur d'un financement orienté vers l'adéquation.

Le processus a également renforcé l'importance de relier les discussions sur l'adéquation aux garanties constitutionnelles existantes, aux plans sectoriels de l'éducation et aux engagements plus larges déjà approuvés par les gouvernements. Cela a contribué à déplacer le débat vers les ressources nécessaires à la réalisation d'engagements déjà reconnus publiquement.

Les différents pays ont abordé ces questions politiques et de plaidoyer de manière différente selon leur contexte, mais dans l'ensemble du collectif d'apprentissage, il y a eu une large reconnaissance du fait que ces approches ne sont pas de simples exercices techniques. Elles impliquent aussi des processus de formation de coalitions, de consultation politique et de négociation sur ce que les gouvernements doivent garantir au titre du droit à l'éducation.

Les intrants sont nécessaires, mais non suffisants

L'une des idées centrales qui sous-tendent à la fois l'approche CAQi et le processus de recherche-action est qu'une éducation de qualité exige des conditions matérielles identifiables.

L'approche CAQi/CAQ ne prétend pas que la qualité de l'éducation puisse être entièrement réduite à de seuls intrants mesurables. Les relations, la dignité, le sentiment d'appartenance, la pertinence des programmes et l'expérience éducative au sens large comptent profondément. Toutefois, le cadre reconnaît qu'un enseignement et un apprentissage véritables deviennent extrêmement difficiles lorsque les écoles manquent des conditions matérielles de base nécessaires à l'éducation. Ainsi, les intrants sont nécessaires, mais non suffisants.

Ne pas oublier la masse salariale

L'un des enseignements méthodologiques les plus forts issus des projets pilotes concernait les coûts de personnel.

Les enseignants et le personnel de soutien restent l'élément le plus important et le plus coûteux du financement de l'éducation. Les tentatives de chiffrer une éducation de qualité sans prendre correctement en compte les besoins en personnel risquent de sous-estimer fortement le coût réel d'une offre éducative de qualité.

La qualité coûte de l'argent

La recherche-action a rappelé à plusieurs reprises une réalité importante : une éducation de qualité exige un investissement public soutenu. Les pénuries chroniques d'enseignants, les classes surchargées, l'insuffisance de dispositifs d'inclusion, le manque d'infrastructures et le sous-équipement des écoles reflètent un sous-investissement de long terme.

Les pays africains ne peuvent pas espérer offrir une éducation de qualité avec les niveaux actuels de dépense par élève dans de nombreux systèmes, alors que la dépense publique moyenne par élève en Afrique subsaharienne n'est que de 100 dollars US. Une éducation de qualité et équitable ne peut pas être assurée avec de tels montants.

Les approches de calcul des coûts fondées sur les droits aident à rendre visible l'écart entre les engagements éducatifs et le financement nécessaire à leur réalisation. Le processus a renforcé l'importance d'un plaidoyer continu en faveur de la mobilisation des ressources nationales et de débats plus larges sur la justice fiscale.

Cependant, identifier les déficits de financement n'est qu'une partie du défi. Les approches de calcul des coûts fondées sur les droits exigent également de réfléchir à la manière dont les gouvernements peuvent mobiliser et allouer le maximum de ressources disponibles pour l'éducation. Cela se rattache directement à des questions plus larges sur la taille du budget, la part de l'éducation dans les dépenses publiques, l'équité et le caractère inclusif des décisions de dépense, ainsi que le contrôle public de l'utilisation des ressources.

100 DOLLARS US : Dépense publique annuelle moyenne par apprenant en Afrique subsaharienne

Bien que les besoins et les coûts varient selon les contextes, de si faibles niveaux d'investissement rendent extrêmement difficile l'assurance de conditions minimales nécessaires à une éducation équitable, inclusive et de qualité.



Salaires des enseignants



Matériel d'apprentissage



Eau, assainissement et hygiène



Soutien à l'inclusion



Infrastructures



Cantine scolaire

Une éducation de qualité exige le financement de conditions nécessaires à l'enseignement et à l'apprentissage — ce qui suppose de mobiliser davantage de ressources nationales.

3. World Bank, & UNESCO. (2024). Education Finance Watch 2024. World Bank Group & Global Education Monitoring Report. <https://www.worldbank.org/en/topic/education/publication/education-finance-watch>

Partie 4. Vers un guide adapté pour les approches de calcul des coûts fondées sur les droits

Introduction

Ce guide s'appuie sur un cadre pratique antérieur élaboré au début du processus de recherche-action. À mesure que les organisations adaptaient des éléments de l'approche brésilienne CAQi/CAQ à différents contextes, d'autres enseignements politiques, méthodologiques et de plaidoyer ont émergé.

Le guide ne présente pas un modèle figé ni une formule technique à reproduire. Il propose plutôt une approche souple, fondée sur les droits, qui peut être adaptée à différents systèmes éducatifs, contextes politiques, réalités budgétaires et opportunités de plaidoyer.

Au cœur de l'approche se trouve une hypothèse simple : ce modèle part toujours du principe qu'il s'agit d'un processus visant à s'éloigner de la logique des « ressources disponibles » pour aller vers la logique des ressources nécessaires afin de garantir des conditions minimales pour une éducation de qualité.

Cela signifie commencer non pas par les budgets existants, mais par les conditions nécessaires à un enseignement et à un apprentissage véritables, et se demander combien cela coûterait pour les assurer de manière équitable.

Le guide repose également sur l'idée que définir la « qualité » n'est pas un exercice technique neutre. Les décisions concernant ce qui constitue un seuil minimum acceptable sont façonnées par les priorités sociales, les valeurs éducatives, les cadres de droits et les choix politiques.

En conséquence, les phases ci-dessous se chevauchent et sont itératives plutôt que strictement linéaires.

Logique méthodologique centrale

Bien que les approches aient varié selon les contextes, les expériences examinées dans le cadre de la recherche-action ont, dans l'ensemble, suivi une séquence similaire :

- 1. définir les conditions minimales d'une éducation de qualité ;**
- 2. identifier les intrants et ressources nécessaires pour fournir ces conditions ;**
- 3. distinguer les coûts récurrents des coûts d'investissement ;**
- 4. estimer les besoins de financement ;**
- 5. comparer le financement actuel aux besoins estimés ;**
- 6. identifier les écarts d'équité et les besoins de financement différenciés ;**
- 7. et élaborer des stratégies de plaidoyer et des parcours de réalisation progressive.**

À chaque étape, la participation, la légitimité et l'engagement politique restent centraux.

Phases in more detail:

Phase 1. Établir les principes, l'objectif et la légitimité

Avant de commencer le travail technique, il est important d'établir pourquoi le processus est entrepris, ce qu'il vise à influencer et quelles perspectives le façonneront. La participation, l'appropriation et le débat collectif sont au cœur même de la méthodologie. Cette étape implique d'établir une compréhension commune de la qualité éducative, de l'adéquation et de l'équité, des principales inégalités au sein du système éducatif, ainsi que du contexte plus large du financement et de la politique.

Elle peut également impliquer l'identification d'engagements nationaux préexistants, tels que des engagements juridiques nationaux, qui sous-tendent et orientent la mise en œuvre du droit à l'éducation, de manière à ce que ces engagements préexistants renforcent la légitimité des revendications.

Phase 2. Définir les conditions minimales d'une éducation de qualité

Au cœur des approches de calcul des coûts fondées sur les droits se trouve la discussion sur les conditions nécessaires à un enseignement et à un apprentissage véritables. Cela signifie identifier un seuil minimum en dessous duquel le droit à l'éducation a peu de chances d'être réalisé de manière adéquate.

Des contextes, niveaux d'enseignement et populations d'apprenants différents peuvent nécessiter des formes et des niveaux de soutien différents. Des droits égaux n'impliquent pas des besoins en ressources identiques.

Les pays ont étudié des questions telles que : les salaires et qualifications des enseignants ; la taille des classes et les ratios de personnel ; le personnel de soutien et les systèmes d'appui pédagogique ; les infrastructures et l'accessibilité ; les installations d'assainissement et d'hygiène ; le matériel d'apprentissage ; la cantine scolaire ; le soutien psychosocial ; et l'inclusion du handicap.

Phase 3. Identifier les inégalités et les besoins différenciés

Les approches de calcul des coûts fondées sur les droits s'intéressent non seulement au niveau global du financement, mais aussi à la manière dont les inégalités façonnent l'accès à l'éducation et la qualité entre différents groupes et différents lieux.

Plusieurs processus nationaux ont souligné l'importance d'identifier les situations dans lesquelles les apprenants et les écoles connaissent des conditions très différentes et nécessitent donc des formes de soutien différenciées.

Ces inégalités peuvent être liées à la pauvreté, au handicap, à la géographie, au genre, à la langue, aux déficits d'infrastructure ou à des inégalités structurelles plus larges.

Phase 4. Collecter et exploiter les données

La collecte de données est souvent l'un des aspects les plus difficiles de ce travail. Les pays se sont appuyés sur une variété de sources, notamment les systèmes d'information pour la gestion de l'éducation, les budgets, les données de paie, les bases de données d'infrastructure, les visites d'écoles, les documents de politique publique et les consultations avec les éducateurs et les communautés. Les visites d'écoles et les consultations qualitatives ont révélé des réalités difficilement visibles à travers les seuls ensembles de données administratives.

Il est important de noter que des données incomplètes ne doivent pas empêcher le processus d'avancer. L'objectif n'est pas de disposer d'ensembles de données parfaits, mais d'obtenir des estimations transparentes et crédibles capables d'étayer l'analyse, le plaidoyer et les futures améliorations.

Phase 5. Traduire les normes en modèles de calcul des coûts

Une fois les conditions minimales et les principaux intrants identifiés, l'étape suivante consiste à les traduire en estimations de financement.

Les approches variaient selon les contextes, mais impliquaient généralement :

- l'identification d'ensembles minimums de ressources ;
- l'estimation des besoins en personnel ;
- l'élaboration de calculs de coûts par élève ;
- et la modélisation de différents scénarios de mise en œuvre.

Les processus nationaux ont mis en évidence l'importance de distinguer soigneusement les dépenses opérationnelles récurrentes de l'investissement en capital à plus long terme.

La qualité de l'éducation dépend non seulement des enseignants en classe, mais aussi de systèmes plus larges d'appui pédagogique, de direction d'école, d'administration, d'entretien et d'autres formes de travail nécessaires au bon fonctionnement des établissements.

Phase 6. Analyser l'adéquation, les déficits de financement et la redistribution

Les approches de calcul des coûts fondées sur les droits s'intéressent non seulement au montant global dépensé pour l'éducation, mais aussi à la question de savoir si le financement est suffisant pour offrir des conditions minimales acceptables d'une éducation de qualité.

Cela implique de comparer les niveaux de financement existants aux besoins estimés et d'identifier les domaines où d'importants écarts persistent.

Identifier les déficits de financement ne constitue qu'une partie du défi. Les approches de calcul des coûts fondées sur les droits soulèvent également la question de savoir comment les gouvernements peuvent mobiliser et allouer le maximum de ressources disponibles pour l'éducation. Cela renvoie directement à des questions plus larges sur la taille du budget, la part de l'éducation dans les dépenses publiques, l'équité et le caractère inclusif des décisions de dépense, ainsi que le contrôle public de l'utilisation des ressources.

Phase 7. Plaidoyer, stratégie politique et réalisation progressive

L'un des enseignements les plus clairs issus de la recherche-action est que les preuves techniques, à elles seules, suffisent rarement à influencer les décisions de financement.

Les exercices de calcul des coûts deviennent plus puissants lorsqu'ils sont associés à de solides stratégies de plaidoyer, à la formation de coalitions, à une communication accessible et à un engagement politique soutenu.

Plusieurs organisations ont également réfléchi à l'importance d'équilibrer l'ambition et le réalisme stratégique. Dans certains contextes, présenter immédiatement le coût total estimé d'une éducation de qualité risquait d'entraîner un désengagement ou un rejet de la part des décideurs.

Cela a renforcé l'importance de parcours de mise en œuvre par phases, de priorisation et de réalisation progressive.

En définitive, les approches de calcul des coûts fondées sur les droits ne sont pas de simples outils techniques. Elles constituent des mécanismes permettant de rendre visibles les inégalités éducatives, de définir des garanties sociales minimales et de renforcer la redevabilité pour le financement du droit à l'éducation.

Annexe 1 — Exemple de conditions minimales de qualité

Cet exemple est fourni à titre purement illustratif et doit être adapté au contexte national, au niveau d'enseignement et aux priorités politiques.

Condition minimale de qualité	Pourquoi est-ce important ?	Composantes budgétaires indicatives
Personnel enseignant	Manque d'enseignants	Salaires des enseignants, déploiement, enseignants remplaçants
Taille des classes	Ratios élèves-enseignant gérables	Enseignants supplémentaires, extension de l'espace des salles de classe
Personnel de soutien	Fonctionnement global de l'école	Conseillers, assistants pédagogiques, administrateurs, agents d'entretien
Infrastructures	Environnement d'apprentissage sûr et digne	Salles de classe, pupitres, toitures, aménagements d'accessibilité
WASH (eau, assainissement, hygiène)	Normes minimales de santé et de dignité	Toilettes, dispositifs de lavage des mains, approvisionnement en eau
Matériel d'apprentissage	Accès aux ressources essentielles d'enseignement et d'apprentissage	Manuels, cahiers d'exercices, ressources numériques
TIC et connectivité	Inclusion numérique de base	Ordinateurs, accès à internet, électricité
Soutien à l'inclusion	Accès équitable pour tous les apprenants	Aides techniques, personnel spécialisé, rampes
Cantine scolaire	Bien-être et participation des apprenants	Repas, cuisines, stockage des denrées alimentaires
Soutien psychosocial	Environnement d'apprentissage sûr et soutenant	Services de conseil, dispositifs de protection
Gestion scolaire	Fonctionnement efficace de l'école	Direction d'école, administration
Entretien	Durabilité des infrastructures	Réparations, nettoyage, services publics

Ce cadre vise à soutenir la discussion sur les conditions minimales requises pour un enseignement et un apprentissage véritables. Il ne doit pas être considéré comme un modèle rigide.

Annexe 2 — Annualisation des coûts d'infrastructure

Une question méthodologique apparue au cours de la recherche-action portait sur la manière de traiter les coûts d'infrastructure dans les modèles de calcul des coûts fondés sur les droits.

Les investissements en infrastructures tels que les salles de classe, les laboratoires, les installations WASH ou les aménagements d'accessibilité peuvent impliquer des dépenses initiales importantes, mais ne doivent pas nécessairement être traités comme des coûts annuels récurrents au même titre que les salaires, la cantine scolaire ou l'entretien.

Les processus nationaux ont souligné l'importance de distinguer les dépenses opérationnelles récurrentes de l'investissement en capital à plus long terme.

Cela est devenu particulièrement important lors de l'estimation des besoins annuels de financement par élève liés aux normes minimales de qualité.

Élément de coût	Traitement recommandé dans le calcul des coûts du CAQ
Salaires des enseignants	Dépense annuelle récurrente
Cantine scolaire	Dépense annuelle récurrente
Construction de salles de classe	Investissement en capital à plus long terme, pouvant être annualisé sur plusieurs années
Infrastructures WASH	Investissement en capital plus coûts d'entretien continus
Aménagements d'accessibilité	Investissement initial en infrastructure plus entretien périodique

Les exercices de calcul des coûts peuvent donc devoir prendre en compte :

- la manière dont les investissements en infrastructures peuvent être annualisés de façon appropriée dans le temps ;
- la manière de distinguer les coûts de mise en œuvre des coûts opérationnels récurrents ;
- et la manière dont une extension progressive des infrastructures pourrait être intégrée dans des trajectoires de financement à plus long terme.

Dans certains contextes, les organisations ont jugé utile d'établir d'abord des estimations plus claires du financement récurrent lié aux conditions minimales de qualité avant d'intégrer des besoins plus larges d'expansion du capital dans une modélisation de plus long terme.

References

1. UNESCO (2015), Incheon Declaration and Framework for Action for SDG 4.
2. CAQi (Custo Aluno-Qualidade Inicial) and its later development, CAQ (Custo Aluno-Qualidade), are rights-based education costing frameworks developed by the Brazilian Campaign for the Right to Education. You can read more about this approach here: <https://campanha.org.br/caqi-caq/>
3. UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), 'General Comment No. 13: The Right to Education (Art. 13 of the Covenant)' (21 December 1999) UN Doc E/C.12/1999/10.
4. The World Bank and UNESCO (2024). Education Finance Watch 2023: Special Edition for the African Union Year of Education 2024. Washington D.C., Paris: The World Bank and UNESCO. Government education spending per capita has remained stagnant in the past 10 years. In Africa, the median public education spending per capita stagnated at around US\$100 in the past 10 years.

À propos du groupe d'apprentissage collaboratif sur le financement de l'éducation

Cette publication est issue du groupe d'apprentissage collaboratif sur le financement de l'éducation, une initiative multipays soutenue par Education Out Loud (EOL) et coordonnée par ActionAid International.

Le collectif a réuni des organisations de la société civile de toute l'Afrique afin d'examiner des approches permettant de renforcer le plaidoyer en faveur du financement de l'éducation et de faire progresser le droit à une éducation de qualité. En s'appuyant sur le cadre 4S d'ActionAid pour le financement de l'éducation — Part, Taille, Sensibilité et Contrôle — l'initiative a soutenu les organisations participantes pour analyser les systèmes de financement de l'éducation, partager des expériences, tester de nouvelles approches et développer un apprentissage collaboratif.

Dans le cadre de ce processus, les organisations participantes ont exploré comment des approches de calcul des coûts fondées sur les droits, y compris les enseignements tirés de l'expérience brésilienne CAQi/CAQ, pouvaient être adaptées à différents contextes nationaux. ActionAid a également rédigé un guide d'appui à cette démarche, qui a aussi servi à cadrer certains aspects de cette publication. À travers des ateliers, l'apprentissage entre pairs, la recherche-action et l'appui technique, le collectif a aidé les coalitions à conceptualiser, tester et affiner des approches reliant qualité éducative, équité et financement.

Les expériences et réflexions présentées dans cette publication constituent une contribution aux efforts plus larges visant à renforcer des systèmes d'éducation publique équitables, inclusifs et financés de manière adéquate à travers l'Afrique.

Remerciements

Cette publication s'appuie sur l'apprentissage généré dans le cadre du groupe d'apprentissage collaboratif sur le financement de l'éducation et du processus de recherche-action CAQi mené en Ouganda, en Eswatini, au Mozambique et au Cap-Vert.

Les auteurs souhaitent saluer les contributions des collègues du Civil Society Budget Advocacy Group (CSBAG) en Ouganda, du Swaziland National Education Coalition (SWANCEFA) de l'Eswatini, du Movimento de Educação para Todos (MEPT) au Mozambique, et de la Rede Nacional da Campanha de Educação para Todos (RNCEPT-CV) au Cap-Vert, dont la recherche-action, les réflexions et les présentations ont été incluses dans ce document.

Nous sommes particulièrement reconnaissants envers Pascal Muhangi et Rukundo Festo Drake (CSBAG) ; Mcolisi Stan Maphosa et Thulani Lushaba (SWANCEFA) ; Luis Enganado Mutondo et Isabel Francisco da Silva (MEPT) ; ainsi qu'Antonio Santos Andrade Teixeira, Soares Rosa Delgado Albertino et Cardoso Rodrigues Alves Felisberto (RNCEPT-CV). Nous adressons également nos remerciements particuliers à Andressa Pellanda, de la Campagne brésilienne pour le droit à l'éducation, et à Adriana Dragone Silveira, de l'Université de São Paulo et de l'Association brésilienne de recherche sur le financement de l'éducation, pour avoir partagé les enseignements tirés de l'expérience brésilienne CAQi/CAQ, qui a fourni une inspiration et des orientations importantes tout au long du processus.

Enfin, nous souhaitons également remercier Asmara Figue et Kobia Simon (Education Out Loud/Oxfam Denmark), Joan Njoroge, David Archer, Ashina Mtsuni (ActionAid), ainsi que Jo Walker, dont l'orientation, la facilitation, la coordination et l'appui technique ont joué un rôle déterminant dans l'élaboration et la continuité de ce parcours d'apprentissage collaboratif.

Les organisations suivantes ont participé au Groupe d'apprentissage collaboratif sur le financement de l'éducation, une initiative financée par Education Out Loud (EOL) et coordonnée par ActionAid International, qui a servi de cadre général aux projets pilotes du CAQi.

