

Table des matières

Liste de tableaux	vii
Préface	ix
Introduction.....	1

Chapitre 1

Analyse des politiques et des stratégies éducatives au Sénégal	5
Le contexte démographique, économique et politique	6
Présentation du système éducatif.....	12
Les politiques éducatives passées : objectifs et résultats	14
Les problèmes majeurs du secteur	27
Les objectifs et les stratégies de la politique éducative actuelle	30
Conclusion	36

Chapitre 2

Schéma de financement de l'éducation au Sénégal.....	37
Niveau et sources de financement des dépenses d'éducation	37
Le schéma de financement de l'enseignement élémentaire public	46
Le schéma de financement de l'enseignement moyen et secondaire général public.....	51
Le financement des dépenses dans l'enseignement Technique et professionnel public.....	57
Le schéma de financement de l'enseignement supérieur.....	59
Conclusion	65

Chapitre 3

Les modalités de financement	67
Les procédures de financement public de l'éducation	67
Les autres sources de financement.....	86

Chapitre 4

Analyse du financement	93
La dimension « macro ».....	93
La dimension « micro »	112

Chapitre 5

Conclusions-recommandations	127
--	-----

Bibliographie	133
----------------------------	-----

Annexe I : Note méthodologique : évaluation du coût des politiques au Sénégal (1991-1996)	136
--	-----

Annexe II : Statistiques	179
---------------------------------------	-----

Liste des tableaux

1.1: Evolution des populations scolarisables selon les groupes d'age....	9
1.2: Evolution des effectifs dans l'enseignement élémentaire, moyen et secondaire.....	11
1.3: Evolution des taux bruts de scolarisation selon les niveaux.....	17
2.1: Répartition fonctionnelle des dépenses totales d'éducation, 1996.....	40
2.2: Répartition des dépenses des ménages dans l'enseignement privé, 1996.....	45
2.3: Evolution des dépenses d'investissement dans l'élémentaire.....	47
2.4: Composition économique des dépenses dans l'élémentaire public, 1996	50
2.5: Evolution du coût unitaire dans l'élémentaire	50
2.6: Evolution des investissements dans le moyen et le secondaire général	52
2.7: Financement des dépenses de fonctionnement dans l'enseignement moyen public	53
2.8: Dépenses de fonctionnement de l'enseignement secondaire général public, 1996	53
2.9: Evolution du coût unitaire dans l'enseignement moyen.....	56
2.10: Evolution des coûts unitaires dans le secondaire général	56
2.11: Evolution des dépenses d'investissement dans l'enseignement technique et professionnel	57
2.12: Structure des dépenses de fonctionnement de l'enseignement technique et professionnel, 1996	58
2.13: Coûts unitaires dans l'enseignement secondaire technique et la formation professionnelle d'investissement dans l'enseignement supérieur, 1992-1996	61
2.15: Structure des dépenses publiques de fonctionnement dans le supérieur	62
2.16 : Coût d'une année-étudiant à l'UCAD y compris les dépenses sociales	64
2.17 : Coût moyen d'une année-étudiant à l'UGB y compris les dépenses sociales.....	64
4.1: Evaluation du coût des politiques d'éducation dans l'enseignement élémentaire, 1992-1996	109

4.2: Structure de la dépense par élève dans l'enseignement élémentaire	117
4.3: Composition de la dépense par élève dans l'enseignement moyen	120
4.5: Composition de la dépense par élève dans l'enseignement secondaire général.....	122
4.6: Composition de la dépense par élève dans l'enseignement secondaire technique et la formation professionnelle	123
4.7 : Composition économique du coût d'une année-étudiant.....	124

Préface

L'Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA) est une association qui s'efforce de promouvoir des partenariats efficaces entre les deux principaux groupes qui la constituent – les ministères africains de l'éducation et de la formation d'une part, leurs partenaires techniques et financiers externes, d'autre part. A cet effet, l'ADEA est un réseau informel mais structuré, caractérisé par son esprit de collégialité et son professionnalisme. Association conçue en 1988, (antérieurement connue sous le nom « Bailleurs de fonds pour l'éducation en Afrique » ou DAE), pour encourager la collaboration et l'échange d'informations entre organismes de développement, l'ADEA s'est transformée depuis lors en une structure visant à :

- a) Renforcer les capacités de leadership des ministères africains dans leurs relations avec les organismes de financement ;
- b) Sensibiliser ces derniers à la nécessité d'adapter leurs pratiques aux politiques, programmes et projets en éducation menés dans leurs pays ;
- c) Développer un consensus entre les ministères et les agences sur la manière d'aborder les questions majeures auxquelles l'éducation en Afrique est confrontée.

Les groupes de travail constituent l'épine dorsale du réseau ADEA. Ces différents groupes sont engagés dans un travail de réflexion concernant aussi bien l'analyse et la définition des politiques éducatives, le développement ou le renforcement des capacités nationales que le plaidoyer. Ils reposent pour la plupart d'entre eux, sur la confrontation d'expériences nationales et forment, avec les agences et institutions (notamment africaines) associées, un réseau facilitant les échanges et la définition d'outils. A ce jour, on compte onze groupes de travail dont le Groupe de travail Education et Finances est l'un des plus récents :

- Livres et matériels éducatifs
- Enseignement à distance et libre apprentissage
- Développement de la petite enfance
- Finances et Education

- Statistiques de l'éducation
- Analyse sectorielle en éducation
- Recherche en éducation et analyse de politique
- Participation féminine
- Profession enseignante (anglophone et francophone)
- Enseignement supérieur
- Education non formelle

L'objectif principal du groupe de travail éducation et finances.(GTEF) est d'améliorer les processus et mécanismes de planification, de financement et de gestion de l'éducation, en consolidant/renforçant les ressources actuelles et en développant de nouvelles capacités au sein des ministères de l'éducation et des finances, dans les domaines de la planification, l'affectation et la gestion des ressources éducatives.

Pour atteindre cet objectif, le GTEF en collaboration avec les ministères de l'éducation entreprend des études de cas nationales, organise des séminaires nationaux et régionaux de dissémination, des ateliers nationaux et régionaux de formation à l'attention des cadres des ministères de l'éducation en charge de l'administration et de la gestion des ressources humaines et financières.

Cet ouvrage rapporte les résultats de l'étude menée par l'équipe du Sénégal. Il s'agit d'une étude-diagnostic décrivant et analysant les diverses stratégies de financement, l'allocation des ressources financières par niveau et par nature, les coûts globaux et unitaires, et les pratiques budgétaires en vigueur. Des recommandations sont formulées en vue de l'amélioration de la gestion financière et budgétaire des systèmes éducatifs africains.

Coffi Rémy NOUMON
Coordonnateur
Groupe de travail Education et Finances

Introduction

Près de vingt ans d'ajustement structurel au Sénégal ont permis de stabiliser les finances publiques et le compte courant extérieur en comprimant fortement les dépenses. La croissance économique continue, cependant, de souffrir d'un croît démographique élevé, d'une pluviométrie instable, et d'un faible niveau de l'épargne et de l'investissement, malgré les taux de croissance positifs du PIB enregistrés depuis la dévaluation du franc CFA en janvier 1994.

Même si la part de l'éducation dans le Budget de l'État s'est maintenue à un niveau élevé, les coupes claires, souvent arbitraires, effectuées dans les dépenses publiques, dans les dépenses d'investissement et de fonctionnement autres que salariales en particulier, ont réduit le volume des ressources allouées au secteur. Mais les politiques budgétaires et monétaires restrictives qu'a connues le Sénégal n'ont pas eu des conséquences négatives que sur le financement public du système éducatif. Elles ont également affecté les revenus et le pouvoir d'achat des ménages, obligeant ces derniers à modifier les ordres de priorité dans la répartition de leur Budget. Le poste des dépenses d'éducation a été d'autant plus touché par cette restructuration que les coûts des intrants (manuels, fournitures, transport) et les droits de scolarité sont devenus prohibitifs pour un nombre croissant de ménages.

Dans ces conditions, on comprend qu'en dépit de son avance historique dans la mise en place d'un système éducatif moderne (Châu et Caillods 1976), le Sénégal se retrouve aujourd'hui parmi les pays d'Afrique subsaharienne ayant les taux de scolarisation les plus faibles. En effet, alors que le taux brut de scolarisation primaire ne s'élève qu'à 59,7% (contre 70% pour l'ensemble de l'Afrique subsaharienne), le taux d'alphabétisation des adultes n'est que de 23% (contre 49%). Pourtant, avec 27% des dépenses publiques de fonctionnement, l'État sénégalais consacre actuellement à l'éducation 50% de plus que la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne (Banque mondiale 1995).

Le problème du financement de l'éducation au Sénégal se pose donc en termes non seulement de contraintes de plus en plus fortes, mais aussi de besoins croissants. Les contraintes concernent:

- les fortes pressions démographiques,
- le niveau élevé atteint par les dépenses publiques allouées à l'éducation, parallèlement à la raréfaction des ressources extérieures,

- la concurrence entre le financement de l'éducation et celui d'autres priorités comme les investissements ou la santé,
- les coûts unitaires d'enseignement devenus particulièrement élevés,
- la pauvreté grandissante qui oblige les ménages à consacrer une part croissante de leurs ressources à la satisfaction de besoins plus pressants que l'éducation.

Quant aux besoins du Sénégal en matière d'éducation, ils sont non seulement énormes, mais ils ne cessent de croître. Ils naissent des nécessités suivantes :

- le développement du capital humain comme facteur de croissance économique et de progrès social,
- la lutte contre l'analphabétisme, comme gage du bien être individuel et collectif,
- la demande croissante d'éducation comme résultat de la croissance démographique.

Comment relever simultanément tous ces défis dans un contexte de raréfaction continue des ressources? Une des voies qu'il convient d'explorer est la définition et la mise en œuvre d'une politique de financement novatrice qui permette d'orienter et d'utiliser efficacement le maximum de ressources en faveur de l'éducation. Une telle politique exige l'abandon des anciennes formes de mobilisation et de gestion des ressources tant publiques que privées. Elle requiert la mise en place d'un système de répartition des ressources disponibles auprès des différentes sources de financement en fonction d'objectifs éducatifs vérifiables.

L'analyse qui suit s'inscrit dans cette perspective. Son objectif principal est de jeter un éclairage sur les conditions de financement de l'éducation de telle manière que le maximum de ressources soient mobilisées et affectées en fonction des potentialités de financement et des priorités de développement du secteur.

Pour des raisons de disponibilité de données, l'analyse porte essentiellement sur le financement du système éducatif public. Elle couvre les sous-secteurs suivants: l'enseignement élémentaire (et, accessoirement, l'éducation préscolaire), l'enseignement moyen, l'enseignement secondaire général, l'enseignement secondaire technique, l'enseignement professionnel et l'enseignement supérieur public. Sont exclues du champ

de l'étude l'alphabétisation et les écoles de formation rattachées à d'autres ministères que celui de l'Education nationale.

De nombreuses sources de données ont été utilisées. Les statistiques scolaires sont tirées des annuaires de la Direction de la planification et de la réforme de l'éducation (DPRE) du ministère de l'Education nationale (MEN). Les dépenses publiques d'éducation correspondent à des dépenses effectivement réalisées et ont été fournies par l'Unité de politique économique (UPE) du ministère de l'Economie, des finances et du plan (MEFP). Les dépenses des collectivités locales en faveur de l'éducation (portant sur plus de 85% de celles-ci) ont été collectées auprès de la Direction du trésor. Les données sur la contribution de l'État à l'investissement proviennent du Programme triennal d'investissements publics (PTIP), tandis que celles relatives à l'Aide publique au développement sont tirées des statistiques du PNUD-Sénégal. On n'a retenu comme dépenses d'investissement que celles liées aux constructions et aux équipements. Les montants que l'on obtiendra seront donc nettement inférieurs à ceux des statistiques officielles qui classent, comme investissements, l'essentiel de la contribution de l'Aide publique au développement reçue par le secteur.

L'enquête sur les priorités (Direction de la prévision et de la statistique, 1993) a permis d'obtenir les dépenses courantes par élève des ménages en 1992. N'ont pas été prises en compte les dépenses d'investissement réalisées par les communautés rurales. On a supposé que les dépenses courantes des ménages n'ont pas varié en 1993 par rapport à 1992. Après la dévaluation du franc CFA en revanche, on leur a appliqué des taux d'accroissement de 20% en 1994, puis de 5% en 1995 et en 1996¹. Les questionnaires adressés aux ONG n'ayant pas reçu des réponses en nombre suffisant, il n'a donc pas été possible d'évaluer leur contribution au financement de l'éducation.

L'ouvrage est organisé comme suit. Après un bref survol des politiques éducatives appliquées par le passé au Sénégal, le premier chapitre décrit les objectifs, les stratégies et les moyens mis en œuvre dans le cadre des réformes actuelles pour relancer le système éducatif. Le second chapitre étudie le niveau et les sources de financement du secteur de l'éducation ainsi que la répartition des dépenses entre les différents niveaux d'enseignement et entre les différentes catégories de dépenses. Le troisième

¹ On notera que ces hausses sont inférieures à l'augmentation des prix des fournitures scolaires et du coût du transport retenus dans l'indice des prix à la consommation africaine du Sénégal.

chapitre traite des modalités de financement de l'éducation, c'est-à-dire les mécanismes par lesquels les différentes sources, l'État en particulier, allouent des ressources au secteur de l'éducation. Se plaçant successivement sous un angle macro-économique et sous un angle micro-économique, le quatrième chapitre analyse les conditions de financement de l'éducation en mettant en évidence les sources d'inefficacité qu'elles recèlent. La conclusion présente quelques recommandations en vue d'un accroissement et d'une meilleure allocation des ressources en faveur du système éducatif.

Chapitre 1

Analyse des politiques et des stratégies éducatives au Sénégal

Le Sénégal est le premier pays francophone d'Afrique subsaharienne à avoir bénéficié d'un système d'enseignement moderne. Mais, alors qu'à ses débuts, l'enseignement n'était accessible qu'à une infime minorité d'élèves en provenance de l'ensemble des colonies françaises d'Afrique, il devint, dès la fin des années 1940, un phénomène de plus en plus massif. Après l'accession à l'indépendance, l'expansion de la scolarisation prit une nouvelle ampleur qui s'est maintenue pendant toute la première décennie. Pour former la main-d'œuvre qualifiée dont le pays avait besoin (Châu et Caillods 1976), les dirigeants de l'État nouvellement indépendant ont mis un accent particulier sur le développement de l'enseignement secondaire et de l'enseignement supérieur. Mais un tel choix supposait l'existence d'un personnel enseignant qui ne pouvait provenir que de l'étranger (de la France notamment). Même si seule une partie des coûts de l'assistance technique était prise en charge par l'État du Sénégal, elle ne pesait pas moins lourdement sur son Budget.

A la fin des années 1960, apparurent les premiers signes d'essoufflement du système éducatif sénégalais. En effet, pour des dépenses d'éducation représentant 25% des dépenses publiques totales de fonctionnement et 7% du PIB, le taux brut de scolarisation primaire ne dépassait guère 37% (Châu et Caillods 1976). En outre, pendant que l'économie éprouvait un besoin pressant de main-d'œuvre qualifiée, de plus en plus de diplômés de l'enseignement secondaire étaient réduits au chômage et au sous-emploi.

C'est pour faire face à ces difficultés que le Gouvernement a, en 1971/72, lancé la première réforme de l'enseignement au Sénégal. Celle-ci visait les objectifs suivants:

- améliorer la qualité de l'enseignement,
- limiter l'accès à l'enseignement secondaire et réorienter les effectifs vers l'enseignement technique et professionnel,
- adapter les programmes éducatifs aux besoins de l'économie.

Au vu des résultats obtenus, du contenu des réformes ultérieures et des contraintes actuelles du système éducatif, il est permis de dire qu'on est encore loin des premières attentes.

On ne peut comprendre la situation actuelle du financement de l'éducation au Sénégal sans la lier au contexte créé par une forte pression démographique, par la montée de la demande sociale en matière d'éducation, de santé et d'emploi, et par le resserrement des contraintes économiques et financières qui pèsent sur le pays. C'est cet environnement, fait d'exigences souvent contradictoires, qui donne son sens à un examen du contenu et des résultats de la politique et des stratégies éducatives mises en œuvre au Sénégal.

Le contexte démographique, économique et politique

Le contexte dans lequel les politiques et les stratégies éducatives ont été mises en place au Sénégal est caractéristique de la situation très classique à laquelle font face toutes les réformes à implications économiques, à savoir la confrontation entre des besoins quasi-illimités d'un côté et des ressources rares de l'autre. Ce contexte peut être décrit à travers ses aspects démographiques, économiques et politiques.

Une forte pression démographique

Trois traits caractérisent l'environnement démographique et social des politiques éducatives mises en œuvre au Sénégal depuis l'indépendance: une population à croissance rapide, à structure jeune et à urbanisation galopante. Ces différents traits ont un impact certain sur la structure et l'évolution de la demande et de l'offre d'éducation. D'une superficie de 196 722 km², le Sénégal compterait actuellement (selon le taux de croissance démographique estimé par le dernier Recensement général de la population et de l'habitat en 1988) une population de 8,6 millions d'habitants, soit une densité moyenne de 44 habitants au km². Malgré la tendance à la baisse de la fécondité qu'on constate depuis la fin des années 1970, le croît démographique reste très élevé avec un taux annuel de 2,7%. On estime que si un tel taux se maintenait, la population devrait ainsi doubler tous les vingt-cinq ans.

Le Sénégal compte plus de vingt ethnies, ce qui lui donne une grande diversité linguistique. Mais seulement six langues nationales sont transcrites et enseignées dans le cadre de l'alphabétisation fonctionnelle. Le

wolof est la langue la plus parlée, elle est régulièrement pratiquée par plus de 80% de la population. Cependant, l'enseignement moderne continue à être dispensé en français qui est la langue officielle.

La structure de la population du Sénégal se caractérise par sa très grande jeunesse : on y compte, en effet, 57,7% d'habitants de moins de 20 ans, contre 4,5 % pour les personnes de 65 ans et plus (DPS et DHS, 1997). Selon les projections du ministère de l'Éducation nationale, le taux de croissance de la population âgée de 7 à 12 ans s'élève à 4,1%, celui de la population âgée de 13 à 16 ans à 2,6%, et à 2,9% pour la population âgée de 17 à 21 ans.

Par ailleurs, la sécheresse et la paupérisation dans les zones rurales ont, au cours des deux dernières décennies, accéléré le processus d'urbanisation au Sénégal, contribuant ainsi à accentuer les inégalités de répartition géographique de sa population. On estime, en effet, à plus de 40% la proportion de la population sénégalaise vivant dans les zones urbaines, dont 80% dans la seule région de Dakar qui n'occupe pourtant que 0,3% du territoire national. Compte tenu de la forte corrélation existant entre le niveau d'urbanisation et la demande sociale en matière d'éducation, de santé, de logement et d'emploi, on imagine aisément le biais qu'une telle répartition de la population crée dans l'offre des services éducatifs en faveur des villes.

Les statistiques du Sénégal définissent la population active comme toutes les personnes âgées de 10 ans et plus fournissant la main-d'œuvre disponible pour la production. Une telle définition, qui s'écarte de celle habituellement retenue (à savoir toutes les personnes âgées de 15 à 65 ans actives ou à la recherche d'un emploi), donne des taux d'activité et de chômage respectivement égaux à 59% et à 7,5% en 1994/95, contre 47,0% et 8,9% en 1988 (DPS, 1997). On constate que le taux d'activité est plus faible dans les centres urbains qu'en milieu rural. Quant au taux de dépendance économique, qui est le rapport des personnes inactives aux personnes actives, il s'élève à 70%.

On considère (DPS 1997) que 60% de la population occupée du Sénégal sont employés dans l'agriculture et la pêche, tandis que 21% sont des ouvriers et des employés non qualifiés et 11%, des artisans. Ces résultats montrent le faible niveau de qualification des travailleurs sénégalais; ce que confirme le fait que seulement 2% de ceux-ci sont occupés dans les « professions intellectuelles et scientifiques », tandis que les « professions intermédiaires » et de « type administratif » n'en emploient que 1% chacun.