



Forum sur l'éducation n° 9

# Financement et gestion financière de l'éducation

Séminaire panafricain,  
Dakar, Sénégal, 12 - 14 octobre 1997

publié sous la responsabilité de **Serge Péano**



## Financement et gestion financière de l'éducation



Forum sur l'éducation n° 9

---

# **Financement et gestion financière de l'éducation**

Séminaire panafricain,  
Dakar, Sénégal, 12 - 14 octobre 1997

publié sous la responsabilité de **Serge Péano**



Institut international de planification de l'éducation

Les idées et les opinions exprimées dans ce volume sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement celles de l'UNESCO ou de l'IIPE. Les appellations employées dans ce volume et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'UNESCO ou de l'IIPE aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant à leurs frontières ou limites.

La publication de ce document a été financée grâce à la subvention de l'UNESCO et aux contributions de plusieurs Etats membres de l'UNESCO dont la liste figure à la fin de ce document.

Publié par  
l'Institut international de planification de l'éducation  
7-9 rue Eugène-Delacroix, 75116 Paris

Maquette de couverture : Pierre Finot  
Composition : Linéale Production  
Impression et brochage : atelier d'impression de l'IIPE  
ISBN 92-803-2185-4

© UNESCO Août 1999

---

# TABLE DES MATIÈRES

	Pages
<b>Préface</b>	9
<b>Première partie : Synthèse des travaux du séminaire</b>	11
Le séminaire : organisation et objectifs	12
Le financement de l'éducation : efficacité, équité et transparence	14
Le coût de l'éducation : bien évaluer les coûts pour mieux les maîtriser	17
La gestion budgétaire : une adaptation difficile à la contrainte financière	21
<b>Deuxième partie : Résumés des études présentées</b>	25
<b>1. Le financement communautaire de l'éducation au Botswana</b>	26
<b>2. La décentralisation et le financement de l'éducation en Afrique Subsaharienne</b>	32
Introduction	32
Définition et différentes formes de décentralisation de l'éducation	34
Le débat sur la décentralisation : arguments pour et contre la décentralisation	35
La décentralisation, la diversification des sources de financement et la gestion des ressources en Afrique	37
Conclusions	48
<b>3. Le réexamen du rôle de l'enseignement privé : les problèmes de développement de l'enseignement privé au niveau primaire et secondaire dans l'Afrique subsaharienne</b>	53
L'émergence de l'enseignement privé	57
Les différents types d'enseignement privé	61
L'enseignement privé en tant que solution de remplacement à l'offre d'enseignement public	64
Le débat sur la rentabilité	67
Le choix de l'école et l'attitude des parents	69
Quelle politique publique envers l'enseignement privé ?	71
Bibliographie	74
<b>4. Le coût de l'enseignement fondamental au Mali</b>	81
Organisation générale et cadre institutionnel	84
La dépense pour l'enseignement fondamental	84
Les mécanismes de financement des écoles	89

Les ressources et dépenses des écoles	95
Les conditions d'accueil des élèves	100
Les enseignants et leurs conditions de travail	102
<b>5. Rendement interne et coût d'un diplôme de l'enseignement supérieur au Sénégal</b>	104
Introduction	104
Méthodologie d'analyse	105
Les méthodes de calcul des coûts unitaires	107
Evolution des effectifs d'étudiants	108
Rendement interne de l'enseignement supérieur au Sénégal	111
<b>6. Le financement de l'enseignement primaire et secondaire malgache</b>	116
L'organisation générale et le cadre institutionnel	116
Le financement de l'enseignement primaire et secondaire	119
Les mécanismes de financement des établissements d'enseignement	126
Les ressources des établissements	130
<b>7. Le système d'information sur le financement de l'éducation en Côte d'Ivoire</b>	136
Introduction	136
Les données essentielles sur le financement de l'éducation	138
L'organisation du système d'information statistique de l'éducation	138
La description de la base de données sur le financement de l'éducation	140
Le modèle des projections financières et d'efficacité interne	140
<b>8. Les processus budgétaires au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire et au Mali</b>	144
Introduction	144
Les principes généraux	145
La procédure de préparation du budget	147
L'exécution du budget	150
Les dépenses de personnels et l'évolution de la masse salariale	153
Planification et budget	157
Conclusions	158
<b>9. Les processus budgétaires en matière d'éducation au Swaziland, en Zambie et au Zimbabwe</b>	162
Introduction	162
Caractéristiques historiques, démographiques et macro-économiques	163
Descriptifs par pays	165

Le développement de l'éducation et les dépenses consacrées à ce secteur	171
Caractéristiques de l'établissement du budget de l'éducation au Swaziland, en Zambie et au Zimbabwe	174
Conclusion	189
<b>Troisième partie : Rapports des groupes de travail</b>	<b>193</b>
<b>Groupe de travail n° 1 : La contribution des familles et de la communauté</b>	<b>195</b>
Les enseignements	195
Quelques initiatives pratiques	199
<b>Groupe de travail n° 2 : Le développement et financement de l'enseignement privé</b>	<b>201</b>
L'apparition du privé	201
Les difficultés	202
Recommandations en vue de favoriser le but du secteur privé	203
<b>Groupe de travail n° 3 : le financement de l'éducation dans un contexte de décentralisation</b>	<b>204</b>
Définition et questions essentielles	204
Quelques enseignements	206
<b>Groupe de travail n° 4 : priorité à l'éducation de base : difficultés de mise en œuvre</b>	<b>208</b>
Matériel didactique	209
Politiques et moyens mis en œuvre.	209
Difficultés de mise en œuvre	210
Recommandations	211
<b>Groupe de travail n° 5 : réduction des coûts de l'éducation</b>	<b>213</b>
Les dépenses de salaires et les manuels scolaires	213
Les dépenses de construction et d'équipement	215
Les dépenses sociales	215
<b>Groupe de travail n° 6 : les salaires et les coûts du personnel enseignant</b>	<b>217</b>
Les leçons tirées de l'expérience	217
Conclusion	223
<b>Groupe de travail n° 7 : La connaissance des coûts de l'éducation</b>	<b>224</b>
Classification par types d'écoles	224
Classification par niveaux d'enseignement	224
Classification par types d'activités	225
Classification par natures de dépenses	225
Classification par sources de financement	226

<b>Groupe de travail n° 8 : La gestion et les contrôles des dépenses</b>	228
La gestion des dépenses	229
Les défauts de gestion	230
Recommandations	231
<b>Annexe 1 : Programme du séminaire</b>	233
<b>Annexe 2 : Liste des participants</b>	238

---

## PREFACE

Ce neuvième volume de la série des forums éducatifs organisés par l'IIPE est consacré au financement et à la gestion financière de l'éducation en Afrique.

Il constitue le rapport du séminaire panafricain organisé à Dakar, Sénégal, du 12 au 14 octobre 1997, en collaboration avec le groupe de travail « Finances et Education » de l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA), dont la coordination est assurée par CODESRIA. Ce séminaire constituait une des manifestations accompagnant la réunion biennale de l'ADEA.

Ce séminaire avait pour objectif de développer une réflexion collective sur le financement et la gestion financière de l'éducation en faisant partager les résultats des derniers travaux menés en Afrique subsaharienne sur les stratégies et les mécanismes de financement, la gestion budgétaire des Ministères de l'Education ou l'évaluation des dépenses d'éducation, et en favorisant les échanges sur les problèmes rencontrés et les réponses apportées dans différents pays.

Environ soixante participants provenant de dix-sept pays d'Afrique et de plusieurs agences de coopération y ont participé, démontrant, s'il en était besoin, l'importance de ce thème pour des pays confrontés à la nécessité d'accueillir des effectifs d'élèves plus nombreux, d'améliorer les performances des systèmes éducatifs, tout en subissant le poids des contraintes financières qui s'imposent aux Etats.

Au cours de ces dernières années, l'IIPE a mené plusieurs travaux avec l'implication de sept pays africains : évaluation des dépenses d'éducation au Mali et à Madagascar, étude des processus budgétaires

au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire, au Mali, au Swaziland, en Zambie et au Zimbabwe. Ces travaux ont été présentés au cours du séminaire, à côté d'autres travaux menés au Botswana, en Côte d'Ivoire et au Sénégal.

Des résumés de ces présentations, ainsi que les rapports des huit groupes de travail constitués lors du séminaire sont présentés dans ce rapport.

Le séminaire de Dakar est le résultat concret de la coopération entre le groupe de travail « Finances et Education » de l'ADEA, CODESRIA et l'IPE. La mise en commun des capacités intellectuelles, des expériences acquises a permis de mobiliser un grand nombre d'experts nationaux et internationaux pour un grand débat sur ces thèmes cruciaux concernant le développement de l'éducation.

En publiant, en français et en anglais, les principaux résultats de ce séminaire panafricain, l'IPE est heureux de contribuer à la diffusion des travaux d'études dans le domaine du financement et de la gestion financière de l'éducation, et à la poursuite de la réflexion collective et individuelle engagée à Dakar.

Jacques Hallak  
Sous-Directeur Général de l'UNESCO  
Directeur de l'IPE

---

**PREMIÈRE PARTIE :**  
**SYNTHÈSE DES TRAVAUX DU SEMINAIRE**

---

## **I. SYNTHÈSE DES TRAVAUX DU SEMINAIRE\***

### **Le séminaire : organisation et objectifs**

L'IIPE et le groupe de travail « Finances et Education » de l'ADEA ont organisé conjointement le séminaire panafricain sur le financement et la gestion financière de l'éducation qui s'est tenu à Dakar du 12 au 14 octobre 1997. Ce séminaire constituait une des manifestations et réunions accompagnant la biennale de l'ADEA.

Ce séminaire avait pour objectif de développer une réflexion collective sur les questions liées au financement et à la gestion financière de l'éducation, en faisant partager les résultats des derniers travaux menés en Afrique subsaharienne sur les stratégies et les mécanismes de financement, la gestion budgétaire des Ministères de l'Education ou l'évaluation des dépenses d'éducation, et en favorisant les échanges sur les problèmes rencontrés et les réponses abordées dans les différents pays.

Dix-sept pays africains et sept agences de coopération étaient représentés par près de soixante responsables administratifs des Ministères de l'Education ou des Finances, chercheurs ou experts en financement ou en gestion financière de l'éducation (voir liste en annexe). En plus de ces participants réguliers, de nombreuses personnes présentes à la biennale de l'ADEA sont venues assister à certaines séances du séminaire. La dernière journée avait été conçue par les organisateurs comme une réunion ouverte permettant d'accueillir tout public souhaitant écouter une présentation ou les rapports des groupes de travail.

---

\* Rémi Coffi Noumon, CODESRIA et Serge Péano, IIPE.

Les trois jours du séminaire ont été organisés autour de trois thèmes principaux : le financement de l'éducation (dimanche 12 octobre), le coût de l'éducation (lundi 13 octobre) et la gestion budgétaire (matinée du mardi 14 octobre). Le programme détaillé est présenté en annexe.

Une douzaine de présentations ont été effectuées, résultats d'études, d'expériences ou de projets d'activités. Des études de cas portant sur neuf pays ont été présentées à côté de travaux plus généraux. La plupart des présentations sont résumées dans la deuxième partie de ce document. Le séminaire s'est achevé par les rapports des huit groupes de travail portant sur des thèmes précis. Les rapports des groupes font l'objet de la troisième partie de ce document.

Le séminaire a été officiellement ouvert par Son Excellence André Sonko, Ministre sénégalais de l'Education nationale, qui a souligné l'importance des thèmes de réflexion proposés aux participants.

L'utilité du séminaire a été évidente dès la première présentation par Rémi Coffi Noumon, CODESRIA, de la revue de la littérature préparée par le groupe de travail « Finances et Education » de l'ADEA. Les thèmes du financement et surtout de la gestion budgétaire de l'éducation sont peu présents dans la littérature. Les travaux, effectués dans le cadre de projets, ne reçoivent qu'une faible diffusion et sont souvent impossibles à mobiliser. De fait, ce sont essentiellement les organisations internationales qui assurent une diffusion plus large de certains travaux hors du cadre national. Beaucoup reste à faire pour que les expériences puissent être partagées et viennent enrichir les réflexions et les débats nationaux.

## **Le financement de l'éducation : efficacité, équité et transparence**

Participation des parents et des communautés, financement de l'éducation et décentralisation, développement de l'enseignement privé, tels étaient les thèmes centraux des présentations et des discussions lors de la première journée du séminaire présidée par M. Sibry Tapsoba, directeur régional du CRDI.

Les *partenariats entre l'Etat et les communautés* pour la création et la gestion des écoles offrent des perspectives intéressantes, quoique non exemptes de problèmes, comme le montre l'expérience du Botswana présentée par le Dr F. Moorad, Université du Botswana (cf. partie II - 1). L'Etat a encouragé le développement d'écoles communautaires en proposant un partage clair des charges : les enseignants, leur formation, les laboratoires et les livres sont à la charge de l'Etat ; les constructions, le fonctionnement courant et la gestion matérielle sont à la charge des communautés.

Après une phase d'enthousiasme initial, des difficultés sont apparues : difficulté de mobiliser, voire d'identifier la communauté en zone urbaine, difficulté de regrouper plusieurs communautés villageoises sur un même projet en zone rurale, fragilité financière de certaines écoles lorsque les parents n'ont pas pu faire face à leurs engagements initiaux.

Le groupe de travail sur ce thème (cf. partie III - 1) a souligné la nécessité de la clarté des règles, de la transparence des coûts et de la gestion. Le financement par les communautés et les parents doit s'accompagner de leur implication dans la gestion de l'école, le choix et le contrôle des dépenses et le développement d'un sentiment de responsabilité sur leur école. Même si l'implication communautaire est une réalité dans la vie sociale de nombreux pays, il semble qu'une culture des droits et des responsabilités doive encore être

développée pour que les communautés soient à même d'exercer avec efficacité et transparence leurs responsabilités de gestion.

La *décentralisation de l'administration et du financement* permet de rapprocher les prises de décisions du niveau local. En cela, elle permet un meilleur dialogue entre les acteurs de la gestion des écoles : pouvoirs publics, communautés, directeurs et parents. Les bénéfices escomptés en termes d'efficacité, de participation peuvent être importants.

Mais, comme le souligne la présentation effectuée par M. Dramane Oulai, IPE, (cf. partie II - 2), il y a une certaine confusion des mots et le terme « décentralisation » peut recouvrir des modes d'organisation sensiblement différents.

La capacité des administrateurs locaux et des directeurs à prendre complètement en charge leur autonomie de gestion constitue souvent une difficulté qui peut être surmontée par la formation. Le risque de népotisme existe aussi et le renforcement des processus de contrôle démocratique par les communautés ou les parents est nécessaire.

Le groupe de travail (cf. partie III - 3) a aussi discuté des risques d'accroissement des inégalités entre régions, mais en reconnaissant que les systèmes centralisés n'ont pas évité l'apparition d'inégalités géographiques.

Le développement de formes diverses d'*écoles privées* ou *communautaires* a été encouragé dans beaucoup de pays pour contribuer à l'expansion souhaitée de la scolarisation tout en limitant les conséquences financières pour les budgets des Etats. A côté des réseaux plus anciens gérés par des Eglises ou des congrégations religieuses, sont apparues des formes nouvelles d'enseignement

privé : écoles villageoises en zones rurales, écoles de quartier en zones urbaines soutenues par la communauté environnante, mais aussi écoles privées occupant l'espace ouvert par la dégradation du service d'éducation dans les écoles publiques, s'adressant à une clientèle de familles plutôt urbaines et soucieuses d'assurer un enseignement de qualité à leurs enfants. La présentation effectuée par M. Igor Kitaev, IIPE, (cf. partie II - 3) a permis de clarifier les différents types d'enseignement privé.

Les discussions en groupes de travail (cf. partie III - 2) ont montré que le débat idéologique sur l'enseignement privé n'était pas clos. Certains refusent de considérer l'éducation comme un bien marchand et sont plus enclins à rechercher des solutions pour pallier les insuffisances des écoles publiques, pauvres en moyens et, par conséquent, faibles en performances.

Toutefois, beaucoup de pays se préoccupent de l'aménagement du cadre juridique du fonctionnement des écoles privées pour encourager leur développement tout en assurant un contrôle de qualité par les pouvoirs publics. Ils s'interrogent sur le soutien - parfois financier - de l'Etat vis-à-vis de ces écoles pour aider à leur création, pour la formation et l'encadrement des enseignants.

Les contraintes pesant sur les budgets publics se répercutent naturellement sur le développement de la scolarisation de base. La *priorité à l'éducation de base* est affichée dans tous les pays, mais cette priorité est relative. Les programmes d'ajustement structurel limitent les possibilités de recrutement d'enseignants, et la satisfaction des objectifs de scolarisation s'est souvent effectuée au détriment de l'encadrement des élèves et de la qualité de l'enseignement : n'a-t-on pas donné une priorité trop grande au quantitatif ?

La mauvaise gestion des ressources, l'absence de maîtrise des coûts, la mauvaise anticipation des besoins sont aussi parmi les principales difficultés relevées qui ont conduit le groupe de travail à formuler une série de onze recommandations (cf. partie III - 4).

### **Le coût de l'éducation : bien évaluer les coûts pour mieux les maîtriser**

Trois études sur les coûts de l'éducation ont été présentées au cours de la deuxième journée du séminaire présidée par Mme Linda English, de la Banque mondiale.

Combien coûte l'*enseignement fondamental malien* et qui le finance? Quels sont les coûts propres aux différentes catégories d'écoles, publiques et privées? C'est à ces questions que répond l'étude présentée par MM. Sékou Traoré, Ministère malien de l'Education de base (cf. partie II - 4), et Serge Péano, IPE.

A partir de l'analyse du cadre institutionnel, des mécanismes de financement des différentes catégories d'écoles, un travail d'évaluation exhaustive des dépenses des divers agents économiques a été effectué, mobilisant des informations provenant de nombreuses sources comptables et statistiques.

Il offre à la fois une vision globale des coûts, des apports des différents agents économiques, chiffrant la part du budget de l'Etat à 52,5 % du financement total ou des parents et des communautés à 16 %. Il permet aussi de disposer d'informations précises sur les coûts des différentes catégories d'écoles, mettant en évidence la faiblesse des financements des écoles communautaires ou des medersas, ou les coûts plus élevés de l'enseignement privé laïc ou catholique.

Ces informations financières, mises en regard avec des informations sur les conditions d'accueil des élèves ou de travail des enseignants et sur des aspects plus qualitatifs du fonctionnement des écoles fondamentales, éclairent les liens entre le niveau de dépenses, les performances et le fonctionnement des écoles.

L'étude présentée par MM. Richard Rahaririaka, Ministère malgache de l'Education nationale, et Serge Péano, IPE, sur *le coût de l'enseignement primaire et secondaire malgache*, utilise une méthodologie semblable (cf. partie II - 6).

Comme l'étude précédente sur le Mali, elle permet de porter un regard nouveau sur le financement de l'enseignement primaire et secondaire en rassemblant des évaluations de l'ensemble des dépenses dans un cadre cohérent et de constituer ainsi un véritable compte de l'enseignement primaire et secondaire. Les évaluations portant sur quatre années, il est possible d'analyser l'évolution des dépenses d'éducation dans une conjoncture économique maussade caractérisée par une baisse de 10 % du PIB par habitant (1990 à 1993). La période se caractérise aussi par un tassement des effectifs d'élèves et un maintien, à prix constants, du niveau de la dépense d'éducation qui n'a pas bénéficié de l'accroissement des dépenses publiques totales.

On note une autre originalité de l'étude dans l'évaluation des dépenses pour chacune des huit régions du pays, mettant en évidence l'inégal partage des moyens en personnel enseignant et donc les conditions inégales d'encadrement des élèves.

L'exposé de Mme Kouadio, directrice de la planification de Côte d'Ivoire, et de M. Nguessan, CIRES (cf. partie II - 7), a montré l'intérêt du Ministère de l'Education nationale pour un système d'information complet sur les dépenses d'éducation. Les informations financières

sont utilisées pour effectuer des projections de besoins de financement, aboutissant à la conclusion que la meilleure façon d'accroître la scolarisation sans augmentation des coûts est l'amélioration des taux de promotion de cinq points. Ces résultats portent ainsi l'accent sur l'amélioration de la qualité de l'éducation qui n'est pas contradictoire avec la maîtrise des coûts de l'éducation.

Si les présentations précédentes portent sur l'évaluation des dépenses d'éducation au niveau national, la troisième étude présentée par le professeur Diagne, CREA, FASEG, analyse les coûts au niveau des établissements d'enseignement : l'Université de Dakar et l'Université de Saint-Louis au Sénégal (cf. partie II - 5).

L'étude évalue l'efficacité interne des facultés et des instituts pour constater une détérioration des ratios d'efficacité. Un scénario visant à réduire les effectifs d'étudiants, à améliorer les flux des scolarités conduirait à des coûts par étudiant certes plus élevés, mais à des diplômes délivrés plus nombreux et à des coûts en nombre d'années d'études par diplômé bien plus efficaces.

Ces différents travaux démontrent l'intérêt de bien connaître les coûts de l'éducation de façon à nourrir les débats sur le financement de l'éducation sur des bases quantitatives solides. Les discussions du groupe de travail sur la *connaissance des coûts* ont montré les difficultés de bâtir cette vision globale des dépenses d'éducation. Même en se limitant aux seules dépenses de l'Etat, la structure souvent opaque des budgets ne facilite pas l'analyse économique de l'allocation des ressources à l'éducation (cf. partie III - 7).

La maîtrise et le contrôle des dépenses d'éducation ont été abordés dans les trois autres groupes de travail sur le contrôle des dépenses, les salaires des enseignants ou la réduction des coûts.

Le *contrôle des dépenses* est une nécessité et en général les procédures de contrôle sont jugées convenables. Les problèmes se situent plutôt au niveau de la gestion elle-même qui peut entraîner des mauvaises utilisations de l'argent public ou des gaspillages. La formation médiocre et la sensibilisation insuffisante des responsables, leur manque de motivation ou d'intérêt pour une utilisation des moyens rigoureuse, sont parmi les causes de la mauvaise gestion (cf. partie III - 8).

Les *salaires des enseignants* sont un élément important des dépenses d'éducation. La maîtrise de la masse salariale est souvent abordée sous l'angle de la limitation des effectifs ou de la baisse des salaires. Le groupe de travail a préféré l'aborder sous celui de l'amélioration de la gestion des personnels. Le paiement d'« enseignants fantômes » est un problème dans beaucoup de pays où la liaison entre la gestion des personnels et la procédure de paie doit être améliorée. Une meilleure répartition des personnels peut aussi générer des économies importantes et plusieurs propositions ont été exprimées (cf. partie III - 6).

Maîtriser les coûts en améliorant la gestion, c'est aussi contribuer à la *réduction des coûts unitaires* et ainsi permettre aux systèmes éducatifs d'accueillir mieux les élèves ou d'en accueillir davantage avec les mêmes moyens financiers. Ce sont ces pistes que le groupe de travail spécialisé a étudiées, discutant du recentrage des financements sur les activités d'enseignement en réduisant les dépenses d'hébergement et de restauration des élèves et des étudiants, de la gestion des personnels aussi, de façon à assurer une pleine utilisation de la force de travail disponible, ou du statut des enseignants avec le recours à des personnels contractuels. Le véritable défi pour les administrateurs de l'éducation est de concilier réduction des coûts, équité et qualité du service rendu (cf. partie III - 5).

## **La gestion budgétaire : une adaptation difficile à la contrainte financière**

Les processus de préparation et d'exécution des budgets des Ministères de l'Education faisaient l'objet de la dernière journée du séminaire, placée sous la présidence de M. Jacques Hallak, Sous-directeur général de l'UNESCO, Directeur de l'IIPE.

Une analyse comparée de la *gestion budgétaire dans trois pays d'Afrique de l'Ouest* (Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali) a été présentée par MM. Julien Daboué, Ministère de l'Education de base du Burkina Faso, et Dramane Oulai, IIPE. Dans les trois pays, les programmes d'ajustement structurel conclus avec le FMI et la Banque mondiale encadrent fortement la préparation des budgets de l'éducation, en fixant des contraintes notamment pour les recrutements d'enseignants. Les règles de gestion financière sont issues du même héritage colonial mais l'organisation est sensiblement différente, très centralisée au Burkina Faso, avec un fort contrôle a priori en Côte d'Ivoire, plus déconcentrée au Mali avec l'existence de budgets régionaux (cf. partie II - 8).

Les remarques de M. Sow, du Ministère sénégalais de l'Education de base, ont mis en évidence la difficulté d'adapter les règles budgétaires au contexte actuel caractérisé par l'insuffisance des ressources nationales : les acteurs budgétaires ont tous été formés dans un cadre réglementaire bien construit mais ils n'ont pas été formés pour gérer la pénurie.

Le cas de la Côte d'Ivoire est exemplaire : les procédures d'engagement et de paiement obligent à un strict contrôle des dépenses mais, malgré cela, les fournisseurs ne sont plus assurés d'être payés par l'Etat, entraînant des défections, des surfacturations ou des abus sur la qualité des produits. Il faut développer des

instruments financiers nouveaux comme le paiement d'avance ou par anticipation.

La deuxième présentation par MM. Mageza, Ministère zimbabwéen de l'Enseignement supérieur, et Igor Kitaev, IIPE, sur les *processus budgétaires dans trois pays d'Afrique australe* (Swaziland, Zambie, Zimbabwe), démontre aussi les efforts d'adaptation des règles budgétaires à des contextes financiers difficiles. En Zambie, un système de plafonds édictés pour chaque ministère et la pratique du cash budget, très efficaces pour limiter les dépenses, s'accompagnent du versement de rémunérations à des « enseignants fantômes » (cf. partie II - 9).

Au Swaziland, les décisions de recrutement d'enseignants sont prises avant la préparation du budget, rendant inefficaces des décisions de gel du nombre des emplois, alors même que le pays s'est doté d'une gestion rigoureuse des postes.

M. Makgothi, du Ministère de l'Education du Botswana, réagissant à la présentation, a relaté l'expérience de son pays et insisté sur les contradictions entre la planification visant au développement des systèmes éducatifs et les processus budgétaires dominés par les équilibres économiques et imposant des limitations aux ressources.

Les budgets d'investissement offrent une situation paradoxale tout à fait différente. Les ressources extérieures qui les financent le plus souvent sont plutôt abondantes, et le taux d'exécution insuffisant de ces budgets résulte de la faible capacité à les mettre en œuvre.

La discussion a montré la nécessité de faire évoluer les règles budgétaires pour les adapter au contexte économique actuel, à celui d'une décentralisation ou d'une déconcentration accrue. Cette

adaptation concerne l'ensemble des administrations de l'Etat et dépasse les compétences des seuls ministères de l'Education.

L'implication des ministères des Finances, les discussions et les échanges entre administrateurs de l'Education et des Finances ont été reconnus comme des nécessités, et les participants ont souhaité que d'autres séminaires sur le financement et la gestion financière de l'éducation soient organisés pour aider à une prise de conscience collective des problèmes et échanger sur les voies possibles pour leur faire face.

---

**DEUXIÈME PARTIE :**  
**RÉSUMÉS DES ÉTUDES PRÉSENTÉES**

---

## I. LE FINANCEMENT COMMUNAUTAIRE DE L'ÉDUCATION AU BOTSWANA\*

Le document qui a été présenté avait pour objet d'étudier le rôle de la communauté dans le financement de l'éducation de base au Botswana.

Dès 1980, le Gouvernement du Botswana s'était engagé à offrir une éducation de base (dont la durée était alors de neuf ans), mais cet engagement a été encore plus explicite dans le VI<sup>e</sup> Plan de développement national, qui a suivi la publication du rapport de la première Commission nationale en 1977. Pour réaliser cet engagement et pour atteindre l'objectif de l'éducation de base de dix ans pour tous, le Gouvernement du Botswana a décidé, en 1984, d'offrir dans les délais les plus courts possible une école secondaire du premier cycle dans chaque ville ou village. Il a également décidé que les communautés devraient financer partiellement ces écoles, car il ne serait pas, à lui seul, en mesure de soutenir à long terme les dépenses de plus en plus élevées qui sont consacrées à l'éducation.

Des écoles privées auto-assistées ont été ouvertes soit par des individus, soit par plusieurs membres de la communauté. Cependant, à la différence de l'époque qui a précédé l'indépendance où les écoles relevaient pour l'essentiel de l'initiative des chefs et où les tribus étaient contraintes de payer des taxes, ces écoles, fondées sur l'« esprit communautaire », dépendaient d'un strict volontariat. En un sens, elles étaient conçues selon les mêmes principes que les écoles *harambee* au Kenya. Elles étaient gérées par un conseil d'administration qui était élu par la communauté. Les membres de la communauté offraient

---

\* Par le Dr Fazlur Moorad, de l'Université du Botswana.

ensuite de l'argent, du bétail, des matériaux et de la main-d'œuvre pour la construction des écoles.

Le gouvernement avait décidé en 1979/80 de changer la dénomination des écoles privées pour les appeler « écoles communautaires secondaires du premier cycle » (*community junior secondary schools* - CJSS).

Pour atteindre l'objectif de l'universalisation de l'enseignement secondaire du premier cycle, le gouvernement a dû s'adresser aux communautés afin de susciter un accroissement du nombre de leurs écoles secondaires. Il a entrepris de revaloriser la qualité des écoles privées, ce qui consistait à :

- a) fournir aux écoles des laboratoires, des manuels, etc. ;
- b) mettre à la disposition des écoles des enseignants qualifiés et à assurer leurs salaires.

En contrepartie, les communautés étaient censées assurer l'entretien des écoles, c'est-à-dire : pourvoir aux autres dépenses de fonctionnement, assurer la présence aux conseils d'administration de membres d'office, construire au moins la moitié des logements destinés au personnel. L'accroissement soudain du nombre des écoles privées, qui est passé de 50 en 1986 à 163 en 1994, indique clairement avec quelle rapidité ces écoles ont littéralement proliféré à travers tout le pays. Les CJSS devenaient une caractéristique de la plupart des gros villages et des villes. Dans certains cas, les écoles étaient placées en position stratégique pour desservir plusieurs petits villages, c'est-à-dire une vaste zone de recrutement. Dans les zones de ce type, la base du soutien communautaire était généralement différente de celle du soutien apporté aux écoles situées dans une ville ou un village assez importants et destinées à l'usage exclusif de

ces lieux ou de ces communautés. Le soutien communautaire incluant un financement, le problème des conseils d'administration était de veiller à ce que tous les villages desservis par une école apportent à celle-ci des contributions égales. Cependant, il est apparu que c'était généralement le village dans lequel était située l'école qui devait assumer la responsabilité de faire face à l'essentiel de ses besoins. A cet égard, deux tendances peuvent être identifiées.

En premier lieu, les parents des villages voisins étaient réticents à apporter une contribution trop élevée parce qu'ils espéraient que, dans un proche avenir, une école serait construite soit dans leur propre village, soit en un lieu plus rapproché que ne l'était l'école existante. La seconde tendance est que les parents demeurant dans le village où l'école était construite et, dans une certaine mesure, ceux des villages environnants ne souhaitaient pas apporter leur contribution à l'école parce qu'elle accueillait d'autres enfants que les leurs.

Les parents et les membres des conseils d'administration des zones rurales estimaient que les écoles établies dans les villes disposaient de moyens plus importants à cause de la dimension des communautés. Ils estimaient également que ces communautés avaient une plus grande aisance. Les directeurs des écoles établies en ville estimaient qu'un « voisinage » communautaire leur faisait défaut et que cela risquait d'avoir des incidences sur les contributions financières apportées aux écoles. Les gens qui vivaient en ville n'y demeuraient pas toujours en permanence, ou bien ils souhaitaient continuer de soutenir l'école de leur village, et certains résidents avaient effectivement organisé des comités destinés à recueillir des fonds dans les villes.

Quelques autres problèmes doivent être mentionnés. Tout d'abord, si l'on en juge d'après le nombre de logements construits à l'usage

du personnel et des autres installations exigées par la réglementation, telles que les cuisines et les réfectoires, il était évident que certaines CJSS devaient patienter longtemps avant de disposer d'installations semblables. Il existait donc déjà un problème d'inégalité engendré dans les CJSS par ces dispositions. Par ailleurs, le rôle traditionnel des initiatives communautaires auto-assistées avait subi un changement. Il en résultait que la plupart des gens refusaient désormais d'apporter leur contribution aux écoles parce qu'ils estimaient qu'il incombait au gouvernement d'assumer l'ensemble des dépenses.

Aux termes des dispositions générales, chaque communauté devait inciter ses membres à apporter, par famille ou par ménage, une contribution en têtes de bétail ou environ 35 £ (en 1986) pour la construction de l'école. Des contributions individuelles étaient également prévues et des comités chargés des appels de fonds furent établis pour recueillir des fonds aussi bien au niveau local qu'au niveau national. Les droits de scolarité ont désormais été abolis et les CJSS reçoivent de l'Etat une subvention par élève qui comprend les droits de scolarité (uniformisés) auxquels s'ajoute une allocation d'usage.

Pour les familles qui n'avaient pas la possibilité de donner de l'argent ou une vache, l'offre de main-d'œuvre gratuite pouvait constituer une solution de remplacement. Cependant, une contribution en main-d'œuvre avait aussi été proposée gratuitement par des volontaires, qui aidaient principalement à construire des salles de classe et des logements pour le personnel, à creuser des systèmes d'égouts ou des tranchées pour les tuyaux d'alimentation en eau, à mouler des briques pour les différents bâtiments, ou à transporter du sable et d'autres matériaux utilisés dans le processus de construction.

En matière de transports, quelque membres aisés des communautés ont aidé les CJSS en assurant gratuitement certains transports, comme celui des marchandises ou des élèves. Les écoles publiques ont également partagé leurs moyens de transport avec les CJSS, notamment en les aidant à assurer des livraisons de manuels, de nourriture, etc., des villes vers les zones rurales.

Les écoles communautaires ont par ailleurs obtenu des fonds grâce au programme d'alimentation scolaire.

Les livres de comptes des CJSS sont vérifiés annuellement par le service consultatif financier du Ministère de l'Education, ce qui empêche les détournements de fonds qui se produisaient dans les anciennes écoles privées.

L'idée centrale inscrite dans le programme des CJSS était que l'Etat et les communautés devaient collaborer pour atteindre l'objectif de l'éducation de base de neuf ans pour tous. La part de l'Etat dans cette opération de partenariat consistait à construire les écoles, ainsi que les bibliothèques et les laboratoires, et la moitié des logements nécessaires au personnel. De plus, l'Etat devait également fournir des enseignants qualifiés provenant de l'ancien service unifié du personnel enseignant (rattaché au Ministère de l'Education), désormais appelé « administration des services du personnel enseignant ».

En contrepartie, les communautés étaient tout d'abord censées élire un conseil d'administration, obtenir une parcelle de terrain pour le site scolaire, recueillir des fonds pour construire le reste des logements destinés au personnel, construire une cuisine et un réfectoire, employer et salarier le personnel auxiliaire. Une fois les écoles construites, plusieurs problèmes ont commencé à poindre. Les communautés n'étaient pas en mesure de faire face aux engagements

de l'accord de partenariat. Ainsi, la plupart d'entre elles ne pouvaient pas construire les logements du personnel, les cuisines et les réfectoires. Certaines ne disposaient pas des fonds nécessaires à la gestion de leurs activités quotidiennes. Les communautés ne tenaient pas à financer des projets en permanence, car elles préféraient apporter une contribution unique, c'est-à-dire assumer des coûts de développement plutôt que des dépenses de fonctionnement.

Il est évident que le tableau présenté par les CJSS n'a pas été des plus positifs. Le point qui se dégage de la présentation ci-dessus est que les intentions qui présidaient à cette opération de partenariat ne se sont pas matérialisées convenablement. L'inconvénient manifeste de cette initiative est que l'Etat s'est vu contraint de régler une facture supérieure aux prévisions initiales.

---

## **II. LA DECENTRALISATION ET LE FINANCEMENT DE L'ÉDUCATION EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE\***

### **Introduction**

De nombreux pays développés et en développement ont progressivement adopté, au cours des dernières années, des réformes destinées à décentraliser les services publics. Parmi les services qui sont concernés, figure l'éducation – surtout l'enseignement primaire et dans une moindre proportion l'enseignement secondaire. Certaines mesures touchent à la redistribution des pouvoirs de décision et de production des services d'éducation en vue d'en améliorer la qualité et la gestion. Sur le plan du financement, la décentralisation de l'éducation porte essentiellement sur les structures, les mécanismes et les modes de financement, ainsi que sur la gestion des établissements d'enseignement dans un contexte de limitation des ressources publiques.

Le souci de l'efficacité de la gestion des ressources allouées à l'éducation, et celui de la responsabilité et de la démocratisation de la prise de décisions qui inspirent les initiateurs de ces réformes sont les résultats de deux considérations principales. D'une part, l'utilisation efficace de ressources devenues de plus en plus rares constitue une priorité principale pour les administrateurs et décideurs de l'éducation. D'autre part, l'appropriation et la légitimité du contrôle et surtout l'adaptation de l'action éducative aux besoins de la société dépendent de la participation de tous les acteurs impliqués dans la prise de décisions.

---

\* Par Dramane Oulâi, IIPE.

Les mesures de décentralisation en matière d'éducation présentent des aspects non seulement techniques et administratifs mais aussi politiques. En effet, toute forme (ou tout degré) de transfert ou de partage de pouvoirs et de responsabilités dans un système administratif donné dépend de la volonté des forces politiques en présence dans le processus de décentralisation. Les divers groupes d'intérêt (l'administration centrale et les administrations décentralisées, les élus locaux, les syndicats des personnels, etc.) perçoivent différemment les conséquences de la décentralisation, alors que l'adhésion de tous au processus est indispensable pour sa réussite.

Le processus de décentralisation de la prise de décisions et de la gestion de l'éducation influence et est influencé par le mécanisme de financement. Cette note tente d'apporter une contribution à la réflexion sur les changements qu'ont subis les mécanismes financiers tels qu'ils sont observés dans différents pays africains, ayant mis en place une certaine forme de décentralisation de l'administration et du financement de l'éducation. L'analyse portera principalement sur l'enseignement primaire qui est le degré d'enseignement ayant connu le plus grand développement du processus de décentralisation dans la majorité des pays.

Le premier chapitre définit le concept de décentralisation et est suivi par le chapitre sur l'analyse des arguments pour et contre la décentralisation. Le troisième chapitre examine le contexte africain et les expériences de la décentralisation visant à la diversification du financement de l'éducation. Le quatrième et dernier chapitre conclut en mettant l'accent sur les conditions nécessaires pour la réussite des mesures de décentralisation du financement et de la gestion de l'éducation en Afrique subsaharienne.

## Définition et différentes formes de décentralisation de l'éducation

L'expression « décentralisation de l'éducation » peut signifier plusieurs choses à la fois et peut être interprétée différemment. La décentralisation peut être *fonctionnelle* ; ce qui correspond à la répartition du système éducatif entre plusieurs unités administratives, chacune étant responsable d'un ou de plusieurs niveaux ou fonctions d'éducation. Aussi, certaines fonctions, telles que le recrutement des personnels ou le développement du curriculum, peuvent être exercées par différentes entités ayant une autonomie propre. A titre d'exemple, on peut citer les pays tels que le Botswana, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Kenya et le Mali où le recrutement des personnels des Ministères de l'Education se fait soit par le Ministère de la Fonction publique, soit par la commission des services des enseignants, à la demande des ministères employeurs et après l'avis du Ministère des Finances.

La décentralisation est dite *géographique ou territoriale* lorsque le transfert des responsabilités de financement et de gestion de l'éducation est organisé sur la base du découpage politico-géographique ou politico-administratif. Ici il faut distinguer le processus de déconcentration et celui de décentralisation proprement dit (ou la dévolution). La déconcentration consiste en l'établissement d'unités territoriales de l'administration centrale de l'Etat dans le but de garantir un plus grand contrôle du centre et en même temps de tenir compte des sensibilités locales. Ici, les agences locales de l'administration centrale reçoivent un transfert de pouvoir limité pour un certain nombre de décisions. Quant à la décentralisation proprement dite, ou la dévolution, elle donne aux élus locaux la responsabilité décisionnelle totale concernant les programmes et activités dans leur juridiction. Elle régleme le partage des responsabilités de financement, de gestion et de contrôle de l'éducation entre l'Etat et les entités territoriales.

Signalons également que les mesures de décentralisation peuvent prendre la forme de transfert des pouvoirs de décisions et de responsabilités de financement et de la gestion de l'éducation en faveur du secteur privé et des organisations non gouvernementales. Les responsabilités pour tous les domaines d'activités et pour tous les niveaux d'enseignement peuvent être ainsi transférées. Les difficultés économiques de nombreux pays au cours des dernières années ont favorisé ce mode de décentralisation en encourageant le développement de l'enseignement privé.

## **Le débat sur la décentralisation : arguments pour et contre la décentralisation**

### ■ Les arguments pour

Les avocats de la décentralisation citent de nombreux avantages dont les systèmes éducatifs peuvent bénéficier de cette forme d'organisation de l'administration et de la gestion. Par exemple, en matière de gestion de ressources, il est évoqué que, grâce à la décentralisation, le rapprochement entre les bénéficiaires et les décideurs de l'éducation conduit à une meilleure efficacité de gestion.

Il est souvent admis que plus le centre de décision concernant la gestion de l'éducation est proche des réalités locales, plus les programmes éducatifs sont performants et mieux adaptés aux besoins de la société. Par exemple, dans son étude sur le cas du Tchad, le Club du Sahel remarque que : « Lorsque les actions du gouvernement ou des donateurs, soit délibérément, soit par inadvertance, transfèrent l'autorité de prise de décisions à des acteurs qui ne relèvent pas de l'Etat, on observe presque toujours des améliorations remarquables dans un aspect ou l'autre de l'enseignement. »

La décentralisation et la démocratisation des pouvoirs de décision sont également perçues par certains comme promotrices d'innovations conduisant à une meilleure efficacité de la gestion des ressources dont dépend, en partie, la réalisation optimale des objectifs éducatifs. En effet, il est permis de penser que, lorsque les enseignants sont associés à la prise de décisions, leur motivation est plus grande et ils s'investissent davantage dans l'action éducatrice au bénéfice des apprenants.

L'efficacité de gestion des ressources induite par des mesures de décentralisation peut encourager la participation de la communauté au projet éducatif et contribuer à l'accroissement des ressources locales permettant une plus grande autonomie dans le financement des activités éducatives. L'hypothèse étant que, lorsque le pouvoir de décision de l'utilisation des ressources est laissé aux élus locaux ou à leurs administrations, ces derniers chercheront les meilleurs moyens pour l'efficacité. Ce qui entraînerait les populations à contribuer davantage au financement et à être plus exigeantes sur les résultats attendus des enseignants et des écoles.

#### ■ Les arguments contre

En dépit de ces avantages, des arguments ne manquent pas à ceux qui s'opposent à la décentralisation de la gestion des services publics, en général, et des services relatifs à l'éducation, en particulier. D'abord, la réduction des disparités régionales, qui est l'un des objectifs explicites de tout système éducatif, est plus difficile à réaliser dans les systèmes décentralisés que dans les systèmes centralisés. Il est évident que lorsque les taxes locales sont permises ou encouragées dans les systèmes décentralisés en vue de financer l'éducation, les régions les plus riches peuvent s'offrir une éducation plus chère et de meilleure qualité que ce que d'autres régions sont en mesure d'offrir à leurs enfants. Des inégalités en matière d'éducation entre

certaines régions de pays comme le Chili, le Venezuela, le Nigeria, l'Inde et l'Argentine, etc., qui ont mis en place des systèmes éducatifs décentralisés, offrent des exemples bien révélateurs.

Des opposants au processus de décentralisation justifient leur opposition par des raisons souvent purement politiques (par exemple, le renforcement de l'unité nationale). Pour ces opposants, la décentralisation des systèmes éducatifs amoindrit le pouvoir central et nuit à la cohésion nationale. Ainsi, l'existence d'une multitude de langues et de groupes ethniques dans les pays africains inspire certains dirigeants politiques à empêcher les initiatives de décentralisation des services publics de l'éducation.

De nombreux autres observateurs partagent le point de vue de Bray (1987) qui considère que des pays en développement criblés de dettes et souffrant d'un manque de ressources utilisent la décentralisation comme une échappatoire, mais celle-ci a des effets négatifs sur l'éducation. Il est vrai que dans la pratique des systèmes décentralisés, les communautés pauvres ne peuvent pas supporter le poids financier de la gestion de leurs écoles. Ces dernières souffriront du sous-équipement et d'un manque de ressources humaines qui affaibliront leurs performances.

## **La décentralisation, la diversification des sources de financement et la gestion des ressources en Afrique**

### ■ La diversification des sources de financement

Les méthodes et les formes de transfert de responsabilités de décision pour la gestion et le financement de l'éducation, comme il a déjà été indiqué plus haut, varient d'un pays à l'autre. Il est néanmoins nécessaire de comprendre comment se manifestent concrètement les mesures de décentralisation des pouvoirs en matière de financement

de l'éducation dans le contexte africain. Est-ce par un transfert de responsabilités de décision relatives aux dépenses courantes ou aux dépenses d'investissement (ou à un autre type de dépenses) ? Cette délégation de responsabilités est-elle accompagnée ou non de l'obligation de financer les dépenses concernées (avec un désengagement de l'Etat central) ? Ou s'agit-il simplement de transfert des responsabilités en vue de mobiliser des ressources pour financer les dépenses dont la décision reste au niveau central ? De quels niveaux de responsabilités parle-t-on et quels sont les moyens mis à la disposition des structures décentralisées pour faire face à de telles responsabilités ?

A ces questions, les exemples ci-dessous sélectionnés donnent quelques éléments de réponses.

*a) Le contexte africain*

La plupart des pays de l'Afrique subsaharienne, ayant décentralisé certaines fonctions de la gestion des systèmes éducatifs ou non éducatifs, éprouvent tous des difficultés de financement. Ils ont investi énormément dans l'éducation depuis leur accession à l'indépendance, dans l'espoir que l'école les aidera à sortir de la pauvreté et de la marginalité de leurs populations dans un monde d'économie globalisée. Les effectifs scolaires et les dépenses publiques pour l'éducation ont connu une expansion extraordinaire au cours des années 1960 et 1970 (les effectifs dans le primaire sont passés de 21,2 millions à 54,7 millions entre 1970 et 1988 et ceux du secondaire de 2,2 millions à 11,7 millions pendant la même période) et la part du budget de l'éducation dans les budgets nationaux non discrétionnaires s'élève en moyenne à 15 % (English, 1994).

Cependant, l'école actuelle en Afrique subsaharienne ne réussit pas à résoudre les problèmes de développement des populations car les systèmes éducatifs africains souffrent de nombreuses difficultés. Les taux de couverture restent encore loin des objectifs que s'étaient fixés les gouvernements lors des indépendances au début des années 1960 (le taux brut de scolarisation pour l'ensemble de l'Afrique subsaharienne est passé de 43,3 % à 76,7 % puis à 73,9 % entre 1970, 1988 et 1992). De fortes inégalités existent entre filles et garçons (les taux de scolarisation étaient respectivement de 83,9 % et de 79,6 % pour les garçons en 1985 et 1992 alors qu'ils étaient de 68,1 % et de 66,7 % pour les filles pendant la même période). Des inégalités persistent également entre les zones rurales et les zones urbaines dans la majorité des pays africains. Les taux de redoublements et d'abandons à tous les niveaux d'enseignement sont très élevés et le taux de chômage des diplômés a atteint des proportions socialement insupportables dans de nombreux pays.

Ces difficultés auxquelles l'éducation fait face en Afrique sont devenues plus aiguës au moment où, en raison de la crise économique, les ressources nationales nécessaires pour améliorer les systèmes éducatifs se font de plus en plus rares. D'une part, pendant la période 1976 - 1990, en Afrique subsaharienne, le taux de croissance du revenu par habitant a été, en moyenne, négatif. Entre 1980 et 1992, parmi les 35 pays pour lesquels les données sont disponibles, 23 ont connu un taux de croissance négatif du PIB par habitant alors que seulement 6 pays ont connu des taux de croissance supérieurs à 3 % (Botswana, Cap-Vert, île Maurice, Sao Tomé-et-Principe, Seychelles et Swaziland) et 7 autres ont eu des taux variant entre 0,1 % et 1,8 %. D'autre part, 22 de ces pays ont eu un taux de croissance démographique annuel moyen supérieur à 3 % au cours de cette période (UNESCO : *Rapport mondial sur l'éducation*, 1995).

Certains auteurs et observateurs des systèmes éducatifs commencent à affirmer que l'inefficacité de l'école africaine à résoudre les problèmes de développement est due en partie à l'inadaptation des programmes aux réalités des pays, et surtout à la non-participation effective des communautés et acteurs principaux au processus d'élaboration et d'exécution des programmes. D'autres trouvent surtout la cause dans l'effet néfaste du manque de capacité de gestion financière des systèmes éducatifs.

Face à ces problèmes et compte tenu de l'environnement macro-économique contraignant qui prévaut dans la plupart des pays, les mesures de décentralisation sont apparues comme une voie pour diversifier le financement et améliorer le fonctionnement des établissements scolaires. Les exemples suivants montrent comment le double mouvement vers la décentralisation de la gestion de l'éducation et de son financement s'est manifesté.

*b) Le rôle prépondérant de l'Etat dans le financement*

Malgré les tentatives de décentralisation des services éducatifs, les gouvernements nationaux demeurent les sources principales de financement des systèmes éducatifs en Afrique subsaharienne. A l'exception du Nigeria et de l'Afrique du Sud, qui sont dotés de gouvernements subnationaux ayant une certaine autonomie financière, dans presque tous les autres pays, les administrations au niveau régional ou local disposent de très peu de moyens propres pour augmenter les ressources pour l'éducation de manière significative. Même dans le cas du Nigeria, une grande partie des ressources des gouvernements des Etats fédérés provient des subventions de l'Etat fédéral. Cette situation fait des associations de parents d'élèves, des organisations non gouvernementales (nationales et internationales) et du secteur privé, les seuls acteurs pouvant

contribuer à la diversification des sources nationales de financement dans le cadre de la décentralisation de l'éducation.

Au Nigeria, la réforme éducative de 1976 a institué un mécanisme de partage des responsabilités en matière de financement et de gestion de l'éducation où les constructions, l'équipement, le fonctionnement et l'administration des écoles du premier cycle ont été confiés aux gouvernements locaux. Le financement de ces dépenses devrait être assuré à partir des ressources générées localement. Le Gouvernement fédéral nigérian payait les salaires des enseignants en versant des fonds sous forme de subventions aux Etats fédérés qui, à leur tour, transféraient ces fonds aux gouvernements locaux pour leurs dépenses salariales de l'éducation. Rapidement, de nombreuses régions se sont trouvées confrontées à de sérieux problèmes de financement. Une grande partie des communautés étaient incapables de se procurer l'essentiel des fournitures et plusieurs d'entre elles ont eu recours à des prélèvements supplémentaires d'impôts locaux. En 1982, le système a été changé et présentement ce sont les Etats fédérés qui sont responsables de l'éducation avec la participation des communautés. L'Etat fédéral conserve les compétences dans les domaines de l'emploi des enseignants, du développement du curriculum, du contrôle de la qualité, et des examens.

Dans le cas de l'Ouganda, le gouvernement central assume principalement la responsabilité du financement des salaires des enseignants. Cependant, avec l'introduction du programme de l'enseignement primaire universel en 1996/97, il doit prendre aussi à sa charge les droits d'inscription de quatre enfants par famille ; il contribue aux coûts de construction des écoles ; il est responsable des manuels scolaires, du maintien et du contrôle de la qualité de

l'enseignement. Les parents ont en charge les uniformes et les cantines scolaires au niveau des écoles primaires.

Au Kenya comme en Tanzanie, l'expérience de la décentralisation de la gestion est plus grande au niveau des enseignements du premier et du second degré qu'au niveau de l'enseignement supérieur. Les conseils d'établissement, composés de parents, d'enseignants et de dirigeants politiques locaux, jouent un rôle important dans la prise des décisions concernant le fonctionnement quotidien des établissements primaires et secondaires. Néanmoins, comme dans les cas ci-dessus, le recrutement et le paiement des salaires des personnels enseignants sont du ressort du gouvernement central.

Les cas du Botswana et du Sénégal, où le processus de décentralisation de l'éducation a commencé depuis plus d'une décennie, ressemblent à ceux du Kenya et de la Tanzanie. En ce qui les concerne, les contributions des régions (Sénégal) et des communautés locales (Botswana) au financement de l'éducation restent aussi très marginales et très limitées aux apports pour des constructions scolaires. Il faut signaler ici que la quasi-totalité des fonds gérés par les communautés locales dans le cas du Botswana pour l'enseignement primaire et secondaire (premier cycle) est constituée des crédits que le gouvernement central alloue au ministère en charge des structures (gouvernements) locales.

Au Zimbabwe, l'Etat contribuait, en 1989, à 95 % des dépenses courantes pour l'enseignement primaire et à seulement 3 % des dépenses d'investissement. Les autres 97 % de ces dernières dépenses étaient à la charge des communautés locales et de l'aide internationale qui participait en partie aux dépenses d'investissement. La gestion pédagogique et financière de ce degré d'enseignement était entièrement décentralisée.

Madagascar s'est dotée d'un système de gestion de l'éducation très décentralisé à tous les niveaux. Les collectivités territoriales dans ce pays sont dirigées par des conseils ou délégations élus exerçant les responsabilités qui leur sont données par la loi. Ces collectivités (structures ou gouvernements locaux) disposent des ressources propres (taxes locales) dont elles décident de l'utilisation. Les responsabilités en matière d'éducation sont confiées aux différents gouvernements subnationaux par niveaux d'enseignement. Néanmoins, la grande partie des ressources pour le financement de l'éducation provient de l'Etat central car les niveaux de ressources collectées localement sont très faibles par rapport aux besoins de l'éducation.

Au Mali, à côté des organismes décentralisés de l'administration de l'Etat responsables pour l'éducation (les directions régionales de l'éducation, les inspections d'enseignement fondamental et les établissements scolaires), existent deux autres entités impliquées dans le financement et la gestion des écoles d'enseignement fondamental. La première est formée par les comités locaux de développement (CLD), constitués à chacun des niveaux de division territoriale (régions, cercles et arrondissements). Ces CLD ont le pouvoir de prélever des revenus modestes mais autonomes à partir des impôts sur les populations résidentes de leurs circonscriptions. Une partie de ces revenus est utilisée pour financer les dépenses locales d'éducation (constructions, salaires des enseignants vacataires et d'autres personnels non fonctionnaires de l'Etat, etc.).

La deuxième entité est formée par les associations de parents d'élèves (APE), qui, jusqu'à une récente réforme, étaient responsables de la mobilisation des ressources pour certaines dépenses de l'éducation de base. Les APE ne jouent plus le rôle de financier qui est maintenant dévolu aux CLD, mais prennent toujours part à la prise

de décisions concernant les écoles d'enseignement de base par l'intermédiaire de ses représentants aux CLD.

En moyenne, au Mali, en 1994, les CLD contribuent à raison de 3,5 % seulement au financement de l'enseignement fondamental. Les ménages participent pour 15,9 % du financement alors que l'Etat (52,5 %) et l'aide extérieure (18,5 %) sont les premiers pourvoyeurs de ressources pour l'éducation fondamentale.

Le Tchad présente un cas atypique méritant une attention particulière. Dans ce cas, la prise de responsabilités pour l'offre et le financement des services éducatifs par les populations villageoises n'est pas le résultat d'une réforme conçue et mise en œuvre par l'Etat central (Fass et al., 1995). Au cours des années de crise économique et politique au Tchad (1979-1982), le gouvernement central ne pouvait pas assurer les services éducatifs pour l'ensemble du pays. Face à cette situation, les populations communautaires ont pris le relais. C'est ainsi qu'une étude récente du Club du Sahel sur ce pays (Fass et al., 1995) indique que les communautés assument les salaires de plus de la moitié des enseignants du primaire et ont financé pratiquement toute l'expansion des effectifs scolaires au cours des quinze dernières années. Elles sont responsables pour la quasi-totalité des frais de construction, d'équipement et de fourniture de la plupart des écoles publiques et privées, ce qui fait du Tchad le pays du Sahel ayant le système éducatif le plus décentralisé financièrement.

Les populations des différentes communautés, après avoir construit les bâtiments scolaires et recruté les enseignants (avec ou sans l'aide des inspecteurs de l'Education nationale), dont elles assurent elles-mêmes les salaires, sollicitaient auprès du gouvernement l'officialisation des écoles. Ainsi, sur le total de 2 437 écoles élémentaires recensées en 1991/92, 649 écoles (dont 547

spontanées ou communautaires et 102 purement privées représentant en tout 15 % des effectifs du primaire) avaient un financement et une gestion indépendante de l'Etat. D'autre part, dans les établissements publics, sur le total des 6 850 enseignants, 3 770 étaient des fonctionnaires payés par l'Etat, alors que les autres 3 080 (45% des effectifs) étaient des suppléants dont les salaires étaient supportés par les familles. Parmi les écoles communautaires et les écoles privées, respectivement 23, 410 et 112 supplémentaires ont été créées entre 1960 et 1979, 1980 et 1989, 1990 et 1991 (Péano, 1994). Cela confirme la relation entre la crise politique et économique du début des années 1980 et l'essor des écoles privées et communautaires au Tchad.

Pour la majorité de ces écoles, compte tenu du faible niveau de revenus des populations villageoises et de l'insuffisance de l'appui de l'Etat, il n'était pas possible d'enseigner rigoureusement le curriculum national. Egalement, l'insuffisance des qualifications des enseignants dans les écoles communautaires et le manque de manuels pédagogiques rendaient difficile l'amélioration de la qualité de la formation dans ces écoles qui scolarisaient rarement au-delà des deux premières années de l'école primaire. Des disparités de niveau de formation initiale, de formation pédagogique et de salaire se sont créées entre les enseignants des écoles communautaires et des écoles privées laïques (non formés et dont les salaires sont supportés par les familles) et les enseignants fonctionnaires des écoles publiques et des écoles catholiques (bien formés et avec des salaires payés par l'Etat)<sup>1</sup>. La décentralisation, dans ce cas particulier, a contribué à la

---

1 Voir Serge Péano. 1994. *L'enseignement privé et spontané dans le système éducatif tchadien*. Paris : UNESCO/IPE. Les salaires annuels moyens des enseignants du premier degré dans les écoles catholiques, qui sont égaux à ceux de leurs collègues fonctionnaires des écoles publiques, sont équivalents à 700 000 francs CFA, alors que les salaires correspondants pour les enseignants du primaire des écoles spontanées ou écoles privées laïques sont respectivement de 36 000 et 296 000 francs CFA.

hausse de la scolarisation et à une réduction du coût unitaire, mais son impact sur la qualité de l'éducation n'a pas toujours été positif.

Notons également que, dans de nombreux pays africains, le développement de l'enseignement privé a pris un essor remarquable au cours des deux dernières décennies. Aussi il n'est pas rare d'observer, en 1992, des effectifs de l'enseignement privé dépasser des proportions de 20 % des effectifs totaux du primaire dans des pays tels que le Cameroun (26 %), Madagascar (22 %), Maurice (24 %), le Gabon (31 %), le Togo (25 %) et le Swaziland (81 %). Dans le second cycle, ces proportions sont encore plus importantes : 39 % au Cameroun, 27 % en Côte d'Ivoire, 31 % au Rwanda, 46 % au Swaziland et 80 % à Maurice. L'enseignement privé étant financé partiellement ou entièrement par des sources autres que l'Etat, l'ampleur de cette forme de décentralisation tend à s'accroître dans le temps.

#### ■ La gestion des ressources

A l'exception du cas tchadien décrit ci-dessus, la décentralisation de la gestion de l'éducation dans les pays africains se fait, en général, sous forme de délégations de pouvoirs vers les administrations délocalisées des Etats et rarement par une dévolution des pouvoirs aux élus régionaux ou locaux ayant une autonomie financière. Cette tendance est due au fait que les ressources pour l'éducation proviennent essentiellement du gouvernement central. On peut observer, en conséquence, la prédominance de l'Etat dans le financement, la gestion du personnel payé par lui (les enseignants et les personnels fonctionnaires relèvent du domaine de l'Etat et sont protégés par l'administration). De même les manuels scolaires et les matériels pédagogiques ainsi que les équipements, généralement financés par les fonds nationaux, sont gérés par des inspecteurs qui sont des agents de l'Etat et qui sont souvent chargés de leur achat et de leur distribution aux établissements sous leur responsabilité.

Dans la majorité des pays (exception faite par exemple des cas du Botswana et de l'Ouganda), les seuls pouvoirs de décision en matière de gestion qui sont dévolus aux collectivités locales concernent l'utilisation des ressources générées localement. En effet, les ressources provenant des associations de parents d'élèves, des taxes et impôts locaux ou d'autres sources privées locales sont directement utilisées pour financer les dépenses de construction, de maintenance ou de rémunération des personnels recrutés par les collectivités.

Ainsi, au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire, au Mali, en Namibie, comme dans de nombreux autres pays africains, les directeurs départementaux de l'éducation et les inspecteurs d'enseignement primaire gèrent les personnels des Ministères de l'Education au niveau régional et sont responsables en matière d'équipement et de fournitures scolaires. Les bâtiments scolaires sont généralement cofinancés ou souvent entièrement financés par les APE qui les gèrent. Par ailleurs, dans plusieurs pays, les parents paient des droits d'inscription aux examens nationaux qui sont versés au Trésor public, en plus des frais de scolarité qui sont gérés au niveau de l'établissement scolaire par le directeur en collaboration avec les responsables des associations de parents d'élèves.

Notons que lorsque les parents d'élèves contribuent à la construction des écoles et participent à la gestion des bâtiments et autres propriétés de l'école, alors que les normes des salles de classe et des matériels de construction sont déterminées par le niveau central de l'administration, les parents d'élèves sont confrontés à des difficultés en matière de gestion et de maintenance pour satisfaire ces normes fixées sans leur consentement.

En ce qui concerne le rôle des directeurs d'établissement dans la gestion des écoles qui varie d'un pays à l'autre, de nombreux observateurs suggèrent qu'il soit accru. Les pouvoirs de décision des

directeurs d'établissement dans la gestion financière devraient s'étendre et ne pas se limiter aux seules ressources collectées par les associations des parents d'élèves, comme cela est le cas dans la majorité des pays considérés.

A la lumière de ce qui précède, on peut se demander si une véritable politique de décentralisation du financement et de la gestion de l'éducation, capable d'apporter une amélioration significative des systèmes éducatifs, peut être mise en place dans le contexte des pays de l'Afrique subsaharienne. Il nous paraît possible que des mesures de décentralisation soient effectivement des atouts pour les systèmes éducatifs des pays africains, surtout dans l'environnement actuel de rareté de ressources des gouvernements centraux, mais à certaines conditions. Ces conditions nécessaires et essentielles pour la réussite de la politique de décentralisation de l'éducation et de son financement dans le contexte africain sont énumérées en conclusion de cette note.

## **Conclusions**

- Mise en place de mesures claires et opérationnelles

Le recours à des mesures de décentralisation et aux réformes des gouvernements locaux au cours des dernières années s'est fondé, en partie, sur l'hypothèse que celles-ci présentent un grand potentiel pour accroître l'efficacité de l'allocation et de l'utilisation des ressources car elles permettent les prises de décisions qui sont étroitement associées aux besoins des populations locales. Il est sous-entendu que de telles décisions diffèrent de celles prises au sein des administrations, où il semble, très souvent, que la responsabilité des dépenses vis-à-vis du public est limitée. L'on pourrait ainsi affirmer que, dans un contexte de système décentralisé, lorsqu'une importante partie des dépenses est financée par des revenus prélevés

localement, une grande prudence sera observée pour faire des économies et accroître l'efficacité, afin de réduire la charge financière des contribuables qui sont les électeurs.

Les pays africains présentent, cependant, rarement de tels cas. Dans la plupart de ces pays, comme nous l'avons observé plus haut, lorsque les gouvernements locaux existent, ils dépendent largement de l'Etat central. Dans de telles situations, une transformation symbolique de la structure administrative et un simple transfert des fonds en bloc aux structures décentralisées ne suffiront pas pour améliorer l'efficacité du fonctionnement des gouvernements locaux. Il est important que la réforme mette également l'accent sur les aspects opérationnels et sur les procédures sur lesquels repose tout le système. En effet, les meilleurs rendements des gouvernements locaux en matière d'offre des services d'éducation dépendent de la manière dont la réforme clarifie et simplifie les structures et les procédures de ces gouvernements, tout en tenant compte des aspects de la formation de leurs personnels. Ces rendements dépendront également de la mise en place de mécanismes simples mais rigoureux de contrôle pouvant garantir l'atteinte des objectifs visés.

Il convient de noter que, à moins de garantir l'efficacité opérationnelle des gouvernements locaux, il serait douteux d'envisager que l'Etat central dévoluera plus de responsabilités à ces derniers qui n'auront d'ailleurs pas la capacité d'exécuter ces pouvoirs. Sans cette efficacité opérationnelle, la plupart des pouvoirs dévolus vont demeurer dans les mains des cadres de l'Etat central, placés au niveau des régions et des municipalités et qui obéissent principalement à leur hiérarchie supérieure.

Signalons également que, malgré l'existence de nombreuses études menées sur la structure au sens large et les fonctions de la décentralisation en Afrique, très peu de recherches ont porté sur les

structures internes et les procédures qui contribuent à renforcer le fonctionnement opérationnel des gouvernements locaux. Des travaux de recherche devraient s'orienter vers cet aspect afin de permettre aux Etats de mettre en place un outil d'évaluation pour mesurer l'efficacité des procédures de fonctionnement des systèmes décentralisés.

#### ■ Décentralisation et rentabilisation des ressources humaines

Dans les systèmes décentralisés, il existe toujours des pressions sur les administrations locales pour qu'elles emploient les personnes originaires de la région ou de la localité considérée. La justification de cette tendance est que de telles personnes se sentiraient plus concernées par les besoins éducatifs du milieu (leur milieu d'origine) et seront plus motivées. Le risque potentiel majeur de cette inclination provient de la possibilité d'empêcher les régions ou localités concernées de recruter des compétences humaines performantes d'autres régions. Cela se traduirait par l'aggravation des inégalités entre régions dotées suffisamment de ressources humaines compétentes et celles qui sont moins dotées. Les différences de salaires entre les régions peuvent aussi créer des mouvements migratoires des meilleurs enseignants vers les régions où les salaires sont plus élevés et les conditions de vie meilleures. Des dispositions appropriées devraient être prises pour tenir compte de ces dangers afin d'obtenir dans un cadre décentralisé une meilleure allocation des ressources humaines.

#### ■ Conditions économiques et décentralisation

Les possibilités pour les élus locaux de prélever des revenus à partir des impôts locaux sont généralement limitées, compte tenu de la base très réduite des économies africaines. Dans la majorité des pays en Afrique subsaharienne, comme il a été déjà signalé plus haut,

très peu de régions peuvent générer de façon autonome des ressources suffisantes. Le rôle prépondérant du gouvernement central dans cette situation nous amène à croire qu'une vraie autonomie décisionnelle des régions ou localités en matière de financement de l'éducation ne pourra être possible qu'après une amélioration des performances de ces économies. De même, le changement des règles fiscales favorisant l'augmentation des recettes des collectivités locales semble être indispensable pour passer du simple processus de déconcentration des services administratifs à celui d'une réelle dévolution des pouvoirs de décision dans le domaine de l'éducation. En l'absence d'un tel changement dans la fiscalité, seuls le secteur privé et les associations des parents d'élèves demeureront les dernières entités autonomes vers lesquelles des transferts des responsabilités seront possibles dans la quasi-totalité des pays considérés. En d'autres termes, une véritable autonomie décisionnelle pour la gestion et le financement au niveau local requiert un minimum de ressources générées localement qui devraient être complétées par l'apport de l'Etat. L'élargissement de la base de revenus des administrations décentralisées devrait être l'un des objectifs prioritaires de la décentralisation.

#### ■ Décentralisation et rôle des établissements scolaires

L'autonomie des établissements scolaires est un facteur essentiel du développement des initiatives locales. L'importance de l'autonomie de gestion des chefs d'établissement dans le perfectionnement de leurs écoles est de plus en plus reconnue par la communauté des chercheurs et des observateurs des systèmes éducatifs africains. Cette reconnaissance est illustrée par les conclusions du récent colloque sur le fonctionnement des écoles organisé à Bamako par le Ministère malien de l'Education de base et par l'IIEPE. Ces conclusions ont réaffirmé l'importance du rôle du directeur d'école. Cependant il faut noter que l'impact d'une telle autonomie sur l'efficacité dans la

gestion des ressources des pays africains dépendra de la volonté de la part des responsables d'établissement à s'adapter aux réalités locales et à adopter une attitude ouverte vis-à-vis du changement.

■ Décentralisation et renforcement des capacités régionales et locales

A l'exception de quelques rares cas (Nigeria, Madagascar, Afrique du Sud, Soudan et Ethiopie), les expériences de gestion autonome des services publics, l'éducation incluse, par les gouvernements (structures) décentralisés restent limitées dans les pays d'Afrique subsaharienne. Aussi, pour mieux réussir dans ce contexte, le processus de décentralisation des pouvoirs de décision et du financement de l'éducation nécessitera vraisemblablement une période transitoire pendant laquelle les structures décentralisées pourraient acquérir l'expérience technique et un pouvoir de décision à travers le partage de la responsabilité, avec l'administration centrale, de gestion quotidienne des activités éducatives. Cette période transitoire devrait être mise à profit pour effectuer un transfert de connaissances vers les gouvernements locaux ou unités décentralisées et permettre la dévolution progressive des pouvoirs.

Une fois ces conditions réunies, les mesures de décentralisation des pouvoirs de décision de financement et de gestion de l'éducation qui sont encouragées et soutenues par les autorités centrales devraient permettre aux systèmes éducatifs africains de continuer leur expansion tout en améliorant leurs performances.

---

### **III. REEXAMINER LE RÔLE DE L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ AU NIVEAU PRIMAIRE ET SECONDAIRE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE\***

Dans les années 1980 et au début des années 1990, la caractéristique du contexte socio-économique mondial a été l'accent mis sur l'accroissement du rôle du marché au détriment de celui de l'Etat dans différents secteurs des activités publiques, y compris l'éducation. Les approches centrées sur le marché, associées aux programmes d'ajustement et à l'austérité qu'ils induisent en matière de dépenses publiques, ont contraint de nombreux gouvernements de pays en développement à envisager et à introduire des mesures de politique éducative telles que le partage des coûts (droits de scolarité et d'usage) et le recouvrement des coûts (prêts d'études), et à tolérer ou à promouvoir le financement de l'enseignement public par les parents et la communauté. L'importance accordée désormais au rôle régulateur de l'Etat pour la formulation et la mise en œuvre des politiques de l'éducation tend à mobiliser toutes les ressources et tous les acteurs potentiels d'un pays donné, y compris les capacités productives de l'enseignement privé, dans l'intérêt de l'expansion de l'ensemble du système éducatif.

Dans un grand nombre de pays africains, l'offre de prestations éducatives dans le secteur public, existante ou projetée, ne suffit pas à répondre à une demande toujours croissante. Si l'on reconnaît généralement, depuis la Conférence de Jomtien (1990), que l'éducation de base devrait être une priorité du financement public, on admet aussi de plus en plus que ce dernier ne suffit pas, à lui seul, à garantir selon les besoins l'accès à l'éducation, ni la couverture de

---

\* Par M. Igor Kitaev. Cette étude sera publiée intégralement dans la série de l'IPIE « Mécanismes et stratégies du financement de l'éducation ».

la population d'âge scolaire, ni l'adéquation des conditions d'apprentissage, ni la qualité de l'enseignement.

Les politiques d'universalisation de l'enseignement primaire en Afrique s'exposent à rencontrer de sérieuses difficultés de mise en œuvre si les initiatives des pouvoirs publics ne sont pas complétées par les autres acteurs impliqués dans ce secteur, à savoir les communautés locales, les associations parents-enseignants, les organisations confessionnelles et les écoles privées correspondantes. Dans la majorité des pays africains où les circonstances ne permettent pas d'augmenter les ressources publiques destinées à l'éducation en fonction de la croissance démographique continue, l'enseignement privé (quelle que soit la forme qu'il revête : non public, non étatique ou semi-public) est un phénomène qu'il faut prendre en compte en tant que réaction naturelle visant à combler les lacunes laissées par l'enseignement public en termes d'accès, de couverture, d'efficacité interne, de programmes d'études, de conditions d'enseignement/apprentissage et de qualité de l'enseignement.

La différence essentielle, qui existait de longue date entre enseignement public et enseignement privé concernait les dispositions relatives à leur financement : l'enseignement public devrait être gratuit, alors que l'enseignement privé exige des droits de scolarité et d'usage. Cette différence est devenue moins évidente avec de nombreux exemples d'augmentation spectaculaire du financement de l'enseignement public par la communauté et par les familles, de leurs contributions en nature (entretien, réparations, alimentation scolaire, achat d'équipements scolaires, etc.), et du recrutement des enseignants par la communauté. Aujourd'hui, la véritable différence entre enseignement public et enseignement privé réside avant tout dans le montant réel des droits de scolarité et des autres contributions communautaires et familiales.

Les relations entre les secteurs de l'enseignement public et de l'enseignement privé dans un même pays peuvent aller de la concurrence à la complémentarité, mais l'un et l'autre sont liés dans l'offre de scolarité. La dynamique de l'évolution et du développement de l'enseignement privé dans un pays donné peut fournir des indications qui seront utiles pour déceler les faiblesses du système de l'enseignement public.

Cependant, pour effectuer des comparaisons exactes entre les deux secteurs, il importe de garder présent à l'esprit le fait que *l'enseignement privé est beaucoup plus hétérogène que l'enseignement public et couvre toute la gamme des écoles – de la meilleure à la plus médiocre*. Il est parfois difficile de déceler les différences entre la nature publique et la nature privée des écoles, par exemple dans le cas des écoles communautaires ou municipales.

En dépit du développement rapide de l'enseignement public et de son soutien par l'Etat, différents types d'enseignement privé – aussi bien dans les pays en développement que dans les pays développés – ont continué d'exister, voire de se développer, ce qui s'explique le plus souvent par l'état de la demande, l'offre assurée par l'enseignement public ne pouvant, à elle seule, répondre à une demande excessive et/ou différenciée (James, 1991).

*Du point de vue des politiques menées par les pouvoirs publics*, le développement de l'enseignement privé aux niveaux primaire et secondaire est considéré dans les récentes publications de recherche comme un moyen de réduire la pression exercée sur le financement étatique tout en assurant l'accès à la scolarité et en garantissant un meilleur contrôle des parents ou de la communauté sur une gestion efficiente des dépenses que ces derniers consacrent à l'éducation. Il est intéressant de noter que les écoles privées (notamment les écoles confessionnelles et communautaires) dépendent très souvent du

soutien direct ou « occulte » (exemption d'impôts) du gouvernement central et d'autres autorités publiques, comme l'administration et les communautés locales. Les gouvernements centraux peuvent fournir des subventions (justificatifs de financement) aux écoles auto-assistées/communautaires primaires ou secondaires, en fonction du nombre d'élèves.

En même temps, une plus grande autonomie des écoles privées n'exclut pas un certain degré de réglementation et de compatibilité avec des normes, des dispositions réglementaires et des critères nationaux reconnus, normalement prescrits par la législation nationale.

*Du point de vue des parents et des élèves*, l'existence de l'enseignement privé offre un choix de scolarité qui est toutefois limité par leur budget familial. L'existence de l'enseignement privé et son évolution continue sont directement liées à la demande exprimée par la population qui exerce ainsi son droit de choisir, parfois « au prix d'efforts héroïques pour échapper à la main pesante de l'Etat » (Sahn, 1994).

Cependant, c'est également là que réside l'origine des critiques adressées à l'enseignement privé au niveau de la réglementation qui le caractérise, de l'accès limité en fonction des revenus de ses clients, et de son manque relatif d'équité et d'égalité. L'enseignement privé concurrence l'enseignement public en utilisant à son avantage les défauts d'efficacité et les limites de ce dernier. Il compense les inadéquations de l'enseignement public en termes de couverture (c'est-à-dire qu'il propose un enseignement dans des zones qui ne disposent pas d'école publique), il offre des programmes d'études spécifiques et plus différenciés qui sont mieux adaptés aux besoins des élèves, des horaires d'enseignement plus commodes, davantage de souplesse dans les études, de meilleures perspectives de carrière, etc.

## **L'émergence de l'enseignement privé**

Pour des raisons historiques et religieuses propres à cette civilisation, l'enseignement privé de type formel a existé bien avant les premières écoles publiques. Dans l'Afrique subsaharienne, les premières écoles formelles sont venues du nord au XVI<sup>e</sup> siècle avec les caravanes arabes et – en partant de la côte atlantique – avec les Portugais. Cependant, il est établi que les écoles formelles n'ont connu un développement quantitatif en Afrique qu'au XVIII<sup>e</sup> siècle, sous l'influence des missionnaires européens, et sont apparues essentiellement dans les villes et les ports (Le Than Khoi, 1971).

En termes de financement, les gouvernements métropolitains ont fourni d'importantes subventions aux écoles de missionnaires avant l'indépendance (Kitchen, 1962). Après avoir accédé à l'indépendance, les Etats nationaux ont dû effectuer un choix crucial de politique générale à propos des écoles de missionnaires qui existaient alors et du développement ultérieur de leurs systèmes éducatifs. En particulier, les écoles privées ont été nationalisées par la voie législative en Guinée, en République Centrafricaine et au Congo-Brazzaville (République populaire du Congo) dans les années 1960, et plus tard en Ethiopie et au Nigeria (Le Than Khoi, 1971 ; Jimenez, 1987).

Les Etats africains ont naturellement souhaité exercer un contrôle maximal sur le développement de l'éducation, utilisé pour affirmer l'unité et l'identité nationales. L'accès à un enseignement primaire et à une éducation de base gratuits et universels a été une priorité majeure des programmes politiques des gouvernements de nombreux pays nouvellement indépendants. Pour cette raison, l'enseignement privé faisait à cette époque figure d'exception, à cause du prélèvement de droits de scolarité.

Même quand les écoles privées (écoles de missionnaires) étaient agréées, elles étaient tenues de respecter une réglementation

gouvernementale stricte et étaient considérées comme un phénomène temporaire. Pour le gouvernement, le moyen le plus efficace d'exercer un contrôle sur les écoles privées consistait à recruter les enseignants et à les rémunérer. Hormis les questions de gestion, les écoles privées agréées par l'Etat respectaient certains critères communs, suivaient les mêmes programmes et préparaient les élèves aux mêmes examens. L'exemple du Ghana en 1950-1959 montre comment le nombre d'écoles primaires privées non réglementées est tombé de 1 312 à 285, alors que le nombre d'écoles privées agréées augmentait de 1 081 à 3 428 (Kitchen, 1962).

La période qui a suivi l'indépendance a aussi été celle du développement rapide des *écoles communautaires*, pour l'essentiel dans les zones périphériques et rurales (parfois appelées à cette époque *sub-grade schools*, ou encore « écoles de brousse »), par exemple en Côte d'Ivoire, en Tanzanie et dans beaucoup d'autres pays africains. Ce développement a été provoqué par l'existence d'une forte demande d'enseignement. A la différence des écoles de missionnaires agréées, les écoles communautaires ne respectaient pas nécessairement les normes éducatives nationales, ne possédaient pas d'enseignants qualifiés et devaient exercer des pressions pour être reconnues et aidées par le gouvernement. Les communautés et les associations parents-enseignants qui avaient établi ces écoles attendaient que les gouvernements interviennent à un stade ultérieur et en assument la gestion, mais dans la plupart des cas, l'appui de l'Etat, lorsqu'il existait, se limitait aux enseignants et aux subventions.

Au contraire, certains gouvernements, par exemple au Kenya et au Botswana, ont encouragé avec succès les communautés à jouer un rôle plus important dans le développement de l'éducation : ce fut le cas dans les écoles *harambee* au Kenya et dans les écoles communautaires secondaires du premier cycle au Botswana.

Il est intéressant d'observer l'évolution de la politique gouvernementale envers les écoles communautaires *harambee* au Kenya. Dans ce pays, on a assisté au cours des années 1960 à une réapparition spectaculaire des écoles indépendantes au niveau secondaire, lorsque les parents ont montré leur détermination à proposer d'autres installations scolaires que celles que le gouvernement était en mesure de soutenir. Bien que l'établissement d'une école sans agrément gouvernemental fût techniquement illégal, il était pratiquement impossible au gouvernement d'exercer son contrôle. Ces écoles auto-assistées, dont la dénomination reprenait un slogan politique (l'expression *harambee* signifie en swahili « Tirons tous ensemble »), devinrent un complément vital du système scolaire secondaire du Kenya. En 1964, 80 écoles *harambee* recevaient des élèves qui avaient achevé leurs études primaires, et 30 autres écoles furent ouvertes en 1965, ce qui représentait au total le tiers des écoles secondaires du pays. En 1966, le nombre des écoles *harambee* s'élevait à 266, contre 199 pour les écoles financées par l'Etat (Rharade, 1997).

Il importe de noter, à la lumière de l'expérience des écoles *harambee*, que l'enseignement privé (confessionnel et communautaire) dans les pays africains nouvellement indépendants a continué d'exister au cours des années 1960 et 1970 en dépit de l'orientation de politique générale qui prévalait alors, selon laquelle l'enseignement primaire et secondaire devait être public, gratuit et universel. Même les écoles communautaires (auto-assistées), soutenues par l'Etat par un apport de personnel enseignant et de subventions, ont souvent été considérées - aussi bien par les communautés que par les gouvernements - comme un phénomène transitoire et temporaire avant de devenir entièrement publiques et de s'intégrer dans le système éducatif gouvernemental. A cet égard, des éléments intéressants sont apportés par Assié-Lumumba (1993), qui indique que, si les écoles secondaires *harambee* ont suscité bien

des débats, le même type d'organisation scolaire établie par les communautés existait aussi dans l'enseignement primaire mais est passé inaperçu au niveau central, du fait de l'orientation de la politique officielle de l'époque.

Une troisième grande catégorie d'écoles privées – les écoles privées à but lucratif – a trouvé son origine dans les écoles destinées aux expatriés ou a été copiée sur leur exemple, le plus souvent dans les zones urbaines, à l'intention de catégories particulières de la population africaine ayant les moyens d'acquitter des frais de scolarité importants. Le développement rapide qu'elle a connu au cours des dernières années est analysé plus en détail dans les chapitres suivants.

Donner une définition générale de l'enseignement privé ne se limite pas à déterminer simplement une catégorie, étant donné la diversité de ses aspects et ses spécificités nationales. Généralement parlant, on entend par enseignement privé tout type d'enseignement formel qui ne se situe pas dans le cadre du système éducatif public (enseignement non public, non étatique, semi-public, para-étatique). « La définition du terme «privé» est loin d'être tranchée dans les contextes où un grand nombre d'écoles «privées» sont largement financées et réglementées par l'Etat. En fait, nous avons réellement affaire à un continuum de financement et de contrôle publics et privés. » (James, 1991.)

## **Les différents types d'enseignement privé**

L'enseignement privé est une catégorie hétérogène. Dans un même pays, l'existence de différents types d'enseignement privé sera liée à leur origine et à leur contexte :

- 1) les **écoles communautaires** (ou auto-assistées) constituent dans bien des cas la catégorie d'enseignement privé la plus importante

dans les pays africains anglophones. Certaines d'entre elles se sont développées après avoir été des écoles de missionnaires, mais elles sont nées dans la majorité des cas de la volonté des communautés de compléter par leurs propres efforts une offre d'enseignement public insuffisante (c'est le cas des écoles *harambee* au Kenya, des écoles communautaires secondaires du premier cycle au Botswana, etc.). Elles sont normalement enregistrées par les pouvoirs publics et réglementées par la législation gouvernementale. Elles reçoivent normalement des subventions et d'autres soutiens de l'Etat, comme la rémunération des enseignants par le gouvernement central ;

- 2) les **écoles confessionnelles** constituent dans bien des cas la catégorie d'enseignement privé la plus importante dans les pays africains francophones. Ou bien elles sont apparues avant l'enseignement public, ou bien elles se sont développées pour des raisons historiques et à cause de traditions sociales. La majorité de ces écoles sont catholiques, protestantes et musulmanes. Comme les écoles communautaires, elles sont normalement enregistrées par les pouvoirs publics et réglementées par la législation gouvernementale, et elles peuvent recevoir des subventions et un soutien de l'Etat ;
- 3) les **écoles spontanées et nomades** sont apparues dans des conditions d'enseignement spécifiques pour répondre à la demande de groupes particuliers de populations rurales, urbaines et pauvres ou nomades, qui ne peuvent pas avoir accès à d'autres types d'enseignement (par exemple au Tchad). Dans la plupart des cas, elles ne sont pas enregistrées ni agréées par les pouvoirs publics. Elles sont indépendantes en matière de financement, de gestion et de programmes d'études, et la qualité de l'enseignement qu'elles dispensent est le plus souvent médiocre. Elles perçoivent aussi des droits de scolarité et acceptent des contributions en nature, mais au niveau minimal supportable par la population

locale. Cependant, leur nombre et la couverture qu'elles assurent peuvent être, selon les circonstances, plus importants que ceux des écoles privées enregistrées. Par exemple, une étude effectuée dans les années 1980 sur la Zambie a montré que, dans la région de la Copper Belt, il n'y avait que 4 écoles secondaires privées agréées, contre 19 dont le statut et l'existence étaient inconnus du Ministère de l'Education ; à Lusaka, on comptait 4 écoles privées enregistrées contre 11 qui n'étaient pas enregistrées (Kaluba, 1986) ;

- 4) les **institutions à but lucratif** sont particulièrement développées dans les zones urbaines à l'intention des familles à revenu intermédiaire ou élevé. Elles dispensent un enseignement plus coûteux et de meilleure qualité que les écoles publiques ou les autres types d'écoles privées. Elles se caractérisent par le fait qu'elles perçoivent des droits de scolarité, qui constituent leur source principale de financement et en limitent l'accès. Elles peuvent être enregistrées par les pouvoirs publics, mais leur nombre et leur statut dépendent du contexte ;
  
- 5) les **écoles destinées aux expatriés ou aux groupes ethniques spécifiques** peuvent représenter un autre type d'enseignement privé, qui répond aux besoins de groupes spécifiques de la population en matière d'enseignement (dans différentes langues). Elles peuvent faire partie du groupe des écoles privées à but lucratif et accueillir la population locale, mais leur nombre est généralement réduit.

Des types d'écoles privées différents peuvent varier par leur statut institutionnel, leurs exigences en matière de dotation en personnel, leurs moyens de financement, leurs modalités de coexistence avec les pouvoirs publics, leurs procédures de mise en place et d'organisation des études, leur population cible, etc. Au sein même d'une catégorie particulière dans un pays donné, comme celle des

écoles confessionnelles, il existe une division entre les écoles catholiques, protestantes, musulmanes et autres, dont les conditions de financement, les statuts, les programmes d'études et les langues véhiculaires sont différents.

*Les cours particuliers* dispensés par les enseignants du secteur public en complément de l'enseignement public formel sont une autre catégorie spécifique, dont l'apparition est due à un accès insuffisant à certains niveaux de l'enseignement par le biais des examens (il en va ainsi, par exemple, à Maurice).

Des catégories d'enseignement privé différentes s'adressent naturellement à des clientèles différentes. L'importance du nombre des écoles privées à but lucratif, qui perçoivent des droits de scolarité élevés, peut indiquer de fortes disparités de revenus entre les différentes catégories d'une population.

### **L'enseignement privé en tant que solution de remplacement à l'offre d'enseignement public**

L'enseignement public est apparu et s'est développé beaucoup plus tardivement que l'enseignement privé et il a traditionnellement fait office d'instrument efficace de la politique générale des gouvernements. Pour les pouvoirs publics, le dilemme opposant enseignement public et enseignement privé est celui du choix d'un certain degré de contrôle des programmes d'études, du personnel enseignant, de la qualité de l'enseignement et de ses critères, du niveau scolaire, des diplômes, etc. Dans le passé, les modèles plus centralisés de planification et d'administration de l'éducation ont favorisé l'enseignement public, qui facilitait un contrôle strict de l'offre. Les modèles éducatifs plus décentralisés ont admis la coexistence de l'enseignement public et de l'enseignement privé, parce que l'un et l'autre acquéraient une certaine autonomie, étaient

gérés à des niveaux administratifs moins élevés et devenaient plus sensibles à la demande exprimée par les consommateurs.

Pour les pays africains, aussitôt après leur indépendance et dans le cours du processus de consolidation de leur identité nationale, le développement de l'enseignement public était indispensable pour atteindre l'objectif politique de l'enseignement gratuit et universel. La part de l'enseignement public au niveau primaire a notamment connu une expansion rapide, et il y a eu des cas de « déprivatisation » d'écoles privées (confessionnelles) dans les années 1960 (Carron et Châu, 1996).

Cependant, du fait de l'insuffisance de l'offre d'enseignement public et de l'incidence des politiques d'ajustement structurel et de l'austérité qu'elles imposaient aux finances publiques, les préoccupations d'économie ont progressivement acquis une importance de plus en plus grande dans les agendas de politique générale des gouvernements à travers le monde. La situation des années 1990 en Afrique et dans d'autres régions à forte croissance démographique est telle que le développement de l'enseignement privé est une réponse naturelle au besoin d'assurer à la population d'âge scolaire un accès à l'éducation de base quand le nombre des écoles publiques est insuffisant ou que leur localisation n'est pas appropriée au secteur de recrutement scolaire. Les taux d'inscriptions bruts dans le primaire se situent en dessous des niveaux nécessaires pour que la scolarisation devienne universelle dans un grand nombre des pays africains les moins avancés, et ils sont particulièrement bas en Afrique francophone (Lewin, 1996). Au niveau secondaire, l'enseignement privé peut répondre à la pression de la demande sociale exercée par les anciens élèves de l'enseignement primaire.

L'expansion de l'offre d'enseignement privé en tant que solution de remplacement de l'enseignement public a eu tendance à se produire :

- (1) *pour des raisons de couverture de la population*, quand le nombre des écoles publiques existantes n'est pas assez grand pour garantir une couverture suffisante de la population d'âge scolaire, notamment dans les zones périphériques et rurales (par exemple lorsqu'il n'y a pas d'école dans le voisinage) ;
- (2) *pour des raisons de conditions de scolarité et de qualité de l'enseignement*, quand les parents souhaitent éviter les classes surchargées et d'autres insuffisances des conditions scolaires existant dans les écoles publiques ou veulent assurer à leurs enfants une meilleure qualité de l'enseignement ;
- (3) *pour des raisons de surnombre du personnel enseignant qualifié*, quand les limitations (mesures de « gel ») imposées au recrutement de fonctionnaires et à l'augmentation de leurs salaires dans le cadre des programmes d'ajustement structurel contraignent les enseignants à établir des écoles privées ou à rechercher un emploi dans celles-ci. Cette situation peut être observée dans un grand nombre de pays francophones qui subissent les effets des programmes d'ajustement structurel ;
- (4) *dans le cadre d'une politique gouvernementale délibérée visant à réduire la pression qui s'exerce sur les écoles existantes et à éviter l'introduction de droits de scolarité dans les écoles publiques*. Cette approche a été utilisée, par exemple, en Zambie en 1976, lorsque les revenus de l'Etat ont connu un déclin à la suite de la baisse des prix du cuivre, et au Nigeria après la chute des prix du pétrole en 1984.

Dans la mesure où ces quatre raisons reflètent aussi bien la demande d'enseignement (1 et 2) que son offre (3 et 4), leur combinaison est possible. Par exemple, des enseignants qualifiés en surnombre peuvent préférer établir une école privée dans la zone où la concurrence avec l'école publique est en leur faveur.

Les problèmes de l'enseignement privé surgissent régulièrement au cours de l'éternel débat sur la manière d'étudier et d'améliorer le rôle de l'enseignement public et de son financement par l'Etat.

Par définition, l'offre d'enseignement privé devrait être orientée par la demande. Elle doit être plus proche des clients et de leurs besoins, être gérée avec davantage de souplesse et assurer un niveau scolaire et des résultats compétitifs. Lorsqu'on affirme qu'elle est orientée par la demande, il faut ajouter qu'elle répond à différents types de demande d'enseignement, ce qui explique les différents types d'organisation et de gestion qu'elle présente. Elle peut être considérée comme un marché « parallèle » destiné à fournir des services éducatifs qui, pour des raisons diverses, peuvent compléter ou remplacer l'enseignement public.

Cependant, ces avantages relatifs qui sont attribués à l'enseignement privé ne sont visibles que dans un environnement concurrentiel où les clients (les parents) peuvent percevoir la différence qui existe entre écoles publiques et privées, comme dans les zones urbaines. Dans un environnement où le choix *n'est pas possible* à cause de la pénurie générale d'établissements scolaires (zones rurales, isolées ou à faible densité de population), toute école, qu'elle soit publique ou privée, devient un bien public, « un monopole naturel » (Kremer, 1995). Cela explique la nature semi-publique des écoles communautaires, nomades et spontanées, qui peuvent aussi présenter certaines caractéristiques des institutions privées.

Une autre raison du renouveau de l'intérêt porté à l'enseignement privé est le financement de l'éducation. La pratique commune dans les pays africains, aussi bien francophones qu'anglophones, est que de nombreuses écoles privées sont reconnues et enregistrées par l'Etat (il s'agit le plus souvent d'écoles communautaires et confessionnelles) et ont le droit de bénéficier de subsides gouvernementaux (allocations et subventions) et d'autres avantages (exonérations d'impôts).

### **Le débat sur la rentabilité**

Un éternel débat porte sur la question de savoir si les écoles privées ont un meilleur rendement et sont plus rentables que les écoles publiques. Les nombreuses études réalisées sur différentes régions et pays présentent, en règle générale, des conclusions contradictoires sur ce point et utilisent les unes contre les autres des arguments invoquant la partialité des approches adoptées ou l'inexactitude des comparaisons établies (par exemple, Carnoy, 1997, contre West, 1997, ou Burnett et Patrinos, 1996, contre Samoff, 1996, ou encore Hanushek, 1995, contre Kremer, 1995).

Quand les écoles publiques assurent une qualité et un niveau scolaire supérieurs à ceux des écoles privées, on l'explique par les traitements discriminatoires et par l'insuffisance des subsides gouvernementaux dont sont victimes ces dernières. Quand les écoles privées réalisent de meilleures performances que les écoles publiques, on l'explique par le fait que les premières favorisent davantage la prise de décisions au niveau de l'école et sont moins bureaucratiques (Jimenez et Lockheed, 1995).

Une inexactitude flagrante des comparaisons ainsi établies réside dans la méthodologie qui réunit en un seul groupe « la totalité » ou « un grand nombre » des écoles publiques pour les comparer à « la

totalité » ou à « un grand nombre » des écoles privées, qui peuvent posséder des caractéristiques et des aspects différents. Cette inexactitude se trouve encore aggravée par les comparaisons entre pays ou entre régions et par le défaut de connaissance – ou par une connaissance hypothétique – des coûts de l'enseignement privé.

L'ambiguïté et le caractère peu décisif de ces études peuvent être expliqués par l'aspect sensible du sujet. Toute conclusion catégorique impliquerait d'importantes décisions de politique générale, qui risqueraient de modifier l'équilibre existant entre le financement des écoles publiques et les subsides destinés aux écoles privées, et qui pourraient avoir des incidences sur des questions telles que le degré de contrôle exercé par le gouvernement central et la décentralisation, l'introduction d'allocations scolaires, les droits de scolarité, la fiscalité, l'accréditation et l'équivalence des diplômes, etc.

Si la question ne peut manifestement être envisagée qu'à la lumière de son contexte et des autres caractéristiques du système éducatif, les conclusions des recherches les plus récentes sont très prudentes dans leurs appréciations et observent généralement avec circonspection que les écoles à gestion privée possèdent un léger avantage sur les écoles publiques sur le plan de la valeur ajoutée, et plus encore sur celui de l'efficacité, mais que l'efficacité relative du financement public par rapport au financement privé dans la perspective des résultats du système éducatif n'est pas clairement déterminée a priori (James et al., 1996).

Pour établir des comparaisons sérieuses et équitables, il ne suffit cependant pas de disposer de données relatives aux effectifs scolaires et au nombre d'enseignants dans chacune de ces catégories : il est nécessaire de parvenir à un degré satisfaisant d'exactitude dans l'analyse comparative, autrement dit de comparer des institutions et des conditions de travail ou d'apprentissage comparables. La

recherche moderne fait preuve d'une grande prudence quand elle s'efforce de déterminer quelle est la meilleure catégorie d'enseignement, car il n'est pas facile d'établir des relations directes entre le rendement et les performances. Le meilleur rendement d'une catégorie d'écoles par rapport à l'autre peut s'expliquer par des raisons étrangères à leur nature publique ou privée, par exemple la qualification des enseignants et le milieu social des parents.

### **Le choix de l'école et l'attitude des parents**

Outre le rendement et la rentabilité, une autre question cruciale en relation avec l'enseignement privé est celle de l'équité, dont le degré est indiqué par la possibilité de choisir son école et par l'attitude des parents à cet égard.

La nature des relations entre enseignement privé et enseignement public - concurrence ou complémentarité - dépend largement de questions qui ne peuvent être étudiées seulement en termes quantitatifs (telles que le taux de rendement de l'enseignement) à cause de nombreux intrants et de facteurs décisifs dont le poids est difficile à estimer (pouvoir des traditions familiales, appartenance religieuse, liens ethniques, etc.).

Tout d'abord, les parents n'ont pas toujours le choix de l'école qui sera fréquentée par les enfants, notamment *dans les zones rurales et isolées* des pays en développement. Dans ce contexte, ils fréquenteront sans doute l'école qui sera la plus proche et la plus accessible financièrement. L'absence de cette possibilité de choix signifiera l'absence d'un marché de l'éducation et de toute concurrence entre enseignement public et enseignement privé. Les écoles disponibles peuvent appartenir à n'importe quel type d'école (publiques, privées, communautaires ou spontanées) en fonction des caractéristiques du voisinage. Cette situation, qui est très souvent

observée dans les zones rurales où vivent des populations à faibles revenus, par exemple au Tchad, explique le développement des écoles spontanées (Esquieu et Péano, 1994).

Quand un choix est possible, notamment *dans les zones urbaines*, la probabilité de fréquentation des écoles du secteur public ou privé est en corrélation positive avec divers éléments d'appréciation de la qualité de l'école. Selon la théorie du taux de rendement de l'éducation, les parents choisiront l'école qui assurera les taux de rendement privés les plus élevés par rapport aux dépenses qu'ils supporteront, en d'autres termes qui offrira le meilleur « rapport qualité/prix ». On constate que les parents sont sensibles aux caractéristiques sociales du personnel enseignant et des effectifs scolaires. De plus, il n'est pas surprenant de constater que les droits de scolarité et autres types de dépenses familiales ont une importance statistique, notamment pour les écoles privées à but lucratif.

Il existe de nombreuses études, aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement, qui montrent que le revenu et le niveau d'éducation des parents se révèlent être des déterminants importants dans la propension à dépenser en faveur de l'éducation (Behrman, 1996 ; Kanellopoulos et Psacharopoulos, 1997). Les experts de la Banque mondiale confirment également que les écoles privées « ont tendance à recruter leurs élèves dans les milieux socio-économiques les plus favorisés », mais, selon eux, cette tendance est contrebalancée par le fait qu'« elles favorisent la diversité et livrent une concurrence utile aux institutions publiques » (Burnett et al., 1995). « L'un des arguments invoqués contre la privatisation est que les classes riches et moyennes voteraient pour des écoles peu coûteuses et de qualité médiocre, réduisant ainsi leurs impôts, et enverraient leurs propres enfants dans des écoles privées de haute qualité. On obtiendrait ainsi une segmentation de l'enseignement

selon des clivages de classes et la perpétuation des différentiels de classes. » (James, 1997.)

Une autre question critique est de savoir comment la qualité scolaire, la nature de l'enseignement et autres caractéristiques sont liées aux variables concernant l'enfant et son milieu familial, telles que la démographie (nombre d'enfants par famille), le revenu, la localisation urbaine ou rurale et les spécificités locales.

### **Quelle politique publique envers l'enseignement privé ?**

Comme on l'a observé ci-dessus, l'enseignement privé peut compléter et remplacer le développement de l'enseignement public pour plusieurs raisons : pour des raisons historiques, du fait de l'incapacité du secteur public à couvrir la zone de recrutement créant ainsi une demande non satisfaite ; il peut également s'adresser à une clientèle particulière dont les demandes en matière d'éducation sont plus différenciées et assurer, en tant qu'entreprise lucrative, un revenu aux gestionnaires des écoles privées (James Kwong, 1989, 1991, 1997).

L'enseignement public est habituellement considéré par les gouvernements centraux comme un élément essentiel de la mise en œuvre de leur politique générale, que ce soit pour l'unité du pays, la promotion de la langue officielle et l'adoption d'une attitude positive vis-à-vis de l'histoire, de la culture et des traditions du pays. A la fin des années 1990, les décideurs des pays africains reconnaissent plus volontiers qu'étant donné les contraintes évidentes de l'expansion de l'enseignement public aux niveaux postobligatoires, voire de l'universalisation de l'enseignement primaire et de l'éducation de base, *l'enseignement privé peut être considéré comme complémentaire et non pas nécessairement concurrentiel à l'enseignement public* pour atteindre les mêmes objectifs en termes de couverture et de meilleur accès à l'éducation.

En même temps, *le développement de l'enseignement privé ne devrait pas violer les politiques, les normes, les critères et les réglementations établis dans le secteur de l'éducation pour toutes les institutions formelles*. Le rapport de la Commission Delors déclare : « Les institutions formelles qui sont au cœur du système éducatif, qu'elles soient publiques ou privées, doivent manifestement agir de manière concertée et selon une vision à long terme. Les politiques publiques ont donc pour tâche d'assurer une cohérence dans l'espace et dans le temps : en d'autres termes, d'établir des principes directeurs et de réglementer. » (UNESCO, 1996.) Ishumi (1994) souligne que, « dans l'intérêt de l'uniformité et du contrôle de qualité, le gouvernement peut conserver le droit d'inspection et de supervision des écoles privées, comme il l'a toujours fait pour les écoles publiques ».

*Il y a de la place pour une harmonisation des politiques éducatives entre l'enseignement public et privé : par exemple, le gouvernement qui concentre ses efforts au niveau primaire peut permettre un accroissement du nombre des écoles privées au niveau secondaire.* Cette tendance a été observée dans de nombreux pays africains au cours des années 1990, mais il existe à présent des signes indiquant qu'au niveau primaire le rôle de l'enseignement privé peut également s'accroître dans des pays qui se heurtent à des contraintes financières quand il s'agit d'universaliser l'enseignement primaire et l'éducation de base. On tend dans une certaine mesure à s'écarter du statu quo qui a existé depuis les années 1960 jusqu'à l'époque actuelle, quand l'enseignement privé était souvent considéré comme un phénomène temporaire et que l'on n'attendait qu'une expansion continue de l'enseignement public.

Il existe cependant aussi des signes avertisseurs indiquant que « l'école privée ne devrait pas être considérée comme une panacée,

et il faut prendre en compte les exigences potentielles qu'elle risque d'imposer dans l'avenir aux Etats à systèmes pluripartites : lorsque les écoles privées peuvent rencontrer des problèmes financiers, les appels à l'aide gouvernementale risquent de se faire pressants. » (Penrose, 1993.)

Pourtant, notamment dans les systèmes éducatifs plus centralisés des pays africains, *la réglementation étatique de l'enseignement privé est parfois considérée comme excessive, en ce sens que les subventions et les subsides sont accompagnés de lourdes procédures applicables à l'enregistrement, à l'habilitation, aux conditions d'enseignement, à la qualification du personnel enseignant, à la conformité aux programmes et aux diplômes officiels, etc.* Ces procédures peuvent avoir besoin d'être revues et mises à jour, notamment dans certains cas où l'Etat ne tient pas ses propres engagements de soutien aux écoles privées et réduit ou annule son soutien aux institutions privées à but non lucratif (Arnaud, 1995 ; Kone, 1996).

On peut réviser, rendre plus incitatives et associer davantage au mérite les dispositions de financement de l'enseignement privé par l'Etat en utilisant des formules destinées à stimuler la concurrence entre les différentes écoles privées et à favoriser celles dont les effectifs augmentent et dont le niveau s'améliore. Des formules de ce type ont été introduites, par exemple, à Maurice en 1989 (Ministère de l'Education, 1994).

*L'enseignement privé ne peut pas être traité comme une entité homogène.* Une approche différenciée devrait en outre être appliquée aux différents types d'enseignement privé : il convient en particulier d'établir une distinction entre les écoles communautaires, confessionnelles et à but lucratif. Si une certaine forme de concurrence peut opposer les écoles publiques et les écoles privées

à but lucratif, il vaut mieux éviter (au moyen de la préparation de la carte scolaire et de certaines incitations) qu'il en aille de même entre les écoles publiques et les écoles communautaires et confessionnelles agréées, car cela risque d'engendrer des recouvrements de fonctions inutiles et malsains.

## Bibliographie

- Arnaud, M.-H. 1996. « De la concurrence à la complémentarité ». Dans : *Diagonales*, n°38 (mai), pp. 14-16.
- Assié-Lumumba, N.T. 1993. *Coûts, financement de l'éducation de base et participation des familles et communautés rurales dans les pays du tiers monde*. Paris : IIPE/UNESCO.
- Banque Mondiale. 1988. *Education in Sub-Saharan Africa: policies for adjustment, revitalization, and expansion*. Washington, D.C. : Banque Mondiale.
- Banque Mondiale. 1990. *Making adjustment work for the poor: a framework for policy reform in Africa*. Washington, D.C.: Banque Mondiale.
- Behrman, J. R. 1996. « Measuring the effectiveness of schooling policies in developing countries: revisiting issues of methodology ». Dans : *Economics of Education Review*, Vol.15, n°4, pp. 345-364.
- Benjamin, G. R. 1991. « Choices of education in Japan ». Dans : *International Journal of Educational Research*, Vol.15, n°3/4, pp. 251-264.
- Birdsall, N. ; Orivel, F. 1996. « Demand for primary schooling in rural Mali: should user fees be increased? ». Dans : *Education Economics*, Vol.4, n°3, pp. 279-296.

- Boyd, W.L. ; Cibulka, J.G. 1989. *Private schools and public policy: international perspectives*. Londres/NY/Philadelphie: The Falmer Press.
- Bray, M. 1996. *Decentralization of education: community financing*. Washington, D.C.: Banque Mondiale.
- Burnett, N. 1996. « Priorities and strategies for education - a World Bank review: the process and the key messages ». Dans : *International Journal of Educational Development*, Vol. 16, n°3, pp.215-220.
- Burnett, N. ; Patrinos, H. A. 1996. « Response to critiques of priorities and strategies for education: A World bank review » Dans : *International Journal of Educational Development*, Vol. 16, n°3, pp.273-276.
- Carnoy, M. 1997. « Is privatization through education vouchers really the answer? A comment on West ». Dans : *The World Bank Research Observer*, Vol.12, n°1, pp. 105-116.
- Carron, G. ; Châu, T. N. 1996. *La qualité des écoles primaires dans des contextes différents*. Paris : IIEP/UNESCO.
- Cohn, E.(ed.). 1997. *Market approaches to education: vouchers and school choice*. Pergamon/Elsevier Science Ltd.
- Esquieu, P. ; Peano, S. 1994. *L'enseignement privé et spontané dans le système éducatif tchadien*. Paris : IIEP/UNESCO.
- Esquieu, P. ; Peano, S. 1996. *Fonctionnement et financement de l'enseignement fondamental malien*. Paris : IIEP/UNESCO.
- Evans, D. et al. 1996. « Overview and analysis of the case studies - lessons for education policy formation ». Dans : *Formulating education policy: lessons and experience from Sub-Saharan Africa*, Paris : ADEA.

- Fowler, Fr. 1992. « School choice policy in France: success and limitations ». Dans : Cohn, E.(ed.). 1997. *Market approaches to education: vouchers and school choice*. Pergamon/Elsevier Science Ltd., pp. 465-478.
- Friedman, M. 1955. « The role of government in education ». Dans : Solo, R.A. (Ed.). *Economics and the public interest*. New Brunswick, New Jersey : Rutgers University Press, pp. 123-144.
- Friedman, M. 1962. *Capitalism and freedom*. Chicago : University of Chicago Press.
- Goldhaber, D. 1996. « Public and private high schools: is school choice an answer to the productivity problem? ». Dans : *Economics of Education Review*, Vol. 15, n°2, pp. 93-109.
- Hallak, J. 1990. *Investir dans l'avenir. Définir les priorités de l'éducation dans le monde en développement*. Paris : UNESCO/IPE et L'Harmattan.
- Hanushek, E. A. 1995. *Interpreting recent research on schooling in developing countries*. Dans : *the World Bank Research Observer*, Vol.10, n°2, pp. 227-246.
- Ishumi, A.G.M. 1994. *30 years of learning: educational development in Eastern and Southern Africa from Independence to 1990*. Ottawa : IDRC.
- James, E. 1989. « Public and private education in international perspective ». Dans : Boyd, W.L. ; Cibulka, J.G. 1989. *Private schools and public policy: international perspectives*. London/NY/ Philadelpia : The Falmer Press, pp. 213-236.
- James, E. 1991. *Private finance and management of education in developing countries: major policy and research issues*. Paris : IPE/ UNESCO.

- James, E. et al. 1996. « Finance, management, and costs of public and private schools in Indonesia ». Dans : *Economics of Education Review*, Vol.15, n°4, pp. 387-398.
- James, E. 1997. « Benefits and costs of privatized public services: lessons from the Dutch Educational system ». Dans : Cohn, E.(ed.). 1997. *Market approaches to education: vouchers and school choice*. Pergamon/Elsevier Science Ltd., pp. 479-498.
- Jimenez, E. 1987. *Pricing policy in the social sectors: cost recovery for education and health in developing countries*. Baltimore et London : Banque Mondiale/The John Hopkins University Press.
- Jimenez, E. ; Paqueo, V. 1996. « Do local contributions affect the efficiency of public primary schools? ». Dans : *Economics of Education Review*, Vol.15, n°4, pp. 377-386.
- Kaluba, L.H. 1986. « Education in Zambia: the problem of access to schooling and the paradox of the private school solution ». Dans : *Comparative Education*, Vol.22, n°2, pp. 159-169.
- Kaluba, L.H. 1988. « Education and community self-help in Zambia ». Dans : Bray, M. ; Lillis, K. 1988. *Community financing of education: issues and policy implications in less developed countries*. Oxford : Pergamon Press.
- Kanellopoulos, C. ; Psacharopoulos, G. 1997. « Private education expenditure in a free education country: the case of Greece ». Dans : *International Journal of Educational Development*, Vol.17, n°1, pp. 73-81.
- Kemmerer, F. 1997. « State/local partnerships in financing basic and secondary education ». Dans : Kemmerer F. ; Windham, D. (Eds.). 1997. *Incentives analysis and individual decision making in the planning of education*. Paris : IIP/UNESCO, pp. 55-70; 94-107.

- Kitchen, H. (Ed.). 1962. *The educated African: a country-by-country survey of educational development in Africa*. New York : F.A. Praeger.
- Kremer, M.R. 1995. « Research on schooling: what we know and what we don't. A comment on Hanushek ». Dans : *the World Bank Research Observer*, Vol.10, n°2, pp. 247-254.
- Kwong, J. 1997. « The re-emergence of private schools in socialist China ». Dans : *Comparative Education Review*, Vol. 41, n°3, pp. 244-259.
- Le Thanh Khoi, (Ed.). 1971. *L'enseignement en Afrique tropicale*. Groupe de recherche de L'IEDES. Paris : Presses Universitaires de France.
- Lewin. K.M. 1996. « The cost of secondary schooling ». Dans : *International Journal of Educational Development*, Vol.16, n°4, pp. 367-378.
- Madamombe R. T. et al. 1997. *Budgetary procedures in education, Zimbabwe*. Paris : IPE/UNESCO.
- Marope, P. T. M. 1996. « The impact of educational policy reforms on the distribution of educational outcomes in developing countries: the case of Botswana ». Dans : *International Journal of Educational Development*, Vol. 16, n°2, pp. 157-172.
- Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, Sénégal. 1996. *Projet de loi de finance pour 1997. Plafond de dépenses du budget du Ministère de l'Education nationale*. Dakar : MEFP.
- Ndoye, M. 1997. « Mondialisation, développement endogène et éducation en Afrique ». Dans : *Perspectives*, Vol. XXVII, n°1, mars 1997, pp. 85-90.
- Parsuramen, A. 1997. *Master Plan for education for the year 2000: the Mauritian experience*. Paris : IPE/UNESCO.

- Penrose, P. 1993. *Affording the unaffordable: Planning and financing education systems in Sub-Saharan Africa*. London : ODA Education Division.
- Peano, S. et Rahaririaka, R. 1997. *Le financement de l'enseignement primaire et secondaire malgache*. Paris : IPE/UNESCO.
- Rharade, A. 1997. « Les réformes éducatives au Kenya ». Dans : *Perspectives*, Vol. XXVII, n°1, mars 1997, pp. 173-189.
- Sahn, D.(ed.). 1994. *Adjusting to policy failure in African economies*. Ithaca et London : Cornell University Press.
- Samoff, J. 1996. « Which priorities and strategies for education? ». Dans : *International Journal of Educational Development*, Vol. 16, n°3, pp. 249-271.
- Scanlon, D. (Ed.). 1966. *Church, State and Education in Africa*. New York : Columbia University.
- Sheffield, J.R. 1973. *Education in Kenya: An Historical study*. NY et London : Teachers College Press, Columbia University.
- Smith, A. 1937. *The wealth of nations*. Modern Library Edition, NY : Random House.
- Stewart, Fr. 1996. « Globalization and education ». Dans : *International Journal of Educational Development*, Vol.16, n°4, pp. 327-333.
- Tsang, M.C. ; Taoklam, W. 1992. « Comparing the costs of government and private primary education in Thailand ». Dans : Cohn, E.(ed.). 1997. *Market approaches to education: vouchers and school choice*. Pergamon/Elsevier Science Ltd., pp. 329-350.
- West, Ed.G. 1997. « Education vouchers in principles and practice: a survey ». Dans : *The World Bank Research Observer*, Vol.12, n°1, pp. 83-103.

Winkler, D.R. ; Rounds, T. 1996. « Municipal and private sector response to decentralization and school choice ». Dans : *Economics of Education Review*, Vol.15, n°4, pp. 365-376.

---

## IV. LE COUT DE L'ENSEIGNEMENT FONDAMENTAL AU MALI\*

### Organisation générale et cadre institutionnel

L'enseignement fondamental malien est organisé en deux cycles successifs. Le premier cycle accueille les enfants à partir de l'âge de 7 ans et s'étend sur 6 années sanctionnées par le certificat de fin d'études du premier cycle de l'enseignement fondamental (CFEPCEF). Le second cycle comporte 3 années aboutissant au diplôme d'études fondamentales (DEF). Le premier cycle, avec 605 000 élèves accueillis en 1994/95, concentre l'essentiel de la population scolaire du pays. Le second cycle de l'enseignement fondamental accueille 94 000 élèves, et les niveaux supérieurs du système éducatif environ 20 000 élèves et étudiants.

L'enseignement fondamental est assuré dans 5 catégories d'écoles :

- les **écoles publiques** gérées par le Ministère de l'Education de base rassemblent la grande majorité des élèves (578 000 en premier et second cycles) ;
- les **écoles catholiques** (18 000 élèves) bénéficiant d'une convention passée entre l'Etat et la conférence épiscopale ;
- les **écoles privées laïques** (6 000 élèves) créées par des particuliers et plutôt à but lucratif ;
- les **écoles de base** (25 000 élèves) d'origine plutôt communautaire, notamment en milieu rural ;
- les **medersas** reconnues officiellement par l'Etat (71 000 élèves)

---

\* Par Sékou Traoré, Ministère de l'Education de base et Serge Péano, IIPE. L'étude complète est publiée dans le rapport de recherche n° 106 de l'IIPE.

où l'enseignement est effectué en langue arabe et comprend une composante religieuse.

**Le Ministère de l'Éducation de base** est responsable de l'enseignement fondamental. Il gère le réseau des écoles publiques et assure la tutelle administrative des différentes catégories d'écoles privées et communautaires. Pour mener son action, le Ministère dispose d'une administration centrale à Bamako et, dans chacune des régions, d'une direction régionale de l'éducation.

Chaque région comprend deux ou plusieurs inspections de l'enseignement fondamental (IEF) : il existe actuellement 35 inspections qui ont, en moyenne, la responsabilité du suivi de 67 écoles publiques, privées ou medersas, soit environ 380 enseignants et 1 800 élèves.

**Le territoire national** est divisé en 8 régions, 46 cercles et environ 280 arrondissements. Ces circonscriptions géographiques correspondent à l'organisation déconcentrée des services de l'Etat et ne sont pas, actuellement, constituées en collectivités décentralisées. Chaque circonscription est administrée par un fonctionnaire de l'Etat, sous l'autorité hiérarchique du ministère de l'administration territoriale. Ces fonctionnaires préparent et administrent les budgets régionaux de l'Etat et reçoivent une délégation des ministères centraux pour l'administration des dépenses effectuées sur le budget national.

Les seules collectivités décentralisées constituées sont les municipalités (au nombre de 19, dont plusieurs pour l'agglomération de Bamako). Ces municipalités disposent d'un conseil élu, de ressources et d'un budget propres.

**Des comités locaux de développement (CLD)** sont constitués à chacun des trois niveaux de division territoriale : région, cercle,

arrondissement. Présidés par le fonctionnaire de l'Etat dirigeant la circonscription territoriale, ils sont chargés d'élaborer et d'exécuter les projets de développement local.

Ils disposent des revenus d'une taxe d'Etat : la taxe de développement régional et local (TDRL). La TDRL se substitue à quatre taxes et cotisations précédentes, dont la cotisation APE. Dans la pratique, le circuit fiscalisé prévu par les textes n'est pas appliqué et les fonds collectés sont regroupés dans chaque cercle sur un compte bancaire, le commandant du cercle assurant la responsabilité de la gestion des fonds. Le produit de la TDRL est réparti selon les trois niveaux territoriaux. La loi ne fixe pas de clés de répartition, mais la recommandation d'un séminaire gouvernemental d'attribuer 65 % au niveau de l'arrondissement, 20 % au niveau du cercle et 15 % au niveau de la région semble être appliquée dans toutes les régions.

**Les associations des parents d'élèves** sont des structures représentatives de l'ensemble de la population et pas seulement des parents directs des enfants d'une école.

Avant la réforme fiscale de 1988 qui a créé la TDRL, les associations de parents d'élèves géraient les cotisations APE, payées par l'ensemble des adultes, et remplissaient directement auprès des écoles le rôle financier joué actuellement par les CLD. Depuis la réforme, les APE ne perçoivent plus de cotisations et n'ont plus qu'un rôle représentatif auprès de l'administration de l'Education nationale et des autorités administratives locales. Elles sont représentées dans tous les CLD et participent ainsi aux décisions concernant l'utilisation de la TDRL.

Les difficultés de recouvrement de la TDRL ont pu conduire certaines APE, notamment à Bamako, à reprendre leur rôle de collecte de fonds au bénéfice des écoles.

**Tableau 1. Evolution des effectifs d'élèves par type d'établissement**

	1990/91	1993/94	1994/95
1 <sup>er</sup> cycle			
- Public	327 452	461 709	497 857
- Privé	13 121	36 160	45 034
- Medersas	59 117	54 535	62 245
TOTAL	399 690	552 404	605 136
2 <sup>nd</sup> cycle			
- Public	53 852	74 081	80 592
- Privé	3 333	4 099	4 704
- Medersas	5 480	5 794	8 321
TOTAL	62 665	83 974	93 617

### La dépense pour l'enseignement fondamental

La dépense totale consentie pour l'enseignement fondamental malien s'élève, en 1994, à *24 milliards de francs CFA*. Elle comprend l'ensemble des financements publics, privés ou extérieurs, visant à apporter les moyens humains et matériels, et les équipements nécessaires aux écoles fondamentales du premier et du second cycle, ainsi que ceux destinés à la formation des personnels, à l'administration générale ou aux activités de recherche. Elle comprend aussi les dépenses des familles induites par la fréquentation des écoles.

*Cette dépense représente 2,5 % du produit intérieur brut et 2 700 francs CFA par habitant. Rapportée au nombre des élèves des deux cycles de l'enseignement fondamental, elle s'élève à 36 600 francs*

*CFA en moyenne par élève*, soit environ un tiers du produit intérieur brut par habitant.

#### ■ L'origine des financements

Le financement de l'enseignement fondamental repose sur trois sources principales :

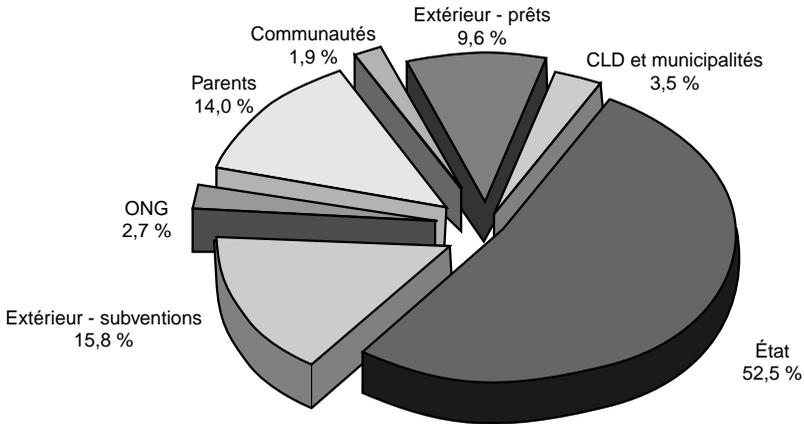
- les administrations publiques nationales qui redistribuent les ressources provenant des impôts et taxes ;
- les ménages qui apportent des contributions aux écoles ou qui effectuent des dépenses directes pour leurs enfants scolarisés ;
- les partenaires extérieurs qui apportent une aide financière au fonctionnement de l'enseignement fondamental.

Les **administrations publiques** financent près des deux tiers de la dépense totale (65,6 %). Le budget de l'Etat - budget national et budgets régionaux - représente à lui seul un peu plus de la moitié de la dépense. Ce poids résulte de la part prépondérante du secteur public dans la scolarisation des élèves et de la prise en charge par le budget de l'Etat de la rémunération de la quasi-totalité des enseignants du public. Le financement par des prêts extérieurs représente 9,6 % du financement total et près de 15 % des dépenses des administrations publiques. Ces financements ont été comptabilisés avec les administrations nationales qui devront en assurer le remboursement. Les CLD qui utilisent le produit de la TDRL, contribuent à hauteur de 843 millions de francs CFA au financement de l'enseignement fondamental en achetant des fournitures et des matériels pédagogiques ou en participant aux dépenses d'investissement. L'apport des municipalités est très faible et se partage entre des rémunérations de gardiens et la prise en charge de certaines dépenses de fonctionnement matériel.

Les **ménages** regroupent ici les parents qui versent des contributions aux écoles privées mais aussi publiques, achètent des livres et des fournitures pour leurs enfants ou financent des leçons particulières, et les communautés qui apportent principalement une contribution sous forme financière ou en nature aux opérations d'investissement, mais qui apportent aussi parfois un complément de rémunération aux personnels d'éducation sous forme de logements ou de vivres gratuits. Les ménages assurent 15,9 % du financement de l'enseignement fondamental dont 14 % pour les parents et 1,9 % pour les communautés.

Les **partenaires extérieurs** comprennent les agences d'aide et de coopération subventionnant les projets gérés par les structures nationales du Ministère de l'Education de base, ainsi que les organisations non gouvernementales comptant notamment l'Eglise catholique et le comité islamique ou les actions de jumelage. Les ressources redistribuées par les ONG nationales sont ici considérées comme provenant de sources de financement extérieures. Les financements des agences d'aide extérieures représentent 15,8 % de la dépense totale et concernent surtout les investissements (2,5 milliards) ou des actions de formation continue ou de recherche. Les financements provenant des ONG reviennent à 2,7 % du financement total et sont dirigés surtout vers des opérations d'investissement lorsqu'ils concernent des écoles publiques (ressources provenant de jumelages essentiellement) ou vers le fonctionnement pour les écoles catholiques ou les medersas.

**Graphique 1. Structure du financement de l'enseignement fondamental en 1994**



#### ■ Le financement des activités

L'enseignement du premier cycle, qui représente la plus grande part des élèves de l'enseignement fondamental, reçoit aussi la plus grande partie des financements : 15,7 milliards de francs CFA, soit 65,3 % du financement total, tandis que l'enseignement du second cycle, qui accueille entre six et sept fois moins d'élèves, représente 4,3 milliards de francs CFA, soit 17,8 % du financement total. Les activités d'administration générale, de formation initiale, continue et de recherche reçoivent au total un financement de 4 milliards de francs CFA, soit 16,9 % du total.

Le tableau 2 fournit l'origine du financement des ces différentes activités : les ménages (parents et communautés) et les ONG interviennent uniquement ou principalement pour le financement

des deux cycles d'enseignement ; les subventions extérieures sont surtout dirigées vers le premier cycle (le plus souvent des investissements) et les actions de formation continue et de recherche. Les montants consacrés à la formation initiale des enseignants sont relativement faibles en raison de la fermeture de plusieurs centres de formation et sont presque entièrement apportés par l'Etat.

**Tableau 2. Le financement des activités pour l'année 1994 (en millions de francs CFA)**

	1 <sup>er</sup> cycle	2 <sup>e</sup> cycle	Formation initiale enseignants	Formation continue et recherche	Administration générale	Total	%
Etat	7 376	2 817	383	380	1 659	12 615	52,5
CLD	686	125	2	-	30	843	3,5
Municipalités	3	2	-	-	-	5	-
Extérieur - prêts	1 784	213	-	-	306	2 303	9,6
Total admin. publiques	9 849	3 157	385	380	1 995	15 766	65,6
Communautés	426	19	-	-	-	445	1,9
Parents	2 684	681	-	-	-	3 365	14,0
Total ménages	3 110	700	-	-	-	3 810	15,9
ONG	413	229	-	-	15	657	2,7
Extérieur - subventions	2 325	201	-	811	454	3 791	15,8
Total aide extérieure	2 738	430	-	811	469	4 448	18,5
Total général	15 697	4 287	385	1 191	2 464	24 024	
Structure en %	65,3	17,8	1,6	5,0	10,3	100	100

## **Les mécanismes de financement des écoles**

A la diversité des écoles dispensant l'enseignement fondamental au Mali correspondent des mécanismes de financement distincts, faisant appel à différents agents : administrations publiques, familles et communautés, partenaires extérieurs.

Les **écoles publiques** ne constituent pas des entités autonomes sur le plan financier et comptable. Pour leur fonctionnement, elles rassemblent des moyens humains et matériels en provenance du Ministère de l'Education de base, des CLD, des municipalités et des parents.

Les personnels enseignants, directeurs compris, sont dans leur grande majorité des fonctionnaires de l'Etat rémunérés sur le budget du Ministère de l'Education de base.

Les effectifs d'enseignants fonctionnaires dont disposent les inspections de l'enseignement fondamental (IEF) pour faire fonctionner les écoles publiques ne suffisent pas à couvrir les besoins, les programmes d'ajustement structurel ayant limité les effectifs de la fonction publique d'Etat. Face à cette situation, les inspecteurs ont été amenés à négocier le recrutement d'enseignants vacataires avec les CLD.

Les écoles ne disposent pas de personnel de service à l'exception de gardiens dans certaines écoles urbaines. L'entretien des locaux et des cours de récréation est assuré par des élèves. L'IEF tient une place importante dans l'allocation des moyens matériels à l'école. Les éventuelles factures d'eau, d'électricité, de téléphone sont adressées à l'inspecteur qui les vise et les transmet à la direction régionale du budget pour leur règlement sur le budget de l'Etat.

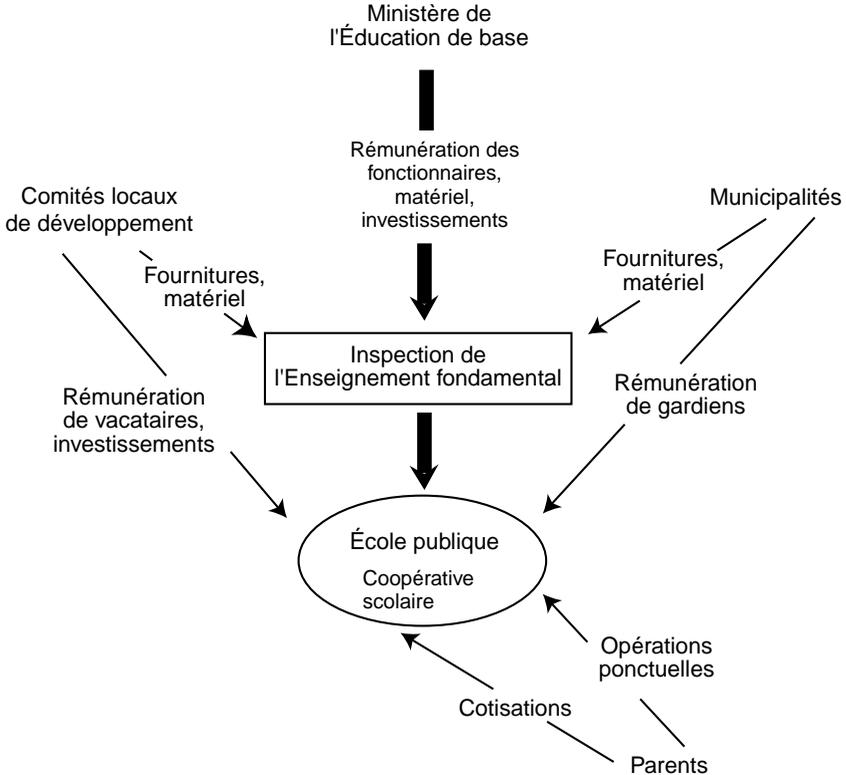
Dans le domaine des investissements, l'inspecteur a également un rôle d'instruction des dossiers. Dans les régions d'intervention du fonds d'appui à l'enseignement fondamental (FAEF), il prépare les dossiers en liaison avec les CLD ou les municipalités.

Les écoles ne disposent pas de personnel de service à l'exception de gardiens dans certaines écoles urbaines. L'entretien des locaux et des cours de récréation est assuré par des élèves. L'IEF tient une place importante dans l'allocation des moyens matériels à l'école. Les éventuelles factures d'eau, d'électricité, de téléphone sont adressées à l'inspecteur qui les vise et les transmet à la direction régionale du budget pour leur règlement sur le budget de l'Etat.

Dans le domaine des investissements, l'inspecteur a également un rôle d'instruction des dossiers. Dans les régions d'intervention du fonds d'appui à l'enseignement fondamental (FAEF), il prépare les dossiers en liaison avec les CLD ou les municipalités.

Les écoles ne disposent pas de personnel de service à l'exception de gardiens dans certaines écoles urbaines. L'entretien des locaux et des cours de récréation est assuré par des élèves. L'IEF tient une place importante dans l'allocation des moyens matériels à l'école. Les éventuelles factures d'eau, d'électricité, de téléphone sont adressées à l'inspecteur qui les vise et les transmet à la direction régionale du budget pour leur règlement sur le budget de l'Etat.

## Graphique 2. Mécanismes de financement des écoles publiques

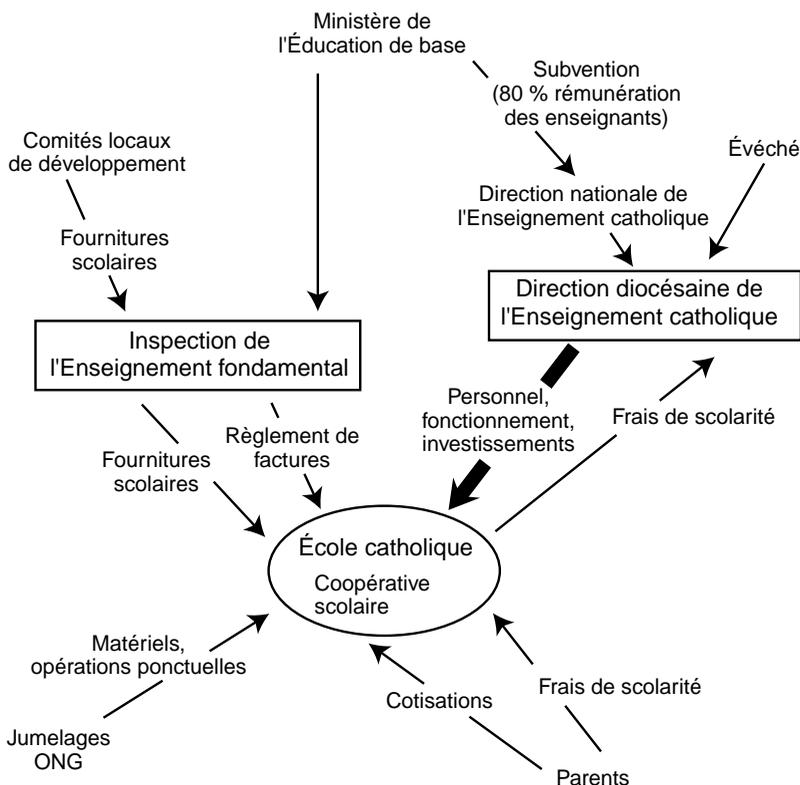


Dans le domaine des investissements, l'inspecteur a également un rôle d'instruction des dossiers. Dans les régions d'intervention du fonds d'appui à l'enseignement fondamental (FAEF), il prépare les dossiers en liaison avec les CLD ou les municipalités.

**L'enseignement catholique** bénéficie d'une convention passée en 1972 entre l'Etat et la Conférence épiscopale malienne, qui donne un statut particulier aux écoles catholiques et règle les relations, notamment financières, entre l'Etat et les écoles.

L'enseignement catholique constitue un réseau fortement structuré autour de l'organisation territoriale de l'Eglise catholique. Auprès de chaque évêque, une direction diocésaine de l'enseignement catholique constitue le véritable service administratif gestionnaire des écoles catholiques. Au niveau national, la direction nationale de l'enseignement catholique est une structure de coordination et de relais avec l'administration de l'Etat.

**Graphique 3. Mécanismes de financement des écoles catholiques**



La direction diocésaine est l'employeur de tous les personnels travaillant dans les écoles catholiques. Elle recrute, affecte et rémunère les personnels enseignants et éventuellement non enseignants (les gardiens). La convention signée entre l'Etat et la Conférence épiscopale malienne prévoit la prise en charge par l'Etat de 80 % de la rémunération des enseignants, charges sociales de l'employeur incluses. Les enseignants perçoivent une rémunération équivalente à celle de leurs collègues de l'enseignement public.

Les familles versent des frais de scolarité fixés, pour chaque école, par la direction diocésaine. Les frais de scolarité et cotisations diverses sont collectés par le directeur de l'école qui transfère l'argent à l'économat du diocèse, pour qu'il soit affecté au compte de l'école. L'économat du diocèse tient la comptabilité de chacune des écoles, règle les achats de fournitures et de produits divers nécessaires à leur fonctionnement, verse les cotisations employeurs à la Caisse nationale de prévoyance sociale. Les directions diocésaines sont soumises au contrôle administratif et financier de l'Etat.

Les évêques peuvent être amenés à compléter le financement des écoles en utilisant les ressources apportées par la communauté catholique ou par la solidarité catholique internationale.

Les écoles catholiques peuvent aussi bénéficier de la distribution, par les inspecteurs, de livres et de fournitures scolaires achetés sur financements des CLD, des municipalités, de l'Etat ou de projets.

La caisse de l'association des parents d'élèves achète aussi les fournitures scolaires nécessaires. Les inspecteurs de l'enseignement fondamental peuvent allouer des livres et des fournitures sur les contingents achetés par les CLD ou sur le budget de l'Etat.

Les moyens sont toutefois insuffisants et le bon fonctionnement de l'école peut dépendre de l'entregent et de la débrouillardise des enseignants qui vont emprunter des matériels pédagogiques aux écoles publiques voisines ou solliciter une aide supplémentaire auprès de l'inspecteur.

Les **écoles privées laïques**, situées en zone urbaine, ont été créées par des particuliers qui en financent la construction et l'équipement, et rentabilisent leur investissement en percevant des droits d'inscription payés par les familles en contrepartie du service d'enseignement qu'ils leur rendent.

Les **écoles de base** s'ouvrant en zone urbaine peuvent s'éloigner du modèle communautaire et s'apparenter plus à des écoles privées laïques, un enseignant formé mais non titulaire dans la fonction publique créant son propre emploi en mobilisant autour de lui un groupe de parents. Ces écoles sont regroupées avec les écoles privées laïques.

Ces écoles à but lucratif peuvent recevoir des aides des administrations publiques sous forme de fournitures et de matériels pédagogiques.

Le FAEF, dans sa composante financée par la Banque mondiale, peut apporter les fonds correspondant à la totalité de la construction d'une école privée en échange d'un contrat de bail fixant les conditions d'utilisation et le montant de la rente payée par le bénéficiaire.

Les **medersas** constituent un réseau ancien d'établissements, issu des écoles coraniques. Elles sont caractérisées par un enseignement en langue arabe, avec une forte composante religieuse. Le « réseau » des medersas est constitué par un ensemble d'écoles autonomes,

gérées par leur fondateur qui peut être un particulier ou une communauté. L'union des medersas est une instance de coordination et de représentation auprès des pouvoirs publics.

Etablissement privé, la medersa peut être, à l'origine, d'initiative communautaire ou individuelle. Les montages financiers réalisés pour la création peuvent être divers : apports personnels du promoteur ou endettement, ressources collectives avec éventuellement une aide étrangère directe. Depuis la création du FAEF, le promoteur peut demander un financement du fonds pour les opérations d'investissement.

La gestion de la medersa est assurée par le fondateur, avec parfois délégation au directeur de l'école qui agit comme son représentant. Les frais de scolarité payés par les familles constituent la plus grande partie des ressources de fonctionnement des écoles. Les personnels sont recrutés et rémunérés par l'école ou le fondateur. Certaines medersas bénéficient de personnels expatriés, rémunérés directement par leur pays d'origine ou par un comité islamique.

Les medersas, comme les autres catégories d'écoles privées, peuvent bénéficier de fournitures scolaires ou de livres distribués par les inspecteurs de l'enseignement fondamental et financés par l'Etat ou les CLD. Elles peuvent aussi recevoir des dons financiers ou en nature de la part de particuliers ou d'ONG.

### **Les ressources et dépenses des écoles**

Les écoles publiques accueillent 83,1 % des élèves du premier cycle et 87,5 % des élèves du second cycle. Il n'est donc pas surprenant qu'elles reçoivent la plus grande partie des financements, aussi bien courants qu'en capital. En financement courant, elles perçoivent 7,9 milliards de francs CFA pour le premier cycle sur un financement

total de 9,2 milliards de francs CFA et 2,8 milliards de francs CFA pour le second cycle, sur un financement total de 3,2 milliards de francs CFA. Le réseau des medersas qui accueille le plus d'élèves après l'enseignement public (9,7 % des élèves sur l'ensemble des deux cycles) reçoit un financement courant total de 518 millions de francs CFA. L'origine des financements courants allant aux différentes catégories d'écoles reflète le partage des responsabilités des différents agents économiques.

L'Etat est le principal financeur des **écoles publiques** (87,8 % dans le premier cycle et 93,2 % dans le second cycle) dans lesquelles les contributions des parents sont relativement les plus faibles (3,2 % dans le premier cycle et 2,1 % dans le second cycle).

L'Etat est aussi le principal financeur des **écoles privées catholiques**. Le financement de l'Etat représente environ la moitié des financements courants destinés aux écoles catholiques (48,7 % dans le premier cycle et 55,4 % dans le second cycle). Les ONG – c'est-à-dire ici essentiellement l'Eglise catholique – constituent le deuxième financeur apportant entre un quart (second cycle) et un tiers (premier cycle) des financements courants. Les parents qui paient les frais de scolarité supportent entre 16,8 % (premier cycle) et 18,1 % (second cycle) de la charge financière.

Le fonctionnement courant de l'**enseignement privé laïc** est en quasi-totalité financé par les familles. Le poids des apports des parents est plus faible dans les **medersas** (environ deux tiers du financement courant) qui bénéficient de contributions venant de pays étrangers, d'associations islamiques ou de bienfaiteurs individuels. Dans les **écoles communautaires**, les contributions des parents représentent moins de la moitié des financements, les ONG, les communautés et l'Etat apportant les financements complémentaires.

Le financement en capital provient majoritairement des projets soutenus par des prêts ou des subventions extérieures (78 % dans le premier cycle et 70 % dans le second cycle). Le FAEF a un impact considérable sur la dépense pour l'enseignement fondamental et constitue la source essentielle du financement des investissements. Dans le cas des écoles publiques du premier cycle, l'apport des communautés exigé par la réglementation du fonds est le plus souvent fourni par les CLD qui contribuent ainsi de manière non négligeable (9,1 %) au financement en capital de ces écoles.

Les **dépenses moyennes par élève** sont très différentes selon les catégories d'écoles, dans des proportions de un à six dans le premier cycle entre les écoles communautaires les moins coûteuses et les écoles catholiques, et de un à trois dans le second cycle entre les medersas et les écoles privées laïques (tableaux 3 et 4).

**Dans le premier cycle**, les dépenses moyennes par élève sont plus élevées dans les écoles catholiques et plus faibles dans les medersas et surtout dans les écoles communautaires. Une école catholique mobilise en moyenne un financement de 40 860 francs CFA par élève pour 25 028 francs CFA dans le public, 15 885 francs CFA dans les medersas et 7 110 francs CFA dans le communautaire. L'Etat est surtout présent dans le financement des écoles publiques et catholiques auxquelles il apporte sensiblement le même financement par élève, ce qui s'explique par le taux d'encadrement plus favorable dans les écoles catholiques où la double vacation est peu fréquente. L'apport des parents est, quant à lui, beaucoup plus fort dans les écoles privées laïques (18 192 francs CFA par élève). Il se situe autour de 5 000 francs CFA par élève dans les medersas ou les écoles catholiques et ne représente qu'un peu plus de 500 francs CFA dans les écoles publiques.

Les dépenses consenties par les parents en dehors de l'école, pour les achats de livres, de fournitures, d'uniformes ou pour des cours particuliers, représentent entre 1 662 francs CFA par an dans les écoles communautaires et 4 558 francs CFA dans les écoles privées laïques où les frais de scolarité sont déjà les plus élevés.

Ces différences dans les niveaux de financement se retrouvent dans l'analyse des dépenses. Les écoles catholiques sont celles où les dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement pour un élève du premier cycle sont plus grandes. Les dépenses de personnel sont plus faibles dans les autres écoles privées et communautaires où les enseignants reçoivent des rémunérations plus faibles.

**Tableau 3. Dépenses moyennes par élève du premier cycle année 1994 en francs CFA**

	Ecole publique	Ecole catholique	Ecole laïque	Ecole communautaire	Medersas	Ensemble
Administrations	16 344	16 017	1 965	1 371	931	<b>14 151</b>
Communautés	769	157	-	1 024	972	<b>748</b>
Parents	527	4 970	18 192	2 546	5 103	<b>1 771</b>
ONG	284	10 599	227	1 369	2 122	<b>724</b>
Extérieur-prêts	2 299	9 117	9 231	691	6 463	<b>3 132</b>
Extérieur-subv.	4 805	-	1 454	109	294	<b>4 078</b>
Ressources écoles	25 028	40 860	31 069	7 110	15 885	24 604
Personnel	13 626	17 831	9 352	4 460	6 332	<b>12 775</b>
Fonctionnement	3 021	4 782	3 068	1 694	729	<b>2 827</b>
Investissements	8 379	18 246	13 304	998	8 614	<b>8 778</b>
Dépenses écoles	25 026	40 859	25 724	7 152	15 675	24 380
Achats familles	2 889	3 611	4 558	1 662	2 651	<b>2 937</b>

**Dans le second cycle**, les financements reçus sont plus élevés dans les écoles laïques où ils représentent un peu plus de 104 000 francs CFA par élève, provenant essentiellement des familles. Les financements les plus faibles sont reçus par les medersas (30 562 francs CFA). Le financement de l'Etat rapporté au nombre des élèves est plus grand pour les écoles catholiques (39 853 francs CFA) que pour les écoles publiques. Comme pour le premier cycle, les taux d'encadrement plus favorables dans l'enseignement catholique expliquent cette situation. Les financements des parents, qui représentent près de 800 francs CFA par élève dans le public, s'élèvent jusqu'à 68 803 francs CFA en moyenne dans l'enseignement privé laïc où ils constituent la principale source de financement. En plus des frais de scolarité versés aux écoles, les parents du laïc dépensent un peu plus de 10 000 francs CFA par élève pour les achats de livres, de fournitures, le paiement de cours particuliers, soit près de deux fois plus que pour les autres catégories d'écoles. Si les écoles privées laïques du premier cycle comprennent un grand nombre d'écoles de base fonctionnant avec des budgets limités, les écoles privées laïques du second cycle correspondent à des écoles privées plus traditionnelles s'adressant à une clientèle de familles plus aisées.

Les dépenses plus élevées dans les écoles privées laïques correspondent à des dépenses de fonctionnement courant et d'investissement plus importantes. Les medersas se distinguent des autres catégories d'écoles par des dépenses moyennes en personnel ou en fonctionnement nettement plus faibles.

**Tableau 4. Dépenses moyennes par élève du second cycle  
(année 1994 en francs CFA)**

	Ecole publique	Ecole catholique	Ecole laïque	Ecole communautaire	Medersas	<b>Ensemble</b>
Administrations	36 463	39 858	3 938	-	1 910	<b>33 756</b>
Communautés	50	686	-	-	1 937	<b>220</b>
Parents	796	12 724	68 803	-	8 551	<b>2 356</b>
ONG	1 780	18 595	-	-	3 682	<b>2 628</b>
Extérieur-prêts	1 332	637	27 024	-	13 852	<b>2 430</b>
Extérieur-subv.	2 599	-	4 255	-	630	<b>2 306</b>
Ressources écoles	42 970	72 500	104 020	-	30 562	43 696
Personnel	33 820	48 232	31 396	-	11 190	<b>32 698</b>
Fonctionnement	3 339	9 662	15 475	-	1 037	<b>3 515</b>
Investissements	5 811	14 605	44 895	-	17 927	<b>7 373</b>
Dépenses écoles	42 970	72 499	92 306	-	30 154	43 586
Achats familles	5 405	5 652	10 377	-	5 564	<b>5 461</b>

### Les conditions d'accueil des élèves

L'étude a également été l'occasion d'analyser les caractéristiques, le fonctionnement et la vie des écoles fondamentales, les relations, opinions, attentes des acteurs.

Seuls quelques éléments relatifs aux conditions d'accueil des élèves sont représentés ici. Ils peuvent être mis en regard des coûts constatés pour les différentes catégories d'écoles.

D'une manière générale, l'enseignement fondamental malien apparaît singulièrement démuné : loin de pouvoir assurer l'accueil de tous les enfants, il ne peut offrir à ses élèves que des conditions de scolarisation médiocres : manque d'enseignants, de locaux, d'équipements et de matériels, en particulier de manuels scolaires.

Face aux 543 000 élèves de premier cycle, on compte seulement en 1994/95 un total de 8 300 enseignants. En second cycle, 3 200 enseignants pour 85 000 élèves. Pour résorber les effets d'une telle pénurie, pour utiliser plus intensivement les locaux existants, le Ministère de l'Education de base a dû encourager le recours à un système de double vacation : au cours d'une journée, deux groupes d'élèves différents se succèdent dans une même salle de classe, le plus souvent devant le même enseignant. Les doubles vacations sont fréquentes en premier cycle public, elles sont quasi inexistantes dans le privé catholique et laïc, ce qui peut séduire de nombreux maîtres ou de nombreuses familles.

Malgré le recours aux doubles vacations, les groupes d'élèves restent particulièrement « denses » en public : 64, contre 59 en catholique ; les effectifs sont nettement moindres en privé laïc (47) et plus encore en medersas et écoles communautaires (38). Les groupes plus réduits de l'enseignement privé peuvent tenir à une politique délibérée de limitation des effectifs, mais aussi à la contrainte de l'exiguïté des locaux : seulement 0,9 m<sup>2</sup> par élève accueilli en medersa, par exemple. En privé laïc, la situation est à peine meilleure (1,1 m<sup>2</sup> par élève). De création récente, la plupart de ces écoles n'offrent pas un cycle complet : elles ouvrent progressivement les classes allant de la 1<sup>re</sup> à la 6<sup>e</sup> année, mais doivent pour cela affronter le problème, notamment financier, de leur nécessaire extension.

Si environ la moitié des écoles disposent d'eau potable, de latrines, de tableaux en nombre suffisant, l'enquête fait cependant ressortir de fortes lacunes en équipement matériel et pédagogique. Une majorité de chefs d'établissement estiment insuffisant le nombre de classes. Leur jugement est encore plus sévère concernant les manuels, les équipements nécessaires pour écrire, pour l'enseignement des sciences ou bien pour la pratique de l'éducation physique. Sur presque

tous ces points, les écoles catholiques apparaissent mieux dotées que les autres. A l'opposé, si les écoles communautaires peuvent offrir de larges espaces à leurs élèves, leur manque d'équipement de base est criant.

## **Les enseignants et leurs conditions de travail**

A chaque type d'école sont attachés des enseignants de statuts et de prises en charge (recrutement, rémunération) différents : fonctionnaires – ou vacataires – de l'Etat pour la publique, employés par la direction diocésaine dans la catholique, par le village ou l'APE dans la communautaire, ou bien par l'école ou son fondateur pour la medersa et la privée laïque.

Les maîtres du public et du catholique se distinguent par leur expérience et leur ancienneté. Ceux du privé laïc sont plus jeunes mais aussi fortement diplômés – certains sont même issus de l'enseignement supérieur ; ayant souvent reçu une formation pédagogique initiale (dans les IPEG ou les écoles normales), ils se sont tournés vers l'enseignement privé au moment où l'Etat limitait les recrutements dans la fonction publique. En medersa et dans le communautaire, une majorité d'enseignants n'ont en revanche pas dépassé le niveau du second cycle fondamental.

Le statut de fonction publique assure une situation matérielle relativement avantageuse aux enseignants des écoles publiques et, par assimilation, des écoles catholiques, avec des rémunérations dépassant en moyenne 600 000 francs CFA par an. Les revenus sont pratiquement trois fois moindres en privé laïc. Les enseignants de medersas et d'écoles communautaires souffrent, en comparaison, des capacités financières souvent limitées de leur employeur : inférieurs en moyenne à 200 000 francs CFA par an, leurs revenus ne sont que

partiellement compensés par des avantages divers en nature (logement, vivres...).

Placés devant des groupes de tailles inégales, les enseignants rencontrent des conditions de travail plus ou moins satisfaisantes. Une fois de plus, les écoles catholiques semblent offrir le meilleur environnement, selon l'opinion convergente des chefs d'établissement, des parents et des enseignants eux-mêmes. L'appréciation est bien plus négative en medersa. En école publique, les parents, un peu moins sévères que les enseignants sur l'état des locaux, sont particulièrement nombreux à déplorer le nombre excessif d'élèves.

---

## **V. RENDEMENT INTERNE ET COUT D'UN DIPLOME DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR AU SENEGAL\***

### **Introduction**

Le Sénégal consacre à l'éducation environ 26 % de ses dépenses publiques récurrentes et la part de l'enseignement supérieur a régulièrement augmenté, atteignant 26 % au cours des années 1993 et 1994. Il semble cependant peu probable que cet effort fiscal en faveur de l'enseignement supérieur puisse être maintenu.

En effet, le Sénégal poursuit présentement un programme d'ajustement renforcé qui vise à établir les équilibres macro-économiques en augmentant les recettes et en maîtrisant et rationalisant les dépenses.

D'une part, les mesures n'envisagent pas une augmentation des ressources allouées à l'éducation, et en particulier celles destinées à l'enseignement supérieur. D'autre part, tenant compte du retard du Sénégal en matière d'éducation, le gouvernement a décidé d'augmenter le poids de l'enseignement élémentaire dans les dépenses publiques d'éducation au détriment de l'enseignement supérieur.

C'est ainsi que, après avoir atteint 26 %, la part de ce dernier est tombée à 21,6 % en 1997, à la suite de l'application, depuis 1994, du programme de réforme de l'enseignement supérieur.

La croissance des effectifs étudiants est restée relativement modeste au Sénégal, et ainsi on a assisté à un certain ralentissement

---

\* Présentation par les professeurs A. Diagne et D. Daffé, Université de Dakar.

du nombre d'étudiants pour mille habitants qui est passé de 2,8 en 1990 à 2,3 en 1996.

Face aux fortes contraintes qui pèsent sur le budget de l'Etat, la solution envisagée dans le cadre de la réforme universitaire est une plus grande implication du secteur privé dans l'offre d'enseignement supérieur. Une autre mesure prévue par la réforme propose le transfert d'une part importante des coûts aux étudiants. Jusqu'ici, la contribution de ces derniers est restée inférieure à 3 % du budget des universités.

Malgré les progrès escomptés de ces solutions, le soutien financier de l'Etat demeurera irremplaçable au moins pendant une ou deux décennies. C'est pourquoi, face aux perspectives limitées d'accroissement des ressources publiques, l'Etat devrait mettre l'accent sur l'amélioration de l'efficacité du système public d'enseignement supérieur. Cela permettrait, même avec des effectifs d'étudiants en baisse, la mise à la disposition de l'économie et de la société d'un nombre plus important que par le passé de compétences, particulièrement dans le domaine des sciences et des techniques.

## **Méthodologie d'analyse**

Les auteurs ont identifié deux problèmes majeurs qui apparaissent généralement lorsqu'on veut évaluer les performances d'un système éducatif : l'affectation et la gestion des ressources disponibles d'une part, l'amélioration de l'efficacité des services éducatifs d'autre part. Pour analyser ces problèmes, ils se sont inspirés de la technique d'analyse coût-efficacité.

Cette approche permet non seulement d'identifier les variables explicatives de l'efficacité d'un système d'enseignement, mais aussi d'estimer les coûts de ces facteurs, permettant ainsi de calculer les

dépenses que nécessiterait l'accroissement de chaque facteur d'éducation.

Le concept d'efficacité a été analysé sous deux angles :

- i) le concept d'efficacité externe est utilisé pour établir les liens existant entre la formation dispensée par le système et le marché du travail (la capacité du système à préparer les étudiants à leur rôle futur dans la société) ;
- ii) le concept d'efficacité interne sert à établir les liens entre la performance interne du système et l'ensemble des facteurs nécessaires à son fonctionnement.

L'étude s'est focalisée particulièrement sur l'efficacité interne de l'enseignement supérieur et s'intéresse surtout à son rendement interne, aux coûts qu'engendre la formation d'un diplômé.

Tout en soulignant la différence entre les variables explicatives (inputs) qui peuvent servir d'instruments de politique éducative (manuels scolaires, salles de classe, niveau de qualification des enseignants, etc.) et celles qui ne le peuvent pas (niveau d'éducation des parents), l'étude a identifié quelques variables de résultats : nombre de diplômés, les taux de progression, de redoublements, d'abandons.

La méthode d'analyse coût-efficacité a permis de mesurer le nombre d'étudiants ayant accompli avec succès leur cycle de formation et de le comparer aux inputs exprimés en termes de nombre d'années-étudiants qui ont été nécessaires pour former ces diplômés. Ce qui permet en définitif de mesurer l'efficacité interne du système en termes de temps moyen nécessaire pour produire un diplômé.

## **Les méthodes de calcul des coûts unitaires**

Au Sénégal, comme dans beaucoup d'autres pays, le transfert de ressources en faveur de l'enseignement supérieur s'effectue généralement sur la base des critères politiques négociés, plutôt qu'en fonction de critères objectifs, tels que l'efficacité interne du système de formation universitaire.

L'étude utilise la méthode coût-efficacité qui, bien qu'étrangère aux pratiques traditionnelles permettant les choix d'affectation de ressources à l'enseignement supérieur au Sénégal, distingue deux types de fonctions assignées à l'université :

- i) l'offre de services d'enseignement et de recherche proprement dite ;
- ii) la fonction auxiliaire de soutien aux conditions sociales d'existence des étudiants.

Cette méthode permet l'utilisation d'un type particulier d'analyse des coûts. C'est-à-dire l'analyse des coûts unitaires qui contribuera à la mise en œuvre des méthodes d'allocation de ressources assises sur la structure des coûts des facteurs d'éducation, ou sur les résultats obtenus dans les différents établissements d'enseignement supérieur.

En effet, si l'on veut connaître les conséquences sur les coûts récurrents et les dépenses en capital des réformes et stratégies que l'on envisage de mettre en œuvre, il est indispensable de définir clairement la relation existant entre les catégories des dépenses (salaires des enseignants, les coûts des constructions et des équipements scolaires, les manuels, etc.), d'une part, et les performances, d'autre part.

Une connaissance parfaite des méthodes d'estimation de ces variables est alors nécessaire pour évaluer la manière dont le fonctionnement du système éducatif pourrait être amélioré par des politiques alternatives. L'approche par les coûts unitaires est d'autant plus intéressante qu'elle sert à calculer le coût d'un diplômé en tenant compte des effets de redoublement et des abandons sur le nombre d'années-étudiants nécessaires à la formation de celui-ci.

### **Evolution des effectifs d'étudiants**

L'enseignement supérieur public au Sénégal est constitué de deux universités : l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar (UCAD) et l'Université Gaston-Berger de Saint-Louis (UGBSL).

Au cours de l'année 1994/95, l'UCAD avait 22 400 étudiants contre 12 600 en 1981/90 et 20 386 en 1991/92 ; soit une croissance annuelle des effectifs de 4,4 % entre 1981/82 et 1991/92 et de 2,4 % entre 1991/92 et 1994/95.

Quant à l'UGBSL, créée en 1990, ses effectifs sont passés de 1 586 en 1991/92 à 2 096 en 1996/97 ; soit une évolution annuelle moyenne de 5,7 %.

Une analyse plus poussée de l'évolution des effectifs d'étudiants montre que le déséquilibre dans la répartition des étudiants persiste et s'accroît.

A l'UCAD, ce sont 77 % des effectifs d'étudiants qui sont inscrits en première et deuxième années (avec 68 % du nombre total inscrits en première année en 1996/97).

Cette proportion était de 74 % en 1991/92.

La tendance à l'accumulation dans le premier cycle est également constatée à l'UGBSL où l'utilisation des unités de valeur pour l'organisation des examens accentue le phénomène.

Une autre différence existe dans la répartition des étudiants entre les instituts et les facultés, et aussi entre les facultés elles-mêmes. Alors que les effectifs des instituts sont restés stables pendant la période 1991/92 et 1994/95 (1 178 étudiants inscrits en 1991/92 contre 1 196 en 1994/95) il n'en est pas de même pour le nombre d'inscrits dans les facultés qui, lui, est passé de 19 212 à 21 217 au cours de la même période.

Ici encore on constate que c'est la faculté des lettres et des sciences humaines (FLSH) qui en réalité est responsable de l'accroissement des effectifs d'étudiants intervenu pendant la période 1991/92 et 1994/95, puisque accueillant en 1994/95 2 867 étudiants supplémentaires par rapport à 1991/92. Les autres facultés ont connu soit une stabilisation des effectifs, soit une réduction. Il faut néanmoins retenir que même les facultés ayant connu une réduction des effectifs n'échappent pas à l'accroissement dans le premier cycle.

Mais si, dans les autres facultés, l'accroissement des effectifs en première et deuxième années est considéré comme « normal », c'est à un boom qu'on a assisté en première et deuxième années de FLSH, où, en quatre ans, le nombre d'étudiants inscrits est passé de 3 790 à 6 936, soit une augmentation de 83 %.

Ce déséquilibre en faveur des formations littéraires prolonge la tendance très marquée à la baisse des effectifs d'élèves dans les disciplines scientifiques et techniques de l'enseignement secondaire.

### ■ Analyse des résultats bruts d'examens à l'UCAD et l'UGBSL

Les auteurs ont montré que les taux de réussites aux examens des années 1991/92, 1992/93 et 1994/95 s'établissent en moyenne à 31 % pour l'ensemble des établissements de l'UCAD. Si les instituts sont exclus de l'analyse, le taux retombe à 28 %. La comparaison avec les données similaires mais relatives des résultats d'examens aux années 1985/86 et 1988/89 montre que la tendance est à la détérioration des résultats d'examens. Le taux de réussites moyen s'élève à 42 % pour l'ensemble de l'UCAD et à 40 % pour les facultés. Les résultats d'examens des différents établissements de l'UCAD sont encore plus disparates, puis le taux d'admissions aux examens varie de 15 % à 100 % des effectifs inscrits.

Les disparités existent également entre les cycles et les années au sein du même établissement. Par exemple, à la faculté de médecine, de pharmacie et d'odontostomatologie (FMPOS), le taux de réussites moyen s'élève à 52 % au premier cycle et à 69 % au second cycle. De même, on constate qu'à la faculté des sciences et des techniques (FST), le taux d'admissions est de 16 % dans le premier cycle et de 70 % dans le second. Avec une moyenne de 67 %, l'UGBSL présente des taux de réussites nettement meilleurs.

La très grande disparité dans les résultats au premier cycle des facultés peut être étroitement liée au taux d'encadrement pour ce niveau.

### ■ Le niveau d'encadrement des étudiants à l'UCAD

En 1994/95, l'UCAD avait un taux d'encadrement de 27 étudiants par enseignant (tous grades confondus). Cette moyenne cache cependant de graves disparités entre, d'une part, les écoles et les instituts, où le ratio n'est que de 5 étudiants par enseignant, et, d'autre part, les facultés où il est plus élevé avec 33 étudiants par enseignant.

Le niveau d'encadrement et la structure du personnel enseignant diffèrent aussi sensiblement d'une faculté à l'autre. Alors qu'à la faculté de médecine et de pharmacie et à la faculté des sciences et des techniques, le nombre d'étudiants n'est respectivement que de 9 et 18 par enseignant, à la faculté des sciences juridiques et politiques, à la faculté des lettres et des sciences humaines et à la faculté des sciences économiques et de gestion, il s'élève à 57, 67 et 80 par enseignant. Le taux d'encadrement de la faculté des sciences économiques et de gestion est ainsi neuf fois plus faible qu'à la faculté de médecine.

Par ailleurs, alors que la proportion des assistants s'élève à 28 % à la faculté des lettres et à 37 % à la faculté des sciences et des techniques, elle atteint 48 %, 63 % et 70 % respectivement à la faculté de médecine, à la faculté des sciences juridiques et politiques et à la faculté des sciences économiques et de gestion.

## **Rendement interne de l'enseignement supérieur au Sénégal**

### ■ Analyse des taux de progression et de redoublements

Comme les résultats des examens l'ont déjà laissé entrevoir, les taux moyens de progression obtenus pour la période 1991/95 restent très contrastés d'une période à l'autre. Le taux de progression dans la première année demeure très faible partout, sauf dans la spécialité de pharmacie où il est de 55 %. Ailleurs, il varie de 22 % (faculté des sciences économiques et de gestion) et 39 % (médecine). Le taux de progression s'améliore à partir de la deuxième année où il s'établit à plus de 50 % dans toutes les facultés à l'exception de la FASEG qui obtient tout de même 45 %. Les taux de progression sont nettement meilleurs à l'UGBSL. Au total, il apparaît que c'est à la faculté de médecine, de pharmacie et d'odontostomatologie qu'on observe les

taux moyens de progression les plus élevés. On trouve la FASEG à l'autre extrémité avec les taux les plus faibles.

■ Rendement par rapport aux années-étudiants fournies aux diplômés

L'analyse de rendement interne de l'UCAD permet de dégager les observations suivantes :

- a) tenant compte des redoublements dans le système d'enseignement universitaire au Sénégal, il apparaît que, pour produire un diplômé à la faculté de médecine, il faut 14,3 années-étudiants au lieu de 10,6 années-étudiants nécessaires. Dans la FMPOS un seul redoublement est autorisé en première année selon les conditions de redoublement en vigueur ;
- b) dans les autres facultés, les résultats obtenus varient entre 40 et 78 années-étudiants pour un diplômé. En effet, plusieurs redoublements sont autorisés, et le faible taux d'abandons qui en résulte contribue à une augmentation substantielle des années-étudiants nécessaires pour obtenir un diplômé dans les différentes facultés. Par exemple, à la faculté des sciences et des techniques, on a besoin de 44,8 années-étudiants par diplômé si on ne tient pas compte des redoublements, et le besoin s'élève à 90,4 années-étudiants lorsque les redoublements sont pris en compte. En d'autres termes, à la faculté de médecine, pour former un diplômé, il faut, à cause des redoublements, accumuler en moyenne deux fois plus d'années-étudiants que ce qui est normalement requis (soit 7 années-étudiants). La formation d'un diplômé à la FASEG est encore beaucoup plus coûteuse en temps puisqu'elle requiert respectivement douze et vingt-deux fois plus d'années-étudiants que le cycle normal.

La combinaison du taux de promotion et du taux de redoublements relativement élevé à l'UGBSL a pour conséquence un nombre d'années-étudiants par diplômé plus faible. Si en économie, il faut 24 années-étudiants, il ne faut que 6,8 années-étudiants en lettres et sciences humaines.

Les auteurs proposent quelques pistes de solutions pour réduire le surcoût des diplômés de l'UCAD et de l'UGBSL, et également le coût unitaire moyen par étudiant :

- Le meilleur taux de réussite dans les écoles et à la FMPOS leur permet d'obtenir, malgré le niveau excessivement élevé de leurs dépenses par année-étudiant, des coûts unitaires par diplômé inférieurs à ceux des facultés. Plus le rendement interne d'un établissement est élevé, plus le coût d'obtention d'un diplôme y est faible. Par conséquent, tout effort visant à réduire la formation d'un diplômé doit nécessairement s'appuyer sur une politique d'amélioration du rendement interne des établissements.
- Une réduction progressive des effectifs dans les facultés les plus fréquentées, rendant ainsi l'efficacité interne plus élevée (au profit des facultés des sciences et des techniques, et de médecine, pharmacie), devrait contribuer à la réduction des coûts unitaires des diplômés. Les projections montrent que, du fait de l'accroissement des taux de progression des première et deuxième années, la part du second cycle dans les effectifs totaux augmentera. Il en résultera une réduction des effectifs de la première année d'étude.

Le nombre d'années-étudiants à fournir pour produire un diplômé baisse, pour la FSJP et la FLSH, de près de quatre fois en l'an 2000/01 par rapport à la période 1991/95.

A la FASEG et à la FST, la chute est encore plus spectaculaire puisque le nombre d'années-étudiants diminue respectivement de sept et neuf fois.

Au fur et à mesure que les effectifs dans les facultés diminuent, le coût de l'année-étudiant va s'accroître (en passant de 600 000 francs CFA en 1994/95 à 1 619 000 francs CFA en 2000/01), mais en revanche, le coût du diplômé devrait décroître dans toutes les facultés. Il passera de 25,6 millions à 11,7 millions de francs CFA à la FSJP, de 43,3 millions à 7,8 millions à la FASEG, et de 22,4 à 14,8 millions à la FLSH. A la FST, le coût de l'étudiant diplômé y passerait en effet de 80 millions en 1994/95 à 12 millions en 2000/01.

En résumé, l'étude permet de faire les constats suivants :

- La répartition inégale des effectifs d'étudiants entre instituts et facultés, d'une part, et entre les facultés elles-mêmes, d'autre part.
- La dégradation du rendement interne entre les années 1980 et 1994/95 conduisant à une augmentation des coûts en termes d'années-étudiants par diplômé, le système d'enseignement supérieur est très inefficace.
- Dans les facultés et les UFR, les coûts directs sont constitués à hauteur de 70 % des charges salariales.
- Le temps excessivement long passé dans les facultés pour être diplômé impose à l'UCAD des surcoûts importants.
- La réduction des effectifs globaux à l'UCAD, combinée avec une amélioration sensible des taux de réussites, se traduira par une baisse continue du nombre de nouveaux bacheliers que l'UCAD accueillera de 1995/96 à 2000/01.

- Une augmentation du taux de réussites et une baisse du taux de redoublements conduiraient à une nette amélioration du rendement interne des facultés. Il en résulterait une augmentation en valeur absolue du nombre de diplômés de l'UCAD sur la période 1995/96-2000/01, malgré la réduction des effectifs totaux de l'UCAD.

---

## **VI. LE FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE ET SECONDAIRE MALGACHE\***

### **L'organisation générale et le cadre institutionnel**

L'enseignement primaire et secondaire malgache est structuré en trois niveaux successifs.

Le niveau I correspond à l'enseignement primaire et comporte cinq années, de la classe de 11<sup>e</sup> à la classe de 7<sup>e</sup>. Il accueille les enfants à partir de l'âge de 6 ans et aboutit au certificat d'études primaires élémentaires (CEPE). Il est assuré dans des écoles primaires publiques (EPP) ou privées.

Le niveau II correspond au premier cycle de l'enseignement secondaire et comporte quatre années, de la classe de 6<sup>e</sup> à la classe de 3<sup>e</sup>. Il accueille les enfants issus de l'enseignement du niveau I et aboutit au brevet d'études du premier cycle (BEPC). Il est assuré dans les collèges d'enseignement général publics ou privés (CEG).

Le niveau III correspond au second cycle de l'enseignement secondaire et comporte trois années, de la classe de 2<sup>de</sup> à la classe terminale. Il accueille les élèves issus du niveau II et aboutit au diplôme du baccalauréat. Il est assuré dans les lycées publics. Certains lycées peuvent comporter des sections de niveau II.

L'enseignement primaire (niveau I), avec 1 505 000 élèves accueillis en 1993/94, concentre l'essentiel de la population scolaire du pays. L'enseignement de niveau II représente 238 000 élèves et l'enseignement de niveau III environ 60 000 élèves (cf. tableau 1).

---

\* Par Richard Rahaririaka, Ministère de l'Éducation nationale, et Serge Péano, IPE. L'étude complète est publiée dans le rapport de recherche n° 108 de l'IPE.

L'enseignement primaire et secondaire est assuré dans des écoles, collèges ou lycées publics et privés. Les établissements privés peuvent être de nature confessionnelle, créés par les Eglises catholique ou protestante, ou laïque. L'enseignement privé accueille une part importante des élèves, particulièrement dans l'enseignement du second degré : 21 % des élèves du niveau I, 43 % des élèves du niveau II et 50 % des élèves du niveau III.

**L'organisation territoriale** de Madagascar repose sur quatre niveaux emboîtés de circonscriptions géographiques. Le territoire national est divisé en 6 faritany ou provinces, en 111 fivondronana, en environ 1 250 firaisana et environ 13 000 fokontany.

Ces subdivisions territoriales sont érigées en collectivités décentralisées gérées par un conseil ou une délégation élus, et exercent des responsabilités qui leur sont données par la loi. Les collectivités décentralisées disposent de ressources propres dont elles décident l'utilisation, dans le cadre des responsabilités qui leur sont dévolues. Chaque collectivité est dirigée par un fonctionnaire de l'Etat.

La logique présidant à la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivité a plutôt attribué la responsabilité des écoles primaires aux fokontany, celle des collèges aux firaisana et celle des lycées aux fivondronana. Toutefois l'Etat a confié aux faritany la responsabilité de la rémunération d'environ 12 000 enseignants du primaire, anciens volontaires du service national (appelés ex-VSN) dont la situation administrative est progressivement régularisée. La faiblesse financière des collectivités de niveau inférieur a aussi conduit les faritany à s'engager dans le financement des écoles au-delà de la simple rémunération des ex-VSN.

**Tableau 1. Etablissements, sections, élèves et enseignants en 1993/94**

		Etablissements publics	Etablissements privés	Total
Niveau I	Ecoles	11 161	2 463	13 624
	Sections	29 136	8 043	37 179
	Elèves	1 186 075	318 593	1 504 668
	Enseignants	29 585	8 091	37 676
Niveau II	Collèges	661	492	1 153
	Sections	3 706	2 636	6 342
	Elèves	134 728	103 181	237 909
	Enseignants	7 688	3 473	11 161
Niveau III		88(*)	193	281
	Sections	1 111	996	2 107
	Elèves	30 341	29 991	60 332
	Enseignants	2 555	1 402	3 957

(\*) Dont 49 établissements ayant aussi des sections de niveau II.

Source : DPOE, *Enquête statistique annuelle*

Le Ministère de l'Education nationale est en charge de l'enseignement primaire et secondaire, tandis que l'enseignement technique et professionnel et l'enseignement supérieur sont de la responsabilité d'un ministère séparé. Le Ministère de l'Education nationale gère le réseau des écoles, des collèges et des lycées publics et assure la tutelle administrative des différentes catégories d'établissements privés.

Pour mener son action, le Ministère dispose d'une administration centrale à Antananarivo et, dans chacun des six fanitany, d'une direction provinciale de l'éducation nationale (DPEN). Au niveau territorial des fivondronana correspond le territoire d'une circonscription scolaire (CISCO) dotée d'un service administratif baptisé du même nom. Chaque circonscription scolaire est divisée en zones administratives et pédagogiques, correspondant au découpage territorial des firaisana.

Les directions provinciales de l'éducation nationale et les circonscriptions scolaires jouent un rôle important dans la gestion administrative et financière du réseau des écoles.

Des associations de parents d'élèves existent dans toutes les écoles, dans tous les CEG et dans un grand nombre de lycées.

Elles ont à la fois un rôle d'interlocutrices représentatives des parents auprès des directeurs d'école et de l'administration de l'Etat, un rôle d'animation de la vie périscolaire, avec l'organisation d'activités culturelles, sportives ou de loisirs, et un rôle de contribution à la gestion matérielle des établissements.

Les associations collectent des cotisations auprès des parents, qui peuvent être assimilées à des droits d'inscription ou à des frais de scolarité.

L'enseignement privé représente un cinquième des effectifs d'élèves dans le primaire, un peu moins de la moitié dans le secondaire. Il peut être religieux (catholique, protestant) ou laïc.

Pour favoriser et soutenir son développement, l'Etat accorde des subventions aux établissements privés. Ces subventions sont distribuées par la direction de l'Office national de l'enseignement privé. Une partie des subventions est attribuée en fonction du nombre et de la qualification des enseignants (actuellement 23 000 Fmg [francs malgaches] pour un enseignant de niveau BEPC et 30 000 Fmg pour un enseignant titulaire d'un diplôme de niveau supérieur).

## **Le financement de l'enseignement primaire et secondaire**

La dépense pour l'enseignement primaire et secondaire s'élève, en 1993, à 195,9 milliards de Fmg.

Elle comprend l'ensemble des financements publics, privés ou extérieurs visant à apporter les moyens humains, matériels et les équipements nécessaires aux établissements scolaires publics et privés des niveaux I, II et III, sous tutelle du Ministère de l'Education nationale, ainsi que ceux destinés à la formation initiale ou continue des personnels, à l'administration générale ou aux activités de recherche. Elle comprend aussi les dépenses des familles induites par la fréquentation des établissements scolaires.

La dépense pour l'enseignement primaire et secondaire représente ainsi **3 % du produit intérieur brut et 16 000 Fmg par habitant**. Rapportée au nombre total des élèves de l'enseignement primaire et secondaire, cette dépense représente **109 000 Fmg par élève**, soit un cinquième du produit intérieur brut par habitant.

#### ■ L'évolution de 1990 à 1993

Au cours de cette période, Madagascar a connu de faibles performances économiques : le produit intérieur brut a baissé en 1991 de 6,3 % en francs constants et les légères croissances de 1992 et 1993 ne lui ont pas permis de revenir à son niveau réel de 1990. Dans le même temps, la population a augmenté de 2,7 % en moyenne par an et la richesse nationale produite par habitant a diminué d'un peu plus de 10 % (tableau 2).

Sur le plan scolaire, cette période se caractérise par un tassement des effectifs d'élèves.

Dans ce contexte général maussade, la dépense pour l'enseignement primaire et secondaire a été à peu près stable en francs constants de 1990 à 1992.

L'année 1993 marque une certaine rupture avec les trois années précédentes. Tous les indicateurs sont orientés à la baisse. La dépense d'éducation n'a progressé que de 4,8 %, soit moins que la hausse des

prix (13%), et a ainsi diminué de 7,2 % en francs constants. Cette baisse sensible est due essentiellement à l'effet conjugué de la baisse très forte des financements sur emprunts extérieurs, au tassement des subventions extérieures et à une faible croissance des dépenses de l'Etat. En francs constants, la dépense d'éducation de 1993 est inférieure de 14,2 milliards de Fmg à sa valeur de 1990.

**Tableau 2. Evolution de la dépense pour l'éducation primaire et secondaire de 1990 à 1993, et comparaison avec les principaux agrégats économiques et démographiques**

	1990	1991	1992	1993
Dépense pour l'éducation primaire et secondaire (en milliards de Fmg)	145,1	160,6	187,0	195,9
PIB (en milliards de Fmg)	4604,0	4913,6	5593,1	6450,9
Part de l'éducation primaire et secondaire dans le PIB	3,2 %	3,3 %	3,3 %	3,0 %
Indice des prix du PIB (base 1984)	234,5	267,1	300,5	339,5
Dépense pour l'éducation primaire et secondaire au prix 1993 (en milliards de Fmg)	210,1	204,1	211,2	195,9
Elèves de l'enseignement primaire et secondaire (en milliers)	1859,9	1858,5	1792,0	1797,5
Dépense moyenne par élève (Fmg)	78 000	86 400	104 300	109 000
Dépense par élève au prix 1993 (Fmg)	112 900	109 800	117 900	109 000
PIB par habitant (en milliers de Fmg)	412,4	428,6	475,1	533,5
Dépense par élève en part du PIB par habitant	18,9 %	20,2 %	22,0 %	20,4 %
Dépense publique courante (en milliards de Fmg)	418,9	491,9	608,7	782,1
Dépense courante des administrations publiques et de l'extérieur pour l'éducation primaire et secondaire (en milliards de Fmg)	102,8	111,3	124,8	128,5
Part des dépenses publiques courantes	24,5 %	22,6 %	20,5 %	16,4 %

L'éducation n'a pas bénéficié de l'augmentation relative des dépenses publiques pendant cette période. En dépenses courantes,

elle ne représente plus que 16,4 % de la dépense publique contre 24,5 % trois années auparavant, alors que les dépenses publiques courantes passaient de 9 % du PIB en 1990 à 12 % en 1993.

#### ■ L'origine des financements

Le financement de l'enseignement primaire et secondaire repose sur trois sources principales :

- les administrations publiques nationales qui redistribuent les ressources provenant des impôts et des taxes ;
- les ménages qui apportent des contributions aux écoles ou qui effectuent des dépenses directes pour leurs enfants scolarisés ;
- les partenaires extérieurs qui apportent une aide financière sous forme de dons ou de prêts remboursables par les administrations nationales.

**Les administrations publiques** nationales financent en 1993 62,7 % de la dépense totale. Le budget de l'Etat représente à lui seul un peu plus de la moitié de la dépense totale (51,8 %).

Ce poids résulte de la part prépondérante du secteur public dans la scolarisation des élèves, particulièrement au niveau I. Les collectivités décentralisées représentent 9,9 % de la dépense totale, essentiellement en raison de la prise en charge des rémunérations des ex-VSN par les collectivités. Hormis ces charges de personnel, les autres financements des collectivités ne représentent que 1,7 % de la dépense totale.

Si on ajoute les financements par des prêts extérieurs qui représentent 4,1 % de la dépense totale, et qui devront être remboursés par les administrations publiques nationales, le

financement par les administrations publiques atteint en 1993 les deux tiers de la dépense totale.

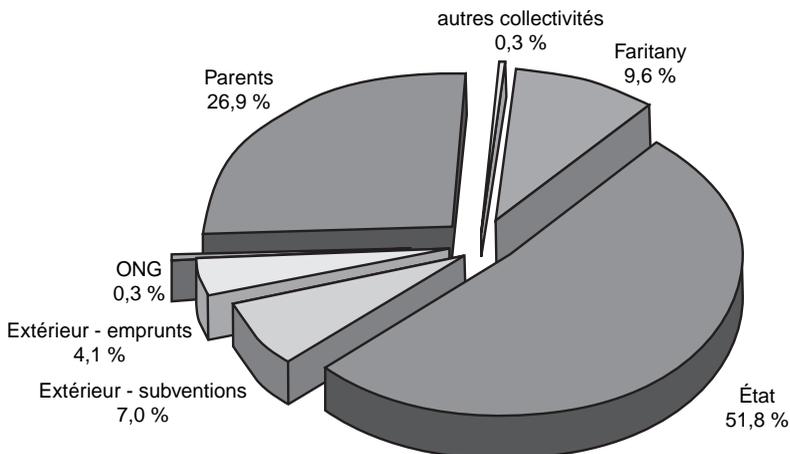
**Les organismes privés**, regroupant les parents, les Eglises et les ONG, financent 27,2 % de la dépense totale, provenant essentiellement des parents qui, à eux seuls, supportent 26,9 % de la dépense totale, après déduction des aides reçues de l'Etat ou des collectivités. L'implication financière des familles est ainsi très forte (52,7 milliards de Fmg en 1993). Elle recouvre essentiellement :

- les achats de livres, de fournitures, de tenues de sport (29,1 milliards de Fmg, soit plus de 50 %) ;
- des participations au fonctionnement des écoles publiques à travers les associations de parents d'élèves ou les coopératives scolaires (1,8 milliard de Fmg), les droits d'inscription payés aux établissements privés (16,5 milliards de Fmg) ;
- des dépenses de cantine et d'internat (5,8 milliards de Fmg).

Le montant total et la répartition de la dépense des parents reflètent la part importante de l'enseignement privé à Madagascar.

**Les partenaires extérieurs** comprennent les agences d'aide et de coopération subventionnant les activités et les projets figurant au programme des investissements publics, ainsi que les organismes financiers (Banque mondiale, BAfD) accordant des prêts destinés à l'éducation. En 1993, les subventions extérieures à l'éducation ont représenté 13,7 milliards de Fmg, soit 7,0 % de la dépense totale, tandis que les financements sur prêts extérieurs ont représenté 8 milliards de Fmg, soit 4,1 % de la dépense totale.

**Graphique 4 Structure du financement de l'enseignement primaire et secondaire en 1993**



La structure du financement de l'enseignement primaire et secondaire en 1993 est affectée par la baisse d'un peu plus de 50 % des financements sur prêts extérieurs et du tassement des subventions extérieures. Les années précédentes, la structure de financement s'établit en moyenne à environ 60 % de financement public (Etat et collectivités décentralisées), 25 % de financement privé (parents et organismes privés) et 15 % de financement extérieur (emprunts et subventions).

Sur toute la période allant de 1990 à 1993, ce sont les dépenses des parents et des organismes privés qui ont le plus augmenté : + 49 % contre + 35 % en moyenne.

## ■ Le financement des activités

Sans surprise, l'enseignement du niveau I, qui scolarise la plus grande partie des élèves, reçoit aussi la plus grande partie des financements : 92,3 milliards de Fmg, soit 47,1 % de la dépense totale.

L'enseignement du niveau II, qui accueille 6 fois moins d'élèves, reçoit 24,9 % de la dépense totale, et l'enseignement du niveau III, qui n'accueille qu'environ 60 000 élèves (25 fois moins que le niveau I), reçoit 9,4 % du financement total.

Les activités d'administration générale, de formation initiale et continue du personnel ou de recherche représentent 36,5 milliards de Fmg, soit 18,6 % de la dépense totale.

Les parents et organismes privés interviennent uniquement dans le financement des trois niveaux d'enseignement. Ils représentent 32,7 % du financement du niveau I, 32,2 % du financement du niveau II, et 40,4 % du niveau III où le secteur privé comprend près de la moitié des élèves.

Les financements extérieurs concernent surtout l'activité de formation continue et de recherche (stages de formation et études financées dans le cadre de projets). Cette activité est en quasi-totalité financée par l'aide extérieure. Ils sont aussi importants dans l'activité d'administration générale en raison de la présence de coopérants français en appui des services déconcentrés de l'Education nationale. Les dépenses extérieures pour l'enseignement de niveau I correspondent à des achats de livres et de fournitures pédagogiques (sur prêts) ou d'aide à la restauration des élèves (sur subventions).

La part de l'Etat est plus faible dans le financement du niveau I : 41,6 % de la dépense totale et 1,3 fois le financement des familles. Elle est plus forte au niveau III (59,3 % et 1,5 fois les dépenses des

familles) et surtout au niveau II (65,7 % et 2 fois les dépenses des familles).

## **Les mécanismes de financement des établissements d'enseignement**

**Les établissements publics** ne constituent pas des entités autonomes sur le plan financier et comptable. Les moyens humains et matériels nécessaires à leur fonctionnement résultent de la convergence de l'action du Ministère de l'Education nationale, des collectivités décentralisées, des associations de parents d'élèves, les DPEN et les CISCO jouant un rôle important d'intermédiaires, d'organisateur et de superviseurs (cf. schéma n° 1).

Les CEG et les lycées, lorsqu'ils sont dotés d'un économiste, bénéficient d'une autonomie plus grande de comptabilité et de gestion, sous la tutelle des directions provinciales.

**Les personnels enseignants** sont rémunérés par le budget national, le faritany ou les associations de parents d'élèves en fonction de leur statut. Majoritairement, les enseignants sont des fonctionnaires de l'Etat, dits « encadrés », recrutés par l'Etat et rémunérés sur le budget national. Le deuxième groupe le plus important est constitué par les anciens volontaires du service national (ex-VSN) qui sont en fonction dans les écoles du niveau I et pour lesquels la loi fait obligation aux faritany d'assurer leur rémunération. Les deux autres catégories statutaires sont minoritaires : enseignants recrutés et rémunérés par l'Etat sur une base contractuelle, vacataires recrutés par les associations de parents d'élèves pour pallier l'insuffisance du nombre des enseignants fonctionnaires.

**Les personnels non enseignants** sont surtout présents dans les CEG, les lycées et les services administratifs centraux, régionaux et locaux de l'Etat. Toutefois certaines écoles urbaines ou quelques

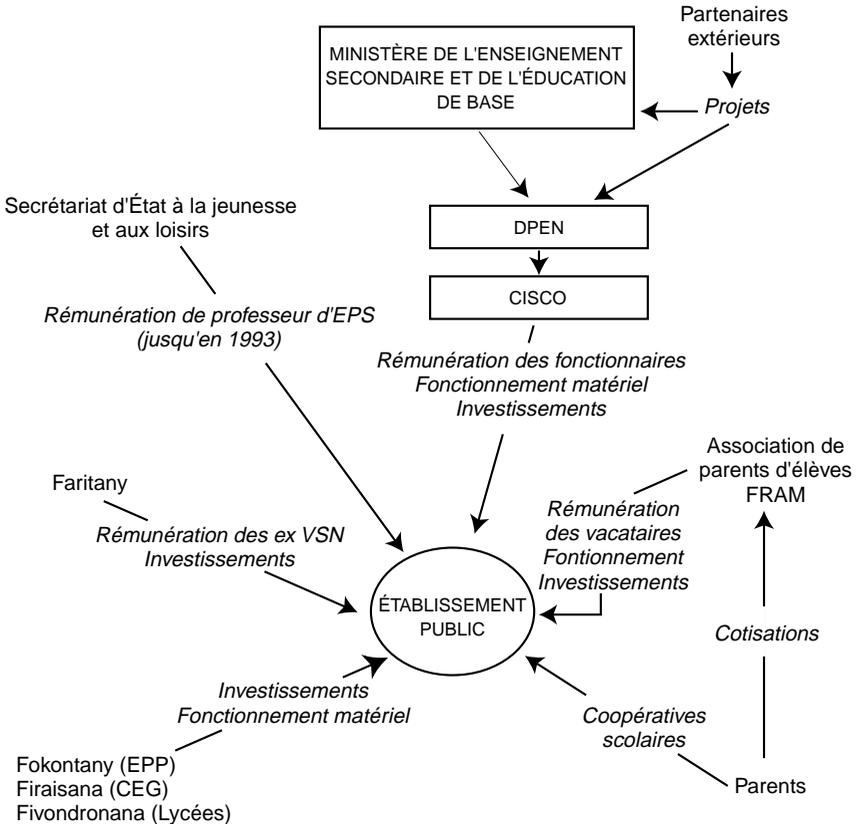
écoles pilotes rurales bénéficient de la présence de personnels de service (gardien, homme de peine, femme de ménage) ou administratifs (surveillant, secrétaire).

Les moyens matériels nécessaires au fonctionnement des établissements scolaires peuvent provenir de sources différentes : le budget du MENS par l'intermédiaire de la DPEN ou du CISCO, la collectivité territoriale de rattachement (fokontany pour les écoles primaires, firaisana pour les CEG, fivondronana pour les lycées) ou des parents d'élèves, soit directement par les cotisations à la coopérative scolaire, soit par l'intermédiaire des FRAM. Il ne semble pas que ces apports simultanés de différentes sources de financement soient suffisants pour satisfaire les besoins des établissements scolaires en raison de la faiblesse des moyens financiers des collectivités décentralisées et des FRAM.

D'une manière générale, seules les écoles des zones urbaines disposent d'installations d'eau courante et d'électricité payantes. Les dépenses de consommation liées à ces installations sont supportées par le FRAM, la caisse d'entretien de l'école, une subvention financière de l'Etat ou les collectivités décentralisées dans le cas de certaines écoles de zones urbaines.

Comme pour les dépenses de fonctionnement matériel, il n'existe pas de responsabilité unique en matière de financement des investissements. L'Etat, les collectivités décentralisées et les associations de parents d'élèves peuvent être amenés à financer les constructions ou les rénovations de bâtiments, l'achat de mobilier et d'équipements.

**Graphique 5 les mécanismes de financement des établissements publics**



**Les écoles, collèges et lycées privés** sont nombreux et scolarisent une part importante des effectifs d'élèves, entre 20 % et 50 % selon les niveaux. Ces établissements ont été créés et sont gérés par des organisations religieuses, les Eglises catholique ou protestante principalement, ou par des particuliers.

Le financement des écoles privées est assuré essentiellement par les droits d'inscription ou les frais de scolarité (écolage) que paient les familles. Les droits d'inscription sont variables et fixés par les écoles. En moyenne en 1992/93, les frais de scolarité représentaient 25 000 Fmg par an en classe de 11<sup>e</sup> et 70 000 Fmg par an en classe terminale de lycée. Les écoles privées sont placées sous la tutelle administrative de l'office national de l'enseignement privé. L'office est chargé de la répartition de la subvention de l'Etat aux établissements privés. Le montant disponible au budget national est réparti entre les écoles ayant reçu l'autorisation d'ouverture, selon trois critères :

Une partie de la subvention est calculée en fonction du nombre et de la qualification des enseignants sur la base d'un montant forfaitaire de 23 000 Fmg par enseignant titulaire du BEPC ou 30 000 Fmg par enseignant de niveau de diplôme supérieur.

Une deuxième partie de la subvention, pour le fonctionnement général de l'école, est calculée en fonction des effectifs d'élèves, de la localisation de l'établissement et des formations assurées selon un barème de points.

La troisième partie de la subvention est destinée à aider les investissements. Elle est attribuée sur la base de projets soumis par les écoles.

Les écoles des organisations religieuses peuvent recevoir des financements provenant de la congrégation gestionnaire, du diocèse de l'Eglise catholique ou du synode régional pour les Eglises protestantes. Ces subventions proviennent le plus souvent d'organismes de la solidarité catholique ou protestante internationale. Ces financements par les Eglises sont très faibles ou

inexistants dans le cas des écoles urbaines ; ils peuvent représenter 30 % du budget de fonctionnement dans certaines écoles rurales.

## **Les ressources des établissements**

Les moyens financiers consacrés au fonctionnement et aux investissements des établissements scolaires représentent 130,3 milliards de Fmg, soit les deux tiers de la dépense totale pour l'enseignement primaire et secondaire : 76 milliards de Fmg pour le niveau I, 39,6 milliards de Fmg pour le niveau II et 14,7 milliards de Fmg pour le niveau III (tableau 3).

**Les établissements publics** du niveau I, qui accueillent la majorité des élèves, reçoivent le financement le plus important (63,7 milliards de Fmg). Ce sont eux qui ont la structure de financement la plus diversifiée, mobilisant des moyens de l'Etat, des collectivités décentralisées ou provenant de sources extérieures. Les établissements publics des niveaux II et III sont à 95 % financés par les administrations publiques nationales (essentiellement l'Etat), les familles apportant une contribution globale se situant entre 4 % et 6 % du financement total.

Dans **les établissements privés**, le financement est très majoritairement de source parentale, les subventions de l'Etat représentant entre 3 % et 5 % des ressources des établissements, et les apports recensés provenant des Eglises ou des ONG sont faibles. Toutefois, les sources utilisées pour évaluer les dépenses des Eglises ou des ONG peuvent être incomplètes. Une enquête auprès d'un échantillon d'établissements permettrait éventuellement de préciser plus exactement ces financements et pourrait modifier légèrement la structure de financement établie.

**Tableau 3. Le financement des établissements du public et privé en 1993 (en millions de Fmg)**

	Niveau I		Niveau II		Niveau III	
	Public	Privé	Public	Privé	Public	Privé
Etat	37 726	656	32 159	257	10 736	86
Collectivités décentralisées	19 058	-	264	-	60	-
Parents	1 997	11 408	1 250	5 629	683	3 114
ONG	221	217	-	80	-	21
Equipements extérieurs	3 142	-	-	-	-	-
Subventions extérieures	1 524	-	-	-	-	-
<b>Total ressources écoles</b>	<b>63 668</b>	<b>12 281</b>	<b>33 673</b>	<b>5 966</b>	<b>11 479</b>	<b>3 221</b>
Achats des familles (en dehors de l'école)	10 241	6 064	4 265	4 860	1 838	1 853
<b>Total général</b>	<b>73 909</b>	<b>18 345</b>	<b>37 938</b>	<b>10 826</b>	<b>13 317</b>	<b>5 074</b>

Note : Dans ce tableau, les bourses versées aux familles ne sont pas comptabilisées avec les dépenses des administrations publiques et ne sont pas déduites des montants des achats effectués par les familles.

#### ■ Les dépenses par élève

Les financements destinés aux différents niveaux et aux catégories d'établissements publics ou privés peuvent être rapprochés des effectifs d'élèves scolarisés. Le calcul des dépenses moyennes par élève (tableau 4) permet de comparer les niveaux de dépenses en excluant les effets liés au nombre des élèves accueillis.

**Dans l'enseignement public**, les différences de coûts sont importantes entre les niveaux. Un élève de lycée entraîne avec lui un financement courant moyen 6,7 fois supérieur à celui consacré à un enfant du primaire. Ce ratio est de 4,5 pour le niveau II.

**Tableau 4. Dépenses moyennes par élève en 1993 (en Fmg)**

	Niveau I		Niveau II		Niveau III	
	Public	Privé	Public	Privé	Public	Privé
<b>Financement courant des écoles</b>						
- Etat	29 180	580	218 716	1 053	316 902	1 436
- Collectivités décentralisées	16 028	-	-	-	1 307	-
- Parents	1 701	35 552	8 757	56 870	21 826	106 365
- ONG	189	677	-	805	-	716
- Equipements extérieurs	2 676	-	-	-	-	-
- Subventions extérieures	1 298	-	-	-	-	-
- Total	51 071	36 808	227 473	58 728	340 035	108 517
<b>Financement en capital</b>						
- Etat	2 949	1 465	6 508	1 538	25 943	1 511
- Collectivités décentralisées	203	-	1 846	-	600	-
- Total	3 151	1 465	8 355	1 538	26 543	1 511
Total financement des écoles	54 222	38 273	235 828	60 266	366 578	110 028
Achats des familles	8 721	18 900	29 866	49 099	58 703	63 276
Total général	62 943	57 173	265 694	109 365	425 281	173 304

Cette situation reflète les différences d'encadrement et de rémunération des personnels. En comptant à la fois les personnels enseignant en classe et les personnels non enseignants, les écoles primaires comptent un adulte pour 34,5 élèves contre un adulte pour 12,7 élèves dans le niveau II et pour 10,3 élèves dans le niveau III. D'autre part, la rémunération moyenne des personnels (enseignants et non enseignants) est 1,8 fois supérieure au niveau II et 2,1 fois au niveau III à ce qu'elle est au niveau des écoles primaires. Les écarts de financements sont moindres sur les dépenses non salariales.

**Les établissements privés** présentent en moyenne des coûts moins importants que ceux constatés dans les établissements publics de même niveau. Même si cette observation doit être tempérée par une probable sous-estimation des financements allant aux écoles privées, l'écart est très important dans l'enseignement secondaire,

que ce soit aux niveaux II ou III, et sensiblement plus faible dans l'enseignement primaire. En comptabilisant l'ensemble des financements courants – en capital et les achats des familles – un élève du niveau I public mobilise un financement total supérieur de 10 % à un élève du privé. L'écart est de 39 % si on se limite aux seuls financements courants des écoles. Dans le second degré, un élève du public mobilise un financement 2,4 fois (niveau II) et 2,5 fois supérieur (niveau III) à celui d'un élève du privé. Ces écarts, même si l'ampleur mériterait une confirmation par une enquête auprès des écoles privées, traduisent des différences d'encadrement entre les deux secteurs : on compte un adulte pour 37 élèves au niveau I privé, pour 24,5 élèves au niveau II et pour 18 élèves au niveau III. Les ratios d'encadrement sont relativement proches de ceux du public pour le niveau primaire, et sensiblement le double pour les niveaux de l'enseignement secondaire. Les différences de rémunérations moyennes entre les deux secteurs expliquent également une partie des écarts.

#### ■ Les disparités régionales

L'étude a permis, pour l'année 1992, de répartir les financements destinés aux établissements scolarisés par faritany. Seules les dépenses pour l'administration générale (Ministère, DPEN, CISCO), la formation continue des personnels et la recherche, l'école normale de niveau II, n'ont pas été réparties géographiquement. Les activités non réparties représentent 22,6 % du financement total de l'enseignement primaire et secondaire.

En dépense totale, le faritany d'Antananarivo, qui scolarise le plus grand nombre des élèves, reçoit 30 % du financement total.

Les dépenses moyennes par élève présentent des disparités importantes même au sein de l'enseignement public. Au niveau I, un

élève mobilise un financement de 57 800 Fmg en moyenne nationale, de 37 200 Fmg à Antsiranana à 77 800 Fmg pour le faritany de Toliara, soit un écart de un à deux. Les écarts sont relativement plus faibles en CEG et en lycée (tableau 5).

**Tableau 5. Dépenses moyennes par élève dans les établissements publics en 1992 (en Fmg)**

	Niveau I		Niveau II		Niveau III	
	Dépense par élève	dont Etat	Dépense par élève	dont Etat	Dépense par élève	dont Etat
Antananarivo	57 800	26 400	219 300	182 700	406 800	287 400
Antsiranana	37 200	16 300	205 400	170 400	293 300	263 300
Fianarantsoa	63 200	32 200	209 200	183 400	304 200	270 800
Mahajanga	60 400	22 000	258 000	214 800	409 000	358 500
Toamasina	52 400	29 100	201 000	155 900	274 100	219 000
Toliara	77 800	37 500	302 400	273 400	365 200	319 400
<b>Ensemble</b>	<b>57 800</b>	<b>27 500</b>	<b>224 200</b>	<b>188 300</b>	<b>353 300</b>	<b>280 400</b>

Les disparités sont essentiellement dues à la répartition des financements de l'Etat et reflètent ainsi principalement l'inégale répartition des moyens en personnel et donc des conditions d'encadrement des élèves : le nombre d'élèves par adulte enseignant ou non enseignant des écoles primaires publiques varie de 23,6 à Toliara à 61 à Antsiranana (statistiques DPE 1991/92).

D'une manière générale et pour tous les niveaux d'enseignement, les financements par élève sont inférieurs à la moyenne nationale dans les faritany d'Antsiranana et Toamasina, et supérieurs à la moyenne nationale dans les faritany de Mahajanga et Toliara.

Du point de vue des familles, les dépenses sont, sans surprise, plus importantes dans les établissements privés (tableau 6). Au niveau I, les écarts sont relativement faibles entre les moyennes régionales pour le privé. Les écarts sont plus accentués au niveau III où les

dépenses des familles varient de 86 700 Fmg par élève à Mahajanga à 169 400 à Antananarivo. Le faritany d'Antananarivo se caractérise aussi par une dépense élevée des familles pour les lycées publics.

**Tableau 6. Dépenses moyennes des familles dans les établissements publics et privés en 1992 (en Fmg)**

	Niveau I		Niveau II		Niveau III	
	Public	Privé	Public	Privé	Public	Privé
Antananarivo	10 500	48 800	34 900	108 500	117 700	169 400
Antsiranana	10 200	59 100	33 300	68 100	28 400	105 600
Fianarantsoa	7 300	37 800	24 200	61 400	31 700	118 500
Mahajanga	14 800	57 700	41 500	91 100	48 900	86 700
Toamasina	6 100	48 000	43 400	77 800	53 400	141 000
Toliara	7 800	51 500	27 400	83 300	44 100	124 300
<b>Ensemble</b>	9 200	48 200	34 200	93 800	71 300	149 600

---

## **VII. LE SYSTEME D'INFORMATION SUR LE FINANCEMENT DE L'EDUCATION EN COTE D'IVOIRE\***

### **Introduction**

La Côte d'Ivoire présente des caractéristiques spécifiques qui ont conduit à la réalisation des travaux présentés dans cette note. Ce pays, profitant de la forte croissance économique qu'il a connue au cours des décennies 1960 et 1970, consacrait annuellement environ 40 % de son budget de fonctionnement à l'éducation. Malgré ces efforts, la scolarisation stagne depuis quelques années autour de 70 %, avec un taux élevé d'analphabétisme (58 % au niveau national, 68 % chez les femmes et 71 % dans le milieu rural).

Cet état de choses a amené les autorités gouvernementales à initier le processus de réforme du secteur des ressources humaines, notamment la santé et l'éducation. Cette réforme était caractérisée par :

- a) la mise en œuvre d'un programme de valorisation des ressources humaines (PVRH) de 1991 à 1995, soutenu par la Banque mondiale ;
- b) la concertation nationale sur l'école ivoirienne en mars 1994 ;
- c) la présentation d'un plan d'investissement du secteur soutenu à la réunion du groupe consultatif à Paris en juin 1995 ;
- d) la loi sur l'enseignement promulguée par le Président de la République le 7 septembre 1995 ;
- e) la réalisation d'études et d'ateliers de réflexion permettant une meilleure connaissance du système entre 1996 et 1997. Les thèmes

---

\* Par Mme Alice Kouadio, Ministère ivoirien de l'Education.

examinés ont été : les profils attendus du système, le coût des infrastructures, le rôle des communautés dans le financement de l'éducation, etc.

Ces efforts d'approfondissement de la connaissance du secteur, soutenus sur le plan technique et financier par les agences d'aide bilatérale et multilatérale, ont permis d'élaborer le plan national du secteur de l'éducation et de la formation de 1988 à 2010 (PNDEF), dont l'objectif majeur est d'offrir à chaque citoyen les possibilités de s'éduquer et de se former tout au long de sa vie par l'amélioration de la qualité à tous les niveaux.

La logique de cette réforme s'appuie sur la poursuite d'objectifs mesurables et réalisables dans le temps et nécessite l'existence d'un instrument d'analyse économique, permettant de mesurer l'efficacité interne des investissements réalisés, et de savoir ceux qui ont le plus d'impact sur l'atteinte des objectifs.

L'étude sur le système d'information concernant le financement de l'éducation a également tenu compte d'autres études en cours au Ministère de l'Education nationale, notamment :

- création des bases de données pour la gestion prévisionnelle ;
- modèles de suivi de l'exécution du budget des secteurs de financement de l'éducation basée sur les données réelles.

Aussi, cette étude a été centrée sur les principaux thèmes suivants :

1. les données essentielles sur le financement de l'éducation ;
2. l'organisation du système d'information statistique de l'éducation en Côte d'Ivoire ;

3. la description de la base de données sur le financement de l'éducation ;
4. le modèle de projections financières et d'efficacité interne.

### **Les données essentielles sur le financement de l'éducation**

Pour un effectif de 2 165 674 élèves et étudiants, la Côte d'Ivoire a effectué en 1995 des dépenses estimées à 329 702 millions de francs CFA pour l'éducation, soit 7,3 % du produit national brut. Les dépenses courantes représentent 88,7 % de ce montant, avec une contribution importante des parents (22,1 % et celle de l'extérieur 6,7 %). L'étude montre l'insuffisance de ces moyens face aux besoins de l'éducation (notamment au niveau des personnels enseignants et administratifs, et au niveau des matériels). Il a été également observé que de nombreux bâtiments scolaires et administratifs étaient en état de dégradation avancée, alors qu'en 1997 seulement 20 % des besoins d'investissement ont été satisfaits.

### **L'organisation du système d'information statistique de l'éducation**

Ce système qui est à la charge de la direction de la planification, de l'évaluation et des statistiques (DPES) est organisé autour de deux axes principaux : la collecte et le traitement des données.

#### ■ La collecte

L'organisation de la collecte des données est décentralisée et repose sur les directions régionales dont les dotations en micro-ordinateurs et en personnels formés permettent d'accomplir les étapes suivantes dans la fourniture des informations statistiques :

- la première étape concerne le *premier point de rentrée* et vise le suivi de la bonne marche de la rentrée scolaire (à l'aide d'une enquête rapide) ;

- la seconde étape est relative au *deuxième point de rentrée* et permet aux représentants régionaux de la DPES de faire l'état de la situation un mois après la rentrée ;
- la troisième étape porte sur l'enquête lourde qui permet de confectionner les annuaires et les principaux indicateurs, et qui est menée trois mois après la rentrée, au moment où les effectifs scolaires sont stabilisés.

#### ■ Traitement

La saisie des données se fait au niveau des régions et a porté, pour l'enquête lourde de 1996/97, sur près de 8 000 écoles primaires, y compris le privé, et 450 établissements secondaires. La DPES fait les publications annuelles dont, entre autres, les points de rentrées, l'état de l'école, les tableaux de bord, les annuaires statistiques pour le primaire et le secondaire, et l'analyse statistique du système.

En outre, elle met à la disposition des usagers (principaux utilisateurs) une base de données facile à consulter pour des besoins spécifiques et variés. Il est envisagé de créer un registre au niveau de l'école ou de l'établissement qui puisse permettre de répondre de façon détaillée ou précise aux besoins des principaux gestionnaires du système, mais qui prenne en compte la collecte des données pour les indicateurs et la production des annuaires statistiques. Dans le cadre de la mise en œuvre du Plan national de développement de l'éducation et de la formation (PNDEF), il est prévu la prise en compte de la collecte des informations :

- sur le financement de l'éducation ;
- sur la santé publique ;
- pour élaborer les indicateurs nécessaires au suivi du PNDEF.

Cette organisation doit permettre de rendre disponibles les données essentielles et de faciliter l'accès afin d'alimenter de façon régulière les bases de données sur le financement.

### **La description de la base de données sur le financement de l'éducation**

La description de la base de données porte sur la nomenclature des producteurs et des dépenses d'éducation et sur la nomenclature des unités de financement qui sont choisies de manière à permettre une collecte aisée sans imposer aux acteurs un effort disproportionné. Le choix des nomenclatures vise aussi à atteindre les résultats attendus et cerner les sources de données.

Cette description concerne également l'identification des données parmi lesquelles on distingue : les données budgétaires, les données sur le secteur privé et les dépenses des familles. Egalement couverts par cette partie de l'étude, se trouvent deux concepts relatifs au financeur final (l'unité qui effectue la dépense) et à la dépense intérieure (effectuée à l'intérieur du territoire national), qu'elle soit financée par des sources nationales ou extérieures.

### **Le modèle des projections financières et d'efficacité interne**

Ce modèle de projection comprend trois composantes :

- un bloc de projections des effectifs, du nombre de classes et d'enseignants ;
- un bloc de projections des enseignants ;
- un bloc de calcul des indicateurs d'efficacité interne.

Ce modèle permet d'estimer les principaux indicateurs suivants :

- les taux bruts de scolarisation ;
- les coûts par effectifs sortants ;
- les surcoûts générés par le système en termes de gaspillages financiers.

La question principale à laquelle le modèle sert à répondre concerne les résultats escomptés de l'affectation des ressources importantes de la nation à l'éducation. Il s'agit de déterminer l'efficacité des investissements en éducation. Pour ce faire, des scénarios sont bâtis, avec l'aide de ce modèle inspiré de la fonction de production communément utilisée dans le domaine de l'économie de l'entreprise, où deux facteurs de production (enseignants et salles de classe) sont combinés pour atteindre un niveau de production de service éducatif mesuré par le nombre d'enfants bien formés à la fin de l'année considérée.

Il est assumé que lorsque le système fonctionne à l'optimum, le taux de production devrait être de 100 % avec des enfants bien formés ; ce qui fait que le niveau de production est sur la courbe de productivité.

Mais, lorsqu'il y a des gaspillages (inefficacité), le niveau de production des services éducatifs se trouve en dessous de la courbe ; ce qui se traduit par un taux de production inférieur à 100 % et/ou les élèves ne sont pas tous bien formés. L'analyse porte sur les projections relatives à la période 1996/2005.

Trois scénarios ont été retenus en plus du scénario de base pour l'analyse :

- la politique d'expansion du système par une augmentation du taux de croissance des entrées des élèves au CP1, qui passe de 3 à 10 % ;
- la politique qui consisterait à réduire de 50 % les coûts unitaires de construction des classes ;
- la politique d'amélioration des taux de promotion de 5 %.

Les résultats obtenus par les auteurs donnent les indications suivantes :

- la situation du système en 1996, telle qu'elle est présentée dans le modèle, montre que, dans le cycle primaire et secondaire, le pays investit trois à cinq fois plus d'années-élèves qu'il n'en faut pour produire un diplômé, en raison notamment de l'importance des redoublements et des abandons constatés à la fin des différents cycles d'enseignement. Ainsi, le gaspillage financier effectué sur les élèves ayant atteint la fin du cycle primaire représente environ 40 % des dépenses totales effectuées dans le primaire. Il est de 41 %, 10 %, 26 % et 25 % respectivement pour le premier cycle, la série A, la série C et la série D. Il est démontré que, si cette politique continue, le taux brut de scolarisation stagnerait au niveau de 73 % vers l'an 2005.

Des observations similaires ont été faites pour le secondaire, mais surtout avec un taux de scolarisation à ce niveau qui n'augmenterait pratiquement pas, malgré les augmentations de plus de 7 % des dépenses en moyenne par an.

- Selon le scénario 1, une augmentation du taux des entrées à la première année scolaire de 3 à 10 % entraîne une amélioration du taux brut de scolarisation (TBS) qui passe de 71 % en 1996 à 78 % en l'an 2000 et à 100 % en l'an 2005. Ce scénario ne réduit pas pour autant le taux de gaspillage dû aux redoublements et aux abandons.
- Dans le scénario 2, la réduction des coûts de construction de 50 % (objectif très ambitieux) conduit à une baisse des dépenses totales projetée de 3,5 % par rapport au scénario de base. Ce qui améliorerait les taux bruts, si l'économie des coûts est mise à profit pour construire plus de salles de classe.
- Quant au scénario 3, (accroissement du taux de promotion de 5 %), l'amélioration de la qualité entraîne une augmentation du TBS de 76 % en 1996 à 82 % en 2005 sans qu'il y ait une augmentation conséquente des dépenses. Cela étant le résultat de la baisse du coût de production d'un diplômé. La baisse passe de 14 % en 1999 à 19 % en l'an 2005 par rapport au scénario initial.

Les résultats provisoires montrent par conséquent que l'augmentation du taux de promotion par 5 % est le meilleur scénario entraînant une augmentation substantielle du TBS sans accroître les coûts. Aussi, les auteurs de l'étude suggèrent que les efforts d'investissement en faveur de l'enseignement primaire et secondaire mettent l'accent sur l'amélioration de la qualité, la réduction des coûts et permettent une plus grande couverture de la scolarisation.

---

## VIII. LES PROCESSUS BUDGETAIRES AU BURKINA FASO, EN COTE D'IVOIRE ET AU MALI

### Introduction

Les études sur les processus budgétaires dans les trois pays ont été réalisées par trois équipes nationales comprenant chacune des représentants des services financiers des Ministères de l'Education, les représentants des services responsables du secteur social au niveau des Ministères des Finances et les représentants du Trésor.

Ces études comprennent principalement :

- une description détaillée des processus budgétaires dans les trois pays : procédures administratives, calendriers et techniques utilisées ;
- une analyse des ressources budgétaires au sein des systèmes éducatifs : critères de répartition utilisés, les conséquences en termes de disparités ;
- et une analyse des liens entre le budget et les autres opérations de planification et de gestion des Ministères de l'Education : planifications à moyen et long terme, planifications du recrutement des enseignants, des constructions scolaires, et gestion des moyens disponibles.

L'analyse comparative de ces trois études s'est focalisée sur les éléments principaux suivants : les principes généraux du budget et

---

\* Par Julien Daboué, Ministère de l'Education, Burkina Faso, et Dramane Oulaï, IIPE. Les trois études des cas nationales sont publiées dans la série de de l'IIPE « Gestion financière des systèmes éducatifs ».

leurs applications dans les trois pays, l'exécution du budget, les dépenses de personnels et l'évolution de la masse salariale, ainsi que les liens entre planification et budget.

## **Les principes généraux**

Dans les trois pays, le budget est une loi de finances ; sa réalité juridique ne prend effet qu'après un vote du Parlement ; en théorie, c'est ce dernier qui est l'arbitre des moyens à mettre en œuvre pour réaliser les objectifs de développement du pays. Dans tous les cas la procédure de préparation du budget se termine par l'examen, les discussions et le vote du budget par le pouvoir législatif.

En pratique, c'est le gouvernement qui a la maîtrise de tout le processus d'élaboration du budget et c'est le Ministère des Finances qui en est le vrai pilote.

Les principales règles budgétaires sont applicables à l'ensemble des budgets de l'Etat ; l'éducation nationale ne se démarque en rien des autres services de l'Etat. Il convient d'ajouter que les statuts de la fonction publique de l'Etat qui s'appliquent au personnel de l'éducation nationale insèrent un peu plus ce département dans « le moule commun ».

De plus la règle de non-affectation des recettes à une dépense déterminée ou à un ministère donné renforce encore la difficulté pour l'éducation d'échapper aux mesures de restriction budgétaire ou de gel des crédits qu'imposent notamment les programmes d'ajustement structurel ; en effet, la dépense d'éducation représente près du quart du budget de l'Etat et il faut une volonté politique extrêmement marquée pour exclure une telle masse de dépenses de l'effort de rigueur demandé à l'Etat.

La règle de l'annualité constitue a priori un horizon satisfaisant pour fonder des prévisions de dépenses relativement fiables, même si dans les trois pays le décalage entre la rentrée scolaire - à l'automne - et l'année budgétaire - du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre - impose de bâtir les nouveaux budgets couvrant la rentrée scolaire de l'année N, alors que les chiffres de l'année N-2 sont seuls connus. Toutefois aucun des trois pays n'a pu trouver la liaison idéale entre le principe d'annualité et l'énorme besoin de pluriannualité nécessité par la longueur des processus éducatifs et les exigences de leur planification.

Enfin le principe de spécialité - les crédits votés sont affectés à une dépense déterminée - fait l'objet d'une application assez rigide dans les trois pays. La nomenclature budgétaire classe d'abord les dépenses par nature (dépenses de personnels, dépenses de fonctionnement matériel, bourses, investissements) puis, à l'intérieur, par services ou types d'établissement. Le passage au cours de l'année d'une rubrique à l'autre est difficile. Aussi aucun responsable, une fois ses crédits obtenus, n'a intérêt à rechercher les économies sur tel ou tel poste de dépenses, puisqu'il ne pourra en profiter même partiellement - par redéploiement sur un autre poste où il se juge mal doté ; le système n'encourage donc pas à la responsabilisation des acteurs en termes de productivité.

Par rapport à des principes généraux assez similaires dans les trois pays, deux originalités méritent d'être signalées car elles peuvent aider à introduire des éléments de souplesse ou de cohérence dans la procédure relativement lourde et figée.

La première concerne la Côte d'Ivoire qui a deux lois de finances séparées, l'une pour les dépenses courantes, l'autre pour les dépenses d'investissement avec des règles différentes pour l'équilibrage des rentrées et des dépenses. L'ouverture la plus heureuse a trait à la

possibilité pour le budget d'investissement d'avoir des moyens de financement et d'exécution pluriannuels.

La deuxième originalité concerne le Mali où les budgets régionaux sont consolidés dans le budget national aux côtés des budgets de l'Etat au stade de leur préparation ; sans doute ces budgets sont-ils relativement modestes (5 % du budget), étant largement financés par les recettes de l'Etat et administrés par ses représentants ; il n'empêche qu'ils sont soumis dès leur préparation à une procédure de négociation avec le Ministère des Finances et en présence des représentants des ministères concernés : ainsi la cohérence et la complémentarité de l'action publique dans une région particulière et pour un secteur d'activité donné peuvent-elles être jugées.

On comprend que le Mali soit particulièrement intéressé par les problèmes de régionalisation et de décentralisation, et qu'il ait été le premier pays de la région à avoir élaboré un compte économique de l'éducation où sont comptabilisées, selon l'origine de leur financement et leur destination, les dépenses de l'éducation.

## **La procédure de préparation du budget**

### ■ Le calendrier budgétaire

Le lancement officiel de la procédure de préparation du budget démarre en général au printemps par une circulaire budgétaire générale du Ministre des Finances (au Burkina Faso, la lettre est signée par le Président) aux autres ministres.

Elle situe le cadre général de préparation du budget : environnement économique, contraintes budgétaires, – notamment à l'égard des bailleurs de fonds internationaux –, orientations macro-économiques, etc. ; y sont joints les cadres de présentation des

demandes budgétaires des ministères, les règles de calcul et les types de justificatifs à apporter aux demandes.

Outre la saisie de toutes les directions d'administration centrale, les ministères répercutent sur les établissements publics et les services régionaux cette lettre de cadrage en demandant de faire ressortir un état de leurs moyens et, le cas échéant, de leurs besoins.

En ce qui concerne les demandes de moyens supplémentaires, les services extérieurs répondent souvent mal et tardivement à cet exercice, sachant bien qu'il n'aura aucun impact sur la croissance de leurs moyens.

En réalité ce sont les directeurs des affaires financières (DAF) qui centralisent, corrigent et harmonisent les demandes. Pour ce faire, ils tiennent compte des priorités budgétaires décidées par le Ministre de l'Education et des directives et méthodes de chiffrage prônées par la circulaire.

En matière d'investissement, les échéanciers annuels des programmes triennaux d'investissements servent de référence. En matière de crédits de personnel ou de fonctionnement, l'état des consommations de crédits chapitre par chapitre semble une base plus opérationnelle que les objectifs ambitieux de la planification.

L'avant-projet de budget est adressé au Ministère du Budget ; puis des réunions contradictoires rassemblent les deux ministères, d'abord au niveau des services, puis au niveau des ministres afin de rapprocher les positions. Enfin soumis avec l'avant-projet des autres ministères au Conseil des ministres, il devient projet de budget et est déposé par le gouvernement au début de l'automne au Parlement.

C'est en priorité la commission des finances qui l'examine, qui interroge chaque ministre sur ses priorités et le bien-fondé de ses demandes, notamment celles concernant de nouveaux crédits.

Puis l'Assemblée nationale vote le budget qui devient la loi de finances de la nouvelle année. En principe, l'Assemblée amende le projet du gouvernement.

#### ■ Les acteurs et les techniques d'évaluation des crédits

Si le DAF constitue bien au sein du Ministère de l'Éducation l'acteur majeur de la préparation technique du projet de budget, le véritable arbitre au niveau des moyens de l'éducation est bien le Ministre des Finances ; beaucoup plus puissant que ses collègues des ministères dépensiers, il doit réduire leurs demandes – souvent élevées – à un niveau compatible avec les contraintes d'équilibre imposées pour les programmes d'ajustement structurel et les bailleurs de fonds internationaux.

Chargé de contrôler l'évolution de la masse salariale et de ses composantes, il définit la politique salariale dans la fonction publique – blocage ou déblocage des promotions et des revalorisations.

Au cours de la négociation du projet de budget au niveau gouvernemental, les acteurs mettent rarement en avant l'affichage des objectifs de la planification (la progression des taux de scolarisation, par exemple). Ils ne cherchent guère plus à négocier des budgets d'objectifs.

Pour chaque type de moyens, la base des discussions repose principalement sur la reconduction des crédits précédemment obtenus, éventuellement corrigée en fonction des consommations effectives ou en raison de la conjoncture économique ou politique.

Dans des contextes rigoureux, les budgétaires vont privilégier la reconduction à l'identique, à l'homothétique ; ils privilégient une certaine forme de conservatisme dans l'évaluation des moyens et dans l'estimation des besoins à satisfaire.

Il est vrai que la méconnaissance du niveau exact des moyens – notamment en personnel – et des coûts du système éducatif ne facilite pas la référence à des méthodes alternatives de préparation du budget.

De plus, tournés vers la préparation du futur budget qui les mobilise plus des deux tiers de l'année, les spécialistes budgétaires sont peu enclins à analyser les résultats de la gestion écoulée, à en faire émerger les points faibles ou les points forts, ou à remettre en cause certaines répartitions de moyens ; par exemple, une réduction des crédits d'investissement peu consommés pourrait permettre une hausse des crédits d'achat sur les manuels scolaires.

Par rapport à un schéma théorique idéal de processus budgétaire (prévision, budgétisation, exécution, contrôle), la dernière phase semble un peu sacrifiée et les possibilités d'amélioration du rapport coût/efficacité en sont réduites d'autant.

### **L'exécution du budget**

Une fois le vote de la loi de finances obtenu, chaque ministère est chargé de participer avec les services compétents du Ministère des Finances à la mise en œuvre et au contrôle de l'exécution de son budget.

## ■ L'exécution juridique et comptable

### *a) La paie des personnels*

Dans les trois pays, la paie est assurée par un service central de « la solde » dépendant du Ministère des Finances ; c'est lui qui engage la paie des agents à partir des informations relatives à la situation des intéressés, fournies par les services de l'éducation ou de la fonction publique ; et c'est le Trésor qui paie. Au Mali et au Burkina Faso, des comptables bailleurs portent l'argent aux agents n'étant pas payés par virement bancaire ou postal.

Il convient de souligner que, dans les trois pays, les fonctionnaires et agents publics sont régulièrement payés, ce qui traduit la bonne tenue de leurs finances.

### *b) Les dépenses de matériel et de fonctionnement*

En général la procédure est assez lourde. Ainsi, en Côte d'Ivoire; elle est initiée par le Ministère de l'Education qui, après avoir relancé un fournisseur, obtient une facture pro forma lui permettant d'établir un bon d'engagement soumis au visa du contrôleur financier ; celui-ci le transmet au service autonome central d'ordonnancement (le SACO) ; ce dernier, après vérification de la régularité de la dépense, de son imputation budgétaire, de la disponibilité des crédits, vise le bon d'engagement et établit un titre de créance qui engage l'Etat et le fournisseur ; après livraison, l'administrateur vérifie la réalité de la dette, certifie le service fait et transmet au contrôleur financier puis au SACO qui procède à l'ordonnancement en établissant un avis de règlement transmis au Trésor.

Le comptable, après un certain nombre de contrôles, assure le paiement de la créance ; mais en raison des difficultés de trésorerie

des finances publiques, ce règlement peut actuellement prendre plusieurs mois.

Ce circuit connaît quelques variantes lorsque l'exécution de la dépense est initiée par un service décentralisé. En outre, pour les commandes de fournitures et de services qui dépassent quelques millions de francs CFA, il faut recourir à la passation d'un marché.

La procédure d'exécution est donc très longue (plus d'un mois), très complexe pour les gestionnaires qui sont alors obligés de suivre leurs dossiers pour éviter qu'ils ne s'enterrent dans un tel maquis de services du Ministère des Finances ; elle est probablement déresponsabilisante pour les bureaux de contrôle ne vérifiant qu'un aspect de la régularité de l'opération, et décourageante pour les fournisseurs.

Le Burkina Faso connaît également un circuit similaire. Aussi peut-on penser avec les rédacteurs des rapports de ces deux pays que l'allégement de la procédure d'exécution de la dépense est hautement souhaitable.

Le Mali, pour sa part, a notablement simplifié et accéléré les diverses étapes de cette opération.

*c) Les investissements*

En Côte d'Ivoire et au Burkina Faso, la consommation des crédits d'investissement est mauvaise ; en effet, à la lourdeur des procédures d'engagement-paiement viennent s'ajouter les problèmes de délai liés aux appels d'offre, la maîtrise insuffisante par les chefs de projet des procédures internationales de déblocage des fonds et de conduite des opérations. Le Mali, pour sa part, a cherché à responsabiliser les divers acteurs, à simplifier la procédure et à accélérer les délais. Le taux d'exécution de ses dépenses en capital en a été notablement

amélioré. La Côte d'Ivoire et le Burkina Faso mettent en œuvre actuellement une réforme pour améliorer le taux d'exécution des crédits d'investissement.

#### ■ La répartition des moyens entre les établissements

La répartition des moyens entre les régions (enseignement primaire) voire entre les établissements (enseignement secondaire et supérieur) est faite lors des arbitrages et des votes budgétaires.

Elle répond généralement au souci d'équilibrer les taux de scolarisation ou les taux d'encadrement entre zones.

Toutefois, pour des raisons historiques auxquelles s'ajoute la réticence des personnels à exercer loin des villes, les zones rurales connaissent un désavantage certain.

Aussi les trois pays ont-ils mis en place des incitations financières au profit des enseignants acceptant de travailler dans des écoles rurales. Cette politique de « discrimination positive » a été finalement abandonnée par la Côte d'Ivoire qui impose à ses nouveaux enseignants un début de carrière hors des écoles urbaines.

### **Les dépenses de personnels et l'évolution de la masse salariale**

Dans les trois pays, il y a un certain flou dans la connaissance des effectifs enseignants et non enseignants du Ministère de l'Education.

Pourtant le Ministère des Finances assure la paie et gère des fichiers informatiques des agents qu'il rémunère.

En Côte d'Ivoire, le Ministère de l'Education nationale n'est pas responsable de sa masse salariale ou de sa maîtrise, puisque c'est la fonction publique qui recrute et gère les agents, et le Ministère des

Finances qui les paie. En fait, le Ministère de l'Education nationale essaie bien de contrôler les effectifs qui travaillent dans son secteur mais ce n'est pas facile ; des travaux sont en cours pour recenser tous les personnels. Ils devaient aboutir en 1997.

Au Mali aussi, un travail de mise au point d'un fichier du personnel destiné à savoir où travaille chaque agent public est en cours.

De même, au Burkina Faso, un recensement général de tous les fonctionnaires devrait donner une vision beaucoup plus précise des effectifs relevant de l'éducation.

Au demeurant, des travaux similaires dans le passé n'ont pas fourni tous les résultats attendus.

C'est donc une amélioration permanente et continue de l'information contenue dans les fichiers de paie et leur couplage avec des fichiers de gestion qui donneront peu à peu une vision plus exacte du nombre et de la qualité des agents travaillant dans les différents niveaux d'enseignement.

Indépendamment de la mauvaise connaissance des effectifs des personnels propre au secteur éducatif, celui-ci se trouve, en ce qui concerne le niveau de recrutement des personnels, confronté à deux logiques radicalement antagonistes : une logique de maîtrise sinon de réduction de la masse salariale publique très vigoureusement appuyée par les bailleurs de fonds internationaux, notamment au travers des programmes d'ajustement structurel ; d'autre part, une logique de développement des taux de scolarisation, en particulier dans l'enseignement de base qui supposerait des recrutements importants d'enseignants ; ce sont les objectifs nettement affichés dans les plans de développement de chacun des trois pays, mais aussi paradoxalement dans les recommandations des bailleurs de fonds

internationaux (encourageant à privilégier les secteurs santé, éducation et administration financière).

De ces objectifs contradictoires, il résulte des pratiques « mi-figue, mi-raisin » à l'égard de la politique de recrutement des enseignants.

Aussi la Côte d'Ivoire tolère-t-elle une légère dérive de la masse salariale pour s'assurer une certaine paix sociale ; en contrepartie on ne procède à quasiment pas de recrutements nouveaux sinon pour assurer le renouvellement du stock existant des personnels ; compte tenu des évolutions démographiques, cela conduirait plutôt vers une baisse des taux de scolarisation.

Le Mali est tenu aussi à une politique extrêmement restrictive des recrutements de titulaires : une centaine dans l'enseignement de base, une cinquantaine pour les niveaux d'enseignement au-delà ; en revanche, il pratique le recrutement de contractuels (près de 400) qui, payés sur des chapitres de fonctionnement, ne viennent pas « optiquement » alourdir la masse salariale de la fonction publique (et il faut ainsi apparemment respecter les contraintes du PAS).

De même, les départs à la retraite d'enseignants âgés sont encouragés par le gouvernement ; leurs pensions, étant payée par des caisses de retraite, ne pèsent pas sur la masse salariale du budget ; comme ils sont remplacés par des jeunes enseignants moins bien payés, le gouvernement allège là aussi « optiquement » la masse salariale du budget de l'Etat.

La Côte d'Ivoire et le Burkina Faso, pour les mêmes motifs, encouragent eux aussi les départs à la retraite de leurs enseignants.

Des trois pays, seul le Burkina Faso affiche une politique de recrutements élevés de nouveaux enseignants dans le primaire

(+ 950 par an). Pour autant des déperditions ont lieu entre le nombre de postes offerts et les enseignants effectivement recrutés. Ainsi l'analyse des statistiques d'enseignants montre au cours des dernières années une progression modérée des effectifs.

En conclusion, l'on peut s'étonner de la relative indifférence (sinon méconnaissance) des « budgétaires » à l'égard des liens entre recrutement, remplacement des sorties de corps, augmentation et diminution du nombre total des emplois, évolution positive ou négative des taux de scolarisation.

Indifférence ou plutôt fatalité : le niveau des créations d'emplois ou des recrutements nouveaux est fixé par le Ministère de la Fonction publique et celui des Finances. Le Ministère de l'Education a peu de prises sur ces chiffres pourtant déterminants du développement du système éducatif.

Il nous semble essentiel que, dans l'avenir, le Ministre de l'Education puisse au niveau de la procédure budgétaire être associé aux arbitrages concernant le niveau de ses emplois et de ses recrutements, et puisse éventuellement les infléchir au nom de la cohérence des diverses composantes de la politique budgétaire ; ainsi à quoi servirait d'obtenir au budget la construction de classes si ne sont pas effectivement créés les emplois d'enseignants nécessaires à leur fonctionnement ?

Le développement actuel des tentatives pour mieux cerner la réalité des statistiques sur les personnels de l'éducation est un pas nécessaire vers l'appropriation par le Ministère de l'Education nationale des problèmes de recrutements et de créations d'emplois.

## **Planification et budget**

Qu'ils s'appellent plan quinquennal ou plan triennal, lettre de politique éducative ou document ordre de politique économique, les plans de développement font une place de choix au secteur éducatif. Les objectifs stratégiques visent prochainement à :

- accroître le développement de l'enseignement primaire et de l'alphabétisation ;
- améliorer la qualité de l'enseignement à tous les niveaux ;
- améliorer la productivité des structures de gestion du système éducatif.

Les programmations sont ambitieuses – augmenter en cinq ans les taux de scolarisation de 20 à 50 % – mais chiffrées, notamment en ce qui concerne les investissements dans des programmes triennaux qui distinguent l'origine des financements ainsi que les crédits de fonctionnement liés.

Toutefois, il faut bien convenir que les réalisations année après année ne nuisent pas à la progression prévue dans les programmations ; ainsi les taux de scolarisation stagnent ou progressent très lentement. Au moment de la préparation du budget, les dures contraintes de la rigueur budgétaire conduisent à réduire considérablement les moyens qui auraient été nécessaires à la réalisation du plan.

En outre, lors de l'exécution, les crédits d'investissement sont sous-consommés pour des raisons tenant à la mauvaise connaissance des procédures par les chefs de projet ou à un certain désintérêt des directeurs des affaires financières pour les crédits d'investissement.

Face à cette confrontation difficile du souhaitable et du possible, la planification serait destinée à donner l'espoir ; le budget marquerait le dur retour aux réalités. Si la planification est indispensable comme cadre de mise en cohérence des moyens à mobiliser pour le futur – investissements, recrutements, etc. – et de leur efficacité optimale, elle ne peut pas promettre « trop, trop longtemps » ; il conviendrait donc qu'elle programme des objectifs plus réalistes et adaptés à la rigueur budgétaire.

D'un autre côté, il conviendrait que les « budgétaires » s'impliquent plus dans les travaux de planification et, le moment venu, qu'ils soient plus aptes à se battre pour les faire entrer dans les négociations sur le projet de budget ; ils devraient veiller à ce que, en exécution, les crédits soient consommés.

Il y aurait sans doute lieu de convaincre les responsables du Ministère des Finances que la dépense d'éducation représente un des meilleurs investissements pour la croissance future du pays et qu'on ne peut sacrifier l'avenir aux seules contraintes du présent.

## **Conclusions**

En avançant dans la connaissance des processus financiers du Ministère de l'Education, il semble évident que le budget est bien le point de rencontre entre les travaux de planification et ceux de gestion.

Pour autant la faible traduction des objectifs de la planification dans la réalité de la gestion relève bien plus des contraintes économiques et des choix politiques que d'une insuffisance « technique » des procédures de préparation et d'exécution du budget.

Pourtant ces dernières peuvent être améliorées dans l'optique d'accroître le rendement des crédits dont dispose aujourd'hui le Ministère de l'Education ; mais elles doivent l'être aussi dans l'optique de répondre rapidement aux objectifs de développement important du système éducatif que pourrait entraîner une amélioration de l'environnement économique ou une redéfinition des priorités politiques.

Les analyses font ressortir quatre domaines souhaitables d'amélioration des procédures :

1. Le Ministre de l'Education doit à terme reprendre la maîtrise de tous les moyens de son secteur, et en particulier de ses emplois ; dans les négociations préparatoires à l'élaboration de son projet de loi de finances, il doit assurer, à l'interne, l'équilibre entre les demandes des diverses composantes de son ministère et, en face du Ministre des Finances, s'assurer que les moyens obtenus lui permettent un développement cohérent de son secteur (pas de classes nouvellement construites sans enseignant, ni l'inverse).

Cette appropriation passe d'abord par une amélioration de l'information statistique sur les élèves, comme sur les moyens et les coûts de son secteur. En effet, la crédibilité de ses demandes de moyens nouveaux est actuellement fortement affectée par l'aveu de méconnaissance de ceux dont il dispose.

2. Il convient de simplifier les procédures d'exécution de la dépense notamment pour les crédits de fonctionnement et d'investissement ; elles retardent considérablement la mise en place des moyens sur le terrain tout comme elles empêchent de consommer la totalité des crédits ouverts.

Il faut redonner des marges de main-d'œuvre aux gestionnaires du système scolaire et universitaire en les responsabilisant ; on peut soit globaliser plus les crédits dont ils sont bénéficiaires, soit assouplir les règles de virement de chapitre à chapitre ; ils pourront être alors incités à faire des économies sur tel poste de dépenses, sachant qu'elles pourront – au moins partiellement – leur être reversées sur tel autre poste où ils en auraient plus besoin.

En contrepartie, les contrôles a posteriori devront être renforcés et ces gestionnaires devront procéder régulièrement à des comptes rendus sur l'usage, sur le terrain, des crédits votés et des moyens délégués.

3. Il conviendrait d'y associer beaucoup plus les usagers et les acteurs de base à la préparation des décisions budgétaires. Il faut encourager les nouvelles expériences d'organisation des enseignements et des financements, en analyser les coûts et l'efficacité.

Le développement important de la scolarisation de base hautement souhaité au Mali et au Burkina Faso passera nécessairement par une aide plus importante des familles et des collectivités locales.

Certains prônent la décentralisation du système ; il s'agit là d'une option plus politique que technique mais il est vrai qu'elle répond au souci de plus grande participation des acteurs de base et de plus forte implication des familles et des collectivités locales.

4. Il est indispensable de rapprocher beaucoup plus qu'aujourd'hui le niveau des arbitrages budgétaires annuels des échéanciers prévus dans les travaux de planification. Cet exercice difficile – et ce, dans tous les pays du monde – doit respecter deux impératifs :

- Les échéanciers annuels de crédits des programmations doivent être ramenés à des niveaux compatibles avec les mesures nouvelles susceptibles d'être dégagées pour le secteur éducatif au cours des prochaines années.
- Impliquer beaucoup plus les directeurs des affaires financières et le directeur du budget dans la définition des programmations financières de la planification, afin qu'ils les prennent mieux en compte au cours des négociations sur le projet de loi de finances.

---

## **IX. LES PROCESSUS BUDGETAIRES EN MATIERE D'EDUCATION AU SWAZILAND, EN ZAMBIE ET AU ZIMBABWE\***

### **Introduction**

Ces études ont été effectuées dans le cadre d'un projet de l'IIPE sur l'analyse comparée des processus budgétaires en matière d'éducation dans trois pays de l'Afrique australe : la Zambie, le Zimbabwe et le Swaziland. Cette recherche menée dans trois pays africains anglophones a été organisée de manière synchronisée pour équilibrer une autre recherche comparable menée sur une série de pays francophones d'Afrique occidentale : le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire et le Mali. Dans chaque cas, les équipes nationales étaient composées d'experts de haut niveau provenant des Ministères de l'Education, des Finances et de l'Enseignement supérieur (lorsque ce dernier existait). Chacune de ces six études de cas est disponible sous la forme d'une publication distincte.

Ces pays ont été choisis parce que, outre le fait qu'ils appartiennent à la même région géographique, qu'ils ont hérité de nombreuses similitudes du passé colonial et possèdent historiquement plusieurs caractères communs – ceux de pays en développement qui dépendent largement de l'agriculture et de l'exportation de matières premières – ils doivent faire face aux mêmes problèmes et aux mêmes défis du développement économique et éducatif, qui doit être poursuivi en dépit des contraintes financières.

Cependant, les différentes manière dont ces problèmes ont été affrontés présentent des contrastes jusqu'au sein d'une même région, et il est intéressant d'en examiner les raisons.

---

\* Par Igor Kitaef et R.E. Mageza, Ministère de l'Education, Zimbabwe. Ces trois études de cas nationaux sont publiées aux éditions de l'IIPE, dans la série « Gestion financière et systèmes éducatifs ».

## Caractéristiques historiques, démographiques et macro-économiques

Les systèmes d'établissement du budget de l'éducation sont issus d'une combinaison de caractéristiques historiques, démographiques et macro-économiques.

Tout d'abord, sur le plan politique, la Zambie a été l'un des premiers pays de la région à obtenir son indépendance dans les années 1960 et à mettre à l'épreuve sa stratégie originale de développement de l'éducation. Le sort du Zimbabwe a été étroitement lié à l'évolution profonde qui est intervenue en Afrique du Sud. Le Zimbabwe n'est devenu indépendant qu'en 1980 et a donc eu l'occasion d'élaborer sa stratégie de développement de l'éducation en prenant en compte l'expérience des pays voisins.

On notera également que, en dépit de nombreuses similitudes, la dimension des pays étudiés, leur démographie et leur développement économique et éducatif présentent naturellement des différences.

**Tableau 1. Population et PNB par habitant (avec leurs taux de croissance)**

	Population (Milliers)	Taux de croissance (%)	PNB par habitant (\$US)	Taux de croissance (%)	Parité de pouvoir d'achat
	1995	1985/95	1995	1985/95	1995
Swaziland	857	2,80	1 170	0,60	2 880
Zambie	8 081	2,30	400	-1,00	930
Zimbabwe	11 190	2,90	540	-0,60	2 030

Source : UNESCO, *Rapport sur l'éducation dans le monde*, 1997.

Dans l'ensemble, on peut observer que ces trois pays diffèrent considérablement par la dimension de leur population, mais que leur croissance démographique atteignait un taux annuel élevé de plus

de 2 % pour chacun d'eux en 1985/95, et approchait les 3 % au Swaziland et au Zimbabwe. Au contraire, le développement économique (qui est crucial pour le financement de l'éducation) présentait un tableau radicalement contrasté. Au Swaziland, le PNB par habitant avait augmenté de 0,6 % en 1985/95, atteignant en 1995 un des niveaux les plus élevés d'Afrique : 1 170 \$US, ou 2 880 \$US exprimés en « parité de pouvoir d'achat ». En Zambie et au Zimbabwe, le taux de croissance du PNB par habitant était resté constamment négatif - - 0,6 et - 1 % au cours de la dernière décennie - et sa valeur se situait aux niveaux très bas de 400 et 540 \$US, bien que le pouvoir d'achat ait progressé.

**Tableau 2. PIB réel et prix à la consommation (variation annuelle en pourcentage)**

	Moyenne 1980/89	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<i>Swaziland</i>									
- PIB réel	4,90	8,90	2,50	1,30	3,40	3,40	2,50	3,00	3,00
- Prix à la consommation	13,40	11,00	11,00	8,20	11,20	13,80	12,30	11,20	11,00
<i>Zambie</i>									
- PIB réel	1,40	-0,50	-	-1,70	6,80	-8,60	-4,30	6,40	3,50
- Prix à la consommation	36,60	109,60	97,70	165,70	183,30	54,60	34,90	43,10	24,40
<i>Zimbabwe</i>									
- PIB réel	4,70	-1,80	5,70	-8,90	1,30	6,80	0,10	7,30	3,70
- Prix à la consommation	12,90	17,40	23,30	42,10	27,60	22,30	22,60	21,40	19,50

Source : FMI, *World Economic Outlook*, 1998

Selon les données concernant le PIB réel dans les trois pays, il est clair que son taux de croissance élevé a été contrebalancé par la pression démographique, ce qui explique pourquoi le PIB par habitant restait en arrière par rapport au PIB réel dans les trois cas envisagés. Ainsi, les taux de croissance moyens du PIB réel de 4,9 % au Swaziland et de 4,7 % au Zimbabwe en 1980/89, même s'ils ont diminué ultérieurement, dépassent largement les taux de croissance du PNB

par habitant de ces pays en 1985/95, soit respectivement 0,6 % et - 0,6 %. Une autre observation peut être formulée : de manière générale, la croissance économique de ces trois pays a connu une stagnation dans le cours des années 1990, avec d'importantes fluctuations d'année en année en Zambie et au Zimbabwe. L'inflation, comme l'indiquent les variations annuelles des prix à la consommation, a été maîtrisée tout au long des années 1980 et 1990 au Swaziland, grâce à une politique budgétaire stricte, comme elle l'a été dans une moindre mesure au Zimbabwe, mais elle a atteint des valeurs à trois chiffres en Zambie au début des années 1990.

A partir de cette analyse, on peut constater que c'est la Zambie qui a souffert le plus en termes de croissance économique négative et d'inflation élevée, ces dernières ayant mis en péril les contraintes budgétaires imposées aux dépenses gouvernementales, y compris en matière d'éducation, par comparaison avec les situations de relative stabilité observées dans les autres pays, à savoir le Zimbabwe et le Swaziland. Des explications plus détaillées seront données dans les descriptifs par pays.

## **Descriptifs par pays**

### ■ Swaziland

Le minuscule royaume du Swaziland a tiré pendant de nombreuses années des profits inhabituels de la proximité de son voisin géant, l'Afrique du Sud, et a bénéficié historiquement de la stabilité économique et du développement social. Isolée de la communauté mondiale par l'embargo des Nations Unies contre le régime d'apartheid, l'Afrique du Sud a dû utiliser le Swaziland, ainsi que d'autres pays voisins, comme « couloir » pour les investissements, les échanges, le commerce et les autres relations avec ses partenaires. Pour l'économie du Swaziland, l'Afrique du Sud est

traditionnellement le premier partenaire commercial et la source d'investissements la plus importante. La devise swazie, le lilangeni, est liée au rand sud-africain.

De nombreuses sociétés et banques occidentales ont effectué leurs opérations avec l'Afrique du Sud par la voie du Swaziland. Les recettes provenant de l'union douanière de l'Afrique australe ont été et demeurent la première source de revenus du Gouvernement swazi. Le niveau élevé des investissements directs de l'étranger a également engendré dans le secteur industriel et dans l'économie en général des taux de croissance élevés, qui étaient dans les années 1980, supérieurs à la croissance démographique. L'abondance des recettes budgétaires de l'Etat suffisait à financer généreusement les secteurs sociaux et l'emploi de nombreux fonctionnaires, dont les enseignants en tout premier lieu.

Ce pays a été l'un des rares en Afrique qui aient réussi, grâce à leurs excédents budgétaires, à échapper aux programmes d'ajustement structurel et aux emprunts extérieurs à grande échelle imposés par le FMI. Cependant, avec la fin du régime d'apartheid en Afrique du Sud, puis de l'embargo des Nations Unies au début des années 1990, le Swaziland a perdu de son attrait pour l'Afrique du Sud et pour les sociétés internationales, et le pays a connu un ralentissement économique et l'apparition d'un déficit de la balance des paiements. En 1993, le pays présentait, pour la première fois depuis de nombreuses années, un déficit budgétaire qui a persisté jusqu'à aujourd'hui.

#### ■ **Zambie**

Après l'indépendance, en 1964, l'économie du pays s'est trouvée dominée par le secteur para-étatique et par un Etat à parti unique. Par la suite, le pays a connu, beaucoup plus tôt que ses voisins, le pire

bouleversement de son développement économique et des contraintes extrêmes dans le développement de l'éducation et les dépenses consacrées à ce secteur, à cause de sa très forte dépendance de l'exportation d'une seule matière première - le cuivre - et de la prolifération excessive du secteur public.

La contrainte majeure imposée au potentiel de croissance économique de la Zambie a été et demeure sa forte dépendance de la production de cuivre, qui représente - avec le cobalt - près de 85 % des exportations. La hausse des prix du cuivre a aidé la Zambie à atteindre un taux de croissance moyen de 2,5 % par an pendant la première décennie, mais la chute des prix mondiaux du cuivre qui s'est produite depuis 1975, associée à l'impossibilité de diversifier l'économie, a provoqué une crise générale. Le revenu par habitant a baissé de plus de 50 % entre 1974 et 1994. Les tentatives pour favoriser le maintien de la consommation par l'emprunt face au déclin économique ont exacerbé le problème de la dette. En excluant l'endettement à court terme, la dette extérieure de la Zambie représente environ 650 \$US par habitant, soit l'un des niveaux les plus élevés atteints dans le monde.

En 1990, la Zambie a entrepris, pour faire face à la montée des problèmes, un programme d'ajustement structurel d'une portée considérable, qui a eu des effets douloureux mais a aidé ce pays, à la différence du Swaziland et du Zimbabwe, à anticiper et à prévenir leur aggravation. Le taux d'inflation annuel avait régulièrement dépassé les 100 %, le service de la dette n'était pas assuré - ce qui engendrait d'importants arriérés - le déficit budgétaire était considérable et tendait à s'aggraver, la masse monétaire augmentait rapidement et les détenteurs de disponibilités transféraient leurs

capitaux à l'étranger et adoptaient les devises étrangères pour les transactions locales.

Un grand nombre de sociétés para-étatiques étaient lourdement endettées et subissaient des pertes considérables, les investissements privés s'étaient effondrés, les dépenses militaires augmentaient alors que les dépenses du secteur social déclinaient, les infrastructures matérielles se dégradaient, les obligations fiscales étaient peu respectées, les marchandises et les services de base étaient rares et la Zambie ne possédait ni les réserves alimentaires, ni les ressources financières nécessaires pour faire face aux désastres naturels ou à d'autres situations d'urgence.

Les programmes d'ajustement structurel ont combiné les réformes de la politique commerciale, la dérégulation et l'ajustement des taux de change avec des mesures de stabilisation conçues pour restaurer l'équilibre du budget et de la balance des paiements et la stabilité des prix. Parmi une foule de mesures, le gouvernement a éliminé les subventions destinées au maïs et aux engrais, supprimé le contrôle des prix et révisé les lois, règles et règlements relatifs aux investissements. La Zambie a complètement aboli le contrôle des taux de change, libéré les taux d'intérêt, réduit le déficit budgétaire et entrepris un ambitieux programme de privatisations qui devait s'appliquer, entre autres, aux mines de cuivre. Ces mesures sont entrées en vigueur malgré les épisodes de sécheresse dévastatrice qui ont atteint le pays dans les années 1990.

Cette situation ne pouvait se maintenir, et le combat contre l'inflation est devenu l'objectif principal. Le gouvernement s'est imposé, à dater du 1<sup>er</sup> janvier 1993, un budget de trésorerie, si bien qu'aucune dépense ne pouvait être engagée si les ressources nécessaires n'étaient pas disponibles. Cette stratégie budgétaire sévère, combinée avec une politique monétaire active visant à

résorber l'excédent de liquidités présentes dans l'économie, a bien fonctionné. Le taux d'inflation annuel était tombé à 22,7 % à la fin de juillet 1997, les taux de change s'étaient stabilisés dans une fourchette étroite et les taux d'intérêt avaient rapidement baissé.

Bien que tous les indicateurs sociaux se soient dégradés au cours des dernières années, il était primordial de maintenir l'équilibre des comptes d'opérations courantes de l'Etat à l'aide d'une discipline budgétaire stricte, et le budget dit « de trésorerie » a été nécessaire pour rétablir une croissance non inflationniste et pour redresser la spirale de l'inflation. L'adoption de ce type de budget a été une mesure draconienne qui visait à limiter les mouvements de trésorerie dans le cadre du budget gouvernemental : aucun paiement au titre des dépenses publiques n'était autorisé tant que les recettes budgétaires comptabilisées ne s'avéraient pas suffisantes. Il en résulta évidemment d'énormes arriérés de paiements même si les plafonds de dépenses qui avaient été approuvés n'étaient atteints qu'à moins de 70 %. Cependant, cette méthode aida à combattre l'inflation, à contrôler la masse monétaire en circulation, à attribuer des priorités aux différentes catégories de dépenses publiques et à établir les bases de budgets-programmes.

#### ■ Zimbabwe

Pour améliorer l'équité après l'accès à l'indépendance en 1980, le gouvernement a accordé la priorité aux investissements dans les ressources humaines et au soutien des petites exploitations agricoles. Dans les années 1980, tous les indicateurs sociaux se sont améliorés de manière spectaculaire : ainsi, l'espérance de vie a atteint les 64 ans. Par rapport à la moyenne des pays en développement, le Zimbabwe avait un taux de mortalité infantile inférieur et des taux d'alphabétisation et de scolarisation supérieurs.

Cependant, la croissance économique globale est restée inférieure à la croissance démographique. Des indicateurs, comme le PIB par habitant et les dépenses consacrées à l'éducation par habitant, ont connu un déclin régulier au cours des années 1990, et un nombre de plus en plus grand de jeunes qui avaient terminé leurs études ne trouvaient pas d'emploi dans le secteur structuré. Dans ce secteur, l'emploi n'avait augmenté que de 1,5 % par an depuis l'indépendance, si bien que la majorité des nouveaux arrivants sur le marché du travail devait rechercher des possibilités de rémunération dans l'activité agricole à échelle restreinte et dans les activités du secteur non structuré. Dans un effort visant à accélérer la croissance et à renforcer l'emploi dans un cadre budgétaire durable, le Zimbabwe a entrepris en 1991 un programme d'ajustement structurel conçu par le FMI et la Banque mondiale.

Pourtant, la réforme du secteur public a été plus lente que prévu, et les déficits budgétaires sont restés importants. Les emprunts contractés en conséquence dans le secteur public et les périodes de grave sécheresse qui ont jalonné les années 1990 ont été les raisons principales de la chute d'environ 2 % par an du PIB par habitant de 1991 à 1995. Le poids des emprunts contractés dans le secteur public a généré des taux d'intérêt réels élevés et une augmentation rapide de la dette publique. Le paiement des intérêts s'est élevé à 22 % des dépenses publiques en 1995 et a imposé une contrainte sérieuse aux dépenses discrétionnaires, y compris en matière d'éducation.

L'inflation, avec un taux annuel dépassant habituellement les 20 %, a effectivement diminué le pouvoir d'achat des fonctionnaires, y compris le personnel enseignant, et a élargi l'écart existant entre leurs salaires et ceux du secteur privé. Le pays a été agité par des grèves des fonctionnaires organisées en 1996/97 pour protester contre les bas salaires et contre la décision prise par le gouvernement

de réduire les subventions d'exploitation et d'augmenter les prix des aliments de base.

Avec les difficultés économiques suscitées en 1997, le dollar zimbabwéen a perdu 70 % de sa valeur par rapport au dollar des Etats-Unis. Le pétrole et les produits alimentaires de base sont encore fortement subventionnés par rapport à leur valeur marchande. Pourtant, le taux d'inflation a atteint 40 %, et quand le gouvernement a mis fin à certaines subventions et a augmenté le prix de la farine de maïs de 20 %, les émeutes se sont intensifiées et l'Université de Harare a été fermée pour la première fois depuis vingt ans.

### **Le développement de l'éducation et les dépenses consacrées à ce secteur**

Bien que ces trois pays aient tous placé le développement de l'éducation parmi leurs priorités nationales, les politiques menées dans ce secteur et les systèmes de financement de l'éducation ont été souvent différents. Au cours de la dernière décennie, les taux de scolarisation dans l'enseignement primaire et secondaire, considérés comme le reflet de la situation économique, se sont améliorés au Swaziland, ont stagné au Zimbabwe et se sont dégradés en Zambie.

Par rapport aux indicateurs moyens internationaux et subsahariens, la part de l'éducation au Swaziland et au Zimbabwe est élevée en pourcentage du PNB (plus de 8 % en 1995) comme du total des dépenses publiques (plus de 20 % en 1995). Seule la Zambie avait, à cause des périls économiques qu'elle affrontait, réduit la part de l'éducation dans le PNB à moins de 2 % en 1995, bien que le gouvernement ait persisté à la privilégier par rapport aux autres dépenses et que sa part dans le budget de l'Etat ait en fait augmenté jusqu'à 17,5 %.

Le taux de croissance annuel moyen des dépenses consacrées à l'éducation de 1985 à 1995 a été très élevé (autour de 7 %) au Swaziland ; il a stagné mais augmenté encore faiblement (2,5 % par an) au Zimbabwe et a fléchi en moyenne de 6,5 % en Zambie. Les dépenses de fonctionnement, et en premier lieu la masse salariale distribuée au personnel enseignant, représentent l'essentiel du budget de l'éducation, notamment au Zimbabwe et en Zambie. Seul le Swaziland a réussi à préserver quelques ressources pour des dépenses d'équipements, à savoir la construction d'écoles et l'achat d'équipements, en consacrant moins de 90 % aux dépenses de fonctionnement.

**Tableau 3. Les dépenses publiques consacrées à l'éducation**

	En % du PNB		En % des dépenses de l'Etat		Taux de croissance annuel moyen (%)	Dépenses de fonctionnement en % du total	
	1985	1995	1985	1995	1985-1995	1985	1995
Swaziland	5,9	8,1	20,3	21,7	6,8	84,3	86,7
Zambie	4,7	1,8	13,4	17,5	-6,5	92,9	92,6
Zimbabwe	9,1	8,5	15,0	22,0	2,5	99,2	99,0

Source : UNESCO, *Rapport sur l'éducation dans le monde*, 1997 ; et *Rapports nationaux*, 1997

En Zambie et au Swaziland, l'enseignement primaire et secondaire est essentiellement public, alors qu'au Zimbabwe les écoles communautaires non étatiques sont majoritaires. La Zambie et le Zimbabwe ont eu pendant longtemps des politiques contrastées en ce qui concerne la propriété des établissements scolaires. En Zambie, des réformes radicales ont nationalisé les écoles privées dans les années 1960 et cherché à assurer un rôle prédominant à l'Etat dans tous les aspects de l'offre d'éducation, politique qui n'a pu être soutenue financièrement et qui a finalement échoué. Le Zimbabwe a

pris en compte cette expérience après son accès à l'indépendance, en 1980, pour promouvoir le financement communautaire de l'enseignement et utiliser essentiellement l'intervention de l'Etat pour réduire les disparités régionales. Au Zimbabwe, les effectifs scolaires ne dépendant pas de l'Etat représentent 88 % de l'enseignement primaire et 85 % de l'enseignement secondaire, alors qu'en Zambie l'enseignement privé n'est pas légal, à ce jour, au niveau primaire et que dans le secondaire les effectifs des écoles privées représentent environ 20 % : la pression exercée sur le budget de l'Etat est donc plus importante en Zambie.

Dans l'ensemble des trois pays concernés, les enseignants sont des fonctionnaires et leurs salaires sont versés par les pouvoirs publics. Du fait de sa nature sensible, la rémunération des enseignants est (comme les bourses d'études) une « vache sacrée » et est considérée comme un poste de dépenses « irréductibles », même dans les périodes de contraintes financières sérieuses. Cependant, c'est précisément, dans chacun de ces trois pays, la masse salariale qui crée des problèmes budgétaires divers et nombreux de contrôle et de régulation du corps enseignant, d'« enseignants fantômes », d'augmentations de salaires, etc. Il est intéressant de noter que la Zambie a dû procéder en 1995 à un dénombrement des enseignants pour réduire l'ampleur de la corruption, que le Zimbabwe a lancé pour la même raison une base de données informatisée sur les fonctionnaires, cependant que le Swaziland souffrait et souffre encore d'effectifs pléthoriques, car des enseignants s'empressent de quitter la Zambie, le Malawi et le Mozambique pour venir chercher une meilleure rémunération dans ce pays.

Au Swaziland, la situation a provoqué un phénomène d'« excédent d'enseignants » quand le rapport élèves/maitre a même diminué en dessous des normes prévues : ainsi, de 1988 à 1996, il est passé de 33

à 30 au niveau primaire, de 20 à 17 au niveau du premier cycle du secondaire et de 19 à 16 au niveau du deuxième cycle. Le corps enseignant de ce pays connaissait une croissance régulière de plus de 4 %, et le nombre des enseignants non swazis - particulièrement élevé dans le secondaire - atteignait environ 20 % du total. Le Ministère de l'Éducation emploie la moitié de l'ensemble de la fonction publique - soit environ 10 000 personnes - et y consacre 70 % de son budget de fonctionnement.

En dépit des conditions différentes qui prévalent dans les trois pays observés, la distribution des fonds publics selon le niveau d'enseignement et les disparités entre les coûts unitaires respectifs suivent dans ces trois cas le même modèle par rapport au PNB par habitant et n'ont pratiquement pas changé entre 1985 et 1995. Cette situation reflète clairement des choix budgétaires qui continuent de favoriser les universités par rapport à l'enseignement primaire et secondaire. Au Zimbabwe et au Swaziland, le coût unitaire au niveau primaire a varié entre 10 et 20 % du PNB par habitant au cours de la dernière décennie, au niveau secondaire entre 30 et 40 % au cours de la même période, mais il a atteint plus de 230 % au niveau postsecondaire dans les deux cas. En Zambie, ces disparités, qui étaient encore plus larges - 9 % pour le primaire et 440 % pour l'enseignement postsecondaire en 1985 -, ont été réduites par l'accroissement des contraintes financières jusqu'à 4 % pour le primaire et 160 % pour le niveau postsecondaire en 1995.

### **Caractéristiques de l'établissement du budget de l'éducation au Swaziland, en Zambie et au Zimbabwe**

Administrativement, l'ensemble du système de budgétisation de ces trois pays a été hérité de l'ancienne métropole, le Royaume-Uni. Après l'indépendance, la planification centralisée a été largement

utilisée, et des plans complets de développement national sont encore appliqués. Cependant, avec les progrès de la décentralisation administrative et de la libéralisation économique, ils sont peu à peu remplacés par des plans glissants à moyen terme de trois ans.

Pour les dépenses publiques, y compris celles qui sont consacrées à l'éducation, les trois pays concernés ont tablé initialement sur une budgétisation traditionnelle conforme à la méthode « additive ». Le rôle principal est joué par les Ministères des Finances, auxquels il incombe de modérer les propositions budgétaires émanant des ministères en ligne. Dans sa « circulaire d'appel », la trésorerie stipule un certain nombre de principes directeurs pour la préparation des prévisions de dépenses et leur justification, l'objet et le montant du financement requis et les secteurs prioritaires.

Il est rappelé aux ministères en ligne que leurs demandes ne doivent pas engendrer de déficit budgétaire. La circulaire indique également les formes selon lesquelles les propositions budgétaires doivent être présentées et les délais imposés. Le Ministère de l'Éducation diffuse sa propre circulaire interne, qui est adressée à ses différents services et aux administrateurs de l'enseignement au niveau provincial. En temps utile, les demandes budgétaires sont collectées en partant de la base, puis une proposition complète du Ministère de l'Éducation est soumise à l'examen du Ministère des Finances. Le moment crucial est celui des négociations qui ont lieu entre les deux ministères, qui aboutissent généralement à un compromis basé sur des données historiques.

Les avantages et les défauts de ces procédures sont bien connus. Dans les trois cas examinés ici, ces procédures sont devenues une routine qui a empêché de prévoir les contraintes financières qui se faisaient jour et les différents moyens de leur faire face. La Zambie a été la première à prendre conscience de l'inadaptation de la méthode

« additive » et a dû faire l'expérience de la budgétisation « de trésorerie » et des budgets-programmes. Le désastre économique subi par la Zambie a été la raison pour laquelle des réformes budgétaires radicales et fondamentales sont intervenues au cours des dernières années. Dans les autres pays de l'Afrique australe où l'horizon économique et financier n'annonçait pas, au début des années 1990, les perturbations budgétaires à venir, les leçons qui se dégagent du cas de la Zambie n'ont pas été retenues à l'époque.

#### ■ Swaziland

L'année budgétaire commence en avril et s'achève en mars. Au Swaziland, de nombreuses procédures budgétaires ont trouvé leur origine dans un passé prospère où les recettes de l'Etat étaient disponibles et assurées dans toutes les situations imprévues ou inattendues. De plus, la dimension réduite du pays et la densité de son système éducatif ont rendu sa gestion plus facile que dans les pays voisins.

Les ressources prévues au budget de l'éducation ont augmenté de manière additive tout au long des dernières décennies en fonction de l'ensemble des besoins qui se faisaient jour, souvent sans préparation ou sans nécessité. Le contrôleur financier du Ministère de l'Education préparait les prévisions budgétaires sur la base des dotations de l'année précédente, et le montant total des ajustements liés à l'inflation et des attributions de fonds supplémentaires émanait du Ministère des Finances. Le résultat évident de cette procédure était une insuffisance ou un excédent du financement, selon la nature des dépenses. Par exemple, en 1996, le Ministère de l'Education a dépassé de 4 % le montant de ses crédits budgétaires alloués aux salaires, aux indemnités, aux déplacements et aux dépenses connexes en personnel.

Cela ne posait pas de problèmes quand les recettes budgétaires de l'Etat assuraient des ressources abondantes. Quelques exemples du relâchement du contrôle exercé sur les dépenses sont caractéristiques. De nouveaux enseignants étaient recrutés par les chefs d'établissement au commencement de l'année scolaire (en janvier), et leur nombre n'était pas prévu au cours de la préparation du budget de l'éducation pour le commencement de l'année budgétaire (en avril). Il en résultait que le budget définitif ne prenait pas en compte les effectifs réels du personnel enseignant après ce recrutement, tel qu'il devait ensuite être payé conformément aux dispositions réglementaires. Par conséquent, on observait régulièrement des dépassements des crédits consacrés à la masse salariale prévue pour les enseignants, en dépit de tentatives diverses pour mettre un terme aux infractions à la règle : « Pas de poste, pas de salaire ». Les états de paie n'avaient pas de corrélation avec les listes des effectifs du personnel enseignant, car les deux bases de données évoluaient sans se recouper.

Des dépenses considérables devaient être engagées pour couvrir les coûts des activités non autorisées. Par exemple, certains bâtiments scolaires avaient été construits sous la pression des chefs traditionnels, bien que n'équivalant pas aux prévisions de la carte scolaire. Les dépenses correspondantes durent être couvertes par le budget ordinaire de l'éducation. En revanche, la capacité d'absorption des fonds prévus en abondance dans le budget était loin d'être évidente, ce qui engendrait des disparités entre les postes pour lesquels on notait un dépassement de crédits (masse salariale) et ceux pour lesquels les crédits étaient sous-utilisés (dépenses d'équipement) à l'intérieur d'un même budget de l'éducation. En 1995, seule la moitié du budget d'investissement de l'éducation avait été dépensée du fait de la faible capacité d'absorption et du manque d'efficacité du système.

Le secteur manifestement favorisé sur le plan budgétaire était celui de l'enseignement supérieur. Le cas de l'Université du Swaziland était unique : celle-ci recevait la totalité de ses crédits budgétaires non pas trimestriellement, mais au début de l'année budgétaire. Les bourses des étudiants qui poursuivaient leurs études à l'étranger leur étaient automatiquement versées par le Ministère swazi de l'Éducation après présentation officielle du certificat d'inscription délivré par une université étrangère donnée.

La responsabilité globale du budget gouvernemental, y compris la préparation du budget de fonctionnement, incombe au Ministère des Finances. Le Ministère de la Planification et du Développement économique est responsable des dépenses d'équipement, et le Ministère du Travail et de la Fonction publique est chargé de la budgétisation globale des effectifs. Il existe une commission spéciale du personnel enseignant, dépendant du Ministère de l'Éducation, qui s'occupe des très nombreux enseignants rattachés à la fonction publique. Le personnel de base chargé de la planification et des finances au sein du Ministère de l'Éducation et d'autres ministères en ligne est détaché respectivement du Ministère de la Planification et du Développement économique et du Ministère des Finances. C'est ce dernier seulement qui dispose du pouvoir de vérifier les justificatifs de dépenses et d'émettre les paiements.

Les attributions budgétaires sont ensuite distribuées en partant du sommet, méthode qui confère d'importantes responsabilités aux administrateurs de l'enseignement au niveau du district en matière de répartition des fonds entre les écoles. Par conséquent, les chefs d'établissement reçoivent des fonds du district sans savoir si leur montant est comparable à celui qui revient aux autres écoles.

Les parents acquittent des frais de scolarité, aussi bien dans les écoles primaires que dans les écoles secondaires, pour leur entretien

et pour l'achat de consommables, mais le Ministère de l'Education n'a pas connaissance de leur volume réel. Pour cette raison, certains parents ont même demandé au Ministère de faire procéder à un audit des écoles appartenant à une Eglise.

Le Swaziland présentait également un certain nombre de particularités positives intéressantes en matière de préparation du budget de l'éducation : il a expérimenté différents scénarios de prévision des recettes budgétaires (optimiste, pessimiste et neutre), tout en accordant toujours la priorité aux activités en cours avant que d'autres ne puissent être envisagées et financées. Dans la plupart des cas, une fois que l'activité a démarré, elle doit être achevée afin d'éviter le gaspillage des fonds qui y ont déjà été investis.

L'expérience de ce pays montre que les procédures budgétaires doivent être révisées de temps à autre pour prévenir les contraintes qui se font jour et créer certaines incitations organiques à la réduction des coûts et à la création de ressources. Le signal de ces initiatives doit être adressé au puissant Ministère des Finances par les ministères en ligne, y compris le Ministère de l'Education. Si cela n'est pas fait à temps, la bureaucratie tend à élaborer de multiples et pesantes procédures destinées à assurer un contrôle très strict mais inefficace, qui, à supposer même qu'elles soient parfaitement respectées, demandent beaucoup de temps et ne sont pas de nature à répondre aux besoins réels dans les limites de ressources en diminution.

#### ■ Zambie

Le cas de la Zambie mérite que l'on s'y intéresse particulièrement : sa situation financière désespérée a contraint le pays, dans les années 1990, à appliquer des changements drastiques, tels que l'institution de budgets-programmes, qui peuvent ouvrir la voie à l'établissement du budget de l'éducation dans d'autres pays africains. Par ailleurs, il

s'agit d'un des rares cas où l'année scolaire et l'année budgétaire coïncident.

Depuis le milieu des années 1990, les procédures de préparation du budget annuel ont subi une réforme fondamentale : d'abord entreprise sur une base expérimentale dans quelques ministères, dont celui de l'Education, celle-ci est maintenant mise en œuvre dans tous les secteurs gouvernementaux. Les réformes, qui évoluent encore, visent à situer le processus de préparation du budget dans un contexte plus stratégique et axé sur le moyen terme.

Le processus budgétaire est désormais lié plus étroitement au schéma de politique générale, qui articule la politique macro-économique et fixe une orientation générale dans les domaines interministériels comme la condition féminine, l'environnement et la décentralisation. Il est également formulé dans les limites financières imposées par le schéma de financement à moyen terme de trois ans, et des prévisions ministérielles ou provinciales sont préparées dans le contexte des plans stratégiques de leurs secteurs respectifs, établis par des équipes de planification sectorielle. Ces plans examinent les objectifs, les politiques et les stratégies sectorielles pour assurer leur compatibilité avec la politique macro-économique et interministérielle du Gouvernement zambien et leur accessibilité financière dans le contexte du schéma de financement à moyen terme de trois ans, et pour en faire le cadre de l'attribution intrasectorielle de ressources en fonction des objectifs sectoriels. Les réformes impliquent aussi l'élaboration de prévisions de dépenses annuelles utilisant des procédures de budgétisation fondées sur les activités projetées qui s'écartent des méthodes budgétaires additives.

Une première étape dans le processus de préparation budgétaire, entrepris autour des mois de juillet ou d'août, consiste à projeter les recettes de l'Etat pour l'année à venir et pour les deux années

suivantes, ce qui constitue la base du schéma de financement à moyen terme de trois ans. Cette démarche est nécessaire pour que les attitudes budgétaires implicites soient compatibles avec le contexte macro-économique général, qui doit lui-même être en harmonie avec le programme d'ajustement structurel approuvé par le FMI.

Une fois que les projections des recettes pour les trois années à venir ont été effectuées, les postes de dépenses non discrétionnaires (c'est-à-dire autres que les « fournitures »), tels que le coût du service de la dette intérieure, la réserve stratégique alimentaire et la provision pour risques (ainsi que les recettes qui ne peuvent pas être dépensées parce que le programme d'ajustement structurel exige un excédent de 1 % du PIB), sont déduits du chiffre total des recettes. La différence représente le montant disponible pour les dépenses sectorielles (le total des « fournitures »). L'étape suivante consiste à attribuer ce financement des « fournitures » à chaque secteur spécifique. Un secteur peut englober un ou plusieurs ministères et comporter des services provinciaux et des bureaux ou des directions de district de certains ministères en ligne.

Cependant, avant que cette démarche soit possible, le Ministère des Finances a besoin d'indications sur ce que les ministères ou les départements ministériels envisagent de faire dans l'année à venir, les investissements qu'ils désirent entreprendre/poursuivre/achever et l'estimation des coûts que cela implique. La « circulaire d'appel » (qui décrit les procédures, les hypothèses relatives aux taux de change, à l'inflation, etc., et le calendrier du budget) est ainsi publiée en juillet/août, quand les ministères ou les provinces sont invités à soumettre leurs prévisions de dépenses par programme. Ils soumettent ces données sur des formulaires d'établissement des coûts des programmes, auxquels sont jointes leurs estimations budgétaires globales pour les rémunérations individuelles (masse

salariale). Ces documents récapitulent les coûts correspondant à l'accomplissement des activités constituant chacun des programmes, et des méthodes de budgétisation fondées sur les activités projetées sont utilisées pour établir les estimations du coût des programmes.

Sur la base de la politique gouvernementale et des priorités établies dans la déclaration de politique générale et dans d'autres documents d'orientation, des attributions sectorielles provisoires sont proposées pour le schéma de financement à moyen terme. Un avant-projet est présenté à tous les secrétaires généraux au cours de la réunion de préparation du budget organisée chaque année au début du mois d'octobre. Au cours de cette réunion, les attributions par secteur et par programme font l'objet d'un accord, et après leur approbation en Conseil des ministres, des plafonds budgétaires ministériels ou provinciaux sont fixés en conséquence.

Afin de mieux canaliser les ressources vers les secteurs prioritaires, on a eu tendance à s'éloigner de la méthode consistant à fixer des plafonds budgétaires selon une approche « additive », suivant laquelle le plafond attribué à un ministère était basé sur sa dotation de l'année précédente et augmenté d'un certain pourcentage qui dépendait de l'accroissement global des recettes projeté, ajusté à la hausse ou à la baisse selon l'interprétation des priorités sectorielles impliquées par la politique gouvernementale en vigueur.

Ce mouvement a commencé avec le budget de 1994, pour lequel les plafonds des secteurs sociaux (santé, éducation, distribution d'eau et assainissement, et opérations de prévention sociale en réseau) n'ont pas été basés sur les attributions de 1993 augmentées d'un pourcentage. On a préféré leur attribuer une part prédéterminée de la totalité du budget gouvernemental des « fournitures » (c'est-à-dire l'ensemble des recettes moins les financements d'origine étrangère et les postes de dépenses autres que les « fournitures », comme le

coût du service de la dette étrangère et intérieure). Cette approche a été élargie pour s'appliquer à des secteurs économiques comme l'agriculture et les transports et communications, afin de faire en sorte qu'ils bénéficient également d'une priorité budgétaire. Les attributions spécifiques qui ont été accordées à ces secteurs sont venues affirmer l'élargissement de la politique mise en œuvre, qui devait s'étendre au soutien d'une croissance non inflationniste par l'orientation des dépenses publiques vers les investissements dans le capital humain et dans les infrastructures économiques.

A partir du budget de 1994, la manière de fixer les plafonds budgétaires des provinces a été modifiée. Le BPID (Budget Preparation and Implementation Department) a utilisé des données prévisionnelles comme base de la répartition géographique des ressources sectorielles, et cela pour éviter la situation engendrée par le budget de 1993, dans lequel, par exemple, l'échelle des dépenses de fonctionnement non salariales inscrites au budget pour chaque élève des écoles primaires allait de 49 kwachas dans une province à 1 382 kwachas dans une autre. Les plafonds budgétaires des provinces ont donc été fixés, pour 1994, en calculant la totalité du financement discrétionnaire attribué à des secteurs spécifiques dans les provinces, puis en le répartissant entre celles-ci en fonction de critères fondés sur le niveau de l'offre de services, les indicateurs du volume des activités et/ou les ressources en infrastructures.

Les données prévisionnelles sur lesquelles étaient fondés les critères de répartition géographique par secteurs ont été obtenues à partir de résultats du recensement ou fournies par les ministères de tutelle concernés. Ces données ont parfois été pondérées (par exemple, la longueur des routes a été pondérée par le coût d'entretien au kilomètre par type de chaussée) afin d'obtenir la répartition en

pourcentage qui a été utilisée pour distribuer aux provinces l'ensemble des attributions sectorielles.

A partir de 1995, dans le cadre des réformes de la planification et du budget, des démarches ont été entreprises pour préparer un schéma de financement à moyen terme mis à jour annuellement qui s'intègre dans l'élaboration d'un plan à moyen terme (et éventuellement de budgets prospectifs) pour le secteur gouvernemental. Ce schéma projette les recettes budgétaires sur une période de trois ans et les attribue à des engagements non spécifiques à un secteur, comme le coût du service de la dette, et aux différents secteurs (qui peuvent être constitués d'un ou plusieurs ministères en ligne). L'attribution sectorielle des ressources dans le schéma de financement à moyen terme intervient après une analyse des intentions d'engagement du secteur de programmes ou d'investissements, ainsi que de l'évaluation de leurs priorités et de leurs coûts. Ces plafonds budgétaires par secteur ou par programme font l'objet d'accords avec les secrétaires généraux et, après avoir été approuvés en Conseil des ministres, sont utilisés pour fixer les plafonds établis sur la base des programmes qui seront utilisés par les ministères ou par les provinces pour la mise au point de leurs budgets. Cette démarche contraste avec celle des années antérieures, où les plafonds budgétaires ministériels ou provinciaux étaient fixés et publiés en même temps que la « circulaire d'appel ».

Une fois que les plafonds budgétaires ont été fixés, les ministères et les provinces doivent compléter leurs prévisions de dépenses sur la base des activités projetées pour chaque secteur de programmes et soumettre leurs prévisions budgétaires selon la présentation budgétaire par objets de dépenses du « Livre jaune ».

Les propositions de financement présentées dans les formulaires d'établissement des coûts des programmes, dans lesquels les

différents programmes et les activités qui les constituent sont définis et soumis à une évaluation, dépasseront inévitablement les plafonds qui leur sont assignés. S'il en est ainsi, des décisions doivent être prises par le fonctionnaire préposé au contrôle, en liaison avec son chef de service. Ils peuvent :

- (i) réduire l'échelle des objectifs assignés à certaines activités dans chacun des programmes - notamment ceux sur lesquels des contraintes autres que financières sont susceptibles de s'exercer ;
- (ii) suspendre ou arrêter certaines activités pour l'année à venir ;
- (iii) procéder à une nouvelle estimation du coût de chaque activité afin de vérifier à nouveau si elle peut être exécutée dans de meilleures conditions de rentabilité.

Une fois que ces mesures ont été prises et que les décisions ultimes ont été arrêtées à propos des activités ou des investissements à entreprendre, que les coûts induits et les objectifs à atteindre dans les limites des plafonds budgétaires ont été déterminés, les contrôleurs soumettent leurs prévisions budgétaires selon la présentation par objets de dépenses du « Livre jaune » en totalisant l'ensemble des objets de dépenses qui composent chaque activité de programme retenue.

Les mesures ci-dessus, bien que rigoureuses et pénibles à un moment donné, se sont révélées efficaces pour rationaliser les dépenses consacrées à l'éducation, rétablir la discipline budgétaire, décider des priorités entre les différentes catégories de dépenses et éliminer les dépenses superflues. On remarquera qu'elles n'ont été possibles qu'en conjonction avec d'autres mesures administratives radicales, comme l'établissement de budgets de trésorerie et le décompte des enseignants qui exercent réellement leur profession.

## ■ Zimbabwe

Dans ce pays, l'année fiscale s'étend du 1<sup>er</sup> juillet au 30 juin de l'année suivante, alors que l'année scolaire commence en janvier. Le rôle du Ministère de l'Éducation dans le financement sectoriel est moindre que dans les autres pays et se limite à la masse salariale attribuée aux enseignants et aux autres personnels, et aux subventions versées aux écoles communautaires non étatiques. Le Zimbabwe établit un budget « classique » conforme à la méthode additive sans plafonds globaux, bien que les principes directeurs édictés par le Ministère des Finances incitent tous les ministères en ligne à présenter leur prévisions de manière réaliste sans perdre de vue la pénurie de ressources financières.

Dans la préparation de leurs prévisions, il est demandé aux ministères en ligne de procéder à une estimation exacte de leurs besoins, sans les surestimer. Il s'agit là d'une simple formalité, car chaque ministère en ligne publie sa propre « circulaire d'appel » destinée aux chefs des services ministériels, aux administrateurs régionaux de l'éducation et aux chefs d'établissement, en suivant les orientations habituelles.

Après la centralisation des propositions budgétaires de toutes les institutions et de toutes les régions, un premier projet de prévisions budgétaires est établi et soumis au comité budgétaire ministériel. Ce comité est censé procéder à une révision critique des prévisions pour les amener aux niveaux attendus conformément à la politique budgétaire du gouvernement.

Quand le budget est présenté au Parlement, les ministères en ligne ne manquent pas de comparer et d'opposer leurs propositions originales et les attributions de crédits présentées au Parlement. Dans le cadre du programme d'ajustement structurel, les montants attribués

sont inférieurs à ceux qui ont été proposés. Il incombe ensuite au comité budgétaire ministériel d'ajuster les propositions aux disponibilités et de réviser la répartition des fonds entre les différentes activités en cas de besoin.

Tout le processus est en fait une succession d'étapes au cours desquelles des réductions budgétaires sont effectuées, et où un rôle important revient au Ministère des Finances, l'ultime instance qui ajuste les propositions des ministères en ligne. Pour un chef d'établissement ou un administrateur régional de l'éducation, ce processus est souvent illusoire : une année, le chef d'établissement demande un laboratoire ou des équipements sportifs et remplit les formulaires nécessaires, pour constater généralement par la suite que son budget scolaire se limite aux postes « incompressibles » que sont les salaires des enseignants. Ce genre de routine a démotivé le personnel employé aux niveaux inférieurs des administrations publiques et lui a donné l'impression que les propositions budgétaires ne servent à rien.

Quelques tentatives ont été faites pour rationaliser les procédures de dépenses, telles que les dispositifs informatisés de blocage des paiements, qui permettent de n'effectuer un paiement sur justificatif que si le poste de dépenses concerné présente un solde positif. Cette innovation n'a pas été une réussite véritable à cause des mouvements de fonds entre les différents postes et des engagements de dépenses qui n'apparaissaient pas dans les opérations courantes du budget et qui viennent à échéance en tant que paiements de « dernière minute » avant la fermeture des comptes. Le bureau central des salaires, qui espérait parvenir à contrôler parfaitement la masse salariale distribuée aux enseignants à l'aide d'une base de données dans laquelle chaque fonctionnaire était identifié, a également connu un échec, car il est apparu que la mise à jour de ces données exigeait un

travail considérable, dans la mesure où de nombreux enseignants figuraient sur les états de paie du fait d'ajustements intervenus antérieurement dans le service, de remplacements, de l'emploi temporaire de personnel non qualifié, d'emplois à temps partiel et de recrutements en milieu d'année. Signaler les changements concernant le personnel constituait par ailleurs un problème majeur quand de nombreuses écoles, ainsi que leurs enseignants, devaient migrer avec leurs communautés à cause de périodes de sécheresse intense.

Les problèmes budgétaires sérieux ont commencé avec les véritables contraintes financières imposées au budget de l'Etat dans les années 1990, quand la progression annuelle du montant des salaires du personnel enseignant et des bourses d'études s'est établie à un niveau inférieur à celui du taux d'inflation. L'écart s'aggravait au milieu des années 1990, provoquant le mécontentement des syndicats d'enseignants et d'étudiants qui a finalement suscité les grèves et les émeutes qui ont éclaté à partir de 1996.

Le cas du Zimbabwe montre qu'une attention particulière doit être accordée à la nature et au taux de l'augmentation régulière inscrite d'une année à l'autre au budget pour les différentes catégories de dépenses. Il est évidemment déraisonnable de diviser proportionnellement les tranches d'un « gâteau » qui se réduit chaque fois un peu plus : en de telles circonstances, il devient impératif d'établir des priorités en matière de dépenses et de réduire celles qui ne sont pas essentielles.

## **Conclusion**

Ces trois études de cas viennent illustrer le fait que les processus budgétaires ne peuvent pas demeurer figées et doivent évoluer avec

la maturation des systèmes d'administration publique, les instruments de gestion économique et financière, les innovations technologiques et les problèmes posés par le développement de l'éducation. Elles doivent réagir avec souplesse aux changements qui affectent l'environnement macro-économique et financier, et gérer en premier lieu l'équilibre des comptes courants dans une perspective à moyen terme, car l'éducation constitue dans de nombreux pays l'une des grandes catégories de dépenses de l'Etat et devrait être financée même dans les périodes de récession ou de crise économiques.

La dégradation de la situation financière et l'aggravation des contraintes imposées dans ce secteur au Zimbabwe et au Swaziland n'ont pas trouvé de réponse budgétaire adéquate en temps opportun. Des ajustements douloureux ont été effectués sous la pression des circonstances au titre de mesures d'urgence. En ce sens, la Zambie, qui a subi ces mêmes contraintes beaucoup plus tôt et a entrepris de mettre en œuvre les réformes budgétaires nécessaires au début des années 1990, est devenue un « modèle de rôle » pour les pays africains. Outre l'introduction des budgets de trésorerie et des budgets-programmes, elle a amélioré les procédures à bien des égards afin d'éliminer les dépenses inutiles, de se concentrer sur l'essentiel et d'assurer le respect de l'obligation redditionnelle. Par exemple, c'est seulement dans le cas de la Zambie, sur les trois pays observés, que les fonctionnaires reçoivent directement leur salaire sur leur compte bancaire.

Dans les trois cas qui ont été étudiés, les principaux secteurs critiques que l'on a pu observer dans l'établissement du budget de l'éducation sont les suivants :

- Le déploiement et la gestion du personnel enseignant, dans la mesure où ils sont en relation avec la catégorie de dépenses la plus importante : la masse salariale. Même si le problème des

« enseignants fantômes » a perdu de son acuité, il reste encore beaucoup à faire pour la réglementation des emplois à temps partiel, des remplacements, des différentes indemnités, etc. L'exemple du Swaziland, où les enseignants sont recrutés et affectés à un poste sans planification budgétaire préalable, est flagrant.

- L'établissement des coûts des activités et des programmes spécifiques demeure problématique. Des postes de dépenses inscrits au budget sous un intitulé trop général dissimulent souvent des dépenses inutiles et du personnel improductif. L'élaboration et l'approbation participatives des activités sont nécessaires pour éviter que des décisions soient prises en dehors du processus budgétaire. L'attribution de priorités aux activités est considérée comme une mesure utile, et il convient de la respecter.
- La nomenclature budgétaire est axée sur les entrées dans tous les cas qui ont été observés, même en Zambie, en dépit des efforts de ce pays pour établir des budgets-programmes. Les montants antérieurs constituent la seule référence dont on dispose parfois, mais on ne procède à aucune analyse sérieuse de ce qui s'est réellement produit pour chaque poste de dépenses. Ce type d'analyse exige sans doute beaucoup de travail, mais on peut à tout le moins tirer des conclusions utiles de l'analyse des postes pour lesquels on observe un dépassement ou une sous-utilisation de crédits, des mouvements entre les différents postes de dépenses et de l'échéancier réel des engagements et des paiements.
- Dans la pratique de la préparation des budgets, le coût unitaire n'est pas utilisé, ou bien son utilisation est purement formelle. Au Zimbabwe, la subvention scolaire par habitant est une dépense unitaire formelle de substitution, qui a perdu la véritable signification financière qu'elle avait à l'origine.

- L'estimation et l'interprétation des dépenses ne sont pas toujours conséquentes. Les systèmes de préparation du budget à partir de la base induisent en erreur les niveaux inférieurs de l'administration et ne leur permettent pas d'avoir une idée exacte de ce que pourra être, en définitive, leur part dans le budget de l'éducation. Au contraire, les catégories de dépenses trop vastes et imprécises laissent beaucoup de place aux interprétations erronées sur les dépenses qui seront réellement engagées. Cela est particulièrement sensible dans les périodes de contraintes et de réductions financières où il est nécessaire de procéder à des mouvements de fonds entre les lignes de crédits et les postes de dépenses à la manière d'un patchwork. En règle générale, les niveaux administratifs inférieurs ne sont pas avertis du montant des fonds qui doivent leur être attribués et de la manière dont ils seront répartis par les échelons supérieurs. Par exemple, les chefs d'établissement ne sont pas informés par les administrateurs de l'éducation des districts de ce qui leur échoit et ne savent pas davantage si ce montant est ou non comparable d'une école à l'autre.
- La fin de l'année budgétaire est l'époque où l'on dépense hâtivement les fonds disponibles et où l'on procède à des mouvements dans les limites autorisées. La fermeture des comptes peut soit bloquer des paiements correspondant à des engagements prévisionnels, soit au contraire faire apparaître un dépassement de crédits à cause du nombre excessif d'engagements de dépenses inattendus à ce moment-là. Dans ce cas, des fonds sont « empruntés » au budget de l'année suivante.
- Dans l'exécution du budget, il existe un décalage entre les engagements prévisionnels et les paiements réels, notamment pour les postes de dépenses non salariales, qui peut atteindre

plusieurs mois. Les engagements qui s'accumulent n'apparaissent pas dans le bilan et peuvent finalement provoquer soit une sous-utilisation, soit un dépassement de crédits, selon le moment où interviennent réellement les paiements. Au Zimbabwe, c'est précisément pour cette raison que le dispositif de « blocage des paiements » destiné au contrôle et au suivi des dépenses n'a pas fonctionné.

- Responsabilité contre paperasserie. La nécessité de rendre des comptes implique trop de formalités qui finissent par engendrer beaucoup de paperasserie dont la gestion routinière prend beaucoup de temps. Le recours à l'informatique et la rationalisation des procédures peuvent simplifier le processus et favoriser l'évaluation analytique des dépenses selon les techniques d'établissement de budgets-programmes, conformément à la pratique adoptée en Zambie.

---

**TROISIÈME PARTIE :**  
**RAPPORTS DES GROUPES DE TRAVAIL**

---

## GRUPE DE TRAVAIL N° 1 : LA CONTRIBUTION DES FAMILLES ET DE LA COMMUNAUTE\*

Les données d'expériences qui ont servi de base aux débats provenaient d'un large éventail de pays très différents, allant du Botswana, relativement *prospère*, à la Tanzanie (continentale), *moins prospère*, du Nigeria, *culturellement complexe*, à la relative *uniformité culturelle* du Botswana, et du Bénin, *francophone*, à l'*anglophonie* de Zanzibar. Les organisations qui ont apporté leur contribution étaient l'USAID, l'ASDI et l'UNICEF.

Le groupe de travail s'est rapidement accordé à reconnaître que le rôle et les responsabilités des familles et des communautés ne peuvent être analysés que sur fond de compréhension du **rôle et des responsabilités de tous les partenaires**, depuis les gouvernements et les agences de développement jusqu'à l'ensemble des secteurs de la société civile. Cependant, le groupe a estimé qu'il devait considérer cet ensemble complexe de relations du point de vue de la contribution des familles et des communautés.

### Les enseignements

Lors des débats sur chacun des thèmes indiqués ci-dessous, un certain nombre d'enseignements se sont dégagés de l'expérience.

- Thème I : Définir la communauté

Une communauté devrait être définie comme l'ensemble des partenaires qui jouent un rôle dans le processus éducatif, dont ceux qui sont présents dans les écoles, les associations parents-enseignants

---

\* Présidente : Mme Yvette MALCIOLN, USAID, Bénin ; Rapporteur : M. Peter Buckland, UNICEF.

ou les associations de parents d'élèves, les dirigeants traditionnels ou communautaires, les retraités, les groupes de professions libérales ou de travailleurs qualifiés, le secteur privé ou celui des affaires, etc.

La contribution de chacun des groupes d'intérêt à la gestion et au financement de la communauté a également fait l'objet de discussions. Le rôle spécifique de chaque groupe doit être soigneusement encadré, et des mécanismes efficaces doivent assurer sa responsabilisation.

#### ■ Thème II : Assurer la responsabilisation

Les processus démocratiques doivent assurer la responsabilisation de tous les partenaires devant la communauté.

Cette responsabilisation fonctionne pour le mieux lorsqu'il existe une **culture des droits** dans laquelle les gens sont incités à prendre conscience de leurs droits, dont l'application est assurée par des mécanismes spécifiques.

Le processus de responsabilisation démocratique fonctionne dans les meilleures conditions quand tous les partenaires ont accès à l'information relative aux coûts et au financement.

#### ■ Thème III : Partager l'information sur les coûts et le financement

Avant d'examiner les coûts et les stratégies de financement, le gouvernement comme les communautés doivent être bien informés sur les besoins des écoles.

Le gouvernement a besoin d'être bien renseigné sur les coûts privés de l'enseignement pour les parents et pour les communautés avant de formuler une politique générale relative à l'apport des parents et de la communauté.

Les communautés ont besoin d'être bien informées sur le montant des dépenses publiques consacrées à l'éducation par le gouvernement et de leurs variations d'une communauté à l'autre et d'un secteur à l'autre.

■ **Thème IV : Comprendre la structure des coûts et le financement de l'éducation**

Les coûts privés comportent les **coûts directs** (droits de scolarité, manuels, etc.), les **coûts indirects** (uniformes, transport, alimentation) et les **coûts de substitution** (revenu ou main-d'œuvre perdu par la famille à cause des soins donnés aux enfants). Le gouvernement doit avoir connaissance de l'ensemble des coûts privés avant d'imposer aux familles et aux communautés des coûts supplémentaires.

Les familles engagent souvent des dépenses pour donner à leurs enfants une instruction complémentaire ou pour payer un enseignement en supplément.

Le financement communautaire comporte souvent des dépenses en nature (comme la main-d'œuvre), qu'il est difficile de quantifier.

Même quand les coûts incombant à la communauté ne peuvent pas être quantifiés, ils doivent être détaillés afin que chacun sache quel acteur est responsable de tel ou tel poste de dépenses et que la contribution de la communauté soit reconnue.

■ **Thème V : Compléter les ressources communautaires**

Un certain nombre de systèmes visent à compléter les ressources communautaires :

- les demandes de financements supplémentaires dépassent parfois les ressources des gouvernements ou des organisations ;
- les « financements de contrepartie » créent souvent des problèmes d'équité (les communautés plus aisées obtiennent davantage que les plus pauvres) ;
- la gestion des fonds communautaires exige un développement des capacités (formation, systèmes d'information et de gestion, banques communautaires, etc.) ;
- les contributions en nature du gouvernement ou des organisations (matériaux de construction, fondations ou charpente et toiture) signifient que les communautés n'ont pas à réunir des ressources *avant* de recevoir un soutien. La communauté doit ensuite apporter sa contribution sous la forme de main-d'œuvre pour la construction de murs, etc. ;
- les systèmes visant à compléter les ressources communautaires doivent toujours faire l'objet d'une négociation préalable avec les communautés.

■ Thème VI : Le financement communautaire et la qualité

- La qualité médiocre des écoles publiques contraint parfois les communautés à réunir des ressources pour leurs propres écoles privées.
- La qualité médiocre de l'enseignement public ou l'absentéisme des enseignants amènent parfois les communautés ou les parents à retirer leur soutien financier ou leurs enfants.
- Les écoles communautaires sont parfois si démunies que leur qualité est très médiocre.

- Les parents et les communautés (associations parents-enseignants, associations de parents d'élèves, etc.) ne peuvent assurer le contrôle de la qualité que s'ils possèdent de bonnes informations sur ce point (résultats d'examens, fréquentation scolaire, notation des enseignants, etc.).
- Les parents et les communautés peuvent contribuer à améliorer l'adaptation du programme d'études aux besoins des élèves (par la formation à un métier, la transmission de compétences professionnelles, etc.).
- Même si des parents analphabètes ne prennent pas de décisions de nature professionnelle sur l'enseignement et le programme d'études, ils peuvent prendre des décisions fondées en matière de qualité et de performances, qui influenceront sur les décisions professionnelles.
- L'Etat peut jouer un rôle en matière de contrôle de qualité en fixant des normes et en accréditant les écoles en vue de leur ouverture ou de leur enregistrement, et en reconnaissant les examens qu'elles organisent.

## **Quelques initiatives pratiques**

### **■ Développer une culture des droits et des responsabilités**

Tous les partenaires, notamment les communautés, les parents et les enfants, doivent être sensibilisés par des activités de promotion aux droits des enfants, des femmes, des élèves, des parents, des enseignants, des communautés et de l'Etat, et aux responsabilités qui accompagnent ces droits. Des mécanismes doivent être mis en place pour que la protection des droits soit assurée.

- **Elaborer la meilleure information possible sur la répartition actuelle des coûts et du financement**

Cela implique la mise à la disposition des communautés d'informations sur la manière dont l'Etat dépense l'argent public consacré à l'éducation (y compris les coûts unitaires et l'équité qu'il assure), et la sensibilisation du gouvernement à l'importance des coûts (directs, indirects et de substitution) supportés par les familles, par l'analyse des coûts totaux publics et privés (on utilisera les lettres d'information, les conférences de presse, etc.).

- **Développer les capacités à tous les niveaux par des investissements soutenus**

Développer les capacités par la formation, les systèmes d'information et de gestion et les structures de soutien afin de permettre à chaque partenaire de jouer son rôle de la manière la plus efficace.

- **Impliquer les parents et les communautés dans la prise de décisions**

Impliquer les communautés et les familles dans les processus de planification et de prise de décisions pour leur inculquer un sentiment de propriété.

---

## **GROUPE DE TRAVAIL N° 2 : LE DEVELOPPEMENT ET FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT PRIVE\***

Trois questions fondamentales ont retenu l'attention des participants à ce groupe de travail composé de représentants de pays francophones. Ce sont les questions relatives à la naissance du secteur privé, aux mesures prises pour favoriser son développement, aux obstacles rencontrés et enfin aux recommandations susceptibles de favoriser la promotion de ce secteur.

### **L'apparition du privé**

Il a été unanimement reconnu que l'apparition du secteur privé est la résultante de la défaillance de l'Etat dans le secteur de l'éducation. Les exemples du Gabon, du Sénégal, du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire et du Bénin corroborent cette affirmation.

Ces expériences montrent que le privé s'est véritablement développé à la suite des échecs scolaires enregistrés dans le public et de l'incapacité de l'Etat à faire face à une demande de plus en plus importante. Au Sénégal, le privé devait permettre aussi de recevoir les enseignants formés et non recrutés par l'Etat.

Comment l'Etat a-t-il favorisé la naissance de ce secteur ?

Plusieurs mesures ont été prises, notamment la mise en place de services chargés de la promotion du secteur privé. Par exemple, en Côte d'Ivoire, le service autonome de promotion des établissements privés (SAPEP), au Sénégal, une division chargée de l'enseignement privé.

---

\* Président : M. Julien DABOUE, Burkina Faso ; Rapporteur : M. Francis José N'GUESSAN COFFIE, Côte d'Ivoire.

Des aides directes et indirectes sont octroyées. Au titre de l'aide directe, on note des subventions aux établissements. Au Sénégal, une subvention est octroyée en cinq tranches, dont la dernière dépend des résultats obtenus aux examens. Au Gabon, c'est un montant forfaitaire réparti entre les établissements reconnus, alors qu'en Côte d'Ivoire elle apparaît sous forme de montants affectés aux écoles dans le primaire et de contribution aux frais de scolarité des élèves affectés dans les établissements du secondaire.

L'aide indirecte se fait sous forme de :

- l'affectation par l'Etat d'enseignants au privé, considérés comme des fonctionnaires et donc pris en charge (Côte d'Ivoire, Gabon) ;
- prêts de terrains aux promoteurs par un bail emphytéotique (Sénégal) ;
- allègements fiscaux ;
- formation des enseignants et des promoteurs du privé.

## **Les difficultés**

Malgré tout, ce développement du secteur privé s'est heurté à des difficultés. En effet, les participants ont noté des problèmes liés aux comportements des promoteurs des établissements privés. Au Burkina Faso, les promoteurs sont pour la plupart des commerçants qui utilisent les fonds de leurs écoles à d'autres fins. Il s'ensuit alors des difficultés de paiement des enseignants et d'équipement des classes.

L'autre aspect mis en exergue est représenté par les problèmes que les promoteurs rencontrent pour obtenir des crédits bancaires. Il faut noter aussi, comme c'est le cas au Gabon, l'insuffisance – selon

les promoteurs – des subventions qui leur sont allouées. Tout cela, à part le cas de Madagascar, conduit globalement à des taux de réussites inférieurs à ceux du public.

On peut ainsi dire qu'il existe des conditions objectives qui militent en faveur du secteur privé. Il est donc important de mettre en place des solutions susceptibles de favoriser son développement.

### **Recommandations en vue de favoriser le but du secteur privé**

Les recommandations apportées sont les suivantes :

1. Alléger les procédures d'ouverture des établissements privés.
2. Inciter les groupements d'intérêt économiques à ouvrir des écoles afin d'accroître leurs chances d'accès aux crédits bancaires.
3. Mettre en place des mécanismes permettant d'assurer la formation des enseignants du privé.
4. Revoir le profil des promoteurs des établissements privés.
5. Le nécessaire contrôle par l'Etat de la gestion financière de ces établissements.
6. Former les promoteurs privés et veiller à l'amélioration du mode de gestion de leurs établissements.

En vue de favoriser le développement du supérieur privé, il a été proposé de créer et d'entretenir des filières de formation du supérieur privé et de créer, si possible, un fonds national de l'enseignement supérieur privé.

---

## **GROUPE DE TRAVAIL N° 3 : LE FINANCEMENT DE L'ÉDUCATION DANS UN CONTEXTE DE DÉCENTRALISATION\***

Les expériences nationales étudiées par le groupe de travail provenaient de pays de l'Afrique australe. Le groupe a commencé par déterminer les principaux problèmes concernant le financement de l'éducation dans un contexte décentralisé afin d'en tirer quelques enseignements.

### **Définition et questions essentielles**

La décentralisation est la délégation de pouvoirs aux niveaux inférieurs de l'administration afin de leur permettre de prendre des décisions sur des questions de politique générale relatives au financement, à l'allocation de ressources, aux processus de prise de décisions, à la capacité de réunir des fonds à l'échelle locale (droits d'usagers), et en fin de compte d'être responsabilisés.

Le groupe de travail a identifié les thèmes suivants concernant le financement et a estimé s'il y avait une décentralisation :

1. Budget des affaires sociales : Au niveau des autorités locales au Botswana seulement.
2. Pouvoir d'allouer des ressources budgétaires : Centralisé, excepté en Afrique du Sud, au Botswana et au Nigeria, où les autorités interviennent aux niveaux provincial et local.

---

\* Président : M. R.E. MAGEZA, Zimbabwe ; Rapporteur : M. Cashief LOMBARD, Afrique du Sud.

- |                                                               |                                                                                                         |
|---------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3. Allocation du budget de l'éducation :                      | Centralisée, mais décentralisée en Afrique du Sud, au Botswana et au Nigéria.                           |
| 4. Elaboration de la politique éducative :                    | Hautement centralisée.                                                                                  |
| 5. Etablissement de normes éducatives :                       | Hautement centralisé.                                                                                   |
| 6. Normalisation des examens :                                | Hautement centralisée, sauf en Afrique du Sud, où elle a lieu au niveau provincial.                     |
| 7. Services d'inspection scolaire ou de conseil pédagogique : | Centralisés, sauf en Afrique du Sud et au Nigéria, à la fois aux niveaux de la province et du district. |
| 8. Elaboration des programmes d'études :                      | Hautement centralisée dans tous les cas.                                                                |
| 9. Emploi ou embauche du personnel enseignant :               | Centralisés, sauf en Afrique du Sud et au Nigéria.                                                      |
| 10. Salaires du personnel enseignant :                        | Centralisés, sauf en Afrique du Sud et au Nigeria.                                                      |
| 11. Déploiement des enseignants :                             | Centralisé, sauf en Afrique du Sud, au Botswana et au Nigeria.                                          |
| 12. Fourniture de livres et de matériel scolaire :            | Centralisée, sauf en Afrique du Sud, au Botswana, au Nigeria et au Zimbabwe.                            |

- |                                            |                                                                                                            |
|--------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 13. Collecte de fonds au niveau local :    | Centralisée, sauf en Afrique du Sud, au Botswana, au Nigeria et au Zimbabwe.                               |
| 14. Déploiement de fonds au niveau local : | Un seul cas de centralisation, décentralisation partout ailleurs.                                          |
| 15. Normes appliquées aux enseignants :    | Hautement centralisées dans tous les cas.                                                                  |
| 16. Ecoles privées :                       | Dans la majorité des cas, complètement indépendantes sans financement étatique, excepté en Afrique du Sud. |
| 17. Construction de bâtiments scolaires :  | Centralisée, mais participation des autorités aux niveaux provincial et local dans la plupart des cas.     |
| 18. Implantation des écoles :              | Centralisée, mais une décentralisation intervient dans la plupart des cas.                                 |
| 19. Entretien des écoles :                 | Activité décentralisée dans la plupart des cas.                                                            |

### **Quelques enseignements**

1. Les questions d'équité, d'efficacité et de participation sont les vecteurs de la décentralisation (Afrique du Sud).
2. L'efficacité est la raison de la décentralisation au Nigéria, mais dans le contexte de programmes d'ajustement structurel.

3. Le développement des capacités joue un rôle important dans la mise en œuvre de la décentralisation.
4. La décentralisation peut conduire au népotisme, en l'occurrence au recrutement dans son propre secteur.
5. La décentralisation est censée encourager la participation de manière responsable, mais elle va à l'encontre de son objectif si les gens ne sont pas choisis de manière transparente.
6. La décentralisation doit comporter des mécanismes standardisés pour le contrôle de la gestion financière.
7. La décentralisation peut conduire à la perte d'économies d'échelle, ce qui risque de nuire à la rentabilité (dans le cas où la décentralisation descend à un niveau excessivement bas).
8. On peut parvenir à un bon rendement si la décentralisation est correctement planifiée.
9. La déconcentration entraînant le recoupement des responsabilités des autorités pour une même fonction peut aller à l'encontre de l'efficience.

---

## **GROUPE DE TRAVAIL N° 4 : PRIORITE A L'EDUCATION DE BASE : DIFFICULTES DE MISE EN ŒUVRE\***

Le groupe, composé essentiellement de représentants de pays francophones d'Afrique de l'Ouest, a d'abord examiné le champ recouvert dans les différents pays par l'éducation de base pour constater des réalités un peu différentes :

- pour certains, l'éducation de base qui englobe le préscolaire et l'élémentaire (cas du Bénin avec un taux de scolarisation de 69 % et 48 % pour les filles, et du Sénégal avec un taux de scolarisation pour les filles de 59,7 %) ;
- l'éducation de base qui couvre uniquement l'élémentaire (cas du Niger) ;
- l'éducation de base qui va du préscolaire au premier cycle de l'enseignement secondaire (cas de la Côte d'Ivoire avec un taux de scolarisation de 72 %, et 48 % pour les filles) ;
- et enfin, l'éducation de base qui comprend deux cycles : un premier cycle qui dure six ans et un deuxième cycle qui dure trois ans (cas du Mali qui affiche un taux de scolarisation de 46 %).

Une fois les contours de l'éducation de base clarifiés, le groupe s'est fixé trois domaines principaux de discussion : les matériels didactiques, les politiques et les moyens mis en œuvre de la priorité à l'éducation de base, les difficultés de la mise en œuvre pour enfin émettre un ensemble de recommandations.

---

\* Présidente : Mme Alice Kouadio, Côte d'Ivoire ; Rapporteur : M. Mamadou Dia, Sénégal.

## **Matériel didactique**

La mise à disposition des manuels scolaires à moindre coût contribue grandement à favoriser l'accès d'un plus grand nombre d'élèves à l'éducation de base. A ce niveau, les discussions ont porté sur les politiques éditorialistes mises en œuvre, soit par les Etats, soit par les partenaires extérieurs ou intérieurs.

C'est ainsi que certains Etats ont mis en place un fonds d'édition de manuels (cas du Sénégal) avec des innovations en matière de distribution.

Dans tous les cas, la plupart de nos Etats accordent une place importante à l'édition des manuels scolaires en attribuant une part relativement importante de leur budget à l'achat et à la distribution de ce type de matériels didactiques et souvent à faibles prix.

## **Politiques et moyens mis en œuvre**

L'objectif majeur des politiques et moyens mis en œuvre dans ce sous-secteur de l'éducation vise à accroître sensiblement le taux de scolarisation.

Le groupe de travail a aussi passé en revue certains facteurs susceptibles d'agir favorablement sur ce taux.

### *1<sup>er</sup> facteur : Le personnel enseignant*

Les discussions ont porté principalement sur les solutions alternatives expérimentées dans certains pays. En effet, de plus en plus, l'éducation nationale a recours à un personnel d'appoint face au ralentissement des recrutements dans la fonction publique. D'où l'existence dans certains pays d'un type de personnels appelés des

volontaires (Sénégal) ou des contractuels (Bénin) ou des temporaires (Guinée).

L'Etat assure pour l'essentiel le salaire de ce personnel particulier mais les APE et les communautés de base participent également à la prise en charge de ce personnel.

### *2<sup>e</sup> facteur : Les infrastructures : Constructions scolaires*

Le groupe de travail note également les importants efforts engagés vers la construction et la réfection des écoles à travers les budgets d'investissement, le plus souvent avec l'appui des partenaires extérieurs et intérieurs (APE, communautés de base).

### **Difficultés de mise en œuvre**

Les principales difficultés pour la mise en œuvre de priorité à l'éducation de base sont :

- les politiques d'ajustement structurel qui limitent les ressources financières et humaines à cause des contraintes qui pèsent sur la masse salariale ;
- le manque de liquidité de nos budgets ;
- la mauvaise utilisation des ressources budgétaires allouées due à une absence de dialogue entre les administrations en charge de l'éducation nationale et les ministères chargés des finances ;
- les non-maîtrises des coûts, des intrants ;
- le manque de système d'anticipation des besoins ;

- l'absence de procédures simplifiées pour la réallocation des ressources en cas de nécessité ;
- le manque de coordination des intervenants dans le sous-secteur (ONG notamment) ;
- l'absence de plan de développement de l'éducation de base clairement établi.

## **Recommandations**

Le groupe de travail a formulé les quelques recommandations suivantes :

1. Améliorer les capacités de gestion et d'administration pour des éducateurs en charge de l'éducation de base.
2. Introduire des systèmes d'information et d'évaluation fiables et efficaces.
3. Mettre en place une politique éditoriale des manuels scolaires pour les rendre accessibles au plus grand nombre.
4. Réduire autant que possible les coûts de construction et d'équipement des salles de classe par l'utilisation de matériaux locaux.
5. Mettre en place une politique dynamique de sensibilisation des populations pour l'accès à l'école, notamment pour la scolarisation des filles.
6. Améliorer la technicité des acteurs budgétaires des Ministères de l'Education pour une utilisation efficiente et à temps des crédits, surtout des crédits d'investissement.

7. Mettre à la disposition des Ministères de l'Education nationale des budgets liquides afin d'éviter l'accumulation de passifs qui grèvent les budgets à venir.
8. Favoriser le développement des écoles privées et des écoles communautaires de base.
9. Coordonner l'action des divers intervenants (Etat, ONG, partenaires multilatéraux et bilatéraux, etc.).
10. Favoriser le développement du volontariat pour augmenter le nombre de personnels enseignants, et mettre en place un système de formation continue de ce personnel d'appoint moins coûteux.
11. Améliorer les conditions de vie et de travail des enseignants, notamment ceux qui sont en service dans les zones rurales et périurbaines.

---

## **GROUPE DE TRAVAIL N° 5 : REDUCTION DES COÛTS DE L'ÉDUCATION\***

Le groupe, composé de représentants de pays francophones, a choisi de centrer la discussion sur trois grandes catégories de dépenses susceptibles de connaître des réductions. Ce sont :

- les dépenses liées aux salaires et aux manuels scolaires ;
- les dépenses d'infrastructures et d'équipements ;
- les dépenses sociales (les transferts sociaux).

Les participants ont tenu à préciser que la réduction des coûts de l'éducation devrait être appréciée selon les cycles de l'éducation, à savoir : le primaire, le secondaire et le supérieur.

### **Les dépenses de salaires et les manuels scolaires**

Pour réduire les dépenses liées aux salaires des enseignants, les participants ont relevé les points suivants :

- Résoudre le problème de la charge horaire de l'enseignement :
  1. En procédant à son augmentation. En effet, comme c'est le cas dans la plupart des pays africains francophones, la charge horaire est insuffisante. Au Sénégal, par exemple, le cycle élémentaire enregistre une charge hebdomadaire de 30 heures, soit 5 heures par jour en moyenne, le cycle moyen une charge de 22 heures, le secondaire 18 heures, alors que dans le supérieur le professeur titulaire n'a que 5 heures de cours par semaine.

---

\* Président : M. Maguette SOW, Sénégal ; Rapporteur : M. N'GUESSAN COFFIE, Côte d'Ivoire.

2. En veillant à ce que les charges horaires en vigueur soient effectivement remplies. Dans les systèmes éducatifs enregistrant parfois des régions où certains enseignants ne consomment pas leurs charges horaires, des mesures d'enseignement complémentaire et de contrôle de ceux-ci pourraient aider à résoudre ce problème.

- Veiller au maintien des enseignants dans les classes, autant que possible, afin d'optimiser leur utilisation et de maîtriser l'accentuation des déficits « déguisés » d'enseignants. Cette mesure devrait permettre d'éviter ou de réduire l'affectation des enseignants à des postes autres que l'enseignement, et de contrôler, sinon limiter, les mises en disponibilité.
- Veiller à la gestion de la carrière des enseignants en augmentant, si possible, l'âge de départ à la retraite pour les enseignants dispensant des matières enregistrant une pénurie de professeurs. Cette mesure permettrait de réduire le recours à l'assistance technique jugée coûteuse.
- Faire appel de plus en plus à une catégorie d'enseignants moins onéreuse, apte à dispenser les cours : par exemple, au Sénégal, les volontaires, et en Côte d'Ivoire, au cycle primaire, les instituteurs adjoints.
- Instituer la double vacation et les classes multigrades.
- Instituer l'enseignement à distance au supérieur.

Les participants ont aussi insisté sur la nécessité pour les Ministères des Finances de saisir de façon plus réelle les coûts de l'éducation, par exemple, la composante salaire.

Concernant les manuels scolaires, il a été mis en relief la nécessité d'une industrie du livre afin de réduire les coûts liés à l'importation de ces manuels.

## **Les dépenses de construction et d'équipement**

Les participants ont recommandé la construction de classes de prototypes meilleur marché, la révision du type de classe à construire avec des standards moins coûteux et respectant les normes. Ces coûts de construction varient actuellement entre 2,9 millions de francs CFA et 4 millions de francs CFA au Sénégal pour le primaire, et s'élèvent à 7 millions de francs CFA au primaire en Côte d'Ivoire.

A cela, il faut ajouter les aménagements visant la réduction des coûts de construction. Par exemple, l'institution pour le primaire de la double vacation et des classes multigrades.

## **Les dépenses sociales**

Il a été proposé les éléments suivants :

- La suppression des internats au profit de la création de classes ou d'écoles dans les zones enregistrant un exode d'élèves. La suppression des internats dans les grands centres et leur maintien dans les zones reculées du pays.
- Au niveau du supérieur, la recommandation a porté sur des mesures d'assainissement des œuvres universitaires, à savoir : la privatisation de la restauration, la suppression de la gratuité du transport, etc.
- Concernant la prise en charge de la scolarité des étudiants, particulièrement dans les écoles professionnelles, on note, comme propositions, l'intégration des opérateurs économiques dans les

structures de décision de ces écoles et la prise en charge par ceux-ci de la scolarité des étudiants, scolarité qui serait remboursable à l'obtention d'un emploi.

Au niveau de l'enseignement technique, les participants ont en outre regretté la méconnaissance des coûts de ce type d'enseignement. Cela est donc un chantier à explorer.

Il ressort des discussions que la réduction des coûts est certes nécessaire mais celle-ci devrait tenir compte du service de l'éducation, c'est-à-dire de l'accès à l'éducation au niveau des cycles primaire, secondaire et supérieur.

---

## **GROUPE DE TRAVAIL N° 6 : LES SALAIRES ET LES COÛTS DU PERSONNEL ENSEIGNANT\***

Etant donné que les salaires des enseignants constituent une part très importante (de 67 à 90 %) de la majorité des budgets de l'éducation, le groupe de travail s'est rapidement accordé sur le fait que l'attention ne devait pas se concentrer exclusivement sur les salaires, mais devait prendre en compte toute la question des coûts du personnel enseignant. Il a également reconnu que le problème n'est pas simplement de réduire ces coûts, mais de les gérer pour assurer une meilleure rentabilité à ce qui est, pour n'importe quel pays, le plus grand investissement dans le développement des ressources humaines qu'il puisse réaliser.

### **Les leçons tirées de l'expérience**

Le groupe comprenait des représentants d'un large éventail de pays, dont l'Afrique du Sud, le Bénin, le Botswana, le Mali, le Soudan, la Tanzanie continentale et Zanzibar. Au cours des débats, il est apparu évident qu'il existe, en matière de gestion efficace des coûts du personnel enseignant, d'énormes ressources en données d'expériences et en leçons tirées de celles-ci. Quelques-unes des leçons qui se sont dégagées de ces débats sont résumées ci-dessous.

- Question I : Identifier les éléments constitutifs des coûts du personnel enseignant

Les coûts du personnel enseignant sont constitués par une série d'éléments différents qui varient d'un pays à l'autre. La gestion de

---

\* Président et rapporteur : M. Peter Buckland, UNICEF.

ces coûts exige qu'on analyse soigneusement chacun d'entre eux afin de déterminer des méthodes de gestion efficace des coûts :

Les salaires des enseignants représentent habituellement le principal élément constitutif des coûts, mais dans certains systèmes le montant versé sous la forme d'indemnités spéciales dépasse en fait celui des salaires. Une analyse comparative des différents systèmes de rémunération des enseignants devrait suggérer les stratégies envisageables pour la réduction des coûts unitaires.

De nombreux systèmes allouent aux enseignants une indemnité de logement pour les aider à acheter leur habitation, ou ils leur fournissent un logement subventionné ou gratuit. Certains systèmes d'aide au logement sont plus coûteux que d'autres.

Certains systèmes offrent aux enseignants une aide médicale ou une assistance médicale subventionnée, mais la part de la contribution de l'Etat varie entre les pays et, à l'intérieur de ceux-ci, entre les différentes catégories de personnel enseignant (permanent, temporaire, contractuel, etc.).

Certains systèmes allouent aux enseignants une indemnité administrative pour rémunérer les fonctions administratives qu'ils accomplissent en complément de leurs tâches d'enseignement, alors que d'autres ne rémunèrent pas directement ces fonctions.

Des indemnités de transport sont également versées soit à titre d'aide aux déplacements professionnels, soit à l'occasion d'activités particulières, comme les sessions de formation. Des approches différentes des frais de transport des enseignants ont des implications financières très diverses.

De nombreux systèmes ont prévu une prime de sujétion ou d'éloignement pour attirer les enseignants vers les postes les moins demandés, alors que d'autres systèmes expérimentent des incitations non financières.

Certains systèmes allouent aux enseignants une « indemnité d'enseignement » spéciale lorsque les salaires sont déterminés par le barème de la fonction publique. Les indemnités de ce type sont plus sensibles aux réorientations budgétaires.

Il existe même des cas de versement de nombreuses autres indemnités, qui peuvent représenter cinq ou même dix fois le « salaire » de base de la fonction publique. Les données relatives aux salaires des enseignants peuvent donc induire en erreur, et il est plus fiable de calculer le total des coûts du personnel enseignant.

#### ■ Question II : Déterminer les salaires des enseignants

On peut déterminer le niveau des salaires du personnel enseignant selon les pratiques les plus diverses, mais les tendances et les problèmes suivants se sont dégagés :

Dans la plupart des pays, le Ministère de l'Education ne détermine que dans une très faible mesure le niveau des salaires du personnel enseignant, car ceux-ci sont habituellement négociés par le Ministère des Finances et le Ministère chargé de la fonction publique. Les ministres de l'éducation ont donc souvent une influence minimale sur le principal poste de dépenses de leur budget. Certains pays ont créé des commissions spécifiquement chargées du personnel enseignant, avec des échelles de salaires distinctes pour les enseignants.

Le rôle des organisations et des syndicats d'enseignants varie très largement d'un pays à l'autre, bien que la quasi-totalité des systèmes prévoient un type de consultation avec le corps enseignant.

Les échelles salariales font généralement l'objet de révisions périodiques (en moyenne tous les cinq ans), mais des circonstances particulières peuvent occasionner des révisions plus fréquentes. Il arrive qu'une échelle salariale soit approuvée mais ne soit pas appliquée pour des raisons budgétaires.

### ■ Question III : Structure des échelles salariales

Les échelles salariales sont très fréquemment structurées en fonction d'un certain nombre de facteurs généralement admis, bien que l'influence relative de ces différents facteurs varie d'un système à l'autre.

Les niveaux de qualification sont le déterminant primordial des salaires, et la revalorisation incontrôlée des qualifications peut avoir un effet inflationniste sur les coûts du personnel enseignant sans que les résultats de ce dernier s'en trouvent nécessairement améliorés (le « mal des diplômés »).

Presque tous les systèmes assurent des augmentations annuelles automatiques (ou presque) qui récompensent l'ancienneté et la séniorité sans prendre en compte les performances.

Le niveau de responsabilité (les postes de promotion) est également un des facteurs standard qui déterminent les niveaux de salaire du personnel enseignant. Dans la plupart des systèmes, ce coût peut être soumis à une régulation, mais au moins un des systèmes étudiés expérimente une forme d'attribution des promotions qui ne prend plus en compte la structure des postes à l'intérieur de chaque institution.

De nombreux systèmes ont signalé des tentatives pour établir des régimes de rémunération au mérite destinés à récompenser le comportement professionnel, mais rares ont été ceux qui ont enregistré une réussite. Les récompenses sont souvent quasi automatiques, sauf dans le cas des fautes professionnelles les plus flagrantes, ou bien elles sont approuvées puis différées pour des raisons budgétaires, ou encore les régimes de rémunération au mérite se heurtent à l'opposition des syndicats ou ne sont pas appliqués par défaut de capacités administratives.

Certains systèmes prévoient des échelles de salaires ou des plafonds différents pour les niveaux primaire et secondaire, ou pour des types d'écoles différents.

#### ■ Question IV : L'utilisation du personnel enseignant

La gestion des coûts du personnel enseignant exige que les enseignants soient utilisés dans les meilleures conditions de rentabilité. Un certain nombre d'obstacles à une utilisation optimale des enseignants ont été identifiés :

La médiocrité de l'information signifie que les effectifs du personnel enseignant et les états de paie ne concordent pas, à cause des « enseignants fantômes » ou des personnes qui sont rémunérées comme enseignants mais qui accomplissent d'autres fonctions dans d'autres secteurs.

Dans les zones rurales isolées, le rapport élèves/maître est fréquemment inférieur à cause de la faible densité des élèves. De nombreux systèmes ont recours à la classe unique à plusieurs divisions dans un souci de rentabilité.

La plupart des systèmes prévoient des normes pour un service d'enseignement hebdomadaire minimal, mais nombreux sont ceux

qui n'appliquent pas ces normes, et il est fréquent que la durée du service des enseignants soit inférieure au minimum exigible.

Le manque de salles de classe signifie parfois que les enseignants ne peuvent avoir accès à une salle que pendant une demi-journée scolaire, ou moins encore. Il en résulte qu'ils sont sérieusement sous-employés. Certains pays ont expérimenté le système des classes alternées, appuyé par des indemnités complémentaires.

Si la plupart des systèmes ont une politique de mutation des enseignants, celle-ci suscite souvent des résistances de la part des enseignants, des syndicats ou des communautés, et les mutations peuvent occasionner des coûts importants. Il est nécessaire de procéder à une analyse des politiques les plus rentables dans ce domaine.

■ Question V : Les incitations à un déploiement plus rentable et plus équitable du personnel enseignant

La plupart des départements ministériels s'efforcent d'attirer les enseignants vers les écoles rurales ou isolées, ou de les redéployer en les déplaçant des écoles au personnel excédentaire vers celles qui sont en sous-effectif afin d'assurer une meilleure rentabilité à l'utilisation des ressources disponibles. Les constatations suivantes se sont dégagées.

Certains gouvernements proposent des indemnités en espèces afin d'attirer les enseignants vers les postes les moins demandés. Une évaluation des coûts et des avantages pourrait aider à déterminer l'utilité de ce type d'incitation.

Les communautés ou les gouvernements construisent souvent des habitations ou fournissent aux enseignants des logements gratuits

ou subventionnés. Les coûts des stratégies d'aide au logement varient très largement en fonction de l'approche adoptée.

Quelques systèmes signalent l'utilisation de dispositifs de retraite anticipée destinés à réduire les coûts du personnel enseignant et à créer des vacances de postes à l'intention d'enseignants moins expérimentés et moins onéreux. Les retraites n'étant pas imputées au budget de l'éducation, cette disposition peut économiser les fonds dont dispose le Ministère de l'Education, mais elle n'implique pas nécessairement une économie pour l'ensemble du budget de l'Etat.

Certains systèmes perdent des enseignants, qui sont attirés vers d'autres pays par des salaires plus élevés ou par des accords intergouvernementaux, alors que d'autres pays assurent des taux de rémunération très élevés à des enseignants expatriés.

Certains systèmes ont eu recours au recrutement local et à la décentralisation pour faire en sorte que de meilleurs enseignants soient affectés ou maintenus à des postes ruraux ou peu demandés.

Les enseignants sont parfois attirés par les postes situés en milieu rural à cause des meilleures perspectives d'avancement.

## **Conclusion**

Le groupe s'est accordé sur le fait qu'il existe un grand nombre de variables que l'on peut manipuler pour parvenir à une gestion plus efficace des coûts du personnel enseignant si l'on élargit le débat au-delà de la question des salaires. Il serait possible, en poursuivant le travail de documentation sur l'expérience acquise par certains pays en Afrique et ailleurs, d'enrichir le fonds de stratégies possibles auquel peuvent recourir les différents pays. Ce sujet exige encore beaucoup de travail systématique.

---

## **GROUPE DE TRAVAIL N° 7 : LA CONNAISSANCE DES COÛTS DE L'ÉDUCATION\***

Le plan de travail adopté par le groupe chargé de réfléchir sur le thème « la connaissance des coûts de l'éducation » a été inspiré par quelques remarques. En effet, le groupe a noté que, dans la pratique, la connaissance de la dépense d'éducation se limite aux dépenses publiques consacrées à l'éducation. Les dépenses privées bénéficient de très peu d'intérêt parce qu'elles paraissent difficiles à cerner. Le groupe a également noté que pour une évaluation correcte des dépenses d'éducation, il faut d'abord définir clairement le champ de ces dépenses. En d'autres termes, il convient de bien connaître les activités que ces dépenses recouvrent.

La réflexion s'est fondée sur l'expérience des pays francophones et des agences de coopération représentées dans le groupe de travail.

Seule une évaluation correcte et suffisante des dépenses d'éducation pourra permettre de comparer les performances des différentes catégories d'écoles et des différents ordres d'enseignement. Le cadre conceptuel de cet exercice pourrait s'appuyer sur les classifications suggérées ci-après.

### **Classification par types d'écoles**

Elle permet de considérer distinctement au cours de l'évaluation les dépenses d'éducation des écoles publiques et des écoles privées.

### **Classification par niveaux d'enseignement**

La répartition des dépenses par niveaux d'enseignement est indispensable pour analyser et comparer les différents ordres entre

---

\* Président : M. Sékou TRAORE, Mali ; Rapporteur : M. Joseph AHANHANZO, Bénin.

eux. Toutefois, les activités des services administratifs (administration générale), qui ne peuvent être affectées à un niveau d'enseignement, peuvent faire l'objet d'une rubrique spécifique.

### **Classification par types d'activités**

Il peut s'agir notamment :

- des activités d'enseignement (programmes, formation des enseignants, évaluation, etc.) ;
- des activités d'organisation et de supervision des activités pédagogiques ;
- des activités visant à favoriser la fréquentation scolaire comme les cantines scolaires, le transport scolaire, l'hébergement des élèves, etc. ;
- des dépenses liées à la fréquentation scolaire (comme les achats de livres, de fournitures et d'uniformes).

### **Classification par natures de dépenses**

Elle permet de connaître les inputs utilisés pour les activités d'éducation ainsi que les coûts de production. Les dépenses concernées sont celles relatives au personnel, au fonctionnement et à l'investissement.

Les dépenses de personnel intègrent la rémunération des personnels enseignants et non enseignants. Les dépenses de fonctionnement hors salaires concernent entre autres les loyers, l'eau, l'électricité, le téléphone, les fournitures et petits matériels, les manuels scolaires et matériels pédagogiques. Tandis que les

dépenses d'investissement couvrent les achats de terrains et leur viabilité, les constructions et les réparations importantes.

### **Classification par sources de financement**

L'origine des financements est une information importante pour l'étude des dépenses d'éducation. Les sources de financement peuvent être regroupées en deux catégories selon qu'il s'agit de financement public ou de financement privé.

Les financements publics proviennent des administrations publiques centrales et/ou des administrations publiques locales.

Les financements privés sont le fait des administrations privées (associations communautaires, organisations non gouvernementales, associations religieuses...), des entreprises, des familles, des associations de parents et des aides extérieures.

A la fin des travaux, le groupe a eu à examiner les difficultés rencontrées lors des études sur les dépenses d'éducation puisqu'il a formulé les recommandations suivantes :

1. Le système d'information sur les dépenses d'éducation doit être développé dans tous les pays en vue de la maîtrise par chaque pays de l'ensemble des dépenses consacrées à l'éducation (dépenses publiques et privées, dépenses nationales et extérieures) ;
2. Le système d'information doit améliorer la vision du budget d'investissement en distinguant les dépenses de personnel, les dépenses en capital, les études et les supervisions, et les matériels pédagogiques.

3. Le budget de chaque pays doit devenir un bon système d'information par sa lisibilité tirée d'une nomenclature budgétaire qui permet de différencier les dépenses par ordre d'enseignement.
4. La revue des dépenses publiques d'éducation est recommandée à tous les pays, compte tenu de sa contribution dans la connaissance des dépenses d'éducation.
5. Un document simple et accessible doit être publié sous forme de tableau de bord physique et financier en vue d'assurer la diffusion et l'exploitation aisées de l'information appuyée par les graphiques. Ce document d'une centaine de pages devra être articulé de thèmes utiles et précis.

---

## GRUPE DE TRAVAIL N° 8 : LA GESTION ET LE CONTROLE DES DEPENSES\*

Le groupe de travail a tout d'abord mis en commun l'expérience des différents pays anglophones participants pour en dégager quelques caractéristiques communes de la gestion des dépenses dans ces divers pays et débattre des problèmes de mauvaise gestion.

Un budget est un outil pour l'élaboration du plan et un élément important de celui-ci. Alors qu'ils sont engagés dans la préparation de propositions pour leurs prévisions budgétaires, il arrive que les services et les unités administratives ne connaissent pas les *exigences* des contrôleurs. Souvent, celles-ci ne sont guère *transparentes*, si bien qu'il est manifestement nécessaire d'établir un rapprochement entre les services et les unités administratives au niveau local et aux niveaux auxquels les budgets sont proposés, ainsi qu'à la première ligne du Ministère de l'Education et au Ministère des Finances. Si nous savons et reconnaissons tous qu'un budget naît à la base, avec des *prévisions* qui sont finalement soumises au sommet, nous avons cependant décidé de partir du sommet, avec le Ministère des Finances et le célèbre *discours de présentation du budget*.

Les plafonds budgétaires qui sont fixés constituent le *premier dispositif de contrôle véritable*. Ce premier niveau est celui qui incite aussi les ministres de l'éducation à procéder à une réorganisation, par un réajustement qui substitue ce qu'ils *savent* pouvoir faire à ce qu'ils *pensaient* qu'ils auraient aimé faire. Le second niveau des ajustements, qui finit par toucher les différents services et unités administratives, incombe aux comités budgétaires du Ministère de l'Education.

---

\* Président : M. R.E. Mageza, Zimbabwe ; Rapporteur : Dr F. Moorad, Botswana.

Au cours de la phase suivante, nous avons étudié la question de savoir qui détient réellement les liquidités. Au Nigeria, l'argent qui sera distribué aux Etats respectifs est détenu par des commissions. Au Botswana, les écoles primaires sont entretenues par un autre ministère et la gestion est décentralisée au niveau du district, si bien que les liquidités sont contrôlées par le service des recettes locales de l'enseignement secondaire, qui est centralisé au Botswana, en Zambie et au Zimbabwe ; l'argent lui-même est détenu par le comptable général du Trésor, mais il faut, pour qu'il soit débloqué, entreprendre une série de démarches bureaucratiques qui commence avec *les demandes de financement et les ordres d'achat* bien connus (le plus souvent, cela représente davantage de paperasse que d'argent !).

*Les contrôles proprement dits constituent la troisième phase.* Au Nigeria, la commission nationale de l'enseignement primaire effectue chaque année un inventaire des enseignants, des élèves et du matériel. Il existe dans la quasi-totalité des ministères un service de comptabilité (parfois appelé « intendance »). Les crédits alloués au Ministère de l'Education sont contrôlés par ce service. De plus, certains ministères possèdent un service de vérification interne des comptes. En dernier ressort intervient un commissaire aux comptes, généralement appelé « vérificateur général des comptes », qui est responsable devant le Parlement et souvent rattaché au cabinet de la présidence.

Au niveau de l'école, la responsabilité des dépenses incombe à un intendant.

## **La gestion des dépenses**

1. Il existe des procédures comptables qui, en tant qu'instruments de gestion et de contrôle des fonds, permettent aux différentes unités concernées, par exemple les écoles, de savoir quelles procédures elles doivent suivre.

2. Les secrétaires généraux sont généralement des fonctionnaires du budget qui approuvent ou autorisent les dépenses.
3. Dans certains pays, comme le Zimbabwe, il existe un comité des comptes parlementaire qui a le pouvoir de convoquer le secrétaire général à propos de dépenses inexpliquées ou non autorisées.
4. Définition des urgences, bilan à mi-parcours, révision des priorités.

### **Les défauts de gestion**

Dans certains cas, les procédures et les dispositions réglementaires ne sont pas expliquées. Cela induit une mauvaise gestion, notamment quand la vérification des comptes n'est pas effectuée *en temps opportun*.

- Lorsque des fonctionnaires accèdent sans autorisation aux ressources et aux approvisionnements destinés à l'éducation.
- Lorsque des mesures de sécurité n'ont pas été prises (par exemple, absence de systèmes d'alarme, de barreaux de protection, de gardiens ou d'agents de sécurité).
- Retards dans les bilans ou le contrôle des inventaires.
- Supervision inadéquate et inexistence des systèmes d'information pour la gestion.
- Formation inadéquate, par exemple au niveau des intendants, sur la meilleure manière de gérer les ressources.
- Abus d'autorité.
- Médiocrité des salaires et défaut de motivation.

- Le « facteur inexplicable ». (Quelqu'un en a-t-il entendu parler ? C'est celui qui provoque la disparition de biens sans que quiconque en connaisse la raison. Appelons-le « vaudou », « juju » ou « mooti »...)

## **Recommandations**

Les procédures de discipline financière doivent être strictement respectées.

« MIEUX VAUT NE PAS EN USER QU'EN FAIRE MAUVAIS USAGE. »

Les recommandations suivantes ont été formulées :

- Institution d'une formation régulière.
- Développement des capacités.
- Motivation.
- Système efficace d'information pour la gestion.
- Contrôle/vérification des comptes.
- Sondages.
- Accords de retraite pour les membres du personnel vieillissants qui deviennent moins efficaces.
- Employer les gens qu'il faut, pourvus des compétences qu'il faut.
- Respecter les plafonds budgétaires.
- Tous les mécanismes de contrôle doivent être en place et opérationnels.

---

## **ANNEXE 1 : PROGRAMME DU SEMINAIRE**

**Dimanche 12 octobre 1997**

***Thème : Le financement de l'éducation***

Président : M. Sibry Tapsoba, directeur régional, CRDI

- 09.00 - 09.30 Ouverture du séminaire  
M. André Sonko, ministre sénégalais de l'Education nationale  
M. Richard Sack, secrétaire exécutif, ADEA  
Mme Diana Chaplin, ACDI  
M. Serge Péano, IPE  
M. Achille Mmembe, secrétaire exécutif, CODESRIA
- 09.30 - 10.00 Pause-café
- 10.00 - 10.45 Revue de la littérature  
présentation par M. Rémi Coffi Noumon, CODESRIA
- 10.45 - 11.30 Le financement par les communautés au Botswana  
présentation par le Dr F. Moorad, professeur associé, Département d'éducation, Université du Botswana
- 11.30 - 12.15 Décentralisation et financement de l'éducation  
présentation par M. Dramane Oulai, IPE
- 12.15 - 13.00 Quel développement pour le secteur privé ?  
présentation par M. Igor Kitaev, IPE
- 13.00 - 14.30 Déjeuner

- 14.30 - 15.15 Simulation financière pour le développement du système éducatif malien  
présentation par M. Youba Ba, chargé des aspects quantitatifs et financiers, PRODEC, Mali
- 15.15 - 16.30 Groupes de travail. Thèmes :  
- Contribution des familles et des communautés : limites et modalités  
- Développement et financement de l'enseignement privé  
- Financement de l'éducation dans un contexte décentralisé  
- Priorité à l'éducation de base : difficultés de mise en œuvre
- 16.30 - 17.00 Pause-café
- 17.00 - 18.30 Groupes de travail (suite)
- 18.30 Cocktail offert par les organisateurs

**Lundi 13 octobre 1997**

***Thème : Le coût de l'éducation***

Président : Mme Linda English, Banque mondiale

- 9.00 - 10.00 Le coût de l'enseignement fondamental au Mali  
présentation par MM. Sékou Traoré, Ministère de l'Education de base, et Serge Péano, IIPE
- 10.00 - 10.45 Rendement interne et coût d'un diplômé de l'enseignement supérieur au Sénégal  
présentation par M. Diagne, professeur, UCAD, Sénégal
- 10.45 - 11.15 Pause-café

- 11.15 - 12.15 Le coût de l'enseignement primaire et secondaire à Madagascar  
présentation par MM. Richard Rahaririaka,  
Ministère de l'Education nationale,  
et Serge Péano, IIPE
- 12.15 - 13.00 Le projet « Système d'information sur les dépenses d'éducation »  
présentation par M. Ko-Chin R.Tung,  
Division des statistiques, UNESCO
- 13.00 - 14.30 Déjeuner
- 14.30 - 15.15 Mise en place du système d'informatisation du financement de l'éducation en Côte d'Ivoire  
présentation par Mme Alice Kouadio, directrice de la planification, de l'évaluation et des statistiques, Ministère de l'Education nationale, Côte d'Ivoire
- 15.15 - 16.30 Groupes de travail. Thèmes :  
- La réduction des coûts  
- Les salaires des enseignants  
- La connaissance des coûts de l'éducation  
- Gestion et maîtrise des dépenses
- 16.30 - 17.00 Pause-café
- 17.00 - 18.30 Groupes de travail (suite)

**Mardi 14 octobre 1997**

***Thème : La gestion budgétaire des ministères de l'éducation***

Président : M. Jacques Hallak, Sous-Directeur général de l'UNESCO,  
Directeur de l'IPE

- 09.00 - 10.00 Les activités du groupe de travail « Finances et Education »  
présentation par M. Rémi Coffi Noumon,  
CODESRIA
- 10.00 - 10.30 Pause-café
- 10.30 - 11.45 Les processus budgétaires au Burkina Faso,  
en Côte d'Ivoire et au Mali  
présentation par MM. Julien Daboué, Ministère de  
l'Education de base et de l'Alphabétisation du  
Burkina Faso, et Dramane Oulai, IPE  
Remarques par M. Sow, Ministère sénégalais de  
l'Education
- 11.45 - 13.00 Les processus budgétaires au Swaziland, en  
Zambie et au Zimbabwe  
présentation par MM. Mageza, Ministère  
zimbabwéen de l'Enseignement supérieur,  
et Igor Kitaev, IPE  
Remarques par M. Makgothi, Ministère de  
l'Education du Botswana
- 13.00 - 14.30 Déjeuner
- 14.30 - 16.00 Rapports des groupes de travail sur le  
financement  
Contribution des familles et des communautés  
Développement et financement de  
l'enseignement privé

	Financement de l'éducation dans un contexte décentralisé
	Priorité à l'éducation de base : difficultés de mise en œuvre
16.00 - 16.30	Pause-café
16.30 - 18.00	Rapports des groupes de travail sur les coûts de l'éducation
	La réduction des coûts
	Salaires des enseignants
	Connaissance des coûts de l'éducation
	Gestion et maîtrise des dépenses
18.00 - 18.30	Synthèse des travaux et clôture

---

## **ANNEXE 2 : LISTE DES PARTICIPANTS**

### **M. Cashief Lombard**

Directeur adjoint de la planification financière

Département de l'éducation

AFRIQUE DU SUD

### **Joao Baptista Kavungu**

Chef du Département administration et gestion du budget

Ministère de l'Education

ANGOLA

### **M. Robert Prouty**

Spécialiste de l'éducation

Banque mondiale

### **Mme Linda English**

Spécialiste des études économiques par pays

Banque mondiale

### **M. Walter Dhondt**

Conseiller

Administration de la coopération au développement

BELGIQUE

### **M. Adama Traoré**

Expert en gestion financière de l'éducation

Projet CLEF USAID

BENIN

### **M. Joseph Prince Agbodjan**

Professeur assistant

Université nationale du Bénin

BENIN

**M. Bienvenu Marcos**

Directeur analyse, prévision et synthèse  
Ministère de l'Education nationale  
BENIN

**M. Bertrand Codjia**

Administrateur des services financiers  
Ministère des Finances  
BENIN

**Mme Yvette Malcioln**

Fonctionnaire de l'éducation  
USAID  
BÉNIN

**M. Paul Houenou**

Assistant expert en gestion financière de  
l'éducation, CLEF  
BENIN

**M. Yacinte Gbaye**

Chef du service du budget  
Ministère de l'Education nationale  
BENIN

**M. Joseph Ahanhanzo**

Pilote du plan d'action processus budgétaires  
Programme de réforme de l'éducation au Bénin  
BENIN

**Dr Fazlur Moorad**

Professeur associé  
Université du Botswana  
BOTSWANA

**M. A. S. Makgothi**

Chef de la Division de la planification, des statistiques et de la recherche

Ministère de l'Education

BOTSWANA

**M. Julien Daboué**

Directeur de la planification

Ministère de l'Education de base et de l'Alphabétisation

BURKINA FASO

**M. Ambroise Zagré**

Directeur général de l'enseignement supérieur, MESSRS

BURKINA FASO

**Mme Diana Chaplin**

Gestionnaire du programme

ACDI

CANADA

**M. Francis José Coffi Nguessan**

CIRES

COTE D'IVOIRE

**Mme Alice Kouadio**

Directrice de la planification

Ministère de l'Education nationale

COTE D'IVOIRE

**M. K. Habib Khan**

Vice-président des programmes internationaux et de la coordination

Worldspace Foundation

ETATS-UNIS

**M. Ko-Chin R. Tung**

Coordonnateur du SISED

Division des statistiques de l'UNESCO

**M. Jacques Hallak**

Sous-directeur général de l'UNESCO

Directeur de l'IPE

**M. Dramane Oulai**

Spécialiste adjoint du programme

IPE/UNESCO

**M. Beedahun Conhye**

ADEA

**M. Igor Kitaev**

IPE/UNESCO

**M. Serge Péano**

Chargé de programme

IPE/UNESCO

**M. Bruno Pindi**

Directeur planification & programmation des investissements

Ministère de l'Education nationale

GABON

**M. Abdourahmane Gagny Ba**

Ministère de l'Education nationale

GUINEE

**M. Richard Rahaririaka**

Direction de la planification

Ministère de l'Education

MADAGASCAR

**M. Sékou Traoré**

Chargé collecte

Ministère de l'Education de base

MALI

**M. Praveen Mohadeb**

Contrôleur financier

Commission de l'enseignement postsecondaire

MAURICE

**M. Daouda Ali**

Enseignant chercheur

Université de Niamey

NIGER

**Mme Veronica Iyabo Anisulowo**

Ministre fédéral de l'Education

NIGERIA

**Mme Aloa O. Olorunfunmi**

Directrice des services d'appui à l'éducation

Ministère fédéral de l'Education

NIGERIA

**Mme Maryse Hébert**

Première secrétaire

Ambassade du Canada

SENEGAL

**M. Magatte Sow**

Directeur de l'administration générale

Ministère de l'Education nationale

SENEGAL

**M. Ibrahima Ba**

Chef de la Division des études  
Ministère de l'Education nationale  
SENEGAL

**M. Ibrahima Ndoye**

Directeur de la formation professionnelle  
Ministère de l'Enseignement technique  
SENEGAL

**M. Moustapha Kassé**

Doyen FASEG  
Université Cheikh Anta Diop  
SENEGAL

**M. Ibrahima Diome**

Conseiller éducation  
Bureau d'appui à la coopération  
SENEGAL

**M. Sibry Tapsoba**

Directeur régional  
CRDI  
SENEGAL

**M. Ousmane Badiane**

Cab/MCEBLN  
SENEGAL

**M. Abdoulaye Diagne**

Professeur  
CREA/FASEG  
SENEGAL

**M. Rémi Coffi Noumon**

Chargé de programme

CODESRIA

SENEGAL

**M. Oussaynou Dia**

Directeur de l'enseignement supérieur

Ministère de l'Education nationale

SENEGAL

**Mme Marie Ndiaye**

Assistante de programme

CODESRIA

SENEGAL

**M. André Sonko**

Ministre de l'Education nationale

SENEGAL

**M. Mamadou Dia**

Intendant

Ministère de l'Education nationale

SENEGAL

**M. Gaye Daffé**

professeur

CREA/FASEG

SENEGAL

**M. Abdou Demba Sow**

Gestionnaire

Ministère de l'Education de base et des Langues nationales

SENEGAL

**Dr Hassan Mohammed Salih**

Secrétaire général  
Ministère de l'Enseignement supérieur  
SOUDAN

**M. Abdi Foum**

Spécialiste principal du programme  
ASDI  
SUÈDE

**Dr Oluyele Akinkugbe**

Département des sciences économiques  
Université du Swaziland  
SWAZILAND

**M. Haroum A. Suleiman**

Secrétaire principal par intérim  
Ministère de l'Education  
TANZANIE

**Dr Paula Tibandebage**

Chargée de recherche  
ESRF  
TANZANIE

**M. Peter Buckland**

Conseiller principal pour l'éducation  
UNICEF

**M. Rifford Emmerson Mageza**

Secrétaire adjoint aux finances  
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Technologie  
ZIMBABWE

## Publications et documents de l'IIPE

Plus de 1 200 ouvrages sur la planification de l'éducation ont été publiés par l'Institut international de planification de l'éducation. Ils figurent dans un catalogue détaillé qui comprend rapports de recherches, études de cas, documents de séminaires, matériels didactiques, cahiers de l'IIPE et ouvrages de référence traitant des sujets suivants :

*L'économie de l'éducation, coûts et financement.*

*Main-d'œuvre et emploi.*

*Etudes démographiques.*

*Carte scolaire et microplanification.*

*Administration et gestion.*

*Elaboration et évaluation des programmes scolaires.*

*Technologies éducatives.*

*Enseignement primaire, secondaire et supérieur.*

*Formation professionnelle et enseignement technique.*

*Enseignement non formel et extrascolaire : enseignement des adultes et enseignement rural.*

*Groupes défavorisés.*

Pour obtenir le catalogue, s'adresser à l'Unité des publications de l'IIPE.

## L'Institut international de planification de l'éducation

L'Institut international de planification de l'éducation (IIPÉ) est un centre international, créé par l'UNESCO en 1963, pour la formation et la recherche dans le domaine de la planification de l'éducation. Le financement de l'Institut est assuré par l'UNESCO et les contributions volontaires des Etats membres. Au cours des dernières années, l'Institut a reçu des contributions volontaires des Etats membres suivants : Allemagne, Danemark, Inde, Irlande, Islande, Norvège, Suède, Suisse et Venezuela.

L'Institut a pour but de contribuer au développement de l'éducation à travers le monde par l'accroissement aussi bien des connaissances que du nombre d'experts compétents en matière de planification de l'éducation. Pour atteindre ce but, l'Institut apporte sa collaboration aux organisations dans les Etats membres qui s'intéressent à cet aspect de la formation et de la recherche. Le Conseil d'administration de l'IIPÉ, qui donne son accord au programme et au budget de l'Institut, se compose d'un maximum de huit membres élus et de quatre membres désignés par l'Organisation des Nations Unies et par certains de ses institutons et instituts spécialisés.

### *Président :*

*Lennart Wohlgemuth* (Suède),  
Directeur, Institut nordique d'Afrique, Uppsala, Suède.

### *Membres désignés :*

*David de Ferranti*  
Directeur, Département de développement humain (DDH), la Banque mondiale, Washington, D.C., Etats-Unis d'Amérique.

### *Carlos Fortin*

Secrétaire-général adjoint, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), Genève, Suisse.

### *Miriam J. Hirschfeld*

Directeur, Division du développement des ressources humaines et du renforcement des Capacités, Organisation Mondiale de la Santé (OMS), Genève, Suisse.

### *Jeggan C. Senghor*

Directeur, Institut Africain de développement économique et de planification économique des Nations Unies (IDEP), Dakar, Sénégal.

### *Membres élus :*

*Dato'Asiah bt. Abu Samah* (Malaisie),  
Conseiller de société, *Lang Education, Land and General Berhad*, Kuala Lumpur, Malaisie.

### *Klaus Hufner* (Allemagne)

Professeur, Université Libre de Berlin, Berlin, Allemagne.

### *Faïza Kefi* (Tunisie)

Ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire, Ariana, Tunisie.

### *Tamas Kozma* (Hongrie)

Directeur général, Institut hongrois pour la recherche en éducation, Budapest, Hongrie.

### *Teboho Moja* (Afrique du Sud)

Conseiller spécial du Ministre de l'Education, Pretoria, Afrique du Sud.

### *Yolanda M. Rojas* (Costa Rica)

Professeur, Université de Costa Rica, San José, Costa Rica.

### *Michel Vernières* (France)

Professeur, Université de Paris I, Panthéon-Sorbonne, Paris, France.

### *Pour obtenir des renseignements sur l'Institut s'adresser à :*

Secrétariat du Directeur, Institut international de planification de l'éducation,  
7-9, rue Eugène-Delacroix, 75116 Paris, France

## L'ouvrage

Ce livre présente les conclusions d'un séminaire panafricain sur le financement et la gestion financière des systèmes éducatifs en Afrique, organisé en octobre 1997 à Dakar, au Sénégal, par l'IIPE, en collaboration avec le groupe de travail « Finances et Education » de l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA), et le Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique (CODESRIA). Le séminaire a examiné les politiques de financement de l'éducation et les pratiques de gestion budgétaire, à partir de recherches menées dans plusieurs pays d'Afrique sub-saharienne.

Sur cette base, l'ouvrage analyse de manière approfondie les questions du financement et de la gestion financière de l'éducation dans ces pays. Il traite notamment de l'impact de la décentralisation, du financement de l'enseignement privé, des coûts de l'éducation, des systèmes d'information sur le financement, et de l'analyse comparative des procédures budgétaires. Les conclusions des groupes de travail constitués autour de ces thèmes, lors du séminaire, sont autant de contributions au débat actuel sur la réforme des systèmes de financement et de gestion budgétaire en Afrique sub-saharienne.

## Les auteurs

*La rédaction de cet ouvrage a été supervisée par Serge Péano, Spécialiste du Programme à l'IIPE (Paris), responsable des activités concernant les coûts, le financement et la gestion financière de l'éducation. Ont également collaboré à cet ouvrage Rémi Coffi Noumon, coordonnateur au CODESRIA du groupe de travail « Finances et Education » de l'ADEA, ainsi qu'Igor Kitaev et Dramane Oulai, Spécialistes du Programme à l'IIPE, qui ont également participé aux activités de recherche et à l'organisation du séminaire.*

**Financement et  
gestion financière  
de l'éducation**



institut international de  
planification de l'éducation